

NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DA QUESTÃO AMBIENTAL E PRINCIPAIS TEMAS EM DEBATE NA CONFERÊNCIA RIO + 20

Eduardo Beskow¹

Lauro Mattei²

INTRODUÇÃO

O tema do meio ambiente começou a ser tratado oficialmente pela ONU apenas na década de 1970, destacando-se as questões ambientais e a influência do homem sobre a natureza. Oficialmente, a primeira reunião sobre essa temática realizada pela ONU ocorreu na Suécia, em 1972, quando se organizou a "Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano", momento em que se discutiu, pela primeira vez, a questão dos impactos das ações do homem sobre o planeta. Dez anos depois, em 1982, foi elaborada a "Carta Mundial da Natureza", que afirmava que “a humanidade é parte da natureza e depende do funcionamento ininterrupto de seus sistemas naturais”.

No ano de 1992, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Neste evento, organizado conjuntamente pela ONU e pelo governo brasileiro, pela primeira vez colocou-se a temática ambiental no centro dos debates, ao se estabelecer um conjunto de acordos políticos com metas e objetivos que deveriam ser seguidas nos decênios seguintes por todos os países signatários do documento final da referida conferência.

A partir daquele momento passou-se a dar outro tratamento ao tema do desenvolvimento, ganhando destaque a questão da sustentabilidade, ou seja, falar em desenvolvimento a partir da Rio-92 pressupunha estabelecer as mediações necessárias entre as esferas econômica, social e ambiental, ficando evidente que um modelo sustentável de desenvolvimento não poderia prescindir da perfeita articulação entre essas três esferas.

Passados dez anos, em 2002, a ONU convocou os países membros para se reunirem novamente na chamada "Convenção Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável", em Johannesburgo, África do Sul. Este encontro, também chamada de Rio +10 teve como objetivo central analisar e avaliar os possíveis avanços ocorridos nos compromissos firmados durante a Rio-92. Além disso, tal evento tinha como propósito discutir, ainda, problemas urgentes

¹ - Economista pela UFSC e consultor ambiental. Email: edubeskow@gmail.com

² - Professor do curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Email: l.mattei@ufsc.br

referentes à proteção ambiental e ao desenvolvimento sócio-econômico, tomando-se como base as premissas estabelecidas em Estocolmo e os acordos firmados no Rio de Janeiro.

Finalmente, no ano de 2012 foi realizada, na cidade do Rio de Janeiro, uma nova conferência intitulada Rio + 20. Tal evento tinha como meta a elaboração final de um documento que ficou conhecido como “O futuro que queremos”. O conteúdo deste documento foi sendo construído ao longo dos últimos três anos (entre 2010-2012), tendo contado com as contribuições dos governos, de organismos internacionais e de representações da sociedade civil organizada, tendo como linha mestra o tema do desenvolvimento sustentável.

Em termos específicos, em Setembro de 2009 a ONU definiu os seguintes objetivos da Conferência Rio+20: a) assegurar um comprometimento político renovado para o desenvolvimento sustentável; b) avaliar o progresso obtido até o momento, analisando as lacunas existentes na implementação das metas e objetivos definidos nos diversos encontros mundiais sobre desenvolvimento sustentável; c) abordar os novos desafios e temas emergentes, merecendo destaque as questões relativas à economia verde e à governança internacional.

Este artigo tem por objetivo resgatar brevemente a trajetória desses debates no âmbito internacional. Para tanto, além dessa introdução, ele está organizado em mais duas seções. Na primeira delas faz-se um histórico dos debates e das grandes negociações internacionais ocorridas nas últimas décadas, enquanto a segunda seção apresenta, de forma bem sucinta, os principais temas e questões que fizeram parte da agenda da conferência Rio+20.

1 - BREVE HISTÓRICO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

A temática ambiental vem sendo discutida de forma mais acentuada no âmbito internacional desde o final da década de 1960, quando se constituiu o Clube de Roma no ano de 1968. Era uma entidade composta por cientistas, empresários e políticos e que tinha como objetivo discutir e analisar os limites do crescimento econômico, considerando-se o uso crescente dos recursos naturais.

Produzindo estudos científicos relativos à preservação ambiental, esta entidade tornou-se famosa no ano de 1972 com o lançamento da obra *The limits of Growth*. Nela, um grupo de pesquisadores liderados por Dennis L. Meadows problematizou a idéia que os recursos naturais do planeta não são infinitos e que para atingir a estabilidade econômica e respeitar a

finitude dos recursos naturais era necessário congelar o crescimento da população global e do capital industrial. Para tanto, sugeriu-se a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico baseado no crescimento zero como forma de evitar uma catástrofe ambiental.

O conteúdo desse documento suscitou grandes debates a partir da década de 1970 relacionados à construção de mecanismos de proteção do meio ambiente. Assim, pode-se dizer que o ponto de partida foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano realizada em 1972, em Estocolmo, na Suécia. Isto porque foi a primeira conferência global voltada para o meio ambiente, e como tal, passou a ser considerada um marco histórico político internacional decisivo para o surgimento de políticas de gerenciamento ambiental, direcionando a atenção das nações para as questões ambientais (PASSOS, 2009).

Estocolmo, portanto, originou uma nova dinâmica por meio do desenvolvimento de ‘atitudes novas’, ou seja, o reconhecimento pelos Estados da existência daqueles problemas e da necessidade de agir, sem contar que desempenhou um papel decisivo na sensibilização dos países em desenvolvimento para suas responsabilidades também na questão ambiental (PASSOS, 2009).

Lançado por Maurice Strong em 1973, após a Conferência de Estocolmo, o termo ecodesenvolvimento consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza (LAYRARGUES, 2007). Mas é durante a década de 1980 que Sachs amplia conceitualmente o termo ecodesenvolvimento, ao criar um quadro de estratégias baseado em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica.

Nesta perspectiva, o termo “Desenvolvimento Sustentável” foi formalizado em 1987 no Relatório Brundtland, documento preparado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ele foi definido num contexto de controvérsias no cenário econômico vigente na época sobre as relações entre crescimento econômico e meio ambiente, estimulada principalmente pela publicação do relatório do Clube de Roma na década anterior. Registre-se que o termo emerge deste contexto como uma proposição conciliadora, onde se reconhece que o progresso técnico efetivamente relativiza os limites ambientais, mas não os elimina e que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para eliminação da pobreza e das disparidades sociais. (ROMEIRO, 2001).

O reconhecimento da fragilidade do planeta Terra contribuiu para privilegiar um enfoque mundial dos problemas relativos ao meio ambiente. Com isso, várias instituições foram sendo criadas, e, sobretudo, uma dinâmica transnacional nova emergiu com

consequências políticas que se tornariam mais claras somente no decorrer das décadas seguintes.

A ONU, principalmente, vem tratando o tema do meio ambiente mais fortemente a partir da década de 1980. Iniciou suas discussões formais sobre as mudanças climáticas em 1988, em Toronto, Canadá, com a Conference of the Changing Atmosphere, seguida pela criação do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) em 1989, e do IPCC's, First Assessment Report em [Sundsvall, Suécia](#) (agosto de [1990](#)), que culminou com a [Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática](#) (UNFCCC em inglês) na [ECO-92](#) no [Rio de Janeiro, Brasil](#) (junho de [1992](#)).

Essa Conferência, também conhecida como Cúpula da Terra, Conferência do Rio ou apenas Rio-92 originou os seguintes documentos: a Agenda 21, um programa de ação global com 40 capítulos; a Declaração do Rio, um conjunto de 27 princípios por meio dos quais deveria ser conduzida a interação dos seres humanos com o planeta; a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas.

Tais documentos, particularmente a Agenda 21 e a Declaração do Rio, definiram o contorno de políticas essenciais para se alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável que atendesse às necessidades dos menos favorecidos e reconhecesse os limites do desenvolvimento em escala global (SEQUINEL, 2002).

Anos mais tarde, em 1997, na cidade japonesa de Kyoto, ocorreu o evento que iria legitimar os problemas do aquecimento global. Os países considerados industrializados arcariam com o compromisso de reduzir seus níveis de emissão de poluentes em pelo menos 5% até 2012 comparados com o nível de 1990 (Protocolo de Kyoto, artigo 3, 1998).

Como os países do Norte avançaram mais rapidamente na adoção do petróleo e de outros combustíveis fósseis nas suas matrizes energéticas, as responsabilidades para o acúmulo de GEE na atmosfera são diferenciadas. Nesse sentido, torna-se evidente que a solução para este problema teria de vir de ações globais, porém também diferenciadas. Estava cada vez mais evidente que quanto mais se postergassem as soluções para o enfrentamento das mudanças climáticas, maior seria o custo para a sociedade global, que já vinha sofrendo os primeiros impactos negativos, ainda que em escala muito menor do que se esperava (MAY, 2010).

Foi nesse contexto que a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU (CDS) sugeriu a realização, no ano de 2002, de uma nova cúpula mundial, desta vez sobre Desenvolvimento Sustentável - A Cimeira da Terra -, em Johannesburgo, África do Sul. O

objetivo principal da Conferência foi rever as metas propostas pela Agenda 21 e direcionar as realizações às áreas que requerem um esforço adicional para sua implementação, assim como refletir sobre outros acordos e tratados efetuados durante a Rio-92. Essa nova Conferência Mundial – dez anos depois – deveria levar à definição de um plano de ação global que fosse capaz de conciliar as necessidades legítimas de desenvolvimento econômico e social da humanidade com a obrigação de manter o planeta habitável para as gerações futuras.

A Cúpula foi planejada para dar especial importância às contribuições que demonstrassem a viabilidade do desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional, nacional e internacional, e aos papéis que podiam exercer os multistakeholders, atores não governamentais das mais diversas áreas da sociedade civil, como o setor produtivo, os sindicatos, as organizações não-governamentais e as comunidades científica e acadêmica.

Os mais significativos resultados da Cúpula de Johannesburgo, de acordo com LAGO (2006), foram 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.

Dez anos após a Cimeira da Terra (2002) programou-se a Rio +20 com o objetivo de realizar um amplo debate sobre a situação do planeta e os rumos atuais da civilização. Partindo da perspectiva de articular os objetivos dos diferentes atores sociais, buscava-se acordar um conjunto novo de diretrizes que fossem capazes de dar efetividade ao objetivo comum: a construção de uma sociedade socialmente justa, economicamente próspera e ambientalmente sustentável.

2 – PRINCIPAIS TEMAS E QUESTÕES EM DEBATE NA RIO + 20

O tema do desenvolvimento sustentável dominou todos os debates nos fóruns internacionais desde a realização da Conferência Rio-92. Desta maneira, foram sendo formadas concepções e definidos conceitos que esclareceram as ideias e os mecanismos envolvidos nesta nova abordagem a qual, em linhas gerais, propôs a organização de outra ordem social para além dos aspectos puramente econômicos, ou seja, buscou-se o estabelecimento de relações sociais mais harmoniosas entre o homem e a natureza.

Isto porque os problemas sociais e ambientais, além de não poderem ser mais ignorados, remetem a necessidade de conformação de projetos de sociedades menos pautadas pelo crescimento econômico e mais atreladas a uma perspectiva holística, de tal forma que tais problemas também façam parte da agenda e das estratégias que procuram superar as crises que se abatem sobre as sociedades contemporâneas, cujas soluções não podem ser definidas apenas pelo viés do crescimento econômico.

Deste modo, ficava claro para as organizações sociais e também para algumas organizações multilaterais que não se podia continuar buscando soluções para os problemas ambientais isoladamente dos problemas sociais, especialmente em relação aos alarmantes índices de fome e de pobreza que afetam grande parcela da população mundial. Isso significava estabelecer um novo casamento entre os tempos econômico, social e ambiental, de tal forma a se ter efetivamente a perspectiva de construção do desenvolvimento sustentável.

Esta foi a razão e o ponto de partida da Conferência Rio+20, uma vez que grande parte dos compromissos estabelecidos durante a Rio-92 precisaram ser reafirmados, tendo em vista que muitos países, particularmente aqueles considerados desenvolvidos, sequer haviam adotados os princípios estabelecidos a vinte anos atrás. Certamente esta etapa foi uma das mais difíceis de se chegar a algum acordo entre os chefes de Estado e de Governo que estiverem presentes na última conferência.

Em grande medida, registre-se que os impasses decorriam do fato de que os países ricos não queriam assumir qualquer compromisso com metas de sustentabilidade, o que na prática significava objeção a qualquer tipo de regulamentação em âmbito internacional. Isto ficou mais patente em relação à adoção de metas, medidas e mecanismos efetivos para se controlar o aquecimento global.

Este foi e continua sendo um capítulo que se alastra por muitos anos, uma vez que medidas, metas e instrumentos necessários para conter o aquecimento global que está levando a um processo de mudanças climáticas ensejava muitas controvérsias entre os países. Por isso, estratégias de redução das taxas crescentes de emissões de gases que provocam o efeito estufa geraram tantas controvérsias e tensões, tanto nos períodos que antecederam ao evento como durante a realização do mesmo.

Outro ponto crucial dos debates, tanto anteriormente como durante a conferência, diz respeito ao papel da ONU e a própria governança sobre a temática ambiental. Para muitos países o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) deveria ser transformado em uma agência ambiental especializada e com dotação de recursos financeiros capazes de dar condições de operacionalizar a política ambiental em âmbito global. Neste

caso, essa agência teria uma estrutura de governança própria, como é o caso da Organização Mundial da Saúde (OMS). Esta proposta estava fortemente condicionada pela realidade do órgão, uma vez que no ano de 2011 o orçamento do programa não ultrapassou a US\$ 80 milhões, além de recursos de projetos com governos que não ultrapassaram a US\$ 150 milhões. Registre-se que este orçamento é inferior ao de alguns jogadores de futebol que apenas precisam administrar suas vidas privadas. Todavia, existia outro grupo de países contrários a essa proposta, ao defender a ideia de ampliar o atual programa e submetê-lo às decisões da assembléia geral da ONU.

Neste debate, na verdade, buscava-se consenso em torno de um novo quadro institucional que assegurasse alguns instrumentos efetivos de governança para promover o desenvolvimento sustentável. Por um lado, foram apresentadas e discutidas propostas para reformar as estruturas da própria ONU, visando uma melhor articulação das atividades ambientais entre os órgãos dessa organização e os seus países membros com o objetivo de ampliar a eficácia dos acordos ambientais e a construção de caminhos efetivos que levassem à conformação de sociedades sustentáveis. Registre-se que o tema da governança transcende a mera questão da organização burocrática da ONU, uma vez que na própria conferência estava colocada a questão da governança em nível mundial, particularmente no que diz respeito ao enfraquecimento do poder dos Estados frente ao poder crescente das grandes corporações e do capital financeiro que operam em escala global.

Por outro lado, buscava-se inserir a perspectiva do desenvolvimento sustentável no centro de decisões da ONU de modo a ser integrada nas estratégias nacionais e internacionais de desenvolvimento, merecendo destaque aqui a necessidade de transição do atual modelo econômico e da própria atividade econômica. Neste caso, sobressaiu o diagnóstico inicial feito pelo PNUMA/ONU, onde se mostrou que o consumo per capita atual varia de 9 a 11 toneladas, mas que devido ao crescimento populacional, este consumo dos recursos naturais poderá ser triplicado nas próximas décadas.

Neste caso, a grande questão colocada pelo PNUMA foi: como atender a essa demanda crescente sem produzir a destruição dos recursos naturais? A resposta foi sugerida na esfera da economia, sendo que a saída seria “esverdear” setores-chave da economia com tecnologias que permitiriam a transição para uma “economia verde”. Isso significa unificar a temática ambiental às esferas econômica e social e, ao mesmo tempo, dar valor econômico aos benefícios que a natureza proporciona.

Diante de tal concepção, o debate sobre “Economia Verde” acabou se transformou em um eixo central da conferência Rio+20. O PNUMA definiu essa economia verde como aquela

que resultaria em maior bem-estar e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduziria significativamente o risco ambiental e a escassez ecológica, uma vez que a mesma se sustenta em três pilares básicos: uma economia pouco intensiva em carbono, eficiente no uso dos recursos naturais e socialmente inclusiva. Desde logo, observa-se certa redundância nesta definição, uma vez que o conceito de Desenvolvimento Sustentável, definido a partir da Conferência de Estocolmo e referendado e aprimorado na Conferência Rio-92, já contém esses novos preceitos.

Por se tratar de uma nomenclatura relativamente nova, obviamente que foram gerados diversos questionamentos e discussões polêmicas. Por um lado, nota-se que alguns setores governamentais e da sociedade civil concordam com a estratégia adotada, imaginando que ela seja válida para incorporar as demandas sociais e ambientais nas atividades econômicas, de tal forma a se conduzir a um processo sustentável de desenvolvimento. Para outros, todavia, esta proposta se traduz em um risco ao incentivar a expansão de processos de mercantilização da natureza e dos bens comuns da humanidade, o que resultaria em maior concentração de poder e de riqueza e, conseqüentemente, de expansão das desigualdades sociais.

Para estes, não basta tentar “esverdear” o modo de produção capitalista que, em sua lógica incessante em busca da ampliação do lucro, cada vez mais transformaria o meio ambiente em uma nova forma de ampliação de suas rentabilidades. Por isso, defendem que não basta apenas reprimir o uso equivocado dos recursos naturais, é preciso prover o bem-estar das pessoas em todas as partes do planeta, incorporando ao sistema de preços os danos causados pelos agentes econômicos aos ecossistemas e ao conjunto da sociedade.

Mesmo que nos períodos anteriores à Rio +20 a própria ONU tenha indicado sete áreas essenciais para os debates (emprego, energia, alimentos, água, oceanos, cidades e desastres), a conferência foi amplamente dominada pelos dois assuntos acima tratados (governança e economia verde), bem como pela reafirmação dos princípios e decisões adotadas durante a Rio-92. Registre-se, ainda, que a crise econômica mundial e suas possíveis soluções estiveram também no palco dos debates.

Esta é, sem dúvida, a razão principal que explica a estratégia oficial adotada de se tentar produzir cada vez mais com métodos cada vez melhores visando combater as desigualdades sociais e proteger o meio ambiente. Ou seja, os documentos oficiais apresentam uma visão de mundo em que somente a recuperação do crescimento econômico seria capaz de promover o uso eficiente do meio ambiente e, ao mesmo tempo, erradicar a pobreza.

Muitas críticas que surgiram após a conferência apontam para a superficialidade das proposições, uma vez que elas pouco adentram sobre as reais causas que levam ao processo

de degradação social e ambiental. Deste modo, nota-se o pouco destaque dado pelos documentos oficiais sobre as causas da fome e da pobreza no mundo; da crise energética; das mudanças climáticas, etc. São todos elementos que poderiam dar maior consistência ao desenvolvimento sustentável, sendo o seu eixo catalisador o combate incessante às desigualdades, tanto entre nações como internamente as mesmas. E isto só seria possível quando se tem clareza das causas geradoras desse processo de desigualdades.

Após a realização da Conferência Rio +20 surgiram diversas análises sobre principais resultados obtidos, bem como sobre avanços e retrocessos. Visando estimular o debate sobre temas essenciais, a sequência de artigos da revista apresenta algumas análises de estudiosos sobre a temática ambiental e da sustentabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MEADOWS, D. ET AL. *The limits of Growth. A report for the club of Rome's project on the predicament of Mankind*. Londres:Potomac, 1974.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. *A conferencia de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente*. Revista Direitos Fundamentais e democracia. Vol 6. 2009.

ROMEIRO, A R. *Economia ou economia política da sustentabilidade?* Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 102, set. 2001.

LAYARGUES, Philippe Pomier. *Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: Evolução de um conceito*. 2007

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. *Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível*. ANÁLISE CONJUNTURAL, v.24, n.11-12, p.12, nov./dez. 2002.

MAY, Petar H. *Economia do Meio Ambiente. Teoria e prática*. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LAGO, André Aranha Corrêa. *Estocolmo, Rio, Johannesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. 2006.