

2

O movimento ambientalista em suas arenas discursivas

A discussão sobre o papel da sociedade civil global é fundamental num estudo sobre o movimento ambientalista. No entanto, trata-se de um desafio, visto que essa tarefa nos leva à águas não muito navegadas. Não existem as mesmas referências e relações claras entre sociedade e Estado nas quais os conceitos tradicionais da sociedade civil foram construídos. Como apresentado no capítulo anterior, e como destacam Vieira (2001) e Habermas (2003a), a sociedade civil funciona hoje em dia num campo independente que ultrapassa e transforma o Estado e o mercado. No âmbito internacional, a sociedade civil menos transcende as definições e demarcações das fronteiras nacionais. Até bem pouco tempo havia o Estado, como entidade estruturante, e a sociedade, como coletivo de indivíduos ou de instituições. Agora, no âmbito internacional e nacional, existe a sociedade civil independente dos Estados, na forma de uma grande rede de associações, organizações e movimentos, cujos membros se aproveitam de uma variedade de eventos, fóruns, congressos, e outras arenas discursivas para atuarem.

As Nações Unidas constituem um sistema político internacional, onde a sociedade civil global atua, estabelecendo um espaço público para o debate e a negociação, bem como para a formação de consensos e acordos comuns. Além das reuniões e conferências oficiais sobre temas específicos, a Carta das Nações Unidas criou um mecanismo para garantir a participação de entidades não estatais. O ECOSOC (o Conselho Econômico e Social) é um importante órgão que viabiliza a participação direta de representantes não estatais nos processos e decisões políticos da ONU. O papel do Estado continua destacado no sistema da ONU, mas, mesmo assim, os debates entre Estados (como no conselho de segurança), e com entidades não estatais (como a sociedade civil global no ECOSOC) facilitam a criação do consenso e, portanto, a formação legítima de opiniões a serem traduzidas na forma de políticas e normas internacionais. No âmbito das questões ambientais, pelo caráter e história própria do movimento ambientalista, a sociedade civil internacional criou muitos espaços para se

articular e participar nos processos discursivos da ONU. Comparado a outras questões centrais debatidas na ONU, como os direitos humanos ou a segurança, o meio ambiente conseguiu atravessar uma gama de temas da política internacional, ganhando na década de setenta uma atenção que vem crescendo exponencialmente.

A questão do meio ambiente não entrou subitamente no debate da ONU. Antes dos anos 70, esteve presente em debates sobre questões mais tradicionais, como a segurança alimentar ou a proliferação nuclear. A partir de 1972, no entanto, entraram em discussão as relações entre seres humanos e meio ambiente, e possíveis consequências das mesmas, as quais se tornaram uma questão básica nos debates e para a formação política (GALIZZI, 2005). Nesse ano foi realizado a UNCHE (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano), evento no qual o meio ambiente foi apresentado como um assunto que deveria ser discutido de maneira independente, em razão de importância que lhe foi atribuído na época. Esse debate ao nível internacional marcou novas prioridades, mas em 1972 o foco permaneceu na poluição industrial e na preservação. Neste momento, ainda não foi percebido como uma questão global de importância para o mundo inteiro.

A conferência foi um evento muito importante para o movimento ambientalista, a ecopolítica e a sociedade civil, por seu tamanho, alcance e formato. A conferência estabeleceu um espaço público aberto à articulação de elementos da sociedade civil e de Estados, fortalecendo desse modo o próprio movimento ambientalista no sistema internacional. A UNCHE foi um momento discursivo onde a negociação e a formação de opiniões num sistema plural de deliberação discursiva consagraram o movimento ambientalista e um conjunto de conceitos e valores relacionados. Vinte anos depois, em 1992, foi realizada a UNCED (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), marcando um segundo momento discursivo importante, na qual a legitimidade do movimento ambientalista e os debates e políticas efetuados em 1972 foram rediscutidos e consolidados.

Antes de entrar em detalhes sobre os processos de preparação das conferências, críticas e resultados, é essencial entender porquê e como esses eventos surgiram. Examinar as origens das conferências contextualizará sua realização, contribuindo para uma análise mais aprofundada do papel da sociedade

civil nos processos discursivos e nas transformações do movimento ambientalista contidas.

2.1. As origens das conferências ambientalistas

A Resolução 2398 (1968) da Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu a fundação administrativa e conceitual para a UNCHE, que aconteceria em 1972. Na ocasião, foi proclamado que os seres humanos deveriam estar no centro dos problemas ambientais e, a partir disso, as atividades humanas tornaram-se centrais para o entendimento da crise ecológica. A postura oficial da ONU destacou três pontos: a) que a ameaça ao meio ambiente era uma criação humana, b) que existia a necessidade de remover os obstáculos existentes à cooperação internacional que impediram a procura por soluções a nível nacional e internacional, e c) que a conferência tratava de interesses de toda a espécie humana.

A Resolução começa declarando que “...the relationship between man and his environment is undergoing profound changes in the wake of modern scientific and technological developments.” Mais a frente, o documento destaca que “...the need for intensified action at the national, regional and international level in order to limit and, where possible, eliminate the impairment of the human environment and in order to protect and improve the natural surroundings in the interest of man.” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1968). Esse documento estabelece claramente, portanto, desde as primeiras linhas, a articulação da questão do meio ambiente em relação às atividades humanas dentro da ONU. Antes, a proteção ao meio ambiente fazia parte dos debates na ONU, mas somente em relação ao sistema econômico internacional e à sua organização. Neste contexto, a discussão foi limitada às questões de produção e extração de recursos. Não obstante, a partir dos anos setenta, o debate sobre o meio ambiente saiu dos limites das questões econômicas tradicionais e, através do debate pluralista dentro da ONU, ganhou maior alcance (TAVARES, 1999).

Sem dúvida, a UNCHE estabeleceu a direção para o debate sobre o meio ambiente para as décadas seguintes, chegando aos mais diversos setores da sociedade em diferentes partes do mundo. A Conferência foi resultado direto da

atenção internacional crescente aos problemas e aos efeitos cada vez mais evidentes e graves das crises ecológicas. O campo político se abriu para além da discussão sobre preservação e conservação, incorporando ao debate questões sobre a qualidade de vida geral das populações no mundo, como, por exemplo, o alívio da poluição. Os conceitos e princípios consolidados durante a UNCHE, através deste novo espaço discursivo para a racionalização comunicativa, formaram a base para ação política relacionada às questões do meio ambiente e para a elaboração da agenda ambiental atual.

Uma mudança significativa na direção e foco do movimento ambientalista é evidente dentro do espaço de discussão constituído durante a UNCHE, mas as origens dos valores, perspectivas e discursos, associados com isso residiram apenas principalmente na sociedade civil dos países altamente industrializados. Embora crises ecológicas tivessem criado situações problemáticas em países com os mais variados perfis, situados nos hemisférios sul e norte, a atenção da sociedade civil e da opinião pública às questões ambientais tiveram origem na Europa Ocidental, Austrália, Japão e Estados Unidos.

Nas décadas dos 60 e 70, no contexto da Guerra Fria, as questões sobre o meio ambiente, como outros temas políticos ou econômicos, se destacaram sob a lente do conflito político e ideológico entre o Ocidente e o Oriente. Assim, o questionamento do modelo de desenvolvimento industrial, que foi central na articulação do movimento ambientalista durante essa época, foi utilizado como mais uma arma ideológica. Nos países capitalistas, por exemplo, era fácil explicar as crises ambientais globais como resultado do modelo socialista de industrialização. Seguindo essa linha de análise, a prática de chamar a atenção para as falhas do socialismo soviético revela mais uma fonte possível para o fortalecimento do movimento ambientalista nos países capitalistas mencionados acima.

Outro elemento importante na formação do movimento ambientalista e da opinião pública sobre o tema nesses países, que não por acaso eram os mais economicamente poderosos, foi o fato que desde o fim da Segunda Guerra Mundial passaram por vinte anos de crescimento econômico ininterrupto. Como resultado, a classe média fortalecida havia suprido relativamente as necessidades

básicas de saúde, habitação, educação e alimentação.¹ Assim, foi possível para a sociedade civil, e a sociedade em geral, formar novas prioridades, destacar novas ideias na base da sociedade e fundar novos comportamentos e práticas. Em outros países com uma sociedade civil ativa durante as décadas dos 60 e 70, do Leste Europeu e América Latina, por exemplo, a preocupação estava voltada às liberdades básicas e às questões de direitos políticos e civis. Em países como EUA, Austrália e Japão, os grandes setores da sociedade dotados de meios políticos e econômicos para considerar os efeitos de ações humanas sobre a ecologia, tinham a capacidade de olharem-se no espelho, de questionar o que viam e de adotar medidas para alterar seu modo de vida. Com a ajuda de livros como *Silent Spring* (1962) de Rachel Carson, no contexto de transformação cultural maior da década dos 60, a sociedade civil foi mobilizada. A opinião pública foi impactada e mudanças nos padrões de produção e consumo entraram em foco (LAGO, 2006).

No contexto de transformação cultural ampla e da introdução de novas práticas ambientalmente “consciente” na base da sociedade, a UNCHE marca a transição do meio ambiente como uma questão predominantemente científica para uma questão cada vez mais política e econômica. Ao nível internacional, em países com graus diferentes de desenvolvimento, industrialização e riqueza (financeira e natural), essa transição foi abordada de acordo com o contexto interno de cada país. Portanto, na ONU, havia fortes diferenças de opinião, expectativas e necessidades entre os participantes da conferência. Nesse contexto, destacou-se o lado político e econômico do debate relacionado à questão do meio ambiente, e uma grande divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento em torno do conteúdo do debate na UNCHE e das direções a serem tomadas (BIERMANN, 2004).

Na UNCHE, dois textos científicos influenciaram muito a formação das opiniões, principalmente dos países desenvolvidos, afetando o desenho da questão ambiental em linhas econômicas e políticas. *The Limits to Growth* (1972), do Clube de Roma, foi escrito por diversos autores e cientistas e representou a visão pessimista do modelo de desenvolvimento presente. Destacou que a origem da

¹ Ronald Inglehart (1990) observou a substituição desses valores materialistas para novos valores pós-materialistas que enfatizam a qualidade de vida das comunidades e das pessoas.

crise ecológica encontrava-se em um modelo de desenvolvimento que não considerava o fato dos recursos naturais serem finitos. Chamou a atenção para a necessidade de transacionar as tendências de crescimento atual para um modelo equilibrado a fim de evitar uma crise catastrófica global. Aqui, a questão do crescimento econômico de países em desenvolvimento, que queriam seguir o modelo industrial, foi destacada como uma ameaça a ser evitada. Também, o livro *Blueprint for Survival* (1972) anunciava uma crise global catastrófica, chamando a atenção para a necessidade de limitação e controle da população mundial. Esse último também destacou o crescimento populacional de países em desenvolvimento. Os dois textos representaram uma grande parte do pensamento e discurso dos países desenvolvidos expressos antes e durante a UNCHE. Apresentaram um diagnóstico baseado nas projeções e conclusões de certos cientistas, negadas pelos representantes de países em desenvolvimento. Por isto, e por seu caráter alarmante, levantaram diferenças de interesses entre países com graus diferentes de desenvolvimento gerando, como resultado, ainda mais discussão política e econômica pouco fundamentada pelos termos científicos (LAGO, 2006).

A divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento com respeito às questões ambientais, tanto a nível internacional quanto a nível nacional, foi estabelecida e destacada na UNCHE. Os países ricos valorizaram conforto, saúde mental, redução da poluição e qualidade de vida, enquanto os países que não alcançaram o mesmo nível de desenvolvimento econômico priorizaram a exploração de recursos para necessidades materialistas básicas de comida, vestuário e habitação. Um símbolo como uma chaminé enfumaçada poderia ter, nesse sentido, significados muito diversos em países diferentes. Embora as perspectivas não fossem iguais, ocorreu na UNCHE, entretanto o fato histórico de publicação de documentos que apresentavam objetivos compartilhados por países que a rigor possuíam graus de desenvolvimento muito diferentes. Uma nova era da política internacional e do movimento ambientalista nasceu com o acordo firmado para avançar na cooperação internacional e no tratamento da questão ambiental (UDALL, 1973).

A UNCHE permanece um marco histórico para o movimento ambientalista, ao nível da política internacional e do espaço público global. Como um momento discursivo, a conferência faz parte de um processo contínuo de

realização de um entendimento comum sobre o meio ambiente. Através dos processos discursivos, os países que não possuíram as condições políticas e econômicas para disseminar as críticas relacionadas à crise ecológica na opinião pública, e não desenvolveram um movimento interno forte na sociedade civil, participaram nos debates e na formação dos acordos. O nível dessa inclusão e a qualidade do debate determinariam a influência e a legitimidade da nova agenda ambiental e do movimento ambientalista.

2.2.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (UNCHE)

A UNCHE, em Junho de 1972, aconteceu em Estocolmo e foi a primeira grande reunião das Nações Unidas dedicada à questão do meio ambiente, marcando a articulação da questão do meio ambiente pela comunidade internacional. Entre os 113 países que estariam presentes na conferência, representantes dos governos de apenas os seguintes 27 países participaram no Comitê Preparatório: Argentina, Brasil, Canadá, Chipre, Cingapura, Costa Rica, EUA, França, Gana, Guiné, Índia, Irã, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Japão, Ilhas Maurício, México, Nigéria, Países Baixos, Reino Unido, República Árabe Unida, Suécia, Tchecoslováquia, Togo, União Soviética e Zâmbia (LAGO, 2006).

Desde as reuniões preparatórias, foi visível que o caminho para Estocolmo havia deixado os países em desenvolvimento insatisfeitos. Esses países apresentavam uma variedade de perspectivas, inclusive a percepção de que as preocupações sobre o meio ambiente somente pertenciam aos países industrializados. Através da política multilateral, acharam que os países desenvolvidos queriam impor legislação ambiental através das normas internacionais para reprimir ou ameaçar o futuro desenvolvimento da indústria e dos setores produtivos. O Secretário-Geral da UNCHE, Maurice Strong, foi sensível às atitudes dos países em desenvolvimento e destacou a importância de considerá-las para assegurar a legitimidade e o sucesso da conferência. Um passo grande no processo preparatório foi a Resolução 2657 da XXV Assembléia Geral (1970), que declarou a necessidade de considerar as políticas ambientais no contexto de desenvolvimento econômico e social e levar em conta as necessidades dos países em desenvolvimento. Strong destacou a importância da inclusão desses

países na discussão preparatória e na realização da conferência, adotando uma série de medidas para garanti-la (LAGO, 2006).

O Secretário-Geral convocou o Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, em Junho 1971, no qual foi produzido o *Founex Report on Development and Environment* (nomeado pela cidade na Suíça, onde se reuniram os participantes), voltado diretamente às relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento. O documento expressou as preocupações de países em desenvolvimento, ressaltando as tensões entre países com graus diferentes de desenvolvimento. Estabeleceu, ainda, a base para os debates e as políticas a ser desenvolvidos na UNCHE. Com o apoio de países em desenvolvimento, o Relatório Founex ilustrou a sua postura, estabelecendo muitos conceitos que seriam incluídos na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, um dos três documentos principais produzidos na UNCHE. Vários princípios chamaram a atenção para as consequências das novas preocupações ambientais da comunidade internacional da perspectiva dos países em desenvolvimento como, por exemplo, a) os efeitos negativos nas exportações dos países em desenvolvimento resultantes de regulação ambiental, b) a necessidade de monitorar barreiras comerciais baseadas em preocupações ambientais e c) os altos custos financeiros para compensar os padrões ambientais elevados. Contudo, o Relatório Founex chamou a atenção para a potencialidade do ambientalismo para fomentar o desenvolvimento. Países podiam aproveitar das considerações ambientais para criar novas indústrias e produtos; portanto, a responsabilidade ambiental não necessariamente significava um mau negócio para a grande do mundo, podendo atender a necessidades de desenvolvimento. Esses princípios não apenas estabeleceram o tom da UNCHE, determinando ainda argumentos da agenda ambiental que se tornariam clássicos da negociação política internacional para as próximas décadas (MAURICESTRONG.net, 1971), (LAGO, 2006).

O Relatório Sobre o Estado do Meio Ambiente foi coordenado por Barba Ward e René Dubos em 1971, durante a terceira sessão do Comitê Preparatório em Nova York, e foi outro texto fundamental para o processo preparatório da conferência em Estocolmo. Esse segundo Relatório, que criou preocupação para alguns países em desenvolvimento pela possibilidade de contrariar os princípios de Relatório Founex, teve contribuições principalmente de especialistas identificados com o movimento ambientalista de países desenvolvidos. Assim,

ecoava no texto o tom alarmante sobre o impacto humano no futuro do planeta, expresso pelos países presentes na conferência. Depois do processo preparatório, esse Relatório foi publicado como um livro, cujo título trazia o mote central da conferência: *Only One Earth* (WARD & DUBOS, 1972), (LAGO, 2006).

Sem dúvida, *Only One Earth* destacou as preocupações dos países desenvolvidos, mas, como implicado nesse slogan, defende a importância da cooperação internacional para lidar com as questões ambientais. Embora essa mensagem seja chave para a UNCHE e para o futuro do movimento ambientalista internacional, a declaração de *Only One Earth* foi problemática para os países em desenvolvimento que questionaram para quem e na visão de quem existe apenas uma terra. A perspectiva que prescrevia a limitação do crescimento econômico, ou sua interrupção, foi estabelecida de diferentes maneiras em textos influentes como *The Limits to Growth* e *Blueprint for Survival*, sendo, entretanto, plenamente rejeitada pelos países em desenvolvimento. A consideração dessas duas perspectivas opostas pela conferência indica o seu caráter discursivo. Como o Secretário Geral Maurice Strong indicou com seu apoio para a reunião em Founex a forte participação dos países em desenvolvimento no processo preparatório aumentou a possibilidade de sucesso em Estocolmo.

Para o movimento ambientalista e para a ação política voltada às questões ambientais, 1972 foi marcante não apenas pela formação de espaço discursivo que fomentou a racionalização comunicativa — que comparada com 1992 vinte anos depois foi bastante incipiente — como também pela maior participação da sociedade civil a nível internacional. A conferência abriu o processo preparatório à observação por ONGs, as quais tiveram uma influência sobre a agenda geral e sobre os representantes dos governos presentes. As ONGs agiram como consultores no processo de preparação e na realização da conferência e seu papel foi central no estabelecimento da agenda (TAVARES, 1999). Embora não houvesse precedente para a participação de ONGs em termos numéricos, a sua presença ressaltou o já descrito desequilíbrio: somente 10% das ONGs representaram países em desenvolvimento. A participação limitada de representantes da sociedade civil desses países, por circunstâncias políticas e sociais internas, foi um fator significativo da inclusão de opiniões alternativas na UNCHE e da direção do movimento ambientalista internacional (CONCA, 1995), (HAAS, 1992).

Embora os países em desenvolvimento clamassem por reformas, como levantado no Relatório Founex, pode-se entender essa postura como defensiva. A base do conflito envolvendo a questão ambiental residiu no setor produtivo, concentrando-se nas áreas industrial, de agricultura e de energia. Tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento esses setores resistiram muito à regulação e a legislação ambiental. No final da década dos 60 e o início dos 70, diante de novas leis e restrições, o setor produtivo teve que responder às demandas ambientais. Em alguns casos o setor produtivo chegou a incorporar os valores e práticas do movimento ambientalista. Em outros casos, para não prejudicar os fins produtivos e ainda para demonstrar compromisso com a proteção ambiental, contornou legislação ambiental existente e manipulou a atenção da opinião pública e da mídia. Uma maneira de manter o *status quo* produtivo em países desenvolvidos no novo contexto foi desviar a atenção para os países em desenvolvimento, livrando-se dessa maneira da responsabilidade ambiental. A resposta foi uma postura defensiva contra o peso da responsabilidade de mudar. Como resultado, no debate internacional, essas tensões e a resistência contra a necessidade de mudar, funcionaram para tirar a atenção, em países desenvolvidos tanto quanto nos em desenvolvimento, de demandas internas para maior proteção do meio ambiente e poucos avanços reais aconteceram (LAGO, 2006).

Para nações pobres, normas internacionais como ponto de partida para lidar com crises ambientais significaram a restrição do seu desenvolvimento econômico, enquanto os países ricos continuaram a consumir a grande maioria dos recursos do planeta. Assim, para quem valorizava uma abordagem multilateral, como para o político americano Stewart L. Udall (1973), foi estabelecida uma divergência entre o Norte e o Sul que implicou na limitação dos resultados da cooperação internacional. A respeito da UNCHE, Udall observa que “...two diametrically opposite approaches to the environment met head-on at Stockholm and the predictable result was an impasse which produced only promised studies and token reforms.” (UDALL, 1973, p. 724).

Esse impasse pode ser traduzido em um elemento fundamental que separou esses grupos. Para os países altamente industrializados, a proteção do meio ambiente foi abordada de forma autônoma da economia. Por exemplo, nos EUA, o Clean Air Act (1963 /1970) e a subsequente criação do Environmental

Protection Agency (1970) se dirigiam ao controle e à avaliação científica e legislativa. Não atendeu às questões sobre a estrutura social e a economia nacional. Nos países em desenvolvimento, por outro lado, a abordagem da questão ambiental não podia ser separada da questão econômica e social. Assim, a proteção ambiental não podia tomar a mesma forma daquela adotada em países como os EUA. Proteção em si, definida por técnicos e recursos científicos, significava limitar o desenvolvimento econômico e o não uso de recursos naturais. Não podia aliviar a degradação ambiental porque nos países em desenvolvimento os problemas eram outros. Isso quer dizer que a pobreza e a desigualdade social extrema nesses países exigiam uma abordagem para a questão ambiental que considerasse as conexões diretas entre a economia, a sociedade e a proteção ambiental (HAAS et al., 1992).

Trinta anos depois da UNCHE, Maurice Strong fez algumas reflexões no livro *Worlds Apart: Globalization and the Environment* (2003). Ele destaca três elementos da conferência: a) que as diferenças entre países em desenvolvimento e os mais industrializados ficaram claras e não foram resolvidas, b) que os temas do meio ambiente e o desenvolvimento se tornaram centrais nas negociações internacionais, e c) que o maior sucesso e impacto para o futuro das Nações Unidas foi a criação de um modelo para negociações e acordos cooperativos que inclui os países em desenvolvimento ao debate (STRONG, 2003). Segundo Habermas, essa ênfase procedimental e discursiva criou a base para a racionalização comunicativa necessária para a questão ambiental e os acordos estabelecidos se institucionalizarem de forma legítima e justa.

Conforme a perspectiva, ou o assunto específico, a UNCHE pode ser considerada um sucesso ou um fracasso. A falta de consenso sobre o resultado da conferência e a complexidade dos assuntos relevantes permite dizer que não foi um sucesso total, tampouco um fracasso total. De qualquer modo, é possível apontar para as áreas em que a UNCHE produziu resultados concretos. Com a participação das ONGs e a aprovação de dois textos importantes, a UNCHE consagrou o meio ambiente como uma questão nova para a ação política e como um meio para relacionamento entre nações e povos. O primeiro texto importante foi uma declaração de princípios, *A Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (1972), no qual 26 princípios foram estabelecidos, refletindo os conceitos da Resolução 2398 (1968), documentando o consenso

internacional sobre as questões ambientais. O segundo texto foi “O Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano”, que listou 109 recomendações a serem adotadas pelo sistema internacional e consideradas pelos Estados-membro para lidar com as questões ambientais. (LAGO, 2006), (GALIZZI, 2005), (TAVARES, 1999).

Outro resultado importante da UNCHE foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). Esse órgão virou um tipo de consciência ambiental da ONU cuja declaração de missão reflete o tono da conferência – “To provide leadership and encourage partnership in caring for the environment by inspiring, informing, and enabling nations and peoples to improve their quality of life without compromising that of future generations.” (UNEP, Mission Statement). O UNEP promove debates sobre questões ambientais a nível nacional e regional, e como resultado facilita o relacionamento com ONGs nacionais e internacionais (TAVARES, 1999). O Programa produziu uma movimentação abrangente de expansão das discussões sobre o tema pela sociedade civil e pelo movimento ambientalista. Nos países onde não havia muita atuação na área ambiental, a UNEP estimulou a criação de entidades nacionais e ONGs focadas na questão do meio ambiente aptas a tratar de situações nacionais e a dialogar com o sistema internacional. Em muitos casos, a UNEP depende de ONGs e da sociedade civil para coletar informações não distorcidas (por governos ou setores resistentes à fiscalização internacional ambiental) e para preencher os espaços não ocupados pelos Estados (LAGO, 2006).

Um dos resultados mais importantes, embora menos visível ou tangível que os documentos e instituições, foi o fortalecimento da própria ONU no que diz respeito ao seu modelo multilateral de organização e de negociação internacional. Essa conquista gerou uma série de outras conferências e debates nos anos seguintes e, segundo os conceitos na teoria de ação comunicativa, representa a racionalização das instituições internacionais através de processos discursivos. O tema ambiental entrou definitivamente na agenda internacional multilateral, destacando novas prioridades, valores e ideias, e estabelecendo uma fundação para futuras negociações relacionadas ao meio ambiente. A criação do UNEP, o apoio das ONGs e a articulação dos seus interesses nesse cenário, expandiram a possibilidade para a futura cooperação e coordenação com a sociedade civil.

Em Estocolmo a sociedade civil global se definiu de uma nova forma, diversificando-se, e onde as diferenças entre as ONGs que atuaram na área

ambiental ficaram claras. Aqui os diferentes discursos ambientalistas começaram a surgir e se relacionar: ONGs naturalistas ou conservacionistas, trabalhando dentro do discurso científico; outras mais tradicionais, enfocando nas questões originais do movimento ecologista; e ainda ONGs militantes, questionando o desenvolvimento industrial e o modelo econômico internacional. A partir da UNCHE, a gama de perspectivas e discursos ambientalistas começou a crescer e se desenvolver. O precedente que a conferência estabeleceu, em relação à participação de ONGs, favoreceu a expansão do movimento ambientalista e a sua base na sociedade civil (LAGO, 2006), (LE PRESTRE, 2000).

A UNCHE efetuou a fundação institucional para ação e negociação política em relação a questões do meio ambiente, estabelecendo uma base discursiva a fim de buscar consensos na comunidade internacional. Da perspectiva dos países em desenvolvimento, um consenso internacional tinha que levar em conta seus interesses em relação ao desenvolvimento econômico. Esses países exigiram garantias ou reparações para as perdas resultantes das restrições impostas pelos novos padrões ambientais relacionadas, por exemplo, à redução da renda das exportações e ao surgimento de novos custos decorrentes de adequações à legislações ambientais. Ademais, esses países apoiaram resoluções protegendo os princípios de direito nacional de soberania e de exploração de recursos naturais próprios estabelecidos no Princípio 21 da Declaração da UNCHE (UNEP, 1972).

O sucesso dos países em desenvolvimento em estabelecer e fazer avançar sua agenda constituiu uma faca de dois gumes. Embora a conferência houvesse fomentado acordos sobre as 109 recomendações que formam o Plano de Ação, a intenção original de criar consenso e estabelecer normas internacionais foi prejudicada. Stewart L. Udall, político e acadêmico americano, que passou a toda a carreira destacando a importância das questões ambientais, vocalizou sua crítica no artigo “Some Second Thoughts on Stockholm” (1973) depois da conferência dizendo que a cooperação internacional foi subvertida e que o estabelecimento de normas concretas foi limitado pelos interesses políticos e econômicos nacionais. Udall não comemorou o novo regime internacional da proteção ao meio ambiente pelo fato de não constituir reformas e normas concretas para sua implementação e pela falta de vontade política por parte de países, desenvolvidos ou não, para produzir um caminho progressista no sistema internacional (UDALL, 1973).

Udall ressalta neste texto as tensões entre países com graus diferentes de desenvolvimento. Segundo o autor, a partir da UNCHE, os países ricos tinham que considerar as demandas e preocupações dos países em desenvolvimento. Entretanto os desenvolvidos acreditavam que seguir o caminho atual do modelo de desenvolvimento inevitavelmente resultaria em descuido e negligência ambiental nos países em desenvolvimento. Para Udall, faltou uma visão alternativa de desenvolvimento que permitisse uma mudança maior, exigida pela situação da época. Ao outro lado da brecha política, As propostas dos países desenvolvidos para restrições ambientais que limitariam taxas de desenvolvimento, representaram para muitos países um caminho para intensificar a desigualdade econômica já existente no sistema econômico internacional. Assim, os limites da nova consciência global e da cooperação internacional ficaram claros. Udall expressa a decepção dos ambientalistas que esperavam que a conferência criasse medidas para correções e ações para enfrentar a crise ecológica. No entanto, para essas pessoas, a UNCHE acabou sendo um exercício de retórica eloquente e não um palco para iniciar planos de ação decisivos (UDALL, 1973).

Como um momento discursivo, segundo a teoria de ação comunicativa de Habermas, a UNCHE possibilitou a criação de um espaço aberto para os argumentos em disputa, embora, para muitos observadores, os avanços concretos alcançados tenham sido pouco expressivos. A crítica de Udall coloca em questão a capacidade da racionalização comunicativa de sair do âmbito da linguagem e entrar no âmbito institucional e de mudança concreta. As decepções de Estocolmo levantaram questões muito importantes nos debates sobre o meio ambiente e na política multilateral das Nações Unidas. Udall percebeu a incapacidade dos Estados-nação contemporâneos para lidar com a crise ecológica global e fornecer soluções para mudanças progressistas. A conferência tinha muito potencial, mas falhou porque os grandes assuntos ecológicos eram considerados menores do que outros temas caros às discussões políticas entre nações pobres e seus vizinhos mais ricos, como, por exemplo, os conflitos internacionais desencadeados em tempos de Guerra Fria.

Nesse contexto de compromisso perpétuo e diplomacia cautelosa, a UNCHE tornou-se mais uma luta por força ideológica e contestação ousada; não foi um lugar para articular uma visão de toda a humanidade para cooperação internacional e proteção mútua do meio ambiente. A conferência representou uma

oportunidade para a descolonização dos interesses geopolíticos e ideológicos do mundo das relações internacionais e para mudar o foco ao meio ambiente. Os participantes receberam um mandato legítimo, justificado e apoiado, para abrir mais espaço para a realização dos processos voltados ao entendimento comum. As expectativas eram altas, mas as possibilidades desse espaço foram limitadas com a tendência de preservar as forças ideológicas e políticas já existentes. Udall expressou essa decepção quando resumiu sua crítica:

“The innocuous declarations and vague agreements at Stockholm clearly attest to the current unwillingness of nations to subordinate their narrow interests to our imperiled global ecosystem. While some have praised the Conference as a momentous step forward, I submit that history will judge Stockholm as a missed opportunity, a failure to think holistically and to identify the approaching perils of global catastrophes.” (UDALL, 1973, p. 728).

Para Udall a necessidade de pensar holisticamente para encarar a crise ecológica global foi prejudicada pelas grandes divergências da conferência e pela proteção de interesses particulares. Udall critica como a reunião de Estocolmo acentuou a maneira descentralizada e fragmentada de lidar com as questões ambientais. Setores e programas diferentes da ONU abordaram tarefas diferentes relacionadas aos novos desempenhos ambientais. Por exemplo, pesquisar sobre o uso do solo para a eliminação ou tratamento de resíduos e reciclagem foi delegado na Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento industrial, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação e a Organização Mundial de Saúde. Da mesma forma descentralizada entidades muito diferentes foram indicadas para compartilhar informações entre si a fim de alcançar melhores resultados em trabalhos realizados separadamente por cada uma delas: a Comissão Oceanográfica Intergovernamental junto a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, a Organização Mundial Meteorológica, a Organização Marítima Internacional, a Organização Mundial de Saúde, a Agência Internacional de Energia Atômica, a Organização Internacional Hidrográfica, e o Conselho Internacional para a Exploração do Mar. Todos esses braços do sistema internacional continuam trabalhando de forma descentralizada para promover discussões, troca de informações e a definição de normas. Contudo, a preocupação apresentada por Udall é a dificuldade neste sistema de criar políticas muito

substantivas. A UNCHE criou a Secretaria do Meio Ambiente das Nações Unidas e o Environment Coordination Board (parte do UNEP) como órgãos centralizados para lidar com questões ambientais, que não têm uma ênfase gerencial e nem o poder para capitanear e desenvolver um programa internacional. Para Udall falta ao esquema organizacional a concentração necessária de recursos para administrar ações que se dirigem à crise ecológica (UDALL, 1973).

Esse caráter descentralizado também é refletido nas 109 recomendações aprovadas na UNCHE. Falta uma direção unificada e organizada para a efetivação das mesmas, as quais são frequentemente abordadas por mais de uma instituição. Embora a inclusão de perspectivas, valores e ideias nos debates e nos resultados da conferência seja objeto de crítica por Udall, não se pode desprezar o efeito legitimador que ela produz do ponto de vista da teoria da ação comunicativa. A incapacidade de pensar holisticamente e identificar o perigo iminente de catástrofes globais pede um entendimento comum compartilhado, possibilitado pela ação comunicativa. A UNCHE não criou normas concretas e mecanismos para enforçar legislação ambiental, mas criou uma estrutura para a organização multilateral e espaço para o debate pluralista.

Através de uma análise dos resultados da UNCHE é possível reconhecer aquilo que Habermas destaca na teoria da ação comunicativa. Não se trata de buscar uma conclusão sobre os efeitos da conferência, mas antes, de compreender a conferência como o início de um processo. Não era necessário para os participantes chegar a um acordo ou a uma conclusão final ou que fosse ótima, dentro do quadro limitado de possibilidades. O que vale, e o que tem efeito legitimador, é a realização dos processos que possibilitam a formação de tal acordo ou conclusão, algo que reside no coração da teoria da ação comunicativa.

A existência de um espaço discursivo que permita a ocorrência da racionalização comunicativa, não necessariamente tem uma correlação com caráter quantitativo de resultados. No contexto de busca de políticas e regulações internacionais para lidar com a crise ecológica e gerenciar os recursos naturais, a legitimidade da discussão não produz eficiência e políticas concretas. Segundo a teoria da ação comunicativa, os sistemas são eficientes, mas são fechados e totalizadores. A eficiência exigida por alguns para lidar com a crise ecológica não é legítima porque neste caso os interesses particulares determinam o debate e não um processo discursivo aberto e pluralista. Só através da racionalização do mundo

da vida – dos processos discursivos que fomentam a racionalização comunicativa, do debate pluralista, e da participação da sociedade civil – as políticas e instituições burocráticas são legítimas.

2.3.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)

A UNCED foi outro momento discursivo importante para o movimento ambientalista e para o sistema internacional da ONU. Como seu antecedente em Estocolmo, a UNCED quebrou recordes. Foi a maior reunião de países e organizações nacionais e internacionais até aquela data. Em Inglês, o chamado Earth Summit, e em Português conhecido como a Rio-92, promoveu uma reunião sem precedentes de representantes de governos e da sociedade civil do mundo inteiro.

Em Junho de 1992, a cidade do Rio de Janeiro quebrou recordes recebendo um total de representantes de 172 países, dos quais 108 eram chefes de Estado ou de governo. Além disso, foi marcado pela a grande presença da sociedade civil organizada em diversas ONGs. Segundo os dados das Nações Unidas, 1.400 ONGs participaram diretamente na conferência, enquanto membros de mais 7.000 ONGs formaram um evento paralelo, chamado Fórum Global. O evento incluiu ainda quase 10.000 jornalistas (UNITED NATIONS, 1997). Sem dúvida, a Rio-92 foi o momento de maior interesse no meio ambiente do século XX. Segundo a Resolução 44/228 (1989), que convocou a UNCED, depois de considerar resoluções do ECOSOC, do UNEP e recomendações de países membros, a conferência teria como objetivo “elaborate strategies and measures to halt and reverse the effects of environmental degradation in the context of increased national and internacional efforts to promote sustainable and environmentally sound development in all countries.” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1989). Na Rio-92, os debates chegaram além dos problemas associados com a poluição e a conservação. O meio ambiente virou uma questão com proporções globais.

Da Resolução 44/228, nasceu o processo preparatório para a realização da Rio-92. Esse texto estabeleceu 23 objetivos para a conferência, divididos em quatro grupos: (i) identificar estratégias regionais e globais; (ii) reunir objetivos

relacionados à degradação ambiental e o quadro econômico mundial; (iii) incluir questões sobre a formação de recursos humanos, educação, cooperação, e informação; (iv) abordar os encaminhamentos institucionais para a execução das decisões da conferência (LAGO, 2006). A Resolução também estabeleceu a convocação de cinco sessões preparatórias (PrepComs) abertas aos membros da ONU para negociar acordos sobre três temas centrais: a mudança climática, a diversidade biológica e as florestas. Esses foram claramente construídos como questões globais. Ademais, objetivou a criação de uma “Carta da Terra”, mais tarde intitulada como Declaração do Rio, destacando o caminho futuro para a realização do desenvolvimento sustentável, e, ainda, de um Plano de Ação, que, por visar o século diante, seria chamado de “Agenda 21”.

Mesmo que a Agenda 21 não fosse o documento mais importante do processo preparatório, com certeza foi o mais extenso. Com 40 capítulos, o Plano de Ação teve 85% de suas proposições aprovadas pelos participantes ao final dos cinco PrepComs. Esses dados indicam a grande tarefa e dificuldade para alcançar o consenso e a participação coletiva dos membros da ONU (LE PRESTRE, 2000). Na Rio-92, os debates e o número de participantes foram muito maiores que em Estocolmo. Portanto, e dentro do modelo da ONU baseado no consenso, cresceu também a importância de estabelecer um entendimento comum. A Agenda 21 foi resultado do processo de criação de consenso entre a comunidade internacional, e as ideias e princípios nela expressados definiram o futuro do debate sobre o meio ambiente dentro e fora da ONU. Para resumir, o Plano de Ação conferiu novas dimensões ao sistema internacional visando estimular todos os setores da sociedade, os governos, a sociedade civil, os setores produtivos, acadêmicos e científicos, a abordar o desenvolvimento sustentável. A Agenda 21 destacou a cooperação internacional entre esses setores para poder mudar o pressuposto limitador que separava o desenvolvimento econômico da proteção do meio ambiente (LAGO, 2006).

O processo preparatório foi construído sobre quatro eixos principais. Aquele em que governos chegariam a um acordo sobre a agenda e aos conteúdos através de reuniões preparatórias e desenvolvimento de posições regionais ou entre países com interesses comuns, chamado de eixo político. Aquele onde especialistas independentes e de organizações internacionais definiram os problemas e as opções possíveis para resoluções, chamado o eixo científico.

Aquele em que ONGs ambientalistas, desenvolvimentistas e sociais influenciariam a agenda propondo soluções, chamado o eixo civil. Finalmente, o eixo em que os participantes negociariam e assinariam as convenções sobre a diversidade biológica, a mudança climática e as florestas (LE PRESTRE, 2000).

Para o eixo civil, o processo preparatório foi de importância primária. Desde a Resolução 44/228 de 1989 até a realização da Rio-92 destacou-se o tamanho e forma de organização por parte de ONGs de diversos tipos. O UNEP, criado em Estocolmo, contribuiu nesse sentido com a primeira pressão institucionalizada para ampliar a participação da sociedade civil no sistema internacional. Esse crescimento das ONGs provavelmente foi motivado pelas mudanças na política internacional e regional ocorridas durante as décadas de 70 e 80, relacionado a um fortalecimento da sociedade civil e dos movimentos sociais e, conseqüentemente, do próprio movimento ambientalista. As ONGs ambientalistas se expandiram e a necessidade de assegurar a participação de ONGs de países desenvolvidos e em desenvolvimento, no debate tornou-se clara. No início do processo preparatório estavam presentes somente organizações ambientalistas e grupos lobistas industriais dos EUA, Canadá e a Europa Ocidental. No entanto, antes do fim dos cinco PrepComs, 1.420 organizações do mundo inteiro foram autorizadas a participar na Rio-92, através de um processo mais flexível de credenciamento (TAVARES, 1999).

A Resolução 44/228 convidava ONGs internacionais e nacionais, membros ou não da ONU ou da ECOSOC, a contribuir na preparação da Rio-92. Houve uma série de conferências regionais para coordenar as posturas que se diferenciaram de acordo com os tipos de organização e de regiões, além de outras reuniões políticas como, por exemplo, a do G7 e da União Europeia, destinadas à estabelecer suas posições particulares. Estados produziram e apresentaram relatórios sobre suas experiências nacionais, resumindo os progressos e problemas relacionados ao desenvolvimento sustentável nos seus territórios. No total, 75 documentos como estes foram recebidos em 1991, e 139 em 1992, que, juntos, somavam cerca de 18.000 páginas. Além da coleta dessa grande quantidade de informação, a Resolução 44/228 estabeleceu a maior participação de ONGs em um processo preparatório para uma conferência internacional, as quais contribuíram diretamente na formação da agenda da conferência e, portanto, nos textos produzidos. Além disso, a sociedade civil foi representada não apenas por

essas organizações, mas pela comunidade científica, industrial e numerosos sindicatos (LE PRESTRE, 2000).

A diversidade de participantes em 1992 reflete o fato de que a questão ambiental tinha alcançado um público muito maior. Uma das mudanças mais evidentes, de 1972 para 1992, foi a entrada da questão ambiental na teoria econômica e no mundo dos negócios. A perspectiva empresarial, que exerceu grande influência na Rio-92, foi expressa no livro *Mudando o Rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente* (1992), publicado pelo empresário suíço Stephan Schmidheiny. O otimismo do fim da Guerra Fria foi acompanhado por incerteza e crise nos discursos e estruturas políticas e econômicas tradicionais. Isto sacudiu o mundo dos negócios no mundo inteiro. O meio ambiente e o desenvolvimento econômico se destacaram como as áreas de preocupação mais elementar, resultado não apenas da nova dinâmica da política internacional, mas também da aceitação das inegáveis ligações entre esses campos. Em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável surgiu e se consolidou como o discurso quase oficial comum aos campos do movimento ambientalista e das empresas, por prometer a conciliação da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento econômico (LAGO, 2006).

Imediatamente, a Rio-92 propunha a criação de um novo mundo. O rumo do desenvolvimento sustentável podia resolver a crise ambiental e a crise de desenvolvimento para gerar mais prosperidade de uma maneira douradora. Nas palavras de Le Prestre (2000), duas décadas depois da UNCHE, caso a comunidade internacional "... se empenhasse em catalisar a cooperação internacional em favor de uma série de ações concretas e ambiciosas com vistas ao crescimento econômico, à melhora da qualidade de vida dos indivíduos e à proteção do meio ambiente natural." (LE PRESTRE 2000, p, 202).

O conceito de desenvolvimento sustentável, adotado na Rio-92, foi anteriormente consolidado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como a Comissão Brundtland por ser presidida, desde sua criação em 1983, pela Primeira-Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland. O relatório que essa Comissão publicou primeiro em 1987, *Nosso Futuro Comum* (1991) – conhecido como o Relatório Brundtland – antecipava a proposição das ideias e dos procedimentos adotados na Rio-92, dando o tom para as próximas duas décadas de política internacional relacionada

às questões ambientais. Seu significado pode ser comparado com a do Relatório Founex na época da UNCHE na medida em que ofereceu alternativas que não excluíram o desenvolvimento dos países pobres e as preocupações sobre os padrões de produção e consumo de países mais ricos. Em Estocolmo, a maior parte do êxito foi relacionada à consideração da perspectiva dos países em desenvolvimento. Por isso, o Secretário-Geral Maurice Strong, responsável pelo forte apoio do Founex, foi chamado novamente para presidir a conferência em 1992.

No Relatório Brundtland, foi estabelecido o foco no desenvolvimento sustentável como uma abordagem integral do problema ambiental. Ele destacou ainda o papel especial das ONGs, expressando a necessidade de estimular mais a criação dessas organizações e a atuação das mesmas para compensar as falhas de governos e manter o interesse público e político voltado à proteção ambiental. Assim, essa visão, que chegou a dominar o discurso do movimento ambientalista, não apenas juntou os elementos econômicos e ambientalistas através da conclusão que os dois se reforçaram mutuamente, mas, consolidou a importância das ONGs nessa discussão (LAGO, 2006), (TAVARES, 2000), (COMISSÃO MUNDIAL, 1991).

Provavelmente a maior diferença da Rio-92 quando comparada a UNCHE de 1972, foi não apenas o aumento do volume e da participação de ONGs, como também o fato de que parte significativa desses órgãos eram provenientes de países em desenvolvimento (que em 1972 somente representava 10% das ONGs), fruto da atividade política crescente em vários países desde a década dos 70 e do fortalecimento da sociedade civil principalmente nos países da América Latina e no Leste Europeu. Com essa expansão da sociedade civil, explodiu o número de ONGs na década dos 90. A dinâmica interna entre as ONGs, e em relação ao sistema da ONU, determinou em parte o procedimento da Rio-92. Havia grupos distintos de ONGs com perspectivas, abordagens e objetivos diferentes. As ONGs políticas, como, por exemplo, os representantes de Partidos Verdes da Europa e de países em desenvolvimento, sentiram-se frustrados com a tendência da Rio-92 a reproduzir os debates de Estocolmo e com os limites das ONGs para influenciar a política. As ONGs interessadas em uma transformação social abrangente, através de *consciousness-raising*, em vez de pressionar diretamente com uso da ação política, formaram um grupo distinto e igualmente frustrado. De qualquer

maneira, esses grupos e organizações estavam presentes e podiam vocalizar suas atitudes e prioridades para contribuir com debate crescente sobre o meio ambiente (CONCA, 1995).

A variedade de ONGs que participaram na Rio-92 foi expressiva. Algumas eram ambientalistas, outras desenvolvimentistas; algumas eram grandes entidades, outras buscavam serem mais visíveis; algumas estavam presentes para promover uma agenda política, outras participaram para formar um estatuto consultivo oficial; algumas faziam parte de delegações nacionais, outras eram independentes. As mais ativas eram as ONGs internacionais como a União Internacional para a Conservação da Natureza (WWF), o Environmental Defense Fund (EDF), Greenpeace e os Amigos da Terra. Essas não representaram nações específicas, agindo internacionalmente, mas geralmente apoiavam uma agenda ambiental que refletia os interesses dos países em desenvolvimento nas questões sobre os padrões de consumo, as transferências financeiras, a reforma econômica internacional e o controle de instituições internacionais de desenvolvimento. Assim, essas ONGs enfatizaram essas questões, apoiando a ação direta para a implantação de políticas. Procuraram ainda ampliar os debates sobre questões ambientais aproveitando-se do contexto de abertura à participação política e de desenvolvimento de democracia local, que no fim legitimaria ainda mais o modelo discursivo internacional (LE PRESTRE, 2000), (GALIZZI, 2005).

A criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CSD) como órgão de implementação e regulação de políticas internacionais ressaltou o papel das ONGs na UNCED e o fortaleceu no sistema internacional. Embora a CSD e os documentos importantes produzidos na conferência abrissem muito espaço para as ONGs, ainda permaneceram limites à sua influência, pois mesmo que o número de ONGs envolvidas na Rio-92 tenha superado as expectativas, devido ao processo de credenciação flexível, nem todas tiveram acesso. Isso não impediu, contudo, a participação das organizações que desejavam acompanhar a conferência. Um Fórum paralelo ao Rio-92 foi formado por aquelas as quais estava vedado acesso direto às negociações oficiais. O “Fórum Global” criou um espaço alternativo de discussão, aproveitando-se da visibilidade favorecida pela presença dos meios de comunicação internacional para se envolver nos debates da Rio-92. A influência das ONGs que tinham acesso direto às negociações também era limitada. O fato de que muitas ONGs receberam financiamento de governos

limitou a sua participação como um terceiro setor independente. Além disso, o acordo sobre a Declaração e a Agenda 21 não resultou em mecanismos que exigidos para fazerem os Estados-membro da ONU a cumprirem as ações previstas, diminuindo dessa maneira o peso da influência das ONGs (TAVARES, 1999), (LE PRESTRE, 2000).

As ONGs tinham mais influência nas áreas da Agenda 21 onde não encontravam resistências pelos Estados. Eram as áreas para as quais os governos ainda não haviam adotado políticas específicas. Em geral, eles estavam a favor da proposta, ou não temiam que teriam que comprometer recursos financeiros substanciais. Em outras palavras, tratavam-se das áreas apenas relacionadas a questões não polêmicas. A dinâmica de compromisso entre as ONGs e os Estados criou uma atmosfera que não divergiu das negociações e compromissos firmados entre Estados (TAVARES, 1999). No espírito de debate aberto e pluralista, além da negociação entre os participantes, havia uma forma de negociação entre os temas diversos que as ONGs representavam. Os temas globais abrangentes que receberam muita atenção no sistema da ONU, como os direitos humanos, a saúde e populações indígenas, se cruzaram com a agenda ambiental e por vezes diluíram as fronteiras das questões ambientais. Nesse contexto, ficou difícil determinar onde terminavam as preocupações ambientalistas e onde começavam os interesses sobre outras questões (TAVARES, 1999), (CONCA, 1995).

No fundo da variação entre perspectivas e agendas representadas na Rio-92 havia uma nova divisão no mundo. Isso existia em Estocolmo, mas, devido ao novo contexto político internacional nos anos 90, essa nova ordem se tornou central aos debates e aos resultados. A conferência em Estocolmo estava restrita a divisões definidas pela Guerra Fria e relacionadas a problemas de economia política e soberania nacional. A Rio-92 refletiu uma nova divisão global delineada economicamente e não politicamente. Não existia mais a separação política do Oriente comunista e Ocidente capitalista. Agora o mundo estava dividido entre o Norte e o Sul, embora essa nova divisão tenha continuado tão arbitrária em termos geográficos quanto a anterior. Essa organização espacial localizou a maioria dos países industrializados no hemisfério norte e os países considerados em desenvolvimento no hemisfério sul. Assim, como em Estocolmo, através da interação entre governos e organizações de países com graus diferentes de desenvolvimento e de riqueza, dos mais industrializados aos menos

industrializados, existiram prioridades e perspectivas diferentes com respeito ao meio ambiente. A grande distância entre o grau de desenvolvimento dos países do Norte e do Sul foi acompanhada pelas diferenças entre os dois grupos.

A nova divisão do mundo e o novo contexto político internacional deram um novo aspecto ao debate de 1992. O aumento no número de ONGs participantes (liderado pelo Brasil desde a UNCHE) que favoreceu a representação de países em desenvolvimento e o fortalecimento dos seus interesses no debate internacional ressaltou o novo caráter da discussão de 1992 (BIERMANN, 2004). No final dos anos 80 a discussão sobre a convenção a respeito das mudanças climáticas aconteceu dentro da UNEP com a Organização Metrológica Mundial (WMO), que tinha uma orientação técnica e científica. A partir de 1990, a mudança dessa negociação na Assembleia Geral da ONU, para um campo político e econômico, beneficiou os países em desenvolvimento. Isso atendeu melhor aos interesses dos países em desenvolvimento na medida em que queriam melhorar os índices econômicos antes de levar em consideração os índices ecológicos. No debate pluralista do sistema internacional a questão do meio ambiente foi tratada na Rio-92 de uma maneira que permitiu melhor entendimento e acordo entre países e legitimou os resultados da conferência (LAGO, 2006).

Como em Estocolmo, os resultados da Rio-92 foram diversos. Nesse momento discursivo de grandes proporções, os objetivos foram sujeitos a interesses e estratégias políticas diferentes. Da mesma maneira que alguns países adotaram uma postura defensiva durante a UNCHE para proteger interesses nacionais, na Rio-92 o objetivo principal para alguns Estados foi de bloquear ou impedir os acordos com respeito aos elementos contrários aos seus interesses particulares. Nas negociações sobre mudanças climáticas, por exemplo, os países produtores de petróleo objetivaram a resistência total; da mesma maneira os Estados Unidos bloquearam avanços com respeito à redução de emissões. Por outro lado, os países puderam adotar uma estratégia ativa e objetivar dirigir um debate relevante para impor sua definição sobre problemas específicos ou soluções propostas. Para a decepção de muitos, as posturas defensivas e os interesses políticos de países e grupos particulares ressaltaram as negociações de Estocolmo, dificultando um debate aberto e produtivo (LE PRESTRE, 2000).

A divisão do Planeta entre Norte e Sul provou-se problemático para a definição dos interesses e os objetivos que determinaram o debate da UNCED. Na Rio-92, os interesses dos países do Sul foram destacados como se formassem um grupo uniforme, embora suas demandas não necessariamente formassem um bloco único. Tampouco, da mesma maneira, os objetivos homogêneos dos países desenvolvidos criaram problemas na definição das agendas. Mesmo assim, de forma geral, os países industrializados compartilharam os objetivos de evitar a obrigação financeira gerada por medidas e soluções acordadas na conferência, e de impedir a criação de novas instituições fortes para gerenciá-las. Não queriam que a Rio-92 se transformasse num debate sobre desenvolvimento e medidas para fomentá-lo, as quais gerariam efeitos negativos para suas economias nacionais (LE PRESTRE, 2000).

Os países industrializados apoiaram, entre outros temas, um acordo sobre florestas, convenções sobre mudança climática e biodiversidade, a ação internacional que visava os problemas ambientais numa escala mundial, o princípio do poluidor-pagador, e mais estudos técnicos e científicos sobre os impactos ambientais. Ainda entre esses países, objetivos diferentes às vezes os dividiram em grupos opostos. A União Europeia e o G7, por exemplo, eram grupos que mantinham os interesses comuns descritos acima, embora divergissem quanto a outros objetivos² (LE PRESTRE, 2000).

Para os países em desenvolvimento, a formação de uma agenda compartilhada poderia ter ajudado na negociação com os interesses dos países industrializados. Havia a oportunidade de criar uma visão alternativa dos problemas ambientais a nível mundial, mas as diferenças internas e os objetivos individuais limitados dos países em desenvolvimento dificultaram um acordo entre eles mesmos. O maior obstáculo na Rio-92 foi a visão míope direcionada apenas às vantagens de curto prazo e ao resultado financeiro imediato ao invés de olhar além, em busca de reformas a longo prazo.

Os países em desenvolvimento foram agrupados de maneiras diferentes: entre estes havia os mais pobres, os destituídos, ou os ricos em recursos naturais

² A EU é uma união política e econômica que destaca os interesses comuns regionais relacionados à instituições como cortes e bancos. O G7 também é um grupo com interesses políticos e econômicos de representantes de sete países industrializados.

(todos possuindo objetivos diferentes e por contrários). Outros grupos formados por esses mesmos países eram o G77, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEC), a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (Aosis) e as economias em transição. Embora esses grupos não formassem um grupo unido, os PrepComs que precederam a Rio-92 facilitaram a criação de uma agenda geral dos países em desenvolvimento na qual se encontravam priorizadas a pobreza dos Estados e dos indivíduos. Os países em desenvolvimento também acordaram que os problemas ambientais resultavam do modo de consumo abusivo dos países ricos e do sistema internacional desigual, os quais podiam ser resolvidos através do desenvolvimento. Assim, o foco na soberania e no direito de utilizar recursos naturais permaneceu e a maioria se opôs a uma convenção obrigatória sobre as florestas, fonte econômica importante para muitos países em desenvolvimento, como o Brasil. O G77 (com 130 membros) reafirmou o direito dos princípios de desenvolvimento, aproveitando-se da questão ambiental para conseguir apoio para seus objetivos de crescimento econômico, de controle sobre ações de bancos internacionais de desenvolvimento e de obtenção de ajuda financeira para cumprir os novos compromissos de proteção do meio ambiente (LE PRESTRE, 2000), (BIERMANN, 2004).

O tamanho e dimensões da Rio-92 era inédito e, como em Estocolmo, os documentos produzidos e aprovados forneceram uma base para as negociações futuras no sistema internacional. A importância da questão do meio ambiente na agenda internacional, vinte anos depois da UNCHE, foi reafirmada e seu significado reiterado. O fato de a conferência ter sido realizada em um país em desenvolvimento refletiu que a questão e a preocupação ambiental ao nível global não existia apenas nos países ricos, e também que o espaço público para debate e participação da sociedade civil estava mais aberto. Sob diversos pontos de vista, a conferência foi um grande sucesso, embora tenha sido objeto de críticas importantes.

Na Rio-92, pela utilização do documento que a funda, *Nosso Futuro Comum* (1991), e pela influência e participação dos governos e ONGs de países em desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável se destacou como conceito principal e duradouro. Este documento estabeleceu a sustentabilidade na base de um novo paradigma de cooperação internacional, embora seu significado e função não tenham ficado muito claros. A definição do desenvolvimento sustentável

adotado na Rio-92 foi bastante vaga, e continua assim até hoje, dificultando um acordo sobre o conceito, que por esse motivo ficou aberto à interpretação e manipulação. “Afinal, o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração de recursos, a orientação dos investimentos, os rumos de desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras.” (COMISSÃO MUNDIAL, 1991, p. 10). Essa linguagem geral da Comissão Brundtland é muito atraente, mas assim que o desenvolvimento sustentável surgiu como uma maneira de formar as relações entre os países surgiram preocupações sobre sua compatibilidade com os processos de globalização contemporânea. Para alguns, o rumo de globalização econômica e política representava um obstáculo para implementação desse novo paradigma face ao crescimento do modelo neoliberal, de empresas transnacionais e dos padrões elevados de produção e consumo (LAGO, 2006).

Além do fortalecimento do desenvolvimento sustentável como o discurso ambientalista dominante, outros temas principais eram estabelecidos nos textos produzidos durante toda a deliberação da conferência. A Declaração do Rio e a Agenda 21 eram os documentos mais definitivos: expressaram o interesse da comunidade internacional na cooperação, visando à ligação entre o desenvolvimento e o meio ambiente, estabelecendo medidas para realizar os objetivos mútuos. Os temas das florestas, mudanças climáticas e biodiversidade também receberam atenção específica, apesar de não ter-se chegado a um acordo geral sobre eles. Uma Declaração sobre as Florestas foi escrita e todos os participantes concordaram sobre o conteúdo. Convenções sobre mudanças climáticas e sobre a diversidade biológica foram discutidas, mas não receberam o mesmo reconhecimento nos anos que seguiram à Rio-92³ (LE PRESTRE, 2000), (GALIZZI, 2005).

³ Um acordo sobre a convenção sobre biodiversidade foi bastante apoiado, mas com certeza não foi consensual. Os EUA, por exemplo, com fortes interesses dos setores de agricultura e biotecnologia em mente, resistiram a essa negociação. Quatro anos depois, em 1996, os EUA assinaram o acordo que falta ser ratificado no Congresso. O acordo sobre mudanças climáticas foi destacado por vários países e especialistas. A falha dessa negociação não impediu o avanço da questão. A convenção basear-se-ia na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima que produziu mecanismos internacionais sem precedentes como o Protocolo de Kioto, o qual recebeu apoio abrangente quando assinado em 1997.

Como na discussão de Estocolmo, definir a Rio-92 como um sucesso ou um fracasso é uma tarefa difícil. Contudo, é importante descrever os documentos e os resultados concretos da conferência e analisar os pontos de crítica junto às perspectivas diferentes nas quais se originaram. Vinte anos após Estocolmo, perduravam visões negativas e positivas sobre o êxito desse evento. Chegar a uma conclusão sobre a Rio-92 não é simples porque não foi um sucesso ou um fracasso uniforme. Para o Secretário-Geral Maurice Strong, qualquer análise ou conclusão sobre a conferência deve ser baseada nos seguintes pontos: a) na assinatura de convenções; b) na aprovação de uma Carta da Terra e um Plano de Ação; c) num acordo sobre financiamento e transferências de tecnologia; c) em reformas institucionais; e d) no fortalecimento do UNEP. Essas são as áreas concretas, nas quais se pode medir a qualidade do debate e a legitimidade dos resultados da Rio-92 (LE PRESTRE, 2000).

Na sua análise da conferência, Le Prestre (2000) identifica três categorias onde as críticas se originam. Em primeiro lugar, aquelas proferidas pelas ONGs da América do Norte e Europa, para as quais não havia sido criado uma “Carta da Terra” com compromissos firmes e reformas concretas para focar mais nas áreas de mudança climática, biodiversidade e florestas. Elas responsabilizaram os Estados obstrucionistas como os EUA por essa falha. Em segundo, as críticas dos Estados que procuraram reformar o sistema econômico internacional através da proteção ambiental. Finalmente, das ONGs e indivíduos que destacaram que, embora fossem marginalizados pelo favorecimento dos movimentos transnacionais na agenda ambientalista, faltou questionar as estruturas políticas dominantes que mantiveram o sistema político e econômico global. Para muitos, a preparação era por demais parecida com a de Estocolmo, na medida em que enfatizava Estados e era desequilibrada pela forte influência do mundo dos negócios e das grandes ONGs do Norte. Assim, refletindo algumas críticas feitas à UNCHE, as prioridades aos problemas dos países em desenvolvimento não eram realmente atendidas, não passando de vagas promessas financeiras (LE PRESTRE, 2000).

Uma grande decepção para as ONGs e os países em desenvolvimento foi a fraqueza dos meios estabelecidos para implementar as indicações da Agenda 21. Em vez de reforçar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) criado em Estocolmo, a Rio-92 criou a Comissão para o

Desenvolvimento Sustentável (SDC) como órgão de implementação. A SDC e as duas convenções foram encabeçadas por representantes não independentes nomeados por governos, fator que limitou o progresso e mudanças concretas. No nível nacional, de acordo com a Agenda 21, vários países criaram Comitês para o desenvolvimento sustentável para examinar a implementação dos princípios e recomendações, mas seu impacto passou a depender da atuação política contínua da sociedade e participação dos governos⁴. Não foi criado um mecanismo concreto dentro do sistema internacional. Tampouco criaram-se mecanismos independentes e eficientes nos países que aderiram ao desenvolvimento sustentável (LE PRESTRE, 2000).

A falta de mecanismos e de resultados concretos na Rio-92 coloca em questão a legitimidade dos debates e dos acordos estabelecidos nela. Para responder a isso, segundo os critérios do Secretário Geral Maurice Strong, a conferência foi um sucesso apenas em parte. Contudo, quando se vê a Rio-92 como parte de um processo maior de mudança política e ontológica, seu valor como um momento discursivo fica ainda mais claro. Sem dúvida, a Rio-92 fortaleceu o movimento ambientalista, as ONGs, a sociedade civil internacional, e o caráter cooperativo das Nações Unidas.

Para Philippe Le Prestre (2000), a Rio-92 foi bastante significativa. Ele escreve:

“Os acordos internacionais no âmbito da ecopolítica não constituem fins em si mesmos, mas iniciam um processo. Não definem objetivos absolutos e inamovíveis ou um mandato de ação imperativa, mas servem de base a negociações e ajustamentos futuros entre os atores interessados, definindo seus parâmetros. Por conseguinte, a Conferência do Rio não foi um ponto culminante de um processo, porém uma etapa que permite compreender os limites das utopias, a complexidade dos mecanismos e as dimensões múltiplas dos problemas. Ela forneceu um meio de mobilização contínua dos governos e sociedades civis e um quadro intelectual que permitirá a consideração de interesses diversos. Apesar dos seus limites, a Conferência do Rio criou um potencial de progresso substancial e mostrou a via para uma inserção melhor da dimensão ambientalista nas políticas econômicas e nos processos de decisão.” (LE PRESTRE, 2000, p. 240).

⁴ A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima na Rio-92 foi assinado por quase todos os países do mundo, mas não fixou obrigações. Só nos anos seguintes os países entraram em acordos que estabeleceram obrigações sobre a redução de emissões de gases do efeito estufa, como o já citado Protocolo de Kioto.

Como um espaço discursivo, a Rio-92 forneceu a racionalização comunicativa, e pelo seu caráter político, a mediação de ideias e valores centrais nesse debate as legitimou, abrindo o caminho para sua institucionalização a nível nacional e internacional. A gama de representantes que participaram da conferência e o alcance da discussão demonstram a tendência desse processo a criar mais atividade na sociedade civil – assim, o próprio processo se legitima. Através dos processos discursivos, estes foram se institucionalizando e legitimando novos conceitos, valores e opiniões. Entrou na discussão por exemplo a) a precaução para evitar danos ao meio ambiente de nações vizinhas; b) o princípio de cooperação para proteger o meio ambiente através de notificações sobre quaisquer catástrofes e de compartilhar outras informações que pudessem afetar a outras nações; c) a definição da tarefa de estudar o impacto do princípio de poluidor-pagador e a responsabilidade comum e diferenciada; d) a importância da consideração dos direitos e necessidades de gerações presentes e futuras e a participação de populações em decisões que pudessem afetá-las (LE PRESTRE, 2000), (GALIZZI, 2005). Esses princípios talvez não se concretizaram como compromissos por seus signatários, mas estabeleceram essas normas através de um processo discursivo que, segundo a teoria de ação comunicativa, tem o potencial de criar e transformar políticas e instituições refletidas nas práticas e opiniões públicas, criando um regime de normas e valores com base na cultura e no mundo da vida racionalizado das sociedades.

2.4. Vinte anos para frente. O que mudou?

Todo o processo preparatório oficial da Rio-92, de 1989 até a realização da conferência em 1992, aconteceu durante uma época de grandes mudanças no palco internacional, com o estabelecimento de novas relações entre países e novas possibilidades políticas e diplomáticas: foi a época do fim da Guerra Fria e da redemocratização de países de América latina, um momento de mudança geral para a organização da ONU e para a sociedade civil global. Para o movimento ambientalista, esse período marcou o momento da mundialização da questão ambiental. Neste novo contexto, os problemas ecológicos e a degradação do meio

ambiente apontada pelos indicadores ambientais alcançaram um público muito maior. Diferentemente da conferência de 1972, realizada em plena Guerra Fria, em 1992 não havia as mesmas barreiras políticas ou ideológicas que dificultavam a cooperação internacional, impedindo a busca por soluções viáveis para crises como as ambientais, e a questão global se tornou o foco.

No contexto da Rio-92, surgiu um novo otimismo sobre o futuro mundial. O fim do grande conflito que dividiu o mundo durante quase meio século abriu as portas para novas possibilidades políticas, econômicas e sociais a muitos povos, governos e indivíduos. Novas perspectivas surgiram com visões diferentes e grandes esperanças; entre as quais se destaca o “eco”, um conceito apropriado do movimento ecologista e inserido numa ampla gama de áreas para expressar o interesse e valorização da natureza (BENZ, 2000). O meio ambiente e as preocupações dos ambientalistas começaram a receber cada vez mais atenção, deixando de ser objeto apenas de especialistas. Em 1992, o ambientalismo já tinha sido estabelecido no debate e nos órgãos internacionais, como um espaço discursivo mais aberto com maior papel da sociedade civil nacional e internacional.

No período entre 1972 e 1992 a ampliação da mobilização política relacionada às ameaças das crises ecológicas e às questões do meio ambiente não foi exponencial ou sequer estável. Na verdade, ao longo dos anos 70 e 80, houve uma variação notável no grau de interesse por essas questões em todo o mundo. Houve fases de mobilização onde programas foram adotados, e políticas e instituições foram criadas, mas houve também uma contra corrente de progressivo desinteresse. As razões dessa instabilidade são complexas, mas o fator econômico é sempre um bom indicador do sucesso ou falha de movimentos progressistas e reformistas em geral. A década dos 80, por exemplo, foi marcada pela definição de prioridades em um cenário de estagnação econômica de países europeus e de reestruturação econômica radical nos EUA. Durante a década dos 70, as políticas ambientais, como as de controle de poluição, foram bem-sucedidas e não implicaram em custos altos. Entretanto, na década seguinte houve um novo clima econômico acompanhado por preocupações a respeito de uma nova onda ambientalista. Pelos interesses políticos e do mercado que foram consagrados na década dos 80, as críticas profundas aos elevados padrões de produção e consumo encararam resistência. Neste contexto, os países mais industrializados tenderam a

transferir a responsabilidade por crises ambientais aos países menos desenvolvidos, para justificar a falta de atenção interna ao problema⁵ (LAGO, 2006), (TAVARES, 2000).

O rumo do movimento ambientalista e das políticas nacionais e internacionais de 1972 até 1992 direcionou-se a uma reformulação de prioridades relacionada uma tendência à variação do nível de atenção ao meio ambiente. Na sociedade civil, depois da conferência de Estocolmo, o foco e importância dada à preocupação ambiental não rendeu frutos, embora tenha sido resultado na Rio-92. No cenário internacional, as mudanças políticas e diplomáticas, bem como os debates vinculados nas duas conferências, colocaram o meio ambiente em uma posição que ultrapassa o sistema tradicional da ONU de negociação entre Estados. Pelo caráter específico das questões ambientais, havia mais necessidade de consultar cientistas e ONGs, fazendo com que o campo de relações internacionais mudasse. A comparação dos processos de preparação e organização entre a UNCHE e o UNCED reflete essas mudanças, além do fato de serem processos de mão dupla. Fora do âmbito político internacional, que longe de representar um sistema perfeito, surgiram novos interesses agora aliados com o movimento ambientalista e novas relações entre a sociedade e o Estado.

O caráter aberto do debate público das duas conferências abriu espaço para a discussão sobre os problemas ambientais, as crises ecológicas e as possíveis soluções. O papel da sociedade civil neste processo permitiu a elaboração de formas abrangentes de ecopolíticas. Os documentos importantes das conferências e a criação dos órgãos como o UNEP e a SDC permitiram a ampliação da participação da sociedade civil nesse debate. Portanto, a UNCHE e a UNCED deram a tom para a ampliação do espaço discursivo a nível internacional tanto quanto a nível nacional. Os resultados da UNCED foram importantes, mas a dificuldade de criar acordos concretos demonstrou uma crise no modelo discursivo da ONU e deu a tom aos impasses futuros na política ambiental internacional.

Examinar as conferências como momentos discursivos marcantes revela o significado da relação entre as mudanças sociais ocorridas nos últimos cinquenta

⁵ O desastre nuclear de Chernobyl ocorrido na então União Soviética é exemplo disso.

anos e o conceito, o entendimento e a discussão sobre o meio ambiente. Através do espaço discursivo, e o debate sobre o meio ambiente que este forneceu, novas opiniões e valores sobre o mundo, a sociedade e o futuro se desenvolveram, formando novos entendimentos sobre a natureza, a política, e a sociedade civil. Os valores e os discursos ligados ao movimento ambientalista alcançaram os mais diversos setores da sociedade, ganhando legitimidade por terem promovido mudanças com base na cultura não impostas por entidades como o Estado ou o mercado, como demonstrado pelo nível de abertura dos debates apresentados anteriormente. Para que se possa entender melhor os debates promovidos a nível internacional nas duas conferências, é prudente examinar casos específicos do movimento ambientalista e a ecopolítica a nível nacional brasileiro americano e entender as diferentes posturas adotadas pelos diversos participantes nos debates realizados na ONU.

Apesar dos impasses, o debate pluralista sobre o meio ambiente funcionou durante as duas conferências, e nos vinte anos que as separaram, como a força legitimadora da questão ambiental e do ambientalismo como um novo conceito ontológico e uma maneira diferente de entender o mundo. Junto a isso, grupos e atores da sociedade civil cresceram como força social através do cultivo de valores, defesa e estabelecimento de normas associados ao movimento ambientalista. Este movimento, formado por grupos relacionados com diversos temas, trabalhou para abrir o espaço ao debate sobre o meio ambiente. Através das Conferências de 1972 e 1992, a sociedade civil entrou em uma nova etapa. As transformações de 1972 para 1992 são acompanhadas por mudanças sofridas pelo movimento ambientalista e de sua força para legitimar a ação política, os conceitos e os valores relacionados às questões sobre o meio ambiente.