

GOVERNANÇA MUNDIAL DO CLIMA E POLÍTICA AMBIENTAL DO BRASIL

Raquel de Caria Patrício

Contrastando com a crise do multilateralismo dos anos 1980, a década de 1990 assistiu a uma intensa mobilização dos *fora* internacionais no sentido de procurar formas de ultrapassar as ameaças à paz e de solucionar problemas de longo prazo que se agravavam notoriamente, os quais introduziram e legitimaram, na agenda internacional, os *temas globais*, outrora sujeitos à alçada exclusiva das jurisdições nacionais.

Durante toda a década de 1990, esses *temas globais* eram chamados de *novos temas*, embora a maior parte das questões a que se reportavam não fosse nova. Simplesmente, eram questões que vinham recebendo maior atenção da sociedade internacional desde a distensão Leste-Oeste operada na segunda metade dos anos 1980.

Encarado com enorme entusiasmo pelos países desenvolvidos e pelas organizações não governamentais, o interesse crescente pelos *novos temas* era visto com ansiedade e desconfiança pelos países em desenvolvimento, que pressentiam a abertura de áreas propícias a intervenções contra as respectivas soberanias; preocupações não totalmente infundadas. Seja como for, a verdade é que a crise do ambiente surgiu, desde logo, como um desses *temas*, especialmente em virtude do agravamento sucessivo de que o meio ambiente tem vindo a ser vítima, como consequência da explosão demográfica, da gravidade crescente dos desastres ecológicos e do modelo consumista das sociedades dos países desenvolvidos; modelos que têm provocado uma exploração abusiva dos recursos naturais, a destruição dos *habitats*, a poluição da água, do solo e do ar, interferências nefastas sobre as cadeias alimentares, causando problemas de saúde pública e desertificações sucessivas de vastas áreas originando migrações crescentes que alteram, ainda mais, os equilíbrios ecológicos naturais e provocam diversas tensões sociais.

A chamada crise do ambiente surge com uma especificidade muito própria, englobando as dimensões planetária, de irreversibilidade, de aceleração cumulativa e de crescente descontrolo, trazendo, para o debate internacional, a questão de se saber os limites que o crescimento económico deve ter, até porque as formas tradicionais da contabilidade nacional não têm em conta os serviços prestados pelo ambiente e contra ele.

O Brasil tem-se destacado neste contexto. Antes de mais, o país é o maior detentor de riquezas biológicas do mundo, possuindo grande parte da Amazônia que divide com outros sete estados, afirmando-se como uma das mais promissoras potências agrícolas, com uma economia pujante e em constante crescimento – o que determinou, mesmo, a sua consagração como BRIC, por parte do economista Jim O’Neill, do grupo norte-americano Goldman Sachs’.

Assente nessa pujança económica, o Brasil tem adoptado uma política externa proactiva e decidida, tanto em termos multilaterais como bilaterais, nos vários assuntos que recheiam a agenda internacional, assim acontecendo, também, com a questão ambiental. Actuando como líder em vários fóruns internacionais desde a década de 1970, o Brasil é um dos países mais falados quando se trata das questões ambientais, ainda que, muitas das vezes, para ser criticado quanto à forma como promove a conservação dos seus recursos naturais.

A EVOLUÇÃO DAS PREOCUPAÇÕES AMBIENTAIS E A RESISTÊNCIA DO BRASIL

Os temas ambientais entraram definitivamente na agenda internacional após a II Guerra Mundial, sobretudo nos anos 1960, quando a política ambiental do Brasil era insípida e o país estava fundamentalmente preocupado com o desenvolvimento económico, não nutrido, pois, interesses ambientais. Esta postura, de um fraco esforço político no sentido de integrar as questões ambientais às políticas desenvolvimentistas, permaneceu até ao início da década de 1990, quando, seguindo a tendência mundial, o Brasil passou a nutrir verdadeiras preocupações ambientais.

Em 1972 teve lugar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, sendo este o acontecimento que marca o início formal das preocupações ambientais a nível mundial. Proposta pela Suécia para tratar dos temas relativos à poluição, a CNUMAH tinha como intenção central dos países desenvolvidos evitar a pressão sobre os recursos naturais, através do controlo demográfico nos países mais pobres, e não trazer soluções para o subdesenvolvimento. A grande preocupação dos países ricos era consagrar as ideias promovidas pelo Clube de Roma, segundo o qual o desenvolvimento do planeta causava sérias consequências ambientais e por isso este deveria ser controlado. Naturalmente, a reacção dos países em desenvolvimento foi de rejeição da agenda de protecção ambiental proposta pelos países ricos, estabelecendo-se um sério embate de posturas a nível mundial. Os países em desenvolvimento adoptaram uma posição defensiva e, mesmo, hostil à regulação das questões ambientais que então era proposta, já que consideravam que nada era mais importante que o seu direito legítimo ao desenvolvimento. Seriam necessárias quase duas décadas para que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhasse, efectivamente, consistência.

Da CNUMAH resultou a Declaração de Estocolmo que, pela primeira vez, introduz a expressão *consciência ambiental global*. Realizada numa época dominada por preocupações

de ordem estratégico-militar, a conferência teve reduzidos efeitos práticos, embora tenha sido a primeira de muitas outras conferências que a seguir tiveram lugar. De facto, a partir daqui, as iniciativas multiplicaram-se. Logo após 1972, assinou-se, em 1976, a Convenção para a Protecção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição, em conferência realizada em Barcelona. Em 1982, foi assinada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em Montego Bay (entraria em vigor somente em 1994). Entretanto, a ONU encomendou ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) a formulação de estratégias ambientais para além do ano 2000, tendo surgido, daqui, o relatório «Nosso Futuro Comum», elaborado pela Comissão Brundtland², de 1987, que fala, pela primeira vez, em *desenvolvimento sustentável*.

Tratou-se de uma vitória dos países em desenvolvimento, particularmente do Brasil, já que significou que, a partir dos anos 1980, o direito ao desenvolvimento fosse consagrado no debate ambiental, assim funcionando durante toda a década de 1990, assente no reconhecimento da necessidade da cooperação internacional para a incorporação desse conceito nos processos decisórios mundiais. No mesmo sentido, foi assinada, em 1992, a Convenção para a Protecção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico, em Helsínquia, e a Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste, em Paris. No mesmo ano, reuniu-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92 ou CNUMAD), que viria a permitir uma abordagem mais efectiva aos problemas ambientais, produzindo diversos documentos, dos quais se salientam a Convenção sobre Alterações Climáticas, a Convenção sobre a Biodiversidade Biológica e a Declaração do Rio, que deu origem à Agenda 21, um plano de acção destinado a aplicar a referida declaração, culminando com a criação de uma Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS), encarregue de monitorar a aplicação daquele plano de acção.

Seguindo a tendência mundial, entre 1990 e 2004 a política ambiental do Brasil também evoluiu, passando a ter como eixos principais o desenvolvimento sustentável assim como a defesa de grandes princípios que

a política externa brasileira tradicionalmente segue na arena internacional (como a defesa da soberania e da necessidade de se reconhecerem as responsabilidades comuns³). As práticas diplomáticas brasileiras em matéria ambiental também evoluíram com a participação mais premente dos vários ministérios, do sector privado

e da sociedade civil através do debate para a construção da postura do Brasil em matéria de questões ambientais. Sendo certo que esta tendência de maior participação dos actores não estatais nos processos decisórios internacionais sobre o ambiente é mundial e foi reforçada pela CNUMAD⁴.

SEGUINDO A TENDÊNCIA MUNDIAL, ENTRE 1990 E 2004 A POLÍTICA AMBIENTAL DO BRASIL TAMBÉM EVOLUIU, PASSANDO A TER COMO EIXOS PRINCIPAIS O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ASSIM COMO A DEFESA DE GRANDES PRINCÍPIOS QUE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA TRADICIONALMENTE SEGUER NA ARENA INTERNACIONAL

Assim, com a Conferência do Rio, a ideia central assentava na convicção de que as grandes temáticas ambientais resultavam do «congelamento das desigualdades entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento»⁵. Os avanços a partir daí seriam muito poucos, especialmente em matéria política, por causa dos novos e adicionais recursos e da transferência de tecnologia, que levariam à necessidade de se reforçar o imperativo do desenvolvimento das nações mais pobres, como Jeffrey Sachs enfatizara, no relatório para a ONU em 2005⁶.

Na Rio 92, a política ambiental do Brasil procurou aproveitar-se do momento de grande importância atribuída às questões ambientais no marco do desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, marcar a sua posição sobre a questão, tanto no âmbito dos países desenvolvidos como do Grupo G77/China, reflectindo os avanços alcançados em Estocolmo em 1972.

Neste sentido, os grandes objectivos do Brasil eram rever os debates iniciados em Estocolmo, estabelecer os conceitos e os princípios que interessavam ao país e, acima de tudo, responder às acusações de que o Brasil degradava os seus recursos ambientais de forma leviana, buscando, ainda, reforçar e defender o conceito de *soberania* para resgatar a legitimidade do mesmo para todos os países em desenvolvimento. No fundo, a posição do Brasil almejava a recolocação da cooperação Norte-Sul em matéria climática, porém sem as ideias e as regras então já impostas pelos países ricos, designadamente a de considerar a Amazônia como o *pulmão do mundo*, transformando-a, por conseguinte, em Património Comum da Humanidade. Assim, o Governo de Fernando Collor de Mello afastou-se do discurso ambiental de José Sarney, que rechaçava as ameaças de ingerência sempre com base no discurso da soberania, e iniciou um novo discurso ambiental para o Brasil.

De referir, todavia, que não obstante o Brasil ter adoptado, nesta época, um discurso nacional e internacional baseado no desenvolvimento sustentável, as práticas internas frequentemente contradisseram esse princípio, não havendo, ainda, uma política ambiental nacional clara e coerente – o que, não raras vezes, levava a intermináveis discussões entre as autoridades públicas do país. A fragilidade institucional das agências ambientais, da política agrícola e da política industrial atestavam a dificuldade do Brasil em evoluir do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável, o que ficou patente, designadamente, na discussão sobre a transposição do rio São Francisco⁷.

A nível internacional, as iniciativas prosseguiram com a assinatura, em 1994, da Convenção de Combate à Desertificação e, em 1995, das Orientações de Monterreal para a Protecção do Ambiente Marinho contra a Poluição com Origem em Terra e do Programa Mundial de Protecção dos Oceanos contra a Poluição Telúrica.

Em 1997, reuniu-se a Terceira Conferência das Partes (dos acordos-quadro definidos na Rio 92), de onde resultou o Protocolo de Quioto e, no mesmo ano, teve lugar a Reunião Rio+5, realizada em Nova York, como parte da obrigação estabelecida em 1992

para avaliar os progressos obtidos desde a CNUMAD. Nesta conferência, tornou-se claro que os problemas, além de serem os mesmos, eram recorrentes. Segundo Ana Flávia Platiau, especialista em política ambiental do Brasil, podemos enumerar tais problemas como sendo a

«decrecente atenção política atribuída às questões ambientais, tanto no Norte como no Sul, a falta de recursos financeiros transferidos, a manutenção do padrão de consumo dos países desenvolvidos, os conflitos potenciais com o regime de comércio livre, os custos políticos necessários para a promoção de obrigações ambientais, a redução da ajuda pública ao desenvolvimento, a estrutura das relações económicas internacionais, a grande disparidade entre Estados ricos e pobres [...], factores de concentração de riquezas, nos últimos trinta anos, no Norte, a falta de recursos tecnológicos transferidos do Norte para o Sul, a agenda de cooperação internacional selectiva e condicionada, a séria disparidade social em países como o Brasil, a China, a Índia, além da existência de uma população mundial miserável de cerca de 1 bilião de pessoas.»⁸

Neste sentido, a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, em Joanesburgo, foi mais um esforço político para que se preservassem as metas de 1992 do que um passo em direcção ao desenvolvimento sustentável no marco da ecopolítica internacional⁹. Embora este encontro tenha marcado a vitória do Brasil nas negociações multilaterais então realizadas, ao evitar que a questão ambiental fosse desligada das questões do desenvolvimento, os resultados do encontro limitaram-se a meras declarações de intenções políticas sem valor jurídico vinculativo, não funcionando como tratados internacionais.

Para além da decepção com os resultados alcançados neste encontro, a VII Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Doha, e a Conferência Internacional das Nações Unidas para o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, esvaziaram a agenda de Joanesburgo. Ademais, o consenso não foi alcançado, já que os países ricos não assumiram novos compromissos, enquanto os países em desenvolvimento, com a clara liderança do Brasil, aproveitaram para cobrar os compromissos negociados durante a década de 1990¹⁰.

Na verdade é a partir da Conferência de Joanesburgo, em 2002, que o Brasil se empenha nas questões ambientais, através da participação em alguns regimes internacionais do ambiente já consolidados e, mesmo, naqueles que pouco evoluíram desde 1992.

O EMPENHO DO BRASIL NA GOVERNANÇA MUNDIAL DO CLIMA

As conferências de Montreal e de Nairobi, de 2005 e 2006, respectivamente, reafirmaram a necessidade de um processo global de luta contra a alteração climática, abrindo caminho ao que ficaria conhecido como *processo pós-Quito*, no qual se integram as actuais iniciativas, criando-se grupos de trabalho no quadro da Convenção das Nações Unidas

sobre a Alteração Climática. Mesmo que este processo de discussão pós-Quito não ofereça mais do que perspectivas longínquas de mobilização internacional para a questão ambiental, a verdade é que tem permitido a continuação das iniciativas internacionais. Assim, em Outubro de 2006, Nicholas Stern endereçou ao Governo britânico um relatório em que abordava os custos económicos da preocupação ambiental, referindo que os ganhos com a adopção de políticas ambientais serão superiores aos custos, pelo que a não tomada de medidas não é, efectivamente, a solução ideal.

Em Fevereiro de 2007, registou-se a publicação do IV Relatório do Grupo Intergovernamental de Peritos sobre a Evolução do Clima (GIEC), que atestou a existência do aquecimento global e estimou que o aumento das temperaturas no globo, observado desde meados do século transacto, seria, em cerca de 90 por cento, resultado das actividades humanas.

O último passo dado em direcção à protecção mundial do meio ambiente teve lugar em Dezembro de 2009, com a realização da XV Conferência das Partes sobre o Clima (COP-15) – na qual o Brasil participou com uma delegação de quase mil pessoas – objectivando traçar um acordo final para definir as metas para a redução das emissões de gases de efeito de estufa após 2012, data em que termina o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto.

O texto final da Cimeira do Clima, o Acordo de Copenhaga, apenas contou com a adesão de 26 países; o que, todavia, foi considerado muito bom pela delegação brasileira, em virtude de esses 26 estados abrangerem um grupo amplo de países, provenientes de várias regiões. Não apenas os mais importantes estados-membros da União Europeia, como também as nações africanas, o Japão, a Austrália, a Arábia Saudita e o Canadá concordaram com o acerto final iniciado com uma negociação entre os Estados Unidos e os países emergentes.

Não obstante ter-se congratulado com o Acordo de Copenhaga, alcançado entre o Brasil, a China, a Índia, a África do Sul e os Estados Unidos, a verdade é que o Governo brasileiro ficou muito insatisfeito com a falta de metas no texto final da conferência, que encerrou oficialmente na tarde do dia 19 de Dezembro. Em Copenhaga, o Brasil comprometeu-se a reduzir as emissões nacionais de gases de efeito de estufa entre 36,1 por cento e 38,9 por cento até 2020, sendo que tais metas serão transformadas em lei, para serem cumpridas nacionalmente, independentemente dos governos. O então Presidente Lula criticou, designadamente, a posição dos Estados Unidos na reunião, afirmando que o compromisso com a redução dos gases de efeito de estufa deve ser principalmente levado a cabo pelos países desenvolvidos, que historicamente emitiram mais e são mais responsáveis pelo aquecimento do planeta, lembrando que os Estados Unidos nunca ratificaram o Protocolo de Quioto. Lula foi ainda mais duro com Obama quando disse que o interesse norte-americano é congregar os países europeus e o Japão – signatários de Quioto – para terminar com o protocolo, não deixando nada em seu lugar para não terem metas nem compromissos a honrar. Lula referiu, ainda, que o

Acordo de Copenhaga necessita de ser legitimado por todos e não apenas por 26 estados, afirmando que, até ao encontro seguinte, no México, um texto consensual deveria ser alcançado para que todos possam definir uma política mundial para o «desaquecimento» global¹¹.

Todavia, no seu discurso inflamado, sincero e improvisado, de cerca de dez minutos, aplaudido quatro vezes em Copenhaga, Lula disse que, embora os países desenvolvidos – que tiveram a sorte de se industrializar primeiro – tenham maiores responsabilidades no aquecimento global, não podem assumir todos os custos com a política mundial de redução das emissões de gases de efeito de estufa. É bem verdade que, como afirmou, quem tem mais necessita de garantir uma maior contribuição para proteger os mais necessitados, mas o Brasil, para as metas que estipulou, não carece de dinheiro externo, podendo mesmo vir a participar do financiamento mundial se todos se colocarem de acordo sobre uma proposta concreta e mundialmente aceite¹². Mas para tanto, sublinhou, é necessário que todos, para além de terem concordado quanto a garantir as reduções globais em 12 por cento até 2050, se empenhem na assunção plena das suas responsabilidades para alcançar essa meta¹³.

Não obstante a necessidade de repartir responsabilidades entre ricos e pobres, cabendo aos primeiros um papel mais activo, para o então Presidente Lula o que está em causa não é apenas o clima, mas também discutir o desenvolvimento e as oportunidades para todos os países, chamando a atenção para

que a intrusão dos países ricos sobre os pobres, designadamente através do FMI e do Banco Mundial, tem de ser alterada para o século XXI¹⁴. Assim, na Cimeira de Copenhaga, para além de o país ter oferecido a transferência de recursos para auxiliar os países mais pobres no combate à degradação do ambiente, o Governo Lula apresentou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, bem como um ambicioso plano de combate ao desmatamento, pretendendo que o Brasil sirva de modelo a outros países que na cimeira nada apresentaram.

Como bem aponta Barros-Platiau¹⁵, a postura assertiva do Brasil na COP-15 deveu-se, também, ao cenário eleitoral que o país então vivia. Em vésperas de eleições presidenciais, o então Governo tinha todo o interesse em implementar mais obras e políticas, para mostrar ao eleitorado que a situação do país era positiva em todos os aspectos, por forma a captar votos para a candidata presidencial, a ex-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. Evidentemente, neste contexto, interessava à Administração Lula, também, executar políticas ambientais mais concretas.

Na realidade, a partir de 1990, quando se estabeleceu uma relação directa entre a protecção ambiental e o direito ao desenvolvimento, a questão ambiental viu-se imbricada com as questões comerciais, particularmente desde a criação da OMC, em 1995.

A PARTIR DE 1990, QUANDO SE ESTABELECEU UMA
RELAÇÃO DIRECTA ENTRE A PROTECÇÃO
AMBIENTAL E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO,
A QUESTÃO AMBIENTAL VIU-SE IMBRICADA COM AS
QUESTÕES COMERCIAIS, PARTICULARMENTE
DESDE A CRIAÇÃO DA OMC.

Este é um aspecto central para se compreender o debate internacional sobre o meio ambiente e a postura do Brasil nesse mesmo debate.

É verdade que a evolução geral do direito internacional público tem marcado uma crescente regulação das relações internacionais em matéria ambiental, com o estabelecimento de normas e costumes que têm dado conteúdo ao regime internacional do ambiente – acelerado nos últimos anos¹⁶ – o que impõe, cada vez mais, que «aqueles Estados que não forem parte do processo de normatização ambiental serão obrigados a adaptar-se num futuro próximo»¹⁷.

O conceito de *governança ambiental* adquire um lugar privilegiado na actual agenda internacional; porém, a verdade é que o regime internacional do ambiente é ainda vago e assenta sobre princípios gerais e normas que, constituindo todavia instrumentos jurídicos, não são obrigatórios, limitando-se a ter um valor moral e ético – as *soft norms* – embora se espere que se expandam entre os sujeitos de direito internacional, tornando-se obrigatórias, à medida que a consciencialização e a consolidação dos valores ambientais se vão espraiando. Ademais, a questão ambiental tem sido confrontada com as questões do comércio internacional, tendo o regime comercial da OMC considerado a protecção ambiental de forma ainda vaga¹⁸, já que o regime comercial se estruturou de modo independente do ainda débil regime ambiental. O regime comercial é, de facto, o mais bem estruturado e aquele que melhor funciona, tendo os estados investido na sua criação, com o estabelecimento de normas precisas e obrigatórias, o que significa que os imperativos económicos e comerciais prevalecem sobre os ambientais.

De salientar que a política ambiental do Brasil tem procurado manter a sintonia com a evolução internacional de preocupação crescente com a protecção do meio ambiente. Todavia, é também verdade que o facto de as questões ambientais, em conjunto com as questões do desenvolvimento, entrarem na agenda da OMC deixa os brasileiros desconfiados com as intenções que estarão por detrás dessa evolução, o que, de algum modo, indica que a reformulação das regras do jogo destinadas a aprofundar a regulamentação do regime internacional do meio ambiente ainda trará muitos desentendimentos, adoptando o Brasil uma postura extremamente cautelosa nessa matéria.

Neste sentido, o Brasil deve prosseguir na insistência da defesa do direito ao desenvolvimento em relação com as questões ambientais, não permitindo que aquele seja secundarizado em função das preocupações ambientais dos países ricos. As temáticas são complementares e a melhor forma de se proteger o meio ambiente com a participação de todos os actores das relações internacionais é promover políticas de inserção dos países pobres no mercado global – até porque o assistencialismo internacional tem vindo a obter resultados mitigados. Por esta razão, a política ambiental do Brasil, desde 1992, tem-se mostrado contrária ao uso de medidas proteccionistas por parte dos países desenvolvidos, que o têm feito sob o argumento da protecção ambiental global.

A POLÍTICA AMBIENTAL DO BRASIL E AS SUAS METAS

Pelo que ficou exposto, é lícito observarmos que a política ambiental do Brasil, em consonância com a política externa brasileira e os princípios tradicionais desta, apresenta uma considerável continuidade de orientação e objectivos desde 1990, tendo-se transformado, a partir de então, em elemento constitutivo desta última e, por isso, sendo uma verdadeira *política de Estado*. É evidente que esta consciência ambiental, clara desde 1990, tem incorporado princípios mais específicos à política externa brasileira, destinados ao tratamento concreto da questão ambiental. Princípios esses que constituem o cerne da actual postura brasileira frente ao debate internacional sobre a protecção ambiental.

O princípio da soberania sobre os recursos ambientais é, naturalmente, o pilar da política ambiental brasileira, assim como, sendo a base do direito internacional público e um dos princípios primeiramente reconhecidos pela sociedade internacional, parte integrante da Carta das Nações Unidas, ele não deveria criar problemas. A verdade é que, em termos práticos, e na questão ambiental em particular, as repetidas tentativas de legitimar acções colectivas, por parte dos países desenvolvidos, levou os países em desenvolvimento a rechaçar tais tentativas, pelo que a incorporação desse princípio no regime internacional do ambiente tem constituído uma vitória da diplomacia brasileira. A politização das questões ambientais, especialmente no tocante aos objectivos dos países ricos em considerar a Amazónia Património Comum da Humanidade – o que desencadearia a acção internacional/transnacional sobre essa região, levando o Brasil a prescindir de parte do seu território – conduziu, porém, à mobilização dos países em desenvolvimento e, sobretudo, da sociedade civil de vários países. Assim, o princípio da soberania sobre os recursos ambientais tem sido – ainda que a custo – respeitado pelos países desenvolvidos. É verdade que, ao ser reforçado nas negociações ambientais internacionais, ele cria deveres e obrigações para os estados, que têm de comprometer-se a proteger esses recursos. Isto não significa que se relativize o conceito de soberania sobre os recursos naturais, mas antes que certos limites são impostos a essa soberania, obrigando os estados a «não causar danos ambientais a seus vizinhos ou a territórios fora da sua própria jurisdição, o dever de informar e o dever de cooperar»¹⁹.

Também o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, constitui parte essencial da política ambiental do Brasil, ao significar que os países desenvolvidos têm mais obrigações do que os países em desenvolvimento, em virtude da sua responsabilidade histórica nas emissões de gases de efeito de estufa, com base no princípio da proporcionalidade – de acordo com o qual os que poluíram mais têm mais deveres com a protecção ambiental – devendo, por isso, transferir recursos tecnológicos e financeiros ao hemisfério Sul, para que este se desenvolva. Contudo, e como deixou claro o Presidente Lula na COP-15, os países em desenvolvimento não podem ser desresponsabilizados das obrigações com a protecção ambiental, que é um problema mundial e não exclusivo dos países desenvolvidos. Ainda assim, o Brasil defende que o regime internacional do ambiente deve ter normas ambientais adaptadas à realidade

nacional de cada Estado, já que a diferenciação entre hemisfério Norte e hemisfério Sul é notória e deve ser considerada uma das chaves do problema.

Tendo em conta a defesa destes princípios e daqueles que Kiss enumera como sendo aceites por toda a sociedade internacional, pode afirmar-se, com segurança, que a política ambiental do Brasil segue os pressupostos e está em sintonia com a governança ambiental global²⁰ – excepto, evidentemente, em relação ao princípio do *Património Comum da Humanidade* que almeja a internacionalização da Amazônia.

A verdade é que, se a consagração do direito ao desenvolvimento – expresso na Conferência Rio+10 – constituiu uma vitória do Brasil, nem todos os estados-membros das Nações Unidas compartilham essa visão, o que atrai novas responsabilidades para o Brasil, que «precisa insistir na defesa do direito ao desenvolvimento quando se trata de questões ambientais»²¹.

Por outro lado, embora em matéria de clima, diversidade biológica e acesso a recursos genéticos, a China e a Índia tenham posturas concordantes com a brasileira, o Brasil apenas encontra parceiros efémeros para a defesa das suas posições nos *fora* internacionais. O Brasil tem sido o país mais activo na liderança de grupos negociadores, como sucede no

Grupo de Países Megadiversos Afins, criado em 2002 como fórum de coordenação política visando consolidar posições mais claras no seio do G77/China. Os seus membros²² correspondem, afinal, a cerca de 70 por cento de toda a diversidade biológica do planeta, o que lhes confere, efectivamente, autoridade para negociar nos *fora* internacionais. Toda-

SE EM RELAÇÃO AO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS A CONSTRUÇÃO DA POSTURA DO BRASIL FOI RELATIVAMENTE SIMPLES, EM RELAÇÃO AO REGIME DA BIOSSEGURANÇA A LUTA INTERNA FOI GRANDE PARA DEMARCAR A POSIÇÃO DO BRASIL.

via, os interesses, mesmo entre os emergentes, vão diferindo, o que tem obrigado o Brasil a estabelecer alianças pontuais, raramente com os seus vizinhos da América do Sul, não se podendo falar de uma verdadeira liderança brasileira nas questões ambientais, o que supõe a inexistência de uma hegemonia brasileira sobre os países em desenvolvimento em matéria de negociações internacionais sobre o ambiente.

Ainda que sem uma postura hegemónica como líder dos países em desenvolvimento e dos emergentes, o Brasil tem-se destacado nesses *fora*, possuindo, hoje, uma política ambiental que não só respeita os regimes internacionais do ambiente, como apresenta metas ambiciosas para o futuro.

Deve referir-se, em relação ao primeiro aspecto, que as negociações internas para se construir a posição brasileira não foram pacíficas, fortemente pressionadas pelos lóbis ambiental e comercial. Assim, se em relação ao regime de mudanças climáticas a construção da postura do Brasil foi relativamente simples, ancorada na confortável posição do país de economia emergente com matriz energética limpa, o mesmo com o regime das florestas e com o regime de acesso a recursos genéticos e à repartição dos benefícios daí advindos²³, em relação ao regime da biossegurança a luta interna foi grande

para demarcar a posição do Brasil. Facto é que, em todos os regimes internacionais do ambiente, o posicionamento do Brasil está formado. O país respeita-os e, para lutar pelos seus interesses soberanos, reúne-se com o Grupo de Países Megadiversos Afins para tentar fortalecer uma posição conjunta que melhor lhes permita obter resultados positivos nas próximas rondas negociais. Além da questão da repartição dos benefícios, também a obrigatoriedade do país que exige as patentes de comprovar a origem do material usado para a obtenção da patente faz parte da agenda ambiental brasileira – uma discussão deixada de lado pelos países desenvolvidos a partir de 2002.

Relativamente às metas que o Brasil apresenta em matéria ambiental, para o futuro, devemos destacar, conforme salienta Ana Flávia Barros-Platiau²⁴, as seguintes: redução de 80 por cento do desmatamento na Amazônia (redução estimada de 564 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); redução de 40 por cento do desmatamento no Cerrado (redução estimada de 104 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); recuperação de pastos (amplitude de redução estimada de 83 a 104 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); Integração Lavoura Pecuária (amplitude de redução estimada de 18 a 22 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); plantio directo (amplitude de redução estimada de 16 a 20 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); fixação biológica de nitrogénio (amplitude de redução estimada de 16 a 20 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); eficiência energética (amplitude de redução estimada de 12 a 15 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); incremento do uso de biocombustíveis (amplitude de redução estimada de 48 a 60 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); expansão da oferta de energia por hidroeléctricas (amplitude de redução estimada de 79 a 99 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); fontes alternativas: pequenas centrais hidroeléctricas, bioelectricidade, eólica (amplitude de redução estimada de 26 a 33 milhões de toneladas de CO₂ até 2020); siderurgia: substituir carvão de desmate por plantado (amplitude de redução estimada de oito a 10 milhões de toneladas de CO₂ até 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os próximos dois ou três anos serão certamente decisivos para o futuro ambiental do planeta. Assim, a questão assenta não sobre a necessidade, mas sobre as modalidades concretas de acção, prevendo-se uma maior participação dos actores não estatais neste processo. Na realidade, os efeitos secundários do desenvolvimento económico são hoje apresentados como perturbadores dos equilíbrios ambientais e o diagnóstico é quase consensual: as alterações climáticas devem-se às actividades humanas, sobretudo às económicas. Daí que seja pertinente falar-se numa abordagem económica das questões ambientais.

Na verdade, há que pensar em diversos pontos sobre essa abordagem. Num contexto em que a globalização tem procurado eliminar todos os obstáculos às trocas internacionais, o desrespeito pelas regras de protecção do ambiente, por parte de alguns estados, surge como um acto de concorrência desleal, pois a produção, nestes estados,

é feita à custa do ambiente, sem englobar preocupações de carácter ambiental, ou sequer a utilização de tecnologias menos poluentes ou o recurso ao tratamento dos resíduos, originando custos de produção inferiores aos obtidos pelos concorrentes instalados em estados onde é rigoroso o respeito pelas regras ambientais. O produtor daquele Estado, ao não internalizar os custos com a questão ambiental, transfere-os para a sociedade, que terá de suportá-los sob a forma de poluição (*externalidade negativa*). Ou, então, vê-se incentivada a deslocalização da actividade produtiva para outras regiões com legislações mais permissivas, como os países em desenvolvimento.

Porém, o respeito pelas regras ambientais não produz, necessariamente, efeitos negativos sobre a economia. Uma legislação ambiental restritiva pode, até, ser lucrativa, em termos de competitividade, pois os custos a que as unidades produtivas terão de fazer face, para respeitar tal legislação, pode permitir-lhes obter vantagens tecnológicas que as concorrentes não possuem, de modo a ganhar potencial de mercado para o futuro, ao mesmo tempo que as próprias oportunidades de negócio e de parceiros podem aumentar, com resultados positivos sobre a competitividade geral da economia. Neste contexto, surge a *economia ecológica* a chamar a atenção para a circunstância de o sistema económico não poder crescer indefinidamente, já que, não obstante desejável e necessário, encontra-se limitado pelo sistema ambiental.

A ausência, no passado, de uma abordagem desta natureza é, para muitos, a origem principal do actual estado de degradação dos recursos naturais. Por isso, várias organizações, como o Banco Mundial e a União Europeia, têm vindo a desenvolver abordagens económicas do problema dos recursos naturais, o que exige uma afectação eficiente desses recursos por parte do mercado. Como na maior parte das vezes essa eficiente afectação não existe, a intervenção e regulação do mercado, pelas autoridades públicas, relativamente às variáveis ambientais, poderá ser a solução para o bom funcionamento desse mercado, o que se traduz na aplicação de instrumentos de política do ambiente – mecanismos que pretendem alterar o comportamento dos agentes económicos na sua relação com o meio ambiente.

À parte os inúmeros argumentos e propostas de solução para resolver o problema da protecção ambiental de modo a evitar-se a degradação dos recursos naturais, a verdade é que, sendo global, a crise do ambiente clama por acções e medidas de carácter global, ao mesmo tempo que a pressão da opinião pública mundial se reforça, sendo assimilada por muitos governos, acabando, assim, por reflectir-se nos inúmeros *fora* internacionais, sendo hoje visível o nascimento de uma nova lógica de encarar a questão da degradação ambiental: o chamado *novo ambientalismo*. Este conceito começou a delinear-se no início do século XXI, assentando no estabelecimento de prioridades, no valor conferido ao dinheiro investido, na aposta em ganhos ambientais que aumentem a eficiência e reduzam a pobreza, na utilização, sempre que possível, de instrumentos de mercado, na diminuição das áreas de intervenção do Estado e da aplicação de políticas auto-coercivas que implique o cumprimento das regras e operações de *marketing* junto da

opinião pública, de modo a chamar os cidadãos a participar nos projectos, no estabelecimento de cooperação com o sector privado, no investimento em parcerias, na prioridade à gestão e na aposta na prevenção, sendo de esperar que novos *fora* de discussão apareçam mais próximos dos centros de decisão, de modo a assumir, designadamente, o compromisso com a criação de novas políticas energéticas.

A verdade é que, de toda a lenta e conturbada forma como as questões ambientais têm sido tratadas a nível internacional, a partir dos anos 1990, a evolução do debate deu finalmente consistência ao conceito de *desenvolvimento sustentável*, entendido oficialmente como «reconhecer o direito ao desenvolvimento sem, no entanto, suprimir a capacidade das gerações vindouras de satisfazerem, também, as suas necessidades, ou seja, implica uma posição comedida para que a geração do presente não venha a hipotecar os recursos das próximas»²⁵. Tudo isto com base na ideia de que o desenvolvimento e o ambiente não são questões incompatíveis, pelo que o verdadeiro caminho a seguir é o de promover a inserção dos países em desenvolvimento no mercado mundial, em função dos fracos resultados que o assistencialismo internacional tem obtido nas últimas três décadas²⁶. Assim, o conceito de *desenvolvimento sustentável* assume-se, hoje, como o principal paradigma das políticas ambientais em toda a sociedade internacional, privilegiando políticas responsáveis ambientalmente, economicamente viáveis e socialmente justas. Desde a sua definição oficial surgiram derivações interessantes, como o conceito de *desenvolvimento humano sustentável*, proposto por Anand e Sen, no sentido de posicionar o homem e o desenvolvimento em primeiro lugar²⁷. Alexandre Kiss prefere apelidar o desenvolvimento sustentável de «conceito que estrutura o direito internacional ambiental»²⁸, uma vez que a sua aplicação, como evolução do Princípio 14 da Declaração de Estocolmo²⁹, é obrigatória no tratamento das questões ambientais.

É neste contexto que o Brasil deve prosseguir na insistência da defesa do direito ao desenvolvimento em ligação às questões ambientais, não permitindo que aquele seja desvalorizado em função das preocupações ambientais dos países ricos. No mesmo sentido, a política ambiental do Brasil está em consonância com os regimes internacionais do clima e tem-se revelado contrária ao uso de medidas proteccionistas por parte dos países desenvolvidos, que o fazem ao abrigo da protecção ambiente global. Contudo, se Lula foi assertivo em matéria climática, seguindo a tendência esboçada desde 1992, resta esperar que o desenvolvimentismo de Dilma Rousseff não afaste demasiado as preocupações ambientais do Brasil. Demasiado, pois algum desinteresse é esperado, já que o objectivo da nova Presidente do Brasil é o desenvolvimento interno do país, tanto à custa de uma menor preocupação ambiental, como de um *marketing* internacional da *marca* Brasil menos agressivo. Rd

- 1** Cf. O'NEILL, Jim – *Building Better Global Economic BRICs*, *Global Economics Paper*. N.º 66, 30 de Novembro de 2001. Também Steffano Pelle fala dos BRIC, assim como outros economistas da Goldman Sachs, no seguimento da tese lançada por O'Neill.
- 2** Designação que resulta do nome da então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, que presidiu à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
- 3** Cf. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia – «A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável». In ALTEMANI, Henrique, e LESSA, António Carlos [org.] – *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, vol. II, pp. 253.
- 4** Cf. *Ibidem*.
- 5** Cf. ARBIX, G. [coord.] – «Brasil». In *Cadernos NAE*. Vol. I. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica, Março de 2005, p. 57.
- 6** Cf. SACHS, Jeffrey – *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Relatório para as Nações Unidas de 1 de Janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>
- 7** Cf. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia – *A Política Externa Ambiental: Do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável*, p. 252.
- 8** *Ibidem*, pp. 261-262.
- 9** Cf. LE PRESTE, P. – *Protection de l'Environnement et Relations Internationales*. Paris: Armand Colin, 2005. LAGO, André Aranha Corrêa do – *Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo: A Evolução do Discurso Brasileiro nas Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Trabalho apresentado no XLVI CAE do Instituto Rio Branco. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2004.
- 10** Cf. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia – *A Política Externa Ambiental: Do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável*, p. 262.
- 11** Cf. *Ibidem*.
- 12** Discurso de Lula na COP-15, de 18 de Dezembro de 2009, em Copenhaga.
- 13** Cf. *Ibidem*.
- 14** Cf. *Ibidem*.
- 15** Cf. *Ibidem*.
- 16** Cf. VARELLA, Marcelo D. – «O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da protecção da natureza ao desenvolvimento sustentável». In BARROS-PLATIAU, Ana Flávia, e VARELLA, Marcelo D. [org.] – *Direito Internacional do Meio Ambiente*. 1.ª edição. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2005.
- 17** BARROS-PLATIAU, Ana Flávia – «A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável», p. 257.
- 18** Cf. VARELLA, Marcelo D. – *Direito Internacional Económico Ambiental*. Ver também MALJEAN-DUBOIS, S. – *Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce et Protection de l'Environnement*. Bruxelas/Ais-Marseille, 2003. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/doc-haexplained_e.htm
- 19** VARGAS, Everton Vieira – «Meio ambiente como tema de política externa». In *Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. II, N.º 4. São Paulo: Fundação Armando Álvares Penteado, 2004.
- 20** Cf. KISS, Alexandre Charles – *Droit Internationale de l'Environnement*. Programa de Formação sobre a Aplicação do Direito Internacional do Ambiente. Genebra: Unitar, 1999.
- 21** BARROS-PLATIAU, Ana Flávia – «A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável», p.256.
- 22** Brasil, Bolívia, África do Sul, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Índia, Indonésia, Quênia, Madagáscar, Malásia, México, Peru, Filipinas, República do Congo e Venezuela.
- 23** Para este regime, o Brasil estabeleceu uma política claramente defensiva, visando, como grande detentor de recursos genéticos, lutar contra a biopirataria que tradicionalmente era praticada com base no princípio do livre acesso aos recursos naturais antigamente defendido pela FAO.
- 24** Entrevista concedida à autora por Ana Flávia Barros-Platiau, directora da Assessoria de Assuntos Internacionais da Universidade de Brasília, especialista em política ambiental do Brasil, em 10 de Fevereiro de 2010.
- 25** Cf. *Ibidem*.
- 26** Cf. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia – «A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável», p.255.
- 27** Cf. ANAND, S., e SEN, A. – *Sustainable Human Development: Concepts and Priorities*. 1994. Disponível em: http://hdr.undp.org/docs/publications/ocasional_papers/0c8a.htm
- 28** Cf. KISS, Alexandre Charles – *Droit Internationale de l'Environnement*, p. 18.
- 29** Cf. *Declaração de Estocolmo*, Princípio 14, sobre planeamento racional.