

TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

Jose Aroudo Mota*
Jefferson Lorencini Gazoni**
José Maria Reganhan**
Marcelo Teixeira da Silveira**
Geraldo Sandoval Góes**

1. INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo elaborar um breve histórico dos acordos ambientais internacionais, procurando destacar os aspectos mais emblemáticos relativos ao processo de construção de cada um dos citados acordos. Entende-se aqui como governança ambiental internacional o conjunto de acordos, convênios e normas internacionais, os quais visam articular uma proposta de política ambiental global.

Com o propósito de atender o objetivo citado, a discussão foi organizada em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta como se desenvolve, a partir do primeiro relatório para o Clube de Roma, *The Limits to Growth – Limites do Crescimento* (MEADOWS *et al.*, 1972), o debate que servirá de ante-sala para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano naquele mesmo ano de 1972, em Estocolmo, que forneceu subsídios para a criação da primeira Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983, cujos trabalhos itinerantes pelo mundo inteiro resultaram no Relatório Brundtland.

A terceira seção descreve como a Eco-92, ou Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, é o ambiente de produção de três convenções – a de combate à desertificação, a da diversidade biológica e a de mudanças climáticas, duas declarações – a Carta da Terra e a Declaração de Uso de Florestas, e um plano global de ação ambiental, a Agenda 21.

Após a Eco-92, a implementação das convenções e da Agenda 21 levou os governos de todo o planeta a um esforço de implantação e avaliação dessa agenda. Uma primeira avaliação ocorre em Nova York em 1997, em uma sessão especial da Assembléia das Nações Unidas, a qual ficou conhecida como Rio + 5.

A quarta seção procura mostrar como, em Johannesburgo, em 2002, realizou-se mais uma Conferência, chamada de Rio + 10 ou simplesmente Conferência de Johannesburgo, onde se procurou aprofundar o diagnóstico das conferências anteriores, ampliando o debate para temas relativos a água, saneamento, energia, saúde e meio ambiente, agricultura e gerências da biodiversidade e dos ecossistemas. Adicionalmente se apresenta uma segunda avaliação da Agenda 21, ocorrida no Rio de Janeiro, em setembro de 2007, também conhecida como Rio + 15.

A quinta seção descreve como ocorreu na Indonésia, em Bali, a 13ª reunião das partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas. Em seguida vêm as observações finais deste texto.

* Coordenador de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

** Pesquisador da Coordenação de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.

2. PELO MÍNIMO COMUM: DOS LIMITES DO CRESCIMENTO ÀS POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em abril de 1968 o economista e empresário da indústria italiana, Aurélio Peccei, promoveu em Roma um evento com 30 pesquisadores provenientes de dez diferentes países, incluindo cientistas, educadores e economistas, a fim de discutir o dilema da humanidade. Do encontro, surgiu o Clube de Roma, uma organização informal, que estabeleceu como finalidades: promover o entendimento de componentes variados (econômicos, políticos, ecológicos) que formam o sistema global e chamar a atenção para uma nova maneira de entender e promover iniciativas e planos de ação.

Em 1972, já com mais de uma centena de membros, os pós-modernistas do Clube de Roma produziram um importante documento, o já mencionado *The Limits to Growth*. Esse primeiro relatório afirmou que a sociedade industrial estava excedendo a maioria dos limites ecológicos e que, se mantidas as tendências de crescimento da população mundial, a industrialização, a poluição, a produção de comida e a intensidade de uso dos recursos naturais, o limite para o crescimento do planeta seria atingido em até 200 ou 300 anos. Assim, sugeriu-se que deveriam ser tomadas medidas para gerar uma curva de acomodação para o consumo desses recursos.

A previsão apresentada pelo Clube de Roma foi duramente criticada por diversos intelectuais, incluindo Solow (1974), cujos argumentos concentraram-se na tese de que as sociedades desenvolvidas ocidentais, depois de resolverem suas necessidades, estariam bloqueando este caminho para as nações ainda menos desenvolvidas. Mesmo assim, em seu segundo relatório, intitulado *Mankind at the Turning Point (A Humanidade no Ponto de Mudança)* (Mesaro vic; Pestel, 1974), a mensagem do Clube de Roma continuou contundente, com ênfase em aspectos negativos do crescimento. Pode-se entender que uma contribuição importante do Clube de Roma foi ter se focado em problemas globais de longo prazo, distinguindo-se das demais organizações não-governamentais (ONGs) atuantes até então.

No mesmo ano do lançamento de *The Limits to Growth*, entre 5 e 16 de junho de 1972 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. O evento propôs um exame da questão ambiental de maneira global, na busca de soluções para os problemas apresentados e também para a definição de princípios que pudessem orientar as nações na melhoria do meio ambiente (JOYNER; JOYNER, 1974).

Em Estocolmo, reconheceu-se do ponto de vista internacional a importância dos instrumentos de gestão ambiental para promoção do desenvolvimento. Segundo alguns autores (DuBoise *et al.*, 1995; MITCHAM, 1995), a realização da conferência foi uma das maiores contribuições ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável: mesmo que as relações entre desenvolvimento e meio ambiente não houvessem recebido maior atenção, observaram-se indicações de que o padrão de desenvolvimento econômico vigente deveria ser alterado.

Nos anos que se seguiram, foram utilizados novos conceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Em 1973, Maurice Strong introduziu nas discussões o conceito de ecodesenvolvimento; todavia, apesar de apenas ter colaborado no desenvolvimento dos princípios desse conceito, em 1974, Ignacy Sachs é quem geralmente tem recebido os créditos por sua autoria.

A primeira evolução importante, do ponto de vista conceitual, surgiu com a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), que, na busca para integrar o ambiente e o desenvolvimento em uma idéia conservacionista, em trabalho conjunto com o World Wildlife Found for Nature (WWF) e com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), lançou o documento World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development (1980). De acordo com Khosla (1995), mesmo que o termo desenvolvimento sustentável não tenha sido conceituado no texto, o elemento de tempo está presente, evidenciando uma necessidade de estratégias de longo prazo. Passo decisivo para a substituição da atenção aos *limites do crescimento* pela atenção ao *desenvolvimento sustentável*.

O World Conservation Strategy (1980) pode ser visto como uma proposta de estratégia voltada principalmente para subsidiar a elaboração de políticas públicas num enfoque conservacionista. O documento definiu desenvolvimento como “(...) a modificação da biosfera e a aplicação de recursos humanos, financeiros, vivos ou não-vivos, para satisfazer as necessidades humanas e melhorar a qualidade de vida da humanidade”. Afirmou também que, para o desenvolvimento ser considerado sustentável, deve levar em conta fatores sociais, econômicos e ecológicos. Logo, o crescimento econômico deve ser harmônico com as demais dimensões ambientais, mas não necessariamente cessar, como sugeriu The Limits to Growth.

Nesse documento o termo conservação foi lançado e conceituado como “(...) o gerenciamento do uso humano da biosfera, de forma que ela proporcione o melhor benefício sustentável para as presentes gerações enquanto mantém o potencial para prover as necessidades e aspirações das futuras gerações”.

Em 1983, o crescente interesse internacional pela questão do desenvolvimento sustentável culminou em uma encomenda de um relatório pela Assembléia das Nações Unidas à CMMAD, presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid. A equipe foi composta de 22 membros internacionais, entre os quais ministros de estado, cientistas e diplomatas.

O relatório publicado em abril de 1987 e intitulado Our Common Future: from one Earth to one World difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável, que passou a estar presente nas discussões internacionais, servindo como eixo orientador para organizações públicas e privadas. O desenvolvimento sustentável foi entendido pela CMMAD (1991) como o “(...) desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”.

No conceito estabelecido pelo Relatório Brundtland, observa-se que, a partir de então, este foi interpretado de diferentes formas e recebeu grande aceitação por quase a totalidade de correntes políticas, éticas e científicas. O Relatório Brundtland rejeitou o posicionamento do não-crescimento dos países, principalmente os menos desenvolvidos.

O relatório reconheceu que para buscar soluções para o desenvolvimento sustentável seria imprescindível: tomar consciência do fato de que os problemas sociais e ambientais são interconectados; reconhecer que perturbações ambientais não são restritas a propriedades particulares ou a limites geográficos; que catástrofes experimentadas em uma determinada região do mundo, conseqüentemente, afetam o bem-estar de pessoas em todas as localidades, e que, apenas sobre abordagens sustentáveis do desenvolvimento, poderá se proteger o frágil ecossistema do planeta e promover o desenvolvimento da humanidade.

A partir de sua divulgação, intensificaram-se as iniciativas baseadas nos aspectos do ambiente e desenvolvimento em níveis local, nacional e global. Entretanto, Mebratu (1998) observou que, no nível local, o impacto destas ações foi aparentemente mínimo, frente às grandes transformações globais. Este fato, segundo o autor, contribuiu para um aumento da sensação de frustração e desencanto com o progresso das transformações.

Apesar desse aspecto, a influência do conceito de desenvolvimento sustentável manteve-se amparado principalmente no âmbito das políticas nacionais e internacionais, supondo ser possível encontrar caminhos para adequar o modelo de crescimento econômico ao bem comum.

3. ECO-92: A CONFERÊNCIA MUNDIAL MAIS Densa DO PÓS-GUERRA FRIA

A Eco-92 é considerada por grande parte dos analistas como a maior conferência mundial no imediato pós-guerra fria; e é uma decorrência natural da Declaração de Estocolmo de 1972 e da itinerante CMMAD, cujos trabalhos resultaram no já citado Relatório Brundtland.

Também conhecida como Eco-92 ou Rio 92, a Cúpula da Terra (II CMMAD), ocorreu na cidade do Rio de Janeiro nos dias 3 a 14 de junho de 1992 sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU), com a participação de 114 chefes de Estado, cerca de 40 mil militantes de 3.200 ONGs. Na realidade ocorreram três grandes eventos paralelos: *a*) a Cúpula da Terra, o evento oficial dos governos e das instituições multilaterais ligadas à ONU; *b*) o Fórum Global, que reuniu os representantes das ONGs brasileiras e internacionais; e *c*) a Conferência Mundial dos Povos Indígenas, realizada na Kari-Oca, taba construída por índios tucanos e do Alto Xingu no bairro de Jacarepaguá.

A relevância apresentada por tal conferência pode ser observada de dois ângulos: o da representatividade institucional (governos, sociedade civil e grupos sociais autóctones da Terra) e o dos significados econômico, social e ecológico.

Os principais resultados dessa conferência foram os seguintes: Agenda 21, um programa de ação global com 40 capítulos; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida também como Carta da Terra, com 27 princípios; Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação; Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática; e Declaração de Princípios sobre Uso de Florestas.

Dos documentos acima citados, seguramente a Agenda 21 e a Declaração do Rio foram os que definiram e influíram no desenvolvimento de políticas públicas, visando implantar o paradigma do desenvolvimento sustentável, conforme proposto pelo Relatório Brundtland.

Os outros documentos também são em parte decorrentes da Agenda 21, pois procuram formalizar compromissos para todos os países, os capítulos nela constantes, mesmo que com obrigações diferenciadas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A Declaração do Rio é um documento de 27 princípios, que de certo modo, para alguns autores, pretende ter o mesmo valor da Declaração dos Direitos Humanos. ¹ Desses 27 princípios, os que mais se destacam são: os seres humanos estão no centro do desenvolvimento sustentável; as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dos Estados; a manutenção de padrões sustentáveis de produção e consumo visando proteger o

meio ambiente com o princípio da precaução; o incentivo para que as autoridades nacionais promovam a internalização dos custos ambientais no processo de formação dos preços dos produtos e o uso dos instrumentos econômicos de política ambiental, por meio da implementação do princípio do poluidor/pagador; e previsão do uso da avaliação do impacto ambiental.

A Agenda 21 é um plano global, visando à implantação de políticas públicas, as quais buscam atingir o desenvolvimento sustentável como fim último. A relevância da abordagem ambiental é constatada no conteúdo dessa agenda, pois de seus 40 capítulos, 8 abordam questões econômicas e sociais; 14 tratam da conservação e gestão dos recursos naturais; 7 falam do papel dos grupos sociais; e 11 discutem aspectos operacionais relativos aos meios de implantação das novas políticas.

A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação visa a implementação das ações constantes no capítulo 12 da Agenda 21, que trata da problemática da desertificação, pela qual passa desde muito tempo o planeta Terra. O Brasil ratificou a mesma pelo Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998.

A Convenção sobre Diversidade Biológica visa reconhecer às nações o direito nacional soberano sobre seus recursos biológicos. O Brasil a ratificou pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, assinada por 153 países, procura disciplinar as iniciativas para conter o fenômeno das mudanças climáticas, isto é, limitar a poluição atmosférica e em consequência conter a expansão do efeito estufa e a destruição da camada de ozônio. Essa convenção foi ratificada pelo Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 2.652, de 1º de julho de 1998.

E finalmente o último resultado da Eco-92 refere-se à Declaração de Princípios sobre Uso de Florestas, cujas propostas, embora não sejam consenso entre todos os países participantes, visam estabelecer padrões mundiais de manejo, conservação e uso racional de todos os tipos de florestas.

A Cúpula da Terra teve uma primeira avaliação realizada pela ONU e pelos países signatários das convenções acima descritas, e ocorreu entre 23 e 27 de junho de 1997, na 19ª Sessão Especial da Assembléia das Nações Unidas. Procurou-se então identificar as principais dificuldades relacionadas à implantação da Agenda 21 e definir as prioridades de ação para os anos seguintes, além de verificar o apoio político às negociações ambientais que na época ocorriam. Essa avaliação é conhecida também como Rio + 5.

4. JOHANESBURGO

Conforme Hens e Nath (2003) a cimeira do desenvolvimento sustentável, realizada em Johannesburgo na África do Sul, também conhecida como Rio +10 ou apenas Conferência de Johannesburgo, efetivou-se no período de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002. Seu objetivo central era idealizar estratégias mais eficazes para a execução da Agenda 21 Global, negociada há dez anos na conferência do Rio de Janeiro.

1. Dada a sua ampla expressão, a Carta da Terra é o amparo filosófico para a ação de política pública dos governos e a referência que norteia a maioria das atividades de educação ambiental – formal e informal – no mundo todo.

Para esses autores a discussão começa com uma descrição detalhada das conferências ambientais realizadas pelas Nações Unidas, tais como as conferências de Doha e de Monterrey, seguido por um breve exame das deliberações ocorridas nas reuniões preparatórias para a Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável, em 2002. Uma descrição detalhada e um exame minucioso dos anais da conferência indicam que a declaração de Johannesburgo para o desenvolvimento sustentável é uma consignação política que espelha a vontade da comunidade internacional em se promover o desenvolvimento sustentável.

Segundo Runyan e Norderhaug (2002), embora a conferência não produzisse nenhum resultado particular e nenhum acordo que conduzisse a novos tratados, alguns compromissos importantes foram arranjados em cinco áreas-alvo: água e saneamento, energia, saúde e ambiente, agricultura e gerência da biodiversidade e do ecossistema: *a)* gerar água potável e sistemas de saneamento básico a todos; *b)* aumentar globalmente o uso de energias renováveis e desenvolver e disseminar o uso de energia com eficiência; *c)* melhorar os serviços básicos de saúde e reduzir as ameaças ao meio ambiente; *d)* investir em programas de agricultura sustentável nos países desenvolvidos; e *e)* proteção à biodiversidade e promover a gestão dos ecossistemas.

Uma terceira avaliação da Agenda 21 se deu na cidade do Rio de Janeiro, nos dias 3 e 4 de setembro de 2007, onde se reuniram ministros de meio ambiente de todos os países participantes da Eco-92. Também conhecida como Rio + 15, essa reunião teve como documento final avaliativo o Resumo dos Co-Presidentes, documento em que, após as discussões ocorridas, consignaram-se conclusões em três áreas, contendo: *a)* os pontos de convergência geral; *b)* os pontos de temas importantes, que precisam de reflexão posterior, porém ainda sem consenso; e *c)* os possíveis caminhos para a ação futura. A principal temática que preocupou os participantes foi as emissões de gás carbônico, mas que não foi apresentada ainda uma solução de consenso para o problema.

5. BALI: UMA PONTE ENTRE O POSSÍVEL E O DESEJÁVEL

Em dezembro de 2007, realizou-se em Bali, Indonésia, a 13ª Conferência das Partes (COP 13) da Convenção da Organização das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (tratado assinado por 192 países na Rio-92). A COP 13 ocorreu passada uma década da assinatura do Protocolo de Kyoto e um mês após a divulgação mais recente do trabalho do Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudanças Climáticas (agraciado, juntamente com o ex-vice-presidente americano Al Gore, com o Prêmio Nobel da Paz de 2007). O documento final da Conferência-Quadro da ONU denominado Bali Roadmap (Mapa do Caminho de Bali) somente foi assinado com consenso no seu último dia após emocionadas e tensas negociações.

O IV Relatório da Avaliação do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas – Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – foi o mais contundente desde a criação do painel em 1988. Entre outros fatos, o relatório afirmou: *a)* a alta probabilidade de nexos causais entre as emissões antrópicas e o aquecimento global; *b)* os impactos irreversíveis sobre o clima do planeta, caso as emissões de gases causadores do efeito estufa não decaiam nos próximos 10 a 15 anos; e *c)* a necessidade de que os países industrializados reduzam de 25% a 40% suas emissões de gases-estufa até 2020, em relação aos níveis de 1990, e redução de 50% nas emissões até 2050.

O alerta do IPCC foi claro e desta maneira entendeu a comunidade ambientalista mundial. Centenas de milhões de pessoas poderão ter suas vidas afetadas pelas mudanças climáticas

caso não ocorra uma substancial redução das emissões. Ecossistemas poderão entrar em colapso, tais como os recifes de coral, havendo também possibilidade real de savanização irreversível da Amazônia; isso sem falar nas conseqüências econômicas decorrentes da falta de água e da queda da produtividade agrícola. Não é, portanto, de se espantar que muitos ativistas do meio ambiente tomaram a posição de que o aquecimento global representa um desafio para a sobrevivência da espécie humana; e neste contexto grandes eram as expectativas em relação a Bali. O Relatório do IPCC evidenciou que as metas fixadas pelo Protocolo de Kyoto eram modestas, irrisórias para muitos.

Por outro lado, desde 1997 (Protocolo de Kyoto) outra tem sido a posição de alguns países industrializados, conspicuamente Estados Unidos, Canadá e Japão (a Austrália mudou sua posição em relação à fixação de metas de redução de emissões em Bali). Pelo Protocolo de Kyoto, assinado em dezembro de 1997, mas que somente entrou em vigor em 2005, quando as ações começaram a ser executadas, os países integrantes do chamado Anexo I (países desenvolvidos e do Leste Europeu) deveriam fixar metas (em média 5,2%) de redução de suas emissões no período 2008-2012. Os Estados Unidos, alegando o comprometimento de sua economia, não ratificaram o protocolo, e Japão, Austrália e Canadá o ratificaram com restrições. Desde então os Estados Unidos advogam a tese de que os compromissos voluntários de redução dos gases poluentes na prática representam compromissos não vinculantes e, portanto, sem sanções legais. Por essa linha de raciocínio, cada país deveria fazer o melhor possível levando em consideração as “circunstâncias nacionais”. Essa tese foi, inclusive, levantada novamente pelos Estados Unidos próximo do final da reunião em Bali, pela representante americana, mas foi energicamente combatida pelos participantes da conferência, pois representava um retrocesso inaceitável nas medidas de contenção ao aquecimento global.

É importante salientar que, apesar de o Protocolo de Kyoto representar o primeiro acordo que fixou metas de redução de emissões de carbono, tais metas são muito modestas numa perspectiva de longo prazo. Até o término do acordo em 2012, as metas ficarão muito aquém das pretendidas pelos seus idealizadores ou, quando muito, na avaliação de alguns pesquisadores, serão precariamente cumpridas; e isso devido aos esforços isolados de alguns países industrializados: a Alemanha conseguiu um corte próximo de 19%, e o Reino Unido, em torno de 16%; e também devido ao desastre econômico dos países do Leste Europeu.

Talvez o fraco desempenho do Protocolo de Kyoto esteja no fato de que o mesmo tenha sido desenhado sob os paradigmas do Protocolo de Montreal, de 1987, que visava o abandono do uso dos clorofluorcarbonetos (CFCs), nocivos à camada de ozônio, e a criação, em 1990, nos Estados Unidos, do comércio de emissões de dióxido de enxofre (SO₂), visando conter a ocorrência de chuva ácida. Ambos os mecanismos, porém, são inadequados para enfrentar uma questão mais global, genérica e com maior número de agentes envolvidos, como é o caso da emissão de CO₂, pois neste caso trata-se de mudar toda a matriz energética atual, que é essencialmente fóssil e carbonífera.

Sob o contexto do diagnóstico da situação do Protocolo de Kyoto e do Relatório do IPCC, havia a expectativa de que o documento de Bali fixasse metas mais exigentes para redução das emissões de carbono. Essa posição era apoiada pela União Européia (UE) e o Grupo dos 77 (países em desenvolvimento) e tinha forte oposição dos Estados Unidos. No apagar das luzes, após tensas negociações e pronunciamentos emocionados, o documento final da COP 13, o Mapa do Caminho, em uma nota de rodapé, faz uma alusão às metas contidas no último Relatório do IPCC.

O Protocolo de Kyoto não obriga os países em desenvolvimento a fixarem metas de redução de emissão de gases-estufa pelo fato de possuírem baixa emissão *per capita*. Somente os países industrializados com alta emissão *per capita* e poluidores históricos são obrigados a cumprir as metas do protocolo. Desde a Convenção de Mudança Climática de 1992 (a Rio-92), institucionalizou-se o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que imputa maior responsabilidade pelo corte das emissões aos países desenvolvidos. A COP 13, de Bali, teve algumas novidades em relação a essa questão. Por um lado, afastou as intenções americanas de que os países em desenvolvimento, em particular os emergentes, como Brasil, China e Índia, deveriam também fixar metas de redução de emissões. Por outro lado, a China e o G77 aceitaram a realização de ações de mitigação mensuráveis, reportáveis e verificáveis. Na prática, isso significa que esses países deverão elaborar planos nacionais e combater o aquecimento global apesar de não terem uma meta fixa de redução de emissões.

Em relação a essa questão, um fato interessante é se será mantido ou não o diagnóstico feito a partir do inventário nacional de 1994 de que 75% das emissões no Brasil são causadas pelas queimadas de florestas, pois é importante lembrar que, objetivando manter a sustentabilidade do crescimento nos próximos anos, o Brasil começa a recarbonizar sua matriz energética.

Segundo o professor José Eli da Veiga, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), da Universidade de São Paulo (USP), o que se observa é que 80% das emissões atualmente se concentram não apenas nos países e blocos industrializados (Estados Unidos, UE, Rússia, Japão, Canadá e Austrália), mas também nos países em desenvolvimento (China, Índia, África do Sul, México, Brasil e Indonésia); caso não ocorram reduções de emissões por parte destes últimos, dificilmente a meta de 25% a 40% será atingida.

O Brasil manteve em Bali a posição de conciliar suas responsabilidades internas e externas. A então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, lançou na época, em um evento paralelo à conferência, a proposta de criação do Fundo para a Proteção e Conservação da Amazônia, com recursos de países voluntários e destinado a compensar a redução do desmatamento na Amazônia. Esta é uma proposta brasileira desde a COP 12 de Nairóbi (Quênia) em 2006 e vem ao encontro da posição do Brasil de não correlacionar as políticas de prevenção das florestas com o mercado internacional de carbono devido às implicações sobre a soberania nacional. O Mapa do Caminho de Bali incluiu a redução de emissões de carbono pelo desmatamento e também que num cenário pós-Kyoto (a partir de 2012) devem ser previstas políticas de proteção às florestas, o que sem dúvida representa uma flexibilização da posição brasileira. A proposta de criação do fundo voluntário recebeu por parte dos ambientalistas algumas críticas exatamente devido ao seu caráter filantrópico, pois, segundo eles, as ações de preservação da floresta necessitam de bases mais sólidas de financiamentos e ações mais afirmativas. Nos últimos três anos, o Brasil cortou meio bilhão de toneladas de gás carbônico. No período de agosto de 2006 a julho de 2007, houve uma redução das taxas de desmatamento em torno de 20% em relação ao período 2005-2006. Apesar do presente artigo não ser o espaço adequado para essa discussão, gostaríamos de lembrar que o Brasil possui sem dúvida o mais avançado e transparente sistema de acompanhamento do desmatamento de florestas tropicais como de fato agora se evidenciou, pela recente divulgação do aumento das taxas de desmatamento nos últimos cinco meses de 2007.

Em resumo, o Mapa do Caminho de Bali, apesar de citar numa nota de rodapé as sugestões do IPCC, não fixa metas de redução de emissões de gases-estufa e sem dúvida seus

resultados ficaram muito aquém do que era desejado. Seu único aspecto positivo foi a realização de uma agenda de trabalho preparatória para a próxima Conferência em 2009 em Copenhague, evitando um vácuo pós-Kyoto a partir de 2012, quando termina o primeiro período desse protocolo. Em junho último, em Bonn (Alemanha), ocorreu a primeira das três reuniões da ONU que compõem a agenda de trabalho preparatória para a Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a se realizar em Copenhague em 2009 e que terá o desafio de elaborar as bases de um acordo que substitua o Protocolo de Kyoto a partir de 2013. Na reunião de Gana (agosto de 2008), será discutida a proposta do Japão de se criarem metas por setores industriais padronizadas para todos os países. A proposta da UE será discutida em dezembro de 2008 na Polônia (COP 14).

A análise desta seção deixou claras as diversas dicotomias apenas aparentemente antagônicas no curto prazo: desenvolvimento econômico *versus* desenvolvimento ambiental; interesses nacionais *versus* interesses mundiais; ambientalistas *versus* diplomatas; países desenvolvidos *versus* países em desenvolvimento; ciência *versus* política; e o possível *versus* o desejável. Neste sentido, Bali pode ser visto como fracasso ambiental *versus* avanço diplomático ou traição à humanidade *versus* ponte para o futuro. Desde Malthus, as previsões catastróficas se equivocaram, realçando a capacidade do homem de superar obstáculos; porém, sendo corretas as previsões do IPCC, o resultado de Bali esteve muito aquém do que esperava o bom senso, e as expectativas do movimento ambientalista antes de Bali serão redobradas em relação à Copenhague.

6. RESUMO E OBSERVAÇÕES FINAIS

O primeiro grande alerta foi apresentado no documento *The Limits to Growth* que antecipava que a sociedade industrial já havia excedido os limites ecológicos do crescimento econômico. Sendo mantidas as tendências de crescimento populacional, industrialização, poluição, produção de comida e intensidade de uso dos recursos naturais, esse limite físico do planeta Terra será possivelmente atingido nos próximos 200 a 300 anos a partir da década de 1970.

Em 1972, em grande parte sob a influência do citado primeiro relatório do Clube de Roma, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. O documento resultante foi a Declaração de Estocolmo, em que se reconhece, em nível internacional, a importância dos instrumentos de gestão ambiental para a promoção do desenvolvimento.

Entre 1973 e 1983, vários outros alertas foram conhecidos, como os da IUCN, WWF e Pnuma, onde o foco sai da preocupação dos limites do crescimento para o de desenvolvimento sustentável, passando pelo da conservação da biosfera. Durante 1983, Gro Harlem Brundtland preside a itinerante Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultando desse esforço um relatório que levou seu nome e que é também conhecido como *Nosso Futuro Comum*. Estavam então dadas as condições para a primeira tentativa de implementação do desenvolvimento sustentável, a qual viria a ocorrer com a Eco-92, e seus principais resultados: a Agenda 21; a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e outros documentos resultantes da Agenda 21; a Declaração de Princípios sobre o Uso de Florestas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática.

Após a Eco-92, ocorreram três outras conferências da ONU, que visaram monitorar a implementação da Agenda 21 em nível planetário, as quais foram conhecidas também como

Rio + 5, realizada em Nova York em 1997, a Rio + 10, também conhecida como Cimeira do Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, que aconteceu em 2002, e a Rio + 15, que retorna a avaliação da Agenda 21, na cidade em que foi formulada e proposta, no Rio de Janeiro em 2007.

E finalmente realizou-se em Bali na Indonésia a COP 13, que teve como documento final o Mapa do Caminho de Bali. Mesmo considerando os vários alertas recentes produzidos na Convenção Quadro das Mudanças Climáticas, os conhecidos Relatórios do IPCC, essa conferência tem o mesmo destino das avaliações da Agenda 21 anteriormente citadas, isto é, ficaram muito aquém das análises científicas e das propostas de políticas públicas para cada um dos acordos realizados no âmbito da Eco-92, ou seja, pouco se fez até agora para reduzir a tendência dos lúgubres cenários do planeta desenhados pelos cientistas.

O que se depreende da análise desenvolvida nos relatórios e declarações resultantes de estudos ambientais planetários e dos acordos ambientais globais, em grande parte derivados desses relatórios, remete a três grandes aspectos: *a)* cenários e alertas cada vez mais lúgubres – o primeiro relatório ao Clube de Roma, *The Limits to Growth*; *b)* propostas de políticas públicas crescentemente sofisticadas e abrangentes; e *c)* tomadas de decisões de políticas públicas em nível planetário muito aquém das propostas e acordos firmados e do enfrentamento das tendências degradantes do meio ambiente e mais recentemente do clima.

REFERÊNCIAS

CMMAD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

DuBoise, J.; Frost, J. D.; Chamaeau, J. A.; Vanegas, J. A. Sustainable development and technology. In: ELMS, D.; WILKINSIN, D. (Eds.). *The environmentally educated engineer*. Canterbury: Center for Advanced Engineering, 1995.

HENS, L.; NATH, B. *Environment, Development and Sustainability*, Springer Netherlands, v. 5, n. 1, p. 7-39, Mar. 2003.

JOYNER, C. C.; JOYNER, N. D. Global eco-management and international organizations: the Stockholm Conference and problems of cooperation. *Natural Resources Journal*, v. 14, p. 533-547, 1974.

KHOSLA, A. Foreword. In: Tryzna, T. C. (Ed.). *A sustainable world*. Sacramento: IUCN, 1995.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. *The limits to growth & a report for The Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books, 1972.

MEBRATU, D. Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. *Environment Impact Assessment Review*, v. 48, p. 493-520, 1998.

MESAROVIC, M.; Pestel, E. *Mankind at the turning point: the second report to The Club of Rome*. New York: Dutton, 1974.

MITCHAM, C. The concept of sustainable development: its origins and ambivalence. *Technology in Society*, v. 17, n. 3, p. 311-326, 1995.

RUNYAN, C.; NORDERHAUG, M. The path to the Johannesburg Summit. *World Watch*, v.

15, issue 3, May/June 2002. Solow , R. M. Intergenerational equity and exhaustible resources: review of economic studies. In: THE SYMPOSIUM ON THE ECONOMICS OF EXHAUSTIBLE RESOURCES, 1974, p. 29-45.