Ano 4, n. 12, 2011
Seção Artigos
16/11/2012

O multilateralismo foi mais uma vítima na Rio+20?

Ronaldo Goulart Duarte

Ronaldo Goulart Duarte é professor assistente do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira e integrante do Grupo de Pesquisa em Educação Geográfica (GPEG), ambos na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, é autor de livros didáticos e paradidáticos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, nome oficial da Rio+20, foi avaliada por muitos analistas como uma grande decepção, em função da ausência nessa cúpula de qualquer compromisso ambiental relevante por parte do conjunto de países que compõem o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). De fato, não foi assinado nenhum tratado contendo metas claras e prazos para atingi-las. Nenhuma das grandes expectativas se concretizou. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) não foi transformado em agência da ONU, o que resultaria em mais verbas para a sua atuação; o tratado para a preservação da biodiversidade dos oceanos não foi assinado; o fundo ambiental de US$ 30 bilhões não foi criado. Os representantes dos 193 países presentes à Conferência sequer conseguiram chegar a uma definição do que é economia verde, isso apenas para citar algumas decisões importantes esperadas para o evento.

Por conta de frustrações como essas, muitos começaram a se referir ao encontro como "Rio menos 20". Não é que não tenha havido avanços com a Conferência. Eles existiram, porém ficaram muito aquém do esperado pelos que militam na causa ambiental. E por que havia tanta expectativa, se a história recente das conferências da ONU sobre o meio ambiente tem sido marcada por uma sucessão de fracassos? Talvez seja porque uma boa parcela da opinião pública mundial ainda não se deu conta de que estamos em uma curva descendente do multilateralismo internacional, especialmente no que tange aos compromissos que envolvem a relação sociedade-natureza. Muitos ainda estão impregnados pela fase ascendente do multilateralismo ambiental. Nesse sentido, talvez faça sentido falar de "Rio menos 20", ou até menos 30.

Nas relações internacionais, o multilateralismo pode ser entendido como a situação em que os países trabalham e tomam decisões em conjunto, baseados no consenso entre os participantes. Se fizermos uma breve retrospectiva, veremos que já houve motivos mais sólidos para sermos otimistas em relação a grandes compromissos ambientais internacionais do que há hoje, pelo menos quanto ao curto e ao médio prazos.

Antes de tudo, não se pode esquecer que a existência de um sistema internacional abrangendo praticamente a totalidade dos estados-nacionais é algo muito recente na história. A ONU foi criada em 1945, sob os escombros da Segunda Guerra Mundial e com a responsabilidade de obter sucesso onde sua antecessora, a Liga das Nações (criada em 1919), fracassou. A entidade começou com 51 membros fundadores, ainda que se precise considerar que o número de países independentes era muito menor em 1945 do que nos dias de hoje. No entanto, países como Espanha, Portugal, Finlândia, Suécia e Suíça ficaram de fora, para citar alguns exemplos. Só com o processo de descolonização asiática e africana, cujo auge ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, a ONU de fato se torna um organismo multilateral, que reúne a absoluta maioria dos países e povos do planeta. Em outras palavras, estamos falando das últimas quatro décadas da história da humanidade.

Essa ampliação da representatividade global da ONU foi simultânea ao que pode ser considerado o grande ponto de inflexão no tocante à consciência ambiental mundial: a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, no ano de 1972. Pela primeira vez, os problemas de degradação do meio ambiente provocados pelo crescimento econômico foram percebidos como um problema global. Nas décadas anteriores a essa reunião, os problemas ambientais eram tratados como questões pontuais das áreas urbano-industriais do mundo, fundamentalmente nos países desenvolvidos.

Nessa mesma época, os cientistas do chamado "Clube de Roma" divulgaram o famoso "Relatório *Meadows*", intitulado "Limites do Crescimento", no qual eram feitas diversas projeções acerca da iminência do esgotamento de diversos recursos naturais. Esse trabalho foi seguido de vários outros, como os de Nikolaas Tinbergen (1978) e de Alexander Laszlo (1977). A despeito dos equívocos cometidos nessas projeções, elas tiveram o mérito de despertar a consciência mundial de que nosso planeta é finito e também de que, se a escala de interferência do homem sobre a natureza mudou, a escala de negociação e de articulação na qual ocorrem as soluções deveria mudar também. Cresceu assim a compreensão de que só no âmbito do multilateralismo nas Nações Unidas seria possível enfrentar os novos desafios. A partir daí, as negociações e conferências da entidade sobre o tema tornaram-se depositárias das esperanças mundiais para equacionar a relação homem-meio. Não é a casual que o PNUMA tenha sido criado já no final de 1972. A Declaração da Conferência de Estocolmo deixa isso claro no item 6:

> *Chegamos a um ponto na História em que devemos moldar nossas ações em todo o mundo, com maior atenção para as consequências ambientais. Através da ignorância ou da indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao meio ambiente, do qual nossa vida e bem-estar dependem. Por outro lado, através do maior conhecimento e de ações mais sábias, podemos conquistar uma vida melhor para nós e para a posteridade, com um meio ambiente em sintonia com as necessidades e esperanças humanas... (Disponível em http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/. Acesso em 12/07/2012.)*

No início da década de 1980, o Secretário Geral da ONU convocou a médica e ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, para presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em 1987, a Comissão publicou o famoso relatório "Nosso Futuro Comum", o qual, como o título sugere, analisa e propõe medidas de caráter global para fazer frente às questões relativas ao meio ambiente. Particularmente relevante foi a elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável, definido como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades".

Paralelamente a tudo isso, foi elaborado o "Protocolo de Montreal", negociado na primeira metade dos anos de 1980, acordado na Conferência de Viena (1985), aberto para adesões em 1987, e que entrou em vigor a partir de 1989. Pelo tratado, os países signatários comprometeram-se a substituir em seus processos industriais as substâncias que estariam contribuindo para a formação do chamado "buraco da camada de ozônio" na estratosfera. Em que pesem os interesses econômicos de grandes empresas em substituir substâncias com patentes caducas por substâncias com patentes recentes, o fato concreto é que mais de 150 países assinaram o documento, fazendo com que o ex-secretário-geral da ONU, o ganês Kofi Annan, afirmasse que talvez esse tenha sido o mais bem-sucedido acordo internacional da história.

Tudo isso reforçou a perspectiva de que a solução para os problemas ambientais estaria em grandes acordos de alcance global pactuados em encontros e conferências no âmbito do sistema ONU. É nesse clima que, vinte anos após Estocolmo, foi realizada a Rio-92, a Cúpula da Terra, como ficou conhecida. Em um mundo que estava encerrando a Guerra Fria, a importância da Conferência pode ser avaliada pela participação de representantes de mais de 180 países e pela presença de mais de cem chefes de Estado.

Diversos acordos e documentos relevantes foram assinados, tais como as convenções da Biodiversidade, da Desertificação e das Mudanças Climáticas, a Carta da Terra (definida como uma declaração de princípios fundamentais para a construção de uma sociedade que seja justa, sustentável e pacífica) e a Agenda 21. Este último propõe um programa de ações abrangentes para ser adotado nas escalas global, nacional e local, com o objetivo de estimular, a partir do século XXI, a adoção de um novo modelo de desenvolvimento.

É possível afirmar que a Rio-92 ou ECO-92 foi o auge da tendência ascendente do multilateralismo como solução para superar os dilemas ambientais do planeta. Daí em diante, entramos em uma fase de declínio. Em linhas gerais, podem-se apresentar, como principal explicação para isso, as grandes mudanças da geopolítica mundial ocorridas na década de 1990. O fim da Guerra Fria significou a substituição de um mundo bipolar por outro simultaneamente multipolar e unipolar. Multipolar em termos econômicos, com a ascensão da União Europeia, do Japão e, na década seguinte, da China, como grandes polos de poder econômico mundial, rivalizando com os Estados Unidos. Unipolar porque os norte-americanos tornaram-se o único país capaz de fazer valer, pela força militar, os seus interesses em qualquer lugar do mundo (em mais de um lugar, se necessário). Essa nova realidade fez com que a antiga superpotência enveredasse cada vez mais pelo caminho do unilateralismo, no que teve muitas vezes a companhia de regimes autoritários e democracias claudicantes, como a China e a Rússia, apenas para citar dois dos mais importantes.

A primeira "vítima" dessa nova realidade foi o Protocolo de Quioto. Resultado de negociações que começaram no final dos anos de 1980 e que ganharam substância com a Convenção das Mudanças Climáticas, assinada na Rio-92, o documento foi aberto para assinaturas em 1997. Os Estados Unidos nunca ratificaram o acordo, sob alegações que vão da inconsistência das evidências científicas da responsabilidade humana no aquecimento global até a necessidade de gerar emprego e renda para a economia do país. Outro importante país que não ratificou o protocolo foi a Austrália. Como o acordo impunha metas apenas para os países de industrialização clássica, deixando de fora da obrigatoriedade países como China e Brasil, a ausência de um país como os Estados Unidos tornou-o pouco efetivo. O documento só entrou em vigor de fato em 2005, quando, após a ratificação pela Rússia, atingiu-se o patamar de um conjunto de países responsáveis por cerca de 55% das emissões globais de gases de efeito estufa.

Em 2002, na Conferência de Johanesburgo (Rio+10), o contexto da nova geopolítica mundial se fez sentir, e a política norte-americana do "cada um por si" prevaleceu. Não que os americanos tenham sido os únicos vilões da história. O regime chinês, por exemplo, cuja sustentação política depende da prosperidade econômica, não se moveu em favor de um multilateralismo mais efetivo. Diversos países fizeram o mesmo, desde grandes exportadores de petróleo, até países industrializados mais alinhados com o liberalismo econômico. A Conferência não produziu nenhum marco significativo.

Como resultado desse quadro hostil a compromissos efetivos com o meio ambiente, a década que antecedeu a Rio+20 não conheceu qualquer

grande acordo internacional no setor. Por mais que as evidências das causalidades sociais do aquecimento global tenham se avolumado, as Conferências das Partes (COP) se sucederam sempre como fracassos repetitivos.

Mesmo com todo esse retrospecto, a Rio+20 conseguiu a façanha de ficar muito aquém do esperado. A expectativa de uma Convenção dos Oceanos, que normatizasse a preservação da biodiversidade em águas internacionais (64% dos oceanos), não se concluiu, principalmente pela oposição dos E.U.A. e do Japão. O Fundo de US$ 30 bilhões não decolou, abatido principalmente pelo veto norte-americano. Enquanto isso, os governos nacionais vêm despejando trilhões de dólares para salvar o sistema financeiro e os gastos mundiais com armamentos ultrapassam a marca de 1,7 trilhão de dólares. É o triunfo da agenda local sobre a agenda global. Só uma robusta mobilização da população mundial, através dos movimentos da sociedade civil organizada, será capaz de empurrar os governantes para submeter o unilateralismo político econômico ao multilateralismo socioambiental. Se houver tempo para isso.