ESTOCOLMO, RIO, JOANESBURGO

O BRASIL E AS TRÊS CONFERÊNCIAS AMBIENTAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil Frota

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

O *Instituto Rio Branco (IRBr)*, criado em abril de 1945, é órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regularmente, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e mantém o Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul
Quadra 5, Lote 2/3
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6
Site: www.mre.gov.br/irbr

André Aranha Corrêa do Lago

ESTOCOLMO, RIO, JOANESBURGO

O BRASIL E AS TRÊS CONFERÊNCIAS AMBIENTAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

FUNAG
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2006

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br
E-mail: pub1icacoes@funag.gov.br

Capa:
Mmomomomomom

Equipe Técnica

Coordenação:
Claudio Teixeira
Eliane Miranda Paiva

Assistente de Coordenação e Produção:
Arapuã de Souza Brito

Programação Visual e Diagramação:
Paulo Pedersolli e Cláudia Capella

Impresso no Brasil 2006

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

Agradecimentos

Adnan Amin, Enrique Iglesias, Fabio Feldmann, Henrique Brandão Cavalcanti, José Domingos Miguez, JoAnn Disano, Lucas Assunção, Luiz Filipe de Macedo Soares, Paulo Tarso Flecha de Lima, Pedro Malan, Pedro Moreira Salles, Ronaldo Sardenberg e Washington Luiz Pereira de Souza, por terem-me concedido seu tempo para entrevistas que muito enriqueceram este trabalho.

Cláudio Garon, Everton Vargas, Helio Vitor Ramos Filho, Luiz Figueiredo Machado, Marcos Galvão, Maria Luiza Ribeiro Viotti, Pedro Borio, Raphael Azeredo, Ricardo Neiva Tavares e Sergio Danese, amigos sem os quais não poderia ter desenvolvido o projeto, e a quem devo o que há de melhor neste trabalho.

Béatrice, pelo amor, o estímulo e a paciência.

Índice

Prefácio 9

Introdução 15

Capítulo 1: De Estocolmo a Joanesburgo: a evolução da agenda de meio ambiente 23

A) A Conferência de Estocolmo 25
- principais temas da Conferência e das reuniões preparatórias 33
- principais conquistas e críticas à Conferência 47

B) A Conferência do Rio 52
- principais temas da Conferência e das reuniões preparatórias 66
- principais conquistas e críticas à Conferência 85

C) A Cúpula de Joanesburgo 87
- principais temas da Cúpula e das reuniões preparatórias 103
- principais conquistas e críticas à Cúpula 110

Capítulo 2: A atuação do Brasil nas três conferências 113

A) O Brasil na Conferência de Estocolmo 115

B) O Brasil na Conferência do Rio 144

C) O Brasil na Cúpula de Joanesburgo 167

Capítulo 3: O discurso brasileiro nas três conferências: a evolução da expressão das prioridades nacionais 181

A) Tratamento nas três conferências dos temas originários da agenda ambiental 185

B) Tratamento dos temas da agenda ambiental derivados dos temas originários 203

Conclusões 217

Bibliografia 229

Apêndices 241

I - O Artigo 20 da Declaração de Estocolmo (Anexo E do Relatório da Delegação do Brasil) 243

II - Declaração de Estocolmo 255

III - Declaração do Rio 267

Prefácio

Prefácio

Desde os embates do movimento extrativista no Acre, na década de 80, até o Ministério do Meio Ambiente, no atual governo, transitei pela experiência de muitas pessoas e instituições e daí formei as idéias, princípios e metas que hoje me movem e dão sentido à minha atuação na esfera pública. No começo não existia para nós, no Acre, o ambientalismo; era uma luta por um estilo de viver e produzir no qual a floresta era o centro, a provedora, uma presença da qual não podíamos abrir mão, por motivos que iam do afetivo-cultural ao econômico. Depois veio a consciência da inserção em algo muito maior. Maior do que nossas "colocações" (unidade de moradia e produção de seringueiros dentro da floresta), maior do que o Acre, do que a Amazônia. Maior do que o Brasil. Do tamanho do mundo.

Nesse período, de cerca de 25 anos, foi como se nossa pequena canoa tivesse, de repente – vinda~~a~~ de um rio de trajetória previsível, com suas margens e curvas conhecidas –, desaguado no mar. Onde se é mais frágil, onde se é quase nada diante de riscos desconhecidos e onde a vista só alcança a imensidão, não os limites. E onde, muito mais do que no rio, são necessários instrumentos de navegação.

O interessante é que hoje, tanto mar percorrido, vejo que meus instrumentos de navegação são, basicamente, aqueles que o Acre e a floresta me deram, ou seja, a compreensão de que não há uma luta ambientalista e uma luta social apartadas. O que há é a

concepção de mundo no qual a produção, a qualidade da vida das pessoas e do ambiente natural devem ser indissociáveis, gerando uma nova visão de ética pública.

Nesse sentido, encontro-me – e aos meus desafios – na tese (agora livro) do André. Esse é o lado para o qual devemos remar: o de descrever, analisar e desvendar processos complexos que envolvem a questão ambiental, sem perder a riqueza das interações e dos múltiplos significados dessa complexidade, e assim informar consistentemente a ação política, seja do indivíduo, seja das comunidades ou das nações. É uma tese em que o conhecimento faz uma ponte imediata com a realidade, preocupa-se com respostas. Diria até – recuperando um mote antigo, numa tentativa de relê-lo – que é um trabalho engajado, não do ponto de vista da demarcação de um espaço ideológico, mas de uma postura que poderíamos chamar de cidadania intelectual ativa. O autor está presente nas análises que faz; sem perder o rigor acadêmico, deixa clara sua ética e suas escolhas. Trata do seu tempo e nele se inclui como agente.

Para além de sua notória contribuição ao conhecimento de processos fundamentais para o futuro do nosso País e do mundo, o texto tem características importantes: é direto, não se rende à tentação de ser excludente e elitista por meio da palavra, expande o direito à leitura e à compreensão de temas complexos. O que não é pouco, pois, muitas vezes, trabalhos extraordinários são desprovidos de um mínimo esforço comunicativo, que é bom indicador de espírito democrático.

André dá grande contribuição acadêmica e política, ao percorrer o período em que acontecem os grandes marcos do tratamento multilateral à questão ambiental no mundo – especialmente as conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro e a de Joanesburgo – localizando neles temas, conceitos, cenários, negociações, jogos de poder e tendências que compõem essa questão em âmbito global, com fortes repercussões no Brasil, o país mais identificado com Meio Ambiente no mundo.

O papel do Brasil – sua decisiva atuação e liderança para que o tratamento do meio ambiente fosse associado à questão do desenvolvimento – é competente e criticamente tratado, assim como a atuação do Itamaraty na formulação e na expressão das posições brasileiras e sua progressiva interação com outros segmentos do governo e da sociedade civil, sobretudo a partir da Rio 92 e da criação do Ministério do Meio Ambiente.

André também registra e analisa a aplicação do conceito de governança, identificando seu caráter inovador na gestão pública e apontando, igualmente, sua manipulação pelos países desenvolvidos para limitar a cooperação internacional (e, implicitamente, os compromissos de solidariedade e responsabilidade compartilhadas assumidos na Rio 92) aos países em desenvolvimento. Ele lembra, bem a propósito, que a questão ambiental foi criada e moldada segundo os interesses dos países industrializados, mas "deturpada" pelos países em desenvolvimento, com forte liderança brasileira, para abranger também sua visão e suas necessidades, num balanço mais equilibrado que está contido, afinal, na construção do conceito de desenvolvimento sustentável e em seus desdobramentos.

Desenvolvimento sustentável é hoje pano de fundo de um debate nacional sobre retomada do crescimento econômico com política ambiental clara, transversal e multifacetada, condição e base de governabilidade. Ainda não o é, mas há uma travessia evidente, em experiências emblemáticas, como a do combate ao desmatamento na Amazônia, que acabam funcionando como espaço de elaboração e implementação de políticas, tanto no que diz respeito às suas vitórias, quanto no que se refere ao mapeamento dos entraves e contradições. O importante é a convergência de inúmeros atores para o objetivo de criar processos e dar-lhes qualidade em avanços na cultura política e institucional e nas práticas democráticas. Não importam apenas as metas; também está em pauta o processo por meio do qual as alcançaremos.

Este livro merece atenção também por isso: de certa forma, expressa um ganho enorme de processo, pois alia pesquisa e método à sensibilidade do autor para as inúmeras vivências diretas que experimentou como membro do Itamaraty, muitas das quais compartilhamos. Nestas ocasiões, ficaram patentes sua disciplina, seu preparo e, principalmente, sua habilidade pessoal de interagir de maneira correta e equilibrada com a grande diversidade de segmentos sociais e técnicos ali representados. André é um diplomata dotado da essencial capacidade de olhar para o mundo sem perder o contato com a pluralidade e a complexidade do Brasil, revelando na atuação profissional um sentido de pertencimento e compromisso profundo com o País. Seu trabalho é símbolo de talentos conectados com as atuais necessidades do espaço público, tanto no plano nacional quanto no global, preparados para responder à conseqüente demanda por competências diferenciadas e permanentemente inovadoras.

Marina Silva

Junho, 2005

Introdução

INTRODUÇÃO

O grande interesse provocado no Brasil pela Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que se realizou em agosto e setembro de 2002, em Joanesburgo, não deixou dúvida quanto ao espaço que os temas ligados à questão ambiental haviam conquistado nos mais diversos setores da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo em que se confirmou a posição da questão ambiental entre os grandes temas globais, tornou-se patente o grau de complexidade que o tema adquiriu em poucas décadas. Inicialmente identificado como um debate limitado pelas suas características técnicas e científicas, a questão do meio ambiente foi transferida para um contexto muito mais amplo, com importantes ramificações nas áreas política, econômica e social. Esta evolução deve-se, em grande parte, à forma como foi tratado o tema no âmbito multilateral, cujos três marcos principais foram as Conferências de Estocolmo, do Rio de Janeiro e de Joanesburgo.

A Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, 1972) foi a primeira grande reunião organizada pelas Nações Unidas a concentrar-se sobre questões de meio ambiente. Sua convocação foi conseqüência da crescente atenção internacional para a preservação da natureza, e do descontentamento de diversos setores da sociedade quanto às repercussões da poluição sobre a qualidade de vida das populações. A atenção da opinião pública e as pressões políticas verificavam-se principalmente nos países industrializados, onde as comunidades científicas e um número crescente de organizações não-governamentais conquistavam amplo espaço para

a divulgação de suas denúncias e alertas. A Conferência introduziu alguns dos conceitos e princípios que, ao longo dos anos, se tornariam a base sobre a qual evoluiria a diplomacia na área do meio ambiente.

A Conferência do Rio (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992) foi convocada dois anos após a publicação do Relatório Brundtland (elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Brundtland), cuja ampla divulgação permitiu que novos aspectos enriquecessem o debate em torno do meio ambiente. O relatório introduziu, igualmente, novos enfoques e cunhou o conceito de desenvolvimento sustentável, objetivo que exige equilíbrio entre "três pilares": as dimensões econômica, social e ambiental. A Conferência do Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável, e contribuiu para a mais ampla conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Reconheceu-se, ao mesmo tempo, a necessidade de os países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção do desenvolvimento sustentável. Naquele momento, a posição dos países em desenvolvimento tornou-se mais bem estruturada e o ambiente político internacional favoreceu a aceitação pelos países desenvolvidos de princípios como o das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. A mudança de percepção com relação à complexidade do tema deu-se de forma muito clara nas negociações diplomáticas, apesar de seu impacto ter sido menor do ponto de vista da opinião pública.

A Cúpula de Joanesburgo (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, 2002) foi convocada, por sua vez, com vistas a estabelecer um plano de implementação que acelerasse e fortalecesse a aplicação dos princípios aprovados no Rio de Janeiro. A década que separa as duas conferências confirmou o diagnóstico feito em 1992 e a dificuldade em se implementar suas recomendações.

Joanesburgo demonstrou, também, a relação cada vez mais estreita entre as agendas globais de comércio, financiamento e meio ambiente. O fato de a Cúpula ter-se realizado meses após as Conferências de Doha (IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio) e Monterrey (Conferência Internacional das Nações Unidas para o Financiamento do Desenvolvimento) facilitou essa percepção e permitiu que as três conferências passassem a ser vistas como importantes etapas para o fortalecimento da cooperação entre os Estados.

O Brasil, tradicionalmente um dos países mais atuantes dentro do sistema das Nações Unidas, ocupou posição de particular importância nas discussões sobre meio ambiente desde o primeiro momento. Ao mesmo tempo, a questão do meio ambiente transformou-se em um dos temas que maior interesse levantam com relação ao Brasil no mundo, principalmente nos países desenvolvidos. Apesar das diferentes condicionantes internas, regionais e internacionais que marcaram os momentos em que se realizaram essas conferências ambientais, as posições do Brasil asseguraram-lhe um papel de liderança reconhecido, mesmo quando polêmico. O forte engajamento brasileiro na grande maioria dos temas explica-se, seguramente, pela coexistência no País de interesses – muitas vezes contraditórios – que são direta ou indiretamente afetados pela agenda internacional de meio ambiente, tendo em vista não só o tamanho de sua economia e de sua população, as suas dimensões continentais, as suas riquezas naturais, mas também as desigualdades regionais e as injustiças sociais.

Por conter grandes reservas de recursos naturais – entre as quais as maiores de água potável – e por ser o maior repositório de biodiversidade do planeta, o Brasil é alvo de constante atenção. O foco da opinião pública internacional, ao concentrar-se na preservação dos recursos naturais, chocou-se com a ênfase brasileira no desenvolvimento industrial e agrícola. A partir de Estocolmo, consolidou-se a percepção internacional de que o Brasil não parecia capaz de

preservar esse extraordinário patrimônio. Isto fortaleceu-se ainda mais nos anos subseqüentes, agravando-se na segunda metade dos anos oitenta em razão da repercussão da intensificação das queimadas na Amazônia.

O processo de desenvolvimento do País nas últimas décadas, por sua vez, permitiu avanços consideráveis em áreas como a indústria, a agricultura, e a ciência e a tecnologia, mas não corrigiu, e às vezes acentuou, as desigualdades internas: uma parte da população enfrenta desafios para o desenvolvimento sustentável similares aos de países desenvolvidos, tendo de alterar seus padrões insustentáveis de produção e consumo; outra parte da população, por não ter acesso às mais básicas necessidades econômicas e sociais, não pode levar em consideração a dimensão ambiental do desenvolvimento.

O Brasil procurou, nas três conferências, dar ênfase às questões que considerava cruciais para o seu desenvolvimento. As negociações na área de meio ambiente passaram a ter conseqüências sobre as negociações de comércio e financiamento, adquirindo particular relevância para países como o Brasil, a China, a Índia e as demais importantes economias em desenvolvimento, que viam ameaças ao seu crescimento econômico. A obtenção de recursos financeiros e a transferência de tecnologias que favoreçam o desenvolvimento sustentável – principais objetivos dos países em desenvolvimento – tendem a se chocar com interesses econômicos e políticos dos países desenvolvidos. O temor de que a agenda ambiental crie novas barreiras ao comércio, bem como as tentativas dos países desenvolvidos de favorecer agendas seletivas de cooperação, têm acentuado as divergências Norte-Sul.

O papel desempenhado pelo Brasil nessas conferências merece ser amplamente discutido. Este papel evoluiu significativamente com a participação crescente de outros órgãos governamentais, da comunidade acadêmica, de organizações não-governamentais e de diversos outros atores no debate que se criou no País em torno do

desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, parece necessário examinar a atuação oficial brasileira nas três conferências das Nações Unidas que trataram da temática do meio ambiente, levando em consideração a evolução da agenda ambiental e as mudanças políticas e econômicas que se verificaram no Brasil no período entre Estocolmo e Joanesburgo, e dando ênfase ao papel do Itamaraty na elaboração do discurso brasileiro – entendido como o conjunto de manifestações e pronunciamentos que refletem as posições do País. Será examinado, igualmente, de que maneira as posições brasileiras evoluíram, tanto pelas mudanças internas do País, quanto em função do fortalecimento de novos conceitos e princípios aceitos internacionalmente. Ao procurar acentuar a importância da ampliação da agenda de meio ambiente, o trabalho oferece estudo sumário das diferentes áreas nas quais se verificou esta ampliação e análise das implicações e das oportunidades oferecidas por tal ampliação, além da forma como isso se reflete no discurso brasileiro.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro apresenta uma análise das três conferências na qual se procura situar a evolução do debate ambiental no contexto internacional e em função dos interesses dos principais grupos negociadores. Uma breve descrição dos processos preparatórios e do desenrolar das próprias conferências permite apontar alguns dos momentos em que a atuação dos países em desenvolvimento foi mais decisiva.

No segundo capítulo, examina-se a importância das três conferências no contexto brasileiro. Uma breve análise do contexto político nacional nos três momentos em que se realizaram as conferências é seguida descrição do processo preparatório no País e dos aspectos mais marcantes da atuação brasileira.

O terceiro capítulo contém a análise do discurso brasileiro estruturada por temas. Foram selecionados alguns temas principais, divididos entre aqueles que constam da agenda ambiental desde Estocolmo – entre os quais estão os princípios estabelecidos e

fortalecidos pelas três conferências – e temas derivados que ganharam importância no Rio e em Joanesburgo.

Tendo em vista que foram elaborados relatórios das Delegações brasileiras que apresentam estudo pormenorizado das três conferências, o trabalho pretende reunir, por meio de breve análise dest-as conferências, as informações que permitam justificar a escolha dos temas que serão tratados de maneira prioritária. Cabe esclarecer, finalmente, que temas de grande relevância, como a relação entre comércio e meio ambiente, que mereceriam estudos específicos por sua complexidade e amplitude, serão analisados no contexto mais amplo da evolução das posições brasileiras.

O Relatório da Delegação do Brasil à Conferência do Rio foi publicado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) em 1993, e o Relatório da Delegação do Brasil à Cúpula de Joanesburgo, em 2005. O Relatório da Delegação à Conferência de Estocolmo, no entanto, não foi publicado. Em função disso, o trabalho traz, em apêndice, documentação de particular interesse relativa à Conferência de Estocolmo: o capítulo do Relatório da Delegação que descreve a negociação do Princípio 20 da Declaração – referente à notificação sobre riscos fora da jurisdição de um Estado, motivo de embate entre as delegações do Brasil e da Argentina que marcou a atuação brasileira em 1972. Os textos das Declarações de Estocolmo e do Rio também constam dos apêndices, em função de seu estudo comparativo no capítulo 3.

Capítulo I

Retrospectiva Histórica

De Estocolmo a Joanesburgo:
a evolução da agenda internacional de meio ambiente

A) A Conferência de Estocolmo

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi convocada para examinar as ações nos níveis nacional e internacional que poderiam limitar e, na medida do possível, eliminar os obstáculos ao meio ambiente humano[1] e "provide a framework for comprehensive consideration within the U.N. of the problems of the human environment in order to focus the attention of governments and public opinion on the importance and urgency of this question".[2] (fornecer um quadro para a ampla consideração dentro das Nações Unidas dos problemas do meio ambiente humano, de maneira a dirigir a atenção dos governos e da opinião pública sobre a importância e a urgência dessa questão). O Secretário-Geral da Conferência, o canadense Maurice Strong, na cerimônia de abertura, declarou que Estocolmo lançava "a new liberation movement to free men from the threat of their thralldom to environmental perils of their own making".[3] (um movimento de libertação, para livrar o homem da ameaça de sua escravidão diante dos perigos que ele próprio criou para o meio

[1] UNITED NATIONS, ECOSOC, doc. E/RES/1346 (XLV). 30 de julho de 1968. "Question de la convocation d'une conférence internationale sur les problémes du milieu humain".

[2] UNITED NATIONS, A/RES/2398 (XXIII). 6 dezembro de 1968. "The problems of human environment".

[3] STRONG, Maurice. Discurso na Cerimônia de Abertura da Conferência de Estocolmo, UNEP website. Stockholm, 1972, Brief Summary of the General Debate.

ambiente). Não há dúvida de que a Conferência permitiu elevar o patamar de discussão dos temas ambientais a um nível antes reservado a temas com longa tradição diplomática.

A preparação e a realização da Conferência de Estocolmo deram-se em momento histórico marcado pelo forte questionamento tanto do modelo ocidental de desenvolvimento quanto do modelo socialista. Nos anos 60, assistiu-se nos EUA à intensa luta pelos direitos civis, ao debate em torno da Guerra do Vietnã e à emergência de novos padrões de comportamento, inclusive no que se refere aos direitos do consumidor. Na Europa ocidental, o ano de 1968 simbolizou a resistência de uma nova geração aos valores estabelecidos. No mesmo ano, a União Soviética enterrou o sonho tcheco do "socialismo com rosto humano" e estabeleceu uma nova doutrina que "no fundo [...] pode não ser senão uma versão, um pouco mais rebarbativa, um pouco mais tosca e um pouco menos refinada da doutrina de Monroe".[4]

Fora dos dois centros de poder, que constituíam os pólos por excelência da Guerra Fria, os questionamentos concentravam-se na busca de soluções para os graves problemas sociais e econômicos. Em grande número de países em desenvolvimento, do Brasil à Espanha, o temor à expansão do comunismo "justificava" regimes autoritários que buscavam legitimar sua presença no poder com resultados marcantes na área econômica. Na África e na Ásia, ainda sob o impacto da descolonização e apesar das tentativas do Movimento Não-Alinhado de procurar caminhos que assegurassem maior autonomia aos países em desenvolvimento, as novas idéias e os desafios desenvolviam-se no contexto aparentemente incontornável da Guerra Fria. Como diz o economista indiano Amartya Sen**:**

> the United States and the West were ready to support undemocratic governments if they were sufficiently

[4] AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. p. 302.

> anticommunist, and the Soviet Union and China would support governments inclined to be on their respective sides no matter how antiegalitarian they might be in their domestic policies.[5] (os EUA e o Ocidente estavam dispostos a apoiar governos não-democráticos, se estes fossem suficientemente anti-comunistas, e a União Soviética e a China apoiavam governos que adotassem posições similares às suas, independentemente de adotarem políticas internas anti igualitárias).

As preocupações ambientais na década de sessenta obtinham eco somente em alguns setores da sociedade civil dos países mais ricos do Ocidente. "Embora exista desde o início da década [de sessenta] sensibilidade de setores da opinião pública, principalmente nos Estados Unidos, para problemas ecológicos [...], a ascensão dos 'verdes' como movimento político esteve, em grande medida, ligada aos movimentos de contestação de 1968."[6] A maior atenção a questões de meio ambiente nessas sociedades deu-se por diversos motivos, entre os quais uma série de acidentes ecológicos de grandes proporções (como o caso de intoxicação por mercúrio de pescadores e suas famílias em Minamata, no Japão, entre os anos 50 e 70 – que provocou revolta na opinião pública com a ampla divulgação mundial das extraordinárias e dramáticas fotos de W. Eugene Smith – ou os danos causados nas costas inglesa e francesa pelo naufrágio do petroleiro "Torrey Canyon", em 1967) e denúncias de membros das comunidades científica e acadêmica.

Entretanto, a força do movimento ecológico, nos anos 60, vem, sobretudo, do fato de as conseqüências negativas da industrialização, como poluição, tráfego e barulho, terem passado a afetar a maior faixa da população dos países ricos – a classe média, cuja educação e cujo

---

[5] SEN, Amartya. **Development as Freedom**. p. 183.

[6] ALMINO, João. **Naturezas Mortas: ecofilosofia das relações internacionais**. p. 30.

grau de liberdade permitiam explorar alternativas políticas para expressar sua insatisfação. A classe média nas sociedades mais ricas, após vinte anos de crescimento ininterrupto, durante os quais haviam sido supridas as suas necessidades básicas nas áreas de saúde, habitação, educação e alimentação, estava pronta a alterar suas prioridades para abraçar novas idéias e comportamentos que alterassem diretamente seu modo de vida.

A repercussão de obras como **Silent Spring** (1962), de Rachel Carson, e **This Endangered Planet** (1971), de Richard Falk, ou de ensaios e livros de Garrett Hardin, como **The Tragedy of Commons** (1968) e **Exploring New Ethics for Survival** (1972), tiveram forte impacto na opinião pública. As mudanças sugeridas pelos ambientalistas mais radicais – desde a alteração profunda nos padrões de produção e consumo até a noção de "no growth" (crescimento zero) – ganhavam ampla divulgação pela imprensa, mas pareciam dificilmente aceitáveis tanto do ponto de vista econômico quanto do político, principalmente em curto prazo. Apesar de sua considerável influência, esses livros não obtiveram o impacto político internacional de **The Limits to Growth**, publicado sob os auspícios do Clube de Roma.

Os encontros do Clube de Roma foram concebidos, em 1968, pelo industrial italiano Aurélio Peccei, e patrocinados por grandes empresas como a FIAT e a Volkswagen. No início dos anos setenta, os encontros reuniam cerca de setenta cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas de países desenvolvidos. O foro de discussão mostrou que a preocupação com o meio ambiente não se limitava a uma parcela "alternativa" das sociedades mais desenvolvidas, mas atingia, também, alguns *decision makers*, conscientes das implicações políticas e econômicas de uma mudança de paradigma. Sabia-se da próxima publicação de amplo estudo patrocinado pelo Clube de Roma graças à circulação, ainda em 1971, de documento que resumia os resultados do estudo sob o título alentador de "The Club of Rome Project on the Predicament of

Mankind" (O projeto do Clube de Roma sobre o apuro da humanidade).

Publicado com o título de **The Limits to Growth**, poucos meses antes da abertura da Conferência de Estocolmo (março de 72), este documento apresentava perspectiva quase apocalíptica das conseqüências do "progresso" nas bases em que se estava desenvolvendo. O livro refletia a visão de que a sociedade moderna se encaminhava para a autodestruição, visão cada vez mais explorada naquele momento, que fez que diversos autores devolvessem popularidade às teorias de Thomas Malthus de que a população mundial ultrapassaria a capacidade de produção de alimentos. **The Limits to Growth**, segundo o economista Tom Tietenberg[7], é um importante exemplo de "modelo pessimista" do desenvolvimento em função dos recursos naturais. O livro, escrito por diversos autores sob a coordenação de D. H. Meadows, baseou-se nos resultados de modelo desenvolvido pelo professor Jay Forrester, do MIT, graças a um avançado computador (para a época), que simulava a evolução da economia mundial. O resumo do livro publicado pelo Woodrow Wilson Center assinala que:

> [a]ssumptions were made, tested against existing knowledge, revised if necessary, and implications for the future traced without error by computer. While the model is imperfect and will be constantly improved, the broad conclusions reached probably will not be substantially altered. […] All peoples will be required to prepare for a great transition – the transition from growth to equilibrium.[8] (cenários foram desenvolvidos, testados a partir dos conhecimentos existentes, revisados, caso necessário, e

[7] TIETENBERG, Tom. **Environmental and Natural Resource Economics**. p. 4.

[8] WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS. **The Human Environment. A Selective, Annotated Bibliography of Reports and Documents on International Environmental Problems**. Volume 1, p. 90.

> implicações para o futuro traçadas sem erro por computador. O modelo pode ser imperfeito e será constantemente melhorado, mas as conclusões gerais provavelmente não serão alteradas substancialmente. [...] Todos os povos deverão preparar-se para a grande transição, a transição do crescimento para o equilíbrio.).

As soluções apresentadas colocavam em questão diversos aspectos da sociedade industrial moderna, mas pressupunham a necessidade de ações drásticas nas áreas demográfica e de preservação de recursos naturais, "problemas" associados aos países do Terceiro Mundo. Estes, naturalmente, viam com temor o apoio do Clube de Roma às idéias de alguns setores do movimento ecológico, que interpretavam o desenvolvimento dos países pobres como uma ameaça para o planeta. Para estes setores, os países desenvolvidos poluem, mas, se os pobres se desenvolvem, a escala da destruição será muito maior.

Outro livro que causou forte impacto logo antes da Conferência foi **Blueprint for Survival**, publicado em janeiro de 1972, pela revista inglesa **The Ecologist**. As propostas, hoje de difícil aceitação, foram apoiadas à época por um importante número de respeitáveis cientistas ingleses, e incluíam a limitação da população mundial a 3,5 bilhões, a proibição da imigração e um duríssimo controle do crescimento demográfico. A responsabilidade de manter a população em nível recomendável ficaria a cargo de "national population services":

> There is no doubt that the long transitional stage that we and our children must go through will impose a heavy burden on our moral courage and will require great restraint. Legislation and the operations of police forces and the courts will be necessary to reinforce this restraint.[9] (não há dúvida de que o longo estágio de

[9] ROWLAND, Wade. **The plot to save the world**. Citado p. 23-24.

> transição pelo qual nós e nossos filhos teremos de passar deverá impor um grande peso sobre nossa coragem moral e exigirá grande controle. A legislação, a atuação das forças policiais e dos tribunais serão necessárias para fortalecer esse controle.).

Na visão de diversos países em desenvolvimento, no final dos anos 60, a agenda ambiental – desenvolvida tão recentemente nas sociedades mais ricas – estava sendo transposta para o plano internacional de maneira precipitada. A convocação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, pela Resolução 2398 da XXIII Sessão da Assembléia Geral, entretanto, tornava inevitável que os países em desenvolvimento passassem a estudar estratégias e posições que orientassem a inserção do tema nas discussões internacionais de maneira a favorecer os seus principais pleitos.

O ritmo acelerado desse processo de internacionalização da questão do meio ambiente, porém, só fazia reproduzir a rapidez com a qual havia evoluído a agenda ambiental doméstica dos principais países desenvolvidos. O que havia começado com pequenas vitórias de grupos organizados da sociedade civil com relação a problemas de poluição – na maioria dos casos, de dimensão meramente local (lixo, fumaça e outros) – transformou-se, gradualmente, em um tema de grande impacto político e econômico, recebendo amplo apoio da opinião pública e conquistando atenção no plano nacional. Em poucos anos, principalmente nos EUA e em particular em alguns de seus Estados, como a Califórnia, a legislação ambiental evoluiu de forma extraordinária, tomando muitos setores econômicos de forma desprevenida.

Desde o primeiro momento, amplas faixas do setor produtivo – indústria, agricultura e energia – opuseram-se ao fortalecimento das legislações ambientais, tanto nos países desenvolvidos, quanto naqueles em desenvolvimento. O setor produtivo teve de enfrentar com rapidez o desafio: em certos casos, incorporou valores pelos quais lutava o

movimento ambientalista. Em outros, encontrou maneiras de enfraquecer ou contornar a legislação ambiental e a atenção da mídia. Alguns analistas interpretavam a maior ênfase para a preservação como uma tática dos países mais ricos para que a atenção se centrasse nos problemas dos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, a Conferência de Estocolmo constituiu etapa histórica para a evolução do tratamento das questões ligadas ao meio ambiente no plano internacional e também no plano interno de grande número de países. O tema, no entanto, ao ganhar crescente legitimidade internacional, passou a ser discutido cada vez menos do ponto de vista científico, e cada vez mais no contexto político e econômico. Como consta no relatório da Delegação brasileira à Conferência de Estocolmo, "o 'meio ambiente' corresponde a [...] uma problemática essencialmente política. [...] o que realmente importa saber é quem toma as decisões, a quem estas últimas devem beneficiar e a quem deve caber o ônus".[10]

As divisões no seio da comunidade científica, as imprecisões estatísticas, os diferentes objetivos políticos e os grandes interesses econômicos haviam permitido que o tema ambiental sofresse fortes manipulações já no final dos anos sessenta. A tentativa de encontrar responsáveis pelos problemas ambientais tornou-se cada vez mais complexa, na medida em que se passou da dimensão local – na qual são apontados os culpados de maneira razoavelmente objetiva – para as dimensões regional e nacional, até chegar, finalmente, às questões globais que se fundiam aos contextos já estabelecidos pelos confrontos Leste-Oeste e Norte-Sul.

A Conferência de Estocolmo contribuiu significativamente para que o meio ambiente conquistasse a atenção da comunidade internacional, como desejavam os mais fervorosos ambientalistas. Segundo o jornalista Wade Rowland, que publicou em 1973 um registro pormenorizado da Conferência, "the fight to preserve the global

[10] MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente**. p. 6.

environment required international action, and only the U.N. was equipped to encourage and co-ordinate that action".[11] (a luta para preservar o meio ambiente global exigia ação internacional, e somente as Nações Unidas estavam preparadas para encorajar e coordenar essa ação.). De maneira geral, no entanto, a importância do tratamento diplomático do tema do meio ambiente, e os resultados obtidos graças às negociações internacionais, não são percebidos pelo grande público, pela imprensa e, muitas vezes, sequer por autores de influentes livros sobre a matéria. O processo negociador é visto muito mais sob um ângulo pessimista – como um triturador de idéias progressistas – do que de maneira positiva, como um mecanismo de introdução e fortalecimento de algumas idéias progressistas, de maneira imperfeita, mas consideravelmente democrática.

Principais temas da Conferência e das reuniões preparatórias

A XXIII Assembléia Geral das Nações Unidas endossou, pela Resolução 2398, a proposta de uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, transmitida pela Resolução 1346 (XLV) do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Esta havia sido redigida com base em proposta sueca apresentada, no ano anterior, na XLIV Sessão do ECOSOC.

Pela Resolução 2581 da XXIV Sessão da Assembléia Geral, foram acolhidos os termos da Resolução 1448 (XLVI) do ECOSOC, que transcrevia os resultados de grupo *ad hoc* (Doc. E/4667) com sugestões para a preparação e a organização da Conferência. Na Resolução constava, igualmente, a aceitação do oferecimento do Governo sueco para que a Conferência se realizasse em Estocolmo, e o estabelecimento de um Comitê Preparatório integrado por 27 representantes nomeados pelos Governos dos seguintes países:

[11] ROWLAND, Wade. op cit, p. 135.

Argentina, Brasil, Canadá, Chipre, Cingapura, Costa Rica, EUA, França, Gana, Guiné, Índia, Irã, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Japão, Ilhas Maurício, México, Nigéria, Países Baixos, Reino Unido, República Árabe Unida, Suécia, Tchecoslováquia, Togo, União Soviética e Zâmbia.

A Primeira Sessão do Comitê realizou-se em março de 1970, em Nova York, e centrou-se na definição da estrutura organizacional, no conteúdo do programa e na seleção dos tópicos da Conferência e estabeleceu recomendações. Já era visível, porém, a insatisfação dos países em desenvolvimento com relação ao caminho que estava sendo traçado para Estocolmo. Quando surgiu a proposta de uma conferência sobre meio ambiente, lembra Rowland

> Opinion among the developing nations ranged from an assumption that problems relating to the environment were a concern for the highly-developed nations alone […] to a belief that the developed nations were using environmental doomsday predictions as a racist device to keep the non-white third world at a relatively low level of development. Environmental concerns were a neat excuse for the industrialized nations to pull the ladder up behind them.[12] (As opiniões entre os países em desenvolvimento variavam da premissa de que os problemas relacionados ao meio ambiente eram preocupação apenas para as nações altamente desenvolvidas [...] até a certeza de que os países desenvolvidos estavam usando previsões catastróficas como instrumento racista, para manter o terceiro mundo não-branco em nível relativamente baixo de desenvolvimento. As preocupações com o meio ambiente seriam ótima desculpa para as nações industrializadas puxarem o tapete.).

Durante a XXV Assembléia Geral, dois meses antes da Segunda Sessão do Comitê, realizou-se reunião informal das delegações com o

[12] Ibid, p. 47.

recém-designado Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo, Maurice Strong, para examinar sugestões de alteração na agenda da Segunda Sessão do Comitê, que acentuassem a importância da relação entre desenvolvimento e meio ambiente. Segundo Enrique Iglesias, Strong sentiu desde o início que a resistência dos países em desenvolvimento podia comprometer a Conferência e procurou demonstrar que "o meio ambiente não seria para eles uma armadilha".[13] Iglesias, um seguidor do influente economista argentino Raoul Prebisch[14] – que seria mais tarde Secretário-Executivo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, e que é atualmente Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento –, foi chamado em 1971 por Strong para fazer parte de um grupo de assessores, entre os quais estava também James Wolfensohn, atual Presidente do Banco Mundial.

A Resolução 2657 da XXV Assembléia Geral foi um primeiro passo significativo na nova direção que tomaria o processo preparatório da Conferência, ao dar particular importância às preocupações dos países do Terceiro Mundo:

> "[...] environmental policies should be considered in the context of economic and social developments, taking into account the special needs of the developing countries". (as políticas ambientais devem ser consideradas no contexto do desenvolvimento econômico e social, levando em consideração as necessidades especiais dos países em desenvolvimento.).

Maurice Strong não escondia que sua sensibilidade com relação às preocupações dos países em desenvolvimento se devia, em parte, a suas origens modestas e, também, a sua experiência de quase dois

[13] Entrevista ao autor, Washington, outubro de 2003.

[14] STRONG, Maurice. **Where on Earth are We Going?**. p. 125.

anos de vida na África, principalmente no Quênia, entre os 22 e 25 anos de idade. Em entrevista à revista **New Yorker**, Strong comentou que "because of my experience, I feel that the elimination of basic poverty should be the man's top priority. The existence of mass poverty is totally incompatible with the concept of human dignity."[15] (por causa de minha experiência, sinto que a eliminação da pobreza deveria ser a prioridade máxima do homem. A existência de bolsões de pobreza é totalmente incompatível com o conceito de dignidade humana). Strong dirigia a entidade canadense de cooperação internacional (Canadian International Development Agency), quando foi convidado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, U Thant, e pelo Primeiro-Ministro sueco, Olof Palme, para planejar a Conferência de Estocolmo. Strong tinha trabalhado durante anos na área de petróleo – na qual havia feito fortuna –, mas abandonara, em 1962, a carreira de empresário:

> "it was my long–standing concern with the destructiveness of poverty that got me into foreign-aid work […]. I felt I could make an impact there".[16] (foi minha preocupação de anos com as conseqüências destrutivas da pobreza que me levou a trabalhar na área de cooperação internacional [...]. Senti que podia ter um impacto positivo nesta área.).

Para obter maior apoio dos países em desenvolvimento com relação à Conferência, Strong realizou inúmeras viagens para encontrar-se pessoalmente com líderes do mundo em desenvolvimento e esclarecer qual direção, como Secretário-Geral, ele pretendia dar à Conferência de Estocolmo. Mas o fator determinante para obter o apoio da maioria dos países em desenvolvimento foi a sua decisão de

[15] ROWLAND, Wade, op cit, citado p. 36.

[16] Ibid, citado p. 36.

convocar o Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que se reuniria em Founex, na Suíça, em junho de 1971.

Essa decisão foi tomada na Segunda Sessão do Comitê Preparatório, que se realizou em Genebra, em fevereiro de 1971, na qual se avançou consideravelmente nos preparativos de Estocolmo: foi elaborada uma agenda provisória da Conferência, discutiu-se a forma e o conteúdo da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano e decidiu-se pela realização, além da reunião de peritos já mencionada, de um simpósio do UNITAR (United Nations Institute for Training and Research) sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente e de uma série de seminários a serem organizados pelos Comitês Regionais das Nações Unidas, naquele ano de 1971: em maio, em Praga; em agosto, em Bancoc e Addis Abeba; e, em setembro, na Cidade do México e em Beirute.

Founex foi determinante para a definição do foco que teria a Conferência. Iglesias acredita que, no início do processo preparatório, Estocolmo, em suas palavras, "não tinha *libretto*" e que Founex trouxe um. Esse *libretto,* pode-se afirmar hoje, mudou o rumo das negociações de meio ambiente de um modo geral, ampliando de forma significativa a relevância do debate ambiental para os países em desenvolvimento, portanto, a inserção mais legítima do tema na agenda internacional. O próprio Strong[17] confirma, em texto publicado em 2003, que a reunião "produced a seminal document articulating the essential relationships between environment and development that provided the policy and intellectual underpinnings for the Stockholm Conference". (produziu um documento seminal que articulava as relações essenciais entre meio ambiente e desenvolvimento, e que forneceu o suporte intelectual e a base para políticas com vistas à Conferência de Estocolmo.).

A reunião de Founex realizou-se de 4 a 12 de junho de 1971. Havia 27 peritos, entre os quais o Embaixador Miguel Ozório de

[17] STRONG, Maurice. "Stockholm Plus 30, Rio Plus 10: Creating a New Paradigm of Global Governance". In: SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 35.

Almeida, único diplomata entre todos os participantes. Foram apresentados à Reunião nove *working papers*, entre os quais um de autoria de Miguel Ozório ("Economic Development and the Preservation of the Environment"), outro de Enrique Iglesias ("Development and the Human Environment") e, também, um de Ignacy Sachs ("Environmental Quality Management and Development Planning: some suggestions for action"), cuja crescente dedicação ao tema de meio ambiente e desenvolvimento – ele é hoje um dos promotores do chamado "eco-desenvolvimento" – levaria Strong a chamá-lo novamente para assessorá-lo na Rio-92. Tiveram particular impacto em Founex o trabalho e as intervenções do economista paquistanês Mahbub ul Haq, "International Aspects of Environmental Concern".[18]

A presença de Iglesias e Miguel Ozório asseguraria que o documento final refletisse a linha de pensamento da CEPAL, instituição na qual ambos tiveram papel importante. "Poucas vezes terei visto alguém empenhar-se na defesa de uma causa com tal ardor e poder de convencimento", escreve Celso Furtado sobre Miguel Ozório em "A Fantasia Organizada".[19] Furtado referia-se à Conferência do México, em maio de 1951, ocasião em que o então Secretário Miguel Ozório, membro da Delegação brasileira, "simplesmente salvou a CEPAL", afirma Iglesias. O Embaixador brasileiro mostraria, no processo preparatório e durante a Conferência, o mesmo empenho que marcou Celso Furtado.

Segundo o Relatório de Founex, intitulado "Report on Development and Environment", enquanto a degradação do meio ambiente nos países ricos derivava principalmente do modelo de desenvolvimento, os problemas do meio ambiente dos países em desenvolvimento eram conseqüência do subdesenvolvimento e da pobreza. O Relatório propunha princípios e ações que se tornaram argumentos clássicos nas negociações de meio ambiente, como as

[18] Entrevista de Enrique Iglesias ao autor, Washington, outubro de 2003, e STRONG, Maurice, **Where on Earth are we going?**, p. 125.

[19] FURTADO, Celso. **A fantasia organizada.** p. 113.

referências aos "major threats that may arise to the exports of the developing countries from the environmental concerns of developed countries" (principais ameaças que podem surgir para as exportações de países em desenvolvimento em conseqüência das preocupações ambientais dos países desenvolvidos), ou a necessidade de "monitor the rise of non-tariff barriers on grounds of environmental concerns"[20] (monitorar a criação de barreiras não-tarifárias baseadas em preocupações ambientais) e de que

> additional aid funds will be required to subsidise research on environmental problems for developing countries, to compensate for major dislocations in the exports of the developing countries, to cover major increase in the cost of development project owing to higher environmental standards, and to finance restructuring of investment, production or export patterns necessitated by the environmental concerns of the developed countries.[21] (serão necessários fundos adicionais para subsidiar pesquisas sobre problemas ambientais de países em desenvolvimento, para compensar grandes deslocamentos de exportações de países em desenvolvimento, para cobrir importantes aumentos no custo de desenvolvimento de projetos devido a padrões ambientais mais elevados e para financiar a reestruturação do investimento, da produção ou do perfil das exportações, que se tornariam necessários pelas preocupações ambientais dos países desenvolvidos).

Na análise das vantagens que a agenda ambiental poderia trazer aos países em desenvolvimento, no entanto, algumas propostas do Relatório surpreendem:

---

[20] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. United Nations Conference on the Human Environment. Development and Environment (Founex Report). p. 33.

[21] Ibid, p. 34.

> In some fields, environment issues open up new possibilities for developing countries. The structural changes in production and trade, as well as the geographical relocation of productive enterprises which might be necessitated by environmental considerations, should provide new opportunities for meeting some of the developmental needs of the developing nations. […] In some cases, developing countries might have a possibility of increasing the inflow of foreign capital and of creating new industries.[22] (Em algumas áreas, questões ambientais abrem novas possibilidades para países em desenvolvimento. As mudanças estruturais na produção e no comércio, e a realocação geográfica de empresas produtivas como conseqüência de considerações ambientais, devem fornecer novas oportunidades para suprir algumas das necessidades de desenvolvimento dos países em desenvolvimento [...]. Em alguns casos, os países em desenvolvimento poderão ter a possibilidade de aumentar a entrada de capital estrangeiro e de criar novas indústrias.).

A partir do Relatório de Founex, o processo preparatório da Conferência deixaria claro que os países em desenvolvimento haviam conseguido ser ouvidos. Ao endossá-lo com entusiasmo, Strong conseguira, com habilidade, afastar o que, segundo Henrique Brandão Cavalcanti, membro da Delegação brasileira à Conferência de Estocolmo, era o seu maior temor: que a Conferência fosse um fracasso antes mesmo de começar.[23] O então Primeiro-Secretário Bernardo de Azevedo Brito – que se tornaria um dos mais ativos diplomatas brasileiros nos foros ambientais, um mês após Founex, declarava em discurso: "Although we cannot be certain that the Conference will be a success, it is now possible to say that it can be

[22] Ibid, p. 4.

[23] Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

a success".[24] (Apesar de não podermos estar certos de que a Conferência será um sucesso, é possível agora dizer que poderá vir a ser um sucesso.). Nos meses seguintes, com a realização dos seminários regionais de Bancoc, Addis Abeba e Cidade do México, e com a realização da II Reunião Ministerial do Grupo dos 77, a posição dos países em desenvolvimento se consolidaria em torno do Relatório de Founex, e seria contornada a possibilidade de levantar-se a falta de legitimidade dos trabalhos do Comitê Preparatório, que, afinal, só agrupava 27 dos 130 países que se esperava reunir em Estocolmo.

Na Terceira Sessão do Comitê Preparatório, que se realizou em Nova York em setembro de 1971, foi examinado o Relatório do Secretário-Geral sobre o andamento dos trabalhos, e discutiu-se a elaboração do Relatório sobre o Estado do Meio Ambiente, cujos coordenadores seriam Barbara Ward e René Dubos, que viria a ser publicado, por ocasião da Conferência, sob o título "Only one Earth" ("Somente uma Terra"), moto oficial da Conferência. Este estudo, realizado por especialistas – alguns dos quais particularmente identificados com o movimento ambientalista nos países desenvolvidos – e sem a participação de governos, preocupava os países em desenvolvimento, por ser um possível contraponto ao Relatório de Founex, como acabou ocorrendo nos países ricos, porque foi muito mais divulgado. Os debates na Segunda Comissão – na qual são discutidos até hoje os temas ambientais no contexto da Assembléia Geral das Nações Unidas – são lembrados pelo brilho e pela virulência do embate entre o Embaixador Miguel Ozório e o Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Daniel Patrick Moynihan – que seria, mais tarde, um dos mais influentes senadores do Partido Democrata – e cujo teor é discutido no capítulo seguinte.

---

[24] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e preparação da Conferência de Estocolmo**. LI Sessão do ECOSOC, Intervenção do Brasil, julho de 71. p. 2.

Durante a XXVI Sessão da Assembléia Geral, foi aprovada a Resolução 2849 sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que, ao incorporar importantes elementos de interesse dos países em desenvolvimento, de certa maneira formalizou o espírito do Relatório de Founex em um texto oficial que orientava os trabalhos de Estocolmo. O texto inclui, igualmente, "in the context of measures designed to improve environmental conditions on a world-wide basis"[25] (no contexto das medidas que visam à melhoria das condições ambientais do mundo inteiro), um apelo ao fim de todos os testes nucleares e à proibição da produção e uso de armas nucleares, químicas e biológicas.

Ao ler o texto final da Resolução, que contém muito mais recomendações que se referem aos direitos dos países em desenvolvimento – e às ameaças a seu desenvolvimento que as questões de meio ambiente poderiam acarretar –, entende-se a decepção com o rumo que a Conferência havia tomado de parte dos países desenvolvidos, mais interessados em avançar com uma agenda essencialmente ambientalista. Restava a estes países, cujas teses haviam sido desestabilizadas no seio das Nações Unidas durante o processo preparatório, a possibilidade de utilizar outros instrumentos – como a mídia, relatórios científicos "independentes" e organizações não-governamentais – para transmitir à opinião pública de seus países a percepção de que a agenda essencialmente ambientalista continuaria a dominar os debates e as deliberações da Conferência. Terminada a IV Sessão do Comitê Preparatório, no entanto, segundo Wade Rowland, "in its largely successful attempt to make itself relevant to the developing countries it [the Stockholm Conference] had decreased its direct relevance to the developed world".[26] (na sua amplamente bem-sucedida tentativa de tornar-se relevante para os países em desenvolvimento, a Conferência de Estocolmo reduziu a relevância para os países desenvolvidos).

[25] UNITED NATIONS, doc. A/RES/2849 (XXVI), 17 de janeiro de 1972, "Development and Environment".

[26] ROWLAND, Wade, op cit, p. 79.

A cerimônia de abertura da Conferência, no dia 4 de junho, foi marcada pela presença da China e a ausência da União Soviética. Era o primeiro grande evento internacional do qual participava a República Popular da China como membro das Nações Unidas. União Soviética, Bulgária, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia, que haviam participado ativamente do processo preparatório, não se fizeram representar, em protesto pela decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1971, de limitar a participação em Estocolmo aos países membros da ONU, ou membros de uma ou mais de suas Agências Especializadas. Com isso, a República Federal da Alemanha, membro da Organização das Nações Unidoas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), podia participar, mas não a República Democrática Alemã.

Os dois documentos que deveriam emanar da Conferência – a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano – haviam sido amplamente discutidos durante o processo preparatório. Todavia, novas discussões e emendas eram previsíveis, uma vez que, dos 115 países presentes à Conferência, somente 27, como mencionado anteriormente, haviam participado do Comitê Preparatório. A discussão do Plano de Ação foi dividida em seis temas distribuídos entre três comissões – Primeira Comissão: planejamento e administração de assentamentos humanos com vistas à qualidade ambiental (tema 1) e aspectos educacionais de informação, sociais e culturais dos assuntos do meio ambiente (tema 4); Segunda Comissão: administração de recursos naturais (tema 2) e desenvolvimento e meio ambiente (tema 5); e Terceira Comissão, presidida pelo Embaixador brasileiro Carlos Calero Rodrigues: identificação e controle dos poluentes de amplo significado internacional (tema 3) e conseqüências institucionais no plano internacional (tema 6).

O Presidente da Conferência, Ingemund Bengtsson, Ministro da Agricultura e Chefe da Delegação da Suécia, tomou a decisão de que as Comissões passariam imediatamente a considerar as propostas

de recomendação para ação internacional, sem qualquer debate geral, e que as recomendações para ação nacional fossem diretamente encaminhadas pelo plenário à atenção dos governos, para sua consideração e para a ação que julgassem apropriada.

> "Como conseqüência dessa proposta", registra o Relatório da Delegação brasileira, "eliminava-se a possibilidade da discussão dos documentos laboriosamente preparados pelo Secretariado-Geral da Conferência […]. Se a decisão salvava a Conferência de um de seus maiores riscos, o de tentar discutir uma impossível massa de material em apenas dez dias, fazia-o à custa de outro risco, certamente menos perigoso, qual fosse, ao retirar as propostas de ação internacional de seu contexto técnico explicativo […], deixá-las pairando em espaço puramente político".[27]

Os debates durante a Conferência – muito menos focados do que no Comitê Preparatório – permitiram a inclusão de todas as questões mais importantes da política internacional naquele momento. Várias delegações mencionaram, no contexto da problemática ambiental, as questões de descolonização (principalmente com relação às colônias portuguesas), *apartheid*, guerra do Vietnã, armas nucleares, aviões supersônicos (o Concorde foi assunto amplamente debatido), territórios ocupados etc. Outras delegações "argued that such matters, although of substantial importance, should be discussed in other organs of the U.N. and were not appropriate to the Conference".[28]

Na medida em que avançava a Conferência, ganhavam espaço os temas previsivelmente mais polêmicos, com dose redobrada de preocupação dos países em desenvolvimento pela recente publicação

[27] MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, p. 22, 23.

[28] UNEP. Summary of the General Debate, UNEP website.

de **The Limits to Growth** e **Blueprint for Survival**. Strong, consciente do mal que o recrudescimento das teses ligadas ao Clube de Roma podia causar, havia expressado muito claramente, em seu primeiro pronunciamento, que o conceito de "no growth" era inaceitável. A ligação conceitual entre desenvolvimento e meio ambiente foi obtida no processo preparatório e se tornaria incontestável durante a Conferência, e – verificar-se-ia mais tarde – marcaria de forma definitiva o tratamento multilateral do meio ambiente. Entretanto, havia ainda diversas áreas em que permaneciam divergências entre Norte e Sul. Nas questões de crescimento demográfico e de soberania, os países em desenvolvimento conseguiram conter as tentativas de inclusão da maioria dos conceitos que lhes pareciam prejudiciais. Nas áreas de financiamento e cooperação, os desenvolvidos também o conseguiram.

Alguns representantes de países ricos demonstraram, no entanto, que existia espaço para uma perspectiva mais otimista ou até para a autocrítica. Robert McNamara, ex-Secretário de Defesa dos EUA – nas presidências Kennedy e Johnson – e, naquele momento, Presidente do Banco Mundial, causou grande indignação entre os ambientalistas ao declarar que:

> "there is no evidence that the economic growth which the developing countries so desperately require will necessarily involve an unacceptable burden on either their own or anybody else's environment. (não há evidências de que o crescimento econômico do qual os países em desenvolvimento precisam desesperadamente vai necessariamente provocar um fardo inaceitável para o meio ambiente destes países ou de outros).

Em uma menção ao que mais tarde se convencionaria chamar de "padrões insustentáveis de produção e consumo nos países desenvolvidos", McNamara afirmou que:

> the achievement of a level of life in accord with fundamental human dignity for the world's two and three quarter billion people is simply not possible without the continued economic growth of the developing nations, and the developed nations as well. But economic growth on the pattern of the past – and most particularly that in the already highly-industrialized wealthy nations – poses an undeniable threat to the environment and to the health of man.[29] (atingir um padrão de vida de acordo com a dignidade humana fundamental para uma população de 2,75 bilhões é simplesmente impossível sem o continuado desenvolvimento econômico tanto de nações em desenvolvimento quanto das desenvolvidas. Mas o crescimento econômico nos padrões do passado – e particularmente aquele das nações ricas já altamente industrializadas – representa uma ameaça inegável ao meio ambiente e à saúde humana.)

Essa questão também foi abordada pelo holandês Sicco Manshold, Presidente da Comunidade Européia:[30]

> Can we in the West […] continue to pursue economic growth on the present pattern? […] If we are to be sincere in our promise to close the gap between the rich and poor nations we must be ready to accept the consequences for our own rate of growth and its direction. […] Are our present social structures and production methods defensible? And what about the problem of the struggle to safeguard the environment? Are we ready – we in the rich countries – to face the consequences? Or will we rather hide behind the struggle to cure the symptoms in order to avoid answering the question?[31] (Podemos nós, no Ocidente, [...]

[29] ROWLAND, Wade, op cit, citado p. 67.

[30] Mansholt foi Ministro da Agricultura dos Países Baixos e um dos idealizadores da Política Agrícola Comum da Comunidade Européia.

[31] ROWLAND, Wade, op cit, citado p. 75.

> continuar a perseguir o crescimento econômico nos padrões atuais? [...] Se formos sinceros na nossa promessa de fechar o fosso entre as nações pobres e ricas, devemos estar prontos para aceitar as conseqüências para nosso ritmo de crescimento e a sua direção. [...] Nossas estruturas sociais e nossos métodos de produção são defensáveis? E o problema da luta pela proteção do meio ambiente? Estamos prontos – nós, nos países ricos – para enfrentar as conseqüências? Ou vamos esconder-nos atrás da luta pela cura dos sintomas, de maneira a evitar responder às perguntas?).

Ao encerrar-se a Conferência, foram aprovados a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, com 26 princípios, e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, com 109 recomendações. O único ponto de toda a negociação que foi encaminhado à consideração da XXVII Assembléia Geral referiase à redação do Princípio 20 da Declaração, para o qual se verificou impasse entre a proposta defendida principalmente pelo Brasil e, outra, defendida pela Argentina. A China procurou, também, encaminhar à Assembléia Geral o Princípio 21, cuja referência a armas nucleares lhe parecia excessivamente branda. A China acabou cedendo e fez declaração sobre suas objeções ao texto.

A questão, que dividiu o Brasil e a Argentina de forma particularmente pública em Estocolmo – e será analisada no próximo capítulo –, acabou por transmitir à comunidade internacional a percepção de grave rivalidade entre os dois países, apesar de Brasil e Argentina terem conseguido apresentar proposta conjunta de texto alternativo, que foi aprovada em plenário durante a XXVII Assembléia Geral.

Principais conquistas e críticas à Conferência

As Nações Unidas, para muitos observadores, teriam saído fortalecidas de Estocolmo, não só porque o sucesso do modelo de

Conferência acabou gerando uma série de outras importantes Conferências nos anos seguintes – como a de População, em Bucareste (1974); a de Mulheres, no México (1975); e a Habitat, em Vancouver (1976) –, mas também porque, de certa maneira, o meio ambiente dava uma nova *raison d'être*[32] a uma organização acusada de não acompanhar as rápidas mudanças do mundo moderno. A maioria dos autores considera que as principais conquistas da Conferência de Estocolmo – independentemente dos êxitos ou derrotas de países específicos ou de grupos negociadores – teriam sido as seguintes: a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (UNEP, pelas iniciais em inglês); o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham; o fortalecimento das organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais.

A entrada definitiva do temário ambiental na agenda multilateral deu-se principalmente pela noção dos principais atores de que seria necessário estar plenamente preparados para enfrentar as ameaças que o tema avançaria e, eventualmente, para aproveitar as oportunidades. A Declaração e o Plano de Ação de Estocolmo criaram a base sobre a qual se iniciaria um processo de negociações que atingiriam tal importância e tamanho grau de complexidade que, à época, nenhum governo podia imaginar.

A criação do PNUMA foi determinante para que se mantivesse um ritmo mínimo de progresso nos debates sobre meio ambiente no âmbito das Nações Unidas nos anos seguintes. Como diz James Gustave Speth, ex-Administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no entanto, o PNUMA é uma "peanut-

32 Ibid, p. 135

sized UN agency tucked away in Nairobi",[33] (microscópica agência das Nações Unidas, perdida em Nairobi), cuja difícil função, desde a sua criação, é a de estimular e coordenar os trabalhos de agências maiores e mais poderosas. Para alguns analistas, o êxito do PNUMA em várias atividades poderia ser atribuído, em grande parte, à forte personalidade e tenacidade de seus dois primeiros Diretores-Executivos: Maurice Strong e Mostafa Tolba.

A necessidade de acompanhamento das questões ambientais pelos próprios países e a perspectiva de canalização de recursos para estudos e projetos ligados a problemas ambientais levaram grande número de países a criar instituições adequadas e a estabelecer, ou aperfeiçoar, programas nacionais de defesa do meio ambiente. No caso brasileiro, logo após a Conferência, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente, a SEMA, no âmbito do Ministério do Interior.[34]

As organizações não-governamentais em Estocolmo "haviam procurado obter informações, oferecer assistência e transmitir pontos de vista, sem, todavia, demonstrar a persistência e a influência que, 20 anos mais tarde, lhes permitiria alcançar melhores resultados na Conferência do Rio", diz Ricardo Neiva Tavares.[35] O PNUMA, no entanto "convidou as ONGs com interesse na área ambiental a apoiar as Nações Unidas 'with a view to achieving the largest possible degree of co-operation and coordination'.".[36] (com vistas a obter o mais amplo grau de cooperação e coordenação possível). Em Estocolmo, ficou clara a diferença entre ONGs naturalistas ou conservacionistas, mais tradicionais, e as ONGs ambientalistas militantes, que colocavam em

---

[33] SPETH, James Gustave. "The Global Environmental Agenda: Origins and Prospects", Yale School of Forestry & Environmental Studies website.Yale University, 2002. p. 11.

[34] GUIMARÃES, Roberto Pereira. **Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil:** contém ampla discussão sobre a criação da SEMA. p. 314 - 334.

[35] TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. p. 97.

[36] Ibid, Resolução 2997 (XVII), citada p. 97.

questão o desenvolvimento baseado na industrialização e que passaram a ter papel muito mais destacado na evolução do debate ambiental.[37]

Estocolmo teve, segundo Roberto Guimarães, "a galvanizing effect within national societies"[38] (um efeito galvanizador dentro das sociedades nacionais), que esse novo tipo de ONG soube explorar de forma extraordinária, mantendo atualizados o interesse e o engajamento de certos setores da população em um número de países cada vez maior. Todas as ONGs de países em desenvolvimento presentes à Conferência, no entanto, "could hardly fill a conference table".[39] (dificilmente podiam preencher uma mesa de reuniões). No Brasil, por exemplo, como lembra Henrique Brandão Cavalcanti, só existiam naquele momento as ONGs mais tradicionais, que contavam com vários membros na Delegação, como ele próprio.[40]

As críticas à Conferência por parte dos ambientalistas mais radicais concentram-se no fato de o processo preparatório ter desviado o foco original da Conferência para a sua inclusão no debate mais amplo do desenvolvimento. Para a maioria dos governos de países em desenvolvimento, esta era a condição *sine qua non* para a própria realização da Conferência. Ao contrário dos ganhos que se podem apontar de maneira mais objetiva e imparcial, é impossível identificar críticas a Estocolmo que não estejam ligadas à sensação de derrota de algumas delegações. Os países desenvolvidos acabaram sendo os mais críticos, pois, certamente, não esperavam o *tournant* que tomaria a Conferência, que acabou sendo possível – e favorável aos países em desenvolvimento – pela divisão que havia entre os próprios desenvolvidos, cujas prioridades não eram coincidentes em vários pontos da agenda.

---

[37] LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. p. 169.

[38] GUIMARÃES, Roberto Pereira, op cit, p. 286.

[39] Ibid, p. 286.

[40] Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

> To put it crudely, the conference had turned out to be something more than the public-relations festival they (United States) had apparently been counting on. They had not been alone in their hopes: most other major industrial powers would also have preferred to see less substantive action.[41] (Dito de forma clara, a conferência transformou-se em mais do que o festival de relações públicas que eles (EUA) aparentemente contavam que fosse. Eles não estavam sós em suas esperanças: a maioria das potências industrializadas também teria preferido ver menos ação substantiva.).

Trinta anos mais tarde, ao avaliar a Conferência de Estocolmo, Strong conclui que:

> The Stockholm Conference starkly brought out the differences between the positions of developing and more industrialized countries but did not resolve them. Indeed, the issues of finance and the basis for sharing responsibilities and costs continue to be the principal source of differences and controversy […] and have become central to international negotiations on virtually every environment and sustainable development subject […] the principal importance of Stockholm was that it established the framework for these negotiations and for the cooperative arrangements they have produced. Most of all, it brought developing countries into a full and influential participation in these processes.[42] (A Conferência de Estocolmo trouxe claramente à tona as diferenças entre as posições dos países em desenvolvimento e daqueles mais industrializados, mas não

[41] ROWLAND, Wade, op cit, p. 100

[42] STRONG, Maurice. "Stockholm Plus 30, Rio Plus 10: Creating a New Paradigm of Global Governance". In: SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 37.

> resolveu estas diferenças. De fato, as questões financeiras e as bases para estabelecer a divisão de responsabilidades e de custos continuam a ser as principais fontes de diferenças e controvérsia [...], e se tornaram centrais nas negociações internacionais sobre qualquer tema de meio ambiente e desenvolvimento sustentável [...]. A principal importância de Estocolmo foi estabelecer o quadro para estas negociações e para os instrumentos de cooperação que elas produziram. Mais do que tudo, [a Conferência] levou os países em desenvolvimento a participar de forma plena e influente nesses processos.).

B) A CONFERÊNCIA DO RIO:

Os números da Conferência do Rio são eloqüentes: o maior evento organizado pelas Nações Unidas até aquele momento, a Conferência reuniu delegações de 172 países e trouxe ao Rio de Janeiro 108 Chefes de Estado ou de Governo. Segundo dados das Nações Unidas, foram credenciados cerca de 10.000 jornalistas e representantes de 1.400 organizações não-governamentais, ao mesmo tempo em que o Fórum Global, evento paralelo, reunia membros de 7.000 ONGs.[43] A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED, em inglês) foi convocada para

> elaborate strategies and measures to halt and reverse the effects of environmental degradation in the context of increased national and international efforts to promote sustainable and environmentally sound development in all countries.[44] (elaborar

[43] BREITMEIER, Helmuth & RITTBERGER, Volker. "Environmental NGOs in an emerging global civil society". In: CHASEK, Pamela. **The Global environment in the twenty-first century**, p. 130.

[44] UNITED NATIONS, doc. A/RES/44/228, "United Nations Conference on Environment and Development."

estratégias e medidas para parar e reverter os efeitos da degradação ambiental no contexto dos crescentes esforços nacionais e internacionais para a promoção do desenvolvimento sustentável e ambientalmente adequado em todos os países).

O Secretário-Geral da Conferência, novamente Maurice Strong, declarou, no último dia de reunião, que a Conferência do Rio havia sido um "historic moment for humanity".[45] (um momento histórico para a humanidade).

Do ponto de vista da percepção pela opinião pública, os dados acima mostraram, antes de tudo, que a questão do meio ambiente, vinte anos após Estocolmo, havia-se tornado suficientemente importante na agenda internacional para justificar o deslocamento de um número inédito de Chefes de Estado e de Governo para uma única reunião. Outro fato que, de imediato, marca uma sensível diferença com relação a 1972 é a realização da Conferência em um país em desenvolvimento – país que chegou a ser considerado a *bête noire* de Estocolmo –[46], indicação de que o tema não era mais considerado um "luxo" de países ricos e, sim, uma questão que exigia um engajamento coletivo da comunidade internacional. Os objetivos dos países em desenvolvimento e os dos países desenvolvidos continuavam, no entanto, sensivelmente diferentes, não obstante as mudanças de percepção quanto ao tema, as transformações radicais no cenário internacional e o novo papel que se parecia esboçar para as Nações Unidas, com a diminuição das tensões entre as superpotências.

O final dos anos 80 e o início dos anos 90, quando foi convocada e preparada a Conferência do Rio, foram marcados pelo fim da Guerra Fria, cuja lógica bipolar se havia impregnado, ao longo de quatro décadas, em quase todas as dimensões do relacionamento entre os

[45] STRONG, Maurice. Discurso na Cerimônia de Encerramento da Conferência do Rio, 14 de junho de 1992.

[46] ROWLAND, Wade, op. cit., p. 53.

Estados. Naquele momento, "vislumbrou-se a possibilidade de que fossem resgatados o humanismo e a ótica universalista como veículos da generalização de valores, como a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, o pluralismo, o fortalecimento do multilateralismo e a solidariedade como cimento do relacionamento entre os Estados".[47]

Aliava-se ao contexto político favorável a confiança na capacidade de crescimento da economia mundial, graças às novas oportunidades de investimento – principalmente para as maiores economias desenvolvidas –, com a abertura dos mercados dos países do leste europeu, assim como os primeiros passos para a abertura econômica da China. Contribuía para esse otimismo, em certa medida, o sucesso vivido por países em desenvolvimento de porte médio, como o Chile, a Malásia ou Cingapura, que haviam optado pela franca liberalização de suas economias nos anos 80 e cujos bons resultados econômicos pareciam indicar que o liberalismo era um caminho adequado para o desenvolvimento. A crise da dívida externa de países que haviam optado por modelos desenvolvimentistas, como o Brasil, fortalecia a tese de "serem 'infrutíferas' quaisquer tentativas de 'intervir' na economia".[48] As discussões sobre o tratamento multilateral das questões comerciais mostravam progressos e, apesar da persistência de subsídios na maior parte dos países e das dificuldades dos países em desenvolvimento em incluir na agenda das negociações temas que lhes são essenciais – como a agricultura -, intensificavam-se os esforços para o encerramento da Rodada Uruguai do GATT, o que acabaria ocorrendo em 1993.

O enriquecimento do debate em torno da questão do meio ambiente nas duas décadas entre Estocolmo e o Rio de Janeiro deu-se em todos os níveis – governamental, não-governamental, empresarial, acadêmico e científico. O fato de que, entre 1973 e 1990, a proporção

47 LAFER, Celso. Discurso no Seminário Rio +10. Rio de Janeiro, 25 de junho de 2002.
48 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Estratégias para um Projeto Nacional**. p. 7.

de países no mundo com sistemas democráticos tenha crescido de 24,6 para 45,4%[49] favoreceu a discussão dos chamados "novos temas" – além de meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico e diferentes tipos de discriminação – nos níveis comunitário, regional e nacional em países em desenvolvimento. Estes temas, provenientes muitas vezes da agenda internacional, e introduzidos de maneira parcial e "de cima para baixo" na agenda interna, passaram a ser discutidos "de baixo para cima", graças à maior participação da sociedade civil nos planos político, social e econômico. Assim, o meio ambiente conquistou, progressivamente, maior legitimidade nos países em desenvolvimento.

Como aponta o economista Charles Kolstad, "intelligent and thoughtful people can have very different beliefs about environmental protection".[50] (pessoas inteligentes e sensíveis podem ter opiniões muito diferentes sobre proteção do meio ambiente). O fortalecimento de novas tendências da "ética ecológica" permitiam integrar o tema do meio ambiente em contextos menos radicais do que os sugeridos pelo biocentrismo, ou ecocentrismo. Segundo João Almino, este "se apóia na negação do antropocentrismo"[51] e, segundo Kolstad, "views human as just another species with no special claim to the world resources".[52] (vê o ser humano como apenas outra espécie que não deveria ter direitos especiais com relação aos recursos naturais). Contrapõe-se a essa visão o conceito de sustentabilidade, o entendimento de que o equilíbrio do meio ambiente não é incompatível com o progresso do homem, que passa a ser aceito até por ecologistas e ativistas ecológicos como uma "fresh alternative to blind economic growth".[53] (nova alternativa ao crescimento econômico *per se*).

---

[49] BREITMEIER, Helmuth & RITTBERGER, Volker, op cit, citado p. 140.

[50] KOLSTAD, Charles D. **Environmental Economics**. p. 30.

[51] ALMINO, João, op cit, p. 39.

[52] KOLSTAD, Charles D, op cit, p. 30.

[53] Ibid, p. 31.

Um dos motivos pelos quais a "sustentabilidade" ganhava cada vez mais adeptos era a própria dificuldade de defini-la. Com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, surge uma definição do conceito de desenvolvimento sustentável com ampla aceitação, que se tornaria quase "oficial": "desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades".[54]

Segundo Egon Becker,

> the career of "sustainable development" as a keyword for a new understanding of the modern world results from its function as a link between two different crisis discourses – one being on the environment and the other on development; and the tacit promise of a possible rescue from both crises.[55] (a trajetória de "desenvolvimento sustentável" como expressão-chave para uma nova compreensão do mundo moderno resulta de sua função como vínculo entre dois diferentes discursos em crise – um, o do meio ambiente, e outro, o do desenvolvimento – e como promessa de um possível resgate dessas crises).

A noção de que o desenvolvimento sustentável se baseia em três pilares – o econômico, o social e o ambiental – favorece, nas discussões do Rio de Janeiro, tanto as prioridades dos países desenvolvidos, quanto aquelas dos países em desenvolvimento.

Um ano após a Conferência de Estocolmo ocorreu o primeiro choque do petróleo, que, além de suas conhecidas conseqüências para a economia mundial, também obrigou os países a enfrentar, no curto prazo, uma das maiores ameaças vistas pelos ecologistas: a escassez

---

[54] ALMINO, João. op cit., p. 100.

[55] BECKER, Egon. "Fostering Transdisciplinary Research into Sustainability in an Age of Globalization: A Short Political Epilogue". In: BECKER, Egon and JAHN, Thomas (Eds.). **Sustainability and the Social Sciences**. p. 287.

de recursos naturais. As lições das crises do petróleo de 1973 e 1979 tiveram fortes repercussões no pensamento ecológico, e favoreceram o que João Almino[56] chama de "pensamento ecológico tecnocêntrico otimista", que defende a idéia de que, "através da nova revolução tecnológica, ingressamos numa era pós-industrial [...] caracterizada pela expansão dos serviços e da informática, pelo uso menos intensivo dos recursos naturais propiciado pelo emprego de novos materiais e pelo desenvolvimento de tecnologias em campos novos (biotecnologia, por exemplo)".[57.]

A teoria econômica, nesse período, integrou progressivamente as questões ambientais, e certos autores chegaram a afirmar que o meio ambiente não seria uma entidade separada da economia e que não haveria mudança no meio ambiente sem impacto econômico.[58] O crescente interesse da academia, impulsionado por estudos das Nações Unidas e de organismos como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), permitiram a distinção – ou evolução – entre economia ecológica ("ecological economics") e economia ambiental ("environmental economics"): a primeira, segundo Charles Kolstad, "tends to involve ecologists who have extended their discipline and paradigm to consider humans and the economy" (tende a envolver ecologistas que estenderam sua disciplina e seu paradigma para levar em consideração os seres humanos e a economia). A segunda "tends to involve economists who have extended their discipline and paradigm to consider the environment".[59] (tende a envolver economistas que estenderam sua disciplina e seu paradigma para levar em consideração o meio ambiente).

---

[56] ALMINO, João. op cit, p. 50-51.

[57] Ibid, p. 51.

[58] TURNER, R. Kerry, PEARCE, David and BATEMAN, Ian. **Environmental Economics: an elementary introduction**. p.VII.

[59] KOLSTAD, Charles D, op cit, p. 5.

Para os economistas Turner, Pierce e Bateman, a economia ecológica não desconsidera o argumento moral de defesa do meio ambiente, mas acredita que:

> [...] the economic argument is often more powerful, and especially so when, as is frequently the case, the "right thing" by nature contradicts other rights such as the right to develop economically and the right to have food and shelter".[60] (o argumento econômico é muitas vezes mais poderoso, especialmente quando, como ocorre freqüentemente, a "coisa certa" do ponto de vista da natureza contradiz outros direitos, como o direito ao desenvolvimento econômico e o direito a ter casa e comida).

Segundo os mesmos autores, a essência da economia ambiental:

> lies in a sequence of logical steps: assessing the economic importance of environmental degradation; looking for the economic causes of degradation; and designing economic incentives to slow, halt and reverse that degradation.[61] (repousa em uma seqüência de etapas lógicas: avaliação da importância econômica da degradação ambiental, busca das causas econômicas da degradação, e desenvolvimento de incentivos econômicos para desacelerar, parar e reverter a degradação).

Grande evolução sofrera, também, a atitude do empresariado internacional, como demonstra o livro, publicado no início de 1992 pelo industrial suíço Stephan Schmidheiny, Presidente do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (Business Council for Sustainable Development, BCSD), intitulado **Mudando o Rumo.**

---

[60] TURNER, R. Kerry, PEARCE, David and BATEMAN, Ian, op cit, p.VIII.

[61] Ibid, p.VII.

Uma perspectiva Empresarial Global sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. Este livro pretendia, de certa forma, ter o impacto sobre a Conferência do Rio, que teve a publicação **The Limits to Growth** em Estocolmo. O BCSD reunia, naquele momento, 48 grandes empresários, quinze dos quais de países em desenvolvimento. Ao contrário do Clube de Roma, que pregava soluções que atingiam o direito ao desenvolvimento dos países mais pobres e populosos, o BCSD propunha soluções globais: "cada país tem suas próprias precondições e necessidades, seu próprio caminho de Desenvolvimento. Entretanto, certos conceitos oferecem a todos os países uma orientação para o futuro".[62] O livro chega até a admitir que "muitos líderes nos países em desenvolvimento [...] temem que os países da OCDE venham a ditar as condições ecológicas sob as quais a ajuda será concedida. Suas suspeitas de condicionalidade e protecionismo verde são procedentes".[63]

A nova atitude do empresariado dá-se, em grande parte, pelo progressivo conhecimento dos custos reais de empreendimentos que levam em consideração aspectos ambientais, ou que estão dirigidos a sanear problemas ambientais. No momento em que se discutia a Conferência de Estocolmo, tanto governos quanto grupos empresariais temiam os possíveis custos das medidas que favoreceriam o meio ambiente. Segundo o Relatório Brundtland:

> some felt that they would depress investment, growth, jobs, competitiveness, and trade while driving up inflation. Such fears proved misplaced. A 1984 survey by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), of assessments undertaken in a number of industrial countries, concluded the expenditures on environmental measures over the

[62] SCHMIDHEINY, Stephan. **Mudando o Rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente**. p. 162.

[63] Ibid, p. 165.

> past two decades had a positive short-term effect on growth and employment as the increased demand they generated raised the output of economies operating at less than full capacity.[64] (alguns acreditavam que isto diminuiria os investimentos, o crescimento, os empregos, a competitividade e o comércio, e elevaria a inflação. Ficou provado que esses temores eram incorretos. Uma pesquisa da OCDE de 1984 sobre avaliações feitas em diversos países industrializados concluiu que gastos em medidas favoráveis ao meio ambiente durante as duas décadas anteriores tiveram impacto positivo, em curto prazo, sobre o crescimento e o emprego, uma vez que a demanda adicional gerada por estes gastos elevou o produto das economias que operavam abaixo da capacidade total).

Finalmente, a influência da comunidade científica fortaleceu-se nos anos que se seguiram à Conferência de Estocolmo, principalmente graças aos processos negociadores da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, encerrado em março de 1985, e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, encerrado em setembro de 1987. Em treze anos, um fenômeno até então desconhecido passou da discussão no âmbito científico à sua regulamentação, graças a instrumentos internacionais que se tornariam referências para a diplomacia ambiental, criando "new standards in international relations".[65] (novos parâmetros para as relações internacionais).

Os estudos de Sherwood Rowland e Mario Molina sobre o potencial de destruição da camada de ozônio dos gases CFCs (clorofluorcarbonos), publicados em 1974 ("Stratospheric Sink for

---

[64] WORLD COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Our Common Future**. p. 211.

[65] TOLBA, Mostafa K. **Global Environmental Diplomacy: negotiating environmental agreements for the world**, p. 55.

Chlorofluoromethanes: Chlorine Catalysed Destruction of Ozone"), trouxeram, em 1995, o primeiro – e até hoje único – Prêmio Nobel para pesquisa na área de meio ambiente. Uma série de estudos nos anos seguintes comprovou que existiam fortes motivos para que se justificasse um esforço internacional para a restrição do uso de CFCs. O PNUMA teve papel determinante ao promover uma reunião em Washington, em 1977, que discutiu a camada de ozônio e as mudanças causadas pelas atividades humanas, e os efeitos dessas mudanças sobre o homem, a biosfera e o clima.

Um dos resultados da reunião foi a criação, pelo PNUMA, junto com a Organização Meteorológica Mundial (OMM), de um Comitê de Coordenação sobre a Camada de Ozônio (Coordination Committee on the Ozone Layer), que passou a apresentar, duas vezes ao ano, os resultados das avaliações da destruição da camada de ozônio e suas conseqüências. Após acumular maiores informações científicas, criou-se, em 1981, o Grupo de Trabalho *ad hoc* para a preparação de uma convenção-quadro sobre a proteção da camada de ozônio, que se reuniu quatro vezes até a Conferência de Viena.

Richard Elliot Benedick, o principal negociador norte-americano da Convenção de Viena e do Protocolo de Montreal, afirma em seu livro **Ozone Diplomacy** que havia pouca expectativa de sucesso, uma vez que o objetivo era:

> craft an international accord based on unproved scientific theory that certain antropogenic chemicals could destroy a remote gas in the stratosphere and thereby possibly bring harm to human health and the environment in the distant future.[66] (elaborar um acordo internacional baseado em uma teoria científica não comprovada de que certos químicos antropogênicos podiam

[66] BENEDICK, Richard Elliot. **Ozone Diplomacy: new directions in safeguarding the planet**. p. IX.

> destruir um remoto gás na estratosfera e, conseqüentemente, provocar dano eventual à saúde humana e ao meio ambiente em futuro distante).

O êxito das negociações, no entanto, foi extraordinário, e, mais do que qualquer outro instrumento internacional na área ambiental – até as negociações do Protocolo de Quioto –, a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal conseguiram envolver governos, comunidades científica e acadêmica, a indústria, a mídia e a opinião pública, e mostrar, igualmente, como aponta o professor canadense Philippe Le Prestre, "que um acordo preventivo era possível, mesmo na ausência de conhecimentos precisos. A incerteza científica pode até jogar a favor da cooperação".[67] Nesse contexto de entusiasmo, iniciaram-se, no final da década, as negociações das duas Convenções que foram abertas para assinatura na Conferência do Rio: a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica.

O fator decisivo para a convocação de uma nova Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente foi, sem dúvida, o Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como Relatório Brundtland. A Comissão, criada em 1983 e presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, conseguiu galvanizar novo interesse nos países desenvolvidos pelas questões de meio ambiente, confirmando o fenômeno de "atenção cíclica aos problemas" de meio ambiente, apresentado por Anthony Downs em "Up and Down with Ecology, the Issue-Attention Cycle".[68]

Essa variação no grau de interesse pela questão ambiental, comenta Le Prestre, revela-se em fases de mobilização, adoção de programas e criação de novas instituições, seguidas de fase de desinteresse progressivo, "seja porque se pense que o problema foi

---

[67] LE PRESTRE, Philippe, op cit, p. 36.

[68] Ibid, citado p. 78.

resolvido, seja porque se perceba que o problema é mais complicado do que parecia – o conhecimento é escasso, os custos são elevados e o esforço precisará ser mais prolongado do que o previsto.".[69] Esse fenômeno, segundo John Kingdon[70] afeta igualmente os governos, "quando os funcionários se dão conta de que todo sucesso não será alcançado sem custos econômicos, sociais e políticos".

A estagnação da economia européia e o período inicial das mudanças radicais na economia norte-americana, promovidas pelo Governo de Ronald Reagan, foram momentos em que o meio ambiente deixou de ser prioritário nos países mais ricos. Muitos problemas do meio ambiente nesses países – notadamente o controle da poluição – já haviam sido tratados ou contornados a um custo inferior ao imaginado, mas na Europa e nos Estados Unidos crescia a preocupação com a previsão de custos elevados de uma nova onda ambientalista, na qual se buscasse alterar significativamente os padrões de produção e consumo. O Relatório Brundtland, que aponta várias áreas nas quais progressos ainda podem ser feitos nos países ricos sem custos excessivos, chegou no momento em que se fortalecia nova fase de atribuição de todos os males aos países em desenvolvimento ou aos países do bloco socialista. Esta fase foi impulsionada, com certa justificativa, pelo trauma que causou na Europa Ocidental o acidente na central nuclear de Chernobyl, na União Soviética, em 1986. Como aponta o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães:

> Para os Governos dos países industrializados, diante da pressão de sua opinião pública para reduzir os níveis de poluição, há duas estratégias, que podem ser simultâneas ou alternativas: a) reduzir suas emissões [...] com custos políticos e financeiros consideráveis; e/ou b) aumentar a pressão sobre os países subdesenvolvidos,

[69] Ibid, p. 78.

[70] Ibid, citado p. 78.

> para que reduzam sua pequena participação na degradação do meio ambiente, através de um processo de transferência e de magnificação de responsabilidades.[71]

O Relatório Brundtland foi o resultado de cerca de quatro anos de trabalho da Comissão Mundial para Meio Ambiente e Desenvolvimento, instituída pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Diversos autores colocam o Relatório, publicado sob o nome "Our Common Future", na mesma linhagem de **The Limits to Growth**, publicado em 1972 sob os auspícios do Clube de Roma. Do ponto de vista de impacto sobre o público não-especializado, talvez seja correto associar as duas obras, que tiveram, ambas, ampla divulgação. No entanto, a primeira, como já se viu, representou uma reflexão de um grupo restrito, que analisou, de maneira fria e calculista, soluções para que o mundo desenvolvido não tivesse de diminuir, ou melhor, não parasse de elevar seu padrão de vida.

A Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, por sua vez, era composta por 23 comissários de 22 países, que atuaram sem vinculação com seus governos: Noruega (Presidente), Sudão (Vice-Presidente), Alemanha, Arábia Saudita, Argélia, Brasil (Paulo Nogueira Neto), Canadá (dois representantes, um dos quais Maurice Strong), China, Colômbia, Côte d'Ivoire, Estados Unidos, Guiana, Hungria, Índia, Indonésia, Itália, Iugoslávia, Japão, México, Nigéria, União Soviética e Zimbábue. Foram encomendadas dezenas de estudos e consultadas milhares de pessoas nas mais variadas áreas. Membros da Comissão visitaram inúmeros países, entre os quais o Brasil, nos quais realizaram reuniões com comunidades locais para discutir as questões do meio ambiente e do desenvolvimento.[72]

---

[71] GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, op cit, p. 15 e 16.

[72] DEAN, Warren. **A Ferro e Fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira**. p.344. Dean descreve a visita dos membros da Comissão Brundtland, em 1985, a Cubatão ("As fábricas paralisavam suas atividades à medida que a comissão

As conclusões do Relatório não poupam os países desenvolvidos nem aqueles em desenvolvimento, mas oferecem alternativas e apontam caminhos viáveis que não excluem o desenvolvimento dos pobres e o questionamento dos padrões dos países mais ricos. Se há um documento que se pode comparar ao Relatório Brundtland, este seria o Relatório de Founex: ambos enfocam o meio ambiente no contexto do desenvolvimento e estabelecem a base conceitual das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro.

Vale ressaltar os avanços que haviam sido obtidos após a Conferência de Estocolmo em dois importantes processos negociadores, no direito do mar e na área de resíduos perigosos. Após nove anos de negociações, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar havia sido aberta à assinatura em 1982, mas só entraria em vigor em 1994, um ano após a sexagásima ratificação (o Brasil a ratificou em 1988). A Convenção da Basiléia sobre o Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito foi adotada em 1989 e entrou em vigor um mês antes da abertura da Rio-92 (o Brasil ratificou a Convenção nesse mesmo ano).

A Convenção de Viena, o Protocolo de Montreal e o Relatório Brundtland tornaram viável a Conferência do Rio, que, se não foi "clearly the most important […] high level intergovernmental conference ever held on our planet" (claramente a conferência intergovernamental de alto nível mais importante já realizada em nosso planeta), como declarou Strong,[73] ou "a mais importante reunião na história da humanidade", segundo José Lutzenberger,[74] representou,

excursionava pelo local, manobra que não passou despercebida.") e a São Paulo ("Na sede da Cetesb, em São Paulo, a comissão deparou com centenas de cidadãos aterrorizados e irados, de todo o Sul do Brasil – ela nunca havia visto semelhante multidão ansiosa para 'se queixar do que fizeram a seu mundo'.").

[73] STRONG, Maurice. Discurso na Cerimônia de Encerramento da Conferência do Rio, 14 de junho de 1992.

[74] LUTZENBERGER, José. Discurso na I Sessão do Comitê Preparatório da Conferência de 1992. Nairobi, 29 de agosto 1990.

certamente, o momento em que o meio ambiente despertou maior interesse em todo o século XX.

Análise dos principais temas da Conferência do Rio e das reuniões preparatórias

Pela Resolução 44/228, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 22 de dezembro de 1989, foi aceito o oferecimento do Governo brasileiro para sediar a Conferência. A partir da aprovação desta Resolução, como apontou em 1994 o então Ministro Pedro Motta Pinto Coelho, o desenvolvimento sustentável "passa a ser um trunfo para os países do Sul" e propicia "a retomada das negociações globais entre o Norte e o Sul, num momento em que a agenda internacional já havia há muito excluído tais negociações de seu calendário".[75] O próprio nome oficial da Conferência – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – incorpora as aspirações do Sul. A Conferência do Rio teria o nome que sintetizava, na realidade, os trabalhos de Estocolmo, ou melhor, o Relatório de Founex, que se intitulava "Report on Development and Environment". Isso também ocorreria com o nome oficial da Cúpula de Joanesburgo – sobre Desenvolvimento Sustentável –, expressão que sintetiza os trabalhos do Rio, e que foi cunhada pelo Relatório Brundtland.

A Resolução relacionava vinte e três objetivos para a Conferência, divididos em quatro grupos. O primeiro concentrava-se nos temas relativos à identificação de estratégias regionais e globais, com vistas a restabelecer o equilíbrio do meio ambiente e evitar a continuação de sua degradação no contexto do desenvolvimento econômico e social, e na questão do avanço do direito ambiental. O segundo reunia os objetivos associados à relação entre degradação

[75] COELHO, Pedro Motta Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico". In: Caderno do IPRI, n. 18. p. 25.

ambiental e o quadro econômico mundial, bem como à necessidade de recursos financeiros. O terceiro grupo incluía as questões de formação de recursos humanos, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de informação. O quarto grupo, finalmente, abordava os aspectos institucionais pertinentes à execução das decisões da Conferência.

O Comitê preparatório, presidido com grande eficiência, segundo os mais diversos testemunhos, por Tommy Koh, Embaixador de Cingapura em Washington,[76] reuniu-se quatro vezes: a primeira Sessão, em Nova York, foi em março de 1990; a segunda e a terceira Sessões em Genebra, em março/abril e em agosto/setembro de 1991, e, finalmente, a quarta Sessão em Nova York, em março/abril de 1992. De acordo com o Relatório da Delegação brasileira, somente a partir da terceira sessão começaram a ser obtidos resultados palpáveis com referência aos documentos-chave que deveriam ser adotados no Rio. "A complexidade da temática da Conferência" foi um dos motivos do lento começo das negociações, assim como "a relutância dos países desenvolvidos em debater proposições à luz do enfoque integrado meio ambiente/desenvolvimento".[77]

Um fator que daria à Conferência caráter particular foi a atribuição, desde a sua convocação, de importante papel às organizações não-governamentais, em reconhecimento ao crescimento exponencial da influência das ONGs na área ambiental, desde Estocolmo, junto a governos, a organismos multilaterais, à mídia e, principalmente, junto à opinião pública. O Relatório Brundtland, como lembra Ricardo Neiva Tavares, havia constituído "estímulo adicional para a atuação das ONGs na área ambiental, não apenas ao ressaltar o fracasso governamental em promover o desenvolvimento sustentável, mas também ao reconhecer papel indispensável para aquelas

[76] Koh havia sido determinante para o êxito das negociações sobre Direito do Mar.

[77] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 20.

organizações 'in maintaining the high degree of public and political interest required as a basis for action'."[78] (em manter o alto grau de interesse público e político necessário como base para a ação).

A participação de especialistas, cientistas, acadêmicos e outros representantes da sociedade de maneira geral também contribuía para dar ao público a sensação de que não seria mais uma Conferência na qual os burocratas destruiriam os sonhos de uma geração. Segundo o jornalista Gregg Easterbrook, em seu livro **A Moment on the Earth: the coming age of environmental optimism**:

> By the time Rio rolled around, traditional diplomats were horrified […], since the issues in play were technical questions requiring the negotiators to consult scientists and non-governmental organizations. This turn of events is terrific […] Perhaps […] environmental concerns will be among the best things ever to happen to international relations.[79] (Ao iniciar-se a Conferência do Rio, os diplomatas tradicionais estavam horrorizados [...], já que as questões em pauta eram técnicas e exigiam que os negociadores consultassem cientistas e organizações não-governamentais. Essa evolução foi muito positiva [...] Talvez [...] as preocupações ambientais estejam entre as melhores coisas que já aconteceram para as relações internacionais.).

A opinião pública manteve-se interessada até o final da Conferência, o que certamente teve influência sobre o tratamento de certos temas. Mas a dose considerável de ingenuidade da mídia e de algumas ONGs – e, conseqüentemente, da opinião pública – provocou certa desilusão. Para muitos, como expressou a revista **The Economist**, em seu editorial sobre os resultados da Conferência do Rio: **"**After all

[78] TAVARES, Ricardo Neiva, op cit., p. 100.

79 EASTERBROOK, Gregg. **A Moment on the Earth: the coming age of environmental optimism**. p. 468.

the idealism, the Earth Summit turned out to be mainly about money and sovereignty. That should not be surprising: those are the main themes of most international meetings".[80] (Após todo o idealismo, a Cúpula da Terra passou a tratar principalmente de dinheiro e de soberania. Isto não deveria surpreender: estes são os temas principais da maioria dos encontros internacionais).

Um fenômeno interessante foi o resultado da grande interação ocorrida entre as ONGs de países ricos e de países em desenvolvimento em função da Conferência. Por um lado, muitas ONGs de países ricos descobriram que as prioridades nos países pobres podiam ser diferentes. Esse fenômeno manifestou-se de maneira particularmente surpreendente no seio das grandes ONGs transnacionais: em seu livro "Divided Planet: the ecology of rich and poor", o jornalista e ambientalista Tom Athanasiou relata que:

> just before the Earth Summit, […] Greenpeace's German, Dutch and British offices (the "G-3") refused to distribute copies of *Beyond UNCED*, a fine pamphlet produced for the Rio gathering by Greenpeace USA and Greenpeace Latin America. The G-3, it turned out, strongly objected to its use of "leftist" terms like "social equity" and even "democracy". When I asked Paul Hohnen, head of Greenpeace International´s political unit, about the flap [...] [he] appealed to Greenpeace's canvassers, who "can't be expected to go door-to-door raising money for a socialist organization.[81] (pouco antes da Cúpula da Terra [...], os escritórios da Greenpeace na Alemanha, nos Países Baixos e no Reino Unido (o "G-3") recusaram-se a distribuir cópias de "Além da Conferência do Rio", um bom panfleto produzido para a Conferência pelos Greenpeace dos EUA e da América Latina.

[80] THE ECONOMIST, 13 de junho de 1992, p. 12.

[81] ATHANASIOU, Tom. **Divided Planet: the ecology of rich and poor**. p. 17.

> O G-3 objetava o uso de termos "esquerdistas" tais como "equidade social" e até "democracia". Quando eu perguntei a Paul Hohnen, chefe da unidade política do Greenpeace Internacional sobre o documento [...], ele apelou para o fato de que os os encarregados de arrecadar fundos "não podiam ir de porta em porta, pedindo dinheiro para uma organização socialista").

A mudança de foco de muitas ONGs resultou, também, de diversas iniciativas em países do Terceiro Mundo, que não obtiveram bons resultados por ignorarem as comunidades locais. Apesar de a proteção da natureza ter mais atrativo para o público dos países desenvolvidos, a questão social inevitavelmente ganhou maior espaço, na medida em que se democratizavam os países em desenvolvimento e que os ambientalistas se viam obrigados a respeitar as prioridades dos grupos locais diretamente envolvidos. Segundo Athanasiou:

> it is past time for environmentalists to face their own history, in which they have too often stood not for justice and freedom, or even for realism, but merely for the comforts and aesthetics of affluent nature lovers. They have no choice. History will judge greens by whether they stand with the world's poor.[82] (já é mais do que tempo para os ambientalistas enfrentarem a própria história, durante a qual eles freqüentemente apoiaram não a justiça e a liberdade, nem mesmo o realismo, mas meramente o conforto e a estética dos ricos amantes da natureza. Eles não têm escolha. A história julgará os verdes pelo critério de terem ficado ou não do lado dos pobres do mundo.).

Os principais documentos que seriam assinados na Conferência do Rio não dependiam todos do Comitê Preparatório: a Convenção

[82] Ibid, p. 304.

sobre Diversidade Biológica foi negociada pelo Grupo de Trabalho de Especialistas Técnicos e Jurídicos, redenominado, em 1991, Comitê Intergovernamental de Negociação de uma Convenção sobre Diversidade Biológica. A mudança do clima, por sua vez, começou a ser discutida, de 1988 a 1990, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM), com o apoio dos estudos do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, conhecido pela sigla, em inglês, IPCC. O IPCC, criado em 1988, reúne mais de mil cientistas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e constitui o principal foro para a avaliação dos conhecimentos científicos sobre mudança do clima.

Em maio de 1989, o PNUMA e a OMM passaram a promover "reuniões de grupos restritos que tinham por objetivo arrolar elementos para um projeto de convenção".[83] Em 1990, as negociações da Convenção sobre Mudança do Clima passaram a realizar-se sob a égide da Assembléia Geral das Nações Unidas, com a criação do Comitê Intergovernamental Negociador de uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, decisão que enfraqueceu o PNUMA, na medida em que lhe retirou a liderança nas negociações.

Segundo Mostafa Tolba, em seu livro **Global Environmental Diplomacy**:

> for reasons that were never clearly stated, the convening governments removed the proceedings for the preparation of a Framework Convention on Climate Change from management by the UNEP. It has been speculated that the developed countries were not ready for the positive action and concrete measures advocated by the UNEP executive director.[84] (por motivos nunca

[83] VARGAS, Everton. **Parceria Global? As alterações climáticas e a questão do desenvolvimento**. p. 62.

[84] TOLBA, Mostafa, op cit, p. 95.

esclarecidos, os governos retiraram o processo de preparação da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima do PNUMA. Especulou-se que os países desenvolvidos não estavam prontos para as ações positivas e as medidas concretas advogadas pelo Diretor-Executivo do PNUMA.).

Na realidade, essa mudança de foro negociador refletiu o interesse de um grupo de países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, que preferiam ver a Convenção ser negociada muito mais sob o ângulo político e econômico do que sob uma orientação técnica e científica. "Para uma convenção que contemplasse os interesses dos países em desenvolvimento, era fundamental que as questões econômicas tivessem relevo na negociação. A decisão da Assembléia Geral, portanto, foi crucial para permitir um resultado equilibrado, amplo e favorável a nossos interesses".[85] Ao final da Conferência do Rio, o Brasil apoiaria outra decisão que seria interpretada como uma nova demonstração de enfraquecimento do PNUMA: a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) "para monitorar os progressos realizados na implementação da Agenda 21 e das atividades relacionadas com a integração dos objetivos de meio ambiente e desenvolvimento em todo o sistema das Nações Unidas".[86] Na realidade, como recorda o Ministro Everton Vargas, Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores, "tendo em vista que o PNUMA não tem mandato na área de desenvolvimento, a CDS foi criada como forma de dar maior perfil político e de reunir as várias agências e órgãos das Nações Unidas que tratam das matérias relacionadas ao desenvolvimento sustentável."[87]

---

[85] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 25.

[86] CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Parágrafo 38.13(a).

[87] Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

A Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima é provavelmente o documento internacional mais debatido dos últimos anos, não só pela polêmica que se verificou, desde o início das negociações, por motivo das profundas divergências Norte-Sul – e, também, entre os países desenvolvidos –, mas, sobretudo, pelo impasse a respeito da entrada em vigor do Protocolo adotado na 3ª Reunião das Partes da Convenção, em Quioto, em 1997, que persistiu até novembro de 2004, quando a Rússia ratificou o Protocolo e permitiu sua entrada em vigor em fevereiro de 2005. A Convenção-Quadro era, para muitas delegações, o documento mais importante a ser assinado no Rio. Outras delegações consideravam que havia excessiva atenção com relação à mudança do clima. Na opinião expressada pelo **The Economist**, em seu editorial sobre o início da Conferência, "the main certainty about global warming is that its consequences are uncertain and far off, whereas the measures needed to prevent it are immediate and (in some cases) costly".[88] (a principal certeza sobre o aquecimento global é de que suas conseqüências são incertas e distantes, enquanto as medidas necessárias para preveni-lo são imediatas e, em alguns casos, caras.).

Várias questões, como as incertezas científicas, tornaram o processo negociador particularmente complicado, mas o custo das medidas que permitiriam desacelerar o processo de aquecimento global foi o fator que maiores dificuldades provocou, dividindo as delegações em basicamente três grupos: 1) os países em desenvolvimento, que esperavam recursos financeiros novos e adicionais e a transferência de tecnologia, para tomar as medidas que exigem maiores recursos, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; 2) os países ricos, representados principalmente pelos membros da Comunidade Européia, que já haviam progredido na diminuição de emissões e cujos gastos para atingir as primeiras metas sugeridas não

[88] THE ECONOMIST, 30 de maio de 1992. p. 12.

pareciam proibitivos; e 3) outros países ricos, como os Estados Unidos, e países produtores de petróleo, que não viam como possível atingir as metas sugeridas sem sacrifícios econômicos excessivos.

A solução encontrada foi a de diluir o texto, e não mencionar metas específicas, mas houve, pelo menos, consenso quanto à necessidade de redução das emissões de gases de efeito estufa. Segundo Daniel Bodansky, em **The History of the Global Climate Change Regime**, a Convenção:

> reflects a carefully balanced compromise […]. Many of its provisions do not attempt to resolve differences so much as paper them over, either through formulations that preserved the positions of all sides, that were deliberately ambiguous, or that deferred issues until the first meeting of the conference of the parties. From this perspective, the Convention represents not an end point, but rather a punctuation mark in an ongoing process of negotiation.[89] (reflete um compromisso que resulta de equilíbrio delicado [...] Vários de seus dispositivos não procuram resolver diferenças e, sim, levá-las adiante, ou por meio de formulações que preservem as posições de todas as partes, deliberadamente ambíguas, ou deixando que as questões sejam abordadas na primeira Conferência das Partes. Sob esta perspectiva, a Convenção representa não um ponto final, mas uma vírgula em um processo de negociação aberto.).

O impasse que se evitou na Convenção, e que permitiu que os Estados Unidos a assinassem e a ratificassem, foi apenas postergado, e reapareceu com toda a força no Protocolo de Quioto.

---

[89] BODANSKY, Daniel. "The History of the Global Climate Change Regime": In: LUTERBACHER, Urs and SPRINZ, Detlef (Eds.). **International Relations and Global Climate Change**. p. 34.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada no Rio de Janeiro por 154 países, estabelece três objetivos muito claros: a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes; e a repartição justa e eqüitativa dos benefícios derivados da utilização desses recursos. A Convenção exigiu longas e penosas negociações que procuraram encontrar um enfoque satisfatório para uma questão que parte de uma realidade difícil: dois terços dos recursos genéticos mundiais encontram-se em países em desenvolvimento, mas a grande maioria dos recursos tecnológicos e financeiros para explorá-los pertence aos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, existia – e continua a existir – a percepção de certos setores de que os recursos biológicos e genéticos deveriam ser incluídos entre os *global commons*.[90]

Apesar das concessões feitas para contemplar as principais reticências norte-americanas na área de propriedade intelectual, a Convenção não foi assinada pelos Estados Unidos no Rio (a Convenção foi assinada durante o Governo Clinton, mas os EUA ainda não a ratificaram). Com o argumento de que grande parte da tecnologia foi desenvolvida e patenteada por empresas privadas, a sua transferência, segundo os países industrializados, deveria ser feita segundo as normas de proteção da propriedade intelectual e de acordo com as regras de mercado. Segundo Mostafa Tolba, o consenso foi obtido "over a text of the convention that pleased no one. This seems a good indication that the provisions of the convention were balanced".[91] (sobre um texto que não agradou ninguém. Isto parece uma boa indicação de que havia equilíbrio entre os dispositivos da convenção)

Os principais documentos negociados pelo Comitê Preparatório, para serem aprovados no Rio foram, portanto, a

[90] Uma ampla discussão dos "global commons" é feita por Le Prestre, op cit, p. 41 a 60.

[91] TOLBA, Mostafa, op cit, p. 159.

Agenda 21, a Declaração do Rio e a Declaração de princípios sobre florestas.

A Agenda 21, apesar de longa e ambiciosa – mais de seiscentas páginas, com propostas de ações em mais de uma centena de áreas, para serem executadas ao longo de décadas – , revelou-se documento profundamente relevante. Trata-se de um programa de ação que atribui novas dimensões à cooperação internacional e estimula os governos, a sociedade civil e os setores produtivo, acadêmico e científico a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio ambiente.

O documento está organizado em quatro seções. São elas: Seção 1: as dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável (dois dos três pilares do desenvolvimento sustentável); Seção 2: gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável (terceiro pilar do desenvolvimento sustentável), dividida em a) proteção da atmosfera, b) desertificação e seca, c) oceanos, d) água doce, e) resíduos, f) diversidade biológica e g) combate ao desflorestamento; Seção 3: fortalecimento dos grupos sociais na implementação do objetivo do desenvolvimento sustentável (mulheres, crianças, indígenas, ONGs, sindicatos, academia, etc.); e Seção 4: meios de implementação, dividida em a) recursos e mecanismos financeiros; b) tecnologia; c) instituições e d) instrumentos jurídicos.

As negociações da Agenda 21 avançaram consideravelmente durante o III e IV Comitês Preparatórios, mas, apesar desses progressos, uma parte significativa do documento (cerca de 15%) chegou ao Rio para ser ainda negociada. A idéia de Strong era criar mais do que um plano de ação dirigido a governos: tratava-se de documento que deveria ser a base para a atuação de governos, mas que atribuía papel primordial à sociedade civil, que, com as ONGs, participariam da avaliação dos progressos alcançados. Três elementos permitiriam à Agenda 21 adquirir uma importância impar, comparada

a outros planos de ação: um mecanismo financeiro com autonomia e recursos vultosos; um compromisso que permitisse a criação de um sistema eficaz de transferência de tecnologia; e a reforma e o fortalecimento das instituições para que o objetivo do desenvolvimento sustentável fosse levado adiante de forma efetiva e para que houvesse acompanhamento atento a esse processo.

A concepção original desses três elementos sofreu profundas alterações durante as negociações, contrariando as expectativas de Strong. O mecanismo de acompanhamento dentro das Nações Unidas acabou ficando a cargo de uma Comissão, no âmbito do ECOSOC, específica para essa função – a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), que, entre suas várias funções, coordenaria o trabalho dentro das Nações Unidas e velaria pela evolução da Agenda 21, com a participação de ONGs. A criação da CDS não era a solução que Strong favorecia: sua tendência pendia para o fortalecimento do PNUMA. Para grande número de delegações, principalmente de países em desenvolvimento, entretanto, não havia sentido em fortalecer uma agência eminentemente ambiental, quando se pretendia criar um novo paradigma – o desenvolvimento sustentável, cuja grande força seria a transversalidade, exigindo a participação de organismos ligados aos três pilares: ambiental, econômico e social.

Os recursos financeiros a serem transferidos anualmente dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento para implementar a Agenda 21 foram estimados pelo Secretariado da Conferência em 125 bilhões de dólares por ano, durante sete anos. Os países em desenvolvimento seriam responsáveis por cerca de 480 bilhões de dólares anuais, para que fosse atingido um total de cerca de 600 bilhões de dólares.[92] Tendo em vista a crescente pressão – interna e externa – sobre os países desenvolvidos para que se comprometessem financeiramente com os objetivos da Agenda 21, estes procuraram

[92] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 40.

encontrar alternativa à idéia, que se fortalecia no processo preparatório, de uma entidade independente que administraria os recursos "novos e adicionais" pelos quais lutavam os países em desenvolvimento: alguns meses antes de realizar-se a Conferência, foi anunciada a criação do Global Environmental Facility (GEF), fora do contexto das negociações e sem qualquer articulação com os países em desenvolvimento. Segundo Korinna Horta, economista do Environmental Defense Fund:

> [t]he creation of GEF prior to the Rio Earth Summit allowed the US and its G-7 partners to define global environmental problems as they perceived them and to establish the limits and scope of their responsibilities in assisting developing countries […]. Northern governments established the GEF to demonstrate environmental leadership to domestic constituencies and […] to sidestep the more ambitious North-South funding plan outlined in Agenda 21.[93] (a criação do GEF antes da Cúpula da Terra no Rio permitiu aos EUA e seus parceiros do G-7 definir os problemas ambientais globais da maneira como eles os percebiam, e estabelecer os limites e a amplitude de suas responsabilidades em ajudar os países em desenvolvimento [...]. Os governos do Norte estabeleceram o GEF para demonstrar sua liderança ao público interno e para deslocar o plano de um fundo Norte-Sul, conforme previsto na Agenda 21).

O Global Environmental Facility (GEF) estava longe de ser o mecanismo financeiro que os países em desenvolvimento – e as ONGs – gostariam de ver criado no Rio, não só pelos recursos que seriam necessários para a execução dos programas da Agenda 21, que o GEF não poderia – nem pretendia – cobrir, mas também pelo fato de

[93] HORTA, Korinna. "Global Environment Facility". In: **Foreign Policy in Focus**, Vol.3, n. 39, December 1998.

o GEF ter sido colocado sob a égide do Banco Mundial, isto é, sujeito à lógica das instituições de Bretton Woods – nas quais predomina o voto ponderado, e não ao contexto da Assembléia Geral das Nações Unidas, mais igualitário, transparente e democrático. Ademais, o GEF só apoiaria projetos cujos resultados trouxessem benefícios globais, ou seja – e segundo os mais críticos –, os países ricos só financiariam, em países em desenvolvimento, iniciativas que melhorassem a própria situação. Segundo Pedro Motta Pinto Coelho:

> Foi notória a divergência de posições entre desenvolvidos e em desenvolvimento no contexto negociador do Rio, os primeiros insistindo sempre na globalização dos fenômenos ambientais de interesse, deles excluindo processos de efeito localizado, e os segundos defendendo a convergência desses processos e a não distinção entre […] "benefícios globais" e "benefícios nacionais ou locais".[94]

As discussões no Rio em torno dos Recursos e Mecanismos Financeiros acabaram criando alguns dos momentos mais dramáticos da Conferência.[95] As questões mais polêmicas, além do GEF, foram a reposição de capital da Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA, em inglês)[96], cujo aumento substantivo o Presidente do Banco Mundial, Lewis Preston, havia anunciado no início da Conferência, e a questão da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA, em inglês), para

[94] COELHO, Pedro Motta Pinto, op cit, p. 30.

[95] RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção do Brasil**. Um relato pormenorizado dessas negociações encontra-se nas páginas 130 a 148.

[96] A IDA do Banco Mundial oferece financiamento apenas aos países mais pobres. As informações fornecidas pela própria IDA explicam alguns dos motivos das reticências de países em desenvolvimento: "The Bank took important steps in the spring of 2001 to increase transparency and broaden participation in the formulation of IDA's operational approaches. […] in June 2001, for the first time in IDA's 41-year history, representatives of borrowing countries joined donors in discussions about IDA's future directions". IDA website, The World Bank Group.

a qual os países em desenvolvimento desejavam obter um compromisso dos países ricos com o patamar de 0,7% do PIB. Para isso, o Grupo dos 77 contava com o apoio de alguns poucos países desenvolvidos que já haviam atingido esta cifra, como a Dinamarca e os Países Baixos, e que desejavam mostrar sua diferença com relação aos outros países ricos.

Ao final das negociações, nas quais o papel do Embaixador Rubens Ricupero – então Embaixador do Brasil nos Estados Unidos – foi determinante, evitou-se a temida ruptura e foi possível encontrar formulações consideradas aceitáveis por todas as partes: com relação ao GEF, menciona-se a necessidade de maior transparência, universalidade e equilíbrio na sua gestão e no seu processo decisório; com relação à meta de 0,7% do PIB para ODA, os países desenvolvidos reafirmam seu compromisso com a cifra, mas ficavam subentendidas diferentes categorias: países que "aceitam ou já aceitaram atingir a meta no ano 2000", e países que "concordam em aumentar seus programas de ajuda de forma a alcançar a meta tão cedo quanto possível".[97] Quanto à IDA, após a constatação de que os principais países doadores não estavam de acordo com a menção literal às propostas de Preston no documento final, acabou-se por adotar fórmula em que se daria "especial consideração" às propostas do Presidente do Banco Mundial.

Conforme relato do Embaixador Ricupero, em vez de um "fundo verde", a Conferência

> montou um verdadeiro sistema financeiro, um conjunto de elementos inter--relacionados com o objetivo comum de custear os programas ambientais [...], sistema flexível composto de mecanismos de financiamento diversificados (IDA, bancos regionais, o GEF e outros fundos multilaterais, agências especializadas da ONU, instituições de cooperação técnica, os

[97] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 56.

> programas bilaterais responsáveis por quase dois terços da ajuda, alívio de dívida, fundos privados, investimentos, financiamento inovador como o os *tradable permits* etc.) […]. Uma das contribuições principais da UNCED foi justamente imprimir a esse sistema diversificado e difuso uma unidade básica proveniente, de um lado, de um minucioso plano de ação consubstanciado na Agenda 21 […] e, de outro, as normas que deverão orientar a operação financeira dos mecanismos que, em conjunto, podem ser considerados como uma espécie de "superfundo".[98]

Um tema que ganhara força no período preparatório da Conferência do Rio, mas que acabou apenas constando de forma diluída na Agenda 21, foi a questão das empresas transnacionais e o meio ambiente. O documento preparado pelo Centro das Nações Unidas sobre Corporações Transnacionais (United Nations Centre on Transnational Corporations, UNCTC), "Transnational Corporations and Sustainable Development: Recommendations of the Executive Director", nem sequer circulou na Conferência. Segundo o então Diretor Executivo do UNCTC, Peter Hansen:

> "[t]he U.S. and Japan had [...] made it clear that they were not going to tolerate any rules or norms on the behaviour of the TNCs, and that any attempts to win such rules would have real political costs in other areas of the negotiations".[99] (os EUA e o Japão deixaram claro que não tolerariam qualquer tipo de regra ou norma sobre o comportamento das corporações transnacionais e que

[98] RICUPERO, Rubens, op cit, p. 145-146.

[99] ATHANASIOU, Tom. op cit, citado p. 199. O autor relata que, no início de 1992, o "United Nations Centre on Transnational Corporations" (UNCTC) foi reestruturado e transformou-se em uma divisão (Transnational Corporations Management Division) do novo "Department of Economic and Social Development", uma manobra que teria diluído a importância do tema na ONU.

qualquer tentativa de obter vitórias nessa área teria custos políticos reais em outras áreas da negociação).

A questão relativa à tecnologia, finalmente, exigiu difíceis negociações, pois alguns dos temas eram considerados *chasse gardée* de outros organismos e de grupo diferente de negociadores, principalmente o da propriedade intelectual, negociada no contexto do GATT, durante a Rodada Uruguai. Foram obtidos, no entanto, progressos consideráveis, em parte pelo precedente do Protocolo de Montreal, cujas emendas aprovadas em Londres, em 1990, previam que os países em desenvolvimento só poderiam eliminar a produção de gases que destroem a camada de ozônio na medida em que recebessem apoio financeiro e tecnológico. Na Agenda 21, está prevista a necessidade de criarem-se condições mais favoráveis para a obtenção de tecnologias por parte dos países em desenvolvimento, como estímulos ao setor privado, além da transferência para países em desenvolvimento, em bases não-comerciais, de tecnologias cujas patentes seriam compradas para este fim por governos de países ricos.

No tocante ao que viria a ser a "Declaração do Rio", a intenção original de Maurice Strong, expressa na primeira Sessão do Comitê Preparatório, era de que emanasse da Conferência do Rio uma "Carta da Terra" (*Earth Charter*) – texto de apenas uma página, em linguagem simples.[100] Ao final da IV Sessão do Comitê Preparatório, entretanto, chegou-se ao texto final de um documento de poucas páginas que conseguia resumir, com surpreendente concisão, muitas das mais importantes questões que dividem os interesses e preocupações dos países desenvolvidos, em desenvolvimento e com economias em transição. Intitulado "Declaração do Rio", o documento – que representava equilíbrio tão delicado que não sofreu alterações na própria

[100] STRONG, Maurice. Discurso em 6 de agosto de 1990. UNCED website, Preparation for UNCED.

Conferência –, contém 27 princípios que passaram a ser invocados com freqüência e inspiraram extensa literatura interpretativa.[101]

Alguns princípios favorecem claramente as posições dos países em desenvolvimento, ao reiterar e fortalecer suas prioridades em Estocolmo – como o fato de os seres humanos estarem no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável (Princípio 1), a questão do direito soberano dos países de explorar os próprios recursos segundo as próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento (Princípio 2), o direito ao desenvolvimento (Princípio 3) e o fato de normas ambientais aplicadas por alguns países serem inadequadas para outros (Princípio 11). Constituem franco progresso no arcabouço conceitual das negociações sobre meio ambiente e desenvolvimento o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Princípio 7), e a necessidade de reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo (Princípio 8).

Os países desenvolvidos, por sua vez, obtiveram a inclusão de diversos princípios que os favoreciam, ou que representavam importante passo na direção de suas prioridades, como o princípio de que a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento (Princípio 4); o de que os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular (Princípio 10); o de que o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados (Princípio 15); o de que seja efetuada avaliação do impacto ambiental (Princípio 17); e, finalmente, o de que seja fortalecido o papel das mulheres (Princípio 20). Os princípios que os países desenvolvidos mais se esforçaram em aprovar permitem, muitas vezes, sua utilização como critérios a serem invocados para orientar ou justificar suas políticas de cooperação.

Todos os princípios são, evidentemente, resultado de formulação que contempla *disclaimers*, que permitem sua aceitação pela parte

[101] O texto completo da Declaração consta no Apêndice IV.

menos interessada. Os mais céticos acreditam que só no médio prazo se pode medir a força de cada princípio, dependendo da capacidade de seus defensores de inseri-los em outros contextos, para que, aos poucos, se diluam os *disclaimers*. Por exemplo, as maiores batalhas nesse sentido travaram-se, nos últimos anos, com relação aos Princípios 7 (responsabilidades comuns, porém diferenciadas) e 15 (precaução).

Dada a atenção mundial ao problema do ritmo acelerado da destruição das florestas, esperavam os ambientalistas que fosse negociada, com vistas à Conferência do Rio, uma convenção sobre florestas. Os líderes do G7, reunidos em Houston, em 1990, e o Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) – órgão das Nações Unidas no qual é tradicionalmente tratada a questão de florestas – manifestaram seu apoio ao início das negociações de uma convenção global sobre florestas. Os maiores interessados em um instrumento jurídico vinculante sobre florestas tropicais são, evidentemente, os países que não as possuem. A posição dos países em desenvolvimento, eminentemente defensiva, acabou prevalecendo: o nome completo da Declaração aprovada no Rio é: "Declaração de Princípios com Autoridade e Não-Juridicamente Obrigatória para um Consenso Mundial sobre o Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável do todos os Tipos de Florestas".

A questão do desmatamento foi abordada tanto na Declaração quanto na Agenda 21, mas os países em desenvolvimento procuraram assegurar que fosse dada à contribuição das queimadas para o agravamento do aquecimento global a sua verdadeira dimensão. Com isso, contornou-se a tendência de atribuir aos países em desenvolvimento maior responsabilidade, com o objetivo de desviar a atenção do fato de que as emissões dos países ricos, em razão de seus padrões de produção e consumo, são majoritariamente responsáveis pelo aquecimento global. Segundo Everton Vargas, o tema florestal foi um dos principais cenários da disputa Norte–Sul no Rio e levou a que os

países desenvolvidos – sob a liderança do Ministro do Meio Ambiente da Alemanha, Klaus Töpfer, hoje Diretor-Executivo do PNUMA – procurassem, até o último momento, impor a idéia de uma convenção.

Para Strong, "the struggle to obtain an agreement on the modest set of Forestry Principle underscores the difficulty of obtaining binding commitments from governments on protection of the world's forests".[102] (a luta para obter um consenso em torno de um conjunto modesto de princípios sobre florestas demonstra a dificuldade de se obterem compromissos legalmente vinculantes dos governos sobre a proteção da florestas do mundo). Mas o aspecto "defensivo" da Declaração mostra, ao mesmo tempo, a reticência dos países em desenvolvimento em aceitar o maior envolvimento dos países desenvolvidos nas suas políticas florestais, e, sobretudo, a incapacidade dos países desenvolvidos de oferecer argumentos sólidos ou propostas objetivas que justifiquem o maior envolvimento.

Principais conquistas e críticas à Conferência

A Conferência do Rio foi, sob os mais diversos pontos de vista, um grande sucesso. Vinte anos após Estocolmo, o mundo parecia pronto a colocar o meio ambiente entre os temas prioritários da agenda mundial. A perspectiva de que o desenvolvimento sustentável seria a base de um novo paradigma da cooperação internacional, no entanto, revelou-se ilusória, uma vez que o processo de globalização se sobrepôs. O desenvolvimento sustentável não é necessariamente incompatível com a globalização: para muitos, ao contrário, a preocupação com o meio ambiente é uma das conseqüências da globalização. Entretanto, vários aspectos apontam para as dificuldades que a globalização representa para a tentativa de se impor o desenvolvimento sustentável como novo

[102] STRONG, Maurice. "Stockholm Plus 30, Rio Plus 10: Creating a New Paradigm of Global Governance" In: SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 38.

paradigma, como a incompatibilidade entre o crescimento das empresas transnacionais e a mudança dos padrões de produção e consumo.

As críticas pontuais aos resultados da Conferência concentram-se principalmente na Declaração de Florestas – afinal, a opinião pública, em todo o mundo, havia sido convencida de que algo tinha de ser feito para acabar com a destruição das florestas – e na diluição, no texto final da Agenda 21, dos temas de energia – pela firme oposição dos países produtores de petróleo e dos consumidores de carvão. A questão da população, que continuava a preocupar diversos analistas de países desenvolvidos e mesmo em desenvolvimento, mereceu da revista **The Economist** um editorial – "The Question Rio Forgets"[103] (a pergunta que o Rio esquece), no qual se refere ao problema do crescimento demográfico como o mais crucial para o desenvolvimento sustentável. Dez anos mais tarde, no entanto, o economista W.W. Rostow, cujas teorias foram, ao longo das últimas cinco décadas, tão apreciadas pelo **The Economist**, escreveria: "No meu ponto de vista, o acontecimento mais importante do século XXI, na economia, será a diminuição da população mundial. Isto se dará tanto nos países em desenvolvimento quanto nos países industrializados".[104]

Muitos motivos podem ser apontados para explicar a frustração com alguns dos resultados de negociações. O consenso, que dá a todos os países poder de veto, muitas vezes leva ao mínimo denominador comum. A avaliação mais correta da Conferência do Rio talvez tenha sido dada pela própria agenda da Cúpula de Joanesburgo: não se deve questionar nem corrigir o legado do Rio; deve-se melhorar e fortalecer os instrumentos que tornem possível a implementação mais efetiva de seus resultados.

---

[103] THE ECONOMIST, 30 de maio de 1992, p. 12.

[104] ROSTOW, W.W. "Économie et stagnation démographique" In: MEIER, Gerald M., et STIGLITZ, Joseph E. (Eds.). **Aux frontières de l'économie du développement: le futur en perspective**. p. 441.

C) A CÚPULA DE JOANESBURGO.

Pela Resolução 55/199 da Assembléia Geral das Nações Unidas, intitulada "Revisão decenal do progresso alcançado na implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", foi convocada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em 2002. O consenso político obtido na Conferência do Rio em torno do conceito de desenvolvimento sustentável parecia haver criado uma sólida base para a colocação em prática das recomendações da Agenda 21. Avanços inegáveis ocorreram nas áreas de conhecimento científico, progresso tecnológico e envolvimento do setor privado, ao mesmo tempo em que, na maioria dos países, se fortaleceu a legislação ambiental e cresceram a informação e a participação da sociedade civil. Diante das expectativas criadas no Rio, no entanto, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, reconheceria, um mês antes de Joanesburgo, que "the record in the decade since the Earth Summit is largely one of painfully slow progress and a deepening global environmental crisis".[105] o registro da década desde a Cúpula da Terra é principlamente uma demonstração de progresso penosamente lento e de uma crise ambiental que se aprofunda).

Apesar de enriquecimento do arcabouço jurídico negociado no âmbito das Nações Unidas com conseqüências diretas ou indiretas sobre o desenvolvimento sustentável, a dificuldade de implementação dos compromissos era inegável. O descompasso entre a disposição dos governos de negociar e a vontade política de assumir os desafios criou na opinião pública um distanciamento que se justificaria na medida em que os principais atores manifestavam ceticismo nos meses que antecederam a Cúpula. O sistema multilateral, que parecia haver-se fortalecido no Rio, tornara-se referência de insucesso pela falta de

[105] TIME. World Summit Special Report, 26 de agosto de 2002, p. 22.

resultados: "[...] as is so often the case, our understanding – popular and scientific – has run ahead of our political response. Johannesburg offers a chance to catch up".[106] (como ocorre freqüentemente, nossa compreensão – popular e científica – foi mais rápida do que a nossa resposta política).

Os dez anos que se seguiram à Conferência do Rio constituíram o período de maior crescimento econômico da história. Este crescimento foi impulsionado por circunstâncias políticas, como o fim da Guerra Fria e a decisão da China de integrar ao seu modelo, progressivamente, aspectos do sistema capitalista; por avanços tecnológicos, que permitiram grandes saltos setoriais, como nas comunicações; e, sobretudo, pelo vertiginoso aumento do fluxo de transações comerciais e financeiras. Esse processo revelou o fortalecimento, em todo o mundo, da atração pelos padrões de vida ocidentais, cuja existência passara a ser conhecida – mesmo nos locais considerados mais isolados – graças aos meios de comunicação. O objetivo de atingir os padrões de desenvolvimento ocidentais é o impulso que faz da globalização "the most pressing issue of our time, something debated from boardrooms to op-ed pages and in schools all over the world".[107] (a mais urgente questão da atualidade, algo debatido nas salas de reuniões das empresas, nos jornais e nas escolas de todo o mundo).

O desenvolvimento associado à globalização, no entanto, não segue os preceitos do desenvolvimento sustentável. A globalização, em sua fase atual, parece corresponder mais ao capitalismo selvagem do que à visão mais humanista contida no conceito de desenvolvimento sustentável. Na realidade, com a proposta de equilíbrio entre seus três pilares – econômico, social e ambiental, o desenvolvimento sustentável apresenta-se como uma fórmula politicamente aceitável de promoção de "valores" econômicos, políticos e éticos do Ocidente, resultado de

[106] Ibid, p. 22.

[107] STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its Discontents.** p. 4.

processos negociadores no âmbito das Nações Unidas, símbolo máximo da democracia multilateral. A globalização, segundo seus defensores, também promove "valores" como a democratização e o combate à corrupção, mas é o resultado de processos negociadores diferentes, dirigidos pelas "three main institutions that govern globalization: the IMF, the World Bank and the WTO".[108] (três principais instituições que administram a globalização: o FMI, o Banco Mundial e a OMC).

Como diz Egon Becker:

> "[...] after the Rio Conference, we can observe within the public debate as well as in scientific discourse the emergence of new keywords, focusing public attention and intellectual energies – and perhaps also money – on selected issues. *Sustainable development* is still one of them, *globalization* is another".[109] (após a Conferência do Rio, observa-se no debate político e no discurso científico a emergência de novas palavras-chave que dirigem a atenção do público e as energias intelectuais – e talvez, também, recursos financeiros – para certas questões. Desenvolvimento sustentável é ainda uma delas, e outra é globalização).

Em pouco tempo, entretanto, a globalização monopolizou o debate, ocupando muito do espaço que, nos últimos anos, esperava-se, poderia ter tomado o desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, a adoção dos princípios do Consenso de Washington – austeridade fiscal, privatizações e abertura de mercados – não traria os resultados esperados. Como aponta Joseph E. Stieglitz, "globalization has not

---

[108] Ibid, p. 10.

[109] BECKER, Egon, op cit, p. 287.

succeeded in reducing poverty, neither has it succeeded in ensuring stability".[110] (a globalização não conseguiu reduzir a pobreza nem conseguiu assegurar a estabilidade), As crises financeiras internacionais, que se sucederam entre 1994 e 2001 – iniciadas no México (1994) e seguidas pela Ásia (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) e Argentina (2001) –, abalaram profundamente a confiança de muitos países em desenvolvimento na capacidade das políticas neo-liberais de levá-los à superação de seus problemas. Esse questionamento da fórmula de desenvolvimento econômico, preconizada pelo Consenso de Washington, tem importantes repercussões políticas nos países em desenvolvimento democráticos, onde cresce a convicção de que:

> critical public discussion is an inescapably important requirement of good public policy since the appropriate role and reach of markets cannot be predetermined on the basis of some grand, general formula – or some all-encompassing attitude – either in favor of placing everything under the market, or of denying everything to the market.[111] (o debate público é essencial para as boas políticas públicas, já que o papel e o alcance dos mercados não pode ser determinado com base em uma fórmula grandiosa – ou uma atitude geral – que é a favor de colocar tudo sob o mercado ou, ao contrário, a favor de negar tudo ao mercado).

A IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), que se realizou em Doha, em novembro de 2001, e a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, em março de 2002, organizada pelas Nações Unidas, transformaram-se em eventos de imensa repercussão na mídia por serem apresentados como o início da reestruturação do comércio internacional e das regras financeiras.

[110] STIEGLITZ, Joseph, op cit, p. 6.

[111] SEN, Amartya, op cit, p. 124.

Apesar de alguns avanços significativos – sobretudo diante dos impasses que encontros anteriores, como a Conferência da OMC em Seattle, haviam suscitado, as conferências de Doha e Monterrey não resultaram em mudanças substanciais, mas sinalizaram alterações de rumo que permitiriam alguma flexibilização do sistema. O lançamento de nova rodada de negociações em Doha foi interpretado, de maneira geral, como uma forma de fortalecer e aprimorar o sistema multilateral de comércio, e de "defesa contra o unilateralismo dos grandes".[112] Já a Conferência de Monterrey, segundo avaliação do Embaixador Gelson Fonseca Jr., Representante Permanente junto às Nações Unidas, havia conseguido, por um lado, aproximar a ONU das instituições de Bretton Woods, mas confirmou, por outro lado, os princípios do Consenso de Washington, tal como defendiam os Estados Unidos.[113]

A última década do século XX havia sido extraordinária do ponto de vista de crescimento econômico, mas favorecera de forma desigual os diferentes setores das economias desenvolvidas, cuja fragilidade também se comprovou, sobretudo pela longa estagnação econômica japonesa, e pelo torpor do crescimento europeu. Nesse contexto, o crescente número de protestos antiglobalização nos países desenvolvidos adquiriu cada vez mais força política. Apesar de reunirem grupos com interesses muito diversos sob a mesma bandeira antiglobalização, as manifestações provocaram distúrbios que não eram vistos na Europa e na América do Norte desde 1968. Os manifestantes procuram chamar a atenção para o fato de que não são necessárias apenas correções de rumo, mas, sim, mudanças profundas no sistema financeiro e de comércio. Os protestos, ironicamente, obtiveram mais efeito sobre o *establishment* do que as estatísticas do crescimento das desigualdades no mundo na década de 90 ou o clamor dos países em desenvolvimento. Segundo Stieglitz:

---

[112] LAFER, Celso. **Mudam-se os Tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002**. Volume 1. p. 243.

[113] Telegrama 608 da Missão em Nova York, de 28 de março de 2002.

> […] until the protestors came along there was little hope for change and no outlets for complaint […] it is the trade unionists, students, environmentalists – ordinary citizens – marching in the streets of Prague, Seattle, Washington and Genoa who have put the need for reform on the agenda of the developed world".[114] (até aparecerem os manifestantes, havia pouca esperança de mudança e não havia espaço para protestos [...]. Foram os sindicalistas, os estudantes e os ambientalistas – cidadãos ordinárias –, manifestando-se nas ruas de Praga, Seattle, Washington e Gênova, que puseram a necessidade de reformas na agenda do mundo desenvolvido.).

Se, pelo lado econômico, já se anunciava difícil um êxito em Joanesburgo, por outro, os atentados de 11 de setembro de 2001 provocaram uma mudança radical das prioridades da agenda política internacional que, também, não favorecia o debate sobre o desenvolvimento sustentável. Apesar de existirem múltiplos elementos que correlacionem segurança e desenvolvimento sustentável, com efeitos de médio e longo prazo, o momento político tinha como prioridade o curto prazo. Mesmo sem os atentados de 11 de setembro, os Estados Unidos poderiam não ter dado maior atenção à Cúpula, mas o contexto político permitiu que se justificasse a percepção de que Joanesburgo era uma distração, ou uma perda de tempo, diante de tantas questões urgentes na agenda internacional.

A nova era de cooperação internacional tão esperada após o fim da Guerra Fria não se materializou. Uma das esperanças que se alimentavam no início da década de 90 era o possível direcionamento de parte do orçamento militar mundial para Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) e outras iniciativas que pudessem favorecer o desenvolvimento sustentável. Como aponta Amartya Sen, no entanto,

---

[114] STIEGLITZ, Joseph, op cit, p. 9.

é significativo que, anos após o fim da Guerra Fria, no período de 1996 a 2000, os membros permanentes do Conselho de Segurança – os países mais poderosos – tenham sido responsáveis por 81% das exportações de armas convencionais, chegando os EUA, por si sós, a exportar quase 50% – das quais 68% para países em desenvolvimento. Vistos sob o ângulo econômico, os dados conseguem ser um pouco mais eloqüentes: os membros do G-8 – os países mais ricos – foram responsáveis por 87 % das exportações de armas no período mencionado. Sen aponta que os líderes "who express deep frustration at the irresponsibility of anti-globalization protesters, lead the countries that make the most money in this terrible trade".[115] (que expressam profunda frustração pela irresponsabilidade dos manifestantes anti-globalização são os mesmos que lideram os países que mais ganham com esse terrível comércio [de armamento].).

A Cúpula de Joanesburgo, apesar desses obstáculos, pôde estruturar-se com base em algumas evoluções positivas. Muitos dos compromissos assumidos por governos no Rio de Janeiro, na realidade, foram cumpridos graças ao empenho de comunidades e governos locais, empresas e organizações não-governamentais, o que mostrou que o conceito de desenvolvimento sustentável pode ter um impacto direto sobre as populações. Outras atitudes positivas verificaram-se por parte de grandes empresas que adotaram individualmente – ou em grupos – normas de responsabilidade nas áreas social e ambiental. Em **Cumprindo o Prometido**, livro publicado em 2002 pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD, em inglês), o compromisso das grandes empresas transnacionais com o desenvolvimento sustentável é explicado de maneira muito clara:

> Em suas primeiras manifestações, o desenvolvimento sustentável era, em boa parte, uma agenda verde. Em meados da década de

[115] SEN, Amartya. "Addressing Global Poverty". In: **The Economist**, the World in 2002, p. 50.

> 1990, a situação mudou. Não que as empresas tenham percebido, de repente, que estavam ignorando o lado social do conceito; a transformação foi mais no sentido de que os problemas de muitos negócios deslocaram-se do ambiental para o social […]. Como causa ou efeito de vários escândalos, as pesquisas de opinião revelavam que os consumidores demonstravam tanta preocupação com o histórico das relações trabalhistas das empresas quanto com seus antecedentes em termos de meio ambiente e tratamento dispensado aos animais.[116]

A percepção de que os humanos, a natureza e os animais merecem preocupação similar não deveria ser uma "revelação" para o empresariado, mas trouxe grande alívio às delegações dos países em desenvolvimento, que tanto lutaram no processo preparatório de Estocolmo para que as preocupações ambientais fossem colocadas em seu devido contexto, com o ser humano como prioridade.

O desenvolvimento sustentável ganhou adeptos, também, em círculos políticos conservadores, por atribuir menos poder ao governo central, por incentivar a tecnologia e, mais importante, por ter provado ser, em número cada vez maior de áreas, economicamente viável. O desenvolvimento sustentável, ademais, estimularia a coordenação interna dos governos e equilibraria políticas de curto, médio e longo prazos.[117] A visão conservadora em 2002, portanto, não estava mais preocupada com a escassez de recursos naturais ou com o aumento nos preços desses recursos.

Os grandes progressos na área ambiental, no entanto, atingiram principalmente os países ricos. Isto não se deu graças a importantes mudanças nos padrões de produção e consumo, mas, sim, com intervenções em áreas críticas, onde progressos visíveis para as

---

[116] HOLLIDAY JR., Charles O., SCHMIDHEINY, Stephan and WATTS, Philip. **Cumprindo o Prometido: casos de sucesso de desenvolvimento sustentável.** p. 25 e 26.

[117] THE ECONOMIST. Survey: How many planets?, 6 de julho de 2002, p. 13-15.

populações locais eram conquistados sem custos inviáveis, como muitos temiam. Na área energética, por exemplo, apesar dos progressos no desenvolvimento de novas tecnologias e na redução dos custos das energias alternativas – como as energias solar e eólica, os subsídios ao uso de energias "sujas", como o carvão, parecem ainda inalteráveis por motivos políticos. As emissões dos países ricos continuam a crescer, e a famosa frase de Mahatma Gandhi permanece válida**:** "God forbid that India should ever take to industrialism after the manner of the West […] it took Britain half the resources of the planet to achieve this prosperity. How many planets will a country like India require?"[118] (Deus nos proteja de que a Índia se industrialize da mesma maneira que o Ocidente[...] O Reino Unido usou a metade dos recursos do planeta para atingir sua prosperidade. De quantos planetas vai precisar a Índia?).

A questão da mudança do clima evoluiu de maneira particularmente complexa entre o Rio e Joanesburgo. Como visto anteriormente, o sucesso da fórmula que se adotou para combater as substâncias que destroem a camada de ozônio – uma convenção-quadro com princípios básicos e compromissos vagos, seguida de protocolo em que são especificados metas e compromissos nas áreas financeira e de transferência de tecnologia – levou a que se procurasse solução equivalente para as negociações de mudanças do clima. A assinatura no Rio de Janeiro da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima foi seguida, como previsto, da negociação de protocolo que incluiria metas e compromissos mais específicos.

Uma questão-chave nas negociações internacionais de meio ambiente é o papel desempenhado pelos Estados Unidos. Como aponta James Gustave Speth, "The world's most powerful country led in the fight for national level action in the 1970s, but has largely failed to provide international leadership on the global agenda".[119] (O país mais poderoso

[118] Ibid, p. 5.

[119] SPETH, James Gustave. "Two Perspectives on Globalization and the Environment". In: SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 8.

do mundo liderou a luta por medidas domésticas nos anos 70, mas falhou amplamente no papel de líder internacional no que se refere à agenda global.). Stephen Hopgood fornece, em seu ensaio "Looking beyong the "K-Word": Embedded Multilateralism in American Foreign Environmental Policy", uma interessante interpretação de importantes aspectos da atitude norte-americana, ao lembrar que:

> [c]oncerted multilateral action on the international environment dates back to the late 1960s and a Swedish proposal to hold a UN environment conference because of fears about transnational industrial pollution, especially acid rain. Thus, the unrivalled scale of domestic environmental politics in the United States at this time was *not* the catalyst for international action. As a result, the international agenda was framed in a very different way from the domestic American agenda, the latter much less clearly reflected in the former than is apparent in other issue areas like international trade, terrorism, or drug-traficking.[120] (A ação multilateral em torno do meio ambiente global iniciou-se no final dos anos 60 com a proposta sueca de realizar-se uma conferência das Nações Unidas, pelo temor causado pela poluição industrial transfronteiriça, principalmente pela chuva ácida. a escala incomparavelmente maior de políticas ambientais domésticas nos EUA naquele momento, portanto, não foi o catalisador da ação internacional. Como resultado, a agenda internacional foi pautada de maneira muito diferente da agenda doméstica norte-americana, a última tornando-se muito menos refletida na primeira do que em outros temas, como os casos de comércio internacional, terrorismo ou tráfico de drogas.).

[120] HOPGOOD, Stephen. "Looking Beyond the 'K-Word': Embedded Multilateralism in American Foreign Environmental Policy". In: FOOT, Rosemary, MACFARLANE, S. Neil and MASTANDUNO, Michael (Eds.). **US Hegemony and International Organizations**. p. 141.

Outro aspecto importante é a conhecida dificuldade dos EUA em aceitar discutir temas que lhes parecem relevantes em contextos mais amplos, como a Assembléia Geral ou as grandes Conferências das Nações Unidas, em que sua condição excepcional *de facto* não é reconhecida formalmente. Esta é muito mais reconhecida no Conselho de Segurança, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na OCDE ou no seio das instituições de Bretton Woods, contextos multilaterais nos quais claramente os EUA preferem atuar. De certa maneira, como apontam Foot, Mac Farlane e Mastanduno, em vez de os Estados Unidos reconhecerem a compatibilidade entre o multilateralismo e seu tão prezado valor doméstico de pluralismo, o que acaba por ocorrer é que "the pervasive yet very parochial American concern over the suffocating power of 'big government' is carried over into the international arena".[121] (a ampla, porém paroquial, preocupação americana a respeito do poder sufocante do governo central é transferida para a arena internacional.).

A análise das posições dos Estados Unidos sobre os Protocolos de Montreal e de Quioto por autores norte-americanos oferece perspectiva interessante: no primeiro, houve uma clara liderança norte-americana; no segundo, houve relutância, seguida de tentativa de adaptar o documento aos interesses do país, mas, em última análise, foi considerado inadequado. Para Hopgood[122], na realidade, os mesmos motivos teriam provocado atitudes opostas. As negociações sobre a camada de ozônio foram incentivadas pelos EUA, porque levavam ao nível global uma decisão que já havia sido tomada internamente: a legislação interna determinou, em 1978, a eliminação do uso de CFCs para aerossóis, o que obrigou as principais empresas químicas norte-americanas a encontrar substitutos. Uma vez encontrados estes substitutos, as empresas norte-americanas tinham interesse em apoiar

[121] FOOT, Rosemary, MACFARLANE, S. Neil and MASTANDUNO, Michael (Eds.). **US Hegemony and International Organizations**. p. 3 e 11.

[122] HOPGOOD, Stephen, op cit, p. 141-150.

a Convenção de Viena, para criar, também mundialmente, limitações que já lhes haviam sido impostas pela legislação norte-americana, o que as favoreceria frente à concorrência de empresas de outros países. Assim, o Congresso norte-americano aprovou a Convenção e o Protocolo, pois ambos legitimavam a agenda doméstica e, também, o que Araújo Castro considerava ser a tendência americana de "conferir à sua legislação interna uma validade e uma vigência universais".[123]

A atitude norte-americana inverte-se no caso do aquecimento global: a Convenção é incentivada pelos europeus por motivos similares aos norte-americanos no caso do ozônio – sua vantagem comparativa. A matriz energética européia já sofrera modernização em função de ajustes provocados pelas crises do petróleo e pela cada vez mais severa legislação ambiental na União Européia. Do lado norte-americano, no entanto, "[a]mbiguous science, higher potential costs, and the lack of industry support […] all gave a boost to those arguing that climate change would simply be used by America's competitors to make relative gains at the US's expense".[124] (as ambigüidades científicas, a perspectiva de custos elevados e a falta de apoio da indústria [...], tudo isso incentivou aqueles que defendiam que a mudança do clima iria ser simplesmente usada pelos competidores para obter ganhos relativos às custas dos EUA). O governo de George Bush, em 1992, conseguiu negociar linguagem suficientemente vaga, e assinou a Convenção. Clayton Yeutter, que coordenava as políticas de mudanças climáticas na Casa Branca, tranquilizou o Congresso, afirmando que os EUA "would do its share only because of domestic policy and not […] because of any compulsion arising from this proposed document".[125] (fariam a sua parte somente para cumprir com sua política interna, e não [...] por obrigações que resultassem do documento proposto).

---

[123] AMADO, Rodrigo, op cit, p. 318.

[124] HOPGOOD, Stephen, op cit, p. 149.

[125] Ibid, p. 150.

Em 1997, no entanto, enquanto o Governo de Bill Clinton negociava o Protocolo de Quioto, "the Senate took pre-emptive action, with support from the Departments of Commerce, Energy, and Defense, passing a resolution (Byrd-Hagel) 95-0 that it would not ratify any protocol emerging from Kyoto that did not explicitly include emissions restrictions from developing countries".[126] (o Senado tomou medida preventiva, com o apoio dos Departamentos de Comércio, Energia e Defesa, e passou a resolução Byrd-Hagel, por 95-0, segundo a qual o Senado não ratificaria qualquer Protocolo que resultasse de Quioto que não incluísse explicitamente restrições de emissões (metas) de países em desenvolvimento). O Governo Clinton assinou o Protocolo, mesmo sabendo que não poderia ser ratificado naquele momento: "this may have happened if Al Gore had been elected President".[127] (isto poderia ter acontecido se Al Gore tivesse sido eleito Presidente).

Para os países em desenvolvimento e, sobretudo, para as maiores economias em desenvolvimento como Brasil, China e Índia, o apoio incondicional ao Protocolo de Quioto tornou-se prioritário na agenda de Joanesburgo. A importância do instrumento dava-se, principalmente, por dois motivos: do ponto de vista político, o fato de os países do Anexo 1 (Membros da OCDE e economias em transição) terem metas, e os países em desenvolvimento não as terem, representou o claro reconhecimento em um documento capital do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, um dos pilares da posição do G77 e China no tocante a desenvolvimento sustentável. Do ponto de vista econômico, o fato de os países fora do Anexo 1 não terem metas assegurava certa flexibilidade a seus projetos de desenvolvimento. Se a previsão dos custos de cumprimento das metas do Protocolo de Quioto justificava a sua

[126] Ibid, p. 159.

[127] Ibid, p. 160.

não-ratificação pelos Estados Unidos, os países em desenvolvimento certamente não poderiam aceitar metas.

Ao terem de enfrentar a necessidade de, ao mesmo tempo, inserir-se na moderna economia globalizada e superar seus passivos social e econômico, os países em desenvolvimento chegaram a Joanesburgo com renovadas reivindicações, conscientes de que as relações internacionais, como aponta o ex-Chanceler Celso Lafer, haviam sido pautadas "menos pela égide da cooperação, da justiça e da eqüidade do que pelo recrudescimento das divergências Norte-Sul [...] e do surgimento de agendas seletivas de cooperação".[128]

O recurso a agendas seletivas torna-se instrumento de importância capital para que os países industrializados transmitam a suas *constituencies* a percepção de que estão contribuindo com grande empenho para o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento. As falhas de governança nestes países são apontadas como o principal fator para que os esforços de cooperação dos países desenvolvidos não frutifiquem. Governança é mais um conceito fortalecido nos últimos anos e cuja definição pode variar. Segundo Rosenau e Czempiel, em **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**:

> Governança não é o mesmo que governo. Pode, em casos extremos, haver governanca sem governo e governo sem governança. Governo sugere uma autoridade formal, dotada de poder de polícia, que garante a implementação de políticas instituídas. Governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhados, que abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais, de caráter não-governamental, mas que só funcionam se forem aceitos pela maioria ou, mais precisamente, pelos principais atores

[128] LAFER, Celso. Discurso na Conferência Rio + 10, Rio de Janeiro, 25 de junho de 2002.

de um determinado processo. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo.[129]

A questão da governança, que provocou grande interesse na Cúpula por ser um dos temas que envolvem a participação de diversos setores da sociedade, é identificada com a agenda dos países desenvolvidos, no contexto do "estímulo" à maior participação da sociedade civil destes países. Na mesma linha, a ênfase que a Cúpula de Joanesburgo atribuiu às iniciativas de Tipo 2 – projetos que independem de entendimentos entre governos e que estimulam a relação direta entre governos locais, comunidades, entidades e empresas ou ONGs – foi interpretada por certas delegações como uma forma de "privatizar" as Nações Unidas, diminuindo a intervenção governamental e dando à iniciativa privada, às ONGs e à sociedade civil a capacidade de efetivamente acelerar os avanços na área ambiental.

Essas iniciativas, no entanto, receberam amplo apoio por fortalecerem a tendência que se verificou frutífera nos dez anos que se seguiram à Conferência do Rio. O Diretor-Executivo do PNUMA, Klaus Töpfer, considera que um dos maiores êxitos de Joanesburgo foi o estabelecimento de parcerias.[130] A atitude seria, antes qualquer coisa, realista, pois, como aponta Paul Wapner, em 1994, o orçamento do PNUMA era de 75 milhões de dólares, enquanto o do Greenpeace era de 100 milhões e o do WWF, de 200 milhões de dólares.[131]

A principal crítica às iniciativas de Tipo 2, porém, não se refere ao estabelecimento de parcerias e, sim, à possibilidade de se

---

[129] CAMARGO, Aspásia. "Governança para o Século 21". In: TRIGUEIRO, André (Ed.). **Meio Ambiente no século 21, 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. p. 307.

[130] TÖPFER, Klaus. Discurso no Ministério do Meio Ambiente, Brasília, agosto de 2003.

[131] WAPNER, Paul. "The transnational politics of environmental NGOs: Governmental, economic, and social activism". In: CHASEK, Pamela. **The Global Environment in the Twentieth Century**. p. 92.

transformarem em outro instrumento de cooperação seletiva, pelo qual os governos de países desenvolvidos poderiam canalizar suas contribuições diretamente para projetos e países de seu interesse e, o mais grave, por meio de instrumento sacramentado pelas Nações Unidas. A preocupação dos países em desenvolvimento seria no sentido de que esse processo legitimasse a tendência dos países industrializados para esvaziar a dimensão da cooperação nas atividades operacionais das Nações Unidas, da qual um dos exemplos seria a reforma do PNUD na última década.

As iniciativas de Tipo 2 demonstram, também, o quanto cresceu, no período entre a Conferência do Rio e a Cúpula de Joanesburgo, a aceitação por parte de número significativo de ONGs das forças de mercado como aliado da proteção ao meio ambiente. Essa perspectiva revelou-se essencial nos países desenvolvidos, onde se começou a reconhecer os limites do chamado sistema de "comando e controle". Quando as iniciativas eram locais, quando não havia nem legislação, nem instituições que defendessem o meio ambiente, os progressos eram rapidamente visíveis e os custos revelaram-se razoáveis. À medida que a fase dos desafios locais nos países desenvolvidos era superada, as questões globais – como a camada de ozônio ou a mudança do clima – passaram a exigir altos investimentos e mudanças nos padrões de produção e consumo. Mesmo os ambientalistas mais radicais sabem da dificuldade de aprovação, hoje, nos países ricos, de uma lei com impacto ambiental sem que as entidades empresariais tenham analisado os custos de sua implementação. Esse fator representa um dos grandes incentivos para projetos em países de menor desenvolvimento, onde cada dólar aplicado pode produzir resultados incomparáveis ao que se poderia obter na Europa ou nos Estados Unidos.

Nos anos que se seguiram à Conferência do Rio, outra mudança significativa deu-se por causa do maior conhecimento e do interesse pelo meio ambiente por parte das instituições e as organizações não-governamentais nos países em desenvolvimento. Assim, muitos conceitos

ligados à proteção do meio ambiente, criados em países desenvolvidos, passaram a ser analisados em contextos específicos de países em desenvolvimento. A formação, ainda que parcial, do pensamento ambiental no Terceiro Mundo foi um dos principais elementos para que se legitimasse o movimento ambientalista nos países em desenvolvimento. Como explica Mark Malloch Brown, Administrador do PNUD, "[…] the old environmental movement had a reputation of elitism […] the key now is to put people first and the environment second, but also to remember that when you exhaust resources, you destroy people".[132] (o velho movimento ambientalista tinha a reputação de elitista [...]. A chave agora era colocar as pessoas em primeiro lugar e o meio ambiente em segundo, mas também lembrar que, quando se esgotam os recursos, as pessoas são destruídas)

O contexto no qual se desenvolve a preparação da Cúpula de Joanesburgo é resumido por Kofi Annan: "Clearly, this is not Rio".[133] (Claramente, isto não é o Rio). Com suas deficiências e decepções, no entanto, Joanesburgo não deixou de representar uma etapa significativa na evolução da agenda do meio ambiente e do desenvolvimento.

Análise dos principais temas da Cúpula e das reuniões preparatórias

O processo preparatório da Cúpula de Joanesburgo foi, desde o início, menos ambicioso que o do Rio: não havia processos de negociação para Convenções a serem assinadas na Conferência, nem se pretendia elaborar um documento da complexidade e abrangência da Agenda 21. O desafio do processo preparatório era progredir onde, no Rio, se havia verificado impasse ou não se lograra cumprimento, e

[132] TIME, op cit, p. 12.

[133] SPETH, James Gustave. "Environment and Globalization after Johannesburg". In: SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 155.

encontrar caminhos realistas para que o acordado no Rio fosse implementado. O Comitê Preparatório da Cúpula do Desenvolvimento Sustentável reuniu-se três vezes em Nova York: em abril/maio de 2001; em janeiro/fevereiro e em março/abril de 2002; e uma vez – a quarta reunião, de caráter ministerial – em Bali, em maio/junho de 2002. Foi eleito para a Presidência do Comitê o Dr. Emil Salim[134], da Indonésia (para uma das dez vagas de Vice-Presidente, foi eleita a Ministra Maria Luiza Ribeiro Viotti, da Missão do Brasil junto às Nações Unidas). Kofi Annan indicou para Secretário-Geral da Cúpula o indiano Nitim Desai, Secretário-Geral Adjunto para Temas Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

Desai, que havia sido Secretário-Geral Adjunto da Conferência do Rio, não contava com a personalidade expansiva e a rede de conhecimentos de Maurice Strong, seu antecessor em Estocolmo e no Rio. Era inegável, no entanto, sua larga experiência burocrática, no Ministério da Fazenda indiano e nas Nações Unidas, e seu conhecimento dos temas pertinentes ao desenvolvimento sustentável. Desai foi "Senior Economic Advisor" da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Comissão Brundtland –, da qual Emil Salim havia sido um dos membros, como também fora Strong.

A Cúpula foi planejada para dar especial importância às contribuições que demonstrassem a viabilidade do desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional, nacional e internacional, e aos papéis que podiam exercer os *multistakeholders*, atores não-governamentais das mais diversas áreas da sociedade civil, como o setor produtivo, os sindicatos, as organizações não-governamentais e as comunidades científica e acadêmica. A partir da segunda Sessão do Comitê Preparatório, já se revelava importante a participação de setores não-governamentais, que, graças a reuniões, apresentações e eventos

[134] O talento negociador e conciliador de Salim, segundo diplomatas que participaram dos dois processos, não era comparável ao de Tommy Koh, no processo preparatório da Rio-92.

paralelos, trouxeram diversos elementos enriquecedores para o debate intergovernamental.

Parecia clara a noção de que o exercício político-diplomático enfrentaria obstáculos consideráveis por não existir sinalização por parte dos principais atores políticos no processo – Estados Unidos, União Européia e o Grupo dos 77 e China – de que estariam dispostos a "ir mais além de Doha e Monterrey" (frase constantemente repetida no processo preparatório e durante a Cúpula), ou a fazer maiores concessões. Uma alternativa era atribuir maior importância e papel na Cúpula aos *multistakeholders,* fórmula que permitiria acentuar a relevância da reunião aos olhos da opinião pública e de setores influentes da sociedade civil, que poderiam, por sua vez, exercer pressão para que houvesse maior comprometimento por parte dos governos.

À medida que a Cúpula de Joanesburgo se aproximava, e todos os seus objetivos faziam referência a outras reuniões – como Rio, Doha e Monterrey –, a África do Sul soube aproveitar a oportunidade política para elevar ao máximo a atenção a ser dada pela Conferência às prioridades da região. Perguntado sobre qual seria o tema principal da Conferência de Joanesburgo, o Ministro do Meio Ambiente da África do Sul, Valli Moosa, respondeu: "pobreza".[135] O Princípio 1 da Declaração do Rio – "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável." – dá razão a Valli Moosa, mas o foco sobre a pobreza – e pobreza extrema, na interpretação africana – representava desvio considerável da prioridades do G77 e China, que, além de fortalecer os princípios do Rio, queria ver progressos nos compromissos dos países desenvolvidos com relação a recursos financeiros novos e adicionais, transferência de tecnologia e acesso a mercados. A questão da pobreza envolvia, sem dúvida, outra das reivindicações mais tradicionais do Grupo, a do aumento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA), mas a atenção

[135] THE ECONOMIST, 24 de agosto de 2002, p. 38.

excessiva à "ajuda", representaria uma séria simplificação da agenda dos países em desenvolvimento com relação ao desenvolvimento sustentável.

O foco sobre a pobreza era bem visto pelos países desenvolvidos, que, ao fortalecê-lo, podiam satisfazer importantes setores da sociedade civil de seus países que queriam ver atitudes que demonstrassem algum progresso na mitigação dos impactos negativos da globalização. Trinta anos após o pronunciamento de Indira Gandhi na Conferência de Estocolmo, no qual disse a frase "poverty is the greatest polluter" (a pobreza é o maior poluidor), a relação entre pobreza e meio ambiente continuava a ser interpretada de maneiras diferentes. Os países em desenvolvimento liam a frase da seguinte maneira: o combate à pobreza é o principal caminho para o desenvolvimento sustentável, ou é condição essencial para o desenvolvimento sustentável. Os países industrializados preferiram, em 1972, entendê-la de outra forma: a diminuição da poluição passa pela diminuição da população pobre, via controle de natalidade (e não desenvolvimento). Em Joanesburgo, a interpretação dos países desenvolvidos teria evoluído: os principais problemas do meio ambiente estão ligados à pobreza, portanto, aos países em desenvolvimento.

Entre avanços nas áreas financeira, comercial e tecnológica, ou maior "ajuda" para combater a pobreza, não havia dúvida para os países desenvolvidos de que o foco sobre a pobreza extrema representaria desafio político menor. O documento preparado pelos países africanos com a expectativa de ser um dos principais resultados de Joanesburgo, "New Partnership for African Development" (NEPAD) (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África), contém as legítimas prioridades da região, mas revela sua disposição em ser individualizada com relação ao resto do mundo em desenvolvimento e, sobretudo – pela própria ausência do termo "*sustainable*" em seu título –, a falta de compromisso com a sólida, coesa e coerente posição construída a duras penas pelo G77 e China entre Estocolmo e Joanesburgo.

Era impossível para os membros não-africanos do G77 e China não apoiar o NEPAD, mas a iniciativa africana de singularizar-se levou o grupo de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS, em inglês) a reivindicar, igualmente, a sua excepcionalidade. O pequeno grupo reúne países particularmente sensíveis às questões de pesca e energia, e, principalmente, vulneráveis às mudanças climáticas. Países, como Tuvalu, dependem da diminuição do ritmo do aquecimento global para sua própria existência, visto que a maior parte de seu território poderia desaparecer com a elevação no nível do mar.

Quando Emil Salim apresentou, na Terceira Sessão do Comitê Preparatório, a sua proposta de "plano de ação", já se podia reconhecer a estrutura do Plano de Implementação que seria aprovado em Joanesburgo.[136] O documento, dividido em dez seções, dedicava uma (seção 7) exclusivamente aos SIDS, e outra (seção 8) à África. Em Bali, no entanto, durante a Quarta Sessão do Comitê Preparatório, o G77 e China, por iniciativa do Brasil, conseguiram criar uma nova seção no Plano de Implementação, na qual foram inseridas as reivindicações da América Latina e Caribe, às quais se juntaram as da Ásia e Pacífico, e até as da Europa – por iniciativa dos países com economias em transição, diluindo-se, assim, de forma considerável, o foco sobre a África, tão marcante no documento original.

Os demais temas prioritários constantes da proposta de plano de ação eram: erradicação da pobreza (seção 2); alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo (seção 3); proteção e gestão das bases de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social (seção 4); desenvolvimento sustentável em um mundo voltado para a globalização (seção 5); saúde e desenvolvimento sustentável (seção 6); e meios de implementação (seção 9) e governança (seção 10). A parte 1 do documento era reservada à introdução.

[136] A tradução para o português do Plano de Implementação foi publicada, em 2003, pelo Ministério do Meio Ambiente.

A negociação do Plano de Implementação revelou-se mais difícil do que inicialmente se imaginava, e o objetivo do Presidente do Comitê Preparatório de poder anunciar um "Bali Consensus" ao final da reunião não se materializou. Emil Salim atribuía grande importância à associação de seu país ao documento que seria formalmente acordado somente em Joanesburgo: a Indonésia havia desistido com dificuldade de sua candidatura para sediar a Cúpula e, por motivos internos, tinha expectativas de conseguir algo mais do que organizar a última Sessão do Comitê Preparatório – ainda que em nível ministerial e presidida por um indonésio. Os relatos de imprensa e de participantes da reunião de Bali foram unânimes quanto ao profundo impasse ao qual se havia chegado e ao lado da preocupante quantidade de temas substantivos que ficariam pendentes para solução em Joanesburgo. O segundo documento a ser aprovado em Joanesburgo, a "Declaração Política", sequer fora discutido em Bali, tendo em vista a concentração dos esforços na discussão do Plano de Implementação.

O impasse provocado pela radicalização das posições dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no processo preparatório levou a que temas como a reiteração de princípios acordados no Rio, a globalização, os meios de implementação – no contexto dos quais era dada especial atenção à questão de comércio – e a governança tivessem de ser negociados, sob forte pressão, durante a própria Cúpula. Importantes temas, no entanto, dividiam os países desenvolvidos. Estados Unidos e União Européia enfrentaram-se em diversos momentos, como nas questões de energias renováveis, de mudança do clima, de acompanhamento das iniciativas de Tipo 2 ou, ainda, de responsabilidade corporativa.

Outro fenômeno marcante foi a dificuldade de coordenação entre os membros da própria União Européia: alguns embates chegaram a interromper por diversas vezes, durante horas, as negociações dos Grupos de Trabalho, pois nenhum representante da

UE podia estar presente antes de ser conseguido o consenso entre os quinze. Nesse sentido, vale registrar o comentário do então porta-voz da União Européia em Bali, o diplomata espanhol Román Oyarzun, de que, contrariamente à UE, o Grupo dos 77 e China, apesar de ter de conciliar as posições de 133 países, em nenhum momento havia paralisado as negociações. Isso ocorreu em Bali e, sobretudo, em Joanesburgo, pelos embates entre países-membros e funcionários da Comissão Européia.[137]

A presença de mais de cem Chefes de Estado e de Governo em Joanesburgo – apesar da ausência do Presidente George W. Bush – assegurou à Cúpula a atenção da mídia, um dos elementos importantes do encontro. A fórmula de Conferência das Nações Unidas, inaugurada em Estocolmo e repetida para os mais diversos temas – de crianças a racismo, pareceu para muitos esgotada com Joanesburgo, onde os resultados não teriam sido atingidos: "*much ado about nothing*", como comentou um delegado inglês para um membro da delegação brasileira. Para outros, no entanto, os resultados são menos importantes do que o evento em si, uma vez que, na sociedade de hoje, profundamente influenciável pela mídia e com pouco tempo a dedicar a tantos acontecimentos, os temas adquirem importância proporcional ao espetáculo que conseguem colocar à disposição dos meios de comunicação. A prioridade política que o meio ambiente adquiriu no período da Conferência do Rio não se repetiria, mas o patamar atingido teria sido preservado pelo envolvimento dos novos atores. Para o Natural Resources Defense Council, se o Rio foi o "Earth Summit" (Cúpula da Terra), Joanesburgo seria o "Down to Earth Summit"[138] (Cúpula dos pés no chão).

---

[137] Entrevista ao autor, Nova York, outubro de 2003.

[138] SPETH, James Gustave. "Environment and Globalization after Johannesburg". In: SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 156.

Principais conquistas e críticas à Cúpula

Os mais significativos resultados da Cúpula de Joanesburgo incluem, na maioria das opiniões, a fixação ou a reafirmação de metas para a erradicação da pobreza, água e saneamento, saúde, produtos químicos perigosos, pesca e biodiversidade; a inclusão de dois temas de difícil progresso em inúmeras negociações anteriores (energias renováveis e responsabilidade corporativa); a decisão política de criação de fundo mundial de solidariedade para erradicação da pobreza; e o fortalecimento do conceito de parcerias entre diferentes atores sociais para a dinamização e eficiência de projetos. As maiores vitórias, para os grandes grupos negociadores, também foram contabilizadas pelo que conseguiram impedir que fosse aprovado na Cúpula.

As críticas à Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável foram infinitamente mais numerosas do que as menções às suas conquistas. Os resultados demonstraram, no entanto, que persiste considerável consistência no tratamento das questões ligadas ao meio ambiente, e não se pode minimizar a importância da manutenção da continuidade do caminho traçado no Rio, apesar dos obstáculos econômicos e políticos da década que separa as duas Conferências.

Se no Rio as ONGs conquistaram legitimidade, após terem sido vistas por muita delegações como "intrusas" em Estocolmo, em Joanesburgo tiveram seu papel ainda mais fortalecido. A superação de visões maniqueístas e idealistas aproximou-as da dimensão mais política do que científica dos temas, e permitiu que se integrassem, na maioria dos casos, de maneira construtiva. Com alguns de seus membros presentes em diversas delegações oficiais – defendendo interesses locais, regionais ou nacionais – e outros que representavam as próprias organizações – em alguns temas favoráveis a uns países e, em outros, apoiando países diferentes –, as ONGs revelaram-se mais maduras. As atitudes combativas não desapareceram, mas se consolidaram outros modos de atuação, assim como a tendência de muitas ONGs

internacionais para ver o mundo, também, pela ótica dos subdesenvolvidos.

Joanesburgo assistiu, ainda, ao fortalecimento da participação mais efetiva e construtiva do empresariado nas discussões internacionais sobre desenvolvimento sustentável. Na realidade, o setor produtivo sempre teve papel preponderante nas decisões dos países com relação a suas políticas internas de meio ambiente. Não se pode negar, nesse sentido, a legitimidade da maior participação do setor produtivo – sobretudo transnacional – quando é evidente que a globalização tem o potencial de promover ou de descaracterizar o desenvolvimento sustentável em poucos anos. É compreensível, entretanto, a preocupação de certos governos e ONGs quanto aos possíveis excessos das empresas transnacionais ao defenderem os seus interesses em diferentes países do mundo, em função de suas lutas por mercado.

Na avaliação de Margot Wallström, então Comissária Européia responsável pelo meio ambiente

> Johannesburg [...] with Doha and Monterrey, have shaped a global partnership for sustainable development. This partnership includes commitments to increased development assistance and market access for developing countries, good governance and a better environment.[139] (Joanesburgo, com Doha e Monterrey, moldaram uma parceria global para o desenvolvimento sustentável. Esta parceria inclui compromissos de aumento da assistência ao desenvolvimento e do acesso a mercados para países em desenvolvimento, da boa governança e de meio ambiente mais saudável.).

A Conferência do Rio havia estabelecido um diálogo entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos que permitiu a aceitação

[139] WALLSTRÖM, Margot. Discurso "From Words to Deeds. The Results of the Sustainability Summit in Johannesburg.", 11 de setembro de 2002, comentado pelo Telegrama 883 de Braseuropa, de 13 de setembro de 2002.

universal do conceito de desenvolvimento sustentável. Em Joanesburgo, onde se procurou traduzir o conceito em ações concretas, não se pôde negar, como aponta James Gustave Speth, que "the transition to a globalized world is progressing rapidly, but the transition to a sustainable one is not".[140] (a transição para um mundo globalizado está progredindo rapidamente, mas a transição para um mundo sustentável não está). Da mesma maneira que a Conferência do Rio teve um nome oficial que refletia, na realidade, o principal tema de Estocolmo – "meio ambiente e desenvolvimento" –, a Cúpula de Joanesburgo teve o nome do principal tema do Rio: "desenvolvimento sustentável". Se a próxima Conferência adotasse o nome que melhor refletisse o foco da Cúpula de Joanesburgo, seria "desenvolvimento sustentável e globalização".

[140] SPETH, James Gustave. "Two Perspectives on Globalization and the Environment". In: SPETH, James Gustave (Ed.) **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 2.

Capítulo 2

A atuação do Brasil nas três conferências

A atuação do Brasil nas três conferências

A) O Brasil na Conferência de Estocolmo

No momento da realização da Conferência de Estocolmo, o Brasil vivia seu "milagre econômico", com taxas de crescimento até superiores a 10% ao ano. O período correspondia, igualmente, ao de maior repressão política na história do País.

Como diversos outros governos autoritários de importantes países em desenvolvimento, o Governo brasileiro dependia, para manter o apoio que recebia de setores influentes da sociedade, de bons resultados econômicos – medidos pelo crescimento do PIB, e não pela distribuição de renda. No início dos anos 70, países com regimes autoritários e com altas taxas de crescimento econômico, como a África do Sul, a Espanha, o Irã ou a Coréia do Sul, viam todos com preocupação o crescimento de um movimento a favor do meio ambiente, cujas repercussões para suas economias eram uma incógnita e cujos efeitos políticos sobre suas sociedades não podiam ser positivos, uma vez que o ambientalismo era associado aos movimentos de esquerda.[1]

Existia, portanto, dupla preocupação por parte de países em desenvolvimento com regimes totalitários como o Brasil: temiam-se, por um lado, o questionamento de políticas econômicas que

[1] O jornalista e ambientalista Tom Athanasiou refere-se a "never-ceasing charge that environmentalists are only watermelons, 'green on the outside but red on the inside'.". ATHANASIOU, Tom. **Divided Planet: the ecology of rich and poor**. p. 17.

sustentavam o regime e, por outro, a possibilidade de criação de novo fator de desestabilização política. Ambos os temores tinham fundamento: o crescimento econômico de países em desenvolvimento, conforme exposto anteriormente, era, de fato, colocado em questão por correntes de pensamento que favoreciam o "*no growth*" ou as limitações ao crescimento. Existia, também, a percepção de que favorecer o crescimento econômico de países totalitários agravava ainda mais os problemas nas áreas dos direitos humanos e ambiental.

Havia, naquele momento, uma separação considerável entre a posição da opinião pública dos países ricos com relação ao Brasil, e a posição dos governos. A opinião pública criticava abertamente os abusos do Governo brasileiro nas áreas de direitos humanos – principalmente a questão dos índios – e de meio ambiente. Os governos, tendo em vista suas prioridades políticas e econômicas, viam um país que era inimigo do comunismo e que oferecia excelentes perspectivas de investimento. As principais apreensões dos governos da Europa ocidental e dos EUA com relação aos regimes autoritários dos países em desenvolvimento manifestavam-se, na realidade, na área de segurança, pela modernização e pelo crescimento do poder das forças armadas, e pelo desenvolvimento de programas nucleares, e suas conseqüências para as rivalidades e os conflitos regionais.

Nos países nórdicos, como a Suécia, no entanto, a atitude dos governos era mais próxima daquela de sua opinião pública, e o meio ambiente era visto como prioritário. Temia-se no Brasil, naturalmente, que as posições do País durante a Conferência fossem interpretadas no contexto da falta de democracia e dos abusos aos direitos humanos. O Governo sueco, naquele momento liderado pelo Primeiro-Ministro Olof Palme, caracterizava-se por uma política de contestação e militância que provocava, principalmente nos Estados Unidos, forte preocupação: Palme provocou a ira do Chefe da Delegação norte-americana ao referir-se, em discurso no plenário, ao "ecocídio" provocado pelos Estados Unidos no Vietnã.[2] Conforme

consta do Relatório da Delegação brasileira, "os países escandinavos e a Suécia em particular pareceriam dispostos [...] a fazer da cruzada ambiental a força recuperadora de suas sociedades e um elemento de prestígio nacional".[3] O Brasil acabaria sendo alvo de críticas – inclusive no contexto das negociações –, mas certamente não foi um alvo preferencial do Governo sueco durante a Conferência.[4]

No contexto geral da política externa do país, o Governo brasileiro interpretava a crescente atenção internacional ao meio ambiente como parte de um processo que não podia favorecer o Brasil, um processo que daria prioridade às chamadas "novas tarefas", especialmente às questões de meio ambiente, dos direitos humanos, das leis marítimas, dos narcóticos, e de população, entre outras. Segundo o Embaixador Araújo Castro, Representante Permanente junto às Nações Unidas, em discurso proferido em 1970:

> [n]inguém põe em dúvida a necessidade de medidas prontas e eficazes, algumas das quais recaem no âmbito da cooperação internacional, com vistas ao combate à contaminação e à preservação do meio humano. O que parece indispensável é que essas medidas não sejam tomadas em abstrato, sem que se levem em consideração as necessidades vitais do desenvolvimento econômico. Os países em desenvolvimento só podem ver com apreensão uma tendência para uma política de estabilização do poder que coloca toda ênfase no desarmamento regional, controle da população, desestímulo ao uso da energia nuclear para fins pacíficos e desestímulo a um rápido processo de industrialização.[5]

---

[2] ROWLAND, Wade. **The Plot to save the World** p. 118.
[3] MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente**, p. 1 e 2.
[4] Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.
[5] AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. p. 183.

As posições que o Brasil levaria à Conferência de Estocolmo refletiam esse contexto, no qual muitos elementos diferentes e contraditórios pareciam contrariar os interesses do país. A Delegação sabia com que imagem o Brasil chegava a Estocolmo: não era a do "milagre econômico", da bossa nova e do tri-campeonato de futebol. Era a de um país que estava, havia oito anos, sob um regime militar que dava ênfase absoluta a seu crescimento econômico, que não pretendia controlar o crescimento demográfico, que tinha péssimos *records* nas áreas de direitos humanos e de preservação da natureza, que tinha fortes tendências nacionalistas e ambições de domínio da tecnologia nuclear.

A principal ameaça para o Brasil em Estocolmo, no entanto, não viria da Europa ou dos EUA, e ,sim, da Argentina, cuja posição com relação ao aproveitamento do potencial hidrelétrico do Rio Paraná ameaçava os planos de construção da usina que seria, naquele momento, a maior hidrelétrica do mundo: Itaipu. A oposição à proposta argentina tornou-se a principal batalha da Delegação brasileira, chefiada pelo Ministro do Interior, General José Costa Cavalcanti, que havia sido Ministro de Energia e que seria, poucos anos mais tarde, o primeiro Presidente brasileiro da empresa Itaipu binacional.

A preparação da Conferência de Estocolmo pelo Governo brasileiro foi de responsabilidade exclusiva do Itamaraty. A consciência de que a Conferência teria caráter eminentemente político, segundo Henrique Brandão Cavalcanti, então Secretário-Geral do Ministério do Interior e membro da Delegação brasileira[6], tornava natural aos demais membros da Delegação que o processo preparatório fosse tão centrado no Ministério das Relações Exteriores.

Em Exposição de Motivos ao Presidente da República, datada de 22 de dezembro de 1971, o Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, General João Baptista de Oliveira Figueiredo,

[6] Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

lista os seis itens que "o Ministério das Relações Exteriores, atento para o problema e julgando oportuno fixar uma posição consentânea com os interesses nacionais, propõe como linha de atuação a ser adotada pelo Brasil", entre os quais se encontram: (item 5) "Evitar iniciativas isoladas e fracionárias por parte de órgãos da administração pública do país, que possam prejudicar a política estabelecida"; e (item 6) "Desenvolver ação junto à opinião pública para esclarecer as implicações e repercussões de cada iniciativa proposta, neutralizando possíveis pressões consideradas prejudiciais aos nossos interesses." Segundo o mesmo documento, "Considerando a complexidade do assunto […], fez-se necessário ouvir os ministérios mais ligados ao problema. Todos os órgãos consultados manifestaram apoio à linha de atuação proposta pelo Ministério das Relações Exteriores."[7]

Ao chegar essa informação ao Presidente da República, só faltava realizar-se a IV Sessão do Comitê Preparatório. Quando a Delegação oficial, designada por Decreto Presidencial de 24 de abril de 1972, que incluía diversos representantes de outros órgãos, se reuniu pela primeira vez, o processo preparatório já se havia encerrado. Nesse primeiro encontro, ocorrido nos dias 10 e 11 de maio de 1972, "foram analisados os antecedentes da Conferência bem como um dos documentos básicos […] [e] foram distribuídas em seguida as tarefas, por tema e por comissão aos vários participantes, que receberam então a incumbência de analisá-los e apresentar relatório da aplicabilidade e das repercussões, das respectivas recomendações, ao caso brasileiro. Nova reunião em 25 de maio dedicou-se à apreciação dos temas e dos documentos gerais da Conferência."[8]

---

[7] MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, p. A-2. Os demais itens mencionados referem-se à defesa das teses de que: a) o ônus maior de corrigir a deterioração do meio ambiente cabe aos países desenvolvidos; b) o desenvolvimento econômico é o instrumento adequado para resolver os problemas de poluição dos subdesenvolvidos; c) devem ser contrapostas proposições que resultem em compromisso que prejudique o desenvolvimento; e) deve ser conduzido o debate sob enfoque técnico-político.

[8] Ibid, p. 19.

A autonomia do Itamaraty no processo preparatório foi tal que se podia ler no Relatório da Delegação brasileira:

> As limitações intrínsecas da reunião, – tempo, diversidade temática, interesses conflitantes, entre outras – […] restringiam o valor da Conferência como foro efetivo de negociação, contribuíam para que a fase preparatória de Estocolmo se transformasse, na prática, num verdadeiro processo de entendimento e reunião […] [A}~~a~~ partir da segunda sessão do Comitê Preparatório, realizada em Genebra em fevereiro de 1971, a Conferência já estava de fato em curso.[9]

O Chefe da Delegação brasileira à Primeira Sessão do Comitê Preparatório, que se realizou em Nova York, em março de 1970, Embaixador João Augusto de Araújo Castro, conferiu ao discurso brasileiro, desde o primeiro momento, a tônica que caracterizaria as posições brasileiras nos anos seguintes. Segundo Vera Pedrosa:

> Obrava a Delegação brasileira no sentido de reorientar os trabalhos preparatórios da Conferência, ampliando o escopo inicialmente previsto, de forma a que incluísse o tema do desenvolvimento como elemento positivo de solução de problemas ambientais. Dessa forma, evitar-se-ia que a Conferência constituísse exercício meramente conservacionista, de interesse apenas para os países desenvolvidos. Travava-se uma batalha para impedir que os interesses conservadores dos países desenvolvidos, no sentido da manutenção do *statu quo* econômico mundial, se valessem da 'via ambiental' para tentar justificar procedimentos e estratégias imobilistas.[10]

---

[9] Ibid, p. 13.

[10] PEDROSA, Vera. **O Meio Ambiente Dez Anos Após Estocolmo: a perspectiva brasileira**. p. 29.

É muito importante, nessa análise, a curiosa associação entre os interesses dos "conservacionistas" e dos "conservadores", cujo casamento – de curta duração – só foi possível graças às polêmicas linhas de ação propostas pelo Clube de Roma. Vale ressaltar, como aponta Araújo Castro, que os argumentos de limitação ao crescimento só se aplicavam aos países em desenvolvimento: "É claro que os países em desenvolvimento não quererão incorrer nos mesmos erros em que incorreram os países altamente industrializados, mas é evidente que não poderíamos aceitar a resurreição, em pleno século XX, da teoria do selvagem feliz, de Rousseau, que deu sabor e colorido a todo o romantismo francês".[11]

Jean-Jacques Rousseau era apontado naquele momento como um precursor do pensamento ambiental. Segundo o professor suíço Bernard Gagnebin, "Rousseau élève une véhémente protestation contre le progrès des sciences et l'accumulation des richesses [...] il ne faut pas oublier qu'en plein Siècle des Lumières l'idée de progrès était ancrée dans tous les esprits".[12] (Rousseau faz um protesto veemente contra o progresso da ciência e o acúmulo de riquezas [...] não se pode esquecer que, em pleno Século das Luzes, a idéia de progresso estava impregnada em todos os espíritos.), A busca de justificativa para o ambientalismo moderno no Romantismo não era um argumento aceitável para a grande maioria dos analistas no final dos anos 60, período em que o conceito de desenvolvimento e progresso estava, também, "impregnado em todos os espíritos". Anos mais tarde, ao analisar a evolução do pensamento ambientalista, Luc Ferry, autor de **Le Nouvel Ordre Ecologique** (1992), manifesta sua opinião de que existe anti-humanismo na linha filosófica que procura colocar a biosfera como preocupação prioritária e denuncia esta atitude que, segundo ele, está inspirada no Romantismo alemão, e constitui desvio "des droits de

[11] AMADO, Rodrigo, op cit, p. 183.
[12] GAGNEBIN, Bernard. "Jean Jacques Rousseau" In : **Enciclopeadia Universalis**, Corpus 16, p. 202.

l'homme codifiés par la Révolution Française".[13] (dos direitos humanos codificados pela Revolução Francesa).

Não há duvida de que o discurso ambientalista tinha forte influência do Romantismo[14], mas talvez mereçam especial atenção os perigosos desvios que teve, no século XX, o enfoque conservador da questão do meio ambiente. Como lembra João Almino, "o nazismo possibilitou que o ecologismo se apresentasse como ideologia de Estado, havendo inclusive ideólogos ecologistas entre a liderança nazista".[15] O ativista verde Peter Staudenmaier, estudioso da "ala verde" do partido nazista, afirma que "from its very beginning […] ecology was bound up in an intensely reactionary political framework".[16] (desde seu início [...] a ecologia estava ligada a um quadro político intensamente reacionário). O próprio Ernst Haekel, biólogo que cunhou, em 1867, o termo "ecologia", acreditava na superioridade da raça nórdica e opunha-se à mistura racial.

Em 1930, Richard Walther Darré, ao proclamar que "a unidade do sangue e do solo deve ser restaurada", transformou o lema romântico em doutrina. O movimento "blut und boden", sangue e solo, esposa, segundo João Almino, ideais ecológicos: "o apego ao solo, à natureza (…) a crítica ao progresso, ao mundo industrial e ao artificialismo da tecnologia moderna (…) vai também reforçar a tendência, no plano ideológico, do nazismo de recusar tanto o capitalismo e seu consumismo de mercado, quanto o socialismo".[17]

---

[13] DOELNITZ, Tristan. "Environnement et développement: le rendez-vous de Rio" In: **Universalia** 1993, p. 95. Luc Ferry, que foi Ministro da Educação da França entre 2002 e 2004, causou comoção nos meios ambientalistas franceses ao associar o ambientalismo ao nazismo, em 1992.

[14] ALMINO, João. **Naturezas Mortas: ecofilosofia das relações internacionais**. Almino comenta a influência do Romantismo nas páginas 13 e 14.

[15] Ibid, p. 28.

[16] STAUDENMAIER, Peter. "Fascist Ecology: The Green Wing of the Nazi Party and its Historical Antecedents". Institute for Social Ecology website, Vermont.

[17] ALMINO, João, op cit, p. 28.

Rudolf Hess, o maior promotor da "ala verde" do partido nazista, colocou Darré em postos-chave no governo (Líder dos Camponeses do *Reich* e, posteriormente, Ministro da Agricultura): uma nova legislação ambiental é implantada na Alemanha já em 1933 e, em 1935, seria aprovada legislação particularmente severa quanto à preservação da flora, da fauna e de "monumentos naturais". Pouco depois, é apresentada a proposta de uma lei abrangente para a "proteção da Mãe Terra": segundo Staudenmaier, "all the ministries were prepared to cooperate, save one; only the minister of the economy opposed the bill because of its impact on mining".[18] (todos os ministérios estavam preparados para colaborar. menos um: o ministro da economia opôs-se à proposta de lei por seu impacto sobre a mineração).

Seria tentador associar os resultados das novas pesquisas sobre o ecologismo na Alemanha nazista com acontecimentos recentes. A acusação de Daniel Cohn-Bendit, ex-líder estudantil e líder ambientalista, de que se podia detectar "ecofascismo" no perigoso retorno do movimento "sangue e solo" na Alemanha[19] parece fortalecida pelo revisionismo histórico da figura de Darré.[20]. As teorias do Clube de Roma, ao representarem a volta da defesa do ecologismo pela elite empresarial – no momento em que o movimento era associado principalmente à esquerda – também podem ser vistas sob a ótica "ecofascista". Apesar das credenciais antifascistas de Aurélio Peccei – o fundador do Clube de Roma foi um herói da resistência na Segunda Guerra –, não podem deixar de impressionar suas opiniões expressas em Estocolmo, durante a "Distinguished Lectures Series", paralela à Conferência:

---

[18] Vale registrar que Goebbels, Bormann e Heydrich, segundo Staudenmaier, se opunham à "ala verde" e consideravam Hess e seus companheiros, "undependable dreamers, excentrics, or simply security risks". Após a viagem de Hess para a Inglaterra, "the environmentalist tendency was for the most part suppressed".

[19] ALMINO, João, op cit, p. 29.

[20] BRAMWELL, Anna. "Darré: Was this man the 'Father of the Greens'?" In: **History Today**, setembro de 1984, citada por Staudenmaier.

The main conclusion to be drawn from this study (The Limits to Growth) is that equilibrium within the human system and between it and its environment will anyhow be re-established. Evidently, it is in our collective interest rationally to plan for it, even at the cost of heretofore unimaginable sacrifices, and not to wait for forces outside our control to settle it. […] Collapse may also be caused by war and civil strife – if, for instance, the next wave of human population which will invade the planet in the next three or four decades does not find a place to settle or the means to satisfy its needs. […] On the other hand society in equilibrium does not mean stagnation. Non-material-consuming and non-environment-degrading activities may be pursued indefinitely – such as education, art, music, religion, scientific research, sport, social interactions and most service activities.[21] (A principal conclusão a ser tirada desse estudo (**Os Limites do Crescimento**) é de que o equilíbrio dentro do sistema humano e entre este e seu meio ambiente será de qualquer maneira reestabelecido. Evidentemente, é do nosso interesse coletivo que isso seja planejado racionalmente, mesmo ao custo de sacrifícios atualmente inimagináveis, e não esperar que forças fora de nosso controle o façam. [...] O colapso poderá ser causado pela guerra e a desordem civil – se, por exemplo, a próxima onda de população humana que invadirá o planeta nas próximas três ou quatro décadas não encontrar um lugar para viver ou os meios para satisfazer suas necessidades [...] Ao mesmo tempo, uma sociedade em equilíbrio não significa estagnação. Atividades que não consomem material ou que não degradam o meio ambiente podem continuar indefinidamente, como educação, arte, música, religião, pesquisa científica, esporte, interação social e quase todos os serviços).

[21] ROWLAND, Wade, op cit, p 15 18.

Os estudos que associam o ambientalismo ao nazismo, acima mencionados, não existiam no início da década de 70, mas tornam ainda mais justificável, hoje, a indignação de Araújo Castro e Miguel Ozório com relação ao Clube de Roma e outros promotores dos limites ao crescimento.

Por telegrama datado de 12 de novembro de 1970, o Embaixador Araújo Castro relata a primeira reunião de Strong como Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo, mencionada no capítulo anterior:

> o Senhor Maurice Strong (canadense) – a quem U Thant acaba de designar Secretário-Geral da Conferência […] procurou evitar os pontos mais obviamente contenciosos na apresentação puramente "conservacionista" das teses do "environment" e, em conversa privada com o representante brasileiro, adiantou mesmo o desejo de assegurar uma posição de maior equilíbrio em face das prioridades dos países em desenvolvimento.[22]

A evolução positiva da atenção reservada às reivindicações dos países em desenvolvimento a partir da nomeação de Strong já foi relatada no capítulo 1 e, nesse contexto, é interessante registrar o entusiasmo do Embaixador Araújo Castro com a evolução. Segundo ele, a Resolução 2657 sobre o trabalho preparatório da Conferência, aprovada pela Assembléia Geral

> "causou descontentamento em certos meios, pois os elementos introduzidos, por iniciativa do Brasil, […] tendem a transformar em um movimento claramente reivindicatório o que antes parecia destinado a constituir apenas uma consagração do *statu quo* e do "gap" econômico entre países desenvolvidos e nações em desenvolvimento.[23]

[22] Telegrama 1140 da Missão em Nova York, confidencial.
[23] Telegrama 1552 da Missão em Nova York, confidencial.

Araújo Castro não esconde suas reticências com relação à capacidade de Strong de resistir às pressões dos países ricos, "malgrado suas repetidas profissões de fé 'desenvolvimentistas'." Sempre segundo Araújo Castro, apesar da "disposição do Senhor Strong de 'jogar' politicamente em duas frentes [...] suas inclinações tendem já, de forma bastante clara, para um conceito de políticas sobre o meio humano (*sic*) orientado sobretudo para as preferências do mundo industrializado".[24] Strong demontrou, no entanto, que conseguiria resistir às pressões dos países ricos e acabou levando a Conferência para a direção que interessava ao Brasil.

Strong sentiu que seu mandato seria breve se não fosse mudado o rumo que a Conferência estava tomando. Em texto publicado recentemente, ele afirma que "when I became secretary-general of the Conference [...] there was a strong movement on the part of developing countries, led by Brazil, to boycott the Conference".[25] (quando me tornei secretário-geral da Conferência [...] havia um forte movimento por parte dos países em desenvolvimento, liderado pelo Brasil, de boicotar a Conferência.). Na realidade, não existia, por parte do Brasil, desejo de boicotar a Conferência e, sim, de inseri-la em contexto que nos fosse favorável e que pudesse contar com o apoio dos demais países em desenvolvimento.

O Brasil vinha tendo, na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), papel de grande destaque.

> Não negaremos que, a partir de 1964, quando se tentou obter, pela primeira vez, o reconhecimento da íntima correlação entre os problemas de desenvolvimento econômico e os problemas do

[24] Ibid.

[25] STRONG, Maurice. "Stockholm Plus 30, Rio Plus 10: Creating a New Paradigm of Global Governance" In: SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. p. 35.

> comércio internacional, os países desenvolvidos apresentaram alguns sinais de uma consideração mais construtiva em relação aos problemas dos países subdesenvolvidos.[26]

A mesma lógica passaria a orientar as posições brasileiras com relação ao meio ambiente: os países em desenvolvimento aceitariam o novo tema proposto pelos países ricos, mas queriam vê-lo incluído no contexto do desenvolvimento econômico e social, uma de suas prioridades tradicionais no âmbito das Nações Unidas, um dos famosos três "D" – Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento – do discurso de Araújo Castro na XVIII Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1963.

Não surpreende, portanto, que o diplomata brasileiro encarregado de preparar as posições brasileiras e defendê-las tenha sido o Embaixador Miguel Ozório de Almeida, reconhecido por ser um dos primeiros diplomatas a se dedicar aos temas de desenvolvimento econômico. Dotado de extraordinária inteligência, Miguel Ozório não era tanto um formulador de idéias quanto Araújo Castro, mas tinha profunda cultura e particular talento para estruturar argumentos pontuais.[27] A forte personalidade e o brilho das intervenções de Miguel Ozório, aliados à sua liberdade de ação no tocante às negociações, tornaram-no uma das figuras centrais do processo preparatório da Conferência.

Strong preferiria, provavelmente, ter dado conotação mais ambientalista a Estocolmo, mas, diante da oposição consistente do Brasil, já então seguido por importantes países em desenvolvimento, percebeu que existia uma alternativa que, se por um lado desviava os objetivos da Conferência, por outro certamente não diminuía sua relevância. Em uma atitude pragmática, Strong criou as condições para

---

[26] AMADO, Rodrigo, op cit, p. 193.

[27] No Apêndice I deste trabalho, encontram-se dois discursos de Miguel Ozório.

que a Conferência fosse adiante – com alguns dos seus impulsos originais –, permitindo, ao mesmo tempo, que o meio ambiente fosse discutido no contexto do desenvolvimento econômico.

Miguel Ozório e Strong, lembra Enrique Iglesias, respeitavam-se mutuamente e tinham bom relacionamento pessoal. Miguel Ozório sabia que uma atitude menos inteligente por parte do Secretário-Geral da Conferência poderia significar um impasse, cujas repercussões políticas não interessavam ao Brasil.[28] A coletânea de discursos e documentos "O Brasil e a Preparação da Conferência de Estocolmo", preparada em abril de 1972, reconhece essa *entente* da qual tanto Strong como Miguel Ozório saíram vencedores: na apresentação – de apenas três curtos parágrafos –, lê-se: "O Senhor Maurice F. Strong, Secretário-Geral da Conferência, ao visitar o Brasil em Janeiro de 1972, qualificou essa presença brasileira [entre os 27 países–membros que compuseram o Comitê Preparatório] como a maior contribuição que recebera de qualquer país, que vinha agradecer pessoalmente".[29]

Antes mesmo de iniciar-se a Segunda Sessão do Comitê Preparatório, Araújo Castro já se refere à importância de se "acentuar a liderança que o Brasil soube assumir com vistas à reformulação da política das Nações Unidas em relação ao meio humano".[30] Esta reformulação se tornaria definitiva após o Reunião de Founex, em junho de 1971, em que Miguel Ozório teria papel fundamental ao conseguir incluir as teses brasileiras no Relatório final.

No documento de trabalho que apresentou na Reunião, o representante brasileiro estrutura uma verdadeira teoria sobre a interrelação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, e consegue, de forma extraordinariamente direta e sucinta, criar argumentos que constituem a base de conceitos que, fortalecidos desde

[28] Entrevista ao autor, Washington, outubro de 2003.
[29] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES., **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e preparação da Conferência de Estocolmo**. p. 2.
[30] Telegrama 1553, da Missão em Nova York, confidencial.

então, continuam utilizados pelos países em desenvolvimento. Ao explicar a série de obstáculos enfrentados pelos países pobres ao procurar acelerar seu desenvolvimento – tendo como referência os países ricos, mas sem todos os instrumentos de que estes dispõem –, Miguel Ozório argumenta que

> [w]henever the perspective of an investment in environment improvement cannot be directly or indirectly linked up to an increase of production (or productivity) and if this increase is not equal to or greater than the average productivity obtained in other economic endeavours, then the investment in environment will not be justified at this specific stage of economic development.[31]
> (toda vez que a perspectiva de um investimento na melhoria ambiental não possa ser direta ou indiretamente ligado a um aumento da produção ou da produtividade, e se o aumento não for igual ou maior do que a produtividade média obtida em outras iniciativas econômicas, o investimento em meio ambiente não se justificará neste estágio específico de desenvolvimento econômico.

Miguel Ozório não nega que alguns investimentos em preservação ambiental ou recuperação podem ter importante impacto positivo sobre o crescimento econômico, mesmo em economias particularmente subdesenvolvidas, e acredita até que investimentos ambientais possam se justificar meramente por motivos econômicos. Ao discutir as possíveis inter-relações de desenvolvimento econômico e meio ambiente, o Embaixador brasileiro seleciona nove "elementos" que representariam as principais "ações" e "reações", econômicas e ambientais, para criar uma série de combinações que mostram casos

[31] OZÓRIO, Miguel. "Economic Development and the Preservation of Environment". Ministério das Relações Exteriores, **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. p. 14.

que vão de atividades ambientais capazes de provocar excessivas limitações econômicas, a casos de atividades econômicas cujas conseqüências ambientais exigiriam recuperação excessivamente dispendiosa. Miguel Ozório demonstra com este exercício que existem muitas opções de relação entre desenvolvimento e meio ambiente a serem usadas nos casos específicos de cada país ou região.[32]

As teses preservacionistas e de controle populacional são abordadas com ironia e coragem:

> for whom – or under what criteria – is the environment to be considered healthy, pleasant, desirable? If the subject should be an "anaconda", the world should be a swampy forest; if a "dromedary", then the destruction of forests and the creation of deserts would be proceeding at too slow a pace; if the human race, then there are too many forests and deserts […] In short, the environment under consideration will have to be considered from a "subjective" standpoint, and the "subject" will have to be "man". Even more than that, "man" must be understood as "homo-sapiens" at his most advanced civilization stage […]. It is for that "subjec" that environment must be preserved or recuperated.[33]
> (para quem – ou com base em que critério – o meio ambiente deve ser considerado saudável, agradável ou desejável? Se o interessado for uma "anaconda", o mundo deveria ser uma floresta úmida; se for um "dromedário", então a destruição das florestas e a criação de desertos estaria ocorrendo de forma excessivamente lenta; se for a raça humana, então há excesso de desertos e florestas [...]. Em resumo, o meio ambiente em consideração terá de ser considerado de um ponto de vista

[32] Miguel Ozório antecipa a tese que viria a ser defendida no Rio e em Joanesburgo, de que não há receita única para a preservação do meio ambiente e para a promoção do desenvolvimento.
[33] OZÓRIO, Miguel, op cit, p 3 e 4.

> "subjetivo", e o "sujeito" terá de ser o "homem". Mais do que isso, o "homem" deverá ser compreendido como o "*Homo sapiens*" em seu estágio de civilização mais avançado [...]. É para esse "sujeito" que o meio ambiente deve ser preservado ou recuperado.).

As teses de controle do crescimento populacional e limitações ao crescimento são rejeitadas por representarem uma confusão entre meios e fim, e ignorarem a importância da escala e do crescimento das economias para se criar a própria capacidade de compreensão do meio ambiente:

> any processes that would limit the dimensions of the subject, as a condition for environment improvement, would tend to reduce the overall enjoyment to be derived from the environment in inverse proportion to its improvement. It might have some characteristics of a zero sum game.[34] (qualquer processo que criasse limitações como condição para a melhoria das condições do meio ambiente, tenderia a reduzir os frutos ocasionalmente derivados do meio ambiente em proporção inversa à sua melhoria. Isto poderia levar a algumas características de um jogo de soma zero.).

As conclusões de Miguel Ozório apontam para a diferença de responsabilidade entre os países:

> the main environmental responsibility belongs to developed countries, and the main responsibility of underdeveloped countries is accelerated economic develoment itself […] the responsibility for the preservation of the environment grows as a function of economic development itself, being at a maximum among the

[34] Ibid, p. 9.

> most developed nations and at an absolute minimum in the conditions of initial stagnation.[35] (a principal responsabilidade ambiental é dos países desenvolvidos, e a principal responsabilidade dos países subdesenvolvidos é o desenvolvimento econômico acelerado em si mesmo [...] a responsabilidade pela preservação do meio ambiente cresce em função do desenvolvimento econômico, chegando ao seu máximo entre os países desenvolvidos e ao seu mínimo absoluto nas condições de estagnação inicial.).

O Relatório de Founex, que incorporaria a linha de pensamento do representante brasileiro, consegue manter surpreendente atualidade, sobretudo quando comparado aos documentos que procurava contestar, como os textos do Clube de Roma que, lidos hoje, parecem extraordinariamente datados e chocantes, tanto pelo aspecto "ecofascista", mencionado anteriormente, quanto pelo seu distanciamento do pensamento humanista. A posição defendida pelo Brasil, ironicamente, preconizava uma atitude essencialmente mais democrática do que a posição defendida pela linha de pensamento que tinha forte influência sobre países desenvolvidos europeus.

O seminário da CEPAL, "held in beautiful – and as they say with pride – highly-polluted Mexico-City[36]", "que se realizou na bela e – como eles dizem com orgulho – altamente poluída Cidade do México", revelou que a percepção do continente era de que ainda estava em posição confortável com relação à poluição, o que lhe asseguraria ampla vantagem para maior desenvolvimento industrial. Assim, Miguel Ozório podia expressar visão mais "amigável" do meio

[35] Ibid, p. 14.
[36] OZÓRIO, Miguel. Discurso na Terceira Sessão do Comitê Preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, Nova York, 14 de setembro de 1971, Ministério das Relações Exteriores, Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo. p. 9.

ambiente, diante da ausência de desenvolvidos: "As we begin to see, in the long run the very goals of development become environmental in nature"[37] (Como podemos começar a ver, a longo prazo os próprios objetivos do desenvolvimento tornam-se ambientais por natureza). Nessa ocasião, a Delegação obteve o apoio dos governos da região ao Relatório de Founex e à linha de atuação que o Brasil estava mantendo no Comitê Preparatório.

Na Terceira Sessão do Comitê Preparatório, em setembro, apesar da boa receptividade do Relatório de Founex, permaneciam no relatório do Secretário-Geral elementos que poderiam prejudicar a posição do Brasil[38] e dos países em desenvolvimento. Iniciou-se, assim, esforço destes países para elaborar um projeto de Resolução a ser apresentado à XXVI Assembléia Geral das Nações Unidas. Em outubro, em Lima, a Delegação do Brasil à Reunião Ministerial do Grupo dos 77 articulou a negociação de ante-projeto de texto de Resolução, com o título de "Desenvolvimento e Meio Ambiente", que acabaria sendo apresentado pela presidência do Grupo dos 77 na Assembléia-Geral.

A atuação do Brasil na XXVI Assembléia Geral contribuiu para que a Resolução 2849 fosse aprovada com 85 votos a favor, 2 contra e 34 abstenções. Essa vitória mostrou-se particularmente importante no contexto da renovada atenção dada pela imprensa internacional às idéias de "no growth" pela publicação, no mesmo mês de janeiro de 1972 em que fora aprovada a Resolução, do livro "Blueprint for Survival", examinado no capítulo anterior. A Assembléia Geral representou, também, ocasião para que tanto o Representante Permanente junto às Nações Unidas, Embaixador Sergio Armando

[37] OZÓRIO, Miguel. Discurso no Seminário Regional Latino-Americano sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. 6-11 de setembro de 1971, Ministério das Relações Exteriores, **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. p. 12.

[38] PEDROSA, Vera, op cit, p. 42.

Frazão, como o Embaixador Miguel Ozório de Almeida fizessem discursos particularmente duros.

O Embaixador Frazão, ao se referir à maneira como a questão do meio ambiente vinha sendo usada para criar um novo código de comportamento dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais, alertava que os países em desenvolvimento "are being called upon to share the burden of the preservation of the ecology while the war on poverty is still considered to be 'une petite guerre'." (estão sendo chamados para compartilhar o fardo da preservação da ecologia, enquanto a guerra contra a pobreza é ainda considerada uma (pequena guerra). Frazão denunciou, também, o "malicious trend according to which the old patterns of colonial paternalism are being replaced by a pseudo-scientific outlook to justify non-development".[39] (a tendência maliciosa pela qual antigos padrões de paternalismo colonial estão sendo substituídos por perspectivas pseudo-científicas que buscam justificar o não-desenvolvimento).

Já Miguel Ozório, em seu primeiro discurso na II Comissão, apresenta um verdadeiro relatório, no qual explica o que a Delegação do Brasil considera serem os motivos legítimos e ilegítimos para a convocação da Conferência de Estocolmo. Ao abordar, entre os motivos legítimos, a poluição em escala mundial, o representante brasileiro lista os dez maiores poluentes, explica de maneira pormenorizada sua utilização e suas conseqüências e conclui:

> The whole world and, certainly, the underdeveloped countries, are looking at Stockholm as the place and time when the developed countries will commit themselves to taking all necessary steps to reduce or neutralize the emission of pollutants of broad international significance. This commitment should entail all the

[39] FRAZÃO, Sergio Armando. Discurso na II Comissão. XXVI Assembléia Geral, 8 de outubro de 1971, Ministério das Relações Exteriores, **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. p. 6.

> necessary national measures but also the financing of research in areas of world significance.[40] (O mundo inteiro e, certamente, os países em desenvolvimento, estão olhando para Estocolmo como o lugar e o momento em que os países desenvolvidos vão se comprometer a tomar as medidas necessárias para reduzir ou neutralizar as emissões de poluentes de amplo escopo internacional. Este compromisso deverá significar todas as medidas domésticas necessárias, mas também o financiamento de pesquisa em áreas de escopo mundial).

As partes mais incisivas do discurso referem-se a dois dos "motivos ilegítimos": a questão do controle demográfico e a dos "common goods" (bens comuns). Sobre a forma como estava sendo tratada a questão populacional no processo preparatório de Estocolmo, Miguel Ozório reitera os argumentos que vinha apresentando nas reuniões anteriores e faz um protesto contra a atitude "calvinista", segundo a qual os países desenvolvidos consideram que haviam, pelo próprio desenvolvimento, "demonstrated their right to salvation and perpetuation which would require the more numerous underdeveloped peoples to stop breeding and encroaching upon their delicious enjoyment of nature and of other natural resources." demonstrado seu direito à salvação e à perpetuação, o que requereria aos mais numerosos povos subdesenvolvidos parar sua reprodução e assegurar [aos ricos] o delicioso desfrute da natureza e de outros recursos naturais). Com relação aos "common goods", menciona a simpatia de diversas delegações por um "World Trust" (fundação ou administradora mundial), que resguardaria criteriosamente certas riquezas naturais: "If resources are shared, in trust by all peoples, then economic power, industrial productivity and financial control should also be shared. Since

[40] OZÓRIO, Miguel. Discurso na II Comissão. XXVI Assembléia Geral, 29 de novembro de 1971, Ministério das Relações Exteriores, **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. p. 11.

the latter is unthinkable to developed countries, the former shall also be unthinkable by underdeveloped countries".[41] (Se os recursos [naturais] devem ser compartilhados, para o bem de todos os povos, então o poder econômico, a produtividade industrial e o controle financeiro deveriam também ser compartilhados. Já que é impensável para os países desenvolvidos que isso aconteça com os últimos, o primeiro deve ser impensável para os países em desenvolvimento"

As palavras do representante brasileiro causaram reação violenta do representante norte-americano, Daniel Patrick Moynihan, que, em seu discurso, acusou de paranóica e superficial a atitude brasileira com relação a questões como população, "common goods" e crescimento-zero, e explicou que não havia atitude "calvinista" e, sim, o êxito dos países desenvolvidos como resultado do "hard work" (trabalho árduo). O Representante brasileiro, em resposta brilhante[42], demonstrou que todas as "paranóias" da Delegação brasileira estavam solidamente baseadas em documentos, leu os principais trechos desses documentos e explicou que o delegado norte-americano, ao contestar a atitude "calvinista" apenas a reforçava:

> for him [Moynihan] underdevelopment is the result of laziness in the poor corners of the world while wealth is the result of hard work […]. I can assure the distinguished delegate of the United States that there is an inverse correlation between hard work and wealth and that the hardest working people in the world are the poor of the underdeveloped world when they find a job.[43] (para ele [Moynihan], o subdesenvolvimento é o resultado da preguiça nas regiões mais pobres, e a riqueza é o resultado do

[41] Ibid, p.17 e 22.
[42] Cópia do referido discurso encontra-se no apêndice I.
[43] OZÓRIO, Miguel. Discurso na II Comissão. XXVI Assembléia Geral, 2 de dezembro de 1971, Ministério das Relações Exteriores, **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. p. 16.

> trabalho árduo [...] Posso assegurar ao delegado dos EUA que há uma relação inversa entre trabalho árduo e riqueza e que os mais árduos trabalhadores são os pobres dos países em desenvolvimento, quando encontram um trabalho).

Ao chegar à última Sessão do Comitê Preparatório, o Brasil havia obtido vitórias significativas e, sobretudo, havia conseguido reunir o mundo em desenvolvimento em torno de uma reação à visão restritiva proposta pelos países desenvolvidos para a abordagem multilateral da questão do meio ambiente. Era, como disse Miguel Ozório a Iglesias, uma "holy conspiracy" (conspiração sagrada).[44] A atitude brasileira não significava bloquear a agenda ambiental internacional, como acusavam certas delegações, uma vez que era acompanhada de visão alternativa, integrada no Relatório de Founex e na Resolução 2849.

Um tema, no entanto, não foi resolvido de forma satisfatória no contexto do Comitê Preparatório: o Princípio 20, sobre notificação sobre riscos fora da jurisdição de um Estado. O Grupo de Trabalho que havia negociado o texto da Declaração conseguiu sua aprovação por 26 de seus 27 membros. Somente a Argentina manifestou reserva, por não estar satisfeita quanto à não-inclusão de cláusula de notificação prévia no texto do Princípio, em que se lia:

> Relevant information must be supplied by States on activities or developments within their jurisdiction or under their control whenever they believe, or have reason to believe, that such information is needed to avoid the risk of significant adverse effects on the environment in areas beyond their national jurisdiction.[45] (Deve ser fornecida pelos Estados informação

[44] Entrevista ao autor, Washington, outubro de 2003.

[45] O anexo E do Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, com o relato da atuação do Brasil em Estocolmo com relação ao Artigo 20 da Declaração, encontra-se no Apêndice II deste trabalho.

> relevante sobre atividades ou desenvolvimentos dentro de suas jurisdições ou sob seu controle, sempre que acreditem, ou tenham razões para acreditar, que essa informação é necessária para evitar riscos de efeitos adversos significativos ao meio ambiente em áreas fora de sua jurisdição.).

A reivindicação argentina, apresentada anteriormente em outros foros, era que Estados a montante de rios internacionais tinham de notificar os Estados a jusante sobre as atividades que pretendiam empreender, e que as informações que estes recebessem teriam de ser fornecidas em tempo hábil para exame e eventuais verificações. Para o Brasil, que estava desenvolvendo, junto com o Paraguai, o projeto de Itaipu, tal posição era inaceitável.[46]

Às vésperas da Conferência, a Argentina fez circular proposta de emenda aditiva ao Parágrafo 20: "This information must also be supplied at the request of any of the parties concerned within appropriate time and with such data as may be available and as would enable the above mentioned parties to inform and judge by themselves of the nature and probable effects of such activities",[47] (Essa informação deve ser igualmente fornecida a pedido de qualquer Parte envolvida, com antecedência e com os dados disponíveis, de maneira a que as Partes mencionadas acima possam informar e julgar por si próprias a natureza e os prováveis efeitos dessas atividades.), o que levou o Brasil a ter de dedicar grande parte de seus esforços durante a Conferência de Estocolmo a contornar a iniciativa argentina.

Ao iniciar-se a Conferência, a questão do Princípio 20 havia adquirido importância vital: lidava com um dos projetos de maior relevância política e econômica do Governo. Envolvia, ao mesmo tempo, a questão tradicionalmente mais delicada da política externa brasileira,

---

[46] Para relatos pormenorizados sobre a negociação do Artigo 20, ver anexo E do Relatório, "O Artigo 20 da Declaração", e PEDROSA, Vera, op cit, p. 47-49 e 60-67.
[47] PEDROSA, Vera, op cit, p. 49.

a relação com a Argentina. Os maiores desafios de Estocolmo haviam sido vencidos na fase preparatória. Da oposição à proposta Argentina, portanto, dependia o êxito da Delegação brasileira e, nesse sentido, é particularmente interessante observar que haviam sido preparadas quatro táticas, sendo a última, que evidenciaria a discordância brasileiro-argentina para âmbito muito mais amplo, afinal necessária.

Segundo o relatório da delegação, o Brasil verificou que estava praticamente isolado e que a tese Argentina havia ganho numerosos aliados. Diante do fato de que, a pedido da China, um comitê *ad- hoc* havia sido criado para negociar a Declaração, a tática da Delegação brasileira foi de propor quatorze emendas ao projeto de Declaração para transmitir a sensação ou de que não se conseguiria negociá-lo, ou de que teria de ser reduzido a um ou poucos parágrafos, ou de que se tinha de retornar ao projeto encaminhado pelo Comitê Preparatório. O Brasil também defendeu que a Declaração tinha de ser aprovada por consenso, contornando a possibilidade de que fosse aprovada por votação. Ao mesmo tempo, graças a "manobras parlamentares", a Delegação atrasou por três dias o início dos trabalhos do Comitê *ad-hoc*.[48]

O Brasil, porém, foi surpreendido pela rapidez dos trabalhos do Comitê *ad- hoc*, teve de abandonar as "táticas dilatórias"[49] e decidiu propor mudanças nos princípios que tratavam de compensações por danos em seu território em razão de obras sob a jurisdição de outras Partes, bem como introduzir mais uma alternativa de texto para o Princípio 20. Não obtendo sucesso, adotou a Delegação sua última opção: "manobrar para retirar o Princípio 20 da Declaração, remetendo o assunto, sem solução, para a Assembléia Geral".[50] O tema seria negociado, pelos Chanceleres da Argentina e do Brasil, durante a XXVII Assembléia Geral, o que resultaria na apresentação conjunta de texto

[48] Anexo E do Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, p. E4 e E5.
[49] Ibid, p. E7 e E8.
[50] Ibid, p. E8.

sobre cooperação entre Estados no campo do meio ambiente, aprovado sob a forma da Resolução 2995[51]. O Princípio 20, assim, não constou da Declaração de Estocolmo, o que não impediu a Argentina de continuar sua cruzada pela consulta prévia obrigatória em outros foros.[52]

O sucesso em impedir a aprovação da proposta argentina teve tal repercussão, tanto naquele momento quanto na memória coletiva, que os outros êxitos da atuação da Delegação brasileira foram subestimados. Em 1972, de fato, a prioridade de evitar obstáculos à construção de Itaipu não se podia comparar com o que poderia vir a ser o legado da Conferência de Estocolmo. A atitude firme da Delegação do Brasil, principalmente no tocante ao Princípio 20, provocou, fora do Brasil, reações negativas: segundo o Relatório da Delegação:

> Notou-se [...] uma tendência, manifestada sobretudo na imprensa, de procurar atribuir a certos países uma atitude de intransigência que estaria pondo em risco as possibilidades de sucesso da Reunião. [...] A Delegação do Brasil foi considerada por alguns um bom alvo para esses movimentos da opinião talvez em função de sua atitude firme e decidida durante o período preparatório. [...] Além das tentativas efetuadas por certa imprensa de apontar o Brasil como atuando em liderança negativa na Conferência, algumas delegações também o fizeram [...]".[53]

O Relatório refere-se, principalmente, aos países nórdicos, cujas atitudes com relação às posições brasileiras, segundo Henrique Brandão Cavalcanti, eram muito mais negativas do que a dos demais países desenvolvidos.[54] Segundo Wade Rowland, "The ambiguous position

[51] PEDROSA, Vera, op cit, p. 65-66.
[52] Ibid, p. 66-67.
[53] MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, p. 23-24.
[54] Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

of these countries [U.S. and Western European Nations] twisted itself into a series of inexplicable, rosily favourable comments on the 'brilliance' and 'hard-working' nature of the Brazilian delegation which were to be a source of continual bafflement for reporters attending press conferences and briefings held by these delegations".[55] (A posição ambígua desses países EUA e países da Europa Ocidental] levava a que fossem feitos comentários róseos inexplicáveis a favor do "brilho" e do "trabalho árduo" da delegação brasileira, que deixavam atônitos os jornalistas que assistiam às conferências de imprensa destas delegações.). A Delegação brasileira, no entanto, havia tornado possível o que Iglesias chamaria "the great intellectual reconciliation of Stockholm: development and the environment".[56] (a grande reconcialiação intelectual de Estocolmo: desenvolvimento e meio ambiente). Essa vitória, indiscutível do ponto de vista diplomático, enriquecia a dualidade que existia no Ministério das Relações Exteriores, durante a primeira metade do regime militar e que se revelou amplamente em Estocolmo: um lado essencialmente conservador, presente na posição "soberanista", e outro em que se preconizava o direito ao desenvolvimento e a diminuição dos desníveis de riqueza entre as nações – posição moderna, vista com respeito e simpatia até hoje.

O ex-Chanceler Luiz Felipe Lampreia, em seu livro **Diplomacia Brasileira**, refere-se a essa dualidade: havia um regime conservador, mas "isso era um pouco arejado por uma política externa que, na área econômica, tinha um discurso agressivamente reformador e desafiador de uma ordem internacional". O Itamaraty tinha de lidar com pressões internacionais em prol da democracia, dos direitos humanos e, no caso, do meio ambiente: "Nós não sabíamos disso, mas era, de certo modo, uma maneira de neutralizar, de contra-atacar essas pressões que se faziam sobre o Brasil de Castello Branco, sobre o Brasil de Costa e

[55] ROWLAND, Wade, op cit, p. 55.
[56] GUIMARÃES, Roberto Pereira. **Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil**. p. 287.

Silva, sobre o Brasil de Médici". Segundo o Embaixador Lampreia, o então Ministro da Fazenda, Delfim Netto, "achava uma graça extraordinária nas posições do Itamaraty, que, certamente, não refletiam o pensamento dele, mas eram a palavra do Brasil nesses foros".[57]

No auge do regime militar, o Brasil, portanto, defendeu uma agenda que, nos anos subseqüentes, provaria ser adequada a um país democrático. Alguns setores do ambientalismo brasileiro apontam para a atitude do Brasil em Estocolmo como um erro histórico: o Brasil ajudou a bloquear a agenda ambiental pelo temor à criação de instrumentos que legitimassem a diminuição da soberania, temor que só se justificava pelos abusos que eram cometidos pelo Governo, principalmente na área de direitos humanos. Essa análise estaria baseada no princípio de que a agenda proposta pelos países ricos era "progressista". Em retrospecto, no entanto, é indiscutível que as soluções propostas pelos países ricos em 1972 se revelaram muito mais incorretas e pouco democráticas do que a luta dos países em desenvolvimento para que a agenda ambiental fosse inserida no contexto mais amplo do desenvolvimento.

A Delegação brasileira poderia ter bloqueado as negociações e boicotado de fato a Conferência, como temia Strong? Dificilmente, pois o preço político seria muito elevado: esta atitude, certamente, dividiria os países em desenvolvimento e, sobretudo, representaria um duro golpe contra um dos pilares da diplomacia brasileira: o fortalecimento do multilateralismo. O Brasil poderia ter aceitado a agenda proposta pelos desenvolvidos? Sim, mas isso nos teria permitido uma alternativa "limpa" ao nosso desenvolvimento? Teríamos evitado erros?

Apesar de declararmos que não queríamos repetir os erros cometidos pelos países ricos em seu processo de desenvolvimento, sabíamos que dificilmente poderíamos evitá-los. Que alternativas nos ofereceram os países ricos em 1972? A conservação dos recursos

[57] LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões**. p. 86-87.

naturais e o controle demográfico, o que significava, em outras palavras, que, para crescer, teríamos de poluir. A agenda original seguia, de certa forma, uma lógica comparável à do Tratado de Não-Proliferação (TNP), uma vez que procurava congelar o *statu quo*, fortalecendo os que já se haviam desenvolvido, e proibindo a entrada de novos "membros", que ameaçariam a estabilidade dos outros. No caso do meio ambiente, entretanto, quem possui os arsenais – no caso, os recursos naturais – são os países em desenvolvimento.

A posição brasileira de não aceitar o tratamento multilateral dos temas ambientais de forma isolada, e de associá-lo ao do desenvolvimento econômico, representava uma alternativa construtiva e comprovou-se uma opção política acertada, uma vez que, até hoje, permanecem sob esta ótica as negociações ambientais. Vale ressaltar, além do acerto político, a qualidade das intervenções brasileiras, principalmente as de Miguel Ozório. A leitura de seus discursos, dois dos quais estão no Apêndice I deste trabalho, revela, ao mesmo tempo, seu profundo conhecimento do tema e sua absoluta convicção de estar defendendo os interesses do País.

O Itamaraty saiu fortalecido da Conferência de Estocolmo por ter demonstrado que sabia cumprir as prioridades do Governo – o caso de Itaipu – e que podia exercer liderança internacional, graças a posições gestadas dentro da "Casa". Saiu fortalecida, também, a confiança no multilateralismo, em razão dos instrumentos que colocava à disposição dos países em desenvolvimento.

Para Marcel Merle, "[a]s Organizações Internacionais são agentes de transformação da sociedade internacional, na medida em que […] ofereceram uma tribuna à massa dos povos deserdados. Mesmo que isso ainda não tenha provocado uma mudança na distribuição dos meios de poder, tem afetado a relação das forças, que não são todas forças materiais".[58] A Delegação brasileira soube usar a

[58] MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. p. 271.

tribuna, soube usar as forças não-materiais e conseguiu dar um passo importante na transformação da sociedade internacional.

B) O BRASIL NA CONFERÊNCIA DO RIO

O Brasil, ao assumir a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, tomou uma decisão que teve importantes repercussões nas políticas interna e externa do País. "O Brasil, em termos ambientais, nunca foi o mesmo depois da Rio-92", afirma a socióloga Samyra Crespo, que realizou a importante pesquisa "O que o brasileiro pensa sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável?"[59] Sem ter a pretensão de poder resumir, em poucas linhas, a história do País nas duas décadas desde Estocolmo, mas no intuito de esclarecer o que levou o Governo a oferecer o Brasil como sede da Conferência, parece necessária uma breve análise do período.

Do ponto de vista econômico, o chamado "milagre brasileiro" havia sido desafiado e, finalmente, vencido pelas duas crises do petróleo, pela crise da dívida externa e pela inflação. O modelo de desenvolvimento brasileiro, apesar de seus aspectos positivos, não foi adaptado às mudanças no contexto mundial e, pior, o País teve de assistir ao crescimento de economias consideradas muito menos promissoras do que a brasileira. Não se podia culpar apenas a economia mundial e os países desenvolvidos pelo declínio da situação econômica. Ao contrário, a grande ironia vinha do fato de o maior desafio ao nosso modelo de desenvolvimento – a crise do petróleo – ter sido iniciado, de maneira voluntária, por países em desenvolvimento. O Brasil sofreria outras crises causadas por países em desenvolvimento, todas, no entanto, conseqüências de crises

[59] CRESPO, Samyra. "Uma visão sobre a evolução da consciência ambiental no Brasil nos anos 1990" In: TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. p.63.

internas desses países, e não resultado de planejamento político, como no caso dos países membros da OPEP.

Do ponto de vista político, a "abertura" e o fim do regime militar permitiram grandes mudanças e questionamentos, mas, sobretudo, a maior participação da sociedade civil e o fortalecimento dos poderes locais, em detrimento do tradicional modelo centralizador. Graças a isso, fortaleceram-se as instituições, e as grandes questões sociais puderam ser focadas de maneira direta, o que demonstrou que os problemas do País estavam longe de ser resolvidos apenas com o retorno à democracia. As conhecidas conseqüências da má distribuição de renda, no entanto, agravaram-se, sobretudo nas cidades: a criminalidade – a face mais visível da injustiça social – passou a ser uma das maiores preocupações da vida urbana e a nova marca registrada do País no exterior, em substituição aos abusos contra os direitos humanos praticados pelo Estado no período militar.

Na área ambiental, as circunstâncias brasileiras favoreceram o crescimento do interesse da opinião pública pelo tema, mas também alimentaram a frustração com a qual o País assistia à destruição desnecessária de alguns recursos naturais – simbolizada pelas queimadas na Amazônia – e ao desprezo pelo bem-estar das populações, cujo maior exemplo foi o incêndio causado pelo vazamento de uma tubulação de gasolina em Cubatão, em fevereiro de 1984.

Com a volta à democracia, na realidade, a sociedade brasileira passou a poder manifestar sua insatisfação com a piora das condições ambientais, que repetia, fase por fase, mas com atraso e em ritmo acelerado, o mesmo processo que se observou nos países desenvolvidos nas décadas de 50 a 70. A classe média urbana, além de conviver com a degradação de seus bairros, passou a constatar, com o aumento do turismo interno, a destruição das paisagens e a má manutenção dos parques, lagos e praias. Essa similaridade com o processo ocorrido nos países desenvolvidos, lembra o Professor

Goldemberg[60], também se verificou na criação de ONGs ambientais no País e na maior participação da comunidade científica, cujas primeiras reivindicações estavam ligadas à oposição à construção de usinas nucleares.

A sociedade brasileira, no entanto, não havia resolvido os problemas básicos da população, como saúde, educação ou alimentação, identificados como pré-condições para que uma sociedade passe a ter o meio ambiente como prioridade. Com isso, a questão ambiental entrou em uma longa lista de dívidas sociais e colocou-se, com novos elementos, no contexto descrito pelo historiador José Augusto Pádua como "a convivência no Brasil desse duplo movimento: uma rica tradição de simpatia cultural e elogio laudatório da natureza, de um lado, e, do outro, uma história de contínua agressão contra as suas principais manifestações".[61] A "simpatia" pela questão ecológica espalhou-se pelo país, as ONGs ganharam mais força no combate às agressões contra o patrimônio ambiental[62], mas os inegáveis progressos na legislação ambiental não asseguravam aos Governos Federal, Estaduais e Municipais a capacidade e os meios de combater efetivamente os abusos ambientais, nem pelo fato de a defesa do meio ambiente ter sido situada, na Constituição de 1988, entre os nove princípios gerais da atividade econômica, ou de houver todo um capítulo sobre o Meio Ambiente (Art. 225) no Título VIII, "da ordem social" daquela carta. Como diz Montesquieu, em **De l'Esprit des Lois**: "Quand je vais dans un pays, je n'examine pas s'il y a des bonnes lois, mais si on exécute celles qui y sont, car il y a des bonnes lois partout".[63] (Quando vou a um país, não verifico se ele tem boas leis, mas se as que existem são observadas, pois boas leis há em todo lugar.). O grande

[60] Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.
[61] GIL, Gilberto. "Algumas notas sobre cultura e ambiente" In: TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Ccitado p. 56-57.
[62] Lei 7347, de 27 de julho de 1985.
[63] LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. Citado p. 82.

salto do ambientalismo localizado e comunitário para uma visão contemporânea das implicações econômicas políticas e científicas da questão ambiental no Brasil ocorre, indiscutivelmente, com a preparação e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no País. "A superexposição que o tema obteve por aqui antes, durante e após a Conferência", segundo Samyra Crespo:

> descolou definitivamente, para os brasileiros, a problemática ecológica ou ambiental daquela moldura provinciana que colocava o ambientalismo na caixinha da "contracultura", e, rapidamente, tanto entre as elites informadas quanto entre a população (através da mídia), meio ambiente começou a ser relacionado a uma série de eventos dramáticos que a pauta dos chamados problemas globais fez emergir.[64]

O que levou o Governo do Presidente José Sarney, em dezembro de1988, a propor o Brasil para sede da segunda grande conferência das Nações Unidas sobre questões ambientais? Certamente a avaliação de que, politicamente e em matéria de imagem, o País tinha mais a ganhar do que a perder ao tomar essa decisão que representava altos riscos.

Uma série de acontecimentos fez de 1988 o ano em que o Brasil se tornou o foco principal do debate ambiental internacional: "a segunda onda do meio ambiente", como se refere o Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares, desencadeada, em grande parte, pela ampla divulgação do Relatório Brundtland, trazia uma agenda *aggiornata* que refletia as preocupações ambientais de uma nova geração nos países desenvolvidos[65]. Não era mais a poluição – que havia sido satisfatoriamente contornada nos países mais ricos – que dominava a

[64] CRESPO, Samyra,, op cit, p. 62.
[65] Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

opinião pública: entre as novas preocupações, estavam a mudança do clima e a perda de biodiversidade. O aumento das queimadas na Amazônia, segundo novos dados – independentemente de serem ou não confiáveis, recebeu particular destaque na mídia internacional, assim como suas conseqüências para o clima e a biodiversidade.

Alguns artigos na imprensa internacional tiveram grande impacto, principalmente o que foi publicado no **The New York Times**, em 12 de agosto de 1988, sob o título "Vast Amazon Fires, Man Made, linked to Global Warming" (Grandes incêndios na Amazônia, provocados pelo homem, relacionados ao aquecimento global), e o editorial do mesmo jornal "Who is burning the Amazon?" (Quem está queimando a Amazônia?). Na realidade, o verão de 1988 no hemisfério Norte é lembrado pelos ecologistas como o "verão da Terra ameaçada", pois reuniu tantas notícias negativas na área de meio ambiente que a revista **Time**, em 1989, escolheu, em vez do tradicional "Homem do Ano", a Terra como "Planeta do Ano"[66].

O calor do verão norte-americano e europeu convenceu a opinião pública de que o efeito-estufa não era apenas teórico, e as notícias de secas na China e na União Soviética, de inundações em Bangladesh e de furacões no Caribe confirmavam que o problema era global. As queimadas na Amazônia mereceram particular destaque: era um fenômeno em princípio local, mas com conseqüências globais, pelos efeitos sobre as mudanças climáticas e pela destruição da biodiversidade. Além disso, era provavelmente o único fenômeno sobre o qual se imaginava ter algum controle: afinal, as queimadas eram provocadas, em sua maioria, pelo homem, e medidas adequadas poderiam impedir que continuassem. Furacões, secas, chuvas e calor não podiam ser eliminados de um ano para o outro, mas os incêndios, sim.

A opinião pública, no Brasil e no exterior, recebeu informações que mesclavam dados cientificamente comprovados e mitos quase

[66] SALE, Kirkpatrick. **The Green Revolution: the environmental movement 1962-1992**. p. 72.

inabaláveis, como o de que a Amazônia continuava sendo o "pulmão do mundo". A apelação aos sentimentos da opinião pública chegou a ter momentos francamente grotescos, como no caso da revista **Time**, que chegou a publicar que "This year the Earth spoke, like God warning Noah of the deluge. Its message was loud and clear, and suddenly people began to listen, to ponder what portents the message held".[67] (Este ano a Terra falou, como Deus anunciando o dilúvio a Noé. Sua mensagem foi em alto e bom som, e repentinamente as pessoas passaram a ouvir e a pensar sobre as consequências dessa mensagem.).

O Governo do Presidente José Sarney, apesar de concentrado nos inúmeros problemas internos, em plena Assembléia Nacional Constituinte, e atravessando um dos piores momentos financeiros da história do País, teve de tomar medidas que transmitissem, interna e externamente, a importância que o Brasil atribuía à questão ambiental. O Presidente lançou, em outubro de 1988, no mesmo mês em que foi adotada a nova Constituição, o Programa Nossa Natureza, que envolvia sete Ministérios e que tinha como objetivos: a) conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis; b) fortalecer o sistema de proteção ambiental na região amazônica; c) desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do ambiente; d) disciplinar a ocupação e exploração racional da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial; e) regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e f) proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas nos processos extrativistas.[68] O Governo anunciou, também, a suspensão dos incentivos fiscais a projetos agropecuários nas áreas de floresta tropical densa.

No dia 6 de dezembro de 1988, em discurso proferido pelo Embaixador Paulo Nogueira Batista, Representante Permanente junto

---

[67] Ibid, p. 72.

[68] MESQUITA, Fernando César de Moreira. **Políticas de Meio Ambiente no Brasil**. p. 15 e 16.

às Nações Unidas, na Segunda Comissão da Assembléia Geral, o Brasil apresenta sua candidatura para sediar a planejada Conferência de 1992 sobre questões ambientais – "the envisaged 1992 conference on environmental matters" (a conferência sobre questões ambientais que está sendo prevista): a Conferência ainda não tinha nome oficial, uma vez que a Comissão não lograra um acordo sobre o título ante as divergências acerca do conteúdo e do enfoque que ela teria.

Quinze dias depois, Chico Mendes é assassinado no Acre. O Governo surpreende-se com a repercussão internacional da morte de um seringueiro conhecido no Brasil principalmente nos círculos ambientalistas – apesar de já ter recebido um dos mais prestigiosos prêmios ambientais, o Global 500, concedido pelo PNUMA.[69] Era uma morte que confirmava todos os piores aspectos da sociedade brasileira na visão da imprensa estrangeira e podia ser abordada pelos mais diversos ângulos: violência, meio ambiente, direitos humanos, trabalhadores rurais, latifundiários, sindicalismo, impunidade etc. Ademais, desafiava diretamente o Programa Nossa Natureza, principalmente no tocante ao objetivo de "proteger [...] as populações envolvidas nos processos extrativistas".

Poucos meses depois, para complementar as medidas anunciadas pelo Governo, foi decidida a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que assumiria as funções de quatro órgãos a serem extintos: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca e a Superintendência do Desenvolvimento da Heveicultura. Para presidir o IBAMA, é nomeado o então porta-voz da Presidência, Fernando César de Mesquita, que tinha acesso direto ao Presidente Sarney, em mais uma indicação da prioridade do tema ambiental para o Governo.

---

[69] VENTURA, Zuenir. **Chico Mendes, Crime e Castigo**. p.10.

O processo pelo que passou, dentro do Ministério das Relações Exteriores, a idéia de sediar a Conferência no Brasil merece especial registro. A deterioração da imagem do País no exterior vinha sendo acompanhada com preocupação pelo Itamaraty e, principalmente, por suas repartições na Europa e nos EUA, onde o Brasil se tornara o grande alvo de grupos ambientalistas e da imprensa. As questões ambientais, aliadas às dificuldades financeiras e à desaceleração da economia, constituíam importantes barreiras para que aspectos mais positivos da sociedade brasileira, como a redemocratização e o processo de elaboração da nova Constituição, pudessem ser percebidos no exterior. Apesar da fama de ser uma instituição avessa a decisões ousadas, foi do Itamaraty que partiu a idéia de sediar a Conferência de 1992 no Brasil.

Havia pouco entusiasmo no Itamaraty pela ampliação da discussão em nível global de diversos temas ambientais nos anos 70 e 80, mas, como afirma Everton Vargas, o "Itamaraty é o único órgão do Governo que vem acompanhando, há mais de trinta anos, a evolução das questões ambientais sob seu aspecto político".[70] Como visto anteriormente, o Ministério das Relações Exteriores repetiu, na área ambiental, o papel precursor que teve no Governo brasileiro com relação às questões de desenvolvimento econômico. O Itamaraty – apesar de percebido por alguns críticos como uma instituição que sabe justificar o injustificável com talento – tem tido, segundo o Embaixador Roberto Abdenur, a capacidade "de consolidar a noção de que a inserção externa do país é, sempre mais, uma fonte de oportunidades para o desenvolvimento nacional".[71] Alguns diplomatas viram que, naquele momento de crise, a questão do meio ambiente poderia representar uma oportunidade.

Um grupo de países, liderados pelos países nórdicos e o Canadá, consultou o Brasil, durante a XLIV Assembléia Geral das

[70] Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.
[71] AMORIM, Celso. **Política Externa. Democracia. Desenvolvimento**. Apresentação de Roberto Abdenur. p. 11.

Nações Unidas, em outubro de 1988, sobre a possibilidade de co-patrocinar um projeto de Resolução pelo qual se convocaria uma "world conference on environmental matters, under the auspices of the United Nations" (conferência mundial sobre questões ambientais sob os auspícios das Nações Unidas). Estes países não haviam esquecido a firme atuação brasileira em Estocolmo e sua capacidade de juntar outros países em desenvolvimento em torno de posições que defendia. O texto, como lembra Everton Vargas, encarregado, naquele momento, de temas ambientais na Missão em Nova York, não lograra aglutinar o Grupo dos 77, pois vários países do Grupo viam na iniciativa apenas uma tentativa de angariar apoio às teses do Relatório Brundtland. Não obstante isso, Paulo Nogueira Batista imediatamente propôs que o Brasil sediasse a eventual conferência, sem prejuízo de sugerir uma série de mudanças no projeto de Resolução.[72]

Em Brasília, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, discutiu a idéia de sediar a Conferência no Brasil com o Subsecretário-Geral para Assuntos Multilaterais, Embaixador Bernardo Pericás Neto. Segundo Flecha de Lima, o "foco da questão do meio ambiente estava em cima do Brasil", mas, na realidade, os países ricos eram os principais responsáveis pelas ameaças globais ao meio ambiente, e os problemas do Brasil, comparados aos de outros países em desenvolvimento ou aos do Leste Europeu, não tinham motivo de ser escondidos. "Não havia porque ter medo do debate", pois essa atitude só fazia agravar a situação, que tenderia a piorar com a perspectiva de três anos de preparação da conferência que estava por ser convocada. O Embaixador Flecha de Lima, naquele momento Ministro de Estado interino, levou a proposta de sediar a Conferência no Brasil ao Presidente da República, que "comprou a idéia na hora".[73]

[72] Entrevista de Everton Vargas ao autor, Brasília, novembro de 2003.
[73] Entrevista de Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, Brasília, novembro de 2003.

Os outros candidatos a sediar a Conferência de 1992 eram a Suécia e o Canadá. O Brasil, não querendo alimentar uma campanha de candidatura, com seus possíveis desgastes, decidiu negociar de imediato o apoio do Canadá. O Embaixador Flecha de Lima viajou para Ottawa, obteve o apoio canadense e concordou em dar o apoio do Brasil à indicação de Maurice Strong para o cargo de Secretário-Geral da Conferência.[74]

Os Embaixadores Flecha de Lima e Nogueira Batista estavam longe de querer assumir, com a decisão de sediar a Conferência, uma posição de alinhamento às prioridades dos países desenvolvidos: as mudanças na posição brasileira davam-se muito mais pelas circunstâncias internas, em função da redemocratização e da nova Constituição. O Brasil podia assumir diante de sua sociedade civil os problemas ligados ao meio ambiente e a dificuldade de combatê-los, mas o País continuaria a defender que seu desenvolvimento econômico era o melhor caminho para lidar com os problemas ambientais e que a soberania sobre seus recursos naturais era indiscutível.

No final dos anos 80 e início dos 90, não havia a ameaça quase ideológica do Clube de Roma, mas ganhavam espaço novas idéias quanto aos bens comuns globais ("*global commons*"), cuja definição continuava vaga e sujeita a amplas variações. Desde o livro **The Tragedy of the Commons**, do biólogo Garret Hardin, publicado em 1968, surgiam alternativas sobre o uso e a preservação dos bens

[74] Miguel Ozório havia manifestado oficialmente o apreço do Governo brasileiro pelo papel de Strong na preparação de Estocolmo: "I would like to put on record the appreciation of the Brazilian Government for the efforts he (Strong) has done to ensure that the interests of the developing countries are adequately taken care of." (discurso na XXVI Assembléia Geral, 2 de dezembro de 1971). Nenhum dos dois podia imaginar que, vinte anos mais tarde, a segunda conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente se realizaria no Brasil. Miguel Ozório, debilitado por uma longa doença, não poderia participar da Conferência do Rio. Segundo o economista brasileiro Lucas Assunção (entrevista ao autor, dezembro de 2003), então assessor de Strong, este fez questão de visitar Miguel Ozório em casa, em 1992. Ao sair do encontro, manifestou a Assunção sua profunda admiração pela atuação do delegado brasileiro em Estocolmo.

comuns, que normalmente se referiam ao ar e ao mar. Os progressos científicos passaram a justificar certas posições de que o conceito de "bem comum" poderia extender-se, por exemplo, às florestas tropicais. As florestas, tradicionalmente valorizadas por sua beleza, seus índios e seus animais, passaram a sê-lo, mais ainda, pela nova "nobre" função de sumidouro de gases de efeito estufa, e pela biodiversidade que mantêm, cuja utilização com tecnologia adequada permitiria extraordinários progressos na medicina, na agricultura etc. Sua destruição tornara-se, por outro lado, mais grave, pois os cortes e as queimadas "liberariam" quantidades preocupantes de emissões, e a perda de biodiversidade seria irrecuperável. A "incompetência" dos países detentores destas florestas em preservá-las justificaria, assim, a intervenção estrangeira para proteger a humanidade de um modo geral.

Essa idéia, que se tornava ainda mais atraente para os países desenvolvidos se a preservação das florestas tropicais permitisse que estes não precisassem alterar seus padrões de produção e consumo, apresentava vários problemas bastante evidentes, principalmente o desprezo pelo princípio da soberania dos Estados sobre os recursos naturais, que constava muito claramente na Declaração de Estocolmo, e a incorreção científica de que se podem comparar quantitativamente as emissões dos países ricos com a capacidade de sumidouro das florestas.

A pressão internacional manifestava-se de diversas maneiras e, à época, não havia encontro com autoridade de país desenvolvido em que não se abordasse a questão ambiental. Um exemplo característico foi a viagem ao Brasil de influentes membros do Congresso norte-americano, no início de 1989, entre os quais estavam o Deputado John Bryant e os Senadores Tim Wirth, Jack Heinz e Al Gore – que se tornaria Vice-Presidente poucos anos depois –, em missão que tinha como objetivo principal conhecer melhor a situação do meio ambiente no País. A agenda original da viagem, organizada com antecedência pelo biólogo Tom Lovejoy, da Smithsonian Institution, incluía uma visita

a Chico Mendes. O grupo entrevistou-se com políticos, entre os quais o Presidente da República, além de empresários e representantes da sociedade civil, mas Chico Mendes já havia sido assassinado.

A idéia de estender o "droit d'ingérence" (direito de ingerência), ou "devoir d'ingérence" (dever de ingerência), a questões ambientais também ganhava corpo: o conceito havia sido desenvolvido, em 1987, para questões humanitárias, pelo político francês Bernard Kouchner, criador do "Médecins sans frontières" – entidade ganhadora do Prêmio Nobel da Paz em 1999.[75.] No contexto do fim da Guerra Fria, com o fortalecimento mundial de valores como a democracia e o respeito aos direitos humanos, parecia inadmissível a Kouchner que estivesse subentendido, no formalismo jurídico, que seria "licite, quoique inélégant, de massacrer sa propre population" (lícito, porém deselegante, massacrar ~~sua~~ própria população). Essa nova "doutrina", que desafiava abertamente o conceito de soberania, imporia o "devoir d'assistance à peuple en danger" (dever de assistência a povo em perigo).[76] No ano seguinte, diante do foco mediático sobre o meio ambiente, surgiram vozes que defendiam o desenvolvimento da "doutrina" para "massacres ambientais."

O "droit d'ingérence" foi, de imediato, fortemente criticado por numerosos juristas, que não aceitavam a simplificação que os seus defensores faziam do Direito Internacional e a omissão por eles dos recursos jurídicos existentes para se condenar e agir em caso de abusos repetidos de direitos humanos em um país.[77]. Mesmo assim, ganhou adeptos a idéia de que se deveria intervir – ou limitar a soberania de um país – caso este não parecesse capaz de defender sua população ou preservar o meio ambiente.

---

[75] O conceito foi desenvolvido por Kouchner e Mario Bettati, Professor de Direito Internacional Público na Universidade Paris II, a partir de idéia original de Jean-François Revel. Kouchner foi, mais tarde, administrador da ONU em Kosovo.

[76] CORTEN, Olivier. "Les Ambigüités du Droit d'Ingérence Humanitaire" In : **Courrier de l'UNESCO**, junho de 1999.

[77] Ibid.

Na reunião sobre a proteção da atmosfera, na Haia, em março de 1989, para a qual foram convidados 24 países, em nível de Chefe de Estado e de Governo, o então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, que representava o Presidente José Sarney, ouviu diretamente do então Primeiro-Ministro da França, Michel Rocard, que o Brasil não era capaz de cuidar da Amazônia.[78] Ao final da reunião, foi aprovada uma declaração que "foi recebida, por alguns analistas, como demonstração cabal da disposição dos Estados de abrirem mão de sua soberania em relação a políticas que afetam o meio ambiente global".[79] Essa interpretação fortaleceu-se, sobretudo, depois de o Governo francês publicar nos principais jornais de seu país anúncios que alegavam que o Governo do Presidente Sarney estaria pronto a abrir mão de parte da soberania nacional para que pudesse atuar um organismo supranacional de defesa do meio ambiente. O Governo brasileiro manifestou oficialmente "perplexidade e desagrado" pelo incidente que tomou proporções consideráveis.[80]

O Brasil procurou articular posições regionais em duas importantes reuniões que se realizaram no País, ainda no período em que o Brasil era apenas candidato a sediar a Conferência de 1992: a IV Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente da América Latina e Caribe, em março de 1989, em Brasília, e a I Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos, em Manaus, em maio do mesmo ano. Em ambas, foram reiteradas a importância de se discutir o meio ambiente no contexto do desenvolvimento e a necessidade de se melhorar as condições sociais das populações. Os três pilares do desenvolvimento sustentável se fortaleciam, assim, como legítimas aspirações da região, três anos antes da consagração do conceito no Rio.

---

[78] Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

[79] VARGAS, Everton. **Parceria Global? As alterações climáticas e a questão do desenvolvimento**. p. 61.

[80] DAUNAY, Ivo. **Financial Times**, 7 de abril de 1989.

Fabio Feldmann, Deputado Federal que havia organizado o grupo de parlamentares que conseguiram dar particular destaque ao meio ambiente na nova Constituição, lembra que, apesar da disposição de membros do Governo Sarney de alterar o discurso brasileiro, a atitude defensiva e "soberanista" reaparecia na medida em que as discussões epunham em questão a capacidade brasileira de enfrentar o desafio de proteger o patrimônio ambiental.[81] Isto se reflete, por exemplo, em discursos como o de Paulo Nogueira Batista, um ano depois de o Brasil se oferecer para sediar a Conferência: "Environmental degradation in the developing world is essentially a problem of local dimension. Seldom can we speak in this connection of transboundary environmental effects, specially of a global nature". (A degradação ambiental no mundo em desenvolvimento é essencialmente um problema de dimensão local. Raramente se pode falar a respeito de efeitos ambientais transfronteiriços, especialmente de natureza global.) .[82]

Menos de um ano e meio depois, no entanto, o então Chanceler Francisco Rezek diria em discurso no México:

> no pretendemos – y que esto quede muy claro – huir de las responsabilidades que nos caben en lo que atañe al mantenimiento del equilibrio ambiental planetario. Nos disponemos, con esa finalidad, a trabajar intensamente con los países de todas las demás áreas en la busca de soluciones para los grandes problemas que afectan el medio ambiente común.[83] (não pretendemos, e isso deve ficar muito claro, fugir das responsabilidades que nos cabem no tocante à manutenção do equilíbrio ambiental planetário. Estamos dispostos, para essa finalidade, a trabalhar intensamente

[81] Entrevista ao autor, Brasília, outubro de 2003.
[82] BATISTA, Paulo Nogueira. Discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas, 23 de outubro de 1989.
[83] REZEK, Francisco. Discurso na Reunião Preparatória da América Latina e do Caribe, Cidade do México, 5 de março de 1991.

> com os países de todas as outras regiões em busca de soluções para os grandes problemas que afetam o meio ambiente global.).

Tornara-se impossível continuar a negar as dificuldades do Governo em lidar com as questões que mais provocavam interesse pelo Brasil no exterior. As pressões externas tiveram forte influência, mas foi sobretudo a reação da sociedade civil brasileira à transparência que o Governo ajudou a promover que obrigaria a mudar o discurso. O desprezo pelo meio ambiente acabou sendo associado aos males do período militar, e a questão passou a adquirir dimensão política importante, que se fortaleceria no Governo do Presidente Fernando Collor de Mello.

Ao assumir a Presidência da República, em março de 1990, Fernando Collor anunciou que o meio ambiente seria uma das suas prioridades. Consciente de que presidiria a maior conferência internacional de todos os tempos, no meio de seu mandato, o Presidente, com sua considerável sensibilidade para a importância do *marketing* político, colocou o respeitado ecologista José Lutzemberger na Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, e adotou discurso que conseguiu agradar – pelo menos inicialmente – até ao cético professor norte-americano Warren Dean, autor de **A ferro e fogo** e grande especialista em Mata Atlântica.[84]

Por ocasião do anúncio oficial de que a Conferência se realizaria no Rio, em agosto de 1990, o Presidente se autoproclamou líder mundial da causa ambiental:

> Lidero com convicção e com firmeza a luta pela defesa do meio ambiente e pelo fortalecimento da consciência ecológica no Brasil e em todo o mundo. O meu engajamento ativo nessa causa deriva

[84] DEAN, Warren. **A Ferro e Fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira**. p. 355.

> de sentimentos pessoais muito profundos, que nada têm que ver com considerações de outra ordem. Pertenço à geração que colocou a questão ecológica como problema central da agenda internacional. Tenho um compromisso com a minha geração, com o meu tempo.[85]

A responsabilidade pela organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ficaria a cargo do Itamaraty e de diplomatas lotados na Presidência da República. Foi criada a Divisão do Meio Ambiente (DEMA) – ligada diretamente à Secretaria-Geral de Política Exterior e chefiada pelo então Ministro Luiz Filipe de Macedo Soares, que assumiu também as funções de Secretário-Executivo da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA). Os aspectos operacionais da organização da Conferência foram tratados pelo Grupo de Trabalho Nacional (GTN), cujo Presidente era o então Ministro Carlos Moreira Garcia, que tinha como Secretário Executivo o então Ministro Flávio Miragaia Perri, com equipe de mais de vinte diplomatas, entre outros integrantes.

Iniciou-se na DEMA um amplo trabalho de reavaliação das posições brasileiras. Segundo Macedo Soares, esta reavaliação já havia ocorrido parcialmente no início dos anos 80, mas de forma "muito sutil e pouco perceptível". Na realidade, as conclusões da tese apresentada por Vera Pedrosa, em 1984[86], sugeriam que já havia chegado o momento para certas mudanças nas posições brasileiras:

> As características da situação mundial em 1982 [...] retiravam do exercício ambiental algumas das motivações tão bem

[85] COLLOR, Fernando. Discurso na visita ao Parque Nacional da Tijuca, Rio de Janeiro, 11 de agosto de 1990.

[86] Vera Pedrosa havia trabalhado com Luiz Filipe de Macedo Soares na Divisão das Nações Unidas até 1983.

> diagnosticadas em 1972 pelos responsáveis pela política externa brasileira. [...] Tanto a continuação do estudo do tema das interrelações (entre populações, recursos e meio ambiente), quanto a elaboração do documento prospectivo para o ano 2000, dariam ensejo a uma revisão, em profundidade, de certos aspectos dos posicionamentos brasileiros fixados em 1970/72. [...] a década de 80 apresenta-se como favorável a uma alteração da perspectiva em que o Brasil se situou, na década passada, com relação à cooperação internacional em matéria ambiental. [...] Como decorrência dos desenvolvimentos verificados, as posições brasileiras no foro ambiental podem hoje ser consideravelmente mais flexíveis que no passado.[87]

Segundo Macedo Soares, no entanto, persistiu, até o final da década de 1980, a orientação básica de não se discutirem as questões. A partir de 1990, não houve um intuito de mudar por mudar, como se houvesse algo a corrigir: a mudança seria, simplesmente, passar a discutir as questões. "Tínhamos que acabar com a tendência a não falar dos temas: quando nos perguntavam sobre a Amazônia, respondíamos sobre soberania, e assim por diante".[88] Uma das primeiras preocupações foi a de obter informações e de utilizar de maneira dinâmica os vários órgãos dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, e as comunidades científica e acadêmica, para demonstrar que havia base sólida sobre a qual se podia aperfeiçoar a proteção do meio ambiente no Brasil. O estudo sobre o desflorestamento empreendido pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) com base em informações de satélite obtidas em agosto de 1989, e publicado em agosto de 1990[89], era um

[87] PEDROSA, Vera, op cit, p. 150 a 152.
[88] Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.
[89] FEARNSIDE, Philip, TARDIN, Antonio Tebaldi e MEIRA FILHO, Luiz Gylvan. **Deforestation Rate in Brazilian Amazonia**.

caso exemplar, sobretudo porque mostrava a capacidade nacional de contestar números obtidos com menor rigor por fontes externas. O Governo, coerente com a ampla abertura da economia que pretendia empreender, estava mais aberto à colaboração estrangeira na área do meio ambiente, mas não queria deixar de fortalecer suas próprias instituições.

A interação da DEMA com a sociedade brasileira dava-se por intermédio da CIMA, e constituiu experiência nova para o Itamaraty na área ambiental em termos de elaboração de instruções para a Delegação brasileira: reunia funcionários de diversos órgãos governamentais e, como observadores, representantes de entidades de classe e um representante de ONGs. A CIMA reuniu-se pela primeira vez em junho de 1990, quando só havia ocorrido a Primeira Sessão do Comitê Preparatório, cujo objetivo era organizacional, e não substantivo. Até a Conferência, a CIMA reuniu-se mais treze vezes, contribuindo para a elaboração das posições brasileiras e, também, do relatório nacional que foi apresentado à Conferência.

Durante o período preparatório da Conferência, o Brasil adotou atitude de liderança muito diferente da que assumira em Estocolmo: a Conferência do Rio havia sido convocada com espírito que resguardava os principais princípios pelos quais o Brasil havia lutado em Estocolmo. O próprio título da Conferência, de certa maneira, homenageava a Reunião de Founex.[90] Mas para o Brasil, como para a Suécia em 1972, o êxito da Conferência era essencial. As posições do Brasil teriam de ser firmes, mas a atuação do País teria de levar em conta a necessidade de ajudar na busca de consenso.

Na Reunião Preparatória da América Latina e do Caribe, realizada no México, em março de 1991, o Brasil contribuiu para que as posições comuns dos países da região fossem reunidas em declaração – a Plataforma de Tlatelolco sobre Meio Ambiente e

[90] Conforme visto no capítulo 1, o título do Relatório era: "Development and Environment".

Desenvolvimento. Com o intuito de fortalecer ainda mais a liderança regional do Brasil – e do Presidente da República –, foram organizadas a Reunião dos países membros do Tratado de Cooperação Amazônica, em Manaus, e a Reunião dos países membros do Mercosul, mais Bolívia e Chile, em Canela, Rio Grande do Sul. Ambas as reuniões tiveram nível presidencial e ocorreram em fevereiro de 1992.

Ao aproximar-se a Conferência, os olhos de todo o mundo estavam voltados para o Rio de Janeiro, cidade que – como disse o Presidente Collor no discurso em que formalizava sua designação como sede – fora escolhida "a despeito de me terem apresentado numerosas opiniões divergentes, […] argumentos que desaconselhavam essa escolha pelos mais diversos motivos, entre eles o da insegurança e o da suposta decadência da cidade".[91] O Governo Federal, por meio do Grupo de Trabalho Nacional (GTN) e em estreita colaboração com os Governos do Estado e da Cidade do Rio de Janeiro – apesar das diferenças políticas entre o Presidente Collor, o Governador Leonel Brizola e o Prefeito Marcelo Alencar –, promoveu uma gigantesca organização que assegurou, com o apoio dos habitantes da cidade, um excelente ambiente para os milhares de delegados à Conferência, convidados especiais, membros de ONGs e, nos últimos três dias, para a maior concentração de Chefes de Estado e de Governo em uma só cidade no século XX. Quando o Presidente Collor chegou ao Rio para o que deveria ser a sua apoteose, no entanto, o desgaste de seu Governo pelas acusações de corrupção já era imenso, e só lhe restariam três meses de Presidência.

A Delegação do Brasil para a Conferência refletia a importância política e a atenção que a mídia havia dado ao maior evento de caráter internacional que jamais se realizara no Brasil: 150 membros oficiais, entre Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, e

[91] COLLOR, Fernando. Discurso na visita ao Parque Nacional da Tijuca, Rio de Janeiro, 11 de agosto de 1990.

Parlamentares. Havia, no entanto, apenas oito representantes de entidades não-governamentais. Ao iniciar-se a Conferência, a Presidência brasileira dividiu os trabalhos em oito grupos de contato negociadores. Os quatro grupos nos quais se esperavam negociações mais duras eram o Grupo sobre Finanças, que foi presidido pelo Embaixador Rubens Ricupero; o Grupo sobre Transferência de Tecnologia, sob a responsabilidade do Embaixador Celso Amorim; o Grupo sobre a Declaração de Florestas, a cargo do Embaixador Bernardo Pericás Neto; e o Grupo sobre Diversidade Biológica, sob a responsabilidade do Embaixador Luiz Felipe Teixeira Soares. O Embaixador Marcos Azambuja tinha a função de Representante Especial para Coordenar as Posições Brasileiras, o Embaixador Ronaldo Sardenberg estava encarregado dos contatos da Delegação com os grupos regionais e as altas autoridades das Nações Unidas, e o Embaixador Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro foi o porta-voz da Delegação. A Delegação contava ainda com mais cinco Embaixadores que assessoravam diretamente o Presidente da República e o Ministro de Estado, e mais vinte e dois diplomatas exclusivamente para os esforços negociadores.[92]

O Brasil teve ativa participação durante o processo preparatório – e durante a própria Conferência – nas negociações dos cinco documentos que seriam assinados no Rio, nos quais tinha profundos interesses envolvidos por sua circunstância excepcional de País que reúne, por si só, quase toda a agenda ambiental: poluição, florestas, pesca, população, pobreza, biodiversidade, desertificação e seca, recursos do solo, recursos hídricos, resíduos tóxicos, emissões, todos os temas acabavam sendo importantes para o País. No tocante à Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, o Brasil liderou o movimento que retirou do PNUMA as negociações para colocá-las

[92] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 65-66.

sob a égide da Assembléia Geral, com o objetivo de torná-las menos técnicas e científicas e fortalecer seu caráter político. O Brasil procurou, também, evitar as manobras que dariam ênfase ao papel das florestas como sumidouros de CO2, o que desviava o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões: os países industrializados.

Na Convenção sobre Diversidade Biológica, o Brasil teve de evitar, antes de tudo, o avanço do conceito de que os recursos biológicos representariam "patrimônio comum da humanidade". O Brasil conseguiu que se reconhecesse, ao contrário, a soberania sobre recursos naturais: isto ocorria pela primeira vez em uma Convenção, um passo importante, pois passava ao direito positivo um Princípio da Declaração de Estocolmo. As outras principais preocupações centravam-se em conseguir o reconhecimento do valor econômico da necessidade de compensar as comunidades indígenas e locais pela utilização de seus conhecimentos tradicionais. O Brasil encontrava-se, ao mesmo tempo, na posição de país detentor de biotecnologia, com jurisdição sobre a maior proporção de recursos biológicos e genéticos do planeta, e de *demandeur* de mais recursos e de transferência de novas tecnologias. Coube-lhe, assim, papel conciliador de grande valia para que a Convenção fosse terminada em tempo hábil para a Conferência do Rio.

A Declaração sobre Florestas foi certamente o mais importante documento consensual assinado até aquele momento sobre o tema, mas foi também o resultado da firme oposição do Brasil e de outros países em desenvolvimento, especialmente a Malásia, a que se negociasse uma convenção de florestas. O Brasil, em coordenação com os demais países em desenvolvimento, conseguiu que o documento acentuasse a importância da cooperação, e não da tutela internacional, e que incluísse florestas austrais, boreais, subtemperadas, temperadas e subtropicais, além das tropicais. O Brasil desempenhou papel determinante para que a Declaração reconhecesse, também, a importância das populações que vivem nas florestas, e seu direito ao desenvolvimento social e econômico em bases sustentáveis. Finalmente,

os países em desenvolvimento, com o empenho do Brasil, lograram que não houvesse menção a uma futura convenção sobre florestas e que fosse diminuída a ênfase sobre o papel das florestas como sumidouro de carbono, como na Convenção do Clima.

Conforme visto no Capítulo 1, tanto a Agenda 21 quanto a Declaração do Rio contaram com inúmeras contribuições da Delegação brasileira. A consciência de que a agenda ambiental permeava toda a temática multilateral, e tendia a fazê-lo cada vez mais intensamente, levou o Brasil a procurar aproveitar a ocasião de enfrentar o novo espaço de cooperação que se abria e "domá-lo na medida do possível transformando-o em campo construtivo do desenvolvimento".[93] Esperava a Delegação brasileira que a Agenda 21 e a Declaração do Rio se transformassem em acervo conceitual que poderia pautar etapas subseqüentes da cooperação internacional. Os dois documentos, de fato, transformaram-se em referências obrigatória, mas chocaram-se com a dificuldade de implementação da Agenda 21, diante da falta de cumprimento por parte dos países ricos dos compromissos assumidos no Rio. Mas, como lembra Rubens Ricupero em seu livro **Visões do Brasil**, a dimensão interna da implementação tem, também, grande importância: para aplicar os objetivos da Conferência, o Brasil precisaria "empreender um sério esforço interno a fim de demonstrar que somos capazes de implementar com eficiência uma política nacional de meio ambiente que nos torne credores da credibilidade internacional"[94]

Ao descrever a cerimônia de abertura da Conferência do Rio em seu livro de memórias, **Where on Earth are We Going?**, Strong diz que o discurso do Presidente Collor "was something of a surprise, so candid was he about Brazil's environmental problems, including those affecting the Amazon. At the same time he strongly articulated the position

[93] COELHO, Pedro Motta Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico" In: **Caderno do IPRI**, n. 18, p. 32.
[94] RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção do Brasil**. p. 148.

of the developing countries on the issue of new and additional financial resources". (foi uma surpresa, pela sua sinceridade com relação aos problemas ambientais brasileiros, inclusive aqueles que afetam a Amazônia. Ao mesmo tempo, ele defendeu com firmeza a posição dos países em desenvolvimento sobre a questão dos recursos financeiros novos e adicionais.)[95] Poucos estrangeiros estariam mais habilitados a compreender as mudanças no discurso brasileiro do que o Secretário-Geral das Conferências de Estocolmo e do Rio. O Brasil, como aponta o Relatório da Delegação, conseguiu defender na Conferência do Rio – com especial empenho em assegurar que as negociações fluíssem da melhor maneira possível – posições cuidadosamente desenvolvidas,-e desempenhou suas funções de país-sede sem "fugir à constatação transparente dos problemas e dificuldades que ainda tão claramente marcam a sociedade brasileira", de maneira a ser "o país-síntese da Conferência".[96]

O discurso brasileiro, como se viu, foi alterado em função das mudanças internas do País: a questão da soberania passara de um instrumento que assegurava ao Governo a legitimidade para fazer tudo o que quisesse dentro do território nacional, a um princípio que devia ser mantido para ser usado quando surgissem ameaças interpretadas como tal por um regime democrático. O Brasil passou a admitir que o que ocorria dentro de seu território podia ser de interesse dos outros países, mas continuava a ser de sua inteira responsabilidade.

O Brasil não era mais o País que tivera de aceitar parte da agenda ambiental por imposição dos países industrializados. Os males que se abateram sobre a classe média norte-americana e européia nos anos 60 já afetavam a nossa nos anos 80: cidades poluídas, como eram Pittsburgh ou Birmingham nos anos 60, acidentes ambientais – Cubatão foi a nossa Minamata. O Brasil passou pelos traumas que provocaram e justificaram o crescimento do movimento ambientalista

[95] STRONG, Maurice. **Where on Earth are We Going?** p. 226.
[96] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, op cit, p. 11.

nos EUA e na Europa. Os principais problemas ambientais dos países ricos passaram a ser legitimamente nossos. Ao mesmo tempo, o País continuava a ter uma das maiores reservas de recursos naturais do planeta.

Como lembra o Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro em suas memórias, a política externa é "a primeira linha de defesa do país".[97] Em 1992, já se podia ver a formação de novas linhas de defesa do Brasil, graças ao fortalecimento das instituições e da legislação, mas, sobretudo, graças à maior participação dos muitos atores que passariam a dar, nos anos seguintes, nova dimensão ao debate ambiental no País.

C) O Brasil na Cúpula de Joanesburgo

Nos dez anos que separam a Conferência do Rio da Cúpula de Joanesburgo, a posição internacional do Brasil no tocante ao meio ambiente mudou de forma significativa. Por um lado, o foco das maiores críticas do ambientalismo contemporâneo concentrou-se na globalização, da qual países em desenvolvimento, como o Brasil, são vistos como vítimas ou como tendo pouco poder para mudar. Por outro, é reconhecido internacionalmente que o Brasil é um dos países em desenvolvimento que maiores progressos conseguiu realizar na área ambiental nos últimos anos. Graças à crescente conscientização interna da complexidade científica e das implicações econômicas e sociais da questão ambiental, criou-se uma dinâmica própria, na qual o Governo Federal interage com inúmeros outros atores: a maior demonstração disso foi a cuidadosa elaboração da Agenda 21 brasileira, apresentada em Joanesburgo, resultado de cinco anos de trabalho e consultas a mais de quarenta mil pessoas.

O Brasil, com todas as dificuldades econômicas, com toda a desigualdade e injustiça e com todos os abusos contra o meio ambiente,

[97] GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. p. 201.

pôde chegar a Joanesburgo com uma delegação de 230 pessoas, entre as quais 170 membros de ONGs. Segundo Fabio Feldmann, Representante Especial do Presidente da República para a Participação da Sociedade Brasileira na Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável e Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Joanesburgo foi a única das três grandes Conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente na qual o Brasil "chegou de cabeça erguida".[98]

O fortalecimento da sociedade civil talvez seja o maior legado desse período em que se assistiu ao *impeachment* do Presidente Collor, ao lançamento do Plano Real na Presidência de Itamar Franco e a um longo período de estabilidade econômica, desconhecido na segunda metade do século XX, com o Presidente Fernando Henrique Cardoso. Com mais de oito anos sem inflação significativa, a economia brasileira não "disparou", como se esperava, mas a sociedade civil, sim. O Brasil, graças à sua forte identidade, com suas idiossincrasias e sua capacidade de absorver o novo, não naufragou na tentativa de ser outro país do que aquele que realisticamente pode ser.

Após a Conferência do Rio, "[o] principal fator interno que contribuiu para a modernização conceitual da gestão ambiental e o progressivo crescimento do tema na agenda pública", afirma Samyra Crespo, "foi a extensão e o aumento da densidade da vida política democrática. Foi também, e este fator não é positivo, o aumento e o agravamento de problemas ambientais que afligem a nossa população". O aumento da densidade da vida política democrática, de fato, deu outra dinâmica à utilização dos instrumentos de defesa do meio ambiente que já existiam no país: a Política Nacional de Meio Ambiente, por exemplo, havia sido criada em 1981, estabelecendo, como lembra o ex-Ministro do Meio Ambiente José Carlos Carvalho, em **A vocação democrática da gestão ambiental brasileira e o papel do Poder**

[98] Entrevista ao autor, Brasília, outubro de 2003.

Executivo, "mecanismos de gestão colegiada e participativa, através da criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), colegiado de natureza deliberativa, em cuja composição, já àquela época, assegurou-se a participação da sociedade civil".[99]

No Congresso Nacional, igualmente, houve evolução no tratamento da questão: "Aos poucos os parlamentares vão se acostumando a tratar da ecologia onde ela aparentemente não deveria estar", afirma o Deputado Federal Fernando Gabeira.~~,~~ "Se a primeira etapa dessa saga parlamentar se orientou para uma tática defensiva, tentando evitar o pior e conter o processo de destruição, num segundo momento, a tarefa talvez seja reordenar o País para a sustentabilidade".[100] O Congresso passou a reagir muito mais, nos últimos anos, a demandas internas do que a situações criadas em função de pressões internacionais.

Um amplo estudo, baseado em sondagens realizadas em 1992, 1997 e 2002, demonstra o notável crescimento do interesse da sociedade civil brasileira pela questão do meio ambiente, mas revela, também – o que preocupou os autores da pesquisa –, a persistência de alguns preconceitos que caracterizam uma fase inicial de consciência ambiental: "Independentemente da classe social, da escolaridade, da cor, do sexo e da religião, os brasileiros consideram o meio ambiente como sinônimo de fauna e de flora. Ser ambientalista é defender a 'natureza'." Quando se perguntou sobre o maior problema ambiental no País ou no mundo, a resposta de mais da metade dos entrevistados é o desmatamento. Por outro lado, – e de modo similar ao que se observa nos países mais ricos –, a maioria dos entrevistados manifestou preocupação com a "natureza que está longe [...], que não se relaciona com a sua experiência sensível". O estudo mostra que, "para quem

[99] CARVALHO, José Carlos. "A vocação democrática da gestão ambiental brasileira e o papel do Poder Executivo" In: TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. p. 261.
[100] GABEIRA, Fernando, "Congresso e Meio Ambiente" In: TRIGUEIRO, André, op cit, p. 281 e 283.

mora no Sudeste, a prioridade para proteção é a Amazônia [...]; para os nordestinos, as prioridades para a proteção devem ser dadas à Floresta Amazônica e à Mata Atlântica".[101]

As dificuldades ligadas à vida urbana podem não ser reconhecidas pela maioria da população como problema ambiental, mas isso não impede que a pesquisa também revele que é cada vez maior o número de brasileiros que acredita que os problemas das comunidades e bairros devem ser resolvidos no nível local, e não via Governos central e estaduais. Nesse sentido, aponta Samyra Crespo, "o aumento dos mecanismos de democratização na participação política, na formulação de políticas públicas e na gestão de programas comunitários tem contribuído [...] para que a população se engaje mais ativamente na solução dos problemas identificados".[102]

A consciência ambiental em um país em desenvolvimento – cujas preocupações naturais estão mais ligadas ao desemprego, à saúde, à educação, à segurança pública e outras – desenvolve-se com mais naturalidade graças ao conceito de desenvolvimento sustentável. Enquanto nos países ricos a necessidade de alterar os padrões de consumo é recebida com temor pela grande maioria da população, que já atingiu elevado nível de conforto e serviços, no Brasil, onde a dívida social ainda é muito grande, progressos sociais podem ser atingidos respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável. Como aponta Fernando Gabeira, a "interface entre questões sociais e ambientais talvez seja o caminho".[103]

O Brasil comporta, na área ambiental, como em tantas outras, imensos contrastes, complexidades e contradições. "Falar sobre o Brasil é fácil", comentou uma vez o Embaixador Marcos Azambuja: "tudo que se disser sobre o País é verdade".[104] Na área de meio ambiente, isso se

[101] CRESPO, Samyra, op cit, p. 59 a 73.
[102] Ibid, p. 72.
[103] GABEIRA, Fernando, op cit, p. 283.
[104] Entrevista ao autor, Brasília, 2002.

comprova: há projetos de manejo sustentável de florestas, sim, e exemplares; ao mesmo tempo, até 1997, a metade do desmatamento na Amazônia se devia à reforma agrária.[105] O Brasil tem centros de estudos avançados de biotecnologia, sim, mas apenas 7% da Mata Atlântica sobrevivem, e apenas 7% do cerrado não sofreram exploração intensiva ou extensiva.[106] As cidades brasileiras têm nível de poluição alarmante, sim, mas Curitiba é apresentada pelas Nações Unidas como cidade-modelo em matéria de gestão ambiental. Chico Mendes foi assassinado por latifundiários habituados a que no Acre seu poder não fosse desafiado, sim, mas menos de quinze anos depois, entre os mais próximos companheiros de Chico Mendes, uma é Ministra do Meio Ambiente, outro é Senador pelo Acre, e um terceiro é Governador do Acre.[107]

Os interesses do Brasil a serem defendidos na Cúpula de Joanesburgo refletiam esses contrastes, mas, igualmente, o profundo debate interno que foi levado às discussões no seio da Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, criada em março de 2001. A Comissão beneficiou-se, também, dos aportes da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, que conduziu um amplo processo de consulta pública para a elaboração da Agenda 21 Brasileira. As contribuições feitas pela sociedade civil, pelas comunidades acadêmica e científica, pelos sindicatos e pelas entidades empresariais, via seus representantes na Comissão, deram uma orientação mais prática e precisa à abordagem da mudança de paradigma que o desenvolvimento sustentável pressupõe.

A primeira reunião da Comissão Interministerial, que se realizou em 3 de outubro, permitiu que se preparasse a participação brasileira

---

[105] BEZERRA, Maria do Carmo de Lima, FACCHINA, Marcia Maria e RIBAS, Otto. **Agenda 21 Brasileira, Resultado da Consulta Nacional**. p. 46.
[106] BEZERRA, Maria do Carmo de Lima, FACCHINA, Marcia Maria e RIBAS, Otto. **Agenda 21 Brasileira, Ações Prioritárias**. p. 62.
[107] VENTURA, Zuenir, op cit, p. 234.

à Conferência da América Latina e do Caribe Preparatória para a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro, nos dias 23 e 24 de outubro, ocasião em que se aprovou a Plataforma Regional, a ser encaminhada ao Comitê Preparatório da Conferência, com as prioridades da região com relação ao desenvolvimento sustentável. A Comissão voltou a reunir-se em novembro de 2001 e em janeiro de 2002 para preparar os subsídios à Segunda Sessão do Comitê Preparatório, no mesmo mês de janeiro, primeiro encontro em que seriam tratados os temas de substância da Conferência. A partir desse momento, a Comissão reuniu-se mais quatro vezes, tendo a última reunião contado com a presença do Presidente da República e dos Ministros de Estado das Relações Exteriores, de Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente.

Em reunião do PNUMA, em Cartagena, na Colômbia, em fevereiro de 2002, o Ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho – que acabara de suceder José Sarney Filho no Ministério –, manifestou sua preocupação com o fato de a Cúpula estar cada vez mais focada nas questões africanas e de pobreza. Com vistas a dar maior visibilidade aos aspectos prioritários para o Brasil e a região, o Governo brasileiro decidiu propor o lançamento de uma iniciativa latino-americana e caribenha, mais incisiva e objetiva do que a Plataforma adotada no Rio em outubro. A proposta de ação conjunta da região foi levada à VII Reunião do Comitê Intersessional do Fórum de Ministros do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe, que se realizou em São Paulo, em maio de 2002. Por decisão unânime das delegações presentes, foi aprovada a Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC), que incorporava a Proposta Brasileira de Energia, elaborada e apresentada na Reunião de São Paulo pelo Professor José Goldemberg, Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. A proposta continha uma meta para que a região adotasse uma matriz energética com pelo menos 10% de energias renováveis até 2010. Após obter o apoio regional, o Brasil continuaria

a exercer papel de franca liderança na área de energias renováveis na Cúpula de Joanesburgo e, mais tarde, em 2003, com a organização, em Brasília, da Conferência Regional da América Latina e do Caribe sobre Energias Renováveis.

Por iniciativa do Deputado Fabio Feldmann, e com o objetivo de ressaltar internacionalmente a liderança brasileira, realizou-se no Rio de Janeiro, nos dias 23 a 25 de junho de 2002, o Seminário Internacional Rio+10, que contou com mais de 1.200 participantes, entre os quais o Secretário-Geral das Conferências de Estocolmo e do Rio, Maurice Strong, e o Secretário-Geral da Cúpula de Joanesburgo, Nitim Desai. O objetivo do Seminário era, em primeiro lugar, reunir personalidades e especialistas para discutir os impasses que se haviam verificado no processo preparatório da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, reiterar a importância do "legado do Rio" e identificar os resultados que se podia esperar de Joanesburgo.

No dia 25, organizou-se uma série de eventos que contaram com a presença do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, e do Primeiro-Ministro da Suécia, Göran Persson, entre outras personalidades políticas, que culminou com a cerimônia simbólica de transferência de sede da Conferência do Rio de Janeiro para Joanesburgo. O encontro dos três líderes procurou transmitir à opinião pública mundial o compromisso dos três "países-sede" das conferências ambientais das Nações Unidas com o desenvolvimento sustentável e a sua confiança no sucesso da Cúpula de Joanesburgo, apesar do ceticismo da mídia e das incertezas quanto aos seus resultados, faltando apenas dois meses para a sua realização.

Segundo a Ministra Marina Silva, o Brasil, desde o início do período preparatório, "adotou firme posição protagonista" e "destacou-se nas tentativas de superação dos impasses regionais e internacionais que impediam o progresso das negociações".[108] Para esse papel,

[108] Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. **Declaração de Joanesburgo e Plano de Implementação**. Apresentação de Marina Silva. p. 5.

contribuiu a nomeação, em janeiro de 2001, do Professor Celso Lafer para o Ministério das Relações Exteriores, cargo que já ocupara no Governo Collor, justamente no período da Conferência do Rio. O envolvimento pessoal do Chanceler nas negociações no âmbito da OMC[109] fortaleceu a sua percepção de que se deviam fortalecer os vínculos entre os importantes processos negociadores de comércio, financiamento e desenvolvimento sustentável. Ao pronunciar discurso na Segunda Sessão do Comitê Preparatório, o Chanceler acentuou a importância do processo que se iniciara com as Reuniões de Doha e Monterrey, para o qual a Cúpula de Joanesburgo tinha o papel fundamental de manter o "legado do Rio", de reiterar os princípios que haviam transformado o desenvolvimento sustentável em um paradigma mundial e de contribuir para a superação dos impasses e obstáculos que estava enfrentando a implementação da Agenda 21.

A Delegação atuou nas sessões do Comitê Preparatório, e durante a Cúpula, obedecendo a formato que determinava que os membros do Grupo dos 77 e China tomavam as decisões, por consenso, em reuniões internas. Nas reuniões gerais, as delegações podiam acompanhar e assessorar o representante da Venezuela, presidente do G77 e China, único a ter voz nas negociações. Nos Grupos de Trabalho, pela limitação numérica da delegação venezuelana, foram indicados para serem porta-vozes do G77 e China delegados de outros países. O Brasil ocupou esta função em diversas reuniões.

Além de propor alterações no texto do Plano de Implementação com vistas a cumprir as suas instruções, a Delegação teve papel decisivo na inclusão da ILAC no Plano de Implementação. Como visto no Capítulo 1, das dez seções do Plano de Implementação, uma era dedicada aos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) e outra, à África. Ao apresentar o Brasil, ao Grupo dos 77 e China, a proposta de inserção de uma referência à ILAC no Plano de

[109] Celso Lafer foi Representante permanente em Genebra de 1995 a 1998 e Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 1999.

Implementação, houve, naturalmente, forte resistência dos SIDS e dos países africanos. Com o apoio dos países asiáticos – que manifestaram seu interesse de incluir, igualmente, uma referência direta à sua região no documento –, G77 e China acabaram aprovando a proposta, que se transformaria em uma nova seção do Plano, na qual seria também mencionada a condição dos países com economia em transição. Com isso, foram valorizados os resultados das reuniões organizadas pelas Comissões Econômicas Regionais das Nações Unidas, cujos objetivos eram, justamente, o de elaborar propostas que pudessem ser enviadas ao Comitê Preparatório com vistas à elaboração de Plano de Ação e o de estimular, em nível regional, a participação dos atores não-governamentais.

A questão das energias renováveis, discutida no contexto das mudanças de padrão de consumo e produção (seção 3), dividiu tanto os países desenvolvidos quanto o Grupo dos 77 e China. União Européia e América Latina e Caribe, sob a liderança da Delegação brasileira – que contava com a presença do Professor José Goldemberg, um dos mais respeitados especialistas em energia no mundo –, empreenderam uma verdadeira campanha em Joanesburgo para que fosse incorporada ao Plano de Implementação uma meta de fontes renováveis de energia no total da matriz energética mundial. Esse esforço não conseguiu vencer os obstáculos dos principais países produtores de petróleo e dos Estados Unidos, mas deixou esses países suficientemente desgastados para que aceitassem a inclusão no texto final de diversos parágrafos sobre as mudanças necessárias na área de energia, que incluíam desde a menção à eliminação de subsídios a energias prejudiciais ao meio ambiente, até a recomendação de "com sentido de urgência, aumentar substancialmente a participação global das fontes de energia renovável".[110] Esse talvez seja um dos avanços mais significativos com relação ao Rio, onde os países produtores de

[110] CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, op cit, p. 27.

petróleo haviam conseguido bloquear as referências a maiores incentivos às energias renováveis. Merece registro o apoio da Venezuela a uma meta de renováveis, tanto no âmbito regional, apoiando a ILAC, quanto em Joanesburgo, no papel de Presidente do G77 e China, apesar da posição inflexível dos demais membros da OPEP.

Outro importante resultado para o Brasil foi o lançamento da negociação de um instrumento internacional sobre a repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos, no contexto da Convenção sobre Diversidade Biológica. Como se viu anteriormente, o Brasil havia sido instrumental para que a Convenção, aberta para assinatura no Rio, tivesse na repartição de benefícios um de seus três pilares. Em Joanesburgo, o Brasil – porta-voz do Grupo dos 77 e China na seção de proteção e gestão da base de recursos naturais (seção 4) – atuou a partir de proposta desenvolvida no seio do Grupo de Países Megadiversos Afins, cujos quinze membros (África do Sul, Brasil, Bolívia, China, Costa Rica, Colômbia, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Quênia, Malásia, México, Peru e Venezuela) reúnem mais de 70% da biodiversidade mundial.

Nas seções sobre globalização (seção 5) e meios de implementação (seção 10), o Brasil também atuou como porta-voz do G77 e China. Na primeira, assegurou que as referências à globalização não fossem limitadas a um grupo de parágrafos na seção 10 e, sim, que constassem de seção independente, que refletisse a importância do fenômeno, com as oportunidades e desafios que representa para o desenvolvimento sustentável. Um parágrafo sobre responsabilidade e *accountability* corporativas (p.62), contra o qual os Estados Unidos apresentaram resistências até a última hora – e que acabou aprovado com base em argumentação brasileira – foi apontado pelas organizações não-governamentais como uma das maiores vitórias da Cúpula, principalmente pela decepção que tiveram estas, no Rio, com a tímida menção às responsabilidades das empresas transnacionais na Agenda 21, como anteriormente assinalado.

Na seção de meios de implementação, foi contida a atitude dos países desenvolvidos, principalmente da União Européia, de procurar introduzir – em nome de "avanços" – elementos que, na realidade, relativizavam os ganhos de Doha e Monterrey para os países em desenvolvimento. Essa posição evoluiu para "nada a conceder depois de Monterrey [...] e nada a acrescentar a Doha"[111], desde que os países em desenvolvimento, também, deixassem de querer ir "mais além" de Doha e Monterrey. O impasse que se verificou nestas duas seções só foi superado graças a um texto alternativo, elaborado pela África do Sul e pelo Brasil, que serviu de base para o difícil consenso.

O segmento de Cúpula, em que o Plenário foi destinado aos discursos dos Chefes de Estado e de Governo, deu grande visibilidade ao evento na imprensa mundial e permitiu ao Presidente Fernando Henrique Cardoso reiterar as prioridades brasileiras. O Presidente mencionou a meta de 10% da Proposta Brasileira de Energia e a criação do Parque Nacional do Tumucumaque, "a maior área de proteção de floresta tropical do mundo". O Brasil, com estes dois exemplos, mostrava seu empenho em "deter o processo de aquecimento global" e em evitar que se assistisse "passivamente à destruição dos complexos ecossistemas de que depende a Terra". O Presidente afirmou que "[o] desenvolvimento não será sustentável se for injusto. Nem será sustentável se estiver constrangido pelas dificuldades de uma globalização assimétrica […]. Gosto do conceito de 'cidadania planetária'. Cabe-nos ir mais além da perspectiva meramente nacional, por mais legítima que seja".[112]

A Delegação do Brasil foi reconhecida, de maneira geral, como uma das mais atuantes na Cúpula de Joanesburgo: havia coordenado o Grupo dos 77 e China em diversas negociações, e liderado a tentativa de fixação de uma meta para energias renováveis na matriz energética

[111] Telegrama 1159 da Missão em Nova York, em 12.06.2002.
[112] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. p. 57-58.

mundial. Ademais, como relata Gelson Fonseca Jr., em telegrama de avaliação da Cúpula, a África do Sul "recorreu constantemente à Delegação brasileira para aconselhamento na condução dos trabalhos e na solução dos impasses que ocorreram no curso da conferência".[113]

Na opinião do Diretor do PNUMA em Nova York, Adnan Amin, a Delegação brasileira em Joanesburgo mostrou grande consistência e certa flexibilidade. Mas essa flexibilidade não conseguiu esconder que as posições ainda são conservadoras, e que a atitude mais "propositiva" – como, segundo ele, a iniciativa de energias renováveis – não se deu por motivo de princípio e, sim, pelo fato de o Brasil estar em posição confortável nessa área, pela sua matriz energética excepcionalmente limpa, graças à energia hidrelétrica.[114] Tanto Amin quanto JoAnn Disano[115] – Chefe da Divisão de Desenvolvimento Sustentável do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas – manifestaram que os países em desenvolvimento esperavam do Brasil mais propostas e, sobretudo, maior liderança em Joanesburgo, principalmente pelo papel que poderia desempenhar o País com uma posição mais flexível na área de boa governança.

A mesma opinião foi manifestada por organizações não-governamentais brasileiras, que entenderam, no entanto, as limitações impostas ao Brasil por ter de atuar no contexto do Grupo dos 77 e China, onde é muito forte a resistência ao conceito da boa governança. A atuação no seio do G77 e China é, nesse sentido, criticada por aquelas organizações, pois obriga o Brasil a se alinhar a posições de um grupo que reúne diversos países com governos autoritários, e que enfoca o mundo, por princípio, sob a ótica das diferenças Norte-Sul. Entretanto, e como aponta Ronaldo Sardenderg, nas Nações Unidas é essencial atuar em grupo.[116]

---

[113] Telegrama 608 da Missão em Nova York, em 28 de março de 2002.
[114] Entrevista ao autor, Nova York, setembro de 2003.
[115] Entrevista ao autor, Nova York, setembro de 2003.
[116] Entrevista ao autor., Nova York, outubro de 2003. Segundo Sardenberg: nas Nações Unidas "não existe a opção Greta Garbo (I want to be alone)".

As vantagens de pertencer ao G77 e China foram amplamente demonstradas em Joanesburgo, não só pelo apoio que o Brasil recebeu do Grupo em temas prioritários, mas também pelo exemplo do México, que está fora do Grupo, e cujas posições isoladas em nenhum momento tiveram qualquer repercussão. O principal êxito desse país foi na área de biodiversidade, por ter liderado o Grupo dos Países Megadiversos Afins, que, como se viu, foi particularmente atuante na questão. No entanto, cabe notar que tal êxito só foi alcançado em razão do apoio dado pelo Grupo dos 77 e China à matéria: dos quinze países megadiversos, só o México não é membro do último Grupo.

A questão da boa governança, no entanto, merece especial atenção. Muitos dos maiores progressos do Brasil deram-se, nos últimos anos, na área de governança. O Brasil tem, naturalmente, restrições em apoiar uma agenda que já é, e pode vir a ser, cada vez mais, manipulada pelos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, poucos países em desenvolvimento conseguiram estruturar internamente condições tão favoráveis à cooperação internacional: legislação moderna, democracia, descentralização, presença das ONGs, participação da mulher e de grupos minoritários. Em suma, todos os temas que constituem a agenda de governança fazem parte da agenda interna do País. Nossos maiores obstáculos nesta área devem-se a dificuldades de *enforcement* (termo que se refere à aplicação e respeito às leis, e à execução de decisões e políticas), em parte por problemas estruturais – amplamente debatidos na Agenda 21 Brasileira – de difícil solução em curto e médio prazos, mas também por problemas relacionados à falta de recursos financeiros e à necessidade de formação de recursos humanos, bem como de cooperação técnica, científica e tecnológica. A maior cooperação internacional nestas áreas representa, certamente, mais oportunidades do que ameaças para o Brasil de hoje.

Capítulo 3

O discurso brasileiro nas três conferências: a evolução da expressão das prioridades nacionais

O Discurso brasileiro nas três conferências: a evolução da expressão das prioridades nacionais

Para examinar a evolução do discurso brasileiro, cabe primeiro lembrar como este foi elaborado. Conforme visto anteriormente, a autonomia do Itamaraty em 1972 foi absoluta e indiscutida: esta autonomia permitiu que o Embaixador Miguel Ozório de Almeida, naquele momento Assessor Especial do Ministro de Estado, tivesse controle sobre os aspectos técnicos, políticos e econômicos do processo negociador. Em 1992, um grande número de novos elementos – que incluíam desde a volta à democracia até a crescente complexidade técnica das questões discutidas – exigia o maior envolvimento de diversos setores do Governo. A Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA) teve papel importante, sobretudo do ponto de vista técnico: sob o comando do então Ministro Luiz Filipe de Macedo Soares, Chefe da Divisão do Meio Ambiente, as prioridades políticas foram traçadas com considerável autonomia, mas não sem tensões, tendo em vista a participação de diferentes órgãos governamentais na Conferência do Rio de Janeiro, além do interesse dentro do próprio Itamaraty, o que levou ao envolvimento direto de diversos "Chefes da Casa" em sua preparação e execução. Segundo Rubens Ricupero, Macedo Soares foi "indiscutivelmente a pessoa que, em condições adversas, mais contribuiu

para desenvolver com inteligência e integridade as posições substantivas brasileiras na conferência".[1]

No tocante à Cúpula de Joanesburgo, a Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável contribuiu significativamente no que tange tanto a questões técnicas, como políticas. Foi de seus membros que partiram iniciativas como a Proposta Brasileira de Energia, a ILAC e a realização da Conferência Rio+10, no Rio de Janeiro. As propostas tomaram sua forma final, foram negociadas e ganharam projeção sob a coordenação do Ministro Everton Vargas, Chefe do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais. A ampla participação de outros Ministérios – principalmente os do Meio Ambiente e de Ciência e Tecnologia, cujo Ministro era o Embaixador Ronaldo Sardenberg – e de outras entidades e organizações não-governamentais certamente contribuiu para que a atuação brasileira fosse mais propositiva. A Comissão permitiu, também, que fosse mais bem compreendido, pelos diversos novos atores, o papel do Itamaraty como coordenador das posições brasileiras e a atuação de seus funcionários nas negociações.

Para examinar, a seguir, a evolução das posições brasileiras com relação a algumas das principais questões da agenda ambiental internacional, foram selecionados sete temas. Na parte A, serão tratados quatro temas já considerados prioritários em 1972 e que passaram a merecer atenção diferenciada nas conferências subseqüentes: recursos naturais, poluição, população e desenvolvimento; ao final da parte A, serão examinados, igualmente, sob a ótica dos interesses brasileiros, alguns dos mais importantes princípios estabelecidos pela Declaração de Estocolmo e pela Declaração do Rio de Janeiro. Na parte B, serão abordados três temas que ganharam dimensão particular na Conferência do Rio e na Cúpula de Joanesburgo: mudança do clima, biodiversidade e governança.

[1] RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção do Brasil**. p. 132.

A) Tratamento nas três conferências dos temas originários da agenda ambiental

Uma das questões de meio ambiente-que tinham maior apelo junto à opinião pública de maneira geral, no final dos anos sessenta, era a preservação de espécies ameaçadas de extinção. O Brasil não via problemas na ampliação dos esforços internacionais nesta área, e a Delegação foi instruída a apoiar, na Conferência de Estocolmo, o Projeto de Convenção de Exportação, Importação e Trânsito de Espécimes Naturais, uma vez que era compatível com os dois instrumentos jurídicos que regulavam a questão no País: a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, de 1940, ratificada em 1965, e a Portaria do IBDF, que continha a "Lista Oficial Brasileira das Espécies de Plantas e Animais Ameaçadas de Extinção", de 1968.

A agenda ambiental internacional, como visto no capítulo 1, tinha como prioridades, na realidade, as questões de poluição, de crescimento demográfico e de acesso a recursos naturais As preocupações brasileiras em tais áreas concentravam-se, em Estocolmo, na demonstração de que a poluição era um problema dos países ricos e de que as soluções propostas por estes à escassez de recursos naturais eram incompatíveis com desenvolvimento e soberania. Os países ricos alegavam que o caminho era o controle populacional e o uso racional dos recursos naturais – o que era entendido pelo Brasil como menor autonomia quanto à exploração e uso de seus recursos naturais, para preservá-los em função das necessidades dos países mais ricos. O melhor caminho, segundo os países em desenvolvimento, era o desenvolvimento econômico, com a cooperação dos países ricos no tocante a recursos financeiros e transferência tecnológica. Quatro temas – na realidade quatro capítulos, que envolvem cada um diversos temas – acabaram dominando a agenda ambiental em 1972: recursos naturais, poluição, população e desenvolvimento. Esstes temas serão

examinados a seguir, assim como o tratamento dos princípios estabelecidos e fortalecidos pelas três conferências.

Recursos naturais

Existia, em 1972, com base nas informações e projeções da época, preocupação real com relação à escassez de recursos naturais. A questão primordial para o Brasil em Estocolmo era assegurar o princípio de que os países tinham o direito soberano de utilizar seus recursos naturais de acordo com suas prioridades. Este tema acabaria sendo a principal preocupação do Brasil, como se viu no capítulo 2, pelo impasse em torno do Princípo 20 e suas possíveis conseqüências para a utilização do potencial hidrelétrico do Rio Paraná. Segundo o relatório da Delegação, "[n]a área de aproveitamento de recursos naturais, os interesses do Brasil, em termos econômicos e de segurança eram de tal monta, que qualquer fórmula que, sob o pretexto ecológico, impusesse uma sistemática de consulta para projetos de desenvolvimento seria simplesmente inaceitável para o Brasil". A posição, no entanto, não era meramente criar obstáculos: "Havia de ter em conta, por outro lado, a necessidade de se manter um diálogo construtivo e o fato mesmo de que, por sua própria natureza, os problemas ambientais apresentam uma permeabilidade que realmente desafia as fronteiras políticas. Nossa posição não podia ser definida, ademais, apenas no contexto da Bacia do Prata e de nossas relações com os países da área.".[2] Como recorda Henrique Brandão Cavalcanti, o Brasil tinha de ter posição ambígua já que na Bacia Amazônica as águas do País estavam a jusante.[3]

No Rio, a preocupação do Brasil com relação a recursos naturais concentrou-se na questão de florestas, tema tratado tanto na Convenção de Diversidade Biológica, quanto na Declaração sobre

[2] MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Relatório da Delegação Brasileira à Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente**. p. 10.
[3] Entrevista ao autor, Brasília, dezembro de 2003.

Florestas e na Agenda 21. Passou-se a distinguir "o aspecto da floresta como sumidouro de carbono, quer dizer, seu papel na questão das mudanças climáticas [...], a floresta vista como o local de máxima concentração da diversidade biológica [...], a floresta como habitat (de comunidades humanas indígenas e transplantadas) e como repositório de recursos naturais".[4] Ao reiterar o princípio de soberania na utilização dos recursos naturais, o Brasil admitiu, no entanto, responsabilidades perante a comunidade internacional: "o Brasil saberá conduzir sem complexos a defesa de sua soberania, com uma atitude positiva e conseqüente, e não defensiva, face a um problema cuja dimensão afeta o destino do planeta e, conseqüentemente, do gênero humano".[5]

Segundo Marcos Azambuja, "[n]o plano de suas relações externas o Brasil arquivou a prática de esconder as agressões à natureza sob o argumento da soberania. Passamos a advogar um relacionamento maduro com nossos parceiros, pautado não mais pelo maniqueísmo das incriminações unilaterais e sim pelo ânimo da cooperação".[6] Abriu-se, assim, o caminho para a maior participação direta de governos, organismos internacionais e entidades estrangeiras em projetos de desenvolvimento sustentável no Brasil: "em parceria com o setor privado e com assistência financeira internacional, o Governo deverá promover a implementação de rede de projetos-piloto de manejo florestal".[7]

Vale registrar o principal exemplo disso: o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais brasileiras – conhecido como PPG7 –, instituído oficialmente em 1992. Mais de 280 milhões de dólares foram mobilizados até 2002, dos quais cerca de 230 milhões provenientes de doações dos países membros do G7 (principalmente da Alemanha) e da União Européia (e 50 milhões como contrapartida

[4] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 45.
[5] Ibid, p. 8.
[6] Ibid, p. 8.
[7] Ibid, p. 43.

do Governo brasileiro), principalmente por intermédio do Rainforest Trust Fund, administrado pelo Banco Mundial, para a implementação de projetos de desenvolvimento sustentável e redução dos índices de desmatamento da Amazônia e da Mata Atlântica. O Programa Piloto é coordenado pelo Governo Federal, com a participação de Governos Estaduais e de grupos que representam a sociedade civil, como o Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA) e a Rede Mata Atlântica (RMA).[8]

Em Joanesburgo, o tema dos recursos naturais para o Brasil envolve principalmente a questão da diversidade biológica, que será analisado na parte B. No tocante a florestas, o Brasil não só anuncia a criação da maior área de proteção de floresta tropical do mundo – o Parque Nacional do Tumucumaque – mas também promove a divulgação do Programa ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia) como exemplo de cooperação entre governo, sociedade civil e instituições internacionais: a cooperação do Governo brasileiro no ARPA com o Banco Mundial, o GEF e a organização não-governamental WWF demonstrou que um longo caminho havia sido percorrido com relação às condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial, ao foco do GEF sobre as questões globais e ao papel das organizações não-governamentais. Os avanços obtidos na convergência de objetivos e métodos devem-se, por um lado, a mudanças de enfoque por parte do Governo e, por outro, à evolução da atitude do Banco Mundial, do GEF e da WWF diante das preocupações apresentadas pelo Governo brasileiro, e pela constatação de que existiam no País instituições adequadas, mas que necessitavam de maior apoio. O Brasil, até aquele momento o segundo país recipiendário de recursos do GEF (hoje é o terceiro), dispõe de base institucional e funcional eficaz e consolidada para tratar dos assuntos do GEF, principalmente se comparado à maioria dos outros países em desenvolvimento.[9]

---

[8] MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pilot Program to conserve the Brazilian Rain Forests** 2002.

[9] Telegrama da Embaixada em Washington 3045, Confidencial, de 19 de dezembro de 2002.

Ainda sobre recursos naturais, vale reiterar a insistência dos países desenvolvidos em procurar caracterizar como "common goods" (bens comuns) alguns desses recursos, o que, como se viu nos capítulos 1 e 2, se verificou nas três conferências: o Brasil, em Estocolmo, diante das primeiras tentativas nesse sentido, empenhou-se pelo fortalecimento do direito soberano dos países de usar seus recursos naturais. Em 1992, o princípio foi reforçado na Declaração do Rio em resposta às renovadas pressões sobre os países em desenvolvimento, que no Brasil se fizeram sentir, sobretudo, no tocante a florestas. Em Joanesburgo, a idéia de "bens comuns" ressurge com nova roupagen, como na idéia de estabelecimento de um Conselho de Segurança Econômico e Social das Nações Unidas para tratar, entre outras coisas, dos "bens públicos globais" ("global public goods"), proposta do Presidente da França, Jacques Chirac. Segundo o Embaixador Sardenderg, no entanto, o Brasil tem hoje "credibilidade internacional e capacidade interna" para que não se justifiquem mais tentativas de fazer da Amazônia um "common good".[10]

Poluição

A posição brasileira em Estocolmo era clara: "o ônus maior da despoluição e de controle da poluição cabe aos países desenvolvidos, maiores responsáveis pela deterioração do meio ambiente".[11] A poluição não era ainda um problema para os países em desenvolvimento, afirmava Miguel Ozório: "the effluents of affluency, […] [are] eluding us much more than crushing us". (os efluentes da afluência [...] estão nos escapando mais do que nos esmagando.).[12] O Brasil defende:

[10] Entrevista ao autor, Nova York, outubro de 2003.
[11] MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, p. 24.
[12] OZÓRIO, Miguel. Discurso no Seminário Regional Latino-Americano sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. 6-11 de setembro de 1971, Ministério das Relações Exteriores, **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. p.9.

> o aspecto relativo (e não absoluto) da poluição e que as indústrias de base não poluirão na primeira fase, em virtude da capacidade do meio ambiente dos países subdesenvolvidos de anular esse efeito. Quando começarem a saturar o ambiente com poluentes já terão gerado os recursos necessários para as convenientes correções.[13]

Com relação à instalação de indústrias poluidoras em países em desenvolvimento, Miguel Ozório afirma que:

> in relative terms the industries that are polluting in Japan or France, because of their low carrying capacity of their densely saturated environment, are not polluting in Central Brazil or Southern Argentina or in any area where the environment still presents ample restorative capabilities. (em termos relativos, as indústrias que estão poluindo no Japão ou na França, pelas limitações de seu meio ambiente densamente saturado, não estão poluindo na região central do Brasil ou no Sul da Argentina ou em outras áreas em que o meio ambiente ainda apresenta ampla capacidade regenerativa).[14]

Segundo o Chefe da Delegação do Brasil em Estocolmo, o Ministro do Interior Costa Cavalcanti:

> ao contrário do que ocorre em geral nos países industrializados, essa degradação (a poluição da pobreza ou do subdesenvolvimento) tende a diminuir como resultado do próprio desenvolvimento econômico, [...] devemos confiar em que as soluções virão no tempo necessário a evitar perigos em um futuro demasiado distante. Uma atitude sensata e objetiva nos impedirá

[13] MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, p. B-12.
[14] Ibid, p.10.

de crer seriamente em ameaças à humanidade, apresentadas de forma exagerada e emocional.[15]

O conjunto de argumentos brasileiros com relação à pouca relevância da questão da poluição para os países em desenvolvimento talvez seja a posição que se tenha revelado, trinta anos depois, a menos acertada. As previsões do Clube de Roma, como se viu, ficaram ainda mais distantes da realidade do que a posição do Brasil, mas não deixa de surpreender que não se antecipassem as conseqüências negativas da rápida industrialização e do crescimento da população urbana no País – fenômenos muito similares aos que ocorreram na Europa após a Segunda Guerra, mesmo se levados em consideração os fatores de maior território e de menor densidade populacional no Brasil.

Como previa Maurice Strong, em 1972, "[t]he eco-catastrophes of which we hear so much are much more likely to occur in the developing world than in the wealthier countries that have the resources to deal with these problems" (as eco-catástrofes das quais tanto ouvimos falar devem ocorrer muito mais no mundo em desenvolvimento do que nos países mais ricos, que têm os recursos para lidar com esses problemas).[16] Dois dos fatores que os analistas mais otimistas quanto ao crescimento do País talvez não tenham levado em consideração – e que certamente acentuaram a rapidez com a qual os problemas ambientais passaram a afetar o Brasil – foram a piora da distribuição de renda no País, e a demora da participação da sociedade civil, em função de mais de uma década de regime militar após Estocolmo.

No Rio, o Brasil já não pode negar que enfrenta graves problemas de poluição – similares aos que enfrentaram os países desenvolvidos na década de 1970 –, sem ter, no entanto, os recursos destes países para contorná-los no curto prazo. Impedir em Estocolmo que se limitasse o crescimento econômico dos países em

[15] Ibid, C3 e C4.
[16] ROWLAND, Wade. **The Plot to save the World**, p. 66.

desenvolvimento não foi suficiente: a rápida industrialização de um país como o Brasil é vista por muitos como um processo que acaba criando um círculo vicioso em que os problemas ambientais agravam os da pobreza e vice-versa. Segundo o Embaixador Marcos Azambuja, em discurso proferido em Nairobi, por ocasião da Primeira Sessão do Comitê Preparatório da Conferência do Rio:

> "os problemas abordados pela primeira vez em escala mundial, há dezoito anos [em Estocolmo], ainda estão muito presentes em nossa agenda. Alguns, entretanto, foram superados ou controlados substancialmente, sempre e quando a tecnologia necessária e os recursos financeiros estiveram disponíveis e não faltou a indispensável vontade política. No entanto, em outras partes do mundo, alguns problemas parecem ter-se agravado, em grande parte devido a processos industriais, agrícolas ou urbanos conduzidos sem o acesso a essas tecnologias e recursos financeiros adicionais".[17]

O discurso passa a admitir a gravidade da poluição, mas a palavra em si deixa praticamente de ser utilizada no Rio, tendo em vista que se tornara necessariamente mais precisa a terminologia para os diferentes tipos de poluição. Ao mesmo tempo, na medida em que se passou a usar expressões mais gerais, como "degradação ambiental", para os casos em que diferentes elementos entram em jogo (população, saneamento, indústria etc.), a palavra "poluição" passou, também, a ser considerada restritiva. Um bom exemplo em que se contorna o uso da palavra "poluição" pode ser encontrado nesta frase de Marcos Azambuja sobre a relação entre pobreza e poluição:

> [s]eria ingênuo supor que, mantidos os atuais níveis de atividade econômica nos países em desenvolvimento, poder-se-ia neutralizar

[17] SOARES, Guido Fernando Silva. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente: antecedentes, de Estocolmo à ECO/92**. p. 71.

> ou reverter os processos que perturbam o equilíbrio ecológico. Muito ao contrário, a manutenção dos níveis atuais de atividade agravaria as agressões ao meio ambiente, pela pressão que sobre ele exercem a pobreza e as condições que a acompanham.[18]

A associação direta entre pobreza e poluição é tratada pelo Brasil de forma cuidadosa, de maneira a evitar que seja deturpada pelos países desenvolvidos, com o intuito de desviar, sobre os países em desenvolvimento, a responsabilidade pelos problemas ambientais globais. A prioridade é a necessidade de reforço dos mecanismos de cooperação internacional nas áreas econômica, tecnológica e ambiental, tendo em vista que não se geraram recursos suficientes para as correções dos problemas ambientais, como se acreditava em 1972. Segundo o Presidente Fernando Collor, "tratamento diferenciado e preferencial, mobilização de recursos adicionais, bem como o acesso a novas tecnologias [...] [são] condições *sine qua non* para que possamos gradualmente adaptar as atividades produtivas a padrões ambientais mais exigentes".[19]

Como se verá mais adiante, a questão da poluição emigra gradativamente para outros temas e, em Joanesburgo, integra-se no contexto de mudança do clima e padrões de produção e consumo. O Brasil, nestas áreas, teve de levar em conta, ao mesmo tempo, os seus desafios na busca do desenvolvimento sustentável provocados por problemas derivados da afluência – o Brasil tem a 9ª indústria química do mundo, por exemplo –, da pobreza e da utilização de seus recursos naturais.

População

Os países ricos estavam convencidos, em 1972, de que a limitação de natalidade dos países pobres era um imperativo para que

[18] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, op cit, p. 20.
[19] Ibid, p. 31.

o mundo fosse viável, uma vez que, segundo estudos publicados à época, o crescimento da população deveria chegar, por volta de 2050, a 14 bilhões antes de se estabilizar. O Brasil reagiu, afirmando ser a política demográfica "de inteira responsabilidade nacional".[20] O verdadeiro problema não era o crescimento populacional, e, sim, a pobreza: a melhor maneira de enfrentar os desafios ambientais dos países em desenvolvimento era o combate à pobreza, por intermédio do crescimento econômico.

"Afirma-se que a chamada *population bomb* poderá vir a ser mais fatal e mais nefanda do que a própria bomba nuclear e pronuncia-se uma tendência para tratar o problema em bases uniformemente universais, com o esquecimento de que o problema, de competência exclusiva de cada Estado, no exercício de sua plena soberania, tem de levar em conta fatos e circunstâncias de caráter peculiarmente nacional".[21]

No Rio, as previsões foram menos pessimistas, mas a preocupação dos países desenvolvidos ainda era grande.[22] O Brasil reiterou sua posição: "The environmental interdependence of the world will not be served by narrowing the approach to the global ecological threat we appear to be faced with to the control of the economic development and of the demographic growth of developing countries."[23] (A interdependência ambiental do mundo não será bem servida pela visão estreita de que a ameaça ecológica pode ser enfrentada pelo controle do desenvolvimento econômico e do crescimento demográfico dos países em desenvolvimento.). O sensível crescimento das cidades dos países do Terceiro Mundo e suas conseqüências sociais contribuem para que a questão da população seja cada vez mais orientada para o contexto dos direitos humanos, de saneamento e de infra-estrutura. A pobreza, por outro lado, passa a ser vista cada vez mais como uma

[20] MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, p. 24.
[21] AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. p. 182.
[22] THE ECONOMIST : "The question Rio forgets", editorial mencionado no capítulo 1.
[23] BATISTA, Paulo Nogueira. Discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas, 23 de outubro de 1989.

causadora de danos ambientais, ao que o Brasil responde, alegando que mais do que causadora da destruição do meio ambiente, a pobreza é conseqüência desta destruição. O Brasil, no Rio de Janeiro, contrariamente ao que ocorreu em Estocolmo, sentiu-se confortável em discutir diversos temas ligados a questões sociais.

Em Joanesburgo, os mais novos estudos fornecidos pelas Nações Unidas indicavam que a população mundial chegaria a ~~9~~ nove bilhões de pessoas na metade do século XXI. Uma vez afastado o perigo da "bomba populacional", o novo "perigo" que a população dos países em desenvolvimento representaria para o resto do mundo passaria a ser o impacto da pobreza sobre o meio ambiente. Conforme visto nos dois capítulos anteriores, diversos países em desenvolvimento, principalmente na África, aceitaram que a Cúpula de Joanesburgo tivesse como uma de suas prioridades a erradicação da pobreza. "A Pobreza não é causa maior da degradação ambiental", afirma Celso Lafer no Rio de Janeiro, em outubro de 2001[24], ao colocar a questão no contexto das mudanças de padrões de produção e consumo dos países desenvolvidos.

A pobreza deve ser vista em contexto mais amplo, e não individualizada. A cooperação internacional, no momento em que se realiza a Cúpula de Joanesburgo, deve ser, para Celso Lafer, "centrada na interdependência construtiva das soberanias, e [...] alimentada pela natureza heurística do desenvolvimento sustentável, que associa a preocupação com o meio ambiente e a erradicação da pobreza".[25] Diante da atenção excessiva à questão da pobreza na África, o Brasil reage, insistindo nas diferentes prioridades regionais. Se as necessidades da África parecem exigir um recrudescimento do assistencialismo, países como o Brasil insistem que o importante, como dizia o economista argentino Raúl Prebisch, é "trade, not aid". (comércio, sim, ajuda [ao desenvolvimento], não.)[26].

---

[24] LAFER, Celso. **Mudam-se os Tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002**. p. 80.
[25] Ibid, p.75.
[26] Telegrama 608 da Missão em Nova York, de 28 de março de 2002.

Desenvolvimento

O Brasil foi instrumental para que todos os temas da Conferência de Estocolmo fossem analisados dentro do contexto do desenvolvimento econômico. As menções específicas à necessidade de obter recursos financeiros novos e adicionais, de transferir tecnologia e de evitar o desenvolvimento de novas barreiras ao comércio são três importantes elementos do discurso brasileiro nas três conferências. A terminologia usada no relatório da Delegação à Conferência de Estocolmo poderia ser usada ainda hoje: o Brasil deveria, por um lado,

> evitar que as medidas e decisões a serem adotadas [...] incentivassem a adoção de padrões de consumo que se pudessem converter em obstáculos às exportações dos países em desenvolvimento, como uma alternativa ecológica para as barreiras alfandegárias já existentes. Havia, por outro lado, a conveniência de que as novas medidas e decisões [...] facilitassem o livre acesso dos países em desenvolvimento, não somente aos conhecimentos científicos, mas também às novas tecnologias que se possam desenvolver no domínio do meio ambiente, procurando dissociar os mecanismos de transferência de tecnologia na área ambiental dos sistemas tradicionais de patentes e "royalties" [...] [e] impedissem, na medida do possível, que recursos disponíveis para a assistência internacional, técnica e financeira, ao desenvolvimento propriamente dito fossem canalizados pelos países doadores para a esfera do meio ambiente, cujas necessidades deveriam ser sempre atendidas através de recursos adicionais.[27]

No Rio de Janeiro e em Joanesburgo, estas três áreas – comércio, finanças e transferência de tecnologia – exigiram especial atenção das Delegações do Brasil.

[27] MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, p. 9.

No Rio, com relação ao comércio internacional, as críticas brasileiras ao protecionismo dos países desenvolvidos e suas conseqüências para o meio ambiente foram muito claras: "devemos combater as práticas protecionistas que no mercado internacional deprimem os preços das matérias-primas exportadas pelos países em desenvolvimento, gerando pressões adicionais sobre suas economias, e acelerando a exploração irracional dos recursos naturais".[28] A questão da relação entre meio ambiente e comércio não havia avançado em ritmo acelerado entre Estocolmo e o Rio de Janeiro. Como aponta Pedro Motta Pinto Coelho, o Grupo de Trabalho sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional do GATT, criado no contexto de Estocolmo, em 1972, nunca se reuniu, e foi ativado somente em 1991.

É igualmente significativo que a Rodada Uruguai, lançada em 1986, com uma agenda de abrangência sem precedentes, identificando pela primeira vez serviços, investimentos e propriedade intelectual como atividades passíveis de ordenamento dentro da esfera do comércio internacional, não tenha contemplado o meio ambiente.[29]

Em Joanesburgo, no entanto, o comércio adquire importância primordial no contexto da globalização e da recente realização da Conferência de Doha, como visto no capítulo 1.

Uma das áreas em que a desconexão entre a retórica e a ação se apresenta mais evidente é o comércio internacional. A liberalização é elogiada, mas não praticada, na medida em que os setores exportadores de interesse para os países em desenvolvimento se encontram ainda longe de estar sujeitos às mesmas regras que se aplicam aos setores nos quais os países desenvolvidos possuem vantagens competitivas".[30]

Certo de que progressos significativos haviam sido obtidos em Doha, o Governo brasileiro defendeu que o Plano de Implementação

[28] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, op cit, p. 17.
[29] COELHO, Pedro Motta Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico" In: **Caderno do IPRI** n. 18, p. 22.
[30] LAFER, Celso, op cit, Volume 2, p. 61.

de Joanesburgo fosse compatível com as decisões de Doha e com o tratamento do tema comércio e meio ambiente no contexto da OMC. Esta posição teve forte influência sobre os demais membros do Grupo dos 77 e China, que acabaram aceitando as inúmeras menções a Doha e à OMC no Plano, no entendimento de que não existia superioridade hierárquica da OMC com relação a outros organismos.

A questão financeira mereceu especial empenho da diplomacia brasileira no Rio, conforme visto no Capítulo 2. Em 1992, a crise financeira dos países em desenvolvimento dominava as preocupações e dirigia a atenção das negociações para ODA, GEF e a abertura de outros canais para o financiamento concessional: "É imperativo", diz o Ministro Rezek, em abril de 1991, "ampliar [...] os fluxos e crédito para financiamento de iniciativas ambientais, sem desviar recursos destinados a programas de desenvolvimento econômico. Os recursos para a proteção ambiental devem portanto ser 'novos' e 'adicionais'." As restrições quanto ao GEF como "solução" à questão do financiamento internacional na área ambiental também são claramente expressados:

> O Brasil acredita que técnicas financeiras específicas devem ser previstas nos instrumentos jurídicos ora em negociação (sobre mudança do clima e biodiversidade) [...]. O recente estabelecimento do "Global Environmental Facility" no Banco Mundial não elimina a necessidade de mecanismos financeiros próprios a cada convenção internacional.

Com relação ao fato de o GEF estar direcionado a financiar apenas projetos de impacto global, seria necessária "a criação de outro mecanismo, possivelmente um Fundo, para o financiamento, em bases ocasionais, de programas adicionais de meio ambiente e de componentes ambientais em projetos internos de desenvolvimento".[31]

[31] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, op cit, p. 34.

Em Joanesburgo, a questão financeira esteve ligada aos resultados da Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento e às Metas do Milênio, estabelecidas em setembro de 2000 pela Resolução 55/2 da Assembléia Geral das Nações Unidas. O Brasil defendeu, como em Monterrey, a reforma da arquitetura do sistema financeiro internacional e sua maior transparência. Merece registro que, apesar de não ter contemplado todas as reivindicações dos países em desenvolvimento, a reforma da estrutura do GEF proporcionou progressos na transparência e na participação dos países em desenvolvimento em suas decisões. O Brasil havia recebido mais de 160 milhões de dólares em doações ("grants") até 2001, tendo alavancado cerca de 550 milhões em co-financiamento. O anúncio, em Joanesburgo, do "third replenishment" do GEF – de cerca de 2,9 bilhões de dólares, superando em quase um bilhão de dólares os montantes acordados para as duas fases anteriores – foi bem recebido, mas foi reiterada a necessidade de um aumento significativo do fluxo de recursos financeiros novos e adicionais para os países em desenvolvimento.

No tocante a transferência de tecnologia, o Brasil continuou a defender, no Rio de Janeiro:

> a necessidade de que sejam estabelecidos mecanismos para assegurar aos países em desenvolvimento o acesso, em termos favoráveis, às tecnologias ambientalmente adequadas, ora disponíveis nos países industrializados. O acesso a essas tecnologias não se pode fundamentar em condições puramente comerciais ou de mercado.[32]

Segundo o Presidente Collor, em discurso pronunciado em junho de 1990, por ocasião do Dia Mundial do Meio Ambiente, "[n]ão

[32] Ibid, p. 36.

se justifica a existência de monopólios de conhecimento, impedindo o acesso aos instrumentos necessários à tarefa comum de proteção da natureza".

Em Joanesburgo, os esforços nessa área concentraram-se na reiteração da posição brasileira de que devem ser cumpridos os compromissos dos países ricos no sentido de dar maior acesso a tecnologias em termos concessionais e preferenciais. O Brasil se opôs à argumentação de certos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, de que a maioria das tecnologias ambientalmente saudáveis, por constituírem propriedade particular, devem ser tranferidas por meio de investimentos diretos estrangeiros. Na opinião brasileira, os países mais ricos devem utilizar seu poder regulatório para facilitar a transferência de tecnologias privadas, e não para obstruir esse processo. O Brasil apoiou as menções à "separação digital" ("digital divide"), que acentua as diferenças entre países pobres e ricos, e concordou com a necessidade de instrumentos que democratizem o acesso a novas tecnologias de informação.

Princípios estabelecidos e fortalecidos pelas três conferências

A Declaração da Conferência de Estocolmo, cuja cópia se encontra no apêndice III, lista vinte e seis princípios que estabeleceram a base para as negociações ligadas à área ambiental por duas décadas. Os verbos "conservar", "salvaguardar", "proteger", "manter" aparecem diversas vezes relacionados a "fauna", "flora", "natureza", "recursos naturais" e "meio ambiente", refletindo a linha proposta originalmente pelos países desenvolvidos. Como resultado das posições defendidas pelo Brasil, entretanto, "desenvolvimento" é mencionado em dez dos princípios.

Os principais objetivos do Brasil estão contemplados no Princípio 9 – "[a]s deficiências ambientais geradas pelas condições de

subdesenvolvimento [...] originam problemas graves e o melhor modo de corrigi-las é o desenvolvimento acelerado [...]"; no Princípio 11 – "[a]s políticas ambientais de todos os Estados devem ser orientadas no sentido de reforçar o potencial de desenvolvimento presente e futuro dos países em desenvolvimento, e não afetar adversamente esse potencial [...]"; no Princípio 17 – "[d]eve-se confiar a instituições nacionais apropriadas a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados [...]"; no Princípio 21 – "[...] assiste aos Estados o direito soberano de explorar seus próprios recursos em conformidade com suas próprias políticas ambientais [...]"; e no Princípio 23 – "[...] será indispensável considerar os sistemas de valores que prevalecem em cada país, bem como a aplicabilidade de padrões que são válidos para os países mais avançados, mas que podem ser inadequados e de custo social injustificado para os países em desenvolvimento".

Na Declaração do Rio, que contém vinte e sete princípios, os interesses dos países em desenvolvimento estão refletidos de maneira mais clara e objetiva do que em Estocolmo. Por exemplo, o princípio do "direito soberano (dos Estados) de explorar seus próprios recursos", que passa a ser mencionado no Princípio 2 (em Estocolmo, encontrava-se no Princípio 21), e a cooperação de todos os Estados "na tarefa essencial de erradicar a pobreza de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida", que consta do Princípio 5. Os maiores ganhos conceituais para o Brasil foram as menções ao "direito ao desenvolvimento", no Princípio 3; às "responsabilidades comuns, porém diferenciadas", no Princípio 7;[33] à redução e eliminação dos "padrões insustentáveis de produção e consumo", no Princípio 8; e às medidas de política comercial para propósitos ambientais como "barreiras disfarçadas ao comércio internacional", no Princípio 12.

[33] Isto permitiu evitar que se fortalecesse o Princípio 24 de Estocolmo, cuja redação sobre responsabilidades dos países era dúbia: "Todos os países, grandes ou pequenos, devem tratar das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio ambiente com espírito de cooperação e em pé de igualdade."

O conceito de desenvolvimento sustentável, mencionado já no Princípio 1, e que permeia toda a Declaração do Rio – o texto completo encontra-se no apêndice IV –, substitui de forma consideravelmente mais precisa a idéia expressada no Princípio 14 de Estocolmo, de que o "planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar os imperativos do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorara o meio ambiente".

Na Cúpula de Joanesburgo, foram necessárias longas negociações para que se preservasse o "legado do Rio" e se fortalecessem os princípios 7 e 15 da Declaração: os países em desenvolvimento procuraram fortalecer o princípio de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" (Princípio 7) e os países desenvolvidos queriam ampliar o escopo do princípio da precaução (Princípio 15), cuja legitimidade, segundo Celso Lafer, "depende de sua aplicação criteriosa".[34] Segundo Gelson Fonseca Jr., a posição européia buscou a extensão da aplicação do princípio da precaução "de forma a criar condições que pudessem vir a legitimar a imposição de restrições à importação sob o argumento da proteção do meio ambiente e da saúde humana".[35] Ao final da Conferência, o número de vezes que os princípios foram mencionados no Plano de Implementação foi usado como critério de vitória dos países em desenvolvimento. De fato, o princípio das "responsabilidades..." foi mencionado mais vezes e, principalmente, consta da introdução do documento, o que lhe confere caráter transversal, ao contrário daquilo que ocorreu com o princípio da precaução.[36]

---

[34] LAFER, Celso, op cit, p. 77.

[35] Telegrama 1772 da Missão em Nova York, de 11 de setembro de 2002.

[36] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, **Relatório da Delegação do Brasil: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**, p.30. O relatório da Delegação refere-se a "enfoque da precaução", refletindo a intenção da Delegação de diluir a sua importância no contexto do meio ambiente. O Chanceler, no entanto, refere-se ao "princípio da precaução", por exemplo, no discurso à Reunião Regional Preparatória da América Latina e do Caribe para a Cúpula de Joanesburgo (LAFER, Celso, op. cit. p. 77).

B) Tratamento dos temas da agenda ambiental derivados dos temas originários

A evolução da agenda ambiental resultou na inclusão de inúmeras novas questões, algumas das quais se inseriram dentro dos capítulos, ou temas originários, mencionados acima. Houve, também, considerável mudança na importância atribuída a certos temas, em função dos progressos nos conhecimentos científicos, da atitude da sociedade civil de diferentes países e, também, da dimensão econômica que adquiriram, como a maior noção dos custos do combate a diversos problemas ambientais. A tese de que o desenvolvimento econômico é a melhor solução para os problemas ambientais dos países subdesenvolvidos, defendida pelo Brasil, evoluiu naturalmente no período pós-Estocolmo. Como aponta Vera Pedrosa:

> foram ganhando terreno [...] conceitos de desenvolvimento diversos dos propostos pelo Brasil, na etapa preparatória da Conferência. As teses expressas em Founex, no seminário regional da CEPAL e, mais tarde na reunião organizada pelo UNEP/UNCTAD em Cocoyoc, no México, em 1974, passaram a informar as atividades desenvolvidas pelo UNEP com relação ao estudo das conseqüências ambientais do desenvolvimento.[37]

Uma discussão interessante sobre a importância do princípio da precaução para os países desenvolvidos encontra-se em Mongin Philippe, "Le développement durable contre le príncipe de précaution?", in **Esprit**, Août-septembre 2003. Neste artigo, o autor admite que "le seul principe qui fasse l'objet d'une réaffirmation solenelle et répétée (à Johannesburg) concerne 'les responsabilités communes mais différenciées' [...] il constitue une sauvegarde aux yeux du tiers monde et surtout des États em phase de décollage, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, qui ont été les plus actifs dans la négotiation" (p. 166).

[37] PEDROSA, Vera. **O Meio Ambiente Dez Anos Após Estocolmo: a perspectiva brasileira**. p. 147.

Apesar da resistência do Brasil[38], continua Vera Pedrosa, a "formulação da 'poluição da pobreza' recebeu novos matizes [...], tendo sido criado um consenso no sentido de que o desenvolvimento não se caracterizava apenas pelas taxas elevadas de crescimento, mas exigia a superação de desníveis sociais internos".[39]

Segundo Ignacy Sachs, "[i]n the intellectual journey which started with the Founex Seminar on Environment and Development in 1971 and led in 1972 to the Stockholm Conference on Human Development (*sic*) up to the Rio Earth Summit in 1992, the Cocoyoc Symposium has a very special place" (na jornada intelectual que se iniciou com o seminário de Founex sobre meio ambiente e desenvolvimento em 1971, e que se seguiu com a Conferência de Estocolmo sobre Desenvolvimento Humano (*sic*) em 1972, o Simpósio de Cocoyoc teve lugar muito especial.). A declaração de Cocoyoc – "a strongly worded manifesto for a human-centered and need-oriented development" (um duro manifesto a favor de um desenvolvimento centrado no homem e nas suas necessidades) – foi adaptada pela Dag Hammarskjöld Foundation para ser publicada em 1975 como "What now?". Segundo Sachs, Founex e Cocoyoc foram instrumentais para o desenvolvimento dos conceitos de "eco-development" (eco desenvolvimento), "another development" (outro desenvolvimento) e "Third System" (terceiro sistema).[40]

A dimensão social da questão ambiental é vista, no primeiro momento, com reticências pelos países em desenvolvimento, e é negativa a primeira reação destes países ao Relatório Brundtland, em

[38] Ibid, p. 108 e 109. Segundo Vera Pedrosa, "[e]mbora já tivesse sido definitivamente incorporada [...] a noção da necessidade de coordenação do desenvolvimento com a conservação de recursos naturais [...], a Delegação foi instruída a 'ter presente que as opções de desenvolvimento decorrem da peculiaridades nacionais e culturais e que o poder decisório na matéria cabe aos Governos'."

[39] Ibid, p. 147.

[40] SACHS, Ignacy. "Social Sustainability and Whole Development: Exploring the Dimensions of Sustainable Development" In: BECKER, Egon & JAHN, Thomas. **Sustainability and the Social Sciences**. p. 34.

1987, no qual se fortalece o conceito de desenvolvimento sustentável, com seus pilares econômico, social e ambiental. Mas essa posição é prontamente reavaliada, pois, segundo Pedro Motta Pinto Coelho, o relatório:

> constituiu peça central para a ampliação do escopo restrito pretendido pelos países desenvolvidos [...] e representaria a fonte inspiradora mais imediata para o exercício, promovido pelo Grupo dos 77, de mudança de perspectiva sobre o tema do meio ambiente, identificando-o, nas negociações da Resolução 44/228, com as principais aspirações do Sul e com a própria agenda para o desenvolvimento.[41]

A Resolução 44/228, cuja redação final muito deve a diplomatas brasileiros, utilizou de maneira favorável aos países em desenvolvimento elementos do Relatório Brundtland[42], de forma semelhante ao que ocorrera no processo preparatório de Estocolmo, quando foi negociada a Resolução 2849 (XXVI) para a incorporar os principais elementos do Relatório de Founex de interesse dos países em desenvolvimento.

A análise da questão ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável torna-se ainda mais complexa devido à transversalidade de muitos temas: uma questão como a destruição de florestas tem conseqüências para a biodiversidade, para a mudança do clima, para o uso do solo, para as populações locais etc. O mais recente programa do Ministério do Meio Ambiente ligado a desmatamento – o Plano de Ação para a Prevenção e controle do desmatamento da Amazônia

---

[41] COELHO, Pedro Motta Pinto, op cit, p. 25.

[42] Foram usados, igualmente, segundo depoimento de Everton Vargas, diversos elementos do documento "Environmental perspective for the year 2000 and Beyond", encaminhado à Assembléia Geral das Nações Unidas pelo Conselho de Administração do PNUMA, e que foi objeto da Resolução 42/186. O Relatório Brundtland, examinado na mesma Assembléia-Geral e objeto da Resolução 42/187, teve divulgação muito maior, e diminuiu o impacto do primeiro documento.

Legal, por exemplo, envolve quatorze Ministérios. Mas os "cross-cutting issues" – ou temas transversais – permitem análises sob ângulos muito diversos e abrem espaço para manipulações consideráveis.

O conceito de desenvolvimento sustentável, por sua vez, tornou-se paradigma na área ambiental, mas ainda não foi plenamente assimilado pelos principais responsáveis pelas áreas econômica e social – os dois outros pilares do mencionado conceito. Na maioria dos países – inclusive entre os mais desenvolvidos –, é difícil ver a própria menção ao desenvolvimento sustentável fora do contexto ambiental. A criação de ministérios do meio ambiente isolou a questão e dificulta agora a etapa de transversalidade, que progride a passos lentos. É significativo que a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, se refira à sensação de que seu Ministério parece uma ONG dentro do Governo: o desenvolvimento sustentável ganhará espaço adequado quando for defendido não por ministros do meio ambiente, e, sim, pelos da economia.[43]

Em função das prioridades brasileiras na Conferência do Rio e na Cúpula de Joanesburgo, serão examinados os seguintes temas da agenda ambiental: mudança do clima, biodiversidade e governança.

Mudança do clima

A questão da mudança do clima, a partir do final dos anos 80, devolveu ao meio ambiente preeminência na agenda internacional e evidenciou as conseqüências globais de certas atividades humanas. Os desafios políticos que representa a implementação de medidas efetivas de mitigação do efeito estufa tornam-se ainda mais agudos pelo "diferencial de poder entre as nações e a resistência dos países industrializados em concordar com uma cooperação genuína para alterar os padrões de relacionamento econômico vigentes entre as

[43] SILVA, Marina. Palestra no Instituto Rio Branco, Brasília, março de 2003.

sociedades afluentes do Norte e as nações do Sul".[44] Nesse contexto, adquire especial importância a inclusão do princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o documento de maior importância sobre o tema mais abrangente da agenda ambiental internacional. O Protocolo de Quioto, negociado em 1997, fortaleceu ainda mais o princípio, ao estabelecer metas para os países desenvolvidos e com economias em transição, e não fixá-las para os países em desenvolvimento.

O Brasil defendeu no Rio, como diz Celso Lafer, um diálogo que colocasse "as relações Norte-Sul sob o signo da cooperação".[45] A "preservação do meio ambiente" deixa de ser vista pelo Brasil como uma ameaça, e as grandes questões da agenda ambiental passam a ser identificadas pelas conseqüências da tendência ao congelamento das desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esta tendência revela-se, por exemplo, nas tentativas de países desenvolvidos de "minimizar os efeitos causados por suas emissões de gases de estufa devido a seus padrões de produção e consumo" e de defender a tese de que "os problemas engendrados pelo eventual aquecimento da atmosfera resultam da ação da humanidade como um todo, por isso, sua mitigação exige a participação igualitária de todas as nações".[46] A maior parte das emissões provém, indiscutivelmente, dos países industrializados, onde se iniciaram muitas décadas antes de surgirem as emissões dos países em desenvolvimento.

A questão da mudança dos padrões de produção e consumo nos países ricos – os "overdeveloped or misdeveloped countries" (países excessivamente desenvolvidos, ou mal desenvolvidos), como dizia o

[44] VARGAS, Everton. Palestra proferida no Seminário Internacional sobre Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, Macapá, 3 de novembro de 2003, p. 30.
[45] LAFER, Celso, op cit, p.77.
[46] VARGAS, Everton, op cit, p. 30.

Secretário do Meio Ambiente José Lutzenberger[47] em 1990, foi abordada com grande ênfase pelo Brasil: o Presidente Collor, em junho de 1990, afirma que "[d]esenvolvimento sustentável significa, em última análise, que os que possuem pouco devem aceder a patamares mais elevados de qualidade de vida, e os que possuem muito devem controlar a voracidade de seu consumo",[48] e o Ministro Francisco Rezek, em abril de 1991, declara que "[v]amos trabalhar para conseguir um compromisso que leve a uma sociedade sem a estratificação atual, que configure um adeus coletivo a um estilo de vida – gozado por uns, desejado por outros e igualmente desastroso para todos".[49]

Em Joanesburgo, a posição brasileira é de reiterar que a questão da mudança dos padrões de produção e consumo nos países ricos se torna cada vez mais grave diante da falta de progresso na área de mudança do clima, marcada pelo fato de o Protocolo de Quioto não ter entrado em vigor e por não terem sido dirigidos aos países em desenvolvimento, em condições preferenciais, recursos financeiros e tecnológicos. A mudança do clima tornou-se o tema da agenda ambiental a suscitar maior atenção da opinião pública e ganhou ainda maior notoriedade ao ter dividido os países desenvolvidos a respeito do Protocolo de Quioto. Apesar de apoiar fortemente a entrada do Protocolo em vigor, o Brasil insistiu, também, no cumprimento dos compromissos assumidos na própria Convenção pelos países ricos – que independem da entrada do Protocolo em

[47] Os discursos do então Secretário do Meio Ambiente, segundo entrevista de Fabio Feldmann ao autor, provocavam surpresa e entusiasmo nos encontros multilaterais, pois acentuavam, principalmente, questões éticas e filosóficas. Em alguns trechos de seus discursos, Lutzenberger defendia posturas que se aproximam do "no growth", mas seus comentários mais radicais eram entendidos como pessoais e, portanto, não eram interpretados de forma literal como posições do Governo brasileiro. O fato de o Presidente tê-lo escolhido como Secretário do Meio Ambiente, entretanto, era entendido como uma clara indicação de que mudara o discurso brasileiro.

[48] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, **Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, p. 6.

[49] Ibid, p. 6.

vigor – de diminuir suas emissões e de "take the lead" no combate à mudança do clima.

Ao afirmar, em 2001, que "especial atenção deve ser conferida à adoção de padrões de produção e consumo que não aprofundem o desequilíbrio entre ricos e pobres, em nível nacional, regional e internacional",[50] o Ministro Celso Lafer deixa claro que, apesar de não precisar cumprir metas de redução de emissões e de ter como prioridade o seu desenvolvimento, o País não deixará de combater os desequilíbrios internos e de procurar alternativas para seu desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, ganhou especial relevo para o Brasil, na Cúpula de Joanesburgo, a questão das energias renováveis, tema no qual – como se viu no capítulo 2 – o País mostrou liderança e que permitiu abrir nova esfera de cooperação importante no contexto da mudança do clima, enquanto permanece paralisada a questão de Quioto, pendente da ratificação pela Rússia ou da remota possibilidade de mudança de posição dos Estados Unidos. O Brasil mostrou, com isso, que existe espaço considerável para uma atitude mais propositiva. Uma vez consolidado o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, os países em desenvolvimento podem demonstrar sua disposição e capacidade de enfrentar as mudanças climáticas.

O apoio ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)[51] do Protocolo de Quioto foi também um elemento importante na atuação do Brasil: há uma grande expectativa no País em torno dos benefícios que poderia trazer o Mecanismo. Por um lado, os projetos a serem

[50] LAFER, Celso, op cit, p. 80.

[51] O MDL, ou, em inglês, CDM, é um dos mecanismos de flexibilização criados no contexto do Protocolo de Quioto que permitem aos países que têm metas de redução de emissões (países listados no Anexo 1 do Protocolo) cumprirem parte de seus compromissos, adquirindo créditos de carbono certificados pelo Conselho Executivo do MDL que resultem de projetos realizados em países em desenvolvimento – em áreas como energia, reflorestamento, aflorestamento etc..– para complementar as ações internas de mitigação. Os países em desenvolvimento, assim, receberiam apoio financeiro a projetos de desenvolvimento sustentável que poderiam, também, contribuir para o maior conhecimento científico, a transferência de tecnologia e a capacitação técnica.

realizados no âmbito do MDL representariam uma fonte de recursos financeiros para projetos de desenvolvimento sustentável; por outro, estes projetos deverão incentivar o maior conhecimento científico e tecnológico. O Brasil está convencido de que o maior conhecimento que resultará de tais projetos permitirá a divulgação dos limites da contribuição dos sumidouros de CO2 e deverá evidenciar ainda mais a necessidade de os países ricos alterarem seus padrões de produção e consumo, para que seja efetiva a luta contra o aquecimento global.[52]

Biodiversidade

A questão da biodiversidade envolve aspectos diversos que vão da conservação de recursos naturais à proteção de propriedade intelectual. José Lutzenberger, em agosto de 1990, na I Sessão do Comitê Preparatóro da Conferência do Rio, descreveu a dificuldade de se estimar o valor da biodiversidade:

> Suppose a valuable work of art is being auctioned, but only ignorant people with no knowledge of art are bidding, or the auctioneer has no idea of the preciousness of the work, it will go for a ridiculously low price. […] future generations cannot bid [...]. A cattle rancher in the rainforest sees a negative value in the forest he clears to make way for pasture. (Imagine que uma valiosa obra de arte esteja sendo leiloada, mas que somente pessoas ignorantes, sem conhecimentos artísticos, estejam fazendo lances e que o leiloeiro não tenha a menor idéia da preciosidade da obra: a peça será vendida por um valor ridiculamente baixo [...] [e] as futuras gerações não podem fazer lances. [...] Um fazendeiro

[52] Vale recordar, igualmente, os estudos que estão sendo desenvolvidos no contexto da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, da "Proposta Brasileira".

> de gado na floresta tropical atribui valor negativo a esta floresta e ele a desmata para ter maior área de pastagem).[53]

Nesse sentido, o Presidente Collor, ao assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 5 de junho de 1992, afirmou que "[e]stamos estabelecendo bases novas, verdadeiramente racionais, para a utilização e valorização dos recursos biológicos e, ao valorizá-los, definirmos o melhor caminho para que sejam conservados".[54]

O discurso brasileiro na área de biodiversidade revela a importância que é atribuída à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), não só por abrigar o País cerca de 20 a 25% dos recursos biológicos e genéticos do planeta, mas também pelo valor estratégico da chamada "geo-economia": a revolução da biologia nas últimas décadas, cujo marco foi a decifração do código genético e suas aplicações práticas, e as novas técnicas de manipulação associadas à biotecnologia permitiram a melhor compreensão da importância da diversidade daqueles recursos, principalmente para a produção de fármacos e para a indústria da alimentação. Essas técnicas, segundo Everton Vargas:

> "não raro se beneficiam de conhecimentos detidos pelas comunidades locais que utilizavam os recursos biológicos de maneira artesanal para fins terapêuticos, de alimentação ou simplesmente de imagem pessoal. Daí a relevância do reconhecimento na Convenção, de forma clara e insofismável, da soberania dos Estados sobre seus recursos naturais".[55]

---

[53] LUTZENBERGER, José. Discurso no "International Meeting of Parlamentarians", Washington, 30 de abril de 1990.
[54] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 81.
[55] VARGAS, Everton, op cit, p. 3.

Luiz Filipe de Macedo Soares descreveu de maneira clara os interesses brasileiros na área de biodiversidade, em março de 1991, na II Sessão do Comitê Preparatório:

> Os países em desenvolvimento devem beneficiar-se da pesquisa e do desenvolvimento baseados em material biológico retirado de seus territórios. Devem ser recompensados os custos de conservação da diversidade biológica em que tiverem incorrido os países detentores de tais recursos [...] Os avanços alcançados em matéria de biotecnologia e o potencial econômico para a exploração da biodiversidade tornam necessário um acordo internacional que estabeleça mecanismos transparentes, sujeitos ao consentimento expresso do país possuidor dos recursos genéticos originais, que levem ao acesso controlado de tais recursos, com vistas à sua exploração comercial e utilização científica. Tais mecanismos deverão igualmente conter dispositivos explícitos prevendo a divisão equânime dos benefícios resultantes de tal exploração e utilização".[56]

Na Cúpula de Joanesburgo, o Brasil defendeu o fortalecimento da CDB em termos similares e atribuiu especial atenção à necessidade de esclarecer-se a relação entre a Convenção sobre Diversidade Biológica e o acordo TRIPS (Trade-Related Intellectual Property Rights), da Organização Mundial do Comércio. Conforme visto no capítulo 2, o avanço verdadeiramente importante nesta área, e para o qual o Brasil muito contribuiu, graças à sua atuação no Grupo de Países Megadiversos Afins, foi o lançamento das negociações de um regime internacional para assegurar a repartição de benefícios do uso da diversidade biológica. Essa negociação, por envolver a proteção adequada aos direitos das comunidades indígenas e locais sobre seus

[56] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, p. 42.

conhecimentos tradicionais associados ao uso de recursos genéticos, requererá, como afirma Celso Lafer, "um enfoque diferente e mais aberto dos direitos de propriedade intelectual. O sistema que se tem aplicado até agora é dirigido aos direitos do indivíduo, enquanto o conhecimento tradicional requer um sistema *sui generis* que salvaguarde os direitos coletivos das comunidades indígenas e locais".[57] Não se pode subestimar a relevância dessas negociações, e suas conseqüências para o Brasil nas áreas política, econômica, comercial e de ciência e tecnologia. Sua evolução deverá merecer, portanto, atenção prioritária da política externa do País.

Governança

A questão da governança envolve, por um lado, o apoio aos países para aperfeiçoar suas instituições, para capacitação de seus quadros, para a formação de recursos humanos, para difusão de informação etc., e, por outro, a criação, em nível global, de arcabouço jurídico internacional e o estabelecimento de mecanismos e instituições que assegurem e orientem a cooperação internacional.

A "governança global", segundo a socióloga Aspásia Camargo, consistiria na definição da agenda, dos mecanismos e das instituições "que deveriam compor uma nova ordem internacional legitimamente aceita por todos e coordenada pelas Nações Unidas". Os avanços nessa direção podem ser medidos pelas inúmeras convenções internacionais relacionadas a diversos aspectos do meio ambiente e pela criação do PNUMA, após Estocolmo, e da CDS, como conseqüência da Conferência do Rio. A dimensão nacional da governança, por outro lado, e sempre segundo Aspásia Camargo, tornou-se necessária para "buscar um novo modelo de cooperação e de parceria entre o governo e a sociedade, abandonando o Estado

[57] LAFER, Celso, op cit, Volume 2, p. 65.

burocrático, patrimonial e corporativo e absorvendo novas formas de gestão e de participação com as novas tecnologias da informação, capazes de dar maior transparência às decisões do governo".[58]

O tema havia sido abordado timidamente em Estocolmo[59] como "Conseqüências institucionais" constou do Plano de Ação como "Institutional and financial arrangements for international environmental co-operation" (entendimentos institucionais e financeiros para a cooperação ambiental internacional) – e referia-se, basicamente, à criação do PNUMA. No Rio de Janeiro, o tema foi tratado como "Instrumentos Jurídicos e Instituições" e justificou três capítulos da Agenda 21: "Mecanismos Nacionais e Cooperação Internacional para Fortalecimento Institucional nos Países em Desenvolvimento" (Capítulo 37), "Arranjos Institucionais Internacionais" (Capítulo 38) e "Instrumentos e Mecanismos Jurídicos Internacionais" (Capítulo 39). O Brasil, desde a Conferência do Rio, tem mostrado maior abertura para a discussão de temas relativos à governança do que a maioria dos demais membros do G77 e China. As circunstâncias internas no Brasil, graças à democracia e à maior participação da sociedade civil, tornaram-se favoráveis à ampliação do debate sobre o fortalecimento das instituições, e à necessidade de cooperação internacional, tendo em vista as dificuldades econômicas e financeiras do País.

O maior aprofundamento, em Joanesburgo, da discussão em torno das questões de governança – que, nos últimos anos, passou ser referido nas negociações multilaterais como boa governança – provém não só da Agenda 21, mas também da ênfase dada na Declaração do Rio à maior participação da sociedade civil, principalmente o papel das mulheres, jovens, populações indígenas e comunidades locais. O tema ganhou maior atenção, também, na agenda da CDS e teve particular destaque em Monterrey: segundo Gelson Fonseca Jr., "[u]m

[58] CAMARGO, Aspásia, op cit, p. 309 e 310.
[59] MINISTÉRIO DO INTERIOR op cit, p. 48 a 50.

dos resultados da conferência foi, sem dúvida, o fortalecimento do conceito de boa governança".[60]

A agenda proposta pelos países desenvolvidos tende a se concentrar na necessidade de fortalecimento institucional nos países em desenvolvimento – respeito aos direitos humanos, promoção da democracia, padrões trabalhistas etc. –, para que as reivindicações destes países possam ser atendidas. De que serve a ajuda financeira e tecnológica dos países ricos a países que não saberão como utilizá-la de forma adequada? Como explicar à sociedade civil dos países ricos que seus impostos estão sendo utilizados para projetos que têm acompanhamento inadequado, cada vez que entram em jogo governos e instituições de países em desenvolvimento? Para enfrentar o paternalismo dos países desenvolvidos – considerado por muitos como neocolonialismo –, diversos países pobres ainda contrapõem o argumento da soberania.

O Brasil defendeu que "os temas de boa governança interna fossem acompanhados pelos de boa governança internacional, como duas faces de uma mesma questão. [...]a boa governança internacional – aí incluída a governança econômica, financeira e comercial, bem como o reforço das Nações Unidas e do multilateralismo – é fundamental para a consecução do desenvolvimento sustentável".[61] Deve-se dar prioridade à reforma das instituições e das organizações internacionais, para que se tornem mais ágeis e possam dar maior apoio aos países em desenvolvimento.

A discussão estimulada pelos países desenvolvidos, no entanto, esconde com dificuldade o desejo de justificar a diminuição da cooperação internacional ou, pelo menos de fortalecer as agendas seletivas: a tendência à limitação do compromisso com a cooperação internacional leva a que só sejam favorecidos certos projetos, em certos

[60] Telegrama 608 da Missão em Nova York, de 28 de março de 2002.
[61] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relatório da Delegação do Brasil: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. p. 41.

países, em certas condições. A cooperação seletiva é vista pelos desenvolvidos como um estímulo à boa governança. A definição de boa governança varia, mas tende a incluir todos ou alguns dos seguintes elementos: participação; respeito às leis; transparência; busca de consenso; equidade e inclusão; efetividade e eficiência; responsabilidade (*accountability)*. O Brasil defende internamente todos estes elementos, mas não quer ver a questão da boa governança como instrumento de imposição de critérios favorecidos pelos países ricos, em vez de representar incentivo à execução de projetos de cooperação baseados nas prioridades definidas pelos próprios países em desenvolvimento.

A análise desses sete temas, particularmente importantes para o Brasil na agenda ambiental, revela a coerência do discurso brasileiro nas três conferências. Independentemente das conseqüências das mudanças no contexto internacional e nas circunstâncias internas do País, examinadas nos capítulos anteriores, pode-se distinguir – de maneira talvez simplificadora, mas objetiva – a seguinte evolução da atuação e das posições brasileiras.

A atuação do Brasil em Estocolmo foi de confronto – uma vez que a tese brasileira estava em oposição à proposta original da Conferência – e as posições do País foram defensivas. No Rio de Janeiro, a atuação foi cooperativa, já que o Brasil não tinha uma tese a opor ao desenvolvimento sustentável e o País tinha interesse no sucesso da Conferência, mas as posições, ainda que mais abertas, continuavam a ser percebidas como defensivas. Em Joanesburgo, a atuação do Brasil foi novamente cooperativa, mas desta vez as posições foram menos defensivas e, pela primeira vez, propositivas.

Como diz Ronaldo Sardenberg, o Brasil resistiu à agenda ambiental em 1972, associou-se a ela em 1992 e teve postura adiantada com relação à maioria dos outros países, em 2002.[62]

[62] Entrevista ao autor, Nova York, outubro de 2003.

Conclusões

Conclusões

Ao examinar a atuação brasileira nas três conferências, deve-se levar em consideração que as mudanças internas no Brasil e a mudança dos papéis dos atores no contexto da agenda ambiental internacional são vias geralmente paralelas e independentes. Na análise dos três encontros destas vias, feita nos capítulos anteriores, viu-se o quanto a questão ambiental foi criada e moldada de acordo com os interesses dos países industrializados, e como, progressivamente, os países em desenvolvimento – em grande parte graças ao discurso elaborado pelo Brasil – passaram a orientá-la em direções que fortalecessem algumas de suas principais reivindicações. O equilíbrio foi encontrado graças ao conceito de desenvolvimento sustentável que, sem dúvida, nasceu da insistência dos países em desenvolvimento de integrar a questão ambiental às questões sociais e econômicas.

A discussão do tema ambiental em contexto mais amplo e complexo nasce, portanto, da "deturpação" que fazem os países em desenvolvimento das intenções originais de Estocolmo, que eram de envolver os países em desenvolvimento em uma nova agenda, com o objetivo de encontrar soluções para problemas que tinham conseqüências diretas sobre os países industrializados, como a poluição e a ameaça de escassez de recursos naturais. Os países em desenvolvimento, naquele momento, procuraram transformar a questão do meio ambiente em uma nova dimensão da agenda do desenvolvimento, com o intuito de fortalecer a cooperação internacional. Os países ricos, no entanto, seqüestraram – principalmente no Rio, ironicamente – o con-

ceito de cooperação internacional, deslocando-o do contexto do desenvolvimento para inseri-lo no das "questões globais".

Com isso, passam a merecer apoio – e, sobretudo, financiamento e transferência de tecnologia – apenas os projetos que, mais uma vez, têm conseqüência ou reflexo sobre os países desenvolvidos: a partir do Rio, "os ricos se aferram à noção de que só merece tratamento internacional aquela atividade ambiental que tenha – é preciso ver com base em que critério – alcance global".[1] Os problemas "locais" dos países em desenvolvimento tendem a ser reduzidos a questões de governança – como promoção da democracia, maior participação da sociedade civil, fortalecimento de instituições, combate à corrupção, que devem ser enfrentados seguindo padrões "universais".

Diante da reação crítica dos países em desenvolvimento com relação aos parcos resultados palpáveis após a Conferência do Rio – principalmente pelo fortalecimento das agendas seletivas, pela concentração da atenção dos países industrializados nas questões globais e, conseqüentemente, pelos mínimos progressos no tocante a recursos financeiros novos e adicionais, bem como transferência de tecnologia –, os países desenvolvidos passam a estimular a maior participação do setor privado como alternativa importante para abordar as questões locais em países pobres. O fortalecimento de parcerias entre governos, sociedade civil, organizações não-governamentais e setor privado é apresentado pelos países desenvolvidos como um dos principais progressos da agenda ambiental em Joanesburgo.

Essa evolução pode ser vista, segundo o Professor Eduardo Viola, como resultado de fenômeno mais amplo:

> Da mesma forma que nos anos 1970 houve um papel destacado dos estados e nos anos 1980 esse papel de destaque passou para a sociedade civil, nos anos 1990 o eixo da governabilidade se

[1] COELHO, Pedro Motta Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico". In: **Caderno do IPRI** n. 18, p. 30.

> deslocou gradualmente para o campo dos mercados e seus atores. […] Projetar para o presente o papel que os estados tiveram nos anos 1970, ou a sociedade civil nos anos 1980, seria, portanto, um anacronismo".[2]

Outros vêem o mesmo fenômeno de forma mais crítica, como Everton Vargas, para quem as três conferências refletiram, primordialmente, agendas que favoreciam os países desenvolvidos. Isto obrigou um país em desenvolvimento como o Brasil – nas três ocasiões – a ajustar o discurso para reagir às pressões e defender-se das tentativas de utilização das questões ambientais como novo instrumento "de congelamento iníquo dos atuais padrões de qualidade de vida nos diferentes países", segundo o então Presidente Collor,[3] ou como "mais um 'bom negócio' para aqueles que foram tradicionalmente os beneficiários do sistema econômico vigente em detrimento dos demais, sempre desfavorecidos", segundo Luiz Filipe de Macedo Soares.[4]

É difícil negar a análise feita, em 1994, por Pedro Motta Pinto Coelho de que "[e]m um processo que seguramente pressupõe mudanças radicais de percepção, no qual o Leste é trocado pelo Sul como fonte de ameaças ao bem-estar e à própria (qualidade de) vida no primeiro mundo, a agenda multilateral foi gradualmente adaptando-se ao novo jogo de poder proposto".[5] A visão dos países ricos é, de certa maneira, que o crescente fosso entre eles e os países pobres se deve à incompetência, à corrupção e à falta de vontade política das "elites" dos países em desenvolvimento.

---

[2] VIOLA, Eduardo. "As complexas negociações Internacionais para atenuar as mudanças climáticas". In: TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. p.186.

[3] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 31.

[4] Ibid, p. 32.

[5] COELHO, Pedro Motta Pinto, op cit, p. 20.

A lógica e os princípios éticos que provocam o choque e a indignação dos países ricos pela indiferença das "elites" dos países em desenvolvimento com relação à pobreza e às injustiças dentro de seus países, entretanto, não são considerados válidos quando transferidos para a dimensão global. A indiferença da "elite" mundial com relação à pobreza e às injustiças no mundo deveria ser ainda mais chocante, uma vez que esta "elite" mundial dispõe de todos os meios para alterar a situação: meios políticos e econômicos, como muitas vezes também dispõem as "elites" dos países em desenvolvimento, e sobretudo meios tecnológicos e financeiros, que somente a "elite" mundial controla.

A relação das "elites" dos países em desenvolvimento com as parcelas mais pobres de sua população, na visão dos países desenvolvidos, corresponde à desigualdade social no século XVIII na Europa, exemplificada pela relação da aristocracia francesa com o "Tiers État" (Terceiro Estado). Nada é mais comparável a essa situação, no entanto, do que a relação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento nas últimas décadas, principalmente no que se refere à insistência dos ricos em manter o seu padrão de vida e em procurar impor novas prioridades a grupos que ainda não dispõem das mais básicas condições de vida. Não é por acaso que se firmou a expressão "Terceiro Mundo", cunhada pelo economista francês Alfred Sauvy, em artigo no qual faz um paralelo entre a situação do "Tiers Monde" e do "Tiers État".[6]

"[A]s melhores intenções podem encobrir especiais formas de pressão e domínio dos mais fortes e avançados sobre os mais atrasados", lembra o ex-Chanceler Saraiva Guerreiro, "a gesta colonizadora ibérica visava também, e assim tentava justificar-se, à salvação das almas; no século XIX, retalhavam-se a África e partes da Ásia para

[6] Sauvy usou a expressão pela primeira vez em um artigo publicado pela revista francesa **L'Observateur,** de 14 de agosto de 1952. "[...] car enfin, ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers Etat, veut lui aussi être quelque chose". Site de Wikipédia, L'Encyclopédie Libre.

levar os benefícios da civilização a povos considerados selvagens ou bárbaros; esse era o 'fardo' do homem branco etc."[7] O discurso ambientalista apresentado pelos países desenvolvidos no âmbito multilateral pode ser interpretado como mais um exercício desse gênero, em que a "civilização" busca salvar os "selvagens ou bárbaros".

A destruição da natureza entraria, assim, na linha de "barbaridades" cometidas no Brasil, que começa na antropofagia, e continua com a escravidão, o regime não-democrático, os abusos contra os direitos humanos, a má distribuição de renda e assim por diante. A hipocrisia embutida nessas críticas é evidente, sobretudo diante dos horrores cometidos pelos países "civilizados". Já no século XVI, Montaigne concluía, referindo-se aos povos da América recém-descobertos, que "[p]odemos, portanto, qualificar esses povos como bárbaros, em dando apenas ouvidos à inteligência, mas nunca se os compararmos a nós mesmos, que os excedemos em toda sorte de barbaridades".[8]

A verdade é que tais críticas revelam momentos de descompasso entre o pensamento e os costumes dos países "civilizados" e a realidade brasileira. Ao analisar este descompasso, verifica-se que a reação defensiva do Brasil, algumas vezes, leva a que se justifiquem situações como a escravidão: na segunda metade do século XIX, o Governo brasileiro argumentava que devia manter a escravidão por representar para a economia, se usarmos a expressão moderna, uma vantagem comparativa da qual o País não podia abrir mão naquele momento. Outros casos, no entanto, devem ser valorizados: quantas vezes o País, ao enfrentar uma crise, resistiu à tentação de escapar da realidade, culpando outros países ou grupos humanos, e provocando situações extremas, como o fizeram tantos países "civilizados"?

---

[7] GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. p. 88.
[8] MICHEL DE MONTAIGNE. **Essais**, livro II, Cap. 31, p. 355, citado por Jean Francois Chougnet, "Tupi or not tupi, that is the question" In: **XXIV Bienal de São Paulo: núcleo histórico: antropofagia e histórias de canibalismos**. V.1, p. 90.

Os ganhos conceituais para os países em desenvolvimento em Estocolmo e no Rio, como se viu, foram consideráveis, e Joanesburgo não representou o recuo que muitos temiam. Houve, também, ganhos reais para países como o Brasil, entre eles a melhor organização das instituições e o acompanhamento do que se faz no País – de bom e de mau – na área ambiental, e a crescente participação da sociedade civil, das comunidades científica e acadêmica e do setor privado. A pressão internacional teve, sem dúvida, papel preponderante na conscientização nacional sobre a importância do tema ambiental. Antes de reagir defensivamente a essa afirmação, no entanto, deve-se apreciar que o Estado e a sociedade civil brasileiros tenham impedido que esse processo chegasse como um produto "enlatado" e fosse traduzido de maneira a se integrar de modo legítimo entre os valores nacionais. O Estado fez a sua parte no tocante à legislação e ao fortalecimento institucional – apesar de claras deficiências na implementação e na fiscalização, e a sociedade civil, a sua, ao promover a conscientização e o debate sobre as prioridades das comunidades, bem como a melhor definição do "interesse nacional".

A maturidade da sociedade brasileira tem permitido que o País consiga cada vez mais articular de maneira construtiva as suas características contraditórias, ambivalentes e polêmicas. "Só a antropofagia nos une. Socialmente. Economicamente. Filosoficamente", afirmou em 1928 Oswald de Andrade, em seu **Manifesto Antropófago**.[9] Mas essa antropofagia deve ser vista como "o pensamento da devoração crítica do legado cultural universal elaborado, não a partir da perspectiva submissa e reconciliada do 'bom selvagem', mas segundo o ponto de vista desabusado do 'mau selvagem'.".[10] Ou ainda, como diz o crítico Paulo Herkenhoff, "um país antropófago, no sentido da absorção, e não mais no sentido de devorar os recursos" [11]. Um País cada

[9] HERKENHOFF, Paulo e PEDROSA, Adriano (curadores)). **XXIV Bienal de São Paulo: núcleo histórico: antropofagia e histórias de canibalismos**. V.1, p. 532.
[10] Ibid, p. 561.
[11] Ibid, p. 22.

vez mais capaz de ver o patrimônio ambiental, como diz Pedro Motta Pinto Coelho, "como um extraordinário recurso a nosso favor, não como um ônus".[12]

Como aponta Rubens Ricupero:

> entre as mudanças recentes do panorama internacional, uma das poucas que trabalham em nosso favor é a súbita emergência de um tema como o ambiental onde o Brasil, ao lado de sérias vulnerabilidades [...], dispõe de cartas preciosas como o fato de deter o maior patrimônio de biodiversidade, de ser o dono da maior floresta tropical existente.[13]

A agenda ambiental representa, também, uma ocasião para o Brasil ajustar-se com naturalidade ao pensamento moderno, não por ser uma resposta cínica ao cinismo dos países mais ricos, mas como atitude pensada de uma sociedade cujos valores são hoje decididamente modernos.

O Brasil tem todas as condições para ampliar o debate interno sobre as verdadeiras formas de adaptar, de forma realista, o seu projeto de desenvolvimento de acordo com padrões sustentáveis. Pode-se argumentar que esse processo é mais fácil para os países desenvolvidos. Estes, no entanto, apesar de possuírem maiores recursos, enfrentam profundas dificuldades políticas e sociais ao tentarem alterar seus padrões de produção e consumo. O Brasil, como potência média, com imenso território, densidade populacional relativamente baixa e grande dívida social, tem condições excepcionais para dar um salto qualitativo em diversas áreas. Muitos exemplos dados pela sociedade civil e pelo setor privado provam que a responsabilidade social pode vir acompanhada da responsabilidade ambiental.

---

[12] COELHO, Pedro Motta Pinto, op cit, p. 9.

[13] RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção do Brasil**. p. 147.

Já existe pensamento ambiental no Brasil. É necessário, mesmo assim, maior estímulo às instituições existentes para pesquisa científica e tecnológica, para o maior debate acadêmico, e para a maior participação da sociedade civil. Grandes avanços têm ainda de ser feitos, também, para que seja mais bem aceita a transversalidade da questão ambiental dentro do Governo Federal – tanto entre os ministérios quanto dentro destes – e dos Governos Estaduais e Municipais. O que o Brasil fez em 1972 no plano internacional – unir conceitualmente meio ambiente e desenvolvimento – está sendo feito internamente, paulatinamente, apesar das dificuldades, e em grande parte graças ao dinamismo da sociedade civil brasileira. O Brasil poderia, portanto, consolidar, em poucos anos, uma posição de vanguarda na área de desenvolvimento sustentável.

É necessário reiterar que a evolução da questão ambiental abre oportunidades ímpares ao Brasil. Uma nova etapa para a atuação da diplomacia brasileira na área ambiental inicia-se após Joanesburgo: o "legado do Rio" foi preservado e os princípios mais importantes para o tratamento do tema na área multilateral – do ponto de vista brasileiro – foram fortalecidos. Há espaço indiscutível para maior cooperação internacional. O Itamaraty já cumpriu, com talento e seriedade, sua função de "primeira linha de defesa do país"[14] nas três conferências. Além de exercer sua atribuição regimental de elaborar e coordenar as posições do Governo brasileiro a serem defendidas em negociações internacionais – em permanente diálogo com os órgãos técnicos e os atores relevantes da sociedade civil –, o Itamaraty busca, também, oportunidades de projetos de cooperação e identifica áreas onde o Brasil estaria habilitado a atuar com antecipação a outros países. O Itamaraty não pode fazer isso sem o constante aperfeiçoamento de sua interação com a sociedade civil. Muito já foi feito nesse processo de aproximação, mas ainda é notável o desconhecimento, no Brasil,

[14] GUERREIRO, Ramiro Saraiva, op cit, p. 201.

da participação do Itamaraty no processo multilateral na área de meio ambiente.

Transmitir à opinião pública nacional a importância da atuação brasileira nas três conferências ambientais das Nações Unidas pode ser de grande valia no processo de interação que se deseja estabelecer. A atuação dos "empregados do Itamaraty" – como dizia o Embaixador Cyro de Freitas Valle – é pouco conhecida, e a divulgação da contribuição de figuras históricas como Miguel Ozório de Almeida contribui para que se valorize o trabalho substantivo dos diplomatas, e o amplo espectro de temas que foram – e são – tratados pelo Ministério das Relações Exteriores.

Tendo em vista a importância e a riqueza que adquiriram os processos preparatórios das principais negociações multilaterais na área ambiental – pela crescente interação com os mais diversos atores da sociedade brasileira –, o Itamaraty procura agora fortalecer, também, o processo de acompanhamento dos resultados dessas negociações. Como conseqüência, seria possível consolidar um discurso que transmitisse não só uma reação aos fenômenos que afetam o País, mas também uma visão brasileira da questão do meio ambiente global. Esse exercício, realizado no contexto da consolidação do universalismo que tem marcado a política exterior, e do interesse brasileiro em ter maior e permanente presença no cenário internacional, contribuiria, também, para a conciliação da agenda ambiental multilateral com os interesses econômicos, políticos e sociais do País.

BIBLIOGRAFIA

ALMINO, João. **Naturezas Mortas: ecofilosofia das relações internacionais**. XX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (mimeo), Brasília, 1990.

AMADO, Rodrigo. Araújo Castro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AMORIM, Celso. **Política Externa. Democracia. Desenvolvimento**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

ATHANASIOU, Tom. **Divided Planet: the ecology of rich and poor**. Athens: Georgia, The University of Georgia Press, 1998.

BECKER, Egon and JAHN, Thomas (Eds.). *S***ustainability and the Social Sciences**. London: Zed Books Ltd.,1999.

BELLIA, Vitor. **Introdução à Economia do Meio Ambiente**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

BENEDICK, Richard Elliot. **Ozone Diplomacy: new directions in safeguarding the planet**. Cambridge: Massachusetts, Harvard University Press, 1998.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima, FACCHINA, Marcia Maria e RIBAS, Otto. **Agenda 21 Brasileira**. Brasília: MMA/PNUD, 2002.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et alii. **Biodiversidade na Amazônia Brasileira**. São Paulo, Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001.

CHASEK, Pamela S.-(Ed.). **The Global Environment in the Twenty-First Century: prospects for international cooperation**. Tokyo: United Nations University Press, 2000.

CHOUCRI, Nazli. "The Global Environment & Multinational Corporations" In: **Technology Review**, April 1991.

COELHO, Pedro Motta Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico" In: **Caderno do IPRI** n. 18. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 1994.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Declaração de Joanesburgo e Plano de Implementação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2003.

CORDANI, Umberto, MARCOVITCH, Jacques, SALATI, Eneas (Eds.). **Rio-92 Cinco Anos Depois: avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável cinco anos após a Rio-92**. São Paulo: Alphagraphics, 1997.

DE LA COURT, Thijs. **Beyond Brundtland: green development in the 1990s**. New York: New Horizon Press, 1990.

DEAN, Warren. **A Ferro e Fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

DIEHL, Paul F. (Ed.). **The Politics of Global Governance: International Organizations in an interdependent world**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001.

DODDS, Felix (Ed.). **Earth Summit 2002: a new deal**. London: Earthscan Publications, 2000.

DOELNITZ, Tristan. **Environnement et développement: le rendez-vous de Rio**. Paris: Encyclopaedia Universalis, Universalia 1993, 1993.

EASTERBROOK, Gregg. **A Moment on the Earth: the coming age of environmental optimism**.
New York: Viking, 1995.

THE ECONOMIST-(editoriais). "The question Rio forgets" (May 30, 1992), "Root of evil at Rio" (June 13, 1992), "Saving the rainforest" (May 12, 2001), "Environmental enemy nº1" (July 6, 2002), "Sustaining the poor's development" (August 31, 2002), "Small is all right" (September 7, 2002).

FEARNSIDE, Philip, TARDIN, Antonio Tebaldi e MEIRA FILHO, Luiz Gylvan. **Deforestation Rate in Brazilian Amazônia**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Ciência e Tecnologia, 1990.

FLAVIN, Christopher et alii. **Estado do Mundo 2002: especial Rio + 10**. Salvador: Uma, 2002.

FOOT, Rosemary, MACFARLANE, S. Neil and MASTANDUNO, Michael (Eds.). **US Hegemomy and International Organizations**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GAGNEBIN, Bernard. **Jean Jacques Rousseau**. Paris: Encyclopaedia Universalis, 1985.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. **Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil**. Facsimile de tese de doutoramento. The University of Connecticut, 1986.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Estratégias para um Projeto Nacional: notas para a discussão do tema da Mesa Redonda XXXVI: "Projeto Nacional e Meio Ambiente", do Encontro Rio-Ciência 92** (mimeo), Rio de Janeiro, 1992.

HARRISON, Paul. **The Third Revolution: environment population and a sustainable world**. London: I.B. Tauris and Co., 1992.

HERKENHOFF, Paulo e PEDROSA, Adriano (curadores). **XXIV Bienal de São Paulo: núcleo histórico: antropofagia e histórias de canibalismo**. V.1. São Paulo: Fundação Bienal de São Paulo, 1998.

HOFFMEISTER, Wilhelm (Ed.). **Rio+10 = Joanesburgo: rumos para o desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

HOLLANDER, Jack M. **The Real Environmental Crisis: why poverty, not affluence, is the environment's number one enemy**. Berkeley: California, University of California Press, Ltd., 2003.

HOLLIDAY JR., Charles O., SCHMIDHEINY, Stephan and WATTS, Philip. **Cumprindo o Prometido: casos de sucesso de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

JHA, Veena, MARKANDYA, Anil and VOSSENAAR, Rene. **Reconciling Trade and the Environment: lessons fron case studies in developing countries**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999.

JOHNSON, Stanley. "Burnt in the name of Progress". In: **New Scientist**, 17 August 1972.

KHOR, Martin. **Intellectual Property, Biodiversity and Sustainable Development: resolving the difficult issues**. London: Zed Books Ltd., 2002.

KLEIN, Naomi. **No Logo**. London: Flamingo, 2000.

KOLSTAD, Charles D. **Environmental Economics**. New York: Oxford University Press, Inc., 2000.

LAFER, Celso. **Paradoxos e Possibilidades**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1982.

_____. **Mudam-se os Tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002**. Volumes 1 e 2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

LANDES, David S. **The Wealth and Poverty of Nations: why some are rich and some are poor**. London: Abacus, 1999.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

LOFDAHL, Corey. **Environmental Impacts of Globalization and Trade: a systems study**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2002.

LOMBORG, Bjorn. **The Skeptical Environmentalist: measuring the real state of the world**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.

LUTERBACHER, Urs and SPRINZ, Detlef (Eds.). **International Relations and Global Climate Change**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001.

MEIER, Gerald M. et STIGLITZ, Joseph E. (Eds.). **Aux frontières de l'économie du développement: le futur en perspective**. Washington: Banque Mondiale et Paris, Editions ESKA, 2002.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MESQUITA, Fernando César de Moreira. **Políticas de Meio Ambiente no Brasil** (mimeo). Brasília: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, 1989.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo** (mimeo). Brasília, 1972.

_____. **Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** (mimeo). Brasília, 1991.

_____. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Na-**

ções Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 1993.

_____. **Relatório da Delegação do Brasil: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável** (mimeo). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 2003.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente** (mimeo). Brasília, 1972.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forests**. Brasília, 2002.

MONGIN, Philippe. "Le développement durable contre le príncipe de précaution?" In: **Esprit**. Août-septembre 2003.

OECD. **Sustainable Development: critical issues**. Paris: OECD, 2001.

PÁDUA, José Augusto. **Um Sopro de Destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

Pedrosa, Vera. **O Meio Ambiente Dez Anos ~~Após~~ após Estocolmo: a perspectiva brasileira** (mimeo). Paris: VIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1984.

PNUMA. **Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, GEO 3**. Madrid: Mundi–Prensa Libros, 2002.

RADCLIFFE, James. **Green Politics: dictatorship or democracy?** New York: Palgrave, 2002.

RENNER, Michael and SHEEHAN, Molly O. **Vital Signs 2003: the trends that are shaping our future**. New York: W.W. Norton and Company, 2003.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

ROOZEN, Nico et VAN DER HOFF, Frans. **L'Aventure du Commerce Equitable: une alternative à la mondialisation par les fondateurs de Max Havelaar**. J.C. Lattes, 2002.

ROWLAND, Wade. **The Plot to save the World**. Toronto: Clarke, Irwin and Company Limited, 1973.

SA CORREA, Marcos. **Salada Verde**. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora, 2003.

SACQUET, Anne Marie. **Atlas Mondial du Développement Durable: concilier économie, social, environnement**. Paris: Editions Autrement, 2002.

SALE, Kirkpatrick. **The Green Revolution: the environmental movement 1962-1992**. New York: Hill and Wang, 1993.

SARNEY, José. "Discurso pronunciado no Senado Federal" In: **Diário do Congresso Nacional**. Seção II, Brasília, 20 de Junho de 1972.

SCHMIDHEINY, Stephan. **Mudando o Rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

SCHNEIDER, Ronald M. **Brazil: culture and politics in a new in-**

dustrial powerhouse. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1996.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

_____. "Addressing global poverty" In: **The World in 2002**, **The Economist**, 2001.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. **A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Aula Inaugural, Seminário "Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável". Brasília: IPEA, 5 de novembro de 1990.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente: antecedentes, de Estocolmo à ECO/92**. Brasília: XXVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1994.

SPETH, James Gustave (Ed.). **Worlds Apart: Globalization and the Environment**. Washington: Island Press, 2003.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its Discontents**. New York: W.W. Norton and Company, 2003

STRONG, Maurice. **Where on Earth are We Going?** New York: Texere LLC, 2000.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

TIETENBERG, Tom. **Environmental and Natural Resource Economics**. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Longman, Inc., 2000.

TIME. World Summit Special Report, August 26, 2002.

TOLBA, Mostafa K. **Global Environmental Diplomacy: negotiating environmental agreements for the world, 1973-1992**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1998.

TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

TURNER, R. Kerry, PEARCE, David, and BATEMAN, Ian. **Environmental Economics: an elementary introduction**. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1993.

VARGAS, Everton. "Direito e Meio Ambiente: a regulação numa era de desregulação". In: **Ciência & Ambiente** nº 17, Julho/Dezembro 1998.

VARGAS, Everton. **Parceria Global? As alterações climáticas e a questão do desenvolvimento**. XXVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (mimeo), Brasília, 1994.

VENTURA, Zuenir. **Chico Mendes, Crime e Castigo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

VOLGER, John e IMBER, Mark F. (Eds.). **The environment and International Relations**. London: Routledge, 1996.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS. **The Human Environment. A Selective, Annotated Bibliography of Reports and Documents on International Environmental Problems.** Washington, D.C., 1972.

WORLD COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Apêndices

Apêndice I

O Artigo 20 da Declaração de Estocolmo
Anexo E do Relatório da Delegação do Brasil

Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
Ministério do Interior (mimeo)
Brasília, 1972
O ARTIGO 20 DA DECLARAÇÃO

A posição brasileira conceitual e operacional, relativamente a bacias hidrográficas tem sido objeto de sérias limitações em virtude de problemas específicos ora encontrados na bacia do Rio da Prata. Tanto o espírito como a letra das instruções à Delegação do Brasil, como componente da posição especial do país nesse importante setor, determinaram a necessidade de se evitar, em Estocolmo, a aprovação de quaisquer princípios que pudessem prejudicar, mediante aceitação e implementação internacional, as grandes obras que o país realiza e planeja nessa importante bacia. Entre os princípios cuja aprovação internacional devia ser implicitamente evitada está o da prestação obrigatória de informações, por Estados a montante de rios internacionais, em condições tais que o Estado recipiente a jusante fosse não somente o determinador de sua qualidade e quantidade mas também adquirisse durante o período de exame das mesmas o direito de suspender a realização das obras por tempo indeterminado. É essa uma reivindicação argentina contra a qual vem lutando o Brasil,

bilateralmente, e cuja introdução no "Programa de Ação" proposto para a Conferência de Estocolmo e no projeto de "Declaração" da Conferência deu lugar a prolongados debates durante o seu período preparatório. Nessa fase venceu o ponto de vista brasileiro, quer no Programa de Ação, quer no projeto de "Declaração" enviado pelo Comitê Preparatório a Estocolmo, com reservas da delegação argentina.

Na discussão do "Programa de Ação" a Delegação brasileira pôde melhorar muito o texto apresentado, mediante reforço da cláusula de soberania nacional sobre os recursos naturais e a introdução de outros resguardos que aumentam o arbítrio do país que realiza obras em bacias fluviais em áreas sob sua jurisdição.

Com relação à Declaração, a atuação argentina foi muito mais vigorosa, apoiando-se em eficiente trabalho de Chancelaria prévio à Conferência, trabalho esse que transcendeu amplamente a América Latina, obtendo significativo apoio de países africanos.

O princípio chave era o de número 20 de Projeto de Declaração, cuja tradução (do inglês) é a seguinte:

"Informações pertinentes devem ser fornecidas pelos Estados sobre atividades ou desenvolvimento dentro de suas jurisdições ou sob o seu controle, sempre que acreditem, ou tenham razão para acreditar, que tais informações são necessárias a fim de evitar o risco de resultados adversos significativos no meio ambiente de áreas fora de sua jurisdição".

Essa fórmula foi o resultado de um ano de negociações no Comitê Preparatório e no Sub-Comitê da Declaração, ambos com a mesma composição de 27 membros.

Esse e os demais parágrafos do Projeto de Declaração eram aceitáveis para o Brasil. O parágrafo 20 ressalva para o Estado que realizasse obras o arbítrio soberano na prestação de informações através das palavras "....sempre que acreditem, ou tenham razão para acreditar..." combinadas com a clara enunciação do sujeito da proposição, que são os "Estados" que realizam "...atividades ou desenvolvimentos dentro de suas jurisdições ou sob seu controle...".

Procurou assim o Brasil realizar trabalho de Chancelaria em todos os países com quem mantém relações diplomáticas a fim de obter sua anuência para a aprovação do Projeto de Declaração sem emendas. Das 27 potências que trabalharam no Projeto, só a Argentina fez reservas e procurou negociar bilateralmente com o Brasil um novo texto para o princípio 20, deixando claro que pretendia abrir discussões sobre o mesmo em Estocolmo.

Entretanto parecia desde o iniciar-se a Conferência, que o texto da Declaração seria emendado. Das 115 representações, só 27 haviam colaborado na preparação desse texto, no qual não havia nenhuma referência a problemas que muitas Delegações consideravam importantes, do ponto-de-vista do ambiente humano, como os de segregação racial, guerra química e biológica, e experiência nucleares.

Foi assim aprovada em plenário uma proposta da República Popular da China (Documentos A/Conf. 48/CRP8) para a criação de um comitê ad hoc de todos os membros da Conferência para discutir o texto existente e emendá-lo substancialmente.

A Argentina apresentou documento (A/Conf. 48/CRP5) a 5 de junho no qual sugeriu a seguinte redação para o princípio 20 (está sublinhada a adição proposta).

"Informações pertinentes devem ser fornecidas pelos Estados sobre atividades ou desenvolvimento dentro de suas jurisdições ou sob o seu controle, sempre que acreditem, ou tenham razão para acreditar, que tais informações são necessárias a fim de evitar o risco de resultados adversos significativos no meio ambiente de áreas fora de sua jurisdição. Essa informação deve ser prestada quando solicitada por quaisquer das Partes interessadas, em tempo hábil, e contendo aqueles elementos informativos que, estando disponíveis, permitam às citadas Partes interessadas aquilatar e julgar elas próprias da natureza e dos prováveis efeitos de tais atividades".

Com essa adição ao princípio 20 estavam obviamente subvertidas as posições, ficando explícita a obrigação de prestar

informações pedidas a juízo exclusivo de outras Partes interessadas que não o Estado soberano realizador das obras.

Foi assim necessário, em Estocolmo, evitar esforços bilaterais argentinos de negociar esse texto com a Delegação do Brasil.

Entretanto um grupo de países africanos, despertados pela Argentina, apresentou um projeto de emenda ao princípio 20 que consiste em retirar do texto original as palavras centrais "...acreditem ou tenham razão para acreditar..." e também retirar a palavra "significativos" logo após a palavra "riscos" (Documentos A/Conf. 48/WG1/CRP20).

Essa emenda, negociada pelo Egito e copatrocinada pelas Delegações da Argélia, do Burundi, dos Camarões, do Congo, da Guiné, do Quênia, da Líbia, da Mauritânia, do Senegal, do Sudão, da Tanzânia e da Zâmbia, somando ao todo 13 Delegações, era obviamente inaceitável pois não só deixava razoavelmente indefinido o sujeito da obrigação informativa, como também, em virtude da retirada da palavra "significativas", tornava obrigatória a prestação de informações à base de virtuais suspeitas.

Era esse texto, entretanto, apresentado como intermediário entre os extremos brasileiro-argentino e, como tal, de difícil rejeição. O fato de que os principais propugnadores e endossadores da emenda, como o Egito, eram países a jusante de grandes rios não passou desapercebido. Porém com esse novo texto apresentado como resultado de compromisso negociado, tornou-se muito difícil a posição brasileira. O novo texto foi considerado por numerosas Delegações como representando um justo meio termo e a Argentina percebendo as vantagens do mesmo, retirou a sua própria emenda e passou a apoiar a emenda africana.

Tanto a emenda inicial argentina como a emenda africana receberam forte apoio- latino-americano, especialmente da parte do Delegado do Uruguai, alguma coerência expositiva da parte do delegado da Costa Rica e a manifestação clássica, pelos demais, que seus Governos apoiavam as emendas acima indicadas.

Ficou, portanto, a Delegação brasileira isolada das repúblicas latino-americanas e, de certa forma, pressionada pelos países subdesenvolvidos da África. Simultaneamente, nenhum dos demais 25 países que constituíram com a Argentina e o Brasil o Comitê Preparatório tomou a defesa específica do princípio 20, que haviam aceito à base da contrapartida do apoio brasileiro a reivindicações específicas em outras áreas da Declaração.

Numa tática que foi sendo flexibilizadas à medida que as circunstâncias o exigiam, a Delegação do Brasil optou por:

1 - Emendar a totalidade do projeto de Declaração, criando a sensação de que aberta a discussão, seria necessário adotar uma das três hipóteses: a) volver ao texto inicial, pela impossibilidade de assimilar todas as emendas; b) nada "declarar" em Estocolmo; c) contentar-se com a possibilidade de uma declaração de um só ou poucos parágrafos que se limitassem a encaminhar o plano de ação;

2 - Atrazar, por manobras parlamentares, o início dos trabalhos do Comitê ad hoc;

3 - Criar princípios alternativos que neutralizassem as emendas propostas, caso aprovados, por maioria, em nível de Comitê;

4 - Lutar por uma declaração de Consenso e não de maioria, o que daria poder de veto a cada delegação.

Com relação à apresentação de emendas recorreu-se às posições anteriores defendidas no período preparatório e a Delegação do Brasil apresentou 14 emendas a diferentes princípios. O conjunto das delegações, uma vez criada a liberdade nessa área, apresentou centenas de emendas e adições, sendo de destacar pela sua extensão e conteúdo as de Santa Sé e da República Popular da China, próximas em intenção embora diferentes na linguagem utilizada.

Conseguiu-se igualmente protelar a formação do Comitê por três dias sucessivos (do total de 10 disponíveis para trabalho) só se reunindo a partir da quinta-feira, dia 8.

Apresentou-se um princípio alternativo, a ser acrescentado após o número 20, cuja redação foi a seguinte:

"Nenhum Estado está obrigado a suprir informação em condições tais que, a seu juízo fundamentando, possa prejudicar a sua segurança nacional, o seu desenvolvimento econômico ou os seus esforços nacionais para melhoria do meio ambiente".

Finalmente, iniciou-se intenso trabalho em favor de Declaração por consenso e não por maioria votante. Nessa área recebeu a Delegação apoio da Delegação dos Estados Unidos da América porém convém notar que a maioria das posições americanas estavam sendo sistematicamente rejeitadas a nível do Comitê.

Iniciando o exame de emendas e adições aos princípios contidos na Declaração (e deixando o Preâmbulo para exame posterior) o Comitê ad hoc começou por concordar em discordar. Só haviam escapado de emendas os princípios 6, 8 e 13 em um projeto que contivera 23 princípios. Somente a emenda brasileira ao princípio 3, que melhorou sua redação e aumentou a área de resguardo nacional na proteção de "áreas ecológicas de interesse internacional" foi aprovado nessa fase embora com a reabertura intempestiva do assunto mais tarde pelo Delegado uruguaio. Na terça-feira dia 13 à tarde, o Secretário-Geral Maurice Strong confidenciou que já não acreditava possível uma Declaração de Estocolmo. Como o Programa de Ação saíra melhor do que o esperado nas Comissões, talvez se pudesse passar sem ela, ou reduzi-la a uns dois ou três parágrafos preambulares de satisfação à opinião pública mundial e, muito especialmente, à Suécia. As sessões do Comitê ad hoc prolongavam-se, sem que se conseguisse mais do que aumentar a perplexidade com novas emendas e subemendas acumulando-se sem aprovação ou rejeição. Quarta-feira, dia 14, com apenas mais dois dias de trabalho pela frente, o Comitê ad

hoc começou então a encontrar condições de acordo. Uma ação pessoal do Senhor Strong junto aos africanos uniformizou várias de suas múltiplas reivindicações e as grandes potências ocidentais dispuseram-se a aceitar no texto da Declaração severas críticas ao colonialismo, à segregação racial e a vários tipos de destruição militar. O primeiro parágrafo dos "Princípios" da Declaração foi aprovado com a redação seguinte:

"A humanidade tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições adequadas de vida, em ambiente de qualidade tal que permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o seu ambiente para as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, políticas que promovem ou perpetuam o "apartheid", a segregação racial, a discriminação, o colonialismo e outras formas de opressão e de domínio estrangeiro são condenadas e devem ser eliminadas".

Com a aprovação dessa redação, que é uma simbiose do princípio no. 1 original, com emendas africanas e chinesas, passaram virtualmente todas as Delegações africanas e asiáticas a propugnar pela aprovação da Declaração. O mesmo aconteceu, em menor grau, com a República Popular da China, que tinha ainda numerosas outras :"condenações" a aprovar antes de considerar a Declaração como aceitável.

O Comitê mostrou-se, entretanto, surpreendentemente preparado a transigir até mesmo com respeito à coerência e a aspectos lógicos das línguas de trabalho. Depois de aprovado o princípio 1, acima, foram aprovados todos os princípios até o de número 10, convindo indicar alguns exemplos de transigência que mostram o profundo desejo da Comissão de aprovar uma Declaração. São eles:

1 - No princípio 4 foi adicionada uma emenda da Índia que pede que se dê importância à conservação da vida selvagem "wild life" no planejamento para desenvolvimento econômico.

2 - No princípio 6, além de pequena emenda brasileira, foi aprovado o seguinte parágrafo chinês: "A justa luta dos povos de todos os países contra a poluição deveria ser apoiada". Trata-se de conhecido "slogan" chinês que se torna claro com a substituição das palavras "a poluição" por "os capitalistas".

3 - O princípio número 9 teve uma emenda da Santa Sé que consubstancia explicitamente a "cláusula da "adicionalidade" dos recursos a serem postos à disposição dos países subdesenvolvidos para a proteção ambiental. Esse princípio foi aprovado com a seguinte redação na sua parte fundamental: "As deficiências ambientais geradas pelas condições do subdesenvolvimento... tem por melhor remédio o desenvolvimento acelerado através da transferência de substanciais magnitudes de assistência financeira e tecnológica...". Até esse momento nenhuma potência industrial do ocidente havia permitido linguagem que de longe se aproximasse dessa redação.

Na noite de 13 para 14 foram aprovados os demais princípios da Declaração com exceção dos de número 20 e 21, e o Preâmbulo. Tornou-se impossível evitar o confronto com a posição Argentina pois o interesse da maioria numa Declaração, já virtualmente possível era muito grande e a continuação do uso de táticas dilatórias, além de não apresentar efeito prático colocar-nos-ia numa posição de intransigência ostensiva.

Adotou-se então a seguinte tática:

1 - Reforçar os princípios 18 e 19, que confirmavam a responsabilidade dos Estados por compensar a outras Partes interessadas por danos causados em seu território por obras sob a jurisdição ou controle dos primeiros.

2 - Introduzir o princípio alternativo (indicado acima) que leva às suas conseqüências lógicas a posição argentina de que nenhum Estado tem a obrigação de prestar informações em condições tais que

prejudiquem a sua segurança nacional, desenvolvimento econômico e melhoria do seu ambiente.

3 - Caso falhasse a hipótese 2, manobrar para retirar o princípio 20 da Declaração, remetendo o assunto, sem solução, para a Assembléia Geral da ONU.

O reforço do princípio 18 não foi conseguido, embora a redação já adequada, rezasse em sua parte final: "Os Estado.... têm a responsabilidade de evitar que atividades dentro de sua jurisdição ou controle causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou a áreas além dos limites de sua jurisdição nacional".

O princípio 19 foi bastante fortalecido ao conseguir a delegação brasileira generalizá-lo com a inclusão das palavras sublinhadas adiante: "Os Estados deverão cooperar a fim de continuar a desenvolver o direito internacional com respeito a responsabilidade e compensação para as vítimas de poluição de outras formas de dano ambiental causadas por atividades dentro da jurisdição ou do controle desses Estados e áreas situadas além de sua jurisdição".

Manobrou então a Delegação brasileira para que o seu "princípio alternativo" fosse examinado antes do princípio 10, conseguindo esse desiderato, lançado o princípio, entretanto, foi o mesmo fortemente atacado por Argentina, Uruguai e Egito. Não teve a proposta brasileira um único apoio embora um certo número de Delegações, previamente consultadas, houvesse manifestado aceitação à mesma. Manobrou a Delegação do Brasil para colocar o novo princípio entre aqueles que seriam novamente discutidos. Divergiram nesse ponto o Presidente do Comitê e o Delegado Argentino. Embaixador Bradley, que com alguma razão alegava que esse tratamento só fora dado até então a propostas que houvessem recebido algum apoio.

Entrou então em discussão o Princípio 20. Tomou a palavra o Delegado da Costa Rica que falou com convicção e coerência contra

a posição brasileira, identificando claramente o Brasil como recalcitrante diante da opinião mundial. Declarou falar em nome do grupo de 5 países centro americanos. Falou em seguida a Argentina, que atacou violentamente o princípio que desejávamos reter (20) e deu apoio à emenda africana que, anunciou, passaria a co-patrocinar. Pediu que diante do impasse só restava ao Comitê auscultar as opiniões de todos mediante votação da emenda e do princípio.

Ao fazer a primeira defesa do princípio 20 a Delegação Brasileira procurou dar a impressão de que a principal característica da mesma cingir-se-ia a aspectos essenciais de soberania nacional dos quais o Brasil não abriria mão. O objetivo era desgastar os ataques contra essa posição e, na última hora, mudar a defesa para centralizá-la no princípio da responsabilidade dos Estados soberanos de não causar danos a terceiros.

Seguiram-se México e Egito, este em nome de 13 delegações africanas, que pediram a eliminação do princípio 20 e substituição do mesmo por sua própria formulação.

O Brasil havia conseguido a promessa de sete apoios, felizmente muito bem distribuídos geograficamente pois com Etiópia (a Montante do rio Nilo), seguindo-se Uganda, Portugal, Irã e Turquia, Iugoslávia e Romênia, estavam todos os continentes representados. Obteve-se que falasse em primeiro lugar Etiópia (a montante do rio Nilo), seguindo-se Uganda, Portugal, Irã e Turquia, o que esgotou o painel de apoios não socialistas disponíveis porém causou enorme surpresa, dando a impressão pela primeira vez que a causa brasileira não estava perdida.

Seguiram-se, contra o Brasil, declarações da Colômbia e Uruguai, este fazendo de certa forma apelos conciliatórios porém, em resumo, e apesar da instruções recebidas, colocando-se contra a posição brasileira. Falou então a Venezuela que acabava de receber apelo da Delegação brasileira para alistar-se. Não ficou muito clara a sua posição, embora os argentinos o tenham contado como do seu lado.

Pronunciaram-se então, pela posição do Brasil, as Delegações da Iugoslávia e da Romênia, esgotando-se pois o apoio disponível.

Haviam falado contra a tese brasileira seis países: Costa Rica, Argentina, México, Egito, Colômbia e Uruguai, sendo que Costa Rica falara em nome de 5 países e o Egito de 13 países. O total de países que se manifestavam contra era portanto de 22 países. Falaram a favor 7 países: Uganda, Etiópia, Portugal, Irã, Turquia, Iugoslávia e Romênia. Entretanto o impacto parlamentar era-nos favorável, já que só haviam vocalizado o seu antagonismo seis países, enquanto haviam externado o seu apoio sete países.

A Delegação brasileira tomou a palavra novamente e, como planejado, fugiu ao conceito de soberania absoluta. Mostrou o Brasil os seguintes pontos principais:

1 - Que o princípio 20 era o resultado de mais de um ano de trabalho, negociação e compromisso por 27 países e que desses, só um se opunha ao texto apresentando;

2 - Que não se tratava de conflitos bilaterais entre Brasil e Argentina, mas de algo muito mais importante, que era o reconhecimento da responsabilidade dos Estados por danos causados a terceiros, o que interessava a todos;

3 - Que dez (foi o número usado e não contestado) países, além dos 26 do Comitê Preparatório, já haviam vocalizado o seu apoio ao princípio 20 e, explícita ou implicitamente rejeitado a emenda africana, enquanto que só "alguns" países haviam vocalizado apoio a essa emenda;

4 - Que era impossível aceitar, no caso da Declaração Mundial, nada menos que o consenso pleno, sendo inadmissível a votação. Esta levaria inúmeros países a fazerem reserva à Declaração que perderia o seu significado universal. Assim sendo, a única coisa a fazer era retirar o princípio 20 da Declaração na sua forma atual ou nas formas emendadas propostas, já que não era possível obter consenso sobre o mesmo.

Diante do esgotamento geral dos presentes, e da surpresa argentina pelo apoio de '10' países ao Brasil (havia-se assegurado da abstenção das demais 25 potências do Comitê Preparatório) o Embaixador Bradley, receoso de novas surpresas e incerto dos apoios prometidos, estava pronto a negociar a retirada do princípio 20. A fim de neutralizar o Uruguai sugerimos que servisse como mediador e concertou-se rapidamente o seguinte texto, que figurou no relatório do Comitê.

Não foi possível chegar-se a acordo sobre o texto do princípio 20 na formulação contida no documento (A/Conf. 48/4). Nessas circunstâncias, em vista da importância do assunto, foi acordado, por sugestão do representante do Uruguai, que fosse recomendada ao Plenário o envio desse princípio à Assembléia Geral da ONU para sua consideração".

Terminou, assim, satisfatoriamente em Estocolmo, para a Delegação brasileira, a discussão do princípio 20 sobre as obrigações dos Estados de prestar informações sob vários pretextos e condições. O debate foi transferido para a Assembléia Geral da ONU onde se obteve satisfatório acordo entre Brasil e Argentina, endossado pela ECOSOC e pelo plenário da Assembléia.

Apêndice II

Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Anexo "D" do Relatório da Declaração do Brasil

Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
Ministério do Interior (mimeo)
Brasília, 1972

DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

Tendo-se reunido em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972

Tendo considerado a necessidade de um ponto de vista e de princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente.

PROCLAMA QUE:

1. O homem é ao mesmo tempo criatura e construtor do seu meio ambiente que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de crescimento intelectual, moral, social e espiritual. Na longa e tortu-

osa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a um estágio em que, através da rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem conquistou o poder de transformar seu meio ambiente de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes. Ambos os aspectos do ambiente do homem, o natural e o feito pelo homem, são essenciais para seu bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais até mesmo o direito à própria vida.

2. A proteção e a melhoria do meio ambiente humano são um dos principais assuntos que afetam o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico em todo o mundo; são o desejo urgente dos povos do mundo inteiro e o dever de todos os Governos.

3. O homem tem de constantemente somar experiências e prosseguir descobrindo, inventando, criando e avançando. Em nosso tempo a capacidade do homem de transformar o mundo que o cerca, se for usada sabiamente, pode trazer para todos os povos os benefícios do desenvolvimento e a oportunidade de melhorar a qualidade da vida... Se for aplicado errada ou inconsideradamente, esse mesmo poder é capaz de causar danos incalculáveis aos seres humanos e ao meio ambiente humano. Vemos à nossa volta provas crescentes e o homem tem provocado prejuízos em muitas regiões da Terra permitem os níveis de poluição das águas, do ar, da terra e dos seres humanos; destruição e exaustão de recursos insubstituíveis; e enormes deficiências prejudiciais à saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente feito pelo homem, especialmente no ambiente de vida e de trabalho.

4. Nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais tem sua causa no subdesenvolvimento. Milhões de pessoas continuam vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários a uma existência humana decente, desprovidos de alimentação adequada e de vestuário, abrigo e educação, saúde e saneamento. Por conseguinte, devem os países em desenvolvimento dirigir seus esforços no sentido do desenvolvimento, conscientes de suas prioridades e tendo em mente a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente.

Pelas mesmas razões, devem os países industrializados esforçar-se para reduzir a distância entre eles e os países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente ligados à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico.

5. O crescimento natural da população suscita continuamente problemas na preservação do meio ambiente, e políticas e medidas adequadas devem ser adotadas, conforme o caso, para fazer frente a estes problemas. De tudo há no mundo, o homem é o que existe de mais precioso. É o homem que impulsiona o progresso social, cria a riqueza social, desenvolve a ciência e a tecnologia e, através de seu trabalho árduo, continuamente transforma o meio ambiente. Juntamente com o progresso social e os avanços na produção, na ciência e na tecnologia, a capacidade de o homem melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

6. Atingiu-se um ponto na História em que devemos moldar nossas ações no mundo inteiro com mais pudente atenção a suas conseqüências ambientais. Pela ignorância ou indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao ambiente terrestre de que dependem nossa vida e bem-estar. Ao contrário, por um conhecimento maior e por atos mais pensados, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade uma vida melhor em ambiente que esteja mais de acordo com as necessidades e esperanças do homem. Há amplas perspectivas para a melhoria da qualidade ambiental e a criação de uma vida sadia. Precisa-se de um estado de espírito entusiástico, mas calmo e de trabalho intenso, mas ordenado. Para conseguir liberdade no mundo da natureza, deve o homem usar seu conhecimento para, em colaboração com a natureza, construir um ambiente melhor. Defender e melhorar o meio ambiente para as gerações atuais e para as futuras tornou-se um fim imperativo para a humanidade – um fim que se deve procurar atingir conjuntamente com os objetivos estabelecidos e fundamentais da paz e do desenvolvimento econômico e social em nível mundial, e em harmonia com eles.

7. A consecução deste objetivo ambiental requererá a aceitação de responsabilidades pelos cidadãos e pelas comunidades, pelas empresas e pelas instituições em todos os níveis, todos compartilhando equitativamente dos esforços comuns. Os indivíduos em todas as condições de vida bem como as organizações em muitos setores, por seus valores e pela coma de seus atos, modelarão o ambiente mundial do futuro. Caberá aos governos locais e nacionais o ônus maior pelas políticas e ações ambientais de grande escala dentro de suas jurisdições. A cooperação internacional é também necessária para levantar os recursos que ajudarão os países em desenvolvimento na execução de suas responsabilidades neste campo. Um número crescente de problemas ambientais, por sua extensão regional ou global ou por afetarem o domínio internacional comum, exigirá ampla cooperação entre a nações e ação das organizações internacionais no interesse comum. A Conferência concita Governo e povos a se empenharem num comum esforço para a preservação e melhoria do meio ambiente humano, em benefício do homem e das gerações futuras.

II - PRINCÍPIOS

EXPRESSA A COMUM CONVICÇÃO QUE:

Princípio 1

O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas em ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, e cabe-lhe a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações atuais e futuras. A esse respeito condenam-se e devem ser eliminadas as políticas que promovem ou fazem durar o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão ou dominação estrangeira.

Princípio 2

Os recursos naturais da Terra, incluindo-se o ar, a água, a terra, a flora e a fauna, e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser salvaguardados em benefício das gerações atuais e das futuras, por meio de cuidadoso planejamento ou administração, conforme o caso.

Princípio 3

A capacidade da Terra de produzir recursos vitais renováveis deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada.

Princípio 4

O homem tem uma responsabilidade especial de salvaguardar e administrar conscienciosamente o patrimônio da fauna e da flora selvagens e seu habitat, ora gravemente ameaçados por um conjunto de fatores adversos. A conservação da natureza, e incluindo a flora e a fauna selvagens, deverá portanto, merecer importância no planejamento do desenvolvimento econômico.

Princípio 5

Os recursos não-renováveis da Terra devem ser aproveitados de forma a evitar o perigo de seu futuro esgotamento e assegurar que os benefícios de sua utilização sejam compartilhados por toda a humanidade.

Princípio 6

A fim de que não se causem danos graves ou irreparáveis aos ecossistemas, deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de

outras matérias bem como à libertação do calor, em quantidades ou concentrações tais que ultrapassem a capacidade do meio ambiente de naturalizá-la. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

Princípio 7

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para evitar a poluição dos mares por substâncias capazes de por em perigo a saúde do homem, causar danos aos recursos vivos e à vida marinha, prejudicar os meios naturais de recreio ou interferir com outros usos legítimos do mar.

Princípio 8

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente favorável de vida e de trabalho, e criar na Terra as condições que são necessárias para que se melhore a qualidade da vida.

Princípio 9

As deficiências ambientais geradas pelas condições de subdesenvolvimento e pelos desastres naturais originam problemas graves e o melhor modo de corrigi-las é o desenvolvimento acelerado mediante a transferência de somas substanciais de assistência financeira e tecnológica, como complemento aos esforços internos dos países em desenvolvimento, e à ajuda conjuntural que se tornar necessária.

Princípio 10

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e a obtenção de receitas adequadas para os produtos de base e matéri-

as-primas são elementos essenciais na administração do meio ambiente, já que os fatores econômicos devem ser tão levados em conta quanto os processos ecológicos.

Princípio 11

As políticas ambientais de todos os Estados devem ser orientadas no sentido de reforçar o potencial de desenvolvimento presente e futuro dos países em desenvolvimento, e não afetar adversamente esse potencial, nem impedir a conquista de melhores condições de vida para todos. Os estados e as organizações internacionais devem tomar as medidas apropriadas com vistas a acordo sobre os meios necessários para fazer frente às possíveis conseqüências econômicas, nacionais e internacionais, resultantes da aplicação de medidas de proteção ambiental.

Princípio 12

Devem-se prover recursos para proteger e melhorar o meio ambiente, levando-se em consideração as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer despesas que possa acarretar a estes países a incorporação de medidas de proteção ambiental em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de que lhes seja prestada, quando a solicitarem, assistência internacional financeira e técnica, adiciona, para tais fins.

Princípio 13

A fim de se conseguir uma administração mais racional dos recursos e assim melhorar as condições ambientais, os Estados devem adotar um método integrado e coordenado para o planejamento de seu desenvolvimento, de modo a assegurar que o desenvolvimento

seja compatível com a necessidade proteger e melhorar o meio ambiente em benefício de sua população.

Princípio 14

O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar os imperativos do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

Princípio 15

No planejamento dos núcleos populacionais e da urbanização, deve-se evitar efeitos adversos sobre o meio ambiente e promover a obtenção dos máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito, devem ser abandonados os projetos que visam à dominação colonialista e racista.

Princípio 16

Políticas demográficas que respeitem plenamente os direitos humanos fundamentais e que sejam julgadas apropriadas pelos Governos interessados, devem ser aplicadas nas regiões em que a taxa de crescimento da população ou suas concentrações excessivas sejam de molde a produzir efeitos adversos sobre o meio ambiente ou o desenvolvimento ou naquelas em que a baixa densidade populacional possa criar obstáculos à proteção do meio ambiente e impedir o desenvolvimento.

Princípio 17

Deve confiar-se a instituições nacionais apropriadas a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados com vistas a melhorar a qualidade do meio ambiente.

Princípio 18

Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, a ciência e a tecnologia devem ser aplicadas para identificar, evitar e combater os riscos ambientais, para resolver os problemas ambientais, e, de modo geral, para o bem comum da humanidade.

Princípio 19

E educação em assuntos ambientais, para as gerações jovens como para os adultos, com a devida atenção aos menos favorecidos, é essencial para ampliar as bases de uma opinião esclarecida e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades quanto a proteger e melhorar o meio ambiente em sua plena dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massa evitem contribuir para a deterioração de meio ambiente, mas pelo contrário, disseminem informações de caráter educativo sobre a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente de modo a possibilitar o desenvolvimento do homem em todos os sentidos.

Princípio 20

Devem ser estimulados em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científico no contexto dos problemas ambientais, tanto nacionais quanto multinacionais. A este respeito, deve-se promover e ajudar a circulação livre de informações e a transferência de experiências científicas atualizadas, de modo a facilitar a solução dos problemas ambientais; tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento em condições tais que favoreçam sua ampla disseminação, sem constituir um fardo econômico para esses países.

Princípio 21

De acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, assiste aos Estados o direito soberano de explorar seus próprios recursos em conformidade com suas próprias políticas ambientais e cabe-lhes a responsabilidade de assegurar que as atividades realizadas nos limites de sua jurisdição, ou sob seu controle, não causem prejuízo ao meio ambiente de outros Estados, ou a áreas situadas fora dos limites de qualquer jurisdição nacional.

Princípio 22

Os Estados devem cooperar para prosseguir no desenvolvimento do direito internacional relativo às questões de responsabilidade legal e de indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais causados a áreas situadas além da jurisdição de tais Estados por atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 23

Sem prejuízo dos critérios que venham a ser acordados pela comunidade internacional ou dos padrões que deverão ser definidos no plano nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores que prevalecem em cada país, bem como a aplicabilidade de padrões que são válidos para os países mais avançados, mas que podem ser inadequados e de custo social injustificado para os países em desenvolvimento.

Princípio 24

Todos os países, grandes ou pequenos, devem tratar das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio ambiente

com espírito de cooperação e em pé de igualdade. A cooperação através de acordos multilaterais ou bilaterais ou outros meios apropriados é essencial para controlar eficazmente, prevenir, reduzir e eliminar os feitos ambientais adversos que resultem de atividades realizadas em qualquer esfera, de tal modo que a soberania e os interesses de todos os Estados recebam a devida consideração.

Princípio 25

Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais desempenhem um papel coordenado, eficiente e dinâmico na proteção e na melhoria do meio ambiente.

Princípio 26

É necessário preservar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os outros meios de destruição em massa. Os Estados devem procurar chegar rapidamente a um acordo, nos órgãos internacionais competentes, sobre a eliminação e completa destruição de tais armas.

Apêndice III

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Tendo-se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis cooperação entre os Estados, os setores chave da sociedade e os indivíduos. Trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento.

Reconhecendo a natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar,

Problema:

Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2

Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5

Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor ~~a~~atender as necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 6

A situação e necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular dos países de menor desenvolvimento relativo e

daqueles ambientalmente mais vulneráveis, devem receber prioridade especial. Ações internacionais no campo do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender os interesses e necessidades de todos os países.

Princípio 7

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Princípio 8

Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas.

Princípio 9

Os Estados devem cooperar com vistas ao fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, pelo aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico, e pela intensificação do desenvolvimento, adaptação, difusão e transferência de tecnologias, inclusive tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismo judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos.

Princípio 11

Os Estados devem adotar legislação ambiental eficaz. Padrões ambientais e objetivos e prioridades em matéria de ordenação do meio ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento a que se aplicam. Padrões utilizados por alguns países podem resultar inadequados para outros, em especial países em desenvolvimento, acarretando custos sociais e econômicos injustificados.

Princípio 12

Os Estados devem cooperar para o estabelecimento de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de modo a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. Medidas de política comercial para propósitos ambientais não devem constituir-se em meios para a imposição de discriminações arbitrárias ou injustificáveis ou em barreiras

disfarçadas ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento de questões ambientais fora da jurisdição do país importador. Medidas destinadas a tratar de problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, na medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

Princípio 13

Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa a responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de direito internacional ambiental relativas a responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 14

Os Estados devem cooperar de modo efetivo para desestimular ou prevenir a realocação ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

Princípio 15

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Princípio 16

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Princípio 17

A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

Princípio 18

Os Estados devem notificar imediatamente outros Estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços devem ser empreendidos pela comunidade internacional para auxiliar os Estados afetados.

Princípio 19

Os Estados devem prover oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa fé.

Princípio 20

As mulheres desempenham papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 21

A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para forjar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

Princípio 22

As populações indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades, bem como habilitá-las a participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos.

Princípio 24

A guerra é, por definição, contrária ao desenvolvimento sustentável. Os Estados devem, por conseguinte, respeitar o direito inter-

nacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado, e cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

Princípio 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.

Princípio 26

Os Estados devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Princípio 27

Os Estados e os povos devem cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.