

Agenda ambiental, política externa e diplomacia descentralizada

Agenda ambiental, política externa e diplomacia descentralizada

Marijane Vieira Lisboa¹

1. Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professora de Sociologia na Pós Graduação de Geografia e das Graduações de Relações Internacionais e Ciências Sociais da PUC-SP.

RESUMO

O artigo pretende discutir como tem evoluído a atuação de Estados, Empresas e Sociedade Civil nas negociações internacionais em meio ambiente desde os anos 70, o espaço que o sistema ONU reserva a cada um desses atores, bem como sugerir uma periodização destas negociações em três fases, de acordo às suas características e resultados, incluindo-se entre tais características a qualidade da participação destes atores estatais.

ABSTRACT

The article pretends to discuss how the role of States, companies and the civil society has evolved in international negotiations about the environment since the 70s, the space that the UN system reserves for each one of these actors as well as suggest a periodization of these negotiations in three phases according to their characteristics and results, including within these characteristics the quality of participation of these state actors.

Recebido em:
27 de setembro de 2012
Aprovado em:
16 de novembro de 2012

O conceito de *diplomacia descentralizada* reconhece o fato de que a diplomacia não é apenas resultado da atuação de órgãos estatais, mas também de uma complexa interação entre esses órgãos e outros atores sociais como empresas, organizações da sociedade civil e mesmo personalidades políticas, e do cenário acadêmico e artístico. Tal reconhecimento, no entanto, não contesta o fato de que os principais atores nas negociações internacionais continuem sendo os órgãos estatais, os únicos com efetivo poder de voz e voto nas instituições internacionais governamentais.

Isto posto, como vêm se comportando estes três atores, Estado, Mercado e Sociedade Civil na história relativamente recente das negociações internacionais em meio ambiente? E qual é o espaço que o sistema ONU reserva a cada um desses atores?

As considerações teóricas que se seguem são resultado de uma longa experiência pessoal em participar de convenções e reuniões sobre meio ambiente desde 1992, iniciando-se com a Rio-92 e chegando até os dias de hoje. Embora em quase todas essas ocasiões eu tenha comparecido na qualidade de consultora de diferentes organizações da sociedade civil, o que certamente influenciou e segue influenciando minha perspectiva sobre toda a problemática, acredito que tais considerações sejam tão úteis a um debate acadêmico sobre relações internacionais quanto outras que concedam maior valor, assessorem ou resultem do estudo da atuação de atores estatais ou de mercado.

A diplomacia estatal em meio ambiente.....

As formas de representação e atuação da diplomacia estatal em meio ambiente podem variar consideravelmente dependendo de uma série de fatores políticos de ordem interna e externa. No âmbito interno, são determinantes a arquitetura institucional da área ambiental de cada país, a importância e a relativa autonomia da sua política ambiental em relação a outras políticas de forte impacto na agenda ambiental como as políticas referentes à mineração e energia, à ciência e tecnologia, à política agrária e industrial, bem como a importância relativa dos diferentes temas ambientais para a agenda de um país determinado, além do maior ou menor comprometimento de seus diferentes governos e forças políticas em relação a agendas ambientais em geral e a temas ambientais em particular.

Em relação à arquitetura institucional da área ambiental, hoje em dia a maioria dos países pertencentes ao sistema ONU possuem ministérios de meio ambiente. Mas essa não foi a realidade nos primeiros tempos da agenda internacional ambiental. Os primeiros países a criarem ministérios especializados em meio ambiente foram os países nórdicos e a República Federal Alemã, sendo só muito mais tarde acompanhados pelos demais países da OCDE e pelos países em desenvolvimento. No Brasil, só com a ECO-92 é que a Secretaria de Meio Ambiente, SEMA, criada ainda durante o governo militar, será transformada em ministério. Até o fim do século XX, era comum que a política ambiental de muitos países em desenvolvimento estivesse a cargo de ministérios da saúde, ou de ministérios de desenvolvimento ou ainda de departamentos ou agências encarregados da conservação de recursos florestais. Uma exceção nesse quadro

permanece sendo os EUA, cujo órgão responsável pela política ambiental é uma agência com atribuições bastante restritas, a EPA, o que faz com que sua política externa de meio ambiente seja, sobretudo, o resultado do posicionamento de outros órgãos do poder executivo e mesmo do legislativo, cujas comissões especializadas exercem considerável pressão sobre essas políticas externas.

A simples criação de um ministério de meio ambiente, no entanto, pouco revelava sobre a importância que países atribuíram à questão ambiental no âmbito interno e externo, tendo significado em muitos casos mera concessão à crescente preocupação das opiniões públicas nacional e internacional. A função decorativa dos ministérios de meio ambiente, cuja atividade frequentemente se resume à conservação de áreas florestais ou à mitigação dos impactos causados por atividades econômicas, torna-se meridianamente clara nas ocasiões em que se trata de definir posicionamentos a serem assumidos por seus governos em negociações internacionais. Raramente são os ministérios do meio ambiente os encarregados de propor as políticas, liderar o processo interno de discussão e chefiar as delegações diplomáticas. É frequente que os órgãos diplomáticos privilegiem as preocupações de ordem econômica oriundas dos ministérios respectivos (Indústria, comércio, tecnologia, agricultura, energia, mineração) em detrimento do ministério de meio ambiente, e muitas vezes, também do ministério de saúde. A composição das delegações é outro claro indicativo da importância relativa que governos conferem à questão ambiental, sendo comum, quase sempre a regra, que a maioria dos membros de delegações em negociações internacionais não pertençam à área ambiental. Apenas quando se tratam de conferências ministeriais ou do segmento ministerial de conferências de meio ambiente é que ministros assumem a chefia da delegação, razão pela qual os órgãos diplomáticos costumam evitá-las. Mais revelador ainda é o fato de que algumas vezes não sejam autoridades ambientais as designadas para assumir os “pontos focais” de convenções ambientais, mas sim ministérios econômicos ou órgãos diplomáticos.

O exemplo brasileiro é ilustrativo. A concepção itamaratiana de política ambiental como a compatibilização entre os interesses econômicos do país de um lado e os objetivos de preservação dos recursos ambientais de outro, tem levado o país a definir os seus posicionamentos em negociações internacionais como uma somatória dos diversos posicionamentos de diversos ministérios, na qual raramente se respeita o ponto de vista do Ministério do Meio Ambiente (LISBOA, 2002). Nas poucas situações em que a resistência do MMA em dobrar-se ao posicionamento da “maioria” gerou um impasse, o Itamaraty recorreu à Casa Civil para solucioná-lo, a exemplo do que aconteceu em várias das reuniões do Protocolo de Cartagena. Invariavelmente nessas circunstâncias, o voto de minerva da Casa Civil vai para os ministérios “econômicos”, cujos interesses são classificados como “estratégicos” em detrimento dos pontos de vista sustentados pela área ambiental. Como consequência destes arranjos políticos conjunturais e setoriais, desvinculados de princípios, conceitos e políticas ambientais fundamentais, carece a política externa brasileira de coerência, expertise e continuidade, o que certamente não é um privilégio apenas seu.

No que tange ao envolvimento da sociedade na discussão e definição de posicionamentos a serem levados em reuniões internacionais de meio ambiente pelo país, ou seja, no que se refere à legitimidade de seus posicionamentos, o Itamaraty se restringe a adotar procedimentos formalmente transparentes e democráticos, pois convida para reuniões abertas empresas, academia e sociedade civil. As reuniões preparatórias ocorrem em Brasília, para as quais são convidados todos os ministérios eventualmente envolvidos com o assunto em questão, empresas e o Fórum Brasileiro de Organizações e Movimentos Sociais (FBOMS), organização que tem sofrido um processo de esvaziamento político crescente, entre outras razões pelo seu forte envolvimento com os últimos governos. ONGs interessadas em certos temas devem comunicar o desejo de serem convidadas e arcar com os custos da viagem e hospedagem. Essa questão dos custos, no entanto, introduz um elemento estrutural de desigualdade entre empresas e sociedade civil, pois enquanto as primeiras dispõem de recursos suficientes para enviarem seus representantes a várias reuniões em Brasília, as últimas dificilmente o podem fazer.

Momentos de maior abertura do Itamaraty para a sociedade civil são apenas aqueles em que a diplomacia oficial busca apoio político para fortalecer sua atuação e evitar desgastes resultantes de críticas vindas da sua própria sociedade em reuniões nas quais estará sob uma forte exposição midiática. Em várias dessas ocasiões, o governo brasileiro tem fomentado e mesmo financiado a preparação dos fóruns de entidades interessadas em participar das reuniões, como foi o caso da ECO-92 (ALVES, 2001), no Rio de Janeiro ou a Rio+10, em Joanesburgo, na qual o governo FHC ambicionava assumir maior protagonismo. Já no caso da preparação da Rio+20, visando fugir às críticas conhecidas, a estratégia adotada pelo governo foi a de esvaziamento da participação da sociedade civil, pois não se tratou de fornecer um mínimo dos recursos necessários para garantir o seu envolvimento.

A participação de representantes não governamentais em delegações oficiais é outro aspecto no qual vemos refletida a desigualdade estrutural de recursos entre empresas e sociedade civil, pois embora o Itamaraty aceite representantes de empresas e organizações da sociedade civil em suas delegações oficiais, não assume os custos de suas viagens e estadas. Como é bastante raro que ONGs tenham condição de arcar com tais gastos, a superioridade numérica de representantes de empresas junto a diplomatas e funcionários de governo envolvidos nas negociações é inconteste. Nos poucos casos em que a delegação oficial incorporou número significativo de representantes de empresas e sociedade civil, como na MOP3 do Protocolo de Cartagena, em Curitiba, em 2006, o Itamaraty fazia suas reuniões de governo reservadamente, separadas daquelas que seriam as reuniões do conjunto da delegação, transformadas em grandes assembleias sem poder deliberativo. Nos *grupos de contato*, reuniões nas quais um grupo pequeno de países busca solucionar os principais pontos que bloqueiam determinadas negociações, ONGs são sumariamente excluídas, sendo possível que até representantes do MMA também permaneçam do lado de fora.

A política externa de meio ambiente pode ser influenciada também por considerações de política externa, muitas vezes inteiramente alheias

às questões ambientais, como a manutenção ou conquista de posições de liderança nos cenários regionais ou internacional, a política de blocos ou subordinação a países mais influentes e mesmo a troca de acordos, o apoio e concessões das agendas ambientais por outros pertencentes a agendas não ambientais de maior interesse dos países.

A política brasileira na Conferência Internacional sobre Baleias é um caso clássico de oportunismo político, pois a mudança de posicionamento do país, favorável inicialmente à caça da baleia e depois a favor de uma moratória, deveu-se a considerações exclusivamente políticas, visando reduzir o isolamento do país, criticado internacionalmente entre outras razões por não combater com a devida energia o desmatamento na Amazônia e por não ter sido capaz de evitar o assassinato do líder dos seringueiros, Chico Mendes. As preocupações relativas à manutenção e reforço da liderança brasileira na América Latina e Caribe na agrupação regional, que se denomina GRULAC, também explicam porque o Brasil frequentemente acaba por acatar posições diferentes daquelas que inicialmente pretendia defender. O risco de isolamento diplomático pode levar o Itamaraty a contrariar a orientação dos representantes dos ministérios econômicos e das empresas, pois se trataria de evitar que a defesa de posições políticas sem chances de vitória trouxessem, além da evidente derrota, isolamento e perda de poder político para o Brasil. A conclusão das negociações do Protocolo de Cartagena em Montreal, 2001, é um exemplo desta situação (NOGUEIRA, 2002), bem como as duas últimas reuniões deste mesmo Protocolo.

Empresas.....

Somente na segunda metade dos anos 90, quando as principais convenções de meio ambiente já haviam sido assinadas – Basileia, Mudanças Climáticas e Biodiversidade - foi que as empresas descobriram a importância decisiva de acompanhar, in loco, as negociações internacionais de meio ambiente. Daí em diante cresce a sua presença nos encontros e o investimento na formação de consultores especializados nos seus diversos assuntos, bem como na história e na metodologia das negociações internacionais. Essa será uma das razões pelas quais as negociações para a Convenção de Estocolmo, o Protocolo de Cartagena e as conferências da Convenção de Biodiversidade e as grandes conferências ambientais do meio da década de 90 vão se tornar cada vez mais difíceis. As empresas participam de várias formas: diretamente como empresas, enquadradas na categoria de organizações não governamentais conforme as regras da ONU; como parte das delegações oficiais enquanto empresas; e como grupos de cientistas ou entidades, promovendo tecnologias, realizando eventos e distribuindo materiais. O surgimento de acordos do *Type 2*, não vinculantes e possíveis de serem firmados entre Estados, empresas e ONGs da Sociedade Civil foi uma das consequências de sua participação ativa. E já houve situações nas quais o texto básico sobre o qual se desenvolveram as negociações foi um *no-paper* proposto por empresas, como foi o caso da primeira proposta de um protocolo de responsabilidade legal dentro do Protocolo de Cartagena. As dificuldades crescentes

em se negociarem questões ambientais que envolvem grandes interesses econômicos tem tornado os Estados muito mais propensos a acatarem sugestões e propostas vindas das suas próprias empresas.

Sociedade Civil

A atuação de ONGs e movimentos sociais em negociações internacionais só se generalizou, e isso com limites, recentemente. No entanto, algumas delas têm longa experiência neste tipo de atuação e tiveram participação decisiva em algumas convenções, como foi o caso do *Greenpeace Internacional*, que conta com um departamento especializado em negociações internacionais, a *Policy Unity*. Entre as suas atuações mais notáveis estão aquelas ocorridas nas convenções sobre a Antártica (VILLA, 1994, 2005), sobre caça a Baleias, na Convenção de Londres sobre Despejo no Mar (M'GONIGLE, 1999), na Convenção da Basileia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos (LISBOA, 2009), na Convenção sobre Mudanças Climáticas, na Convenção sobre Diversidade Biológica e na Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. Nos últimos anos, contudo, a atuação do *Greenpeace Internacional* nas convenções internacionais tem se enfraquecido consideravelmente, enquanto outras grandes ONGs internacionais aí assumiram maior protagonismo, como a *Friends of the Earth (FoE)*, a *Third World Network (TWN)* e a *Cristian Aid*, entre outras. Só recentemente ONGs nacionais ou locais têm ampliado a sua participação, mas o tem feito de forma ainda muito limitada devido às dificuldades financeiras. Uma exceção a esse quadro é o caso da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, na qual a presença de ONGs é garantida por fundos postos à sua disposição por países e indústrias membros do *Intergovernmental Forum for Chemical Safety*, um fórum tripartite que assessora a Convenção. O resultado deste arranjo é a participação muito mais massiva de ONGs locais dos cinco continentes nas reuniões internacionais.

A 15ª Conferência das Partes (COP 15) da Convenção de Mudanças Climáticas em Copenhague, em dezembro de 2009, no entanto, mostrou uma situação excepcional, devido à presença de um enorme número de entidades da sociedade civil, muitas delas já havendo participado de outras reuniões e encontros locais ou regionais, nos quais se tratou de definir propostas a serem levadas à Copenhague (ABRANCHES, 2010).

Diferentemente das reuniões e encontros em acordos multilaterais de meio ambiente, as grandes conferências sobre Meio Ambiente – Estocolmo 72, Rio 92, Joanesburgo 2002 – sempre contaram com uma significativa participação de ONGs e movimentos sociais. Menos frequentes e mais genéricas, amplamente divulgadas pelas mídias, atraíram a atenção e os poucos recursos das organizações da sociedade civil.

De modo geral, embora a participação de organizações e movimentos da sociedade civil em negociações internacionais enfrente limitações consideráveis, analistas e funcionários dos órgãos intergovernamentais costumam reconhecer o seu papel de vanguarda na proposição de políticas e nos resultados alcançados (ALVES, 2001; GUIMARÃES, 1992; LEIS, 1993 et LISZT, 1997). Isso se faz notar principalmente

na representação daqueles países mais democráticos e, portanto, mais sensíveis à pressão de sua cidadania, como é o caso mais paradigmático da União Europeia.

O sistema ONU e as negociações de meio ambiente

As duas últimas décadas do século XX testemunharam um grande avanço nas negociações internacionais de meio ambiente, quando importantes convenções foram assinadas e o conjunto de princípios, regras e metodologia de negociações foi desenvolvido e consolidado. No entanto, o fim do século já sinalizava dificuldades crescentes na conclusão de negociações em andamento, de que são exemplo o Protocolo de Quioto, a conclusão das negociações sobre a futura Convenção de Estocolmo e também as longas e difíceis negociações do Protocolo de Cartagena (BAIL: FALKNER; MARQUARD, 2002). Os resultados francamente insatisfatórios da Rio+10 pareciam indicar o fim de uma era produtiva e o início de uma fase na qual os custos políticos e econômicos de tais reuniões pareciam exceder de muito os seus parcos resultados (LISBOA,2009).

As causas de tal fracasso são obviamente da ordem da macropolítica a serem buscadas em grande parte na concepção desenvolvimentista e economicista que ainda predomina nos círculos governamentais na maioria esmagadora dos países, o que faz com que o meio ambiente continue a ser visto como uma espécie de obstáculo ao desenvolvimento e as políticas econômicas sejam concebidas a contrapelo das políticas ambientais (FÓRUM BRASILEIRO DE ONGs E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 2007).

Também é fato que muitas das convenções internacionais de meio ambiente, cujas negociações chegaram a bom termo na última década do século XX, trataram de temas para os quais era possível alcançar acordos cujo cumprimento não implicasse mudanças radicais no modo de produção e consumo das nossas sociedades: desertificação, comércio de espécies ameaçadas, preservação da Antártica, caça à baleia, movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, destruição da camada de ozônio, despejo de resíduos perigosos no mar e controle do comércio de substâncias químicas entre outras. Mas com a Convenção sobre Mudanças Climáticas e seu Protocolo de Quioto, bem como com a Convenção sobre Diversidade Biológica e seu Protocolo de Cartagena, a comunidade internacional atinge um estágio em que um enfrentamento efetivo implica questionar o modelo produtivista e consumista como um todo (DUPAS 2009; LISBOA,2009 et VEIGA, 2005). Este é um desafio que nem as forças econômicas hegemônicas, nem os Estados na sua inércia e conservadorismo político, são capazes de assumir. As negociações multilaterais de meio ambiente patinam, portanto, na primeira década do século XXI entre soluções paliativas, mecanismos econômicos palatáveis ao mercado, mas pouco eficientes, fracassos retumbantes ou avanços quase imperceptíveis, como o ilustra a profusão os resultados da Rio+20.

Outra razão, ainda que secundária, para explicar a pouca eficácia das negociações internacionais em enfrentar a degradação ambiental reside na própria arquitetura da governança ambiental internacional (SILVA,

2009). Surgindo aos poucos, desde a constituição do PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA) em 1972, o conjunto de órgãos, entidades, conselhos e agências que tratam da questão ambiental conforma um todo caótico e fragmentado, no qual tanto ocorrem sobreposições de atribuições, como grandes lacunas, sem que haja coordenação eficiente entre todos eles (CAUBET, 2006, SOUZA, 2005). Daí resulta a falta de coerência, a baixa eficiência, a falta de financiamento adequado, a fragilidade institucional e o *déficit* de legitimidade das várias instituições intergovernamentais encarregadas do meio ambiente (FÓRUM BRASILEIRO DE ONGs E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 2007). As diversas tentativas de criar instâncias de coordenação e articulação, raramente foram bem sucedidas, significando simplesmente a criação de mais burocracia, mais reuniões e mais custos.

As regras de procedimento do sistema ONU para elaboração de tratados e compromissos também contribuem para esse baixo desempenho, pois a exigência e a busca de consenso implicam muitas vezes em demasiadas concessões políticas que se traduzem na falta de metas que garantam a implementação dos acordos, na inexistência de instâncias fiscalizadoras efetivas do seu cumprimento, bem como órgãos para resolução de controvérsias e aplicação de sanções (VIEIRA, 2001). Quando há metas, elas são negociadas em acordos à parte, os protocolos. As negociações desses últimos podem ser ainda mais demoradas e difíceis, como ilustram os casos do Protocolo de Cartagena e de Quioto. O fato de que comissões ou comitês de cumprimento de tratados ambientais apenas aceitem denúncias de Países Partes, indica o quanto o sistema é feito para não funcionar, pois diferentemente do que ocorre na OMC, Países Parte não vêm nenhuma vantagem econômica em queixar-se do descumprimento de medidas ambientais por outros países.

O sistema ONU também se mostra frágil quando se trata de garantir a implementação de seus acordos nas circunstâncias em que estes contrariem programas, mecanismos e políticas das instituições financeiras multilaterais do sistema *Bretton Woods*. Além do mais, programas de ajustes estruturais e adoção de políticas macroeconômicas frequentemente contribuem para a degradação ambiental e para o desrespeito a acordos estabelecidos internacionalmente em relação ao meio ambiente.

A implementação de políticas aprovadas em acordos internacionais também se vê muito comprometida pela falta de financiamento adequado, pois o acesso ao GEF, o Fundo Ambiental Global gerido pelo Banco Mundial, se mostra difícil para grande parte dos países, pouco transparente e influenciado pelas políticas e interesses dos países doadores.

Além disso, a falta de vontade política para implementar os acordos também é uma das razões que explicam o fato de que estes permaneçam letra morta em grande parte do globo. As autoridades que negociam os acordos de meio ambiente em geral situam-se em posição subalterna na definição das macropolíticas de seus países, o que lhes impede de fazer valer os compromissos assumidos externamente.

A fragilidade do sistema ONU tornou-se mais evidente ainda com a criação da OMC em 1995. Pouco acessível às ONGs, mas em uma quase

simbiose com as empresas, esta organização tem adotado políticas que desconhecem e por vezes contrariam frontalmente princípios e políticas ambientais consagrados, bem como tratados e acordos ambientais (SANCHEZ, 2006 et RODRIGUEZ, 2005). O Acordo Fitossanitário da OMC, por exemplo, não reconhece o Princípio da Precaução como justificativa para que países estabeleçam restrições duradouras a produtos e serviços.

Várias são as áreas de potenciais conflitos entre a OMC e os tratados multilaterais de meio ambiente, algumas delas já tendo sido objeto de decisões de painéis de arbitragem, como o caso da importação de pneus usados e reciclados da União Europeia para o Brasil, ou da importação de transgênicos dos EUA e Argentina para a União Europeia. Finalmente um terreno de crescente conflito entre a OMC e a Convenção Sobre Diversidade Biológica tem sido aquele que se refere à propriedade intelectual, opondo de um lado o Tratado sobre Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual da OMC e os tratados de meio ambiente voltados para a proteção da biodiversidade e dos conhecimentos coletivos como a Convenção sobre Diversidade Biológica (KWEITEL, SANCHEZ 2007). O Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura, aprovado em 2004, embora reconheça o direito dos agricultores a guardar, usar e trocar sementes, não lhes reconhece tais direitos como direitos humanos e tampouco estabelece regras internacionais para protegê-los (SANTILLI, 2005). O avanço sobre os conhecimentos agrícolas visando a sua privatização, em particular daqueles referentes a sementes e variedades de plantas motivaram a Via Campesina a reivindicar junto à ONU a elaboração de um tratado sobre direito dos agricultores.

Fases da diplomacia descentralizada.....

Grosso modo, seria possível dividir as quatro últimas décadas das negociações ambientais em meio ambiente em três fases de acordo às suas características e resultados, aí incluindo-se a participação dos atores estatais, sociedade civil e setor empresarial.

O período composto pela década de 70, 80 e pela metade da década de 90 correspondeu à fase em que se criam e se desenvolvem as teorias, conhecimentos, princípios, políticas mais gerais e órgãos encarregados do meio ambiente, sendo assinada a maioria dos acordos ambientais importantes. Os funcionários da ONU desempenham, nessa fase, um papel fundamental, juntamente com técnicos de muitos países e ONGs (RIBEIRO 2005; SILVA 2010 et VIEIRA 2001). Os grandes progressos dessa época podem ser atribuídos em parte, paradoxalmente, ao fato de que o meio ambiente ainda não se tornara um elemento importante da agenda da maioria dos países (LISBOA, 2009). Assim, diplomatas, técnicos e entidades da sociedade civil desfrutaram de um maior espaço de manobra, alcançando consensos consideráveis em torno de políticas que posteriormente encontrarão grande dificuldade em serem implementadas devido a resistências locais e mesmo internacionais.

Joanesburgo, em 2002, com seus modestíssimos resultados assinala a entrada em uma fase de estagnação nas negociações internacionais de meio ambiente. O deslocamento da atenção mundial da questão ambien-

tal para os riscos do terrorismo após o 11 de setembro, a maior dimensão dos desafios, a interferência cada vez mais forte das empresas são algumas das causas desta estagnação. Outros sinais da debilidade das negociações foram a aprovação de acordos bilaterais de tipo não vinculante, bem como o claro desvio da temática ambiental para a temática da pobreza.

Uma nova fase parece se iniciar com a ampla mobilização de movimentos sociais de base articulados por meio de amplas redes internacionais em torno a temas de justiça ambiental. Desde Seattle e do surgimento do Fórum Social Mundial temos visto a crescente participação de movimentos sociais locais e regionais no chamado movimento antiglobalização, mas Copenhague 2010 foi a primeira vez em que um número considerável de movimentos sociais de todo o planeta compareceu a uma reunião como essa (ABRANCHES 2010). O fracasso dessa reunião e o grau de radicalização dos movimentos sociais marcou o início de uma fase de crescente confronto entre a Sociedade Civil e os governos nacionais no que tange às questões ambientais, em particular no que tem a ver com a justiça climática, a proteção dos modos de vida dos povos indígenas e das populações tradicionais.

O desencontro entre as organizações e movimentos sociais da Sociedade Civil de um lado e seus governos, órgãos intergovernamentais e empresas do outro parece ter atingido um novo patamar durante a Rio+20, em junho de 2012. Enquanto governos, o PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE e empresas desenvolveram estudos e defenderam propostas de instrumentos de mercado para lidar com os desafios ambientais, ONGs e movimentos sociais denunciavam tais políticas como estratégias do capitalismo global visando garantir a continuidade de seu modo de produção e consumo insustentáveis ambientalmente. Ao longo do ano 2011, nas discussões preparatórias para a Rio+20, o fosso entre essas duas visões foi se aprofundando e, portanto, a Rio+20, só não decepcionou mais, porque seu fracasso já era claramente esperado, às suas vésperas.

Em resumo, à diferença de 1992, quando houve uma convergência inesperada para muitos entre governos e movimentos sociais, a Rio+20 foi o marco de uma divergência radical. Se, e quando haverá novamente uma convergência, não é possível prever. Por algum tempo, certamente estes dois decisivos atores da política ambiental internacional caminharão separados, até que os movimentos sociais sejam capazes de tornar mais consistentes as suas propostas e transformá-las em uma agenda política concreta, pressionando sociedades e governos a assumi-las, como ocorreu na ECO-92. Mas tal consenso mínimo será agora muito mais difícil, senão impossível de ser atingido, pois o que esses movimentos defendem hoje em dia, é o fim de uma economia produtivista e consumista, que acredita poder resolver grande parte dos problemas econômicos, políticos e ambientais do planeta por meio de um crescimento econômico que satisfaça a gregos e troianos, ou seja a capitalistas e populações excluídas. Tal perspectiva é incompatível com as limitações físicas do planeta, não havendo mecanismos de mercado e novas tecnologias que possam fechar essa equação (ALIER, SCHLÜPMANN, 1991; DUPAS, 2007; LISBOA 2009; PORTO-GONÇALVES 2006; TIEZZI 1988), sem que as condições

de sobrevivência da espécie humana sejam profundamente prejudicadas .

Assim, ingressamos em um período das negociações internacionais em meio ambiente onde a mediocridade dos resultados possivelmente será a regra. A novidade passa a ser a presença ruidosa, rebelde e descontente de uma sociedade civil mundial diversificada, composta de organizações locais dos mais diversos matizes, mas crescentemente organizada em rede, apropriando-se das temáticas ambientais, tecendo seus próprios discursos e reivindicando uma ampliação do seu espaço de participação e intervenção nessas negociações.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. *Copenhague, Antes e Depois*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- ALIER, J.M., SCHLÜPMANN, K. *La Ecología y la Economía*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- ALVES, J.A.L. *Relações Internacionais e Temas Sociais: A década de conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- BAIL, C., FALKNER, R., & MARQUARD, H. (Org.). *The Cartagena Protocol on Biosafety: reconciling Trade in Biotechnology and Environment & Development*. Londres: Earthscan, 2002.
- CAUBET, C.G. *A Água Doce nas Relações Internacionais*. Barueri: Editora Manole, 2006.
- DUPAS, G. A Questão Ambiental e o Futuro da Humanidade. In: *Política Externa*, São Paulo, vol. 16, n.1, p.9-23, 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ONGs E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (FBOMS); VITAE CIVILIS INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO, MEIO AMBIENTE E PAZ. *Governança Ambiental Internacional: perspectivas, cenários e recomendações*, Brasília, [s.n.], 2007.
- GUIMARÃES, R., El Discreto Encanto de la Cumbre de la Tierra. Evaluación impresionista de Rio-92. In: *Nueva Sociedad*, Caracas, n.122, p.86-103, 1992.
- LEIS, H.R., Ambientalismo e Relações Internacionais na Rio-92. In: *Lua Nova*. São Paulo, n.31, p.79-97, 1993.
- LISBOA, M. *Ética e Cidadania Planetárias na Era Tecnológica: o caso da Proibição da Basileia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- LISBOA, M. Em Busca de uma Política Externa Brasileira de Meio Ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 16, n.2, p.44-52, 2002.
- KWEITEL, J., SANCHEZ, M. R. Participação da Sociedade Civil: comércio, saúde e meio ambiente na OMC – versus Comunidade Europeia: o caso dos pneus. In: *Cadernos Direito GV, Seminários*. São Paulo, nº17, maio 2007.
- M'GONIGLE, R. M. The Political Economy of Precaution. *Protecting Public Health & the Environment*. RAFFENSPERGER, C.; TICKNER, J. (Ed.), Washington D.C.: Island Press, 1999.
- NOGUEIRA, A.V. Brazil. In: BAIL, C., FALKNER, R., & MARQUARD, H. (Org.), *The Cartagena Protocol on Biosafety: reconciling Trade in Biotechnology and Environment & Development*. Londres: Earthscan, 2002. Cap.7, p.123-147.
- PORTO-GONÇALVES, C.W. *A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- RIBEIRO, W. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.
- RODRIGUEZ, S., Estrategias Cambiantes y Combinadas para Consolidar la Propiedad Intelectual sobre la Vida y el Conocimiento. In: FRANK AUGSTEN et al. *Un Mundo Patentado? La Privatización de la Vida y del Conocimiento*. Córdoba: FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, p.56-67.
- SANCHEZ, M.R. Breves Considerações sobre os Mecanismos de Participação de ONGs na OMC. In: *Sur: revista internacional de direitos humanos*. São Paulo, n.4, 2006.
- SANTILLI, J. *Agrobiodiversidade e Direito dos Agricultores*. Peirópolis, IEB. São Paulo: 2005.
- SILVA, S.T. da. *O Direito Internacional Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SOUZA, M. de, Os Recursos Hídricos e a Agenda Social das Relações Internacionais. In: SOUZA, M. de. (Org.) *A Agenda Social das Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora PUCMinas, 2005, Cap.2 p.48-83.

TIEZZI, E. *Tempos Históricos, Tempos Biológicos*. São Paulo: Nobel, 1988.

VEIGA, E. da. *Desenvolvimento Sustentável, O Desafio do Século XXI*. São Paulo: Garamond, 2005.

VIEIRA, L. *Os Argonautas da Cidadania. A Sociedade Civil na Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, L., *Cidadania e Globalização*, Rio de Janeiro, Record, 1997.

VILLA, R.D., Agenda Ecológica Global e Regimes Internacionais do Meio Ambiente. In: SOUZA, M. de. (Org.) *A Agenda Social das Relações Internacionais*, Belo Horizonte, Editora PUCMinas, 2005, Cap.5.

VILLA, R. D. Insegurança Internacional: Novos Atores e a Ampliação da Agenda. In: *Lua Nova*. São Paulo. N. 34, p. 71 a 86, 1994.