

De Estocolmo72 à Rio+20: uma análise sobre a atuação brasileira nas principais conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento



13

LUIZ AUGUSTO DE CASTRO NEVES
RENATA HESSMANN DALAQUA

INTRODUÇÃO

O ano de 2012 marca os vinte anos da Rio92 e se configura como uma ocasião oportuna para analisar o desempenho do Brasil nas discussões internacionais relevantes para o tema do desenvolvimento sustentável. A atuação brasileira na mobilização para a Rio92, bem como o posicionamento da delegação do Brasil durante a Conferência, foi decisiva para alçar o objetivo do desenvolvimento sustentável para o topo da agenda internacional. É verdade que, antes mesmo da Rio92, a questão ambiental e sua ligação com o desenvolvimento já haviam sido objeto de discussões internacionais de alto nível; a primeira delas foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), realizada em Estocolmo, em 1972. No entanto, desde aquela ocasião, o tratamento internacional dos temas de meio ambiente e desenvolvimento evoluiu muito: a cooperação internacional se fortaleceu, o conhecimento científico avançou e novos conceitos políticos surgiram. Igualmente, a posição brasileira frente às principais questões em debate nos fóruns internacionais também sofreu alterações.

Assim sendo, o artigo que se segue tem como objetivo analisar o desempenho do Brasil nas discussões internacionais relevantes para o tema do desenvolvimento sustentável. Para tanto, será realizado um estudo cronoló-

gico da política externa brasileira apresentada nas principais conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. Serão examinadas com especial atenção as rupturas e continuidades evidentes ao longo dos quarenta anos de atuação brasileira aqui analisados (1972-2012). Ao final do artigo, será possível delinear conclusões sobre a evolução da política externa brasileira para o meio ambiente e desenvolvimento, bem como sobre o papel do Brasil na discussão internacional de desenvolvimento sustentável. Por fim, considerando que em Junho deste ano o Brasil sediará a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), uma breve reflexão sobre os possíveis desdobramentos deste importante evento internacional será apresentada.

UM OLHAR SOBRE O PASSADO

A Conferência de Estocolmo foi um marco para a política internacional, pois foi a primeira conferência global voltada para o meio ambiente. Considerando que o encontro ocorreu há cerca de quarenta anos atrás, não causa espanto as diferenças evidentes entre o teor do debate estabelecido em Estocolmo e o conteúdo da discussão ambiental atual. Em Estocolmo, as discussões ficaram muito restritas ao problema da poluição ambiental, que já não corresponde mais ao centro do debate ambiental. Em contrapartida, a questão climática, tão proeminente na atualidade, não estava presente no programa da CNUMAH. A abordagem bastante específica adotada em Estocolmo também destoa da amplitude com a qual a questão ambiental é debatida hoje.

Os delegados brasileiros reconheciam a ameaça representada pela poluição ambiental, mas afirmavam que era preciso diferenciar os problemas ambientais existentes nos países periféricos – relacionados com o grande número de pessoas vivendo na pobreza – da poluição gerada por uma falta de planejamento nas grandes economias industriais. Segundo esta lógica, todos os países tinham responsabilidades para com o meio ambiente. No entanto, os países desenvolvidos, amplamente urbanizados e com elevados padrões de consumo, deveriam ser considerados os grandes responsáveis pelos altos níveis de poluição.

Esta visão brasileira era compartilhada pela China que, junto com o Brasil, liderou a aliança dos países periféricos em Estocolmo. Este grupo político defendia que o crescimento econômico dos países em desenvolvimento não deveria ser limitado por medidas ambientais, as quais deveriam ser, pri-

meiramente, de responsabilidade dos países desenvolvidos. Ademais, também era dever das nações industrializadas investir em pesquisas sobre as questões ambientais e facilitar a difusão dos avanços alcançados para os países em desenvolvimento.

Esta defesa, por vezes enérgica, da diferenciação das responsabilidades era, com frequência, interpretada pelos países desenvolvidos como um comportamento não cooperativo. Outra posição brasileira que também era vista com receio pelas grandes economias dizia respeito à defesa da soberania nacional perante o que o Brasil considerava “interesses ambientais mal-definidos” (Ferreira, 1998, p. 82). Naquele momento, o Brasil se opunha ao estabelecimento de imposições globais sobre o meio ambiente nacional e defendia com veemência o direito de uma nação explorar seus recursos naturais de acordo com as suas prioridades.¹

A despeito das divergências entre os países desenvolvidos e aqueles ainda em desenvolvimento, os Estados participantes conseguiram chegar a um acordo e produziram um plano de ação para o meio ambiente humano e uma declaração final. A Declaração de Estocolmo, como ficou conhecido este documento, continha algumas das mais importantes reivindicações brasileiras. O texto final afirmava ser necessário levar em conta os fatores econômicos nas análises dos problemas ecológicos, reconhecendo efetivamente a existência de contextos distintos e responsabilidades distintas para os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Neste sentido, a Declaração instava os países pobres a dirigirem seus esforços para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que pedia aos países desenvolvidos que se esforçassem para reduzir a distância que os separava das demais nações através de insumos financeiros e tecnológicos. Ainda, a Declaração de Estocolmo reforçava outra posição brasileira ao reafirmar a soberania dos

1 Uma das razões para isso dizia respeito à disputa com a Argentina referente ao uso da Bacia do Prata. A posição argentina defendia que Estados a montante de rios internacionais tinham de notificar os Estados a jusante sobre as atividades que pretendiam empreender e demandava que estas informações fossem fornecidas em tempo hábil para exame e eventuais verificações. Tal reivindicação ameaçava o projeto Brasil-Paraguai de construção de Itaipu e, portanto, era considerada inaceitável pela delegação brasileira (Lago, 2006, p. 138). Na Declaração de Estocolmo, estava prevista inclusão de um princípio referente à notificação sobre riscos fora da jurisdição de um Estado. Entretanto, devido aos embates entre Brasil e Argentina, o chamado “Princípio 20” não foi incluído na Declaração. Para mais informações, ver: Pedrosa, Vera. *O Meio Ambiente Dez Anos Após Estocolmo: a perspectiva brasileira* (mimeo). Paris: VIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1984.

Estados na exploração de seus recursos naturais (UNCHE, 1972). Analisando tais formulações, é possível afirmar que a política externa do Brasil para o meio ambiente saiu de Estocolmo fortalecida. O Itamaraty, que havia sido inteiramente responsável pela participação brasileira na Conferência, demonstrou que era capaz de atuar segundo as prioridades do governo e ainda exercer liderança internacional.

Para entender melhor a posição brasileira defendida na CNUMAH, é preciso levar em conta a dinâmica dos acontecimentos no Brasil no início dos anos 70. Naquele momento, a economia brasileira vivia um período de grande crescimento, ao mesmo tempo em que ocorria uma expansão de valores nacionalistas dentro do país. É sabido que a política externa do governo Médici privilegiava o desenvolvimento e afirmava a soberania do Brasil na exploração de seus recursos naturais. No entanto, o chamado “milagre econômico” brasileiro durou pouco. Ainda na década de 1970, o crescimento do Brasil diminuiu drasticamente e, em pouco tempo, o modelo de desenvolvimento brasileiro estava sendo seriamente questionado. Durante a forte crise que por aqui se instalou ao longo da década de 1980, pôde-se observar uma significativa abertura da opinião pública para a meta da preservação ambiental, mesmo que de forma vaga e difusa (Viola, 2002, p. 35). De todo modo, o discurso ambiental deixou de ser visto com tanta desconfiança pelo governo brasileiro e a política externa para o meio ambiente passou a buscar conciliar a meta do crescimento econômico com as preocupações ambientais.

Durante o processo de redemocratização do país, percebeu-se um aumento da vontade política para com os assuntos ambientais; o que já começava a ficar evidente no governo do Presidente José Sarney. Em meio a um contexto um tanto quanto conturbado da história político-econômica brasileira, alguns diplomatas perceberam que a questão do meio ambiente poderia representar uma oportunidade para o país (Lago, 2006, p. 151). Assim sendo, em dezembro de 1988, o Brasil se ofereceu para sediar a segunda grande conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre questões ambientais; prevista para 1992. Ao tomar esta atitude, o governo brasileiro pretendia sinalizar uma nova responsabilidade ambiental do Brasil e ganhar a credibilidade dos países desenvolvidos. Tal posicionamento ia de encontro ao novo projeto político que era desenhado para o Brasil; o qual almejava a abertura da economia ao mercado internacional, ao mesmo tempo em que buscava uma maior aproximação com os países desenvolvidos e adotava uma postura mais ativa nos principais fóruns multilaterais.

Ao assumir a Presidência da República, em março de 1990, Fernando Collor anunciou que o meio ambiente seria uma das suas prioridades (Lago, 2006, p. 157). Além de reconhecer a importância das questões ambientais na política internacional, o Presidente também considerava a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) como uma ocasião oportuna para projetar o seu governo e a sua pessoa no cenário internacional (Viola, 2002, p. 34).

Para liderar a preparação para a CNUMAD – que viria a ficar conhecida como Rio92 – Collor escolheu o ecologista José Lutzemberger e o nomeou Secretário Especial de Meio Ambiente. Pouco tempo depois, ficou evidente que as posições radicais sustentadas por Lutzemberger impediriam que o Brasil, na capacidade de país-sede, viesse a desenvolver um papel conciliatório na Rio92. Assim sendo, Lutzemberger foi demitido e o físico José Goldemberg assumiu o cargo três meses antes da Conferência.

O desempenho brasileiro durante a Rio92 mostrou uma postura mais responsável para com problemas ambientais globais. Além de sediar o evento, o Brasil se mobilizou a favor do desenvolvimento sustentável, mantendo posições consistentes e favoráveis aos princípios da Agenda 21 [Fonseca Jr; de Castro (orgs.), 1994]. O país também facilitou o acordo da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês). Através deste instrumento, os países desenvolvidos assumiram um número maior de compromissos do que os países em desenvolvimento, pois foi levado em conta o grau de industrialização de cada Estado e a contribuição histórica passada dos países industrializados e dos antigos países do Leste Europeu para o efeito estufa. Sendo assim, é possível afirmar que a UNFCCC institucionalizou o princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, defendido pelo Brasil junto com o G77 e China.

O Brasil também ajudou a redigir os resultados da Convenção sobre Diversidade Biológica, de modo a evitar o avanço do conceito de que os recursos biológicos representariam “patrimônio comum da humanidade” (Lago, 2006, p. 164). Neste sentido, o Brasil logrou êxito e conseguiu que fosse reconhecida a soberania de um país sobre os seus recursos naturais. Deste modo, a Convenção sobre Diversidade Biológica pôde ser considerada como um instrumento protetor dos direitos brasileiros sobre a Amazônia.

Ainda defendendo o princípio da soberania, a delegação brasileira se posicionou contra a uma convenção sobre florestas; pois considerava que tal instrumento internacional poderia permitir que os outros países interferissem no uso econômico da Amazônia. Estas objeções foram também levantadas por

outros países produtores de madeira, como a Malásia. Devido à impossibilidade de acordo sobre uma convenção, foi assinada na Rio92 a Declaração sobre Florestas; que destacava a importância da cooperação – e não da tutela – internacional para a preservação das florestas. Por insistência do Brasil, foram incluídas na declaração as florestas austrais, boreais, subtemperadas, temperadas e subtropicais, além das tropicais (Idem). Além disso, o Brasil teve um papel decisivo para que esta Declaração reconhecesse também a importância das populações que vivem nas florestas e o seu direito ao desenvolvimento social e econômico – estabelecido em bases sustentáveis. Outros esforços despendidos pelo Brasil evitaram que houvesse alguma menção a uma futura convenção sobre florestas no texto da Declaração. Ainda, a delegação brasileira trabalhou para que fosse diminuída a ênfase sobre o papel das florestas como sumidouro de carbono (Lago, 2006, p. 164; 165).

Como se pode perceber, a atuação brasileira na Rio92 foi bastante incisiva; o Brasil se mostrou aberto às negociações multilaterais e confiante na sua capacidade de obter acordos favoráveis no âmbito internacional. Além disso, o país desempenhou suas funções de país-sede de maneira exemplar – sem, no entanto, negar os grandes problemas e dificuldades existentes na sociedade brasileira. Esta postura externa mais ativa e o reconhecimento da importância da temática ambiental, visíveis no governo Collor, foram mantidos e reforçados durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Ainda, no plano interno, a consciência ambiental se fortaleceu e ganhou ressonância em políticas públicas nacionais e estaduais desenvolvidas ao longo da década de 1990.

O Brasil teve uma participação importante durante a primeira Conferência das Partes (COP) da UNFCCC, que ocorreu em 1995, em Berlim. Nesta reunião, o Brasil defendeu mais uma vez a ideia de que os países em desenvolvimento não deveriam observar metas de redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE); pelo menos não neste primeiro momento. Nas COPs subsequentes, o país manteve esta mesma posição, argumentando que as responsabilidades dos países desenvolvidos eram maiores devido aos modelos de desenvolvimento extremamente prejudiciais ao meio ambiente adotados no início do século XX e os elevados padrões de consumo atuais.

Durante as negociações do Protocolo de Kyoto, entre 1996 e 2001, a atuação brasileira continuou a defender o direito dos países pobres ao desenvolvimento – desde que alinhado à sustentabilidade ambiental. Assim sendo, o Brasil desempenhou um papel de destaque nestas discussões, se tornando uma das lideranças dos países menos desenvolvidos e dando visibilidade às

suas preocupações. Na maior parte do tempo, a delegação brasileira esteve sob o comando do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) nos aspectos substantivos e do Itamaraty nos aspectos do processo negociador. Já o Ministério do Meio Ambiente (MMA) passou a ter uma atuação mais importante somente após 2000 (Viola, 2002, p. 38). Para a conclusão do Protocolo de Kyoto, duas propostas brasileiras foram importantes: a já conhecida defesa da diferenciação das metas de redução de emissões de GEE e o Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL).

O FDL foi proposto em junho de 1997 no âmbito da UNFCCC para viabilizar ajuda financeira advinda dos países desenvolvidos para os países não-Anexo I. Em contrapartida, estes se comprometeriam a utilizar tecnologias mais “limpas” de desenvolvimento. Esta proposta original do Brasil demonstrava uma maior preocupação ambiental e previa, inclusive, mecanismos de punição aos países do Anexo I que não reduzissem as emissões de GEE nos parâmetros estabelecidos pelo Protocolo de Kyoto. Assim sendo, não causa espanto o fato de esta proposta ter sido rechaçada pelos países desenvolvidos e, ao mesmo tempo, apoiada pelas economias emergentes e pelos países pobres. Devido à ausência de consenso, a proposta brasileira teve que ser modificada. Através de um esforço conjunto do Brasil e dos EUA, ela deu origem ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), apresentado e aprovado no final de 1997.² A colaboração com os EUA foi uma boa saída encontrada pela diplomacia brasileira, que mostrou flexibilidade e criatividade em um momento de impasse. Esta atitude foi muito produtiva, visto que o estabelecimento do MDL foi vantajoso tanto para os países pobres e emergentes quanto para os países desenvolvidos. Afinal, através do MDL, o primeiro grupo de países aceitou a criação de mecanismos flexibilizadores de mercado que, ao mesmo tempo em que facilitam o cumprimento das metas dos países Anexo I, também servem para financiar projetos de desenvolvimento sustentável nos países não-Anexo I.

2 O MDL é um mecanismo de flexibilização do Protocolo de Kyoto, visto que ele possibilita aos países desenvolvidos cumprir parte de suas metas de redução de emissão através do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável nos países menos desenvolvidos. Dentre os projetos financiados pelo MDL, destacam-se: captura de gás em aterro sanitário; tratamento de dejetos suínos e reaproveitamento de biogás; troca de combustível; geração de energia por fontes renováveis (biomassa, energia eólica, pequenas e médias hidroelétricas, energia solar); compostagem de resíduos sólidos urbanos; geração de metano a partir de resíduos orgânicos (biogásificação); pirólise de resíduos; florestamento e reflorestamento.

Apesar de o Protocolo de Kyoto ter sido adotado ao final de 1997, as regras para sua implementação ficaram definidas apenas em 2001. Para que o mesmo entrasse em vigor, era necessária a ratificação de cinquenta e cinco países, cujas emissões representassem 55% do total mundial. Isso só aconteceu em 2005, depois da ratificação da Rússia. O Brasil, que já havia ratificado o tratado em 2002, expressou o seu descontentamento com a hesitação das grandes economias em aderir ao Protocolo. Durante um discurso na Assembleia Nacional Francesa, o Presidente Fernando Henrique Cardoso criticou incisiva e consistentemente a política unilateral do governo americano de George W. Bush em relação ao regime de mudanças climáticas; afirmando que:

A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária. Não devemos permitir que a lógica do medo substitua a lógica da liberdade, da participação, da racionalidade. A nova ordem não pode prescindir tampouco do reforço da proteção dos direitos humanos. Ela tampouco pode prescindir da proteção do meio ambiente. Daí nosso apoio vigoroso ao Protocolo de Quioto [Oliveira (org.), 2009, p. 63].

Como se pode ver, a controvérsia em torno do Protocolo de Kyoto ocupou um lugar de destaque na agenda dos principais países do mundo. O avanço do conhecimento científico sobre o aquecimento global demonstrava cada vez mais a urgência da questão climática, a sua natureza transfronteiriça e a necessidade de maiores esforços para a cooperação multilateral. No mundo todo, foram criados órgãos nacionais, regionais e internacionais para lidar com este assunto. No Brasil, o governo Cardoso estabeleceu a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, em 1999, para articular as ações governamentais ligadas à UNFCCC. No ano seguinte, uma iniciativa do deputado Fábio Feldman levou à criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas; uma organização que almeja ampliar o debate sobre os problemas decorrentes do aquecimento global e, para tanto, reúne diversos atores da sociedade com representantes governamentais.

Estes novos arranjos domésticos contribuíram para que uma discussão mais bem-informada se estabelecesse no Brasil e garantiram que o país continuasse a ser um ator decisivo nas conferências sobre mudança climática durante os dois governos Cardoso. Em 2001, o governo federal criou a Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na

Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDs) – que seria realizada no ano seguinte, em Johannesburgo. Nas reuniões preparatórias internacionais, discutiu-se a adoção de metas de uso de energias renováveis sobre o total consumido; todavia, não houve consenso entre os países. Durante a CMDs, também conhecida como Rio+10, o Brasil apresentou a chamada “Iniciativa Brasileira de Energia”, que sugeria que 10% da energia consumida fossem provenientes de fontes renováveis até 2010. A justificativa apresentada pelo Brasil levava em conta os ganhos de desenvolvimento e a diminuição do aquecimento global e da poluição transfronteiriça decorrentes da geração de energia renovável. Apesar da argumentação brasileira, a proposta encontrou muita resistência dos outros países e gerou controvérsias, como a discussão sobre os critérios de definição de uma fonte sustentável de energia (Ribeiro, 2002, p. 41).

A Conferência produziu um documento final e um plano de implementação que, apesar de estimularem a adoção de energias renováveis, não estabeleciam metas ou prazos para tanto. Apesar da proposta de energia defendida pelo Brasil não ter sido aprovada, o país exerceu efetivamente um papel de liderança na CMDs, destacando o seu modelo hidro-energético e o desenvolvimento da produção de etanol para motores a explosão em substituição à gasolina. Desta forma, O Brasil se posicionou como um produtor de tecnologias limpas para a geração de energia, que oferecia alternativas viáveis para a melhoria das condições ambientais no mundo todo. Após ter resistido à agenda ambiental em 1972 e se associado a ela em 1992, o Brasil teve um postura mais adiantada com relação à maioria dos outros países em 2002 (Lago, 2006, p. 216).

Durante o governo Lula, o Brasil continuou a afirmar a urgência da questão climática e a defender a viabilização de crédito para que os países em desenvolvimento pudessem implementar as medidas de mitigação e adaptação necessárias. Gradativamente, a questão das mudanças climáticas ganhou mais visibilidade e se consolidou no Brasil uma visão de desenvolvimento que vai além de variáveis estritamente econômicas e inclui também fatores ambientais e ecológicos.

Em 2007, o Painel Intergovernamental de Especialistas sobre Mudanças Climáticas (IPCC, de acordo com a sigla em inglês) recebeu, juntamente com Al Gore, o Prêmio Nobel da Paz. O Prêmio Nobel foi um reconhecimento dos seus “esforços para produzir e disseminar conhecimento sobre mudança do clima antropogênica e estabelecer as bases para as medidas necessárias para combater tal ameaça” (Norwegian Nobel Committee, 2007). Neste mesmo

ano, em Dezembro, ocorreu a COP13, em Bali. Em tal ocasião, dez anos após a assinatura do Protocolo de Kyoto, o Brasil pôde apresentar para a comunidade internacional bons resultados na redução das emissões decorrentes da coibição do desmatamento.³

O documento final da COP13, denominado de “Caminho de Bali” foi adotado apenas no último dia da conferência, após intensas negociações. Para o Brasil, o “Caminho de Bali” trouxe algumas vantagens, como o reconhecimento da importância do combate ao desmatamento para a redução de emissões GEE. Outro avanço alcançado em Bali diz respeito ao fortalecimento do Fundo Global de Adaptação às Mudanças Climáticas, que tem como objetivo disponibilizar recursos provenientes dos países do Anexo I para que as nações menos desenvolvidas possam melhorar seus aspectos mais vulneráveis ao aquecimento global. O documento final não fixou metas de redução de emissões de GEE, mas estabeleceu diretrizes para um processo de negociação que deveria culminar em um acordo legalmente vinculante para o período pós-2012, quando o Protocolo de Kyoto expirará. O objetivo era que tal acordo fosse adotado na COP15, em Copenhague.

Em um evento paralelo à Conferência de Bali, a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, lançou a proposta de criação de um fundo para a proteção e conservação da Amazônia. Este Fundo contaria com recursos voluntários de países interessados em apoiar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia. A criação do Fundo Amazônia, que viria a se concretizar no ano seguinte, e as doações internacionais que se sucederam demonstraram que a diplomacia brasileira já havia conseguido reverter, em grande parte, a imagem negativa associada ao Brasil que vigorava até a década de 1990 por conta dos altos índices de desmatamento da Amazônia. Sem dúvidas, isto representou um grande avanço para o Brasil, que é hoje o país amazônico com maior credibilidade internacional no que diz respeito à preservação e conservação de suas florestas. Ainda, através do

3 Ao final de 2007, foi registrada, pelo terceiro ano consecutivo, uma queda no índice de desmatamento da Amazônia. Com base em imagens de satélite processadas pelo programa Prodes, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), observou-se um recuo de 20% no desmatamento da Amazônia em 2006/2007. Neste período, foram derrubados 11.224 quilômetros quadrados de floresta, um número muito próximo ao índice mais baixo já registrado na região (11.030 km², em 1991). Escobar, H. 2007. “Queda de 20% do desmatamento da Amazônia é a terceira consecutiva”, *O Estado de São Paulo*, 07/12/2007. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,queda-de-20-do-desmatamento-da-amazonia-e-a-terceira-consecutiva,91947,0.htm> [último acesso: 19/03/12].

Fundo Amazônia, o Brasil conseguiu salvaguardar a soberania nacional, mantendo as políticas de prevenção das florestas desvinculadas do mercado internacional de carbono.

Depois de 2007, a preocupação com as mudanças climáticas só aumentou e a urgência em negociar um acordo global para reduzir as emissões de GEE após 2012 – quando terminará o primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto – fez com que chefes de estado comparecessem em massa na COP15; realizada em 2009, em Copenhague. Apesar das divergências entre o MMA, o MCT e o Itamaraty, que ficaram evidentes durante a preparação para a COP15, a posição brasileira apresentada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Conferência foi bastante consistente. Marcada por um forte viés ambientalista, a disposição brasileira de voluntariamente estabelecer metas até 2020 estava em maior consonância com a linha de atuação defendida pelo MMA. Na sua participação, o Presidente Lula foi incisivo e cobrou comprometimento dos países para a resolução dos impasses. Apesar do engajamento de diversos líderes políticos do mundo inteiro em Copenhague, não foi possível chegar a um acordo sobre prazos e metas para um novo tratado climático com força de lei.

A última COP ocorreu em Durban, na África do Sul, no final de 2011. Após intensas e prolongadas negociações, os países participantes decidiram instituir um novo período de validade para o Protocolo de Kyoto, que tem início em 2013, e se comprometeram também a se engajar no estabelecimento de um acordo legal até 2015. O documento final da COP17, conhecido como a “Plataforma de Durban”, também definiu que medidas de contenção da poluição só deverão ser implementadas pelos países a partir de 2020, para que possam ser levadas em consideração as recomendações do relatório do IPCC – que será divulgado entre 2014 e 2015. Durante toda a Conferência, o Brasil se mostrou disposto a aceitar um tratado legalmente vinculante que estipulasse metas para serem implementadas em 2020. Ainda, junto a União Europeia, o país buscou a manutenção e renovação da validade do Protocolo de Kyoto. No âmbito das negociações, a participação brasileira se destacou pelos esforços despendidos para apaziguar divergências entre países sobre o termo que dizia respeito ao comprometimento com as futuras metas de redução de emissões de poluentes, daí tendo sido criado o termo “resultado acordado com força legal”. Além disso, os embaixadores Luiz Alberto Figueiredo e André Corrêa do Lago foram parte importante de um pequeno grupo constituído para intermediar a posição dos EUA em relação aos demais países.

O MOMENTO ATUAL

Nos quarenta anos de negociações aqui analisados, é possível notar um progresso substancial na consolidação do desenvolvimento sustentável como uma das prioridades da agenda internacional. Tal avanço ficou evidente na institucionalização do interesse da ONU pelo tema e na criação de uma série de tratados internacionais relacionados com os diversos aspectos da sustentabilidade do desenvolvimento.

A política externa brasileira apresentada nos fóruns internacionais mencionados se desenvolveu na medida em que os governos do país passaram a dar mais importância aos temas ambientais transfronteiriços e efetivamente reconheceram a necessidade de se tomar decisões para evitar possíveis cenários de catástrofes em escala global. Não obstante, o estabelecimento e a implementação de medidas para o enfrentamento das tendências degradantes do meio ambiente e, mais recentemente, do clima são tarefas, por vezes, muito custosas para os países menos desenvolvidos. Neste sentido, alguns destaques da atuação brasileira foram a constante defesa da transferência facilitada de tecnologias produtivas limpas e as campanhas pela criação de fundos e outros tipos de financiamento. Estas bandeiras da diplomacia brasileira que ligavam os temas de meio ambiente à meta do desenvolvimento contribuíram para elevar o Brasil à capacidade de líder dos países menos desenvolvidos, ao mesmo tempo em que criaram mecanismos para facilitar a inserção competitiva do país na economia globalizada.

A recente melhora nas condições econômicas do Brasil e o progresso na coibição do desmatamento possibilitaram que o país avançasse para um comprometimento maior com objetivos vinculantes, mensuráveis e verificáveis. Tal comportamento, que já estava presente na atuação do presidente Lula em Copenhague, ficou ainda mais claro na última COP, em Durban. Estes passos em direção à adoção de metas representam o fortalecimento de uma visão política que privilegia o planejamento a longo-prazo, que visa o desenvolvimento no presente sem que isso represente prejuízos para as gerações futuras.

Apesar dos obstáculos a tomadas de decisões em nível global sobre questões de longo prazo, a temática da sustentabilidade do desenvolvimento tem ganhado cada vez mais destaque na agenda internacional e o Brasil tem patrocinado esforços que visam à promoção do desenvolvimento sustentável como objetivo articulador de interesses nacionais e internacionais. Vinte anos após sediar a Rio92, o Brasil será novamente a sede de uma conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento, a CNUDS – mais conhecida como Rio+20.

A realização da Rio+20 foi uma proposta brasileira apresentada dentro dos fóruns da ONU, já em 2007. Alguns anos depois, durante a 64ª Assembleia Geral da ONU, em 2009, os Estados Membros aprovaram por unanimidade a Conferência, prevista para acontecer em 2012, no Brasil. Esta decisão foi tomada tendo em vista três objetivos principais: a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável; a avaliação de lacunas no progresso e na execução do cumprimento dos compromissos já assumidos; e a discussão sobre desafios novos e emergentes. Nesta mesma ocasião, os Estados-Membros também acordaram sobre os dois eixos centrais da Conferência; a saber: (1) economia verde dentro do contexto do desenvolvimento sustentável e erradicação de pobreza e (2) estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável (UN General Assembly, 2010).

Na preparação para a Conferência no Brasil, os ministérios mais envolvidos são o MMA e o MRE. Os dois ministros responsáveis por estes ministérios – Izabella Teixeira e Antônio de Aguiar Patriota – dividem a presidência da Comissão Nacional para a Rio+20; criada pela Presidente Dilma Roussef, em Junho de 2011. A Comissão Nacional para a Rio+20 é responsável por promover o diálogo entre órgãos e entidades nacionais, com a intenção de articular a participação do Brasil na Conferência. O documento de contribuição brasileira para a Rio+20 enviado à ONU em Novembro de 2011 foi elaborado a partir das consultas à sociedade e a órgãos do governo promovidas pela Comissão. No âmbito das instituições estatais, participaram deste processo representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – nos níveis federal, estadual e municipal. Na esfera das instituições não governamentais, participaram representantes da sociedade civil; tais como membros das comunidades tradicionais, dos movimentos sociais e do setor empresarial.

Apesar de diversos representantes de outros órgãos do governo também integrarem a Comissão, a Secretaria Executiva da mesma é composta apenas pelo MMA, o MRE, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social. Como se pode notar, órgãos governamentais marcados por um viés mais científico, como o MCT, não se encontram entre os principais atores da preparação para a Conferência. Por mais que o governo tente promover a Rio+20 como uma conferência de desenvolvimento sustentável – e não de meio ambiente – (Lago, 2012), alguns analistas têm criticado o papel marginal da ciência no programa da Rio+20 (Vialli, 2012).

Além de fortalecer as dimensões econômica e social do desenvolvimento sustentável, o governo brasileiro deseja evitar que a Rio+20 seja apenas um

balanço dos avanços e retrocessos ocorridos desde a Rio92. Neste sentido, são perceptíveis os esforços do governo para que a Rio+20 seja voltada para o futuro, que seja uma ocasião para reconhecer a emergência de novos países como atores decisivos na estrutura de governança global e a importância do multilateralismo nesta nova configuração de poder mundial. Assim sendo, pode-se afirmar que a Conferência será bem-sucedida para o Brasil se houver uma renovação da confiança internacional no papel do sistema multilateral como foro de solução dos grandes problemas globais e se a crescente importância brasileira dentro deste sistema for confirmada.

Neste processo de preparação para a Rio+20, os representantes do governo brasileiro têm reafirmado o foco da Conferência nos dois eixos centrais já mencionados, ao mesmo tempo em que eles têm procurado alinhar estas questões globais aos problemas internos do país. Deste modo, a Rio+20 é apresentada como uma conferência de desenvolvimento, na qual temas como a mudança climática e a necessidade de descarbonização da economia devem ser discutidos no contexto da pobreza extrema e a exclusão social. Esta atitude está clara no documento de contribuição à Rio+20 que o Brasil enviou à ONU; em que elencou entre os principais resultados a serem alcançados na Conferência “a incorporação definitiva da erradicação da pobreza como elemento indispensável à concretização do desenvolvimento sustentável” (Comissão Nacional para a CNUDS, 2011).

É interessante notar que este posicionamento externo está extremamente ligado à prioridade que o governo da Presidente Dilma Roussef tem dado à agenda social na política doméstica. Por outro lado, os pilares econômico e ambiental do desenvolvimento sustentável parecem não receber a mesma atenção que o componente social. Deste modo, fica cada vez mais difícil nutrir a expectativa de que sejam negociadas na Rio+20 políticas e ações concretas para nortear e facilitar a transição para uma economia de baixo carbono. Com expectativas um tanto quanto modestas, o governo brasileiro parece trabalhar para que a Conferência, que não tem caráter deliberativo, resulte em um documento final forte, abrangente e com foco político.

Tendo em vista que o documento final contará apenas com sugestões e não será legalmente vinculante, o envolvimento da sociedade civil – em especial, das empresas – na Rio+20 pode ser uma maneira eficaz para a implementação das possíveis diretrizes acordadas pelos Estados. O governo brasileiro, ciente deste caminho alternativo para a implementação, tem estimulado muito esta participação.

Se por um lado o ano de 2012 marca os vinte anos da Rio92 e se configura como uma ocasião oportuna para discutir questões ligadas ao desenvolvimento sustentável, a crise econômica e os processos eleitorais em curso neste ano em países como EUA, China, França e Rússia põem em risco a presença de importantes chefes de estado na Conferência. Para assegurar o maior número possível de líderes políticos do primeiro escalão na Rio+20, a Presidente Dilma Roussef alterou as datas da Conferência. Inicialmente prevista para o começo de Junho, a Rio+20 teve seu início adiado para o dia 20 de Junho para evitar um conflito com a data das comemorações do jubileu de diamante da Rainha da Inglaterra.

Apesar das dificuldades mencionadas, espera-se que a Rio+20 reúna um número significativo de figuras políticas influentes. A intenção é que este seja o maior encontro mundial sobre preservação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia verde.

OLHANDO PARA O FUTURO

Ao longo dos quarenta anos que se passaram desde a CNUMAH, em Estocolmo, a configuração político-social do Brasil sofreu diversas alterações. Nesta perspectiva temporal, é fácil notar que a situação atual é, sem dúvida alguma, a mais propícia ao desenvolvimento sustentável. Afinal, o Brasil é hoje um país democrático, com um bom crescimento econômico e ambientalmente consciente. No entanto, falta ao país traduzir esta situação favorável em ações concretas voltadas para a transição para uma economia de baixo carbono. Apesar de algumas medidas adotadas – como a definição de uma Política Nacional de Mudança Climática, a aprovação da Lei de Mudança Climática e os favorecimentos fiscais aos aparelhos da chamada “linha branca” de maior economia de energia – e do declínio dos índices de desmatamento na Amazônia, muitos esforços ainda serão necessários para garantir a implementação de políticas e a adoção de práticas sustentáveis no Brasil.

As vantagens competitivas do país – como a matriz energética composta majoritariamente por fontes renováveis, a rica biodiversidade e a grande quantidade de recursos naturais – devem ser fortalecidas e ampliadas; enquanto que iniciativas que vão contra a sustentabilidade ambiental devem ser desencorajadas. Igualmente, investimentos verdes devem ser incentivados, de modo a favorecer a inovação tecnológica, preservar os ecossistemas e a qualidade de vida das pessoas que neles residem. Tais ações devem ser pensadas dentro de

um planejamento de longo prazo, algo que se faz difícil por inúmeras razões; algumas delas estruturais (como o curto mandato característico dos governos democraticamente eleitos) e outras circunstanciais (como a atual crise econômica). Estes obstáculos são indicações de que a transição para uma economia de baixo carbono não acontecerá sem comprometimento político e conscientização da população. No entanto, é difícil imaginar um futuro em que as transformações necessárias para mitigar o aquecimento global e se adaptar aos seus efeitos inevitáveis não constarão no topo da agenda política internacional. Assim sendo, é razoável supor que uma forte atuação nas questões ambientais – durante e depois da Rio+20 – contribuirá para a consolidação da posição de liderança do Brasil no cenário internacional.

Luiz Augusto de Castro Neves é diplomata de carreira e foi Embaixador do Brasil no Paraguai (2000-2004), China (2004-2008) e Japão (2008-2010). Castro Neves também foi Professor de Economia do Instituto Rio Branco, do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília e da Escola de pós-graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Atualmente, é Presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

Renata Hessmann Dalaqua é Cientista Política, graduada pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, com mestrado em Política e Segurança Internacional pela University College London. Atualmente, é Coordenadora de Projetos do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

REFERÊNCIAS

- COMISSÃO NACIONAL PARA A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 2011. *Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20*. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/doc/rio20_propostabr_182.pdf [último acesso: 19/03/12].
- FERREIRA, Leila C. *A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- FONSECA JR, Gelson; DE CASTRO, Sergio N. (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*, São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- LAGO, André C. Não se pode ter dois padrões de consumo, para país rico e pobre. Entrevista concedida a Daniela Chiaretti, *Valor Econômico*, 16/02/2012. Disponível em: <http://www.valor.com.br/rio20/2533092/nao-se-pode-ter-dois-padroes-de-consumo-para-pais-rico-e-pobre> [último acesso: 19/03/2012].
- _____. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*, Brasília: FUNAG, 2006.
- NORWEGIAN NOBEL COMMITTEE. 2007. The Nobel Peace Prize 2007 – Press Release. Oslo, 12 October 2007. Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/press.html [último acesso: 19/03/12].
- OLIVEIRA, Miguel D. (org.). *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*, Brasília: FUNAG, 2009.
- RIBEIRO, Walter C. Brasil e a Rio+10. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 15, p. 37-44, 2002. Disponível em: <http://citrus.uspnet.usp.br/rdg/ojs/index.php/rdg/article/viewFile/60/50> [último acesso: 19/03/12].
- UNCHE. 1972. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (A/CONF/48/14/Rev.1)*, 16 Junho 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> [último acesso: 19/03/12].
- UN GENERAL ASSEMBLY. 2010. Resolution adopted by the General Assembly 64/236. Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development (A/Res/64/236), 31 March 2010. Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/files/OD/ARES64236E.pdf> [último acesso: 19/03/12].
- VIALI, A. 2012. “Rio+20 não prioriza questões ambientais, alertam cientistas”, *Folha de S. Paulo*, 09/03/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1059733-rio20-nao-prioriza-questoes-ambientais-alertam-cientistas.shtml> [último acesso: 19/03/2012].
- VIOLA, Eduardo. 2002. “O regime internacional de mudança climática e o Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 50. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300003&lng=en&nrm=iso [último acesso: 19/03/12].