
Boletim do Legislativo nº 6

Estocolmo'72, Rio de Janeiro'92 e Joanesburgo'02 : as três grandes conferências ambientais internacionais

Carlos Henrique Rubens Tomé Silva¹

Em junho de 2012, será realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, que terá como objetivo geral a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, a avaliação do progresso e a identificação de gargalos e novos desafios à implementação das ações previstas nas conferências anteriores. Os trabalhos terão dois focos: (i) a promoção da economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e (ii) a formatação de uma estrutura institucional efetiva e eficiente para o desenvolvimento sustentável em todos os níveis, orientada para a implementação da Agenda 21, o acompanhamento dos resultados das principais cúpulas mundiais sobre desenvolvimento sustentável e a identificação de novos desafios ao desenvolvimento sustentável.

Trata-se da quarta grande Conferência ambiental da história. Mais que isso, a Rio+20 constitui o ápice – até o momento – do processo internacional que vem moldando essas cúpulas. Essa evolução pode ser aferida pelas sucessivas alterações na denominação dessas reuniões: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972), Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (1992) e Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo (2002), denominação repetida para a Rio+20. Nesse contexto, parece oportuna uma breve revisão histórica das três Conferências que antecederam a Rio+20.

Em 1968, a Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) convocou uma Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano, realizada quatro anos depois, em Estocolmo, na Suécia. Já nas reuniões preparatórias dessa Conferência, ficou evidente a oposição entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Os primeiros enfatizavam aspectos relativos à poluição (da água, do solo e da atmosfera) derivada da industrialização e demandavam que os países em

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal para as áreas de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia.

desenvolvimento fornecessem instrumentos adicionais de prevenção dos desequilíbrios ambientais, em âmbito mundial, causados, nas décadas e séculos anteriores, sobretudo por um desenvolvimento industrial desordenado na Europa Ocidental, nos Estados Unidos da América (EUA) e no Japão. Países em desenvolvimento, por outro lado, temiam que políticas preservacionistas eventualmente adotadas pudessem servir de instrumento de interferência nos seus assuntos domésticos, além de dificultarem o desenvolvimento nacional.

Na época, alcançou muita repercussão um relatório elaborado pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), no bojo do Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. Intitulado “Limites do Crescimento”, o documento segue nitidamente a linha neomalthusiana do pensamento ecológico. As conclusões do relatório foram, entre os diversos cenários possíveis, bastante pessimistas. O relatório destaca a enorme desigualdade entre os países do Norte (que representam a minoria da população do planeta, consomem a maior parte dos recursos naturais e desfrutam de melhor qualidade de vida) e os do Sul (onde milhões de habitantes sofrem com carências básicas, como a escassez crônica de alimentos). Embora o Clube de Roma tenha sido financiado e tenha recebido apoio de industriais e banqueiros, enfatizou que a produção industrial e a exploração dos recursos naturais precisavam ser revistas e até estagnadas. O ponto principal da proposta foi a defesa do crescimento zero, o que impossibilitava o desenvolvimento dos países mais pobres.

A Conferência de Estocolmo’72 teve como ponto marcante a contestação das propostas do Clube de Roma sobre o crescimento zero para os países em desenvolvimento. Na Conferência, o Brasil atuou na liderança dos países em desenvolvimento contrários à limitação de crescimento supostamente pretendida pelas nações mais ricas. Como resultados importantes da Conferência, podemos citar: (i) a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, com 26 princípios, além de um preâmbulo de sete pontos; (ii) um plano de ação para o meio ambiente, com 109 recomendações subdivididas em três grandes linhas de ação; (iii) uma resolução sobre aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas; (iv) a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).

No período entre as duas grandes conferências mundiais sobre ambiente humano (Estocolmo’72) e sobre meio ambiente e desenvolvimento (Rio’92), foi editada parte substancial dos atos normativos internacionais multilaterais vigentes atualmente. A elaboração de legislações ambientais nacionais foi impulsionada por organizações regionais de integração econômica, para solucionar problemas de custos da adoção de medidas preservacionistas por parte dos Estados e o conseqüente aumento dos preços finais das mercadorias colocadas no comércio, com risco de seus produtos tornarem-se menos competitivos no mercado regional e internacional.

Entre 1972 e 1992, as organizações não governamentais assumiram posição de importantes atores internacionais na proteção do meio ambiente, ao promoverem atividades de conscientização da opinião pública e mobilizações contra políticas ou atos dos Estados, entre outras ações de defesa do meio ambiente. Nesse período, ocorreram catástrofes ambientais com efeitos internacionais, como os desastres de Bophal, em 1984, na Índia, e de Chernobyl, em 1986, na Ucrânia. As soluções reparatórias dadas a esses eventos não contribuiriam para apaziguar opinião pública mais consciente e temerosa dos perigos que rondam a sociedade moderna, seu meio ambiente doméstico e, em virtude da inexistência de limites entre este e o meio ambiente internacional, dos riscos ambientais internacionais e das ameaças à própria espécie humana.

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), criada pela Conferência de Estocolmo'72, elaborou o Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland), em 1987, em que foi cunhado o conceito de desenvolvimento sustentável, como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para atenderem também às suas. Para a Comissão, no mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos. Além disso, afirma o relatório, o desenvolvimento sustentável é, em essência, um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Após Estocolmo'72, a mais importante reunião sobre o tema denominou-se Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992. A Rio'92 (ou Eco'92), como ficou conhecida a reunião, foi a grande marca da internacionalização definitiva da proteção ambiental e das questões ligadas ao desenvolvimento, criando elementos importantes como a Agenda 21 e o Fundo Global para o Meio Ambiente, do Banco Mundial. Convocada em 1989 e realizada após a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética, a Conferência Rio'92 propiciou uma oportunidade para que aflorassem as disparidades Norte-Sul, uma vez enfraquecida sobremaneira a bipolaridade Leste-Oeste.

Dentre outros resultados da Rio'92, merecem destaque: (i) a adoção de duas convenções multilaterais – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Convenção sobre a Diversidade Biológica; e (ii) a subscrição de documentos de fixação de grandes princípios normativos e/ou de linhas políticas a serem adotadas pelos governos – Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21 e Declaração de Princípios sobre Florestas. Merece destaque a incorporação à

Declaração do Rio do conceito de desenvolvimento sustentável, forjado pelo Relatório Brundtland.

A década que separa as conferências mundiais sobre meio ambiente e desenvolvimento (Rio'92) e sobre desenvolvimento sustentável (Joanesburgo'02) foi marcada por intenso crescimento econômico, impulsionado por circunstâncias políticas (o fim da Guerra Fria e a decisão da China de, progressivamente, integrar dimensões capitalistas ao seu modelo), por avanços tecnológicos (que permitiram grandes saltos setoriais, como nas comunicações) e pelo vertiginoso aumento do fluxo de transações comerciais e financeiras.

Esse processo de globalização fortaleceu, em todo o mundo, a busca pelos padrões de vida ocidentais. O desenvolvimento associado à globalização, no entanto, não segue os preceitos do desenvolvimento sustentável. A globalização parece pender mais para o modelo de capitalismo selvagem do que para conceito mais humanista de desenvolvimento sustentável, negociado no âmbito da ONU e centrado numa proposta de equilíbrio entre três aspectos: viabilidade econômica, justiça social e sustentabilidade ambiental. Embora a globalização promova valores importantes, como a democracia e o combate à corrupção, ela é resultado de processos negociadores diferentes, dirigidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BIRD) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Por outro lado, os atentados de 11 de setembro de 2001 provocaram uma mudança radical das prioridades da agenda política internacional. Esse deslocamento não favorecia o debate sobre o desenvolvimento sustentável. Apesar dos múltiplos elementos que relacionam segurança e desenvolvimento sustentável, com efeitos de médio e longo prazo, o momento político tinha como prioridade o curto prazo. Naquele contexto político, a Conferência de Joanesburgo era vista pelos EUA como uma distração, uma perda de tempo diante de tantas questões urgentes na agenda internacional.

A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo em 2002, foi convocada pela ONU com o objetivo de promover uma revisão decenal do progresso alcançado na implementação dos resultados da Rio'92. O consenso político obtido dez anos antes em torno do conceito de desenvolvimento sustentável parecia haver criado uma sólida base para a colocação em prática das recomendações da Agenda 21. Verificavam-se avanços nas áreas de conhecimento científico, progresso tecnológico e envolvimento do setor privado. Além disso, na maioria dos países, fortalecia-se a legislação ambiental e crescia a informação e a participação da sociedade civil.

No entanto, diante das expectativas em torno da reunião, o Secretário-Geral das Nações Unidas reconheceu, um mês antes da Conferência, que o período entre a Rio'92 e Joanesburgo'02 testemunhou um progresso lento e o aprofundamento da crise ambiental. Apesar do enriquecimento do arcabouço jurídico negociado no âmbito da ONU, com conseqüências diretas ou indiretas sobre o desenvolvimento sustentável, a dificuldade de implementação dos compromissos era inegável. O sistema multilateral, que parecia ter saído fortalecido no Rio, tornara-se referência de insucesso pela falta de resultados.

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

Ante os diversos impasses verificados às vésperas da Conferência, a África do Sul, sede da reunião, manejou com habilidade a mudança do foco da Cúpula para o tema do combate à pobreza. O foco sobre a pobreza era bem visto pelos países desenvolvidos, que, ao fortalecê-lo, podiam satisfazer importantes setores da sociedade civil de seus países que queriam ver atitudes que demonstrassem algum progresso na mitigação dos impactos negativos da globalização.

Contudo, mesmo trinta anos após a Conferência de Estocolmo, a relação entre pobreza e meio ambiente continuava a ser interpretada de maneiras diferentes por países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para estes, o combate à pobreza é o principal caminho, ou condição essencial, para o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, se em 1972 os países desenvolvidos acreditavam que a diminuição da poluição passa pela diminuição da população pobre, via controle de natalidade (e não via desenvolvimento), em 2002 sua interpretação era de que os principais problemas do meio ambiente estão ligados à pobreza e, portanto, aos países em desenvolvimento.

Diante de um quadro de insatisfação com os resultados das iniciativas multilaterais, a Cúpula de Joanesburgo enfatizou projetos que independem de entendimentos entre governos e que estimulam a relação direta entre governos locais, comunidades, entidades e empresas ou ONGs. Alguns países interpretaram esse fato como uma forma de “privatizar” as Nações Unidas, diminuindo a intervenção governamental e dando à iniciativa privada, às ONGs, enfim, à sociedade civil a capacidade de efetivamente acelerar os avanços na área ambiental. Isso demonstra, porém, a crescente aceitação, por parte significativa 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 sistema de comando e controle.

Os mais significativos resultados da Cúpula de Joanesburgo incluem 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 reunião 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.

Essa experiência histórica deve orientar o planejamento, a condução e a avaliação dos trabalhos da Rio+20. É importante perceber que a temática das Conferências há muito tempo deixou de limitar-se à preservação ambiental. O enfoque atual, que foi moldado ao longo do tempo, diz respeito a estratégias de desenvolvimento, que devem, necessariamente, contemplar as dimensões econômica, social e ambiental, sob pena de não poderem ser consideradas desenvolvimento.

Referência Bibliográfica

LAGO, A. A. C. do (2007). Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007 (276 p.).

Julho/2011