

## A tomada de consciência do problema ambiental

Como vimos no Capítulo 1, os problemas ambientais serviram para alertar os seres humanos do grave perigo que estava ocorrendo. Mas foi somente na segunda metade do século XX que se deu início a um movimento global, que se traduziu em inúmeros encontros, conferências, tratados e acordos assinados pelos países do mundo. Ao mesmo tempo, desenvolveu-se uma participação maior das comunidades através das organizações não governamentais ambientalistas, culminando no final do século com a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento que contempla o meio ambiente não mais como depositário dos restos da civilização industrial, mas como parte integrante e necessária de qualquer progresso que a humanidade queira realizar.

### 2.1 O problema ambiental no século XX

Na segunda metade do século XX, com a intensificação do crescimento econômico mundial, os problemas ambientais se agravaram e começaram a aparecer com maior visibilidade para amplos setores da população, particularmente dos países desenvolvidos, os primeiros a serem afetados pelos impactos provocados pela Revolução Industrial.

Até o ano de 1962, os problemas derivados da relação do homem com o meio ambiente foram abordados de forma muito superficial. Nesse ano, Rachel Carson publicou o livro *Silent Spring* (Primavera Silenciosa),<sup>1</sup> que teve enorme repercussão na opinião pública e que expunha os perigos de um inseticida, o DDT.

---

<sup>1</sup> Carson (1968).

Rachel Carson trabalhou durante 17 anos no US Fish and Wildlife Service (Departamento de Caça e da Vida Selvagem dos EUA), e teve a oportunidade de conhecer os problemas relacionados com os pesticidas. O livro foi escrito para alertar o público e incentivar as pessoas a reagir contra o abuso dos pesticidas químicos.

Os agricultores se opuseram à autora do livro energicamente, afirmando que, sem inseticidas, o rendimento das colheitas diminuiria 90%. Como resposta, a autora defendeu o emprego de controles biológicos, que consistem na utilização de fungos, bactérias e insetos para combater os parasitas que se nutrem das plantas.

Com o livro, e sua repercussão, o Senado dos EUA foi levado a proibir quase totalmente a utilização do DDT nos Estados Unidos. Anos mais tarde, os cientistas descobriram concentrações da substância nos pinguins e ursos polares do Ártico, e em baleias da Groenlândia, que estavam muito distantes das zonas agrícolas onde o pesticida tinha sido utilizado.

O livro *Primavera Silenciosa* soou como um alarme que provocou, nos anos seguintes, intensa inspeção das terras, rios, mares e ares por parte de muitos países, preocupados com danos causados ao meio ambiente. Em consequência, a poluição emergiu como um dos grandes problemas ambientais no mundo.

No ano de 1968, três encontros foram fundamentais para delinear uma estratégia para o enfrentamento dos problemas ambientais na década de 70 e seguintes:

1. No mês de abril de 1968, estiveram reunidas em Roma, Itália, pessoas de dez países, entre cientistas, educadores, industriais e funcionários públicos de diferentes instâncias de governo, com o objetivo de discutir os dilemas atuais e futuros do homem. Deste encontro nasceu o Clube de Roma, uma organização informal descrita, com muita propriedade, como um "colégio invisível". Suas finalidades eram promover o entendimento dos componentes variados, mas interdependentes – econômicos, políticos, naturais e sociais –, que formam o sistema global; chamar a atenção dos que são responsáveis por decisões de alto alcance, e do público do mundo inteiro, para aquele novo modo de entender e, assim, promover novas iniciativas e planos de ação.<sup>2</sup>
2. A Assembleia das Nações Unidas, nesse ano de 1968, decide pela realização, em 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia, de uma Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano.

<sup>2</sup> Meadows et al. (1973).

3. A UNESCO promove em Paris, no mês de setembro de 1968, uma Conferência sobre a conservação e o uso racional dos recursos da biosfera que estabelece as bases para o lançamento, em 1971, do Programa Homem e a Biosfera (MAB).

Esses encontros demonstram o crescimento da questão ambiental e colocam o ano de 1968 como um marco nas discussões sobre o meio ambiente. É importante lembrar que esse ano foi atípico, constituindo-se num momento histórico em que ocorreram grandes mobilizações de massa, principalmente estudantis, no mundo todo, que questionavam a racionalidade do sistema capitalista como um todo e buscavam formas alternativas de convivência. Certamente, este clima social e político contribuiu para o aprofundamento do debate ambiental.

No início da década de 70, tornaram-se mais consistentes os questionamentos sobre o modelo de crescimento e desenvolvimento econômico que perdurava desde a Revolução Industrial, que teve início no século XVIII. O que se questionava era que, embora tivessem ocorrido profundas mudanças na economia, os níveis de subdesenvolvimento e pobreza não abaixavam, e em muitos casos aumentavam; além disso, a desigualdade social entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos se tornava cada vez maior.

Do ponto de vista ambiental, questionava-se cada vez mais o mito da abundância do capital natural, e constatava-se que o modelo de crescimento econômico até então adotado provocou agravamento da deterioração ambiental, com o aumento da contaminação e a possibilidade do esgotamento dos recursos naturais.

## 2.2 A década de 70

Como citado anteriormente, o programa MAB foi lançado em Conferência patrocinada pela UNESCO e realizada em Paris, entre os dias 9 e 19 de novembro de 1971. O encontro contou com a participação de representantes e observadores de diversos países e de vários organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN), entre outros, que reconheceram a necessidade de se estabelecer uma cooperação científica internacional para se conceber e aperfeiçoar um plano de utilização racional e conservação dos recursos naturais da biosfera.

Os objetivos do programa, conforme descrição da UNESCO, são:

“Proporcionar os conhecimentos fundamentais das ciências naturais e das ciências sociais necessários para a utilização racional e a conservação dos recursos da Biosfera e para o melhoramento da relação global entre o homem e o meio, assim como para prever as consequências das ações de hoje sobre o mundo de amanhã, aumentando assim a capacidade do homem para ordenar eficazmente os recursos naturais da Biosfera.”<sup>3</sup>

Como consequência da criação do programa, a partir de 1976, foi criada ao redor do mundo uma rede mundial de áreas protegidas denominadas Reservas da Biosfera. Estas reservas envolvem regiões com ecossistemas terrestres ou costeiros nas quais o objetivo é conciliar a conservação da diversidade biológica com a exploração racional dos recursos naturais. O Brasil possui seis reservas em seu território: a Mata Atlântica, o cinturão verde de São Paulo, o Cerrado, o Pantanal, a Caatinga e a Amazônia Central.

O Clube de Roma, por sua vez, empregando fórmulas matemáticas e computadores para determinar o futuro ecológico do planeta, previu um desastre a médio prazo. E o que foi descoberto foi publicado num relatório denominado *Limites do Crescimento*, publicado em 1972, no qual se previa que as tendências que imperavam até então conduziriam a uma escassez catastrófica dos recursos naturais e a níveis perigosos de contaminação num prazo de 100 anos. Os alimentos e a produção industrial iriam declinar até o ano de 2010 e, a partir daí, como consequência haveria diminuição da população por penúria, falta de alimentos e poluição. O relatório expunha claramente:<sup>4</sup>

“Se se mantiverem as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, contaminação ambiental, produção de alimentos e esgotamento dos recursos, este planeta alcançará os limites de seu crescimento no curso dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um súbito e incontrolável declínio tanto da população como da capacidade industrial.”

O documento, embora sendo criticado e considerado alarmista por muitos,<sup>5</sup> conseguiu atingir seu objetivo, influenciando não apenas a opinião pública, mas, sobretudo, muitos governos e organizações internacionais. Ao mesmo tempo que apontava o problema, o documento indicava um caminho a percorrer baseado na busca

<sup>3</sup> UNESCO (1971).

<sup>4</sup> Meadows et al. (1973, p. 40).

<sup>5</sup> Sachs (1994).

“de um resultado modelo que represente um sistema mundial que seja: 1. Sustentável, sem colapso inesperado e incontrolável; 2. Capaz de satisfazer aos requisitos materiais básicos de todos os seus habitantes”.<sup>6</sup>

O relatório como um todo revela seu caráter precursor na introdução da relação do desenvolvimento com a exploração dos recursos naturais e as possibilidades de esgotamento deste. Muitas linhas do documento apresentam semelhança com os textos do Relatório da Comissão Brundtland da ONU, como aquelas que apontam que

“a sociedade equilibrada terá que examinar as alternativas criadas em uma terra finita, levando em consideração, não somente os valores humanos atuais, mas também as gerações futuras” (p. 179).

O maior mérito do documento se encontra, principalmente, no fato de que propiciou a ocorrência de um processo de debates contínuos que culminaram na apresentação de novas propostas de desenvolvimento que contemplavam os limites impostos pela possibilidade de esgotamento dos recursos naturais.

Gradativamente, a crença no desenvolvimento linear e continuado foi sendo colocada em xeque, bem como os diversos modelos econômicos de desenvolvimento baseados no uso intensivo dos recursos naturais, considerados até então como inesgotáveis.<sup>7</sup>

Como previsto e em função da crescente preocupação com o problema ambiental, a ONU realiza em 1972, na capital da Suécia, Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que teve como resultado uma Declaração e um Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano que contém 109 recomendações.

A Conferência de Estocolmo,<sup>8</sup> por outro lado, embora não tenha sido convocada explicitamente para discutir o desenvolvimento, tornou-se um fórum de debates entre diferentes posições dos países do Norte e do Sul.

Os países desenvolvidos compareceram com propostas de limitação do desenvolvimento econômico para os países subdesenvolvidos, justificadas em função da necessidade de preservar os recursos naturais existentes.

<sup>6</sup> Meadows (1973, p. 155).

<sup>7</sup> Diegues (1992).

<sup>8</sup> A Conferência de Estocolmo iniciou-se em 5 de junho de 1972, e desde então nesse dia é comemorado o “Dia Mundial do Meio Ambiente”.

Os países do Terceiro Mundo adotaram uma postura defensiva, argumentando que a questão ambiental encobria na verdade uma ação das "grandes potências para conter a expansão do parque industrial dos países em vias de desenvolvimento".<sup>9</sup>

Esse despontar da escassez dos recursos naturais como um dos temas principais de segurança possibilitou o aparecimento de dois eixos no sistema internacional. Permanecia o eixo Leste-Oeste (que estabelecia uma divisão baseada em dois sistemas opostos: comunismo e capitalismo), em que predominavam os temas estratégico-militares, e surgia um novo, o Norte-Sul (uma nova divisão baseada na oposição entre os países ricos do Norte e os pobres do Sul), explicitando duas novas preocupações: a depleção dos recursos naturais e a redistribuição de renda no planeta como forma de desenvolvimento dos países do Sul.<sup>10</sup>

Esses eventos, em particular a publicação do relatório do Clube de Roma e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, contribuíram para que se estabelecessem preocupações normativo-institucionais tanto no âmbito da ONU, quanto no dos Estados (criação de Ministérios, Agências e outras organizações governamentais incumbidas do Meio Ambiente e multiplicação da legislação ambiental), bem como junto a organizações financeiras multilaterais (BID e BIRD, por exemplo), que constituíram assessorias, posteriormente transformadas em departamentos, encarregadas da questão ambiental.

Outro mérito da Conferência foi o de lançar as bases para a abordagem dos problemas ambientais numa ótica global de desenvolvimento, primeiros passos do que viria a se constituir mais tarde no conceito de desenvolvimento sustentável.<sup>11</sup>

A Conferência da ONU em 1972 gerou a Declaração sobre o Ambiente Humano e produziu um Plano de Ação Mundial, com o objetivo de orientar a preservação e a melhoria no ambiente humano. Um outro importante resultado do evento foi a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), encarregado de monitorar o avanço dos problemas ambientais no mundo.

No final do ano de 1972, a Assembleia Geral da ONU prosseguiu o debate sobre a problemática do meio ambiente tendo como base as conclusões da Conferência de Estocolmo. Em consequência, a Assembleia Geral adotou em 15 de dezembro a Resolução 2997/XXIV, pela qual se aprovava a criação de um programa internacional para a salvaguarda do Meio Ambiente, com um Conselho Diretor formado por 58 Estados. Como seu primeiro diretor-executivo foi nomeado o canadense Maurice Strong, que havia desempenhado o cargo de Secretário-Geral

<sup>9</sup> Maimon (1992, p. 60).

<sup>10</sup> Bizzozero (1992).

<sup>11</sup> Kitamura (1994, p. 48).

da Conferência de Estocolmo. Decidiu-se que a sede do PNUMA seria em Nairóbi, no Quênia, para favorecer uma maior participação dos países em desenvolvimento. O novo organismo iniciou suas atividades oficialmente em outubro de 1973.<sup>12</sup>

Refletindo a importância das discussões que ocorreram em Estocolmo, nos anos seguintes proliferaram acordos e conferências temáticas internacionais, como: Convenção sobre o Comércio Internacional de espécies ameaçadas da fauna e flora silvestres (1973), Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição pelos Navios (1973), Conferência Alimentar Mundial (1974), Convenção sobre a Proteção da Natureza no Pacífico Sul (1976), Conferência das Nações Unidas sobre a Água (1977), Conferência das Nações Unidas sobre a Desertificação (1977), Conferência Mundial sobre o Clima (1978), Convenção sobre a Conservação das espécies migrantes pertencentes à fauna selvagem (1979), Convenção sobre a conservação da fauna e da flora marítimas da Antártida (1980) e muitos outros documentos que foram normatizando procedimentos que deveriam ser adotados pelas pessoas e organizações em relação ao meio ambiente natural.

### 2.3 A década de 80

No ano de 1983, a Assembleia Geral da ONU, como reflexo do aumento crescente das preocupações ambientais, criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, com o objetivo de examinar as relações entre meio ambiente e o desenvolvimento e apresentar propostas viáveis.

A Presidente da Comissão, Gro Brundtland, esclareceu no prefácio do relatório, o que foi solicitado para a Comissão: apresentar um trabalho que consistiria numa "agenda global para mudança" para, entre outras coisas:<sup>13</sup>

- propor estratégias ambientais que viabilizem o desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000 em diante;
- recomendar formas de cooperação na área ambiental entre os países em desenvolvimento e entre os países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social que os levem a atingir objetivos comuns,

<sup>12</sup> Em janeiro e fevereiro de 1977, o Conselho Administrativo do PNUMA lançou a denominada Declaração de Nairóbi, na qual são reafirmados os objetivos do organismo que foram confirmados pela Assembleia Geral da ONU em junho do mesmo ano.

<sup>13</sup> CMMAD (1991, item XI).

consideradas as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento;

- encontrar meios e maneiras para que a comunidade internacional possa lidar mais eficientemente com as preocupações ambientais;
- contribuir com a definição de noções comuns relativas a questões ambientais de longo prazo e os esforços necessários para tratar com êxito os problemas da proteção e da melhoria do meio ambiente, uma agenda de longo prazo a ser posta em prática nos próximos decênios.

O informe Brundtland, da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), denominado "Nosso Futuro Comum",<sup>14</sup> divulgado em 1987, pode ser considerado um dos mais importantes documentos sobre a questão ambiental e o desenvolvimento dos últimos anos. Vincula estreitamente economia e ecologia e estabelece com muita precisão o eixo em torno do qual se deve discutir o desenvolvimento, formalizando o conceito de desenvolvimento sustentável e estabelecendo os parâmetros a que os Estados, independentemente da forma de governo, deveriam se pautar, assumindo a responsabilidade não só pelos danos ambientais, como também pelas políticas que causam esses danos.

O documento "Nosso Futuro Comum" foi referência e base importante para os debates que aconteceram na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, onde se popularizou o conceito de desenvolvimento sustentável, tornando as questões ambientais e de desenvolvimento indissolúvelmente ligadas.

#### 2.4 A década de 90 e o início do século XXI

No final do século XX, no início da década de 90, o meio ambiente ocupava um patamar privilegiado na agenda global, tendo se tornado quase obrigatório nos inúmeros encontros internacionais. Foi um período de intensos debates, atividades, fóruns e encontros que resultaram em um consenso mundial dos perigos que corria o planeta caso se mantivesse o modelo de crescimento insustentável até então em vigor.

A CNUMAD ocorreu 20 anos após a Conferência de Estocolmo e concentrou-se em identificar as políticas que geram os efeitos ambientais negativos. Concluiu ela, de forma eloquente, que "*a proteção ambiental constitui parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste*". O

<sup>14</sup> CMMAD (1991).

meio ambiente e o desenvolvimento são duas faces da mesma moeda com nome próprio, desenvolvimento sustentável, o qual "*não se constitui num problema técnico, mas social e político*".<sup>15</sup>

Como produto desse encontro foram assinados cinco documentos que direcionariam as discussões sobre o meio ambiente nos anos subsequentes, quais sejam:

- Agenda 21;
- Convênio sobre a Diversidade Biológica (CDB);
- Convênio sobre as mudanças climáticas;
- Princípios para a Gestão Sustentável das Florestas;
- Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento.

Numa avaliação da Conferência do Rio, houve aqueles que se sentiram decepcionados com os resultados. No entanto, conforme afirma PRESTRE, "*suas decepções poderiam se revelar prematuras. Não se resolve em uma conferência um conjunto de questões tão complexas cientificamente e difíceis politicamente*".<sup>16</sup> Os acordos internacionais no âmbito da política ambiental não constituem fins em si mesmos, mas iniciam um processo:

"Não definem objetivos absolutos e inamovíveis ou um mandato de ação imperativo, mas servem de base a negociações e ajustamentos futuros entre os atores interessados, definindo seus parâmetros. Por conseguinte, a Conferência do Rio não foi o 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. A despeito de 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."<sup>17</sup>

Além dos importantes documentos contendo diretrizes gerados na CNUMAD, houve um desdobramento institucional importante, que foi a criação da Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável (CDS) em dezembro de 1992, para assegurar a implementação das propostas da Rio 92. A CDS é uma comissão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

<sup>15</sup> Guimarães (1992, p. 100).

<sup>16</sup> Prestre (2000, p. 240).

<sup>17</sup> Prestre (2000, p. 240).

Em dezembro de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas resolveu que a CDS serviria de Órgão Central organizador da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10, que ocorreria em Johannesburgo entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro de 2002 e que teria como objetivo avaliar a situação do meio ambiente global em função das medidas adotadas na CNUMAD-92.

Realizada a Conferência, foram produzidos dois documentos relevantes: a Declaração de Johannesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável e o Compromisso de Johannesburgo para um desenvolvimento sustentável.

Os participantes da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (CMDS), de Johannesburgo, reconheceram que não foram alcançados os objetivos fixados na Cúpula do Rio, e reiteraram que os três pilares inseparáveis de um desenvolvimento sustentável estabelecidos naquela ocasião continuavam sendo a proteção do meio ambiente, o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico. Foi adotado o Compromisso de Johannesburgo para o Desenvolvimento Sustentável, o qual como declaração é bastante prolixo, mas, quanto a compromissos concretos, deixa muito a desejar e fica muito distante de uma verdadeira agenda para a ação. De modo geral, os compromissos assumidos foram muito vagos e sem prazos para alcançar os objetivos socioeconômicos e ambientais colocados.<sup>18</sup>

A definitiva vinculação da temática ambiental com as propostas de desenvolvimento pode ser considerada um marco no debate ambiental, pois, passados vinte anos, abriu-se a possibilidade para uma nova abordagem das questões ambientais, vinculando-as com os problemas sociais típicos dos países subdesenvolvidos do Sul, tais como a desigualdade e a injustiça social.

Com o avanço da conscientização ecológica nos países do Norte nas décadas de 70 e 80, desenvolveram-se tecnologias que possibilitaram melhor controle da emissão de poluentes, maior economia energética e substituição de alguns recursos naturais escassos. A pressão da opinião pública e das agências ambientais fez com que determinadas indústrias transferissem suas plantas industriais, seus processos produtivos e, muitas vezes, a comercialização de produtos que não satisfaziam às novas exigências para os países em desenvolvimento.<sup>19</sup>

Ao constatarem que os problemas ambientais eram fundamentalmente globais, os países do Norte tentaram fazer crer que as responsabilidades deveriam

<sup>18</sup> Sela (2002).

<sup>19</sup> Para a população, de modo geral, o automóvel é o produto mais visível dessa transferência para os países em desenvolvimento. Aqueles que não atendiam as especificações ambientais de emissão de gases continuaram a ser produzidos nos países do Sul. Devemos considerar, ainda, como transferências significativas as indústrias químicas e de papel e celulose.

ser globa  
de desen

Esta  
lacionam  
benevole  
sua efetr  
fim da d  
impacto  
cia das a  
ção e Des

Os p  
senvolvir  
gases que  
de vida d  
não pode

Por o  
sumiu di  
para gara  
o futuro  
não se pe  
que depe  
dos recu  
não apre  
nos país  
processos  
produtos  
vida nenl  
processo  
combate  
dos país  
co questio

<sup>20</sup> *Imperial*  
duzida por

<sup>21</sup> CEPAL (

<sup>22</sup> Boutros-

<sup>23</sup> Boutros-

<sup>24</sup> Historic  
naram aos p

ser globalmente distribuídas, desconsiderando deste modo os diferentes estágios de desenvolvimento em que se encontravam os países.

Esta crescente preocupação dos países industrializados transformou seu relacionamento com os países em desenvolvimento numa espécie de "imperialismo benevolente",<sup>20</sup> que passa a exigir ações voltadas ao meio ambiente, vinculando sua efetiva realização com os empréstimos das agências de financiamento. Até o fim da década de 80, os únicos projetos de inversão que realizavam estudos de impacto ambiental na Argentina, por exemplo, o faziam porque era uma exigência das agências financeiras internacionais – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), BID e outros.<sup>21</sup>

Os problemas ambientais dos países do Norte estão relacionados com o desenvolvimento excessivo. O aquecimento global, por exemplo, é provocado por gases que se originam das sociedades industrializadas. Isto significa que o estilo de vida das nações ricas é ecologicamente irracional e que o seu desenvolvimento não pode qualificar-se de "sustentável".<sup>22</sup>

Por outro lado, nos países em desenvolvimento, a degradação dos recursos assumiu dimensões mais trágicas, devido à necessidade de exploração da natureza para garantir a sobrevivência de suas populações. Deste modo, estão sacrificando o futuro para assegurar uma vida cotidiana precária no presente. Está claro que não se pode proteger um recurso natural negando-se a sua utilização por aqueles que dependem desse recurso.<sup>23</sup> E, além de os países do Sul fazerem uso intensivo dos recursos naturais,<sup>24</sup> são grandes consumidores de energia e suas indústrias não apresentam controle de emissão de poluentes comparáveis aos encontrados nos países desenvolvidos. A introdução de novas tecnologias que tornariam seus processos produtivos ecologicamente aceitáveis, de outro lado, encareceria seus produtos, tornando-os menos competitivos no mercado internacional. Sem dúvida nenhuma, evoluiu muito o debate sobre o real papel do meio ambiente no processo de desenvolvimento. O vínculo entre a proteção do meio ambiente e o combate à pobreza foi um avanço importante que se constitui numa conquista dos países do Sul frente à pressão exercida pelos países do Norte. Hoje, há pouco questionamento sobre sua importância e, na realidade, a discussão ambiental

<sup>20</sup> *Imperialismo Benévolo* em espanhol. Expressão utilizada no documento da Cepal (1990) e reproduzida por nós no texto.

<sup>21</sup> CEPAL (1990).

<sup>22</sup> Boutros-Ghali (1992).

<sup>23</sup> Boutros-Ghali (1992).

<sup>24</sup> Historicamente, os diferentes imperialismos, particularmente o britânico e o americano, destinaram aos países do Sul este papel, o de exportadores de matéria-prima para os Países Centrais.

retoma a problemática de qual deve ser o modelo de desenvolvimento que reduzirá a desigualdade entre os países do Norte e do Sul e a existente no interior dos países em desenvolvimento.

A busca de uma agenda comum de ataque à pobreza e à destruição ambiental constitui-se num objetivo que une países desenvolvidos e em desenvolvimento nos fóruns internacionais; embora apresentem diferentes propostas<sup>25</sup> no enfrentamento do problema, concordam em que somente com a adoção de estratégias comuns poderão enfrentar o duplo desafio que representa a pobreza e o meio ambiente.<sup>26</sup>

## 2.5 O estado do debate ambiental no final do século XX

A década de 90 inicia-se com uma nova realidade entre as nações: a queda do muro de Berlim assinala a substituição definitiva do confronto Leste-Oeste pelo embate Norte-Sul, colocando a questão ambiental como um dos itens fundamentais da agenda internacional.

Essa mudança no eixo pelo qual se articulam os interesses no sistema mundial provoca na década de 90, particularmente após a Eco-92, um aumento da assinatura de tratados e acordos multilaterais internacionais, ao mesmo tempo em que aumentam as medidas normatizadoras<sup>27</sup> tomadas pelos organismos financeiros internacionais que contribuem para desenhar um quadro em que se configura a construção de uma nova ordem ambiental mundial.

A construção de um arcabouço normativo-institucional ambiental nos Estados-nações é direcionada, em grande medida, pelo significativo número de acordos multilaterais relacionados com o meio ambiente que constituem o aspecto mais visível dessa nova ordem. Até o ano de 1993, estavam em vigor numerosos acordos multilaterais sobre meio ambiente – em torno de 127 –, aos quais se acrescentam as notificações do Acordo sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio estabelecido na Rodada de Tóquio – no total de 211. Estas notificações estabeleceram regras para a proteção ambiental e da saúde e segurança humanas em diversas áreas de interesse ecológico.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> As propostas diferentes no limite podem até chegar a excluir a pobreza como vinculada à questão ambiental, como desejavam os norte-americanos, que procuravam impedir que saísse referência a esse problema no documento final da Reunião de Cúpula das Américas realizada na Bolívia, e que só permaneceu no final do documento por pressão do Brasil.

<sup>26</sup> Leonard (1992) e Banco Mundial-BIRD (1992).

<sup>27</sup> Particularmente, os condicionamentos ambientais a empréstimos tomados junto a esses organismos.

<sup>28</sup> Albavera (1993).

Segundo dados da ONU, no início dos anos 70 apenas 10 países contavam com organismos ambientais nacionais – órgãos especializados, departamentos, comitês etc. No fim de 1974, este número subiu para 60, chegando ao final da década ao número aproximado de 100 países. Houve, por outro lado, aumento significativo dos organismos não governamentais relacionados com o meio ambiente. Estima-se que eram 2.500 dessas organizações em 1972, chegando a atingir em 1981 a cifra de 15.000.<sup>29</sup>

Os empréstimos concedidos pelas agências internacionais de financiamento do desenvolvimento aumentaram substancialmente o condicionamento da liberação de recursos com metas ambientais preestabelecidas. Dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial entre 1988 e 1992, constatou-se que 60% incluíam explicitamente metas ambientais ou condicionalidades referentes ao meio ambiente nas áreas de agricultura, silvicultura, energia, comércio e indústria. Um percentual bastante superior aos 37% registrados entre os anos de 1979 e 1987.<sup>30</sup>

O *Worldwatch Institute*, em seu informe anual, denominado “Estado do Mundo-96”, defendeu a aplicação de um ecoimposto para enfrentar a crise ambiental. Quando de sua aplicação, segundo o Instituto, seriam mais tributados aqueles produtos que contribuem para o aumento do aquecimento do planeta com a extinção das florestas, com a acumulação do lixo, com a diminuição das reservas de água potável, com a contaminação do mar e das terras cultiváveis.<sup>31</sup>

Muitas das medidas que visam a um maior controle do meio ambiente atingem os processos produtivos das empresas, os seus produtos, e tornam-se cada vez mais uma arma comercial de países ou regiões na proteção de mercados específicos, como veremos nos capítulos seguintes.

É evidente que a construção de uma nova ordem ambiental para ser equitativa deve basear-se no equilíbrio das opções de transformação produtiva. Há países que por seu avanço tecnológico desfrutam de maiores níveis de bem-estar e podem destinar maiores recursos para a proteção do meio ambiente, e não deveriam fazê-lo em prejuízo dos que se encontram na retaguarda da mudança tecnológica e apresentam altos níveis de pobreza.<sup>32</sup>

De todo modo fica exemplificado que, embora grande parte das iniciativas de regulamentação ambiental parta dos países centrais, e sem dúvida nenhuma expresse seus interesses, o fato é que o processo de globalização traz para o cenário

<sup>29</sup> Unesco (1982, p. 9). Apud Carvalho (1991, p. 19).

<sup>30</sup> Warford et al. (1993).

<sup>31</sup> Cf. jornal *O Estado de S. Paulo*, *Worldwatch* defende ecoimposto mundial, 14 jan. 1996, p. A-22.

<sup>32</sup> Albavera (1993).

internacional novas realidades e novas formas de intervenção nessa realidade que pode alterar e, até mesmo, redirecionar iniciativas prejudiciais aos países em desenvolvimento.<sup>33</sup>

## 2.6 A expansão da consciência ambiental: o papel das ONGs

Um dos resultados da crescente importância do meio ambiente foi o crescimento do número de organizações ecológicas, tanto no plano internacional, como em nível nacional e local, que se ocupam de diversos temas da agenda ambiental.

Outro aspecto a ser considerado na nova realidade global, aqui incluída a ambiental, é que são introduzidos no cenário internacional novos atores que desenvolvem ações e campanhas quase sempre pontuais e específicas que contribuem para a melhoria da qualidade de vida e exigem transparência e responsabilidade das empresas.

De acordo com a UNCTAD,<sup>34</sup>

“o surgimento de ONGs poderosas, associado aos avanços na esfera da tecnologia da informação, permite que os casos de irresponsabilidade social figurem em primeiro plano, incrementando-se assim o risco para a reputação das empresas. A comunidade empresarial reconhece que a reputação é um ativo valioso, porque afeta a relação da empresa com seus clientes, empregados e investidores”.

As organizações não governamentais, embora não tenham o peso político de outros atores decisivos, como os Estados-nações, as empresas transnacionais e as agências multilaterais, conseguem se contrapor a muitos destes no cenário internacional, com propostas, críticas ou, quando se faz necessário, até mesmo com ações diretas.

Na história das lutas ambientais, as ONGs ocupam lugar de destaque desde os anos 60. Já no início dessa década, no ano de 1960, um grupo dos mais importantes conservacionistas decidiu criar uma organização que se manteria pela coleta de fundos e procuraria materializar as ideias da União Internacional para a

<sup>33</sup> No exemplo utilizado, a OMC é uma nova realidade que, embora seja sucedânea do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas), constituiu-se num mundo multipolarizado em que as questões comerciais determinam as ações internacionais.

<sup>34</sup> UNCTAD (2003). Publicación de información sobre la repercusión de las empresas en la sociedad: tendencias e cuestiones actuales. Informe de la Secretaría de la UNCTAD. TDB/B/COM.2/ISAR/20. Ginebra, 15 ago. de 2003.

Conservação da Natureza (UICN)<sup>35</sup> com projetos em todo o mundo. Reunidos em Morges, na Suíça, assinam o que mais tarde seria conhecido como o Manifesto de Morges e que se constituiu na base ideológica da organização criada em setembro de 1961, o *World Wildlife Fund* (WWF).

A partir dos anos 60-70, as ONGs ambientalistas, com recursos muito limitados, compensados por grandes doses de criatividade e convicção, conseguiram chamar a atenção da sociedade e dos governantes sobre os perigos que estávamos correndo devido à exploração predatória dos recursos naturais e pela poluição dos diversos ambientes do planeta.

Esta reação ao impacto ambiental do desenvolvimento industrial – contaminação do ar, do solo e da água por agentes químicos industriais e agrícolas e destruição do *habitat* de numerosas espécies pela realização de numerosos projetos de infraestrutura – provoca o surgimento das inúmeras organizações ambientalistas internacionais que irão mobilizar a opinião pública perante estas questões nos anos subsequentes, como Amigos da Terra, *GreenPeace* e o WWF.<sup>36</sup>

A partir dos anos 80, as ONGs ambientalistas iniciam um processo de reorientação de seu foco de interesse que aponta para uma mudança decisiva em suas estratégias.

Em 1982, por ocasião da Sessão de Caráter especial do Conselho Administrativo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), quando foram celebrados os dez anos do encontro de Estocolmo, as ONGs promoveram um encontro paralelo, em Nairóbi, com a finalidade de produzir um documento conjunto, denominado “Uma mensagem pela vida”, que especificasse suas posições quanto à questão ecológica. O documento analisou o estado do meio ambiente, o impacto da atividade humana, os padrões de desenvolvimento vigentes e as ações que deveriam ser empreendidas pelos cidadãos, organismos, meios de comunicação etc. para proteger o meio ambiente.<sup>37</sup>

Desde então, seu poder de *lobby* junto aos países desenvolvidos vem crescendo. E devemos compreender que,

<sup>35</sup> A UICN originou-se da iniciativa de conservacionistas suíços. A Liga suíça para a proteção da natureza promoveu duas conferências, uma em Basileia em 1946, e outra em Brunnen, em 1947, que dão origem à Liga Internacional para a Conservação que seria ratificada posteriormente em Fontainebleau. Anos mais tarde, esta Liga adotou o nome pelo qual é conhecida na atualidade, União Internacional para a Conservação da Natureza. Na atualidade, a União tem mais de 500 membros, de uma grande quantidade de países, que representam departamentos governamentais, associações, cientistas etc. (TORMO, 1993, p. 100).

<sup>36</sup> Tormo (1993).

<sup>37</sup> Durán (1986).

“em um mundo tão concatenado como o de hoje a inclinação das ONGs pela postura ambiental de determinado governo pode significar uma alternativa para se influenciar o processo de negociação bilateral com os países desenvolvidos, em especial as grandes potências, na questão ecológica. A busca dessa simpatia poderia vir a ter repercussões nas políticas internas dos diferentes países, que procurariam dar respostas institucionais às pressões externas em favor da preservação e manejo racional do meio ambiente”.<sup>38</sup>

Nos últimos anos, os exemplos são muitos sobre a relevância assumida pelas ONGs no cenário internacional, desempenhando “um papel fundamental nos esforços de identificação, monitoramento e solução de problemas ambientais e de desenvolvimento”,<sup>39</sup> sendo um dos mais significativos a campanha contra os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) no sentido de influenciar políticas ambientais e de desenvolvimento financiadas por estas agências.<sup>40</sup>

Em novembro de 1994, o Banco Mundial (BIRD) divulgou o relatório “*A Partnership for Environmental Progress*” (Uma parceria para o progresso ambiental), no qual detalha a sua política ambiental, mudando a estratégia de seus financiamentos na América Latina. O coordenador do Banco no Brasil, Dennis Mahar, assumiu que a nova postura foi adotada para fugir das críticas das ONGs e trazê-las para a execução de projetos em conjunto.<sup>41</sup>

As ONGs particularmente ambientalistas atuam no sentido de formação de uma nova governabilidade global, “*permitindo a inferência de novas territorialidades*”. Estas não necessariamente são coincidentes com as fronteiras soberanas dos Estados-nações, mas ainda assim “*contêm uma dimensão geográfica extrafronteiras que finalmente as caracteriza*”.<sup>42</sup>

O *GreenPeace*, por exemplo, apresenta uma territorialidade descontínua em sua representação formal (21 países), além de atuar em muitos outros, formando uma rede com outras ONGs ecológicas. Atuando solidariamente, essas organizações pensam os problemas em todos os quadrantes, “*investindo um esforço*

<sup>38</sup> Canizio (1990, p. 46).

<sup>39</sup> Rodrigues (1993).

<sup>40</sup> Tendo se iniciado na década de 80, a Campanha BMD é hoje um processo permanente no âmbito do movimento ambientalista internacional, mantendo muitas ONGs ambientalistas funcionários no centro organizacional da Campanha, em Washington. Cf. Rodrigues (1993, p. 215).

<sup>41</sup> Como exemplos dessa nova atitude, o representante do Bird citou os projetos Planaflores, em Rondônia, e Prodeagro, na Amazônia, desenvolvidos em cooperação com as ONGs. Cf. *Folha de S. Paulo*, Banco Mundial muda postura ao avaliar projetos de risco ambiental, de Antonio Carlos Seidl, 1º nov. 1994.

<sup>42</sup> Carvalho (1995, p. 16).

espacial e máximos”.

Os no aumentad que se dis ocorrem e só exercer discussões

Um ex nos aconte qual muit cularment questão a

As ON são, por s globalizar partidos c as mais v com orien diferencia troduzir n conseguir nais e de no centro

Existe trar aquel e encontr dos e doa o crescim

<sup>43</sup> Carvalho

<sup>44</sup> Com ess 30 de nove países integ detalhes do

<sup>45</sup> Gonçalves

<sup>46</sup> Guimarães

<sup>47</sup> Aproveit de uma tra

*espacial e de capital mínimo, sendo a informação e a participação seus recursos máximos*".<sup>43</sup>

Os novos meios de comunicação, e uma maior habilidade no seu uso, têm aumentado a capacidade de mobilização das ONGs. Nos encontros oficiais em que se discutem questões relevantes a respeito do meio ambiente, de modo geral ocorrem eventos paralelos organizados pelas entidades que se desenvolvem não só exercendo pressão sobre os integrantes oficiais, como também promovendo discussões com a apresentação de propostas alternativas.

Um exemplo da capacidade de mobilização das ONGs e sua aptidão de influir nos acontecimentos internacionais foi o fracasso da Rodada do Milênio,<sup>44</sup> para o qual muito contribuíram as organizações ambientalistas que protestavam particularmente contra medidas protecionistas tomadas pelos países que utilizavam a questão ambiental como barreira não tarifária.<sup>45</sup>

As ONGs ambientalistas se organizam em torno de temas e preocupações que são, por sua própria natureza, supranacionais, e seu *modus operandi* é também globalizante. Se houvesse uma "internacional verde", não estaria formada por partidos que atuam nos marcos da política nacional, mas abrigaria em seu seio as mais variadas organizações não governamentais, com diferentes propostas, com orientações políticas bastante diferenciadas e com integrantes igualmente diferenciados quanto a sua extração social. Essas organizações conseguiram introduzir novas dimensões nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais, conseguiram mudar a forma e o conteúdo das relações e negociações internacionais e definitivamente conseguiram situar a interação seres humanos-natureza no centro da agenda pública nacional e internacional.<sup>46</sup>

Existem ONGs de todos os tamanhos e áreas de influência. Podemos encontrar aquelas que têm atuação localizada, com poucos filiados e recursos mínimos, e encontraremos outras que apresentam uma ação global, com milhares de filiados e doadores, com recursos imensos. Há cinco fatores principais que explicam o crescimento geral das ONGs e sua mobilização internacional:<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Carvalho (1995, p. 21).

<sup>44</sup> Com esse nome, Rodada do Milênio, foi realizada reunião da OMC em Seattle entre os dias 30 de novembro e 3 de dezembro. Tinha o objetivo de realizar negociações multilaterais entre os países integrantes da OMC, estabelecendo novas regras para o Comércio Mundial. Para maiores detalhes do encontro, consultar GONÇALVES (2000, p. 27-48).

<sup>45</sup> Gonçalves (2000).

<sup>46</sup> Guimarães (1998).

<sup>47</sup> Aproveitamos os cinco pontos levantados por Prestre (2000, p. 137); no entanto, não se trata de uma transcrição deles, pois reinterpretemos e adaptamos os cinco fatores à realidade nacional.

- a) o desenvolvimento dos meios de comunicação facilita o contato rápido das ONGs, dando-lhes acesso a informação básica, que fundamenta sua ação local e facilita a divulgação global dos problemas enfrentados, conseguindo apoios que de outro modo seriam impossíveis ou muito difíceis;
- b) há um maior entendimento de que os problemas enfrentados em escala nacional são idênticos em vários países, tornando-se, portanto, uma preocupação comum. Acrescente-se a isso o fato de que, com o fim da Guerra Fria, os problemas de segurança – que exigiam a identificação dos cidadãos ao Estado – “cedem lugar progressivamente à ideia de enfrentamento dos problemas comuns em escala mundial”;
- c) houve aumento da participação dos cidadãos no enfrentamento dos problemas locais, o que os levou a entender melhor o significado da necessidade de se organizar, para uma ação mais eficaz;
- d) incentivo de governos, ONGs dos países desenvolvidos e organismos de financiamento no sentido de desenvolver bases locais para sua ação, que lhes permita compreender melhor as realidades e controlar a implementação dos projetos financiados;
- e) nos países onde a manifestação política é limitada, ou houve esgotamento dos partidos políticos tradicionais como representantes de todos os setores da sociedade, as ONGs constituem uma via de mobilização política alternativa e/ou suplementar.

O fato é que o aumento da participação das ONGs no plano internacional só tende a aumentar, particularmente quanto mais cresce o sentimento da necessidade de se estabelecerem parâmetros de participação no nível global, inserindo-se dentro de um contexto de articulação de uma nova cidadania, em que o indivíduo tem a oportunidade de se expressar num plano muito mais amplo do que o nacional. Essa realidade só é possível pelo surgimento das novas tecnologias, que facilitam as comunicações e tornam o local e o global pontos de uma linha onde os indivíduos irão se movimentar daqui em diante.

## Conclusão

A conscientização ambiental ao longo da segunda metade do século XX ocorreu paralelamente ao aumento das denúncias sobre os problemas de contaminação do meio ambiente. O processo desencadeado gerou um grande número de normas e regulamentos internacionais que foram reproduzidos nos Estados nacionais e, ao mesmo tempo, surgiram inúmeros órgãos responsáveis para

acompanhamentos.

A s  
mero i  
que pa  
energiz  
formar  
tica da  
termos  
vernos  
líticas

Es  
organi  
levar e

acompanhar a aplicação desses instrumentos legais, como secretarias, departamentos etc.

A sociedade civil, de sua parte, organizou-se rapidamente, surgindo um número incontável de organizações não governamentais com atuação ambiental que passaram a atuar em temas pontuais relacionados com o meio ambiente: energia, biodiversidade, águas, florestas, animais em extinção etc. Essas ONGs formam atualmente grupos de pressão em todos os níveis de organização política da sociedade: municipal, estadual e nacional; e com atuação destacada em termos globais, participando de todos os fóruns sobre o tema e pressionando governos, empresas, órgãos de financiamento, entre outros, para alterarem suas políticas em prol de um desenvolvimento sustentável.

Essa nova realidade implica numa radical mudança de atitude por parte das organizações do setor privado e público da economia, que têm cada vez mais de levar em conta a opinião pública quando se trata de questões ambientais.