Em junho de 2012, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Chegou a hora, portanto, da atualização, pelo Embaixador André Aranha Corrêa do Lago, de seu livro de 2007, *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*.

Ao avaliar as quatro grandes Conferências da ONU de 1972, 1992, 2002 e 2012, o autor expõe a evolução do tratamento do tema ambiental, que inicialmente era visto de maneira isolada e passou, a partir da primeira Conferência do Rio, a ser tratado no âmbito mais amplo do desenvolvimento sustentável.

Neste volume, o leitor percebe 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 Brasil – passaram a orientá-la em direções que fortalecessem algumas principais reivindicações do mundo em desenvolvimento. Essa evolução culminou na Rio+20, que fortaleceu o conceito de desenvolvimento sustentável – que busca o equilíbrio entre os aspectos ambientais, econômicos e sociais do desenvolvimento – e lançou processos centrais para a agenda das Nações Unidas dos próximos anos.

ISBN 8576314448

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

André Aranha Corrêa do Lago

Conferências de Desenvolvimento Sustentável

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

em Poucas Palavras

Conferências de Desenvolvimento Sustentável

André Aranha Corrêa do Lago

Fundação Alexandre de Gusmão

em Poucas Palavras

Conferências de Desenvolvimento Sustentável

André Aranha Corrêa do Lago

ANDRÉ ARANHA CORRÊA DO LAGO

Conferências de Desenvolvimento Sustentável

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

Fundação Alexandre de Gusmão



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, 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) 2030-6033/6034/6847
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

em Poucas Palavras

ANDRÉ ARANHA CORRÊA DO LAGO

Conferências de Desenvolvimento Sustentável

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L177d

LAGO, André Aranha Corrêa do.

Conferências de desenvolvimento sustentável / André Aranha Corrêa do Lago. – Brasília : FUNAG, 2013.

202 p. ─ (Em poucas palavras)

ISBN: 978-85-7631-444-8

1. Meio ambiente – congressos, conferências etc. 2. Conferência de Estocolmo. 3.Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio). 4. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Cúpula de Joanesburgo). 5. Rio+20. 6. Desenvolvimento sustentável. I. Título. II. Série.

CDU: 341.221(81)

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva



André Aranha Corrêa do Lago

Nascido em 12 de agosto de 1959, é Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 1983, ingressou na carreira após concluir o Instituto Rio Branco.

Em Brasília, exerceu funções na Divisão da OEA, na Divisão de Operações Comerciais, no Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais e na Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Trabalhou, também, no Cerimonial da Presidência da República. No exterior, serviu nas Embaixadas do Brasil em Madri (1986-1988), Praga (1988--1991), Washington (1996-1999) e Buenos Aires (1999-2001) e na Missão junto à União Europeia, em Bruxelas (2005-2008).

Foi Diretor do Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores de 2008 a 2011. De 2011 a 2013, foi Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores e negociador-chefe do Brasil para mudança do clima. Foi o negociador-chefe do Brasil para a Rio+20. Foi nomeado, em 2013, Embaixador do Brasil no Japão.

Agradecimento

Esta publicação só foi possível graças à dedicação, ao talento e à paciência dos Secretários Vicente de Azevedo Araujo Filho e Filipe Abbott Galvão Sobreira Lopes. Baseado em meu livro de 2007, *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*, este trabalho ganhou maior clareza e coerência graças a suas sugestões. Ambos colaboradores meus há alguns anos, acompanharam de perto o processo que culminou na Conferência Rio+20 e integraram a extraordinária equipe de jovens diplomatas que permitiu ao Brasil, em poucos dias, transformar um documento que vinha sendo negociado havia meses sem grande progresso, em documento consensuado por todos os países-membros da ONU.

Sumário

I. Introdução 13

II. A Conferência de Estocolmo 21

O Brasil na Conferência de Estocolmo 30

Conclusões 64

III. A Conferência do Rio 69

O Brasil na Conferência do Rio 84

Conclusões 113

IV. A Cúpula de Joanesburgo 117

O Brasil na Cúpula de Joanesburgo 135

Conclusões 152

V. A Rio+20 157

O Brasil na Rio+20 166

O Futuro que Queremos 172

Conclusões 176

VI. Considerações Finais 181

Bibliografia 191

I

Introdução

A realização da Rio+20 permitiu o fortalecimento do conceito de desenvolvimento sustentável como uma das questões centrais do mundo moderno, não deixou dúvida quanto ao espaço que os temas ligados à questão ambiental haviam conquistado nos mais diversos setores da sociedade brasileira e tornou 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 o contexto muito mais amplo de sustentabilidade e da necessidade de evitar que a questão ambiental seja tratada de forma isolada das questões políticas, econômicas e sociais. Esta evolução deve-se, em grande parte, à forma como foi tratado o tema no âmbito multilateral, cujos quatro 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 consequência 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. Graças aos países em desenvolvimento, o tratamento da questão ambiental se deu no contexto da agenda social e econômica da ONU.

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. 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, porém 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 e consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável como o objetivo que exige equilíbrio entre "três pilares": as dimensões econômica, social e ambiental.

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.

A Rio+20, portanto, pertence a uma família de reuniões que só têm ocorrido a cada dez ou vinte anos, o que é muito diferente, por exemplo, de conferências como a de Copenhague (COP 15, 2009), convocadas anualmente no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

A Rio+20 mobilizou a imprensa e renovou o interesse dos brasileiros pelo desenvolvimento sustentável. Se juntarmos a isso o número elevadíssimo de atividades paralelas, organizadas pelos mais diversos setores da sociedade civil, já seria o suficiente para justificar o esforço do Governo brasileiro em organizar a maior Conferência das Nações Unidas de todos os tempos. Grande parte das avaliações, até o momento, indicaria que as atividades paralelas e os seus resultados parecem ter sido mais relevantes que a própria Rio+20.

Apesar disso, não se pode perder a perspectiva de que a Rio+20 foi, antes de mais nada, uma conferência essencialmente diplomática, que complementou processo iniciado em 1972 com a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. Vinte anos depois, ocorreu a Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), seguida, em 2002, pela Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo.

Uma avaliação da Rio+20 tem de partir também da aceitação de que se deve entender o que foi conseguido para o curto prazo, interpretar os resultados como uma nova agenda em que foram reordenadas as prioridades e, finalmente, compreender o que pode ser feito a médio e longo prazos. Segundo a Ministra Izabella Teixeira, em discurso proferido em nome do Brasil perante a plenária da Rio+20,

> não só teremos condições de considerar os custos ambientais do desenvolvimento, que atualmente deixamos para serem pagos pelas gerações futuras, como temos a oportunidade de enfrentar uma das principais falhas do modelo econômico que temos seguido nos dois últimos séculos: a tendência de gerar desigualdade[1].

O Brasil, tradicionalmente um dos países mais atuantes dentro do sistema das Nações Unidas, ocupou posição de particular importância nas discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável 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 quatro conferências, as posições do Brasil asseguraram-lhe um papel de liderança reconhecido, mesmo quando polêmico. O for-

1 TEIXEIRA, Izabella. Discurso na plenária da Rio+20 em nome do Brasil, Rio de Janeiro, 21 de junho de 2012.

te 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, desde os anos 60, 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 se fortaleceu ainda mais nos anos subsequentes, 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 quatro conferências, dar ênfase às questões que considerava cruciais para o seu desenvolvimento. As negociações na área de meio ambiente e desenvolvimento sustentável passaram a ter consequências 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, tem 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.

II

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[2] e "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"[3]. O Secretário-Geral da Conferência, o canadense Maurice Strong, na cerimônia de abertura, declarou que Estocolmo lançava "um movimento de libertação, para livrar o homem da ameaça de sua escravidão diante dos perigos que ele próprio criou para o meio ambiente"[4]. Não há dúvida de que a Conferência permitiu elevar o patamar

2 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".

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

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

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"[5].

Fora dos dois centros de poder, que constituíam os polos 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

5 AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*, p. 302.

países em desenvolvimento, as novas ideias e os desafios desenvolviam-se no contexto aparentemente incontornável da Guerra Fria. Como diz o economista indiano Amartya Sen:

> Os EUA e o Ocidente estavam dispostos a apoiar governos não democráticos, se estes fossem suficientemente anticomunistas, e a União Soviética e a China apoiavam governos que adotassem posições similares às suas, independentemente de adotarem políticas internas anti-igualitárias[6].

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"[7]. 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.

6 SEN, Amartya. *Development as Freedom*, p. 183.

7 ALMINO, João. *Naturezas Mortas: ecofilosofia das relações internacionais*, p. 30.

Entretanto, a força do movimento ecológico, nos anos 60, vem, sobretudo, do fato de as consequências 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 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 ideias 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 "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 consequências 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 com 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[8], é um importante exemplo de "modelo pessimista" do desenvolvimento em função dos recursos naturais. O livro, escrito por diversos autores sob

8 TIETENBERG, Tom. *Environmental and Natural Resource Economics*, p. 4.

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:

> cenários foram desenvolvidos, testados a partir dos conhecimentos existentes, revisados, caso necessário, e 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[9].

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 ideias 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

9 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.

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":

> não há dúvida de que o longo estágio de 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[10].

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 Assembleia 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

10 ROWLAND, Wade. *The plot to save the world*, pp. 23-24.

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"[11].

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

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

da Conferência, "a luta para preservar o meio ambiente global exigia ação internacional, e somente as Nações Unidas estavam preparadas para encorajar e coordenar essa ação"[12]. 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 ideias progressistas – do que de maneira positiva, como um mecanismo de introdução e fortalecimento de algumas ideias progressistas, de maneira imperfeita, mas consideravelmente democrática.

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.

12 ROWLAND, Wade. op cit, p. 135.

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 Coreia 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[13].

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 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

13 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.

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 consequências 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[14]. 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"[15]. O Brasil acabaria sendo

14 ROWLAND, Wade. *The Plot to save the World*, p. 118.

15 MINISTÉRIO DO INTERIOR. *Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente*, pp. 1 e 2.

alvo de críticas – inclusive no contexto das negociações –, mas certamente não foi um alvo preferencial do Governo sueco durante a Conferência[16].

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[17].

16 Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

17 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 tricampeonato 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 recordes 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[18], 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, 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"[19].

18 Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

19 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.

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 partir da segunda sessão do Comitê Preparatório, realizada em Genebra em fevereiro de 1971, a Conferência já estava de fato em curso[20].

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

20 Ibid, p. 13.

> manutenção do *status quo* econômico mundial, se valessem da "via ambiental" para tentar justificar procedimentos e estratégias imobilistas[21].

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 ressurreição, em pleno século XX, da teoria do selvagem feliz, de Rousseau, que deu sabor e colorido a todo o romantismo francês[22].

Jean-Jacques Rousseau era apontado naquele momento como um precursor do pensamento ambiental. Segundo o professor suíço Bernard Gagnebin, "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 ideia de progresso estava impregnada em todos os espíritos"[23]. A busca de justificativa para o ambientalismo moderno no Romantismo não era um argumento aceitável para a grande maioria

21 PEDROSA, Vera. *O Meio Ambiente dez anos após Estocolmo: a perspectiva brasileira*, p. 29.

22 AMADO, Rodrigo, op cit, p. 183.

23 GAGNEBIN, Bernard. "Jean Jacques Rousseau" In: *Enciclopeadia Universalis*, Corpus 16, p. 202.

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 "dos direitos humanos codificados pela Revolução Francesa"[24].

Não há duvida de que o discurso ambientalista tinha forte influência do Romantismo[25], 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"[26]. O ativista verde Peter Staudenmaier, estudioso da "ala verde" do partido nazista, afirma que "desde seu início [...] a ecologia estava ligada a um quadro político intensamente reacionário"[27]. O próprio Ernst Haekel, biólogo que cunhou, em 1867, o termo "ecologia", acreditava na superioridade da raça nórdica e opunha-se à mistura racial.

---

24 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.

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

26 Ibid, p. 28.

27 STAUDENMAIER, Peter. *Fascist Ecology: The Green Wing of the Nazi Party and its Historical Antecedents*. Institute for Social Ecology website, Vermont.

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[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, "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"[29].

Seria tentador associar os resultados das novas pesquisas sobre o ecologismo na Alemanha nazista com

28 ALMINO, João, op cit, p. 28.

29 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".

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[30] parece fortalecida pelo revisionismo histórico da figura de Darré[31]. 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:

> 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

30 ALMINO, João, op cit, p. 29.

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

> 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[32].

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:

> 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.

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

32 ROWLAND, Wade, op cit, pp. 15-18.

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"[33]. Strong demonstrou, 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 "quando me tornei secretário-geral da Conferência [...] havia um forte movimento por parte dos países em desenvolvimento, liderado pelo Brasil, de boicotar a Conferência"[34]. 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 comércio

33 Ibid.

34 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.

> internacional, os países desenvolvidos apresentaram alguns sinais de uma consideração mais construtiva em relação aos problemas dos países subdesenvolvidos[35].

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 Assembleia 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 ideias quanto Araújo Castro, mas tinha profunda cultura e particular talento para estruturar argumentos pontuais. A forte personalidade, o talento negociador 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

35 AMADO, Rodrigo, op cit, p. 193.

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 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[36]. 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"[37].

36 Entrevista ao autor, Washington, outubro de 2003.

37 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo*, p. 2.

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

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, graças à sua inserção no contexto da agenda de desenvolvimento econômico e social. O próprio Strong[38] confirma, em texto publicado em 2003, que a reunião "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 Almeida, único diplomata entre todos os

38 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.

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 "ecodesenvolvimento" – 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"[39].

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"[40]. 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.

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

40 FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*, p. 113.

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 consequência do subdesenvolvimento e da pobreza. O Relatório propunha princípios e ações que se tornaram argumentos clássicos nas negociações de meio ambiente, como as referências às "principais ameaças que podem surgir para as exportações de países em desenvolvimento em consequência das preocupações ambientais dos países desenvolvidos", ou à necessidade de "monitorar a criação de barreiras não tarifárias baseadas em preocupações ambientais"[41] e de que:

> 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[42].

41 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.

42 Ibid, p. 34.

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

> 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 consequência 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[43].

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[44].

No documento de trabalho que apresentou na Reunião, o representante brasileiro estrutura uma verdadeira teoria sobre a inter-relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, e consegue, de forma extraordinariamente

43 Ibid. p. 4.

44 Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

direta e sucinta, criar argumentos que constituem a base de conceitos que, fortalecidos desde 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

> 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[45].

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 que vão de

45 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.

atividades ambientais capazes de provocar excessivas limitações econômicas, a casos de atividades econômicas cujas consequências 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[46].

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

> 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 "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[47].

As teses de controle do crescimento populacional e limitações ao crescimento são rejeitadas por representarem

46 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.

47 OZÓRIO, Miguel, op cit, pp. 3 e 4.

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:

> 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[48].

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

> 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[49].

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

48 Ibid, p. 9.

49 Ibid, p. 14.

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"[50], "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 ambiente, diante da ausência de desenvolvidos: "Como podemos começar a ver, a longo prazo os próprios objetivos do desenvolvimento tornam-se ambientais por natureza"[51]. 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

50 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.

51 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 prepa- ração da Conferência de Estocolmo*, p. 12.

elementos que poderiam prejudicar a posição do Brasil[52] e dos países em desenvolvimento. Iniciou-se, assim, esforço destes países para elaborar um projeto de Resolução a ser apresentado à XXVI Assembleia Geral das Nações Unidas. Em outubro, em Lima, a Delegação do Brasil à Reunião Ministerial do Grupo dos 77 articulou a negociação de anteprojeto de texto de Resolução, com o título de "Desenvolvimento e Meio Ambiente", que acabaria sendo apresentado pela presidência do Grupo dos 77 na Assembleia Geral.

A atuação do Brasil na XXVI Assembleia 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 ideias 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 Assembleia Geral representou, também, ocasião para que tanto o Representante Permanente junto às Nações Unidas, Embaixador Sergio Armando 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

52 PEDROSA, Vera, op cit, p. 42.

os países em desenvolvimento "estão sendo chamados para compartilhar o fardo da preservação da ecologia, enquanto a guerra contra a pobreza é ainda considerada uma "petite guerre" (pequena guerra). Frazão denunciou, também, o "a tendência maliciosa pela qual antigos padrões de paternalismo colonial estão sendo substituídos por perspectivas pseudocientíficas que buscam justificar o não desenvolvimento"[53].

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 consequências e conclui:

> 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[54].

53 FRAZÃO, Sergio Armando. Discurso na II Comissão. XXVI Assembleia 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.

54 OZÓRIO, Miguel. Discurso na II Comissão. XXVI Assembleia 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.

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, "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:

> 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[55].

As palavras do representante brasileiro causaram reação violenta do representante norte-americano, Daniel Patrick Moynihan, que, em seu discurso, acusou de paranoica

55 Ibid, p.17 e 22.

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 "trabalho árduo". O Representante brasileiro, em resposta brilhante, demonstrou que todas as "paranoias" 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:

> para ele [Moynihan], o subdesenvolvimento é o resultado da preguiça nas regiões mais pobres, e a riqueza é o resultado do 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[56].

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 "conspiração sagrada"[57]. A atitude brasileira não significava bloquear a agenda ambiental

56 OZÓRIO, Miguel. Discurso na II Comissão. XXVI Assembleia 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.

57 Entrevista ao autor, Washington, outubro de 2003.

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 a não inclusão de cláusula de notificação prévia no texto do Princípio, em que se lia:

> Deve ser fornecida pelos Estados informação 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[58].

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

Às vésperas da Conferência, a Argentina fez circular uma proposta de emenda aditiva ao Parágrafo 20: "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"[59], 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, 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 ganhado 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

59 PEDROSA, Vera, op cit, p. 49.

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*[60].

O Brasil, porém, foi surpreendido pela rapidez dos trabalhos do Comitê *ad hoc*, teve de abandonar as "táticas dilatórias"[61] 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 Assembleia Geral"[62]. O tema seria negociado, pelos Chanceleres da Argentina e do Brasil, durante a XXVII Assembleia Geral, o que resultaria na apresentação conjunta de texto sobre cooperação entre Estados no campo do meio ambiente, aprovado sob a forma da Resolução 2995[63]. O Princípio 20, assim, não constou da Declaração de Estocolmo,

60 Anexo E do Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, pp. E4 e E5.

61 Ibid, pp. E7 e E8.

62 Ibid, p. E8.

63 PEDROSA, Vera, op cit, pp. 65-66.

o que não impediu a Argentina de continuar sua cruzada pela consulta prévia obrigatória em outros foros[64].

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 [...][65].

O Relatório refere-se, principalmente, aos países nórdicos, cujas atitudes com relação às posições brasileiras, segundo Henrique Brandão Cavalcanti, eram muito mais

64 Ibid, pp. 66-67.

65 MINISTÉRIO DO INTERIOR, op cit, pp. 23-24.

negativas do que a dos demais países desenvolvidos[66]. Segundo Wade Rowland,

> 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[67].

A Delegação brasileira, no entanto, havia tornado possível o que Iglesias chamaria "a grande reconciliação intelectual de Estocolmo: desenvolvimento e meio ambiente"[68]. 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

66 Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

67 ROWLAND, Wade, op cit, p. 55.

68 GUIMARÃES, Roberto Pereira. *Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil*, p. 287.

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 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"[69].

No auge do regime militar, o Brasil, portanto, defendeu uma agenda que, nos anos subsequentes, 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.

69 LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões*, pp. 86-87.

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 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 e social representava uma alternativa construtiva e comprovou-se uma opção política acertada, uma vez que, até hoje, permanecem sob esta ótica as negociações ambientais.

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[70].

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

Conclusões

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*[71] 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

70 MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*, p. 271.

71 Ibid.

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 "microscópica agência das Nações Unidas, perdida em Nairóbi"[72] cuja difícil função, desde a sua criação, é a de estimular e coordenar

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

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[73].

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[74]. O PNUMA, no entanto convidou as ONGs com interesse na área ambiental a apoiar as Nações Unidas "com vistas a obter o mais amplo grau de cooperação e coordenação possível"[75]. Em Estocolmo, ficou clara a diferença entre ONGs naturalistas ou conservacionistas, mais tradicionais, e as ONGs ambientalistas militantes, que

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

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

75 Ibid, Resolução 2997 (XVII), citada p. 97.

colocavam em questão o desenvolvimento baseado na industrialização e que passaram a ter papel muito mais destacado na evolução do debate ambiental[76].

Estocolmo teve, segundo Roberto Guimarães, "um efeito galvanizador dentro das sociedades nacionais"[77], 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, "dificilmente podiam preencher uma mesa de reuniões"[78]. 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[79].

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,

76 LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*, p. 169.

77 GUIMARÃES, Roberto Pereira, op cit, p. 286.

78 Ibid.

79 Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

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.

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[80].

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

> A Conferência de Estocolmo trouxe claramente à tona as diferenças entre as posições dos países em desenvolvimento e daqueles mais industrializados, mas não 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[81].

80 ROWLAND, Wade, op cit, p. 100.

81 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.

III

A Conferência do Rio

Os números da Conferência do Rio são eloquentes: 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[82]. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED, em inglês) foi convocada para

> elaborar 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[83].

82 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.

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

O Secretário-Geral da Conferência, novamente Maurice Strong, declarou, no último dia de reunião, que a Conferência do Rio havia sido "um momento histórico para a humanidade"[84].

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[85] –, 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

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

85 ROWLAND, Wade, op. cit., p. 53.

havia impregnado, ao longo de quatro décadas, em quase todas as dimensões do relacionamento entre os 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"[86].

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 economias 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"[87]. 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

86 LAFER, Celso. Discurso no Seminário Rio +10. Rio de Janeiro, 25 de junho de 2002.

87 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Estratégias para um Projeto Nacional*, p. 7.

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 de países no mundo com sistemas democráticos tenha crescido de 24,6 para 45,4%[88] 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, "pessoas inteligentes e sensíveis podem ter opiniões muito diferentes sobre proteção do meio ambiente"[89]. 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.

88 BREITMEIER, Helmuth & RITTBERGER, Volker, op cit, citado p. 140.

89 KOLSTAD, Charles D. *Environmental Economics*, p. 30.

Segundo João Almino, este "se apóia na negação do antropocentrismo"[90] e, segundo Kolstad, "vê o ser humano como apenas outra espécie que não deveria ter direitos especiais com relação aos recursos naturais"[91]. 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 "nova alternativa ao crescimento econômico *per se*"[92].

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"[93]. Segundo Egon Becker,

> 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[94].

90 ALMINO, João, op cit, p. 39.

91 KOLSTAD, Charles D., op cit, p. 30.

92 Ibid, p. 31.

93 ALMINO, João. op cit., p. 100.

94 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.

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 consequências para a economia mundial, também obrigou os países a enfrentar, no curto prazo, uma das maiores ameaças vistas pelos ecologistas: a escassez 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[95] chama de "pensamento ecológico tecnocêntrico otimista", que defende a ideia 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)"[96].

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[97].

95 ALMINO, João. op cit, pp. 50-51.

96 Ibid, p. 51.

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

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, "tende a envolver ecologistas que estenderam sua disciplina e seu paradigma para levar em consideração os seres humanos e a economia". A segunda "tende a envolver economistas que estenderam sua disciplina e seu paradigma para levar em consideração o meio ambiente"[98].

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

> o argumento econômico é muitas vezes mais poderoso, especialmente quando, como ocorre frequentemente, 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[99].

Segundo os mesmos autores, a essência da economia ambiental:

> repousa em uma sequência de etapas lógicas: avaliação da importância econômica da degra-

98 KOLSTAD, Charles D, op cit, p. 5.

99 TURNER, R. Kerry, PEARCE, David and BATEMAN, Ian, op cit, p.VIII.

> dação ambiental, busca das causas econômicas da degradação, e desenvolvimento de incentivos econômicos para desacelerar, parar e reverter a degradação[100].

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: 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"[101]. 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

100 Ibid, p.VII.

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

suspeitas de condicionalidade e protecionismo verde são procedentes"[102].

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:

> 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[103].

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

102 Ibid, p. 165.

103 WORLD COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Our Common Future*, p. 211.

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 "novos parâmetros para as relações internacionais"[104].

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 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

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

apresentar, duas vezes ao ano, os resultados das avaliações da destruição da camada de ozônio e suas consequências. 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:

> elaborar um acordo internacional baseado em uma teoria científica não comprovada de que certos químicos antropogênicos podiam destruir um remoto gás na estratosfera e, consequentemente, provocar dano eventual à saúde humana e ao meio ambiente em futuro distante[105].

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"[106]. Nesse

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

106 LE PRESTRE, Philippe, op cit, p. 36.

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"[107].

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 pensa que o problema foi 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"[108]. Esse fenômeno, segundo John Kingdon[109] afeta igualmente os governos, "quando os funcionários se

107 Ibid, citado p. 78.

108 Ibid.

109 Ibid.

dão conta de que todo sucesso não será alcançado sem custos econômicos, sociais e políticos".

A estagnação de boa parte da economia europeia 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, para que reduzam sua pequena participação na degradação do meio ambiente, através de um processo de transferência e de magnificação de responsabilidades[110].

O Relatório Brundtland foi o resultado de cerca de quatro anos de trabalho da Comissão Mundial para Meio Ambiente e Desenvolvimento, instituída pela Assembleia 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,

110 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, op cit, pp. 15 e 16.

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[111].

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 sexagésima ratificação (o Brasil a ratificou

111 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 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'").

em 1988). A Convenção da Basileia 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[112], ou "a mais importante reunião na história da humanidade", segundo José Lutzenberger[113], representou, certamente, o momento em que o meio ambiente despertou maior interesse em todo o século XX.

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

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

113 LUTZENBERGER, José. *Discurso na I Sessão do Comitê Preparatório da Conferência de 1992*. Nairóbi, 29 de agosto 1990.

a importante pesquisa "O que o brasileiro pensa sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável?"[114]. 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, consequências de crises 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,

114 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.

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 consequências 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[115], 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"[116]. A "simpatia" pela questão ecológica espalhou-se pelo país, as ONGs ganharam mais força no combate às agressões contra o patrimônio ambiental[117], mas os inegáveis progressos na legislação ambiental não asseguravam aos Governos Federal, Estaduais e Municipais a capacidade e os meios de combater efetivamente os

115 Entrevista ao autor, Brasília, setembro de 2003.

116 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*, pp. 56-57.

117 Lei 7347, de 27 de julho de 1985.

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 haver 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*: "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"[118]. O grande 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[119].

O que levou o Governo do Presidente José Sarney, em dezembro de1988, a propor o Brasil para sede da segunda

118 LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*, p. 82.

119 CRESPO, Samyra, op cit, p. 62.

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[120]. Não era mais a poluição – que havia sido satisfatoriamente contornada nos países mais ricos – que dominava a 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 consequências 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 "Grandes incêndios na Amazônia, provocados pelo homem, relacionados ao aquecimento global", e o editorial do mesmo jornal "Quem está queimando a Amazônia?". Na realidade, o verão de 1988 no hemisfério Norte é lembrado

120 Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

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"[121].

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 consequências 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 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 "Este ano a Terra falou, como Deus anunciando o dilúvio a Noé. Sua mensagem

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

foi em alto e bom som, e repentinamente as pessoas passaram a ouvir e a pensar sobre as consequências dessa mensagem"[122].

O Governo do Presidente José Sarney, apesar de concentrado nos inúmeros problemas internos, em plena Assembleia 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[123]. 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

122 Ibid.

123 MESQUITA, Fernando César de Moreira. *Políticas de Meio Ambiente no Brasil*, pp. 15 e 16.

Permanente junto às Nações Unidas, na Segunda Comissão da Assembleia Geral, o Brasil apresenta sua candidatura para sediar a planejada Conferência de 1992 sobre questões ambientais – "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 foi 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[124]. 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

124 VENTURA, Zuenir. *Chico Mendes, Crime e Castigo*, p.10.

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, foi 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.

O processo pelo que passou, dentro do Ministério das Relações Exteriores, a ideia 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 ideia 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"[125]. Como visto anteriormente,

125 Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

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"[126]. 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 Assembleia Geral das Nações Unidas, em outubro de 1988, sobre a possibilidade de copatrocinar um projeto de Resolução pelo qual se convocaria uma "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[127].

126 AMORIM, Celso. *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento*. Apresentação de Roberto Abdenur, p. 11.

127 Entrevista de Everton Vargas ao autor, Brasília, novembro de 2003.

Em Brasília, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, discutiu a ideia 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 por que 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 ideia na hora"[128].

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[129].

---

128 Entrevista de Paulo Tarso Flecha de Lima ao autor, Brasília, novembro de 2003.

129 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 Assembleia Geral, 2 de dezembro de 1971). Nenhum

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 ideias 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 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 estender-se, por exemplo, às florestas tropicais. As florestas, tradicionalmente valorizadas por sua beleza,

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.

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 ideia, 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 ideia 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[130]. 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 "lícito, porém deselegante, massacrar sua própria população". Essa nova "doutrina", que desafiava abertamente o conceito de soberania, imporia o "dever de assistência a povo em perigo"[131]. No ano seguinte, diante do foco mediático sobre o meio ambiente, surgiram vozes que defendiam o desenvolvimento da "doutrina" para "massacres ambientais".

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

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

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[132]. Mesmo assim, ganhou adeptos a ideia 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.

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[133]. 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"[134]. 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

132 Ibid.

133 Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

134 Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

organismo supranacional de defesa do meio ambiente. O Governo brasileiro manifestou oficialmente "perplexidade e desagrado" pelo incidente que tomou proporções consideráveis[135].

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.

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 punham em questão a capacidade brasileira de enfrentar o desafio de proteger o patrimônio ambiental[136]. Isto se reflete, por exemplo, em discursos como o de Paulo

135 DAUNAY, Ivo. *Financial Times*, 7 de abril de 1989.

136 Entrevista ao autor, Brasília, outubro de 2003.

Nogueira Batista, um ano depois de o Brasil se oferecer para sediar a Conferência: "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" [137].

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

> 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 com os países de todas as outras regiões em busca de soluções para os grandes problemas que afetam o meio ambiente global[138].

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.

137 BATISTA, Paulo Nogueira. Discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, 23 de outubro de 1989.

138 REZEK, Francisco. Discurso na Reunião Preparatória da América Latina e do Caribe, Cidade do México, 5 de março de 1991.

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[139].

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 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[140].

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

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

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[141], 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 diagnosticadas em 1972 pelos responsáveis pela política externa brasileira.

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

> [...] Tanto a continuação do estudo do tema das inter-relações (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[142].

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"[143]. 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

142 PEDROSA, Vera, op cit, pp. 150 a 152.

143 Entrevista ao autor, Brasília, novembro de 2003.

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[144], era um 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

144 FEARNSIDE, Philip, TARDIN, Antonio Tebaldi e MEIRA FILHO, Luiz Gylvan. *Deforestation Rate in Brazilian Amazonia*.

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[145]. 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 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

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

suposta decadência da cidade"[146]. 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 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

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

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[147].

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 sob

147 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, pp. 65-66.

a égide da Assembleia 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 CO_2, 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 anteriormente, 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"[148].

Esperava a Delegação brasileira que a Agenda 21 e a Declaração do Rio se transformassem em acervo conceitual

148 COELHO, Pedro Motta Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico" In: *Caderno do IPRI*, n. 18, p. 32.

que poderia pautar etapas subsequentes 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"[149].

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 "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"[150].

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

149 RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção do Brasil*. p. 148.

150 STRONG, Maurice. *Where on Earth are We Going?*, p. 226.

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"[151].

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 europeia 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 nos EUA e na Europa. Os principais problemas ambientais dos países ricos passaram a ser legitimamente nossos. Ao mesmo

151 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, op cit, p. 11.

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"[152].

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.

Conclusões

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 consequências da globalização. Entretanto, vários aspectos apontam para as dificuldades que a globalização representa para a tentativa de se impor o desenvolvimento

152 GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 201.

sustentável como novo 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 – "A pergunta que o Rio esquece"[153], 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"[154].

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

153 THE ECONOMIST, 30 de maio de 1992, p. 12.

154 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.

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.

IV

A Cúpula de Joanesburgo

Pela Resolução 55/199 da Assembleia 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 "o registro da década desde a Cúpula da Terra é principalmente uma demonstração de

progresso penosamente lento e de uma crise ambiental que se aprofunda"[155].

Apesar de enriquecimento do arcabouço jurídico negociado no âmbito das Nações Unidas com consequências 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 resultados: "como ocorre frequentemente, nossa compreensão – popular e científica – foi mais rápida do que a nossa resposta política"[156].

Os dez anos que se seguiram à Conferência do Rio constituíram o período de maior crescimento econômico da história, até a década seguinte. 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,

155 TIME. World Summit Special Report, 26 de agosto de 2002, p. 22.
156 Ibid.

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 "a mais urgente questão da atualidade, algo debatido nas salas de reuniões das empresas, nos jornais e nas escolas de todo o mundo"[157].

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 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 "três principais instituições que administram a globalização: o FMI, o Banco Mundial e a OMC"[158]. Como diz Egon Becker:

157 STIGLITZ, Joseph. *Globalization and its Discontents*, p. 4.

158 Ibid, p. 10.

> 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[159].

Em pouco tempo, entretanto, a globalização monopolizou o debate, ocupando muito do espaço que, 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, "a globalização não conseguiu reduzir a pobreza nem conseguiu assegurar a estabilidade"[160].

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 neoliberais de levá-los à superação de seus problemas. Esse questionamento da fórmula de desenvolvimento econômico, preconizada pelo Consenso de Washington, teve importantes repercussões políticas nos países em desenvolvimento democráticos.

159 BECKER, Egon, op cit, p. 287.

160 STIEGLITZ, Joseph, op cit, p. 6.

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.

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"[161]. 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[162].

A última década do século XX havia sido extraordinária do ponto de vista de crescimento econômico, mas favorecera

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

162 Telegrama 608 da Missão em Nova York, de 28 de março de 2002.

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:

> até aparecerem os manifestantes, havia pouca esperança de mudança e não havia espaço para protestos [...]. Foram os sindicalistas, os estudantes e os ambientalistas – cidadãos ordinários –, manifestando-se nas ruas de Praga, Seattle, Washington e Gênova, que puseram a necessidade de reformas na agenda do mundo desenvolvido[163].

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

163 STIEGLITZ, Joseph, op cit, p. 9.

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 prazos, 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, 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 eloquentes: 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 "que expressam profunda frustração

pela irresponsabilidade dos manifestantes antiglobalização são os mesmos que lideram os países que mais ganham com esse terrível comércio [de armamento]"[164].

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 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

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

> 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[165].

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[166]. 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

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

166 THE ECONOMIST. *Survey: How many planets?*, 6 de julho de 2002, pp. 13-15.

e consumo, mas, sim, com intervenções em áreas críticas, onde progressos visíveis para as 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: "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?"[167].

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.

167 Ibid, p. 5.

Uma questão-chave nas negociações internacionais de meio ambiente é o papel desempenhado pelos Estados Unidos. Como aponta James Gustave Speth, "o país mais poderoso 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"[168].

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:

> 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[169].

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

169 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 Assembleia 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 "a ampla, porém paroquial, preocupação americana a respeito do poder sufocante do governo central é transferida para a arena internacional"[170].

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[171], 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

170 FOOT, Rosemary, MACFARLANE, S. Neil and MASTANDUNO, Michael (Eds.). *US Hegemony and International Organizations*, pp. 3 e 11.

171 HOPGOOD, Stephen, op cit, pp. 141-150.

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 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"[172].

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 europeia já sofrera modernização em função de ajustes provocados pelas crises do petróleo e pela cada vez mais severa legislação ambiental na União Europeia. Do lado norte-americano, no entanto, "as ambiguidades 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 à custa dos EUA"[173]. O governo de George Bush, em 1992, conseguiu negociar

172 AMADO, Rodrigo, op cit, p. 318.

173 HOPGOOD, Stephen, op cit, p. 149.

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 "fariam a sua parte somente para cumprir com sua política interna, e não [...] por obrigações que resultassem do documento proposto"[174].

Em 1997, no entanto, enquanto o Governo de Bill Clinton negociava o Protocolo de Quioto, "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"[175]. O Governo Clinton assinou o Protocolo, mesmo sabendo que não poderia ser ratificado naquele momento: "isto poderia ter acontecido se Al Gore tivesse sido eleito Presidente"[176].

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

174 Ibid, p. 150.

175 Ibid.

176 Ibid, p. 160.

um documento capital do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, um dos pilares da posição do G-77 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 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 equidade do que pelo recrudescimento das divergências Norte-Sul [...] e do surgimento de agendas seletivas de cooperação"[177].

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

177 LAFER, Celso. Discurso na Conferência Rio + 10, Rio de Janeiro, 25 de junho de 2002.

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 governança 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 de um determinado processo. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo[178].

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

178 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.

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[179]. A atitude seria, antes de 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[180].

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

179 TÖPFER, Klaus. Discurso no Ministério do Meio Ambiente, Brasília, agosto de 2003.

180 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.

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, "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"[181].

O contexto no qual se desenvolve a preparação da Cúpula de Joanesburgo é resumido por Kofi Annan: "Claramente, isto não é o Rio"[182]. Com suas deficiências e decepções, no entanto, Joanesburgo não deixou de representar uma etapa significativa na evolução da agenda do desenvolvimento sustentável.

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.

181 Time, op cit, p. 12.

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

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, 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"[183].

183 Entrevista ao autor, Brasília, outubro de 2003.

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 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"[184].

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"[185]. O Congresso passou a reagir muito mais 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

184 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.

185 GABEIRA, Fernando, "Congresso e Meio Ambiente" In: TRIGUEIRO, André, op cit, pp. 281 e 283.

entrevistados foi 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 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"[186].

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"[187].

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

186 CRESPO, Samyra, op cit, pp. 59-73.

187 Ibid, p. 72.

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"[188].

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"[189]. Na área de meio ambiente, isso se 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[190]. 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[191]. 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 seu poder não fosse desafiado no Acre,

188 GABEIRA, Fernando, op cit, p. 283.

189 Entrevista ao autor, Brasília, 2002.

190 BEZERRA, Maria do Carmo de Lima, FACCHINA, Marcia Maria e RIBAS, Otto. *Agenda 21 Brasileira, Resultado da Consulta Nacional*, p. 46.

191 BEZERRA, Maria do Carmo de Lima, FACCHINA, Marcia Maria e RIBAS, Otto. *Agenda 21 Brasileira, Ações Prioritárias*, p. 62.

sim, mas menos de quinze anos depois, entre os mais próximos companheiros de Chico Mendes, uma assumiria o Ministério do Meio Ambiente, outro se elegeria Senador pelo Acre, e um terceiro seria Governador do Acre[192].

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 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

192 VENTURA, Zuenir, op cit, p. 234.

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"[193]. Para esse papel, 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[194] 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

193 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. *Declaração de Joanesburgo e Plano de Implementação*. Apresentação de Marina Silva, p. 5.

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

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 G-77 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 G-77 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 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 –, G-77 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 Europeia 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"[195].

195 CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, op cit, p. 27.

Esse talvez seja um dos avanços mais significativos com relação ao Rio, onde os países produtores de 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 G-77 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 G-77 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 Europeia, 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"[196], 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

196 Telegrama 1159 da Missão em Nova York, em 12.06.2002.

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"[197].

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 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"[198].

Na opinião do Diretor do PNUMA em Nova York,Adnan Amin, a Delegação brasileira em Joanesburgo mostrou

197 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório da Delegação do Brasil: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*, pp. 57-58.

198 Telegrama 608 da Missão em Nova York, em 28 de março de 2002.

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[199]. Tanto Amin quanto JoAnn Disano[200] – 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 G-77 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[201].

199 Entrevista ao autor, Nova York, setembro de 2003.

200 Entrevista ao autor, Nova York, setembro de 2003.

201 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 G-77 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.

Conclusões

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 muitas 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 Europeia responsável pelo meio ambiente:

> 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[202].

Infelizmente, com o passar dos anos, essa afirmação parece excessivamente positiva.

A Conferência do Rio havia estabelecido um diálogo entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos que permitiu a aceitação 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 "a transição para um mundo globalizado está progredindo

202 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.

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 Rio+20 adotasse o nome que melhor refletisse o foco da Cúpula de Joanesburgo, seria "desenvolvimento sustentável e globalização"[203].

203 SPETH, James Gustave. "Two Perspectives on Globalization and the Environment". In: SPETH, James Gustave (Ed.). *World's Apart: Globalization and the Environment*, p. 2.

V

A Rio+20

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) realizou-se de 13 a 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro. O Segmento de Alto Nível, ocorrido entre os dias 20 a 22, foi presidido pela Presidente da República, Dilma Rousseff, e reuniu, segundo dados das Nações Unidas, 105 representantes em nível de Chefe de Estado e de Governo (57 Chefes de Estado, 31 Chefes de Governo, 8 Vice-Presidentes e 9 Vice-Primeiros-Ministros). Compareceram, ainda, 487 Ministros de Estado. Na semana anterior, entre os dias 13, 14 e 15, teve lugar a III Reunião do Comitê Preparatório. Entre 16 a 19 de junho, na qualidade de futuro Presidente da Conferência, o Brasil realizou consultas informais que resultaram na versão final do documento adotado, "O Futuro que Queremos". Nesses dias, ocorreram também os "Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável" e a maior parte dos numerosos eventos paralelos que constituíram a Cúpula dos Povos[204].

204 A Funag está publicando volume especial sobre a Rio+20 de autoria do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, com análise pormenorizada dessa Conferência.

Os dois temas principais da Rio+20 haviam sido acordados pelos Países-Membros das Nações Unidas na Resolução da Assembleia Geral 64/236: "economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza" e "estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável". Além disso, a Conferência referiu-se às lacunas de implementação dos compromissos acordados em Cúpulas anteriores e tratou de desafios novos e emergentes, como segurança alimentar e agricultura, água, energia, cidades, transportes, oceanos, saúde, emprego, biodiversidade, produção e consumo sustentáveis, gênero e criação de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A Rio+20 distinguiu-se em vários aspectos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Na Rio-92, foram adotados instrumentos internacionais negociados nos anos anteriores e que se tornaram fundamentais para o tratamento de mudanças do clima e de diversidade biológica, além da Agenda 21. Foram lançadas também negociações que resultaram na Convenção de Combate à Desertificação. A Rio-92 consagrou igualmente o conceito de desenvolvimento sustentável, que se consolidou ao longo dos anos como a integração dos três pilares do desenvolvimento: econômico, social e ambiental. A Rio-92 constituiu, assim, um ponto de chegada de processos multilaterais já maduros, em contexto político que coincidiu com o fim da Guerra Fria e com a afirmação do liberalismo econômico no plano global.

A Rio+20 realizou-se em circunstância histórica muito diferente. A crise financeira, iniciada em 2008 nos países

desenvolvidos, atingiu o sistema internacional como um todo, gerando instabilidade econômica, social e política. As crises energética e ambiental revelaram-se em toda sua profundidade; o multilateralismo foi posto em cheque em mais de uma ocasião.

O processo de negociação internacional havia sido iniciado em maio de 2010 em Nova York, com a realização da primeira reunião do Comitê Preparatório (Prepcom). Tendo em vista o exíguo tempo previsto para reuniões preparatórias oficiais – sobretudo comparado ao calendário de preparação da Rio-92 –, também foram realizadas "reuniões intersessionais" de caráter informal, distribuídas nos períodos entre Prepcom oficiais, bem como "rodadas de negociações informais", ao longo do primeiro semestre de 2012, com vistas a avançar na apreciação do projeto de documento final da Conferência.

A versão inicial do documento ("zero draft"), elaborada pelo Secretariado a partir das contribuições nacionais dos países e de outros atores, foi apresentada aos Estados-Membros em janeiro de 2012. Os Copresidentes do Comitê Preparatório foram o Embaixador John Ashe, Representante Permanente de Antígua e Barbuda junto às Nações Unidas em Nova York, o Embaixador In-kook Park, Representante Permanente da República da Coreia junto às Nações Unidas em Nova York até julho de 2011, e o Embaixador Kim Sook, Representante Permanente da Coreia a partir daquela data. O Secretário-Geral da Conferência foi o chinês Sha Zukang, Subsecretário-Geral para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

O Brasil organizou duas reuniões de consultas informais, no Rio de Janeiro, em agosto de 2011 e abril de 2012, incluindo, além de membros do G-77+China, delegações de União Europeia, EUA, Japão, México e outros. As consultas enfocaram os temas mais sensíveis da negociação, como energia, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e governança. Consultas mais restritas foram realizadas pelo Brasil com países da América Latina e Caribe, em março de 2012, e com os países que compõem o grupo negociador de mudança do clima BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). Essas reuniões foram essenciais para que o Brasil identificasse com precisão as "red lines" dos países e grupos e para abrir caminho ao apoio que a Presidência brasileira receberia na etapa final da negociação.

A partir do início do último Prepcom (13/6), o Ministro Patriota permaneceu no Rio para promover consultas com os Chefes de Delegação em seu Gabinete no Riocentro. Apesar dos esforços para aproximação de posições, apenas 37% do texto em negociação havia sido acordado. Na condição de futuro Presidente da Conferência, o Brasil assumiu, após o Prepcom, a condução de negociações informais ("Pre-Conference Informal Consultations") durante os quatro dias (16-19/06) que precederiam o Segmento de Alto Nível. Na noite do dia 15/06, a Delegação começou a trabalhar sobre a minuta de texto que recebera do Prepcom, fazendo as escolhas políticas necessárias em todos os temas, de forma a poder apresentar, no dia seguinte, versão limpa do texto que fosse capaz de obter o máximo apoio. Divulgado inicialmente no G-77+China, na tarde do dia 16, o texto

brasileiro foi muito bem acolhido pelo Grupo dos países em desenvolvimento.

Após intensas consultas e meticuloso trabalho de revisão, no final da noite de 18/06, o Ministro Patriota anunciou ao plenário da Conferência que o novo texto, preparado pelo Brasil, estaria disponível na página eletrônica das Nações Unidas às 7h da manhã e que o plenário seria reconvocado às 10h30 para considerá-lo. A pressão para reabertura do texto brasileiro – exercida em particular pela União Europeia, que pretendia estender a negociação ao longo do Segmento de Alto Nível – não foi aceita pelo Brasil, que obteve apoio dos demais países a essa posição. A versão brasileira de "O Futuro que Queremos", com as alterações oriundas das negociações, foi endossada informalmente pelo plenário de negociadores às 13h do dia 19 e adotada definitivamente pelos Chefes de Estado e de Governo ao final do Segmento de Alto Nível da Conferência, em 22 de junho, em sessão presidida pela Presidente da República, Dilma Rousseff, na presença do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon.

A conclusão das negociações antes da chegada ao Rio de Janeiro dos Chefes de Estado e de Governo, por meio de processo aberto, transparente e inclusivo, deu prova do comprometimento da Presidência brasileira com o êxito da negociação, bem como da capacidade de superar diferenças, por meio de soluções que permitiram o equilíbrio entre os interesses de todos. Nas palavras da Presidente Dilma, durante o encerramento da Conferência, "diziam que o multilateralismo estava agonizante. A Rio+20 mostrou que

o multilateralismo é um instrumento insubstituível de expressão global da democracia. Reafirmamos, na Rio+20, que esta é a via legítima para a construção de soluções para os problemas que afetam a todos, a toda a humanidade"[205].

Ao proceder assim, o Brasil estava determinado a demonstrar que Conferências internacionais podem e devem resultar em textos acordados em nível de negociadores, sem impor a Chefes de Estado e de Governo o exercício de negociar diretamente os textos da Conferência. Dessa maneira, os Chefes de Estado e de Governo foram ao Rio de Janeiro para manifestar apoio político às decisões. Conforme dito pela Senhora Presidente da República, em seu discurso de abertura da Rio+20, "somos governantes deste Planeta. Pelas nossas mãos passam decisões políticas que impactam o crescimento econômico, a inclusão social e a proteção ambiental. Temos a responsabilidade, perante a História e perante os nossos povos, de fazer da Rio+20 o momento de firmar compromissos para o futuro que queremos: o compromisso com a vida, com o bem-estar das pessoas, com o bem-estar de milhões de homens e mulheres que habitam este Planeta. Compromisso que será concretizado com o desenvolvimento sustentável que se pode traduzir em três palavras: crescer, incluir e proteger"[206].

Nesse contexto desfavorável, a adoção consensual de um documento abrangente, conceitual e operativo, representou a revitalização dos processos multilaterais,

205 Ibid.

206 ROUSSEFF, Dilma. Discurso na abertura da Rio+20, Rio de Janeiro, 20 de junho de 2012.

em particular aqueles relacionados ao desenvolvimento sustentável, que davam sinais de desgaste desde a COP do Clima de Copenhague (XV Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em 2009). O documento "O Futuro que Queremos" constitui, deste modo, ponto de partida conceitual e político para o estabelecimento de uma agenda global de desenvolvimento sustentável para o século XXI. Nas palavras da Presidente da República, Dilma Rousseff, em seu discurso de encerramento da Rio+20, "como dissemos desde o início de nossos trabalhos, a Rio+20 é um ponto de partida. É o alicerce de nosso avanço. Não é o limite, nem tampouco o teto do nosso avanço"[207].

A Rio+20 também teve êxito em integrar a sociedade civil ao processo multilateral, por meio dos inovadores "Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável". Concebidos pelo Governo brasileiro, os Diálogos engajaram mais de 60 mil pessoas em discussões virtuais e presenciais sobre temas prioritários da agenda internacional do desenvolvimento sustentável, a partir de plataforma de debate on-line, criada em parceria com o PNUD e coordenada por 30 universidades, brasileiras e estrangeiras. Entre os debatedores presentes no Rio, destacam-se o economista norte-americano Jeffrey Sachs, o Prêmio Nobel da Paz de Bangladesh, Muhammed Yunus, o Secretário-Geral da Rio-92, Maurice Strong, o pioneiro do "ecodesenvolvimento", Ignacy Sachs, e a geógrafa brasileira, Bertha Becker.

207 ROUSSEFF, Dilma. Discurso no encerramento da Rio+20, Rio de Janeiro, 22 de junho de 2012.

Os Diálogos foram organizados em dez painéis temáticos: Desemprego, trabalho decente e migrações; Desenvolvimento sustentável como resposta às crises econômicas e financeiras; Desenvolvimento sustentável para o combate à pobreza; A economia do desenvolvimento sustentável, incluindo padrões sustentáveis de produção e consumo; Florestas; Segurança alimentar e nutricional; Energia sustentável para todos; Água; Cidades sustentáveis e inovação; e Oceanos.

Por meio de votação do público e por indicação dos debatedores, 30 recomendações (três por painel) foram escolhidas e levadas aos Chefes de Estado e de Governo que integraram Mesas-Redondas durante o Segmento de Alto Nível da Conferência. Esse formato, inédito em conferências das Nações Unidas, constitui contribuição específica da Rio+20 para a melhoria qualitativa da participação da sociedade nos processos multilaterais sobre desenvolvimento sustentável.

No âmbito exclusivo da sociedade civil, milhares de representantes de organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas, trabalhadores, empresários e outros segmentos, reuniram-se em mais de mil eventos paralelos de diferentes formatos espalhados pela cidade do Rio de Janeiro. Eventos como o "Humanidade 2012", no Forte de Copacabana (organizado por FIESP e FIRJAN, entre outros), assim como o conjunto de iniciativas reunidas na "Cúpula dos Povos", recuperaram a memória ainda viva na sociedade brasileira do "Fórum Global" da Rio-92.

O Governo brasileiro organizou diversos eventos sobre desenvolvimento sustentável em paralelo à Conferência. Sob coordenação da Casa Civil, projetos governamentais foram exibidos no "Pavilhão Brasil", no Parque dos Atletas. O Ministério do Desenvolvimento Social, por sua vez, promoveu a "Arena Socioambiental", no Aterro do Flamengo, cujos Encontros Globais reuniram mais de 15 mil participantes. Destaca-se, ademais, a "ExpoBrasil Sustentável", exposição de soluções em sustentabilidade organizada pela FINEP/MCTI no Píer Mauá.

Independentemente das disposições do documento final, a Conferência deixou como legado para o Brasil a criação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+), com sede no Rio de Janeiro, projeto conjunto do Governo Federal e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com o Governo do Estado e a Prefeitura, o setor privado, instituições acadêmicas e outras entidades da sociedade civil.

O Centro Rio+ será constituído como instituição de caráter internacional, com vistas a tornar-se centro de referência para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo. Suas atividades estarão concentradas na busca de oportunidades para promover ações e soluções locais para os desafios de desenvolvimento sustentável, a partir de abordagem "bottom-up". Tendo em vista a elevada e crescente concentração da população mundial em áreas urbanas, o Centro também privilegiará o enfoque urbano, principalmente nos países em desenvolvimento.

O Brasil na Rio+20

A posição do Brasil foi elaborada no âmbito da Comissão Nacional para a Conferência Rio+20, criada por Decreto Presidencial de 7 de junho de 2011 e Copresidida pelo Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, e pela Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira. Composta por cerca de 70 integrantes, entre Ministros de trinta Pastas, parlamentares, Poder Judiciário e representantes de diferentes setores da sociedade, a Comissão manteve seis reuniões formais e várias em nível técnico. Após extensivas consultas, conduzidas pelos copresidentes e pelos outros dois Ministérios integrantes da Secretaria-Executiva da Comissão – Fazenda e Desenvolvimento Social – foi elaborado o documento de contribuição brasileira à Conferência, encaminhado pelo Itamaraty ao Secretariado das Nações Unidas em 1º de novembro de 2011.

O Grupo dos 77 + China (G-77) busca defender o "interesse coletivo do mundo em desenvolvimento". Esse grupo reúne mais de 130 países e tem imenso poder político na organização, pois, quando consegue uma posição consensual entre seus membros, atua em nome de mais de 80% da população do mundo. É sempre grande a expectativa do G-77 por resultados positivos para o mundo em desenvolvimento quando uma Conferência se realiza em um dos seus países-membros.

O Brasil participou ativamente do processo preparatório, em sua capacidade nacional, uma vez que não podia ocupar

a presidência antes do início da própria Conferência, no contexto do Grupo dos 77+China. O Brasil procurou, ao longo dos dois anos de negociação, promover diálogo entre os países em desenvolvimento, em busca de resultados suficientemente ambiciosos para satisfazer o interesse nacional, mas que pudessem ser aceitos por todos no Grupo. O Brasil optou por não presidir Grupos de Contato, apesar de participar ativamente de todos. Essa posição visava a fortalecer a sua posição como futuro Presidente da Conferência.

O G-77, que foi habilmente presidido, no ano de 2012, pela Argélia, continua a ser um Grupo de países extraordinariamente diversos com prioridades e preocupações diferentes. Os desafios para manter a coesão do G-77 foram muito grandes na preparação para a Rio+20. Diversos foram os incentivos para que houvesse divisão no Grupo. A mais notável foi a tentativa de fazer o Grupo Africano romper o consenso do G-77 para apoiar a posição de alguns países europeus de criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente. Nesse contexto, havia, até mesmo, os que procuravam convencer o Grupo de que nova categoria de "emergentes" deveria ser ressaltada, mas, no tocante aos principais temas da Conferência, o G-77 soube manter-se unido e houve amplo reconhecimento de que o texto proposto pelo Brasil evitava as principais ameaças identificadas pelo Grupo e continha as condições para que o mundo em desenvolvimento continuasse engajado nas negociações em torno do desenvolvimento sustentável. Muitas demandas de países individuais do Grupo, no

entanto, não foram contempladas. Apesar disso, a união do Grupo, mais uma vez, pareceu mais importante que as prioridades individuais de cada país. Diversos analistas reconhecem que a Rio+20 fortaleceu o G-77 e a posição dos países em desenvolvimento nessa agenda.

A posição dos países em desenvolvimento nas três Conferências anteriores (Estocolmo, Rio e Joanesburgo) caracterizava-se pela atitude reativa ante as iniciativas que quase sempre vinham de países desenvolvidos. Um país em desenvolvimento, como o Brasil, ao propor revisitar a questão do desenvolvimento sustentável, gerou profundas dúvidas tanto nos países desenvolvidos quanto nos demais países em desenvolvimento sobre a pertinência do exercício.

O tema do desenvolvimento sustentável e as Convenções do Rio, principalmente a de mudança do clima, permitiram delicado equilíbrio no debate Norte-Sul, ao se centrarem no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e por associarem a ação dos países em desenvolvimento ao apoio financeiro, tecnológico e de cooperação dos países desenvolvidos. Diante da perspectiva da Conferência, os países desenvolvidos estavam preocupados com a possível concentração dos debates nesses compromissos que haviam assumido, mas que nunca se concretizaram. Os países em desenvolvimento, por outro lado, temiam uma revisão ou diluição dos Princípios do Rio, que haviam sido a base sobre a qual haviam aceitado fortalecer a agenda do desenvolvimento sustentável. É claro que o receio dos

desenvolvidos era um dos principais incentivos do mundo em desenvolvimento, e vice-versa. Mas ambos os lados viam riscos elevadíssimos de a Rio+20 comprometer o que cada um considerava como o legado da Rio-92.

O que alguns veem como o novo patamar de influência dos "emergentes" na Rio+20 contrasta com o paradoxo da atuação da União Europeia: os europeus alegavam dar grande importância à Rio+20, mas diversos membros não foram representados no mais alto nível, e a maioria dos seus ministros presentes eram de meio ambiente, ou de cooperação. Os esforços para a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente – em vez de entidade que acentue a integração entre os três pilares, acoplado ao fortalecimento do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) – revelava o desejo de tratar isoladamente o meio ambiente, apesar de tantos anos de avanços na integração dos pilares econômico, social e ambiental, renegando o avanço conceitual da Rio-92, que foi a adoção do desenvolvimento sustentável como paradigma.

A União Europeia tem posição-chave nas negociações de desenvolvimento sustentável pelos notáveis êxitos nos seus esforços em áreas como transporte público, gestão de resíduos, tecnologias e legislação inovadoras, entre outros. No entanto, no Rio, não conseguiram mostrar uma visão global do que seria o futuro, reiterando apenas posições que permitiam manter sua tradicional liderança. A falta de ambição real confirmou-se pelo fato de não terem oferecido recursos financeiros e tecnológicos adicionais

para o desenvolvimento sustentável. Finalmente, a difícil situação do bloco, tendo em vista a crise econômica e financeira, acabou por mostrar que muitos dos seus líderes acreditavam que a Conferência não merecia a sua presença por considerarem – erroneamente – que se tratava de uma conferência ambiental. A União Europeia, que sempre defendeu que países em desenvolvimento dessem maior atenção ao meio ambiente, mesmo diante de outras prioridades, como combate à pobreza, acabou por mostrar que, quando a economia está em crise, a reação natural é reduzir o empenho pelo meio ambiente e pelo social.

Enquanto isso, todos os principais países "emergentes" enviaram presidentes ou primeiros-ministros, mostrando, assim, seu engajamento no fortalecimento do tratamento dos três pilares de maneira equilibrada. Os Estados Unidos, apesar da ausência do seu Presidente, tiveram como chefe de delegação a Secretária de Estado, numa demonstração, de que, para esse país, igualmente, a Rio+20 não era meramente ambiental. Os Estados Unidos, na Rio+20, tinham como prioridade associar a agenda do desenvolvimento sustentável à criação de empregos, ao crescimento econômico e ao desenvolvimento tecnológico, aproximando-se, assim, da posição dos países em desenvolvimento.

Qual era o objetivo do Brasil ao convocar e organizar a Rio+20? Para alguns, o fortalecimento de seu *status* de "emergente" e de um país que deseja ser a ponte entre o mundo em desenvolvimento e o mundo desenvolvido. Para outros, um país procurando reafirmar suas credenciais de

líder equilibrado, decidido a fortalecer o multilateralismo. A realidade está mais próxima de uma oportunidade para o País de reiterar o acerto do diagnóstico de 1992 de equilibrar os pilares econômico, social e ambiental e de manter a liderança do Brasil nessa área. Ao mesmo tempo, o País podia mostrar o quanto era diferente daquele que havia organizado a Rio-92. Enquanto, à época, enfrentava graves obstáculos nos três pilares – imensa desigualdade no pilar social, paralisia econômica, acoplada a elevados índices de inflação, e destruição da floresta amazônica –, o Brasil de hoje destaca-se por progressos nesses mesmos três pilares: diminuição da desigualdade, crescimento e estabilidade econômicos, e diminuição notável do desmatamento da Amazônia.

Na Rio+20, no entanto, o Brasil reiterou sua consciência de que ainda é um país em desenvolvimento. Ao presidir reunião importante e complexa, o Brasil, apesar das inúmeras dificuldades, optou claramente por não medir esforços em favor das aspirações do mundo em desenvolvimento, e não quis ser apenas o "campeão dos emergentes", como apontou o jornal *Le Monde*[208]. Concentrou-se em fortalecer o conceito de desenvolvimento sustentável como é compreendido pelos países do G-77.

Aqueles que menos apreciaram o resultado da Rio+20 são os que achavam que se tratava de conferência ambiental. O fato é que "O Futuro que Queremos" foi adotado por consenso. O documento foi aprovado porque

208 "Le Brésil, champion des émergents". *Le Monde*, 29 de junho de 2012.

reflete resultado consistente e equilibrado e constitui guia seguro e ambicioso para a agenda de integração das áreas econômica, social e ambiental nos próximos anos. Agora é necessário que governos e a sociedade civil trabalhem para que, no processo de implementação, esse espírito permaneça. Nas palavras da Presidente da República, Dilma Rousseff, por ocasião do encerramento da Rio+20, "cabe agora a todos nós – governos, organizações internacionais e sociedade civil – dar efeito e concretude ao que aqui decidimos. Agora é hora de agir"[209].

O Futuro que Queremos

O documento "O Futuro que Queremos" reafirma todos os Princípios da Declaração do Rio, de 1992, inclusive o de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. É uma importante conquista, em razão das numerosas tentativas, por parte de países desenvolvidos, de alterar o equilíbrio entre suas obrigações e as dos países em desenvolvimento no plano internacional. O documento afirma que a erradicação da pobreza é o maior desafio global, e que sua superação, bem como a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo e a melhoria da gestão dos recursos naturais, constituem os objetivos primordiais ("overarching") e requisitos essenciais do desenvolvimento sustentável. Reafirma-se, ainda, que é

209 ROUSSEFF, Dilma. Discurso no encerramento da Rio+20, Rio de Janeiro, 22 de junho de 2012.

indispensável não retroceder em relação aos compromissos assumidos na Rio-92 (parágrafos 2, 4, 15 e 20). Segundo a Presidente Dilma Rousseff, em seu discurso durante a cerimônia de encerramento da Rio+20,

> o documento que nós aprovamos hoje não retrocede em relação às conquistas da Rio-92, não retrocede em relação à Cúpula de Joanesburgo de 2002, não retrocede em relação a todos os compromissos assumidos nas demais conferências das Nações Unidas. Ao contrário, o documento avança e muito, mostrando a evolução das concepções compartilhadas de desenvolvimento sustentável. Lançamos as bases de uma agenda para o século XXI. Tomamos decisões importantes e quero ainda uma vez ressaltar algumas delas[210].

É reconhecida a necessidade de desenvolver medidas mais amplas de progresso, complementares ao PIB, de forma a subsidiar melhor os processos de tomada de decisão sobre políticas.

Em relação ao tema da economia verde, que suscitou divergências ao longo do processo negociador, o documento traz resultados positivos para os países em desenvolvimento. Esclarece que a economia verde constitui uma entre as diversas ferramentas disponíveis para alcançar o desenvolvimento sustentável e, não, um conjunto fixo de regras a serem adotadas por todos.

No plano institucional, criou-se um Fórum Político de Alto Nível, de caráter universal e intergovernamental. Após

210 Ibid.

processo de negociação que definirá seu formato e demais aspectos organizacionais, o Fórum deverá ser convocado pela primeira vez ao início da 68ª Sessão da Assembleia Geral, em setembro de 2013, substituindo a partir de então a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (parágrafo 86).

Entre os resultados operativos, destaca-se o lançamento de processo intergovernamental para a criação de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em abril de 2011, o Brasil decidiu introduzir na agenda das negociações essa ideia, que tinha sido apresentada originalmente no Painel de Alto Nível sobre Sustentabilidade Global, grupo de personalidades convidadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, que trabalhou em paralelo ao processo regular da Conferência, tendo como membro a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira. O objetivo do Brasil era incorporar as discussões em torno dos ODS ao processo preparatório, de maneira que estas fossem refletidas nas contribuições nacionais a serem apresentadas em novembro de 2011, dando legitimidade à sua inclusão, pelo Secretariado, na minuta inicial do documento negociador. O êxito na decisão sobre os ODS no Rio de Janeiro deve-se, em boa medida, à colaboração mantida com a Colômbia na promoção de consultas em torno da proposta dos ODS ao longo de todo o processo.

Os ODS estão sendo elaborados, desde março de 2013, a partir de um Grupo de Trabalho, que deverá apresentar seu relatório à 68ª Sessão da AGNU, antes de setembro de 2014 (parágrafo 248). De natureza global e voluntária e aplicação universal, porém levando em conta as particularidades

nacionais, os ODS deverão refletir, de maneira equilibrada, a integração entre os três pilares do desenvolvimento sustentável, com base nas áreas temáticas identificadas no documento da Rio+20.

Destaca-se, ainda, o tratamento do tema do tema da conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas fora das jurisdições nacionais e a decisão sobre o desenvolvimento de um instrumento internacional sobre o tema, sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, deverá ser adotada até o fim da 69ª Sessão da Assembleia Geral (antes de setembro de 2015).

A respeito de consumo e produção sustentáveis, os países adotaram o Plano Decenal de Programas sobre Padrões de Consumo e Produção Sustentáveis. O lançamento desse Plano era aguardado desde a Cúpula de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), que reconheceu a necessidade de elaborar estratégia internacional para alterar os padrões insustentáveis vigentes sob o atual modelo de desenvolvimento.

Sobre os meios de implementação, apesar da resistência dos países desenvolvidos em assumir novos compromissos em termos de recursos financeiros e transferência de tecnologia para apoiar o desenvolvimento sustentável, foi reforçada a necessidade de esforços adicionais para que os países desenvolvidos atinjam os percentuais de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento em relação ao PIB com os quais se comprometeram em conferências anteriores (parágrafo 258).

Ainda sobre meios de implementação, e tendo em vista os possíveis custos associados aos ODS, decidiu-se

estabelecer processo intergovernamental para consideração das necessidades financeiras, avaliação dos instrumentos existentes e consideração de iniciativas adicionais, com vistas a elaborar opções para uma "Estratégia de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável". Com esse fim, foi criado um Comitê Intergovernamental, que deverá apresentar relatório sobre o assunto até 2014, para consideração da Assembleia Geral (parágrafo 255).

Foi lançado, também, Mecanismo de Facilitação para promoção do desenvolvimento, transferência e disseminação de tecnologias limpas e ambientalmente responsáveis. Serão avaliadas as necessidades tecnológicas e de capacitação de países em desenvolvimento e, com base nas opções identificadas e em modelos existentes, o Secretário-Geral da ONU deverá apresentar relatório sobre o Mecanismo de Facilitação à 67ª Sessão da Assembleia Geral – até setembro de 2013 (parágrafo 273).

Conclusões

Os resultados de curto prazo da Rio+20, ou seja, de avaliação imediata, foram principalmente três.

O primeiro é o fato de ter-se conseguido consenso em torno de um documento importante dentro dos prazos e do escopo da Conferência. Isto pode parecer pouco, mas tem grande importância para o fortalecimento do multilateralismo e para a consciência da diferença que pode fazer uma presidência de conferência mais efetiva e preparada. O Brasil, pelas manifestações dos negociadores

tanto do Norte quanto do Sul, demonstrou que poderíamos passar para uma nova fase em que os resultados de uma conferência não precisavam ser medidos pelo número de horas além do previsto necessárias para terminar as reuniões. Devolveu-se aos negociadores a possibilidade de fechar um texto para ser aprovado pelos chefes de Estado e de Governo e não para ser negociado por eles, afastando-se o "trauma" de Copenhague, onde um grupo de Chefes de Estado e de Governo se reuniu e não conseguiu ver aprovado o acordo que acreditava ter obtido.

O segundo resultado de curto prazo foi o lançamento de processos. A forma definitiva desses processos e os seus resultados pertencem, evidentemente, ao médio e longo prazos, mas o fato de serem lançados por um documento consensuado por 193 países tem grande significado e estabelece a agenda para os próximos anos. Vale destacar um dos resultados de curto prazo, às vezes confundido como um novo processo, mas que tem, na realidade, efeito imediato: trata-se do Plano Decenal de Programas sobre Consumo e Produção Sustentáveis, que foi resultado de anos de negociação e cuja forma final foi adotada na Rio+20.

O terceiro resultado imediato foi tudo aquilo que foi evitado, ou seja, temas e questionamentos que simplesmente deixam de ser prioritários na agenda de desenvolvimento sustentável dos próximos dez anos. Foram evitados, por exemplo – para a tristeza ou júbilo de diferentes países –, a diluição dos Princípios do Rio de 1992, o coroamento do conceito de "economia verde" como conceito autônomo, a criação de órgão que

fortalecesse apenas o pilar ambiental e a transferência, para os países emergentes, de parte das responsabilidades financeiras e tecnológicas dos países desenvolvidos. Foram evitadas, também, "metas ambiciosas" propostas pela União Europeia, que se referiam muito mais ao que deviam fazer os países em desenvolvimento que ao que se comprometiam a fazer os desenvolvidos.

Para aqueles que consideram que o documento aprovado na Rio+20 é pouco ambicioso, basta ler, em sua primeira página, as três questões mencionadas como as principais prioridades acordadas pela comunidade internacional: em primeiro, a erradicação da pobreza; em segundo, a mudança dos padrões insustentáveis e a promoção de padrões sustentáveis de consumo e produção; e, em terceiro, a proteção e gestão dos recursos naturais que são a base para o desenvolvimento econômico e social. Essas três prioridades traduzem, de maneira excepcional, a necessidade de integração dos três pilares do desenvolvimento sustentável, mas deixam transparecer, em cada uma, a preponderância de um dos pilares sobre os demais. Na primeira, é o social, na segunda, o econômico, e, na terceira, é o ambiental. O mundo consensuou, de maneira inequívoca, um objetivo contemporâneo ao mesmo tempo realista e ambicioso.

Dependemos, como já foi dito, da vontade política de criar as condições para que os processos lançados sejam ambiciosos, e somente em longo prazo poderemos avaliar a efetividade dos resultados desses processos. Entre os principais processos lançados, merece atenção a criação de um órgão que lidará efetivamente com os três pilares

do desenvolvimento sustentável no contexto das Nações Unidas (Fórum Político de Alto Nível em substituição à Comissão de Desenvolvimento Sustentável), a criação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o tratamento em caráter de urgência da questão da conservação e do uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição dos Estados. O enfoque inovador do documento "O Futuro que Queremos" em áreas como transportes, cidades sustentáveis e energia certamente incitará processos adicionais nos próximos anos.

O ano de 2015 deverá ser um marco na área de desenvolvimento no contexto das Nações Unidas, quando deverá ser formalizado o que o Secretário-Geral das Nações Unidas chama de Agenda para o Desenvolvimento pós-2015. Conforme determinado no Rio, deverão ser definidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até o final de 2014, para entrarem em vigor em 2015, junto com a eventual renovação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), para período de implementação, provavelmente, até 2030. Será também ano importante nas negociações de clima, já que se decidiu pela adoção de um novo instrumento em 2015, para que entre em vigor até o final de 2020.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dependendo da vontade política dos Estados-membros, poderão transformar-se, como já mencionado, em poderoso instrumento de estímulo, implementação efetiva e mensuração dos progressos da integração dos pilares econômico, social e ambiental.

VI

Considerações Finais

Ao examinar a atuação brasileira nas quatro 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 quatro encontros destas vias 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. Alguns aspectos da Rio+20 merecem especial atenção. A primeira questão refere-se ao fato de que foi o Brasil que sugeriu a realização da Rio+20. A segunda é que a Rio+20 mostrou, de forma mais clara que nunca, o novo patamar de influência dos países "emergentes" e certa diluição da liderança europeia e neutralidade dos Estados Unidos. Para muitos analistas, foi significativo ter sido um país em desenvolvimento que lançou a discussão que resultou na decisão da Assembleia Geral de convocar a

Conferência. 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 consequências 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 econômico e social, com o intuito de fortalecer a cooperação internacional. Os países ricos, no entanto, sequestraram – principalmente no Rio, ironicamente – o conceito 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 consequência 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"[211].

211 COELHO, Pedro Motta Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: ensaio de um novo espaço ideológico". In: *Caderno do IPRI*, n. 18, p. 30.

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, consequentemente, 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 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[212].

Outros veem o mesmo fenômeno de forma mais crítica, como Everton Vargas, para quem as três conferências de 1972, 1992 e 2002 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 Presidente Collor, em 1992[213], 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[214].

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

212 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.

213 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, p. 31.

214 Ibid, p. 32.

novo jogo de poder proposto"[215]. 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.

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

215 COELHO, Pedro Motta Pinto, op cit, p. 20.

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"[216].

"[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 levar os benefícios da civilização a povos considerados selvagens ou bárbaros; esse era o 'fardo' do homem branco etc."[217]. 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,

216 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 État, veut lui aussi être quelque chose". Site de Wikipédia, L'Encyclopédie Libre.

217 GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*, p. 88.

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"[218].

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 e guerras, como o fizeram tantos países "civilizados"?

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 na Rio+20. Houve, também, ganhos reais para países como o Brasil, entre eles a melhor organização das instituições e o acompanhamento do que se faz no

218 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.

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[219]. 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

219 HERKENHOFF, Paulo e PEDROSA, Adriano (curadores). *XXIV Bienal de São Paulo: núcleo histórico: antropofagia e histórias de canibalismos*. V.1, p. 532.

selvagem'"[220]. Ou ainda, como diz o crítico Paulo Herkenhoff, "um país antropófago, no sentido da absorção, e não mais no sentido de devorar os recursos"[221]. Um País cada 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"[222].

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, enfrenta sua grande dívida social e 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.

220 Ibid, p. 561.

221 Ibid, p. 22.

222 COELHO, Pedro Motta Pinto, op cit, p. 9.

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 uma posição de vanguarda na área de desenvolvimento sustentável. É necessário, para isso, estímulo ainda maior às instituições existentes para pesquisa científica e tecnológica, para o maior debate acadêmico, e para a maior participação da sociedade civil e dos Governos Estaduais e Municipais. Esse é o principal objetivo do Centro Rio+.

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.). *Sustainability 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 nć1" (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*. Fac-símile 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 desenolvimento 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 Nações 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 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.

SÁ 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 industrial 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 , In. *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.

formato	11,5 x 18 cm
mancha gráfica	8,5 x 14,5 cm
papel	pólen soft 80g (miolo) , couchê fosco 170g (capa)
fontes	Cambria 12 (títulos)
	Delicious 9,5 (textos)
	Opens Sans 7 (notas de rodapé)

Em junho de 2012, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Chegou a hora, portanto, da atualização, pelo Embaixador André Aranha Corrêa do Lago, de seu livro de 2007, *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*.

Ao avaliar as quatro grandes Conferências da ONU de 1972, 1992, 2002 e 2012, o autor expõe a evolução do tratamento do tema ambiental, que inicialmente era visto de maneira isolada e passou, a partir da primeira Conferência do Rio, a ser tratado no âmbito mais amplo do desenvolvimento sustentável.

Neste volume, o leitor percebe 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 Brasil – passaram a orientá-la em direções que fortalecessem algumas principais reivindicações do mundo em desenvolvimento. Essa evolução culminou na Rio+20, que fortaleceu o conceito de desenvolvimento sustentável – que busca o equilíbrio entre os aspectos ambientais, econômicos e sociais do desenvolvimento – e lançou processos centrais para a agenda das Nações Unidas dos próximos anos.

ISBN 8576314448

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br