

**MEIO AMBIENTE E A AMPLIAÇÃO DA
AGENDA INTERNACIONAL**

1995

Cadernos CEDEC nº 39 Karina L. Pasquariello Mariano*

* Karina L. Pasquariello Mariano é mestranda em Ciência Política da USP e pesquisadora do CEDEC.

ÍNDICE

A) O FENÔMENO DA INTERDEPENDÊNCIA E O SISTEMA INTERNACIONAL	6
B) AGENDA INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE	11
B.1) BENS COMUNS DA HUMANIDADE: ANTÁRTIDA E MARES.....	13
B.2) RELATÓRIOS INTERNACIONAIS.....	19
C) CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
BIBLIOGRAFIA	28

MEIO AMBIENTE E A AMPLIAÇÃO DA AGENDA INTERNACIONAL *

O cenário internacional modificou-se muito ao longo das últimas décadas do século vinte, para entender tais modificações nas relações internacionais, utilizarei aqui os tipos ideais de equilíbrio de Morton Kaplan (KAPLAN, 1964), por considerá-los explicativos; certamente, são incompletos ou mesmo pouco verificáveis na prática, porém, para o propósito deste texto eles estão totalmente adequados, afinal sua função é mostrar que o sistema equilibrado se altera, e que isso ocorre porque existem fatores internos e externos que passaram por um processo de mutação.

Dos seis modelos elencados por Kaplan, utilizarei apenas três, tal escolha não é aleatória, mas exprime a intenção deste texto, talvez não sejam para o leitor os melhores exemplos do relacionamento interestatal, no entanto são uma forma válida de tentar explicá-lo. Os três estados de equilíbrio ou modelos são:

- a) Sistema de Balança de Poder;
- b) Sistema Bipolar "Frouxo";
- c) Sistema Universal.

As características de cada um deles serão analisadas no decorrer do texto, o importante aqui é frisar que a mudança ocorre quando os elementos fundamentais, de cada um deles, são alterados. O interesse é mostrar a mudança do sistema internacional e seu direcionamento para um aumento da interdependência complexa¹.

Pode-se dizer, que o espaço de tempo compreendido entre o início deste século e o final da Segunda Guerra Mundial foi regido pelas características da balança de poder, sendo um sistema internacional onde um número mais ou menos restrito de atores determinavam os rumos do sistema, cujas regras essenciais eram implementadas por eles.

São seis as regras essenciais do sistema de balança de poder:

- a) A negociação é sempre preferencial à luta quando os atores estão em disputa pelo aumento de suas capacidades individuais; já que o objetivo principal dos países, e mais ainda daqueles que são mais relevantes no sistema internacional, é aumentar seu poder sem

* Este texto é parte da pesquisa realizada pelo CEDEC, com a coordenação de Tullo Vigevani e a colaboração de Bernardo Ricupero, Fábio Abdalla, João Paulo C. Veiga, Ricardo U. Sennes e Ronen Altman.

¹ O tema ambiental será abordado de maneira mais aprofundada no período após a Segunda Guerra Mundial devido ao fato de que é a partir desse momento que ele começa a se tornar de fato um tema das relações internacionais.

desestabilizar o sistema, essa busca deve ser feita de tal forma que garanta a manutenção da paz, e conseqüentemente o recurso à guerra deve ser o último a ser posto em ação.

b) A segunda regra é uma continuação da primeira, porque ela também vislumbra o aumento do poder ou das capacidades individuais, só que acrescenta um fator novo: o uso da força é legitimado quando a sua não utilização possa implicar num enfraquecimento do ator.

c) No entanto, essa luta não pode ser levada às últimas conseqüências, que seriam a eliminação de algum ator (no caso, uma nação), ou que a expansão das capacidades seja tanta que o próprio ator perca o controle e ultrapasse o limite onde essas capacidades estão otimizadas.

d) Toda expansão de capacidade de um ator singular ou de uma coalizão, deve ser controlada pelos demais atores a fim de impedir que este assuma uma posição de predominância em relação ao sistema, porque isto seria um fator de desestabilização do mesmo. É relevante, neste caso, entender que uma coalizão é geralmente contrabalançada por outra, existindo uma série de atores neutros não pertencentes a nenhuma delas, mas que numa situação de ameaça de seus interesses pelo aumento excessivo de uma das coalizões acabam adotando uma postura de alinhamento para combater a ameaça.

e) A regulação do sistema deve ser feita pelos atores relevantes, é o equilíbrio de forças entre eles que permite a manutenção da balança de poder, pode parecer irrelevante essa afirmação, no entanto, é o que ela deixa de afirmar que interessa: a obrigatoriedade de todos os atores de se submeterem a essa tipo de ordenamento.

f) Para manter o sistema é válida a reintegração de um membro que foi relevante, porém que perdeu esse *status*, com o intuito de não desestabilizar a balança, como também é legítima a transformação de um ator antes "irrelevante" para o papel de relevante. A finalidade deste tipo de atitudes é possibilitar o equilíbrio de poder no sistema através de decisões racionais de ampliação ou manutenção dos atores relevantes.

Todas estas regras são interdependentes, e dependentes das ações dos atores, porque uma ação desviante pode desestruturar todo o sistema, também as condições em que está inserido esse sistema são um fator de desestabilização porque certos atores podem decidir romper com esse modelo de sistema, buscando até mesmo sua transformação em algum outro tipo de sistema internacional.

Isso pode ser melhor compreendido quando se analisa a conjuntura do início do século: havia um equilíbrio de poder entre um grupo de países europeus, regidos pela Pax-Britânica, que de certo modo controlavam o panorama internacional. Contudo, a partir do momento em que um desses atores decide desviar sua ação dessas regras de comportamento

internacional, neste caso era a Alemanha, surge uma ruptura e um desequilíbrio no sistema, que não foi capaz de se recompor dessa pressão e acabou sucumbindo à mudança. Após a Segunda Grande Guerra o sistema internacional encontrava-se modificado, e um novo modelo estava se estabelecendo.

Inicia-se o segundo momento, caracterizado pela bipolaridade frouxa, que ficou conhecido pelo nome de Guerra Fria. Pode-se afirmar que a principal causa do surgimento deste sistema foi a incapacidade dos atores de internalizarem as regras da balança de poder, limitando seus objetivos expansionistas. A consequência disto, foi o surgimento de um novo cenário externo dividido entre dois blocos, o capitalista e o comunista, e regido por um novo conjunto de regras e valores.

Este novo cenário tinha características bem diferentes do anterior; nele, a participação foi ampliada e os atores supranacionais passaram a ser membros de peso do sistema internacional, claro que sem a mesma relevância que a dos Estados. Outra diferença, está na divisão dos blocos ideológicos opostos onde cada um tinha um líder que centralizava a atuação do bloco; do lado comunista era a ex-URSS o eixo do bloco, enquanto do lado capitalista era os Estados Unidos.

Neste panorama, cada bloco tentava maximizar seu poder em relação ao seu oponente, ao mesmo tempo que procurava por todos os meios, inclusive a guerra, evitar que seu inimigo assumisse um papel preponderante dentro do sistema. Esse período ficou historicamente conhecido como Guerra Fria.

Foi nessa época que a corrida armamentista teve seu impulso mais potente e o desenvolvimento de armamentos nucleares cada vez mais poderosos criou um clima de temor por um possível conflito mundial, onde esse armamento pudesse ser utilizado e a humanidade padecesse os resultados de um inverno nuclear. O temor às consequências de uma guerra atômica tornaram-se tão fortes que isso acabou inibindo o uso desse arsenal, e as grandes potências sentiram suas capacidades diminuírem, seria como se o ponto máximo de utilização desse potencial tivesse sido ultrapassado e portanto a sua eficácia diminuída.

O impasse criado por essa situação, acabou levando para uma mudança no sistema internacional, onde começou a se multiplicar os pólos de decisão, e outros atores, e não mais as duas superpotências, passaram a ter um papel mais relevante na vida política internacional, havendo uma expansão significativa na participação dos assuntos externos.

O terceiro modelo de sistema internacional, pode também ser chamado de multipolar, ou seja, com mais de dois pólos de decisão e onde não há a predominância de nenhum ator sobre os demais. Muitos autores divergem sobre a denominação que deve receber

a nova ordem mundial que está se constituindo na atualidade, na minha opinião fica difícil classificar com certeza um processo em andamento, por isso este último cenário será tratado de forma diferente, será realizada uma suposição de quais serão as características deste novo modelo, aceitando sua semelhança com o modelo de Kaplan (KAPLAN, 1964).

Primeiramente, percebe-se que há uma tendência a uma distribuição mais equitativa dos benefícios entre os membros do sistema, com o intuito de não excluir sempre os mesmos atores. É certo de que a corrida pelo aumento dos benefícios continua desigual, pois nem todos possuem as mesmas capacidades de competição, mas de certo modo há uma tentativa de repasse desses bens, como há também uma ampliação ainda maior no leque de atores capazes de participar das decisões políticas internacionais, como é o caso das forças supranacionais.

De preferência, os métodos usados para a obtenção dos interesses devem ser pacíficos, utilizando mais os canais abertos pelo processo de interdependência complexa, noção que será desenvolvida a seguir.

A) O FENÔMENO DA INTERDEPENDÊNCIA E O SISTEMA INTERNACIONAL

O meio internacional, nos dias de hoje, possui uma grande facilidade para manter a comunicação, e com isso intercambiar informações entre seus elementos. Esse aumento de contato seguido de um encurtamento das distâncias, graças aos avanços tecnológicos, provocaram um aumento das interações entre as comunidades dos diferentes países; estas interações ordenaram-se sobre dois eixos: multiplicação dos fenômenos de interdependência e aumento das tensões nas relações internacionais.

Os atores² deste sistema internacional, emergente no período pós-guerra, encontram-se num contexto de extensão e intensificação das relações, resultantes das mudanças ocorridas, e as quais os influenciam de forma mais ou menos intensa, de acordo com a capacidade de cada um de resistir-lhes.

As tensões são inerentes ao sistema internacional porque fazem parte da rede de relações que se desenvolvem entre os atores desse sistema. Elas caracterizam a maleabilidade deste sistema, afinal, é na busca pelas soluções às tensões que o sistema cria mecanismos para a assimilação das mesmas, e isto é o que lhe proporciona a continuidade e a manutenção da estabilidade.

² Há três tipos de atores internacionais: os Estados, que são os atores internacionais por excelência; as Organizações Intergovernamentais, que são formadas pelos Estados; e, as forças transnacionais que são representantes da sociedade civil podendo ter fins lucrativos, como as empresas multinacionais, ou não, como no caso das Organizações Não-governamentais (ONGs).

Dentro deste novo quadro internacional, a capacidade de cada ator internacional de exercer poder determina suas relações com os demais atores, mas por outro lado, também os interesses particulares podem ajustar-se de tal forma que seria possível obter uma situação de cooperação no sentido realista, ou seja, mantendo os propósitos individuais.

Essa alteração na perspectiva de atuação dentro do sistema internacional significou uma perda por parte do Estado-nação de seu *status* de ator dominante, e praticamente único, da política mundial; seu "poder" foi obscurecido pelo surgimento de novos atores internacionais tais como as corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais, e organizações internacionais. Além disso, a existência da interdependência afetou a política internacional e o comportamento dos Estados. Todavia, apesar da existência dos novos atores, são os governos nacionais que controlam e regulam as relações transnacionais e interestatais.

Durante a Guerra Fria utilizou-se muito o conceito de "segurança nacional" para justificar e até mesmo formular as estratégias políticas exteriores dos países. Muitas vezes apelava-se para a segurança nacional para favorecer políticas comerciais protecionistas. Contudo, a alteração nas relações internacionais que resultou numa maior interdependência, fez com que essa noção de segurança nacional, de certa forma, fosse ampliada não porque os conflitos de interesses desapareceram, mas porque estes assumiram novas formas.

Os interesses ampliaram-se para além das fronteiras nacionais, assim como as questões de segurança. A sobrevivência das populações deixou de ser um problema nacional para internacionalizar-se, passando a depender das soluções contra os perigos militares e ambientais. Os países tornaram-se mais vulneráveis às catástrofes, tanto militares como ecológicas, e a solução para essa questão não é de escolha múltipla, não há lugar para os conflitos resultantes das discussões de como resolver tais questões e sobre quem deveria arcar com os custos de tal solução (KEOHANE e NYE, 1989). Desta forma, a discussão gira em torno de quanto cada ator está disposto a cooperar e de que modo pretende concretizar tal cooperação. Nas relações de interdependência os objetivos domésticos e transnacionais assim como os interesses governamentais estão interligados.

O conceito de interdependência dentro da política externa refere-se às situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou atores nos diferentes países (KEOHANE e NYE, 1989). Tais efeitos geralmente resultam das transações internacionais, que aumentaram muito desde a Segunda Guerra Mundial. Onde há interdependência, encontra-se também custosos efeitos das transações, que nem sempre são impostos diretamente ou intencionalmente por algum ator, mas que surgem devido às circunstâncias, como no caso da necessidade de realizar uma ação coletiva para prevenir desastres no sistema ambiental ameaçado pelo aumento gradual de resíduos industriais.

Na perspectiva de Keohane e Nye, as relações de interdependência sempre implicarão custos para os envolvidos, e a princípio não é possível especificar se os benefícios do relacionamento serão maiores do que seus custos; nada garante que as relações de interdependência possuam benefícios mútuos.

Utilizando as concepções destes autores, a interdependência complexa é um tipo ideal, que se opõe ao realismo, que pretende explicar as mudanças nos regimes internacionais, dentro deste contexto de maior complexidade, utilizando a noção de poder. Na perspectiva realista, a política internacional é uma luta em busca do poder, cuja principal característica é a violência organizada. Dentro desta visão teórica estão embutidas três suposições:

1. Estados são os atores determinantes na política mundial;
2. Força é um instrumento possível e eficaz da política;
3. Existe uma hierarquia nos assuntos de política externa, encabeçados pelas questões de segurança militar.

A política internacional, segundo a versão realista, é um conflito potencial entre as nações e o uso da força é um elemento sempre presente. Assim, as aproximações entre os Estados, e até mesmo as integrações, ocorrem durante e na medida em que atendam aos interesses da nação mais poderosa.

No mundo interdependente, ao contrário, existem outros atores capazes de participar das relações internacionais, onde também não há uma hierarquia de temas e a força não é o principal instrumento político. A interdependência complexa possui três características principais:

a.) Múltiplos canais: são as relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. As relações interestatais são os canais aceitos pelos realistas; as transgovernamentais são aquelas relações feitas entre os Estados, portanto não atuam como unidades coesas, como supõe a teoria realista. As relações transnacionais são realizadas pelas organizações transnacionais como bancos ou corporações multinacionais.

b.) Ausência de Hierarquia de Temas: a agenda mundial atual é muito ampla e diversa, e não está organizada de forma hierárquica, nem tampouco a segurança militar é seu principal tema. A variedade temática requer um tratamento caso a caso, ou seja, para cada assunto busca-se uma solução apropriada e particular, assim como gera diferentes coalizões e arranjos políticos. Nota-se que a estipulação dos meios para resolver determinado assunto, varia de acordo com suas características, assim como a importância dos atores, porque num

tema um ator pode desempenhar um papel central, enquanto em outro ele pode ser totalmente secundário.

c.) Papel menos relevante das Forças Armadas: onde existe interdependência complexa a utilização de força militar, ou sua ameaça, torna-se desnecessária. Devido à amplitude da agenda mundial, querelas econômicas ou ambientais tornam inapropriado o uso da força militar. No entanto, a posse de poder militar pode significar um elemento de influência política, ou barganha, isso não implica no uso efetivo desse poderio. Ao mesmo tempo, a capacidade das organizações internacionais de auxiliarem a formação de coalizões políticas, entre os mais variados atores, tem aumentado constantemente; elas têm se tornado um ator efetivo e eficaz nas negociações internacionais.

Num relacionamento interdependente também existe uma fonte de poder porque o ator menos dependente na relação possui a vantagem de que qualquer alteração no seu relacionamento, possa representar para ele custos menores que para os demais parceiros. Por isso, as relações de interdependência ocorrem dentro de uma malha de regras, normas e procedimentos que regulamentam seus comportamentos e controlam seus efeitos. Esse tipo de regulamentação é conhecida como Regimes Internacionais.

Para melhor entender esse "poder" na interdependência é preciso diferenciar duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade. Todos os atores internacionais são sensíveis e vulneráveis aos fatores externos, porém a intensidade com que tais fatores externos os atingem é bem diferenciada. Um ator pode ter pouca ou muita sensibilidade, ou vulnerabilidade, isso dependerá de algumas características particulares do ator.

A sensibilidade é diferente da vulnerabilidade, ela se manifesta quando alguma alteração no panorama externo provoca reações a nível interno. A vulnerabilidade, por sua vez, refere-se à capacidade, ou grau dela, de um ator arcar com os custos das mudanças necessárias para enfrentar tais alterações externas. Em termos de custos da dependência, a sensibilidade refere-se à obrigação de arcar com os custos impostos pelos efeitos exteriores antes que sejam alteradas as políticas, na tentativa de mudar a situação. Enquanto, a vulnerabilidade está ligada à obrigação de um ator de sofrer os custos impostos pelos eventos externos, sempre depois que as políticas foram alteradas. Nesse sentido, a vulnerabilidade é um elemento importante para entender a estrutura política do relacionamento interdependente, já que aquele ator que possui menor vulnerabilidade aos efeitos externos tem maior capacidade de barganha nas suas relações internacionais.

Os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade são mais aplicados aos Estados do que aos demais atores internacionais, devido às características de cada tipo de ator e às suas formas de participação dentro do sistema internacional. Existe hoje uma proliferação

institucional que no entanto não corresponde a uma verdadeira transferência ou delegação de competência por parte dos Estados, estes conservam ainda seus poderes de decisão e estão constantemente buscando a consolidação de suas influências.

Todavia, pode-se dizer que através da história tem se desenvolvido um processo em torno da criação de organizações internacionais permanentes cujo objetivo é proporcionar e garantir a manutenção da paz. Uma tentativa desse tipo pode ser encontrada na criação da Sociedade das Nações onde, quando um Estado era reconhecido como culpado por um ato de agressão, as demais nações deveriam unir-se contra ele. Apesar de bem intencionada a Sociedade das Nações não foi capaz de evitar o advento da Segunda Guerra Mundial. Esta experiência não foi ignorada durante a formação da Carta das Nações Unidas, após a Segunda Grande Guerra, quando entregou-se a responsabilidade da manutenção da paz ao Conselho de Segurança.

Após a Segunda Guerra Mundial algumas potências passaram a “dividir” entre si o controle ou a capacidade de influenciar o sistema internacional ao formarem os dois grandes blocos; este período foi chamado de período da Guerra Fria, durante o qual foi imposto ao contexto internacional um equilíbrio de poder e de estabilidade.

A diferenciação entre ambos blocos era principalmente ideológica e econômica, um era comunista o outro capitalista, mas o desenvolvimento da disputa deu-se no campo militar. Cada bloco possuía um centro de poder em torno do qual ocorriam todas as relações intrabloco. O bloco soviético tinha a ex-URSS como centro gravitacional, enquanto o bloco capitalista possuía os EUA. Ambos "centros" disputavam a liderança mundial através de um corrida armamentista que propiciou um grande avanço tecnológico, nas mais diferentes áreas, e ao mesmo tempo criou um ambiente de "estabilidade" a nível internacional. Este fato é decorrente do grande avanço que as armas nucleares obtiveram.

O desenvolvimento nuclear levou a uma situação de impasse, porque os países apesar de possuírem armas cada vez mais poderosas, não podiam efetivamente utilizá-las uma vez que seu potencial de destruição era muito alto. A partir desse momento, do recuo da ameaça militar, o sistema entrou num período de transição, iniciando-se sua segunda mudança significativa.

É importante assinalar que foi a partir da ameaça de destruição nuclear que tomou força a preocupação ambiental, pois a possibilidade de uma devastação decorrente da utilização de armamentos nucleares, levantou questões sobre o modo como o homem lida com seu meio ambiente, tentando encontrar alternativas que evitassem uma possível destruição do planeta.

Com o colapso do sistema soviético chega ao fim esse período, deixando claro que a bipolaridade havia acabado, e que o sistema internacional estava adquirindo novas características. Alguns autores consideram que esta nova fase é caracterizada pela multipolaridade, outros acreditam que o atual ordenamento é caótico, e outros ainda afirmam que, o que está surgindo, é um sistema internacional hegemônico centrado nos EUA³.

A partir deste panorama geral, passaremos agora para uma aplicação prática de toda esta teorização sobre o sistema internacional atual e sua conseqüente ampliação da agenda de debates, para tal usaremos o caso do meio ambiente. Este tema será tratado a partir dos anos setenta quando se torna um tema importante do debate internacional até a realização da ECO 92.

B) AGENDA INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE

Os anos 70 abriram-se para a atenção e preocupação com a poluição do meio ambiente humano. Essa preocupação tornou-se constante nas nações tecnologicamente mais avançadas, essa diferença de nível de preocupação se dá principalmente porque foram nesses países onde os efeitos negativos da devastação ambiental começaram a ser sentidos primeiro.

Um número crescente de pessoas conscientizou-se da relevância dos problemas de crescimento populacional, urbanísticos e dos resíduos químicos emitidos pela produção industrial, entre outros, e que vinham alterando o meio ambiente. A esfera científica teve seu papel intensificado nessas questões, porque as preocupações resultantes da contaminação traduziram-se em demandas por medidas, muitas vezes tecnologias, que pudessem reverter ou minimizar os impactos maléficos da poluição.

Uma das questões que mais suscitou discussão no cenário internacional, e ainda suscita, é o chamado efeito estufa. No final do século passado um cientista suíço já havia identificado que um aumento no nível de dióxido de carbono na atmosfera poderia elevar a temperatura atmosférica da Terra. No entanto, foi somente na década de oitenta que o assunto entrou efetivamente na pauta de discussões internacionais.

Durante a Primeira Conferência sobre Clima Mundial, em Genebra no ano de 1979, organizada pela Organização Mundial de Meteorologia (OMM), o debate se polarizou entre os partidários da noção de que o dióxido de carbono provocaria o início de uma nova era glacial e

³Sem dúvida, o poder político dos EUA nas relações internacionais é incontestável, assim como sua relevância econômica e seu predomínio militar. Todavia, é cedo para classificar o novo ordenamento mundial porque suas características ainda não estão consolidadas, e portanto, fica difícil entender sua estrutura e mecanismos de relacionamento.

os partidários da idéia de um aquecimento global como o resultado mais provável a médio prazo, não se conseguiu chegar a um consenso e o debate permanece até os dias de hoje.

Todavia, a questão do aquecimento global somente passou a fazer parte da agenda internacional em junho de 1988, durante a realização da Conferência sobre Mudanças Atmosféricas, em Toronto, também organizada pela OMM. A preocupação com o efeito estufa e suas possíveis conseqüências vem sendo debatida cada vez mais na esfera internacional por dois motivos: porque não há um consenso, nem certeza, sobre o que será realmente o efeito estufa, mas ao mesmo tempo há um grande temor em relação a essa questão.

Também o fator econômico limita a formação de uma convenção global capaz de regular as causas desse fenômeno, porque isso implicaria em custos muito altos, principalmente nos países industrialmente mais desenvolvidos, e a desculpa do desconhecimento dos efeitos pelo meio científico permite a prorrogação das medidas de regulamentação mais rígidas.

Essa preocupação promoveu uma ampliação na agenda internacional, inserindo-lhe as questões de qualidade de vida e da preservação ecológica. Certamente, nas relações internacionais ainda estão muito arraigados os cálculos de custo/benefício econômicos, o que em alguns momentos dificulta a adoção de medidas ambientais mais amplas e eficazes, porque a curto, e até médio, prazo é difícil visualizar e identificar as vantagens que medidas "ecológicas" poderiam proporcionar.

A ampliação da agenda internacional permitiu o surgimento e a consolidação de atores não estatais preocupados em representar seus interesses no interior do sistema político nacional, assim como em influenciar os processos decisórios internacionais nos assuntos de sua competência (VILLA, 1992).

A agenda internacional sob um processo de interdependência complexa, será afetada principalmente pelas alterações na distribuição dos recursos e pela variedade de processos que se desenrolarão no futuro, como: a evolução dos regimes internacionais, e suas habilidades de adequação às novas circunstâncias econômicas e tecnológicas; o surgimento e crescente importância de alguns atores transnacionais; e sua politização como resultado de políticas públicas nacionais.

Graças à ampliação da agenda internacional é que temas como o meio ambiente ganharam espaço e importância. Nesta parte do texto serão analisados dois aspectos dessa questão ambiental: como foram tratados os bens comuns da humanidade (neste caso, a Antártica e os Mares); e como o tema vêm sendo tratado nas conferências e relatórios internacionais.

B.1) BENS COMUNS DA HUMANIDADE: ANTÁRTIDA E MARES

Antártida

Par apoiar esta análise sobre o Continente Antártico, utilizei a tese de mestrado de Rafael Villa, que analisou de forma perspicaz toda esta questão. A problemática sobre esse continente na atualidade reflete o crescente interesse que a questão ecológica vem obtendo no cenário internacional.

Devido a uma ausência de conhecimento sobre a Antártida, por muito tempo essa região não suscitou interesse, da maioria dos países, nem tampouco preocupação com seus problemas. Até o início do século passado a maior motivação para a reivindicação estava ligada à exploração da pele de foca; no final desse século começaram pesquisas mais amplas sobre a região e descobriu-se que ela era muito mais rica do que se imaginava.

Alguns Estados reivindicavam seu direito à soberania sobre esse território, mas essa questão era dificultada porque em muitos casos as porções territoriais pleiteadas sobrepunham-se. Também as motivações para essa disputa eram fundamentadas na possibilidade de explorar livremente os recursos dessa área, a última porção de terra ainda não totalmente explorada e conhecida pelo homem.

Os países que reivindicaram a soberania sobre a Antártida são: Argentina, Austrália, Chile, França, Inglaterra, Noruega e Nova Zelândia. As reivindicações provocaram uma tensão muito grande entre os postulantes, desenhando inclusive um horizonte onde a militarização do espaço Antártico não era uma possibilidade remota, e de todos os pleiteadores os que detinham uma política mais ativa em relação à região até a metade deste século eram a Argentina, o Chile e a Inglaterra.

Outro fator relevante a ser considerado era o fato de que os EUA, uma das grandes potências do período da Guerra Fria, possuía possibilidade de reivindicar soberania sobre uma parte da Antártida, no entanto optou por apoiar a idéia de internacionalização da região. A explicação dada por Villa para esse posicionamento aparentemente contraditório, é a de que devido a sua posição de superpotência, não lhe convinha limitar sua influência a uma área restrita, quando poderia com a internacionalização estendê-la a toda a região.

Em 1958, durante a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, tratou-se do tema do direito sobre os recursos marinhos antárticos por parte dos Estados, como também tentou-se avançar na tentativa de declarar a região como patrimônio comum da humanidade; isto somente aconteceu de fato em 1982 na III Conferência das Nações Unidas sobre Lei do Mar, mas as propostas foram neutralizadas pelos países membros do Tratado Antártico.

Foi sob a iniciativa dos Estados Unidos, que em 1959, assinou-se o Tratado Antártico, ou Tratado de Washington, por motivo do Ano Geofísico Internacional. Tal tratado entrou em vigor em junho de 1961, tendo como principal aspecto o congelamento das reivindicações de soberania sobre o continente Antártico, já que esta região é a única onde isso ainda pode ocorrer.

A ex-URSS também apoiou a iniciativa de criação de um regime internacional para a questão antártica, afinal, acreditava que isto possibilitaria um acordo mais compatível com os interesses legais dos pleiteadores. A internacionalização significa a participação dos países interessados no produto da exploração dos recursos antárticos, como o petróleo e o krill.

É importante frisar que existe um elemento estratégico nessas pretensões de soberania porque o controle militar desse espaço significa o controle de acessos estratégicos, como o do Cabo da Boa Esperança, onde um volume substancial do petróleo consumido em nível mundial circula (VILLA, 1992). O tratado Antártico limita essa visão militarizada ao proibir a militarização da região.

Depois do tratado as posições no contexto internacional dividiram-se, por um lado estavam os membros do Sistema Antártico com pretensões de soberania, e do outro os países que apoiavam a idéia da internacionalização da Antártida, por considerá-la um patrimônio comum da humanidade. Sua assinatura representou uma escolha dos atores pela opção da cooperação através da instituição de um mecanismo de congelamento de reivindicações

Este tratado é um regime intergovernamental, seus membros reúnem-se a cada dois anos e a sede dos encontros é estabelecida pelo sistema de rodízio entre as partes. Ele pressupõe que todos os acordos firmados pelos seus membros devem obter o consenso dos assinantes. Além disso, garante o acesso livre à região, principalmente para finalidades científicas, o que estimulou pesquisas e cooperações científicas nessa área.

Contudo, em 1988 os membros do Tratado Antártico redigiram a "Convenção para Regulamentação das Atividades sobre os Recursos Minerais", ou mais conhecida como a "Convenção de Wellington" que regula a exploração futura de minerais na região. Essa convenção não obteve o consenso necessário para ser ratificada, acabando por ser descartada. Porém em 1991, os membros do Tratado decidiram aprovar um protocolo que poupa a Antártida de qualquer exploração mineral por um período de cinquenta anos.

Há dois tipos de membros do tratado: as Partes Consultivas e as Partes Não-consultivas. Os primeiros são os 12 Estados que formularam o tratado e outros 13 Estados que posteriormente atingiram esse *status* através da realização de uma "substancial atividade científica". O segundo grupo de países é formado pelos membros que têm direito a assistir às

reuniões promovidas pelas Partes Consultivas, mas no entanto, não possuem o direito de votar, devido a sua condição de observadores.

A preocupação com o tema da conservação do ecossistema Antártico vem sendo uma constante nas reuniões e encontros promovidos pelos membros do Sistema Antártico:

1) Na I consultiva de Canberra, em 1961, aprovou-se a Recomendação I - VIII sobre a conservação da flora e fauna da região.

2) Durante a III Consultiva de Bruxelas, em 1964, foram decididas medidas para a conservação da flora e fauna antártica, ou como são mais conhecidas, as *Agree Measures* possuem 14 artigos, sendo os mais importantes deles: o artigo 6 que trata da proteção da fauna nativa e inclui uma proteção especial para uma lista de espécies; o artigo 7 que exige de cada governo participante do tratado a tomada de medidas necessárias para minimizar as interferências nocivas às condições normais de vida dos mamíferos e pássaros nativos; o artigo 8 que estabelece as AEP; o artigo 9 que regula a introdução de espécies não-nativas.

As *Agree Measures* são o primeiro regime internacional para monitoramento do impacto da atividade humana sobre o ambiente Antártico.

3) Na VI Consultiva de Tóquio, em 1970, foi aprovada a política geral das Partes Consultivas para a proteção do meio ambiente Antártico: na zona do tratado o ecossistema foi considerado vulnerável à ação humana; uma parte considerável da importância dessa zona deriva do fato dela não estar poluída; as Partes Consultivas responsabilizaram-se pela proteção e utilização prudente da zona do tratado.

4) Na VII Consultiva realizada em 1972, acordou-se pela criação dos Sítios de Especial Interesse Científico (SEIC) que são regiões com menor grau de proteção, do que as Áreas Especialmente Protegidas (AEPs), facilitando a pesquisa científica nesses locais.

5) Em 1975, na VIII consultiva de Oslo, aprovou-se o Código de Conduta para Estações e Expedições.

6) Na IX Consultiva de Londres, realizada em 1977, elaboraram-se os princípios relativos ao meio ambiente antártico, sendo os principais deles: Partes Consultivas reconhecem sua responsabilidade pela proteção do meio ambiente antártico ante toda forma de interferência humana prejudicial; no planejamento das futuras atividades as Partes cuidarão da questão das repercussões ambientais e o possível impacto dessas atividades sobre os ecossistemas; as Partes comprometem-se a se abster de desenvolver atividades que por sua natureza tendam a modificar o ambiente antártico, cumprindo a responsabilidade de informar à comunidade

internacional sobre toda modificação importante causada pela atividade humana na zona do tratado.

Outra maneira de proteger o ecossistema do tratado é a criação das AEPs, isentas de toda atividade humana devido à alta sensibilidade de seu ecossistema, somente podem ser utilizadas para atividades científicas, quando não exista perigo de danos e quando objetivo da pesquisa não possa ser alcançado em outra área coberta pelo tratado.

Considerando tudo o que foi dito até o momento, fica claro que o tema Antártida ainda não está resolvido totalmente, mas de um certo modo pode-se afirmar que as distinções não serão motivos de disputas que possam levar a conflitos armados, porque há um consenso mínimo entre os membros do tratado de que as soluções deverão ser encontradas através do método cooperativo.

Não se pode deixar de notar que isto é um exemplo do aumento da interdependência entre os Estados, que cada vez mais utilizam formas "pacíficas" de solução de controvérsias por perceberem que a questão ambiental não só alterou o conceito de segurança, mas lhe conferiu características novas, e que o palco onde essas diferenças são solucionadas também é outro.

Mares

Os mares compõem a maior porção do planeta Terra, isto já é um fator que lhes confere importância. Porém, além disso, essas regiões sempre foram utilizadas pela humanidade por duas causas basicamente: para pescar e para navegar. Tanto uma atividade como a outra foram por muito tempo realizadas livremente, ou seja, não havia nenhuma jurisdição sobre as áreas onde a pesca seria efetuada nem tampouco sobre as quantidades que seriam pescadas; em relação à navegação ocorria a mesma coisa, os barcos podiam navegar por onde se lhes aproovesse.

O que permitia esse tipo de utilização dos mares era a idéia de que esses faziam parte do bem comum da humanidade e portanto poderiam ser usados indiscriminadamente, porque isso não acarretaria em limitação de seu uso pelos demais atores do sistema internacional. A noção de bem comum justificava a exploração marítima de um país em qualquer parte do planeta.

As regras sobre os usos dos oceanos foram se alterando lentamente, mas a partir de 1945 sofreram alterações decisivas e principalmente após 1967 (KEOHANE e NYE, 1989). Em 1970, durante a Conferência das Nações Unidas sobre a Lei dos Mares, a noção de bem comum deu lugar às reivindicações por uma legislação que reconhecesse a soberania nacional de cada país sobre uma distância de 200 milhas em toda sua costa.

Dentro dessas 200 milhas somente o Estado soberano poderia explorar as riquezas aí contidas e permitir a navegação de naus de outras nacionalidades. Estas medidas eram justificadas pela idéia de que dessa forma se evitaria uma devastação dos recursos marítimos, assim como seriam evitados acidentes causados por um país que poluísse as costas de algum outro.

Na realidade, o que aconteceu foi que o desenvolvimento tecnológico aumentou a capacidade de alguns países de explorarem tais recursos, o que produziu um desequilíbrio na competição e habilidade para explorar esses bens, acabando por estimular os países em desvantagem a apoiar a idéia de formular uma jurisdição sobre uma área delimitada, onde eles poderiam excluir os demais países do aproveitamento desses recursos.

Entre 1920 e 1945 a estrutura global do regime de liberdade sobre os oceanos não esteve em questão, apesar de ocorrerem duas guerras de porte mundial nesse período. Após a Segunda Grande Guerra, quando os EUA emergiram como a grande potência naval, iniciou-se um processo de desestruturação do regime internacional de liberdade sobre os oceanos, ironicamente promovido pelos EUA com a declaração do presidente Truman em 1945, de que o seu país estabeleceria zonas pesqueiras de conservação na costa norte-americana e estabelecendo uma jurisdição legal sobre as águas da plataforma continental da costa americana (distância da costa até o local onde o mar atinge a profundidade de 200 metros).

Seguindo o exemplo do presidente americano, outros Estados, inclusive os latino-americanos, decidiram declarar também jurisdições sobre suas costas. O que delimitava esse direito sobre o oceano tornou-se motivo de controvérsia, porque aqueles países cuja plataforma continental era pouco extensa optavam por uma demarcação baseada numa distância determinada sobre a superfície do mar.

Essas controvérsias foram erodindo o antigo regime de liberdade, sem eliminá-lo num primeiro momento. A partir de 1967, no entanto iniciou-se um período de intensas negociações para a reformulação do regime internacional sobre os mares, principalmente por um que aceitasse o direito dos países de soberania sobre as riquezas marítimas de suas costas, que era uma idéia que obtinha um crescente apoio dentro do sistema internacional.

Em face à erosão do antigo regime, as grandes potências se viram na necessidade de negociar uma nova alternativa de regime, como um modo de evitar que esta alternativa se desse a revelia de seus interesses. Isso estimulou a formação de redes de comunicação entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, numa tentativa de encontrar um ponto comum para as negociações e a partir dele tentar chegar a um consenso.

O tema oceanos ganhou maior complexidade depois da Segunda Guerra Mundial, e isso influenciou as mudanças do regime internacional, porque se antes estes oceanos eram vistos como recursos inesgotáveis e comuns a todos (o uso por parte de um membro não afetava o uso dos demais), no período pós-guerra o desenvolvimento tecnológico demonstrou não só que existiam diferenças nas capacidades de aproveitamento, como também que o uso irresponsável desses recursos poderia significar o desaparecimento dos mesmos.

Agora, podemos verificar que este tema implicou numa maior interdependência complexa no cenário internacional durante o desenvolvimento das negociações por um novo regime internacional sobre oceanos. A primeira indicação disso diz respeito ao uso da força militar para tratar deste tema. Enquanto os oceanos foram um local de exploração livre, o uso da força era um elemento determinante nas disputas nessa área, mas desde o final da Segunda Grande Guerra o uso da força foi sendo deixado de lado, passando a prevalecerem as negociações.

A importância estratégica dos oceanos permanece como um fator relevante, inclusive nos processos de barganha nas discussões sobre espaço e recursos marinhos. No entanto, atualmente apesar da força permanecer como um instrumento útil em algumas questões particulares, deixou de ser o fator determinante de decisão na maioria dos casos.

Um aspecto que também aponta para a maior interdependência complexa, é a ausência de uma hierarquia de fins definida sobre o tema oceanos: anteriormente certos temas prevaleciam sobre os demais, como os que levaram à declaração do presidente Truman, hoje a importância de um tema é dada pelos diferentes grupos e organizações preocupados com ele, além desses temas estarem cada vez mais interligados entre si.

Um terceiro indicador da interdependência complexa nesse tema é o aumento dos canais de contato e comunicação, e o número e variedade de atores internacionais envolvidos cresceu proporcionalmente. Principalmente os atores transnacionais têm tido uma atuação intensa nessa área. Como já foi assinalado, a necessidade das grandes potências de negociarem com os demais Estados incentivou o uso dos organismos intergovernamentais como fóruns de debate, o que ampliou a participação no processo decisório internacional porque os países menos relevantes puderam expressar seus interesses e vontades durante os debates diplomáticos, assim como, influir no momento de tomada de decisão.

Uma forma válida de entender como as relações internacionais assimilaram o tema ambiental em seus debates é considerar o desenvolvimento de conferências e relatórios sobre esse tema, promovidos pela comunidade internacional.

B.2) RELATÓRIOS INTERNACIONAIS

Clube de Roma: "Os Limites do Crescimento" e "RIO"

O Clube de Roma promoveu dois importantes relatórios, o mais conhecido deles é "*The Limits to Growth*" lançado em 1974, com a intenção de apontar algumas preocupações dos países membros do clube sobre a questão ambiental. Ele foi um reflexo das preocupações globais dos anos 60 e 70 com a industrialização acelerada, o crescimento populacional rápido, o aumento da desnutrição, o desgaste e desaparecimento dos recursos não-renováveis, e com a deterioração ambiental.

Esse relatório chegou a algumas conclusões:

1) Se tudo continuasse nos padrões do início dos anos 70, o limite do crescimento se daria nos seguintes 100 anos, sendo que o resultado mais provável seria um repentino e incontrolável declínio nas capacidades populacional e industrial.

2) Seria possível alterar o curso do crescimento daquele momento e estabelecer uma condição para a estabilidade econômica e ecológica sustentável, no futuro.

3) Caso esta segunda proposição fosse adotada, haveriam grandes possibilidades de um maior crescimento no futuro.

Os autores do relatório acreditavam que o mundo passaria por uma transição do crescimento global para o equilíbrio global. Para a aplicação de uma política de equilíbrio era preciso que existissem mais informações, para fundamentar as decisões. A correção dos problemas apontados na visão dos autores estava ao alcance dos homens, dependendo apenas de uma vontade por melhorar e de aceitar os custos desse tipo de atitude assumida.

Os problemas como a explosão demográfica poderiam ser controlados, afinal estava ocorrendo de fato uma diminuição na taxa de mortalidade mundial acompanhada de um aumento na expectativa de vida, o que implicava uma maior preocupação com o aumento da natalidade, esta última deveria diminuir enquanto a primeira tendência era uma prova do aumento da qualidade de vida. Quanto ao crescimento econômico, o relatório chamou a atenção para o fato deste crescimento estar baseado no desenvolvimento industrial e suscitar uma desigualdade cada vez maior entre as nações.

O principal aspecto deste trabalho foi apontar a necessidade de se alterar os valores sociais, já que a limitação quantitativa do meio ambiente mundial e as trágicas consequências de uma sobrecarga, requisitavam novas formas de pensamento que levariam a uma revisão nos fundamentos do comportamento humano.

Os autores reconheceram que somente seria possível chegar a uma situação de equilíbrio se muitos dos países em desenvolvimento fossem substancialmente melhorados, em termos absolutos e em relação às nações mais desenvolvidas. Isto deveria fazer parte de uma estratégia global que deveria abarcar todos os temas globais relevantes, pois estes estariam interligados.

A cooperação era vista como um fenômeno crescente capaz de solucionar os problemas globais, que aliada a uma conscientização e a uma busca do equilíbrio através do planejamento global, permitiriam mudanças nos valores e fins aos níveis individuais, nacionais e mundiais. Este seria um processo muito lento, e implicaria em custos relativamente altos, por pressupor sacrifícios e mudanças nas estruturas de poder político e econômico, em busca da sobrevivência da humanidade e, principalmente, que esta conseguisse sobreviver em melhores condições.

O outro relatório do Clube de Roma, surgiu do encontro realizado em Salzbourg em fevereiro de 1976. Ele estava centrado numa questão específica: qual nova ordem internacional deveria ser recomendada aos estadistas mundiais e grupos sociais, para se obter, tornar praticável e realizável as necessidades urgentes da época, e das populações presentes e futuras?

O relatório resultou numa Declaração e Programa de Ação, visando a construção de um mundo melhor, onde a sociedade aceitaria a responsabilidade de assegurar a satisfação das necessidades individuais e coletivas das pessoas, e a criação de sistemas tanto nacionais como internacionais a cada oportunidade.

Os autores pensaram na formulação de novas qualidades de instituições internacionais, que incluísse um sistema balanceado de interesses funcionais, seriam as confederações funcionais de organizações internacionais, descentralizadas ao nível operacional e centralizadas ao nível decisório.

Continuando as preocupações do relatório anterior, este trabalho também apontou a necessidade de se repensar os estilos de desenvolvimento, que foi chamado de eco-desenvolvimento, sendo a primeira formulação que tentou definir desenvolvimentos micro-regionais ou regionais como estratégias de desenvolvimento. Este eco-desenvolvimento requisitava uma mobilização de massa na participação de pesquisas sobre soluções específicas para problemas locais.

A nível internacional procurou incentivar a definição de regimes internacionais para os "bens comuns internacionais", e o estabelecimento de uma agência internacional para explorá-los no interesse das frações mais pobres da população mundial. Esta idéia levantava a

necessidade de uma maior cooperação entre as nações. No entanto, o ponto que acredito ser mais importante de ambos relatórios é o fato de terem apontado a questão da necessidade de alteração do modelo de desenvolvimento promovido até então, e de serem a inspiração para a idéia de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland.

Conferência de Estocolmo

Durante a década de 60, a degradação ambiental começou a se inserir dentro das temáticas das discussões internacionais, e a se tornar um tema de preocupação de uma série de países, que passaram a questionar o rápido crescimento e desenvolvimento sem uma preocupação com os problemas ambientais que isso acarretava.

Este questionamento resultou na necessidade de se criar uma estrutura institucional capaz de pensar e dar respostas sobre a questão ambiental, sem esquecer do desenvolvimento e da preocupação com a segurança no âmbito militar. A Conferência de Estocolmo foi a forma encontrada para realizar esta institucionalização; ao estar motivada pelas preocupações de alguns países em relação aos efeitos da poluição, inclusive os transfronteiriços, a conferência teve por mérito tratar o tema do meio ambiente na sua abrangência, ao incorporar temas econômicos e sociais nas suas definições e ao reconhecer que o tema ecológico está ligado à questão do desenvolvimento (VILLA, 1992).

Outro exemplo desta busca por uma via institucionalizada para dar conta da questão, foi a criação no mesmo ano de 1972 do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Este órgão intergovernamental vem nos últimos vinte anos desenvolvendo um trabalho sério sobre o tema ambiental, estimulando e auxiliando pesquisas nessa área, como também enfatizando a necessidade de uma rede maior de acordos e convenções para tratar dessa problemática, incentivando medidas que possam levar à formulação de um regime internacional nessa área.

Para assessorar Estocolmo 72 foi elaborado um relatório conhecido como "Uma Terra Somente" (WARD e DUBOS, 1973), sendo considerado como parte dos preparativos para a conferência, mas não é seu documento oficial. Ele tinha por objetivo fornecer informações fundamentais para as decisões oficiais, não podendo ser propositivo quanto a tratados e acordos.

A ONU tinha por responsabilidade na conferência definir o que deveria ser feito para manter a Terra como um lugar adequado à vida humana, no momento e para as gerações futuras. A Conferência sobre Meio Ambiente em Estocolmo, em 1972, reforçou a posição das agências ambientais em vários governos (KEOHANE e NYE, 1989). A preocupação estava voltada para as características do ambiente que afetam a vida humana, e os estadistas que

planejaram Estocolmo 72, visavam encontrar soluções para os problemas de escassez e desaparecimento dos recursos naturais, e portanto para a diminuição da qualidade de vida.

Um resultado da Conferência foi a consideração de que até 1985 o homem teria ocupado todos os espaços disponíveis no globo, exceto os inadequados, por isso, ele deveria aprender a manejá-los inteligentemente.

A tarefa da CNUAH (Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano) era formular e projetar padrões de comportamento coletivo compatíveis com o crescimento da diversidade humana. A sociedade deveria reconhecer que existe um custo tanto para o controle como para o descontrole ambiental, porque no primeiro caso o custo seria o de reformular os valores e padrões vigentes, no segundo caso, o custo está ligado ao caos e os resultados maléficos imprevisíveis.

A CNUMAH apontou para o fato da interdependência global começar a requerer uma nova capacidade para a tomada de decisões e cuidados globais, o que implica em poderes de coordenação para a inspeção e pesquisa, novas convenções e regulamentos de controle. Havendo a necessidade de uma ação efetiva entre as nações para tornar a responsabilidade um fato.

Na verdade, ela foi a primeira tomada de consciência a nível global, da fragilidade dos ecossistemas do planeta e da conseqüente necessidade de realização de esforços para melhorar a qualidade de vida.

A CNUMAH deu-se em plena Guerra Fria o que lhe acabou limitando a possibilidade de que os temas de interesses mundiais fossem tratados de modo mais aberto, os posicionamentos ideológicos prevaleceram sobre os interesses comuns. Apesar disso, ela conseguiu consensuar as partes em torno dos temas de proteção de espécies ameaçadas e de preservação dos recursos naturais não renováveis (RELATÓRIO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA, 1993).

A Conferência de Estocolmo, portanto, não chegou a grandes resoluções ou acordos, mas pode ser considerada como um momento marco nas relações internacionais por introduzir o tema ambiental na discussão diplomática mundial, foi um passo significativo para a ampliação da agenda internacional de debates e para a abertura de uma maior participação das nações em geral e dos demais atores internacionais.

Relatório Brundtland

Assembléia Geral da ONU criou em 1983 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), que é um organismo independente, vinculado aos

governos e ao sistema das Nações Unidas (NU), mas não é sujeito a seu controle. Suas atribuições visavam três objetivos: reexaminar as questões críticas relativas ao meio ambiente e desenvolvimento, formular propostas realistas para abordá-las; propor novas formas de cooperação internacional nessa área; dar à sociedade internacional uma maior compreensão desses problemas, incentivando-a a uma atuação mais firme.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi encarregada de produzir no período compreendido entre os anos de 1983 e 1987, um estudo sobre as relações entre o meio ambiente, desenvolvimento e segurança, cujo resultado foi expresso no relatório "Nosso Futuro Comum" também conhecido como Relatório Brundtland, em referência à senhora Gro Harlem Brundtland que presidiu a comissão. Este relatório é considerado como o principal documento oficial produzido que aborda a questão do meio ambiente.

"Nosso Futuro Comum" é um relatório apresentado à Assembléia Geral da ONU em 1987. Inicialmente, foi uma proposta para elaborar estratégias ambientais de longo prazo que visavam o desenvolvimento sustentável no futuro; traduzir a preocupação ambiental em maior cooperação entre os países; considerar meios e maneiras para que a comunidade internacional lide com as preocupações ambientais; definir noções comuns sobre as questões ambientais de longo prazo e os esforços necessários para tratar com êxito os problemas de proteção e melhoria ambiental (uma agenda a longo prazo e os objetivos da comunidade).

O relatório é quase taxativo ao identificar as diferenças de desenvolvimento dos países como uma das principais causas e efeitos dos problemas ambientais, a opinião da comissão era de que haveria uma tendência de maior diferenciação entre as nações ricas e pobres, com poucas perspectivas de uma inversão nessa tendência e apresenta como uma proposta de solução um redimensionamento dos vínculos entre a economia e a ecologia global:

"Os problemas ambientais com que nos defrontamos não são novos, mas só recentemente sua complexidade começou a ser entendida. Antes, nossas maiores preocupações voltavam-se para os efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Hoje, temos de nos preocupar também com o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico. (...)".

O relatório vislumbrava a possibilidade de uma nova era de crescimento econômico apoiado em práticas conservacionistas e capazes de expandir a base de recursos ambientais; essa possibilidade estava relacionada a uma vontade política para administrar os recursos ambientais. Os governos e as instituições multilaterais deveriam de estar mais conscientes da impossibilidade de separar as questões ambientais das relativas ao desenvolvimento econômico.

As tendências de desenvolvimento vigentes resultavam num aumento de pessoas pobres e vulneráveis, e causavam danos ao meio ambiente. Isso ampliou a noção de desenvolvimento; essa necessidade de um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano a nível global resultou na noção de desenvolvimento sustentável que deve ser o objetivo a ser alcançado por todas as nações.

Alterações tecnológicas e econômicas criaram novos vínculos entre a economia global. Portanto, a preocupação naquele momento voltou-se para os impactos do desgaste ecológico (degradação dos solos, regimes hídricos, atmosfera e florestas) sobre as novas perspectivas econômicas.

Com a crescente interdependência ecológica entre as nações, a crise ambiental tornou-se um problema de segurança nacional. A questão da segurança é incorporada no relatório através de sua relação com os outros dois elementos, ecologia e desenvolvimento, porque essa relação envolve uma dupla dinâmica: a pressão sobre o meio ambiente gerada pelas tensões políticas e os conflitos militares. E o relatório destaca essa dinâmica ao considerar a necessidade de alterar a noção de segurança, considerando que:

"Para reduzir as ameaças à segurança decorrentes de fatores ambientais é preciso redefinir prioridades no plano nacional e global. Essa redefinição se daria através de uma ampla aceitação de concepções mais abrangentes de segurança e incluiria fontes militares, políticas e ambientais, e também outros. (...)".

Desenvolvimento sustentável era visto como algo realizável, pois faria com que fosse possível atender às necessidades atuais sem comprometer a capacidade de atendimento das gerações futuras. A nível global necessita que os mais ricos adotem estilos de vida compatíveis com os recursos ecológicos do planeta, e além disso que haja uma harmonização entre o tamanho e o aumento populacional com o potencial produtivo cambiante do ecossistema.

A busca do desenvolvimento sustentável requer: um sistema político que assegure aos cidadãos a efetiva participação no processo decisório; um sistema econômico capaz de gerar excedentes e *know-how* técnico em bases confiáveis e constantes; um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não-equilibrado; um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento; um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções; um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento; um sistema administrativo flexível e capaz de autocorrigir-se. Estes, portanto, devem ser os objetivos a serem seguidos e que inspirem a ação nacional e internacional.

As Estratégias Nacionais de Conservação podem ser muitos úteis para a coordenação de programas de conservação e desenvolvimento, mas além delas a Comissão propôs alguns temas onde deveria se criar um consenso internacional em torno de algumas questões: nuclear, mares, Antártida, atmosfera e qualidade de vida.

ECO 92

A ECO 92 começou oficialmente em 3 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, até então foram realizadas múltiplas reuniões preparatórias para o evento. Um Comitê Principal formou oito grupos de contato para tratar dos temas: finanças, transferência de tecnologias, proteção atmosférica, princípios sobre florestas e desflorestamento, diversidade biológica e biotecnologia, recursos hídricos, instrumentos jurídicos e instituições.

Desse encontro resultaram três acordos principais: a Agenda 21, A Declaração do Rio, e o Acordo sobre Biodiversidade. A Declaração é um conjunto de princípios que colocam o homem como o centro das preocupações vinculadas ao desenvolvimento sustentável, reafirma a soberania nacional sobre os recursos naturais e a relaciona com as políticas nacionais de desenvolvimento.

Ela também inclui princípios que tornam a proteção ambiental uma atividade interligada ao processo de desenvolvimento; enfatiza a necessidade de maior conhecimento científico para fundamentar e auxiliar o processo de tomada de decisão; enquanto à questão de solução de controvérsias, esse documento valoriza os meios estabelecidos na carta das Nações Unidas.

Mas, o ponto principal da reunião foi a Agenda 21, ela é um plano de ação sobre meio ambiente e desenvolvimento, onde estariam estabelecidas as linhas de cooperação futura nessa área. Ao contrário dos demais documentos produzidos até o momento, esta agenda de ação prevê uma mudança nos padrões de desenvolvimento estabelecidos, indicando quais seriam as atitudes a serem adotadas para viabilizar isso.

A Agenda 21 está dividida em quatro seções e quarenta capítulos, estão previstos ao longo do texto mais de 100 programas de ação, cada programa contém uma introdução que lhe delimita o objetivo, uma segunda parte justifica e explica a necessidade do programa, possuindo um detalhamento das atividades a serem executadas no âmbito do programa e, finalmente, uma explicação sobre os métodos e instrumentos a serem utilizados na implementação do programa.

A estimativa feita sobre os custos da implementação da Agenda 21 seria em torno de 600 bilhões de dólares anuais ao longo de sete anos, do total 80% seria arcado pelos

governos dos países em desenvolvimento, enquanto os valores anuais de cooperação chegariam a soma de 125 bilhões de dólares (RELATÓRIO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA, 1993).

Com a finalidade de clarificar melhor o que seja a Agenda 21, serão analisadas cada seção com seus principais capítulos. A seção I trata das dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável; seus principais temas são: cooperação internacional, políticas nacionais para acelerar o desenvolvimento sustentável nas nações em desenvolvimento, combate à pobreza, mudança de padrões de consumo, dinâmica e sustentabilidade demográficas, proteção e promoção da saúde, desenvolvimento de estabelecimentos humanos, e a integração do meio ambiente e do desenvolvimento no processo decisório.

O capítulo que trata de cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento, estabelece um novo conceito nas relações internacionais, o da "nova parceria global", onde todos os Estados devem participar de modo ativo e contínuo para a promoção de uma economia mais equitativa e eficiente. Isso somente será alcançado se o desenvolvimento sustentável for promovido através da liberalização comercial, da compatibilização entre comércio e ecologia, se os países em via de desenvolvimento obtiverem recursos financeiros, e com o estímulo de políticas macroeconômicas que conduzam ao desenvolvimento sustentável.

No capítulo que trata da questão da pobreza a solução para o problema é muito complexa, devido à própria diversidade desse tema, por isso foi proposto que os países que possuem esse tipo de problema devem promover programas nacionais específicos com o apoio internacional.

É no capítulo sobre mudança dos padrões de consumo que se encontram as propostas de base para a criação de um novo padrão de consumo e de mentalidade desenvolvimentista adequados à idéia de desenvolvimento sustentável.

Um outro capítulo também relevante é o que se refere à inclusão do tema ambiental e do desenvolvimento dentro do processo decisório, porque reconhece a importância dessa inclusão para a sustentabilidade econômica. Com isso reforça o papel de agências nacionais que lidam com o assunto ambiental, dando-lhes um papel mais central dentro das políticas públicas nacionais.

A seção II refere-se à conservação e gestão dos recursos naturais, incluindo o planejamento e gestão dos solos, a proteção dos ecossistemas montanhosos, e a promoção de uma agricultura sustentável.

A seção III é dedicada ao fortalecimento do papel de grupos sociais na implementação do desenvolvimento sustentável. E a última seção está voltada para os

mecanismos de implementação da Agenda 21. O principal instrumento para a realização da agenda são os recursos financeiros, esta foi uma das questões mais polêmicas da conferência porque dividia seus participantes em dois grupos: os países desenvolvidos que resistiam à idéia de aumentar o montante de financiamento para os demais países, e as nações subdesenvolvidas que pressionavam por um aumento.

Apesar dos posicionamentos discordantes chegou-se a um acordo sobre a fixação de um determinado limite de tempo, ano 2000, para que os países industrialmente desenvolvidos alcancem o cumprimento do compromisso de empregar 0.7% de seu PNB em ajuda aos países em desenvolvimento.

A questão da tecnologia, do seu repasse e utilização, foi considerada de forma mais detalhada dentro da convenção sobre biodiversidade. Este foi outro tema que gerou muita polêmica tanto nas reuniões preparatórias como durante a própria conferência, porque essa discussão englobava o acesso aos recursos naturais e aos seus princípios ativos. A convenção, apesar das pressões, estabeleceu o uso soberano desses recursos por parte dos países onde eles se encontram.

C) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta descrição de como o tema ambiental foi tratado dentro do sistema internacional, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, pode-se perceber que este sistema teve uma alteração e ampliação da sua agenda de debate. No início do período analisado, a questão ambiental era uma preocupação localizada em alguns grupos, como no caso do Clube de Roma, ou fazia parte das preocupações internas dos Estados.

Com o fim da Guerra Fria, e a desmilitarização das relações internacionais, o debate sobre o meio ambiente adquire uma nova dimensão e passa a fazer parte de negociações amplas, alterando o *status* entre os países porque nações, como no caso do Brasil, que no período anterior exerciam um papel secundário dentro da política internacional, possuem no atual contexto um poder de barganha considerável, graças às suas riquezas naturais.

Esta mudança não altera a “hierarquia” entre os Estados, porque nenhum deles deixará de ser uma potência ou se tornará uma devido a sua riqueza natural, mas é importante assinalar que as relações entre esses países, tão diversos entre si, são agora diferentes porque há um elemento de interesse comum entre eles que é a questão da sobrevivência do planeta e a melhora na qualidade de vida mundial, conseqüentemente, há uma alteração de fato na postura destes atores em busca de uma maior cooperação dentro das relações internacionais.

BIBLIOGRAFIA

- ARON, Raymond. "La Società Internazionale". in **Teoria e Analisi nelle Relazioni Internazionali**. BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (orgs.). Il Mulino. Bologna, 1986.
- BONANATE, Luigi. "Introduzione". in **Teoria e Analisi nelle Relazioni Internazionali**. BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (orgs.). Il Mulino. Bologna, 1986.
- BONANATE, Luigi. "Sistema Politico Internazionale". in **Teoria e Analisi nelle Relazioni Internazionali**. BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (orgs.). Il Mulino. Bologna, 1986.
- MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; e, BEHERENS III, William W. **The Limits to Growth. A Report of the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind**. Potomac Associates Book, Londres, 1974.
- DOUGHERY, James & PFALTZGRAFF, Robert F. **Contending Theories of International Relations: a comprehensive survey**. Harper and Row. New York, 1981.
- EASTON, David. **Uma Teoria de Análise Política**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1968.
- EASTON, David. "Categorias para a Análise de Sistemas em Política" in EASTON, David (org.) **Modalidades de Análise Política**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970.
- HOFFMANN, Stanley. "Théorie et Relations Internationales". in **Science et Théorie de la Politique**.
- KAPLAN, Morton. **System and Process in International Politics**. Science Editions. New York, 1964.
- KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S.. **Power and Interdependence**. Scott, Foresman and Company. Boston, 1989.
- KEOHANE, Robert O. "Politica, Economia e Sistema Internazionale". in **Teoria e Analisi nelle Relazioni Internazionali**. BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (orgs.). Il Mulino. Bologna, 1986.
- KRASNER, Stephen D. "Cause Strutturali e Conseguenze del Concetto di Regime". in **Teoria e Analisi nelle Relazioni Internazionali**. BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (orgs.). Il Mulino. Bologna, 1986.

- MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Editora da UnB. Brasília, 1981.
- RELATÓRIO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. IPRI/FUNAG, Brasília, 1993.
- RUSSET, Bruce e STARR, Harvey. **La Política Mondiale. Introduzione allo Studio delle Relazioni Internazionali**. Il Mulino. Bologna, 1992.
- TINBERGEN, Jan (org.). **RIO. Reshaping the International Order. A Report of the Club of Rome**. E. P. Dutton & CO., New York, 1976.
- VILLA, Rafeal A. Duarte. **A Antártida no Sistema Internacional: Análise das Relações entre Atores Estatais e Não-estatais a Partir da Perspectiva da Questão Ambiental**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.
- WARD, Bárbara; &, DUBOS, René. **Uma Terra Somente. A Preservação de um Pequeno Planeta**. Editora Edgard Blücher Ltda./ Melhoramentos/ EDUSP, São Paulo, 1973.