

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LAURA MARIA LOSS SCHWARZ

O Processo Internacional de Elaboração de Políticas para as
Florestas

Porto Alegre
2008

Laura Maria Loss Schwarz

O Processo Internacional de Elaboração de Políticas para as Florestas

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre
2008

Para Waclaw e Maria Felicidade.

Resumo

O processo internacional de discussão sobre orientações e programas voltados à conservação das florestas iniciado na década de 1990 foi influenciado pelos resultados das conferências internacionais sobre meio ambiente e pelos efeitos da globalização neoliberal. Esta dissertação examina a repercussão dessas inter-relações nas políticas de conservação florestal que vêm sendo implementadas e defendidas por diferentes atores, as quais valorizam a participação da sociedade civil e do mercado na gestão ambiental e promovem os interesses econômicos do setor florestal. Faz também uma avaliação crítica dos limites das teorias tradicionalmente utilizadas para a compreensão dos processos internacionais de elaboração de políticas para o meio ambiente e florestas (que utilizam principalmente os conceitos de regime internacional e governança global em suas análises), apontando para a necessidade de se colocar em destaque o caráter conflitivo e desigual do sistema no interior do qual essas políticas são pensadas.

Palavras-chave: Florestas. Plantações de Árvores. Regimes Internacionais. Política Ambiental Global. Governança Ambiental Privada. Regulação pelo Mercado.

Abstract

The international discussion on programs and guidelines for forest conservation which began in the early nineties was influenced by the results of the international environmental conferences and by the effects of neoliberal globalization. This dissertation examines the repercussion of these interrelationships over the forest conservation policies that have been implemented and supported by different actors, which value the civil society and market participation in environmental management and promotes the forest sector economic interests. It also critically evaluates the limits of the theories traditionally employed to the comprehension of the international environmental policy-making process (which primarily use the concepts of international regime and global governance in their analyses), indicating the need of emphasizing the contentious and unequal character of the system within which these policies are thought.

Key words: Forests. Tree Plantations. International Regimes. Global Environmental Politics. Private Environmental Governance. Market Regulation.

Lista de Siglas

CDB: Convenção sobre Diversidade Biológica

CDS: Comissão de Desenvolvimento Sustentável

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIB: Comitê Internacional de Madeira (*Comité International du Bois*)

CIFOR: Centro para Pesquisa Florestal Internacional (*Center for International Forestry Research*)

CIS: Centro Internacional de Silvicultura (*Centre Internationale de Silviculture*)

CITES: Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (*Convention on International Trade in Endangered Species*)

CNUMAD: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COFO: Comitê sobre Silvicultura da FAO (*FAO Committee on Forestry*)

COP: Conferências das Partes da Convenção (*Conference of Parties*)

CPF: Parceria Colaborativa sobre Florestas (*Collaborative Partnership on Forests*)

CQMC: Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática

DAC: Departamento de Assistência ao Desenvolvimento da OECD (*OECD Development Assistance Committee*)

ECOSOC: Conselho Econômico e Social da ONU (*Economic and Social Council*)

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)

FMI: Fundo Monetário Internacional

FSC: Conselho de Manejo Florestal (*Forest Stewardship Council*)

GATT: Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

GEF: Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility*)

IDA: Associação Internacional de Desenvolvimento (*International Development Association*)

IFF: Fórum Intergovernamental sobre Florestas (*Intergovernmental Forum on Forests*)

IIA: Instituto Internacional de Agricultura (*International Institute of Agriculture*)

IPCC: Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)

IPF: Painel Intergovernamental sobre Florestas (*Intergovernmental Panel on Forests*)

ITTA: Acordo Internacional sobre Madeira Tropical (*International Tropical Timber Agreement*)

ITFF: *Interagency Task Force on Forests*

ITTO: Organização Internacional de Madeiras Tropicais (*International Tropical Timber Organization*)

IUCN: *International Union for Conservation of Nature* ou *World Conservation Union*

IUFRO: União Internacional de Organizações de Pesquisa Florestal (*International Union of Forest Research Organizations*)

MDL: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MIT: Instituto de Tecnologia de Massachusetts (*Massachusetts Institute of Technology*)

NOEI: Nova Ordem Econômica Internacional

ODA: Assistência Oficial ao Desenvolvimento (*Official Development Assistance*)

OECD: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

OMC: Organização Mundial do Comércio

OMM: Organização Meteorológica Mundial

ONG: Organização Não-Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

OTCA: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

REDD: *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*

SBS: Sociedade Brasileira de Silvicultura

SEMA: Secretaria Especial de Meio Ambiente

TFAP: Plano de Ação para a Silvicultura Tropical (*Tropical Forestry Action Plan*)

TRIPS Agreement: Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*)

TWAIL: Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional (*Third World Approaches to International Law*)

UNCCD: Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação (*United Nations Conference to Combat Desertification*)

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
(*United Nations Conference on Trade and Development*)

UNFF: Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (*United Nations Forum on Forests*)

WRI: *World Resources Institute*

WRM: Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais (*World Rainforest Movement*)

WWF: *World Wide Fund for Nature*

Lista de Quadros e Tabelas

1 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972).....	23
2 - Fases Históricas da Internacionalização do Meio Ambiente.....	25
3 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).....	26
4 - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002).....	27
5 - Declaração do Rio.....	29
6 - Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987).....	31
7 - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (1992) e Protocolo de Quioto (1997).....	31
8 - Uma visão mundial sobre a emissão de CO2 por pessoa em relação à população.....	32
9 - Convenção sobre Diversidade Biológica (1992).....	39
10 - Décadas da ONU para o Desenvolvimento.....	45
11 - Exemplos de disposições sobre Assistência Financeira, Transferência de Tecnologia e Comércio nos Instrumentos Internacionais relacionados ao Meio Ambiente.....	50
12 - O Comércio de Direitos de Poluição.....	53
13 - Paradigmas de Conservação Florestal.....	67
14 - Histórico da Criação do Departamento de Silvicultura da FAO.....	71
15 - Propostas de Instrumentos para Conservação das Florestas.....	76
16 - O <i>Forest Stewardship Council – FSC</i>	82
17 - Escolas que influenciam o estudo dos regimes internacionais.....	93

Lista de Ilustrações

Figura 1. Valor líquido de Assistência Oficial ao Desenvolvimento proveniente dos membros do DAC/OECD entre 1970-2005 e simulações Secretariado do DAC para 2006-2010.....	47
Figura 2. Florestas Primárias há 8.000 anos atrás e em 2003.....	74
Figura 3. As Florestas do Mundo.....	136
Figura 4. Dez países com a maior área de florestas.....	136
Figura 5. Dez países com a maior área de florestas primárias.....	137
Figura 6. Países com grandes “mudanças líquidas” em sua área florestal 2000-2005.....	138
Figura 7. Dez países com a maior área de plantações de árvores destinadas a produção.....	139
Figura 8. Dez países com a maior área de plantações de árvores destinadas a proteção.....	139
Figura 9. Exportações Globais de Produtos Florestais 1990-2004.....	140
Figura 10. Tendência na balança comercial de produtos florestais por região.....	141
Figura 11. Tendências em valor adicionado no setor florestal.....	142

Sumário

INTRODUÇÃO	12
1 O MEIO AMBIENTE NA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL	
1.1 DIFERENTES INTERPRETAÇÕES A RESPEITO DA CRISE AMBIENTAL.....	18
1.2 AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.....	23
1.3 O CONFRONTO NORTE-SUL E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS NEGOCIAÇÕES SOBRE MEIO AMBIENTE.....	28
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
2 ATORES, INSTITUIÇÕES E MECANISMOS RELACIONADOS À CONSERVAÇÃO DAS FLORESTAS	
2.1 AS DISPUTAS EM TORNO DE UM CONCEITO DE FLORESTA.....	57
2.2 O DESENVOLVIMENTO DE UMA CIÊNCIA DA CONSERVAÇÃO FLORESTAL.....	63
2.3 INSTITUIÇÕES, PLANOS E POLÍTICAS PARA CONSERVAÇÃO DAS FLORESTAS.....	68
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
3 A ANÁLISE DOS PROBLEMAS RELACIONADOS ÀS FLORESTAS PELA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	
3.1 A ABORDAGEM TEÓRICA DA CRISE AMBIENTAL.....	86
3.2 AS PRINCIPAIS ANÁLISES A RESPEITO DA GESTÃO GLOBAL DAS FLORESTAS.....	102
3.3 ALGUMAS QUESTÕES NÃO CONSIDERADAS PELA LITERATURA SOBRE POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL.....	110
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	127
ANEXO	136

Introdução

A exploração dos recursos florestais (madeira, corantes, especiarias, etc.) sempre teve grande importância econômica, sendo elemento integrante de projetos de desenvolvimento de diversos países. Em função disso, grande parte das florestas tem sido mantida, historicamente, como propriedade estatal, e sua gestão definida de acordo com “interesses nacionais”. Há bastante tempo diferentes governos passaram a elaborar regras para determinar não apenas as formas de exploração dessas áreas públicas, mas também para definir quais os grupos teriam o direito de utilizá-las – o que recorrentemente ocasionou a restrição de uso a alguns ocupantes tradicionais –, assim como regular a utilização dos recursos florestais em áreas privadas.

Num primeiro momento, a gestão das florestas foi planejada essencialmente sob uma ótica semelhante a das políticas agrícolas, ou seja, as preocupações sobre o manejo florestal diziam respeito sobretudo à produtividade do setor florestal, o que resultava no tratamento das florestas como fonte de diferentes matérias-primas, não como ecossistemas que precisavam de proteção. Entretanto, quando os grupos ambientalistas começaram a ocupar espaço no cenário político, a administração florestal precisou se adaptar às novas demandas elaboradas por esses atores, as quais alcançaram grande repercussão na segunda metade do século XX. Em vista disso, as florestas passaram a ser vistas também como ecossistemas complexos que, além de fornecer recursos valorizados economicamente, prestam uma série de “serviços” importantes aos quais o mercado não atribui nenhum valor.

Assim, especialmente a partir da década de 1970, os Estados foram pressionados a realizar mudanças em seus projetos de gestão florestal. No que se refere principalmente aos países em desenvolvimento, as preocupações relativas à preservação ambiental, ao serem incorporadas às políticas florestais, passaram a representar novas restrições aos usos e destinações das áreas de floresta, ocasionando uma série de conflitos entre populações tradicionais presentes nesses territórios, grupos ambientalistas e setores econômicos ligados à exploração dos recursos florestais ou interessados em fazer avançar a fronteira da produção agropecuária.

Com a valorização das funções ambientais das florestas, sua exploração deixou de ser vista como um problema eminentemente nacional, passando a ser abordada em fóruns internacionais sobre meio ambiente, especialmente no início da década de 1990. Contudo, até

o momento, das discussões sobre florestas realizadas nesses fóruns não resultou nenhuma regulamentação que se sobreponha às políticas florestais elaboradas nacionalmente. Em outras palavras, embora o tema das florestas tenha alcançado o *status* de questão “global”, as decisões mais importantes sobre seu uso e preservação ainda são tomadas no âmbito político de cada país.

Todavia, disso não se pode concluir que não exista nenhuma relação entre os diferentes projetos nacionais de gestão florestal. O processo internacional, iniciado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) de 1992, em que se vem debatendo o tema das florestas, embora não tenha produzido um instrumento legal apto a homogeneizar ou padronizar as políticas nacionais relativas a essa questão, não pode simplesmente ser ignorado. Como dessas discussões têm participado uma série de atores e instituições relevantes para o tratamento do problema, é razoável imaginar que delas devam surgir idéias e projetos que acabem sendo incorporados às políticas florestais de cada país. Ou seja, é possível buscar identificar nesse processo algumas tendências e diretrizes que passam a influenciar a elaboração de estratégias domésticas para o manejo das florestas.

Quando iniciamos esta pesquisa, nosso objetivo era analisar qual o tipo e grau de influência que a agenda para o setor florestal brasileiro elaborada pelo governo federal na década de 1990 recebia de agências multilaterais e fóruns internacionais vinculados ao tema das florestas¹. Contudo, enquanto realizávamos a coleta de dados, pudemos perceber que, antes de avaliar o impacto das negociações internacionais sobre florestas e meio ambiente nas políticas domésticas do Brasil, se fazia necessário compreender o que seriam essas

¹ Com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989, criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, e extinção do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado em 1967, as atividades florestais no Brasil deixaram de ser geridas sob a ótica e a influência predominante da política agrícola, já que o setor florestal foi incorporado à administração ambiental. Entretanto, a partir da segunda metade dos anos 90, retomaram força as discussões em torno da abordagem de recursos florestais como recursos produtivos. Em 1996, o governo brasileiro acordou com a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) a elaboração e execução de um projeto intitulado Agenda Positiva para o Setor Florestal Brasileiro – 1997/2001, com o objetivo de desenvolver políticas e ações de incentivo ao setor florestal. Na reestruturação do Ministério do Meio Ambiente realizada em 1999, foi criada a Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Em abril de 2000 foi criado o Programa Nacional de Florestas (PNF). No mesmo ano teve início o Programa Florestar, que tinha como objetivo aumentar a oferta de produtos e subprodutos florestais oriundos de áreas plantadas e manejadas. Por fim, em março de 2006 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que prevê a criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e de um Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Sobre isto, ver *Proyecto Informacion Y Analisis Para El Manejo Forestal Sostenible: Integrando Esfuerzos Nacionales E Internacionales En 13 Paises Tropicales En America Latina* (Gep/Rla/133/Ec). Instituciones Forestales – Brasil. Caso brasileiro analisado por Helio Dos Santos Pereira - Mayo De 2001 – Santiago – Chile. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/proyecto/rla133ec/IF-pdf/IF%20Bra.PDF>. Consulta em 20/10/2006. Ver também a página do Ministério do Meio Ambiente na Internet: <http://www.mma.gov.br>. Sobre o Projeto Florestar, conferir: www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/065/prog065.htm.

negociações e que atores e interesses estariam envolvidos nesse processo. Em vista disso, voltamos nosso foco para um ponto diferente daquele que deu início a nossa investigação. Em outras palavras, a possível influência das orientações e políticas discutidas em fóruns e agências intergovernamentais nas políticas nacionais deixou de ser nosso objeto de análise. Ainda assim, essa preocupação permanece presente nesta dissertação, agora como uma das justificativas para a relevância do estudo que realizamos.

Desse modo, o objetivo desta pesquisa passou a ser o de tornar compreensível o processo internacional de discussão e elaboração de orientações e projetos voltados ao setor florestal iniciado na década de 1990 – que ocorre em múltiplas arenas e do qual participam diversos tipos de atores (governos, organizações não governamentais, organizações internacionais, etc.) – a fim de elucidar as principais características das políticas florestais a ele associadas.

Num primeiro momento, consideramos analisar apenas as ações e idéias desenvolvidas no âmbito dos fóruns e agências que tratavam especificamente da questão das florestas – FAO, Comitês que discutiram o tema no processo preparatório à CNUMAD, Painel e Fórum Intergovernamental sobre Florestas da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU (IPF e IFF) e Fórum sobre Florestas (UNFF), ligado à Comissão Econômica e Social da ONU. Entretanto, logo pudemos perceber que essa abordagem deixaria de levar em consideração uma série de outros desenvolvimentos paralelos cuja compreensão nos parece fundamental para explicar de forma mais correta os rumos tomados pelas discussões sobre florestas. Em outras palavras, sentimos a necessidade de estudar também o contexto mais amplo em que esse tema foi debatido, que é o das negociações internacionais sobre meio ambiente iniciadas na década de 1970.

Assim, buscamos identificar quais foram as principais idéias e agendas emanadas dessas negociações e que acabaram por influenciar os debates mais específicos sobre florestas, tal como o conceito de desenvolvimento sustentável, que é referência para a elaboração do conceito de manejo florestal sustentável. Como partimos do princípio de que as idéias não são autônomas – isto é, elas são vinculadas a indivíduos e relações sociais – entendemos que, para compreender o real sentido das discussões internacionais sobre meio ambiente realizadas nas últimas quatro décadas, é fundamental levar em consideração os conflitos que as moldaram. Dito de outra forma, para compreender o significado das idéias e conceitos que se destacam no contexto das negociações ambientais, devemos analisar que atores e pretensões estiveram por trás de sua elaboração. Por isso, além de destacar os conceitos, princípios e orientações originados nos debates sobre florestas e outros temas

relacionados ao meio ambiente e identificar os principais fóruns em que estas discussões foram realizadas, também consideramos importante abordar alguns interesses e disputas que determinaram o seu conteúdo e significação.

Outro pressuposto que adotamos é o de que o tema de preservação ambiental está necessariamente ligado a questões econômicas, já que discutir as causas da degradação ecológica implica analisar características das esferas de produção, circulação e consumo de mercadorias. Afinal, o estabelecimento de restrições à exploração dos recursos naturais em nome de preocupações com o meio ambiente traz uma série de conseqüências ao crescimento econômico. Sendo assim, embora se possa defender que essas restrições sejam importantes ou mesmo fundamentais, não é possível ignorar seus impactos, sob pena de obtermos uma compreensão bastante distorcida das negociações internacionais sobre meio ambiente e florestas.

Essa relação entre meio ambiente e economia pode ser compreendida de modos distintos por diferentes grupos, levando-os a propor soluções para a crise ambiental influenciados por essas percepções singulares e também pelos interesses e valores que consideram importantes. No primeiro capítulo apresentaremos algumas dessas visões, que influenciaram de modo decisivo os debates travados nos fóruns que abordaram a temática ambiental. Discutiremos a história da elaboração e afirmação do conceito de desenvolvimento sustentável no contexto das três grandes convenções internacionais sobre meio ambiente das Nações Unidas, realizadas em 1972, 1992 e 2002. Veremos que, por trás dessa idéia, manifesta-se a resistência oposta pelos países em desenvolvimento a restrições ao seu crescimento econômico.

No capítulo 1, nosso objetivo é destacar as preocupações de ordem econômica que marcaram o debate mais geral sobre meio ambiente. Por isso, trouxemos para o centro da análise o conflito que caracterizou as relações Norte – Sul especialmente no período compreendido entre as Conferências de Estocolmo e Joanesburgo. Tendo esse confronto como referência, poderemos compreender a gênese de alguns princípios que caracterizam as negociações ambientais no âmbito da ONU (soberania sobre recursos naturais, responsabilidades comuns mas diferenciadas, etc.) e de conceitos que já foram incorporados ao nosso cotidiano (além do já mencionado desenvolvimento sustentável, destaca-se a noção de patrimônio comum da humanidade). Também no primeiro capítulo analisaremos como as orientações econômicas do neoliberalismo – difundidas nos fóruns internacionais sobre o meio ambiente principalmente pelos Estados Unidos – afetaram as demandas tradicionalmente feitas pelos países em desenvolvimento nesses espaços de negociação, como

as que requerem transferência de tecnologia e de recursos financeiros do Norte para o Sul. Ainda veremos como estas mesmas influências ajudaram a redefinir os papéis dos atores relacionados aos esforços de preservação ambiental, desacreditando a capacidade estatal de proporcionar controle efetivo sobre os processos de degradação e defendendo o repasse dessa responsabilidade ao mercado e à sociedade civil.

Após apresentarmos o contexto sócio-econômico em que se desenvolveu o debate internacional sobre meio ambiente, passaremos a analisar no capítulo 2 o tema específico das florestas. Inicialmente, discutiremos o conceito de floresta, buscando identificar em seus múltiplos significados algumas conseqüências para a elaboração de políticas florestais. Ao analisarmos as diferentes abordagens que as florestas recebem no interior do sistema das Nações Unidas, será possível perceber a dificuldade de entender a questão das florestas em sua complexidade se não olharmos para além dos fóruns específicos sobre o tema.

Nesse capítulo, o nosso objetivo é compreender os diferentes usos e funções atribuídos às florestas, o processo de expansão do setor florestal, os resultados da exploração econômica das florestas e as propostas elaboradas com vistas a sua conservação. Para tanto, faremos uma retomada da história do desenvolvimento da ciência florestal e do comércio internacional de produtos florestais. Veremos como os recursos extraídos das florestas possuem importância para a economia de diversos países (maiores detalhes constam no Anexo), fazendo com que a imposição de restrições à exploração florestal tenha repercussão negativa para relevantes grupos econômicos. Analisaremos as relações do setor florestal com instituições ligadas à silvicultura – a FAO, especialmente – a fim de compreender como estes grupos realizam a defesa e legitimação de suas práticas e interesses, tentando atribuir uma imagem “ecologicamente correta” à exploração comercial das florestas e à expansão das plantações de árvores.

Ainda no capítulo 2 analisaremos os desenvolvimentos das negociações internacionais sobre florestas e o surgimento de fóruns específicos para abordagem do tema. Buscaremos identificar os rumos tomados por essas negociações tendo como referência as tendências relativas ao tratamento da questão ambiental no âmbito das Nações Unidas, as quais são discutidas no primeiro capítulo. Destacaremos, entre as diferentes propostas para a conservação das florestas, aquelas que atribuem papel relevante ao mercado e aos consumidores de produtos florestais.

No terceiro capítulo nos concentraremos nas interpretações realizadas por pesquisadores do campo da política internacional sobre o cenário que buscamos descrever nos capítulos 1 e 2. O objetivo de recorrer a esses autores é o de tentar identificar que

contribuições eles podem trazer à compreensão do processo internacional de discussão e elaboração de orientações e projetos voltados ao setor florestal, que é o objeto desta dissertação. Primeiramente, veremos como a questão ambiental foi absorvida pelos estudos sobre as relações entre Estados, organismos internacionais e outros atores não-estatais. Faremos uma breve explicação a respeito das teorias sobre regimes internacionais e governança global, que são o ponto de partida de inúmeros estudos sobre o tema do meio ambiente, destacando seus pressupostos mais importantes. Na seqüência, veremos como essas teorias foram utilizadas por alguns autores para analisar determinados aspectos das negociações internacionais sobre florestas, investigando os problemas associados à formação de um regime internacional para o tema e o crescimento da regulação privada das práticas do setor florestal. Encerraremos o último capítulo fazendo considerações sobre questões não abordadas na análise dos autores consultados e avaliando criticamente as implicações práticas e teóricas de alguns de seus pressupostos.

Para a realização desta pesquisa recorreremos principalmente à internet. O acesso a boa parte do material utilizado foi proporcionado pelo portal de periódicos da CAPES (www.periodicos.capes.gov.br) e pela base de dados de livros eletrônicos E-BRARY (<http://site.ebrary.com>), que apenas podem ser consultados por usuários cadastrados, vinculados a alguma instituição de ensino e pesquisa. Os textos e documentos acessados em sítios de acesso livre, como o da FAO e do Fórum da ONU sobre Florestas, por exemplo, na maioria das vezes não estão disponíveis em língua portuguesa. Ou seja, as informações com as quais trabalhamos na elaboração desta dissertação, especialmente as que se referem aos atores e processos analisados no capítulo 2, não estão facilmente disponíveis ao público em geral.

Isso pode ser visto como um problema se consideramos que a elaboração de políticas florestais não é responsabilidade exclusiva da comunidade científica e do setor florestal. Afirmamos que, em função da importância que esses ecossistemas possuem para a vida humana e em vista das conseqüências que as políticas florestais acarretam para uma série de grupos sociais, o problema de definir *em benefício de quem, para quais fins e como as florestas devem ser usadas*, é político e não científico. Devido a essa natureza política, o maior número de pessoas deve ter a possibilidade de participar de tais decisões. E, para que isso seja possível, é fundamental a ampla divulgação de informações a respeito do tema. Essa convicção foi determinante para que decidíssemos elaborar a presente pesquisa e, assim, justifica a realização deste estudo.

Capítulo 1: O Meio Ambiente na Agenda Política Internacional

1.1. DIFERENTES INTERPRETAÇÕES A RESPEITO DA CRISE AMBIENTAL

O problema da degradação ambiental não é uma característica específica da sociedade contemporânea. Registros sobre as civilizações antigas do Médio Oriente reportam, por exemplo, problemas com o esgotamento do solo em função da agricultura, assim como a escassez de madeira decorrente do excessivo desmatamento. Posteriormente, o desenvolvimento tecnológico e o avanço da Revolução Industrial foram acompanhados de novos problemas ambientais, tal como a poluição do ar e rios, já observados no século XVII. Mas a simples e evidente constatação de que a natureza sempre sofreu o impacto das atividades humanas não nos permite concluir, como fazem alguns, que a crise ambiental hoje enfrentada pela humanidade não tenha nada de novo em sua configuração.

O século passado foi marcado pelo crescimento sem precedentes não apenas da população mundial, mas principalmente do consumo de massas. Novos produtos passaram a ser disponibilizados aos consumidores, modificando ao redor do mundo o estilo de vida de diferentes sociedades, introduzindo inclusive novos hábitos alimentares e culturais. Com essa expansão da produção, não apenas passou-se a utilizar os recursos naturais de modo mais intenso, mas também a liberar no meio ambiente uma série de novos poluentes muito mais tóxicos e perigosos.

Foi no período subsequente à Segunda Guerra Mundial que os ambientalistas conquistaram espaço para a divulgação de seus alertas a respeito da crise ecológica contemporânea. Enquanto parte da atenção se voltou para a organização da sociedade e da produção, alguns identificaram no *crescimento da população* pobre a explicação para os problemas ecológicos. É o caso, por exemplo, de William Vogt, autor do tratado neomalthusiano “O Caminho da Sobrevivência”, de 1948, Fairfield Osborn, que escreveu “Our Plundered Planet” também em 1948, e Paul Ehrlich, influenciado pelos anteriores, autor do livro “A Bomba Populacional”, sucesso de vendas lançado em 1968.

Segundo John Bellamy Foster, “a ressurreição de Malthus como um ecologista foi uma tentativa de dar à ecologia um caráter conservador e pró-capitalista ao invés de revolucionário”. E, para que isso fosse possível, o verdadeiro argumento da teoria

malthusiana teve que ser ignorado. Afinal, o próprio Thomas Malthus havia evitado o uso do termo “superpopulação” e enfatizado que sua teoria não estava relacionada a um eventual excesso de habitantes na Terra, mas sim à idéia de que existe uma constante pressão da população em relação ao suprimento de alimentos, algo que teria sempre ocorrido e sempre ocorreria. Ainda segundo Foster, a principal intenção dessa ressurreição de Malthus pelos neo-malthusianos seria a de fazer ressurgir a crença de que “todos os problemas cruciais da sociedade burguesa e, sem dúvida, do mundo, estariam ligados à superprocriação por parte dos pobres, e toda tentativa de ajudá-los diretamente, dado sua tendência inata ao vício e à miséria, apenas tornaria as coisas piores”².

Criticar as concepções neo-malthusianas não significa negar os desafios impostos pelo crescimento populacional, mas recusar-se a tratar a questão demográfica sob a perspectiva de leis naturais, assim como não aceitar a idéia – implícita nessas abordagens – de que a morte dos pobres é de alguma forma necessária e benéfica³. Somente assim é possível fugir da armadilha de buscar na mera contenção do crescimento populacional – política que pode ser fácil e perigosamente associada a idéias eugenistas – a solução para os problemas ambientais do planeta.

Outra abordagem possível ao problema da degradação da natureza é a que se faz pela perspectiva do *crescimento econômico dentro de um ambiente finito*, ou questão dos *limites do crescimento*, que foi levantada no início dos anos 70 por um grupo de pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT). Estes pesquisadores formularam, com a ajuda de computadores, modelos matemáticos focados no crescimento exponencial de demandas, as quais foram colocadas dentro de um ambiente finito. Embora o cálculo dos limites ao crescimento realizado por estes teóricos estivesse cheio de problemas e tenha sido por isso bastante criticado, ele evidenciava o truísmo – ignorado pela ciência econômica ortodoxa – de que a expansão infinita dentro de um ambiente finito é uma contradição em termos⁴.

² “Malthus's Essay on Population at Age 200”. IN: FOSTER, John Bellamy. *Ecology Against Capitalism*. New York: Montly Review Press, 2002. p. 141.

³ É o que extraímos, por exemplo, das palavras de William Vogt – citado por Foster, *idem*, p. 149 – quem chegou a afirmar que “uma das maiores vantagens nacionais do Chile, talvez a maior delas, é o seu índice de mortalidade” e também da seguinte declaração de Friederich Von Hayek: “Para um mundo baseado em idéias igualitárias, o problema da superpopulação é insolúvel. Se nos ocorresse garantir a vida de todos os que vêm ao mundo, em pouco tempo seríamos incapazes de cumprir nossa promessa. Para a superpopulação não há mais que um freio: que se conservem e multipliquem tão-somente os povos capazes de alimentar-se a si próprios”. Hayek é citado por MÁRMORA, Leopoldo. “A Ecologia como Parâmetro das Relações Norte-Sul: A Atual Discussão Alemã em Torno do Desenvolvimento Sustentável”. IN: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 1, jan\jun 1992. pp. 23-54.

⁴ Informações extraídas de Foster, *op. cit.*, p. 10.

Essa constatação, entretanto, não levou à elaboração de uma crítica voltada à redefinição qualitativa do crescimento econômico, nem buscou apontar as tensões existentes entre capitalismo e preservação do meio ambiente. Assim, o famoso livro “Os Limites do Crescimento: Um Relato para o Projeto do Clube de Roma sobre a Situação de Apuro da Humanidade”, publicado em 1971 e escrito por diversos autores sob a coordenação de D. H. Meadows⁵, propôs, de acordo com István Mészáros, a mera “eternização das graves desigualdades existentes, pelo congelamento fictício (e quixotesco) da produção capitalista global em um nível totalmente insustentável, culpando primordialmente o ‘crescimento populacional’ pelos problemas existentes”⁶. Dessa forma, ainda segundo o filósofo húngaro, a abordagem proposta, além de retornar ao problema da “superpopulação”, faz surgir uma falsa dicotomia “crescimento ou não-crescimento”, condenando de forma permanente, pela adoção da segunda opção, “a maioria esmagadora da humanidade às condições desumanas que hoje é forçada a suportar (...), quando se poderia criar uma alternativa”⁷.

Em resposta a essa proposta de congelamento do crescimento econômico, os países que viram seus projetos de desenvolvimento serem ameaçados impulsionaram a elaboração de um documento – o Relatório de Founex, intitulado Relatório sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente⁸ – destinado a fazer contraponto às propostas patrocinadas pelo Clube de Roma na Conferência de Estocolmo realizada em 1972. De acordo com esse relatório, nos países em desenvolvimento o problema ambiental não seria causado pelo modelo de desenvolvimento, como nos países ricos, mas sim pelo subdesenvolvimento e pela pobreza.

No início dos anos 80 outro relatório, conhecido como Relatório Brundtland, tentou superar as polarizações características da década anterior introduzindo o conceito de “desenvolvimento sustentável” no debate político internacional⁹. Nesse documento a poluição é vista como um problema não restrito aos países industrializados e subdesenvolvimento e

⁵ O livro, também conhecido como Relatório Meadows, baseou-se nos resultados do modelo desenvolvido no MIT pelo professor Jay Forrester.

⁶ MÉSZÁROS, István. “O socialismo no século XXI”. IN: *O Desafio e o Fardo do Tempo Histórico*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 248.

⁷ *Idem*, p. 249.

⁸ A Reunião de Founex realizou-se entre 4 e 12 de junho de 1971 e envolveu o trabalho de 27 especialistas, entre os quais o Embaixador brasileiro Miguel Ozório de Almeida (único diplomata presente), Enrique Iglesias (ligado ao economista argentino Raoul Prebisch) e Ignacy Sachs. Segundo André Aranha Corrêa do Lago, a presença de Iglesias e Miguel Ozório assegurou que o documento final refletisse a linha de pensamento da CEPAL (Comissão Econômica Regional da ONU para a América Latina), instituição na qual ambos tiveram papel importante. Ver LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: IRB/FUNAG, 2006. p. 38.

⁹ Esse documento foi resultado do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983 e presidida pela Primeira-Ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland. Antes da elaboração do relatório o conceito de desenvolvimento sustentável já era foco de discussões na comunidade científica. Atualmente, em vista da ampla e ambivalente utilização do termo, “desenvolvimento sustentável” pode significar quase qualquer coisa. Desse modo, a aprovação universal do conceito resultou em um “consenso sobre nada”.

pobreza são considerados tanto causa quanto efeito da degradação ambiental. Ou seja, o relatório assume que o equilíbrio ecológico se encontra ameaçado, simultaneamente, pelos pólos da pobreza e da riqueza. A pobreza também é descrita como causa principal do crescimento demográfico. Assim, a resposta adequada aos problemas ambientais deveria criar uma estratégia para satisfazer as necessidades básicas das sociedades mais pobres – sendo necessário para tanto um mínimo de crescimento quantitativo – e, ao mesmo tempo, estabelecer uma quota máxima para o desenvolvimento quantitativo, ou seja, desenvolver uma nova forma qualitativa de bem-estar para as ricas sociedades industrializadas¹⁰.

As divergências encontradas na identificação das principais causas dos problemas ambientais se refletem não apenas na definição das possíveis soluções, mas também na determinação dos agentes da transformação. Assim, há quem defenda, por exemplo, que o sistema capitalista contém dentro de si próprio a solução para os problemas ambientais globais. Segundo essa posição, as forças de mercado, por meio de uma revolução tecnológica e através de contínuos ajustes de mercado, poderiam levar a uma crescente eficiência no consumo de recursos naturais. Tão advogada quanto outras propostas de reforma ambiental, tal como a da redução do *crescimento populacional* e do *consumo*, a via da *tecnologia* parece ser a opção favorita, já que representaria a possibilidade de enfrentar a degradação ambiental sem exigir muitas transformações sociais e sem afetar a estrutura básica de produção¹¹.

Ainda entre as propostas que encontram nas *forças de mercado* uma possível solução para a crise, destaca-se a idéia que caracteriza a economia ambiental¹², segundo a qual a degradação ecológica é evidência de uma falha do mercado, que não pode conduzir as firmas ao uso eficiente dos recursos naturais se estes não estiverem completamente incorporados dentro do sistema de mercado através de uma estrutura de preços racional. Desse modo, o

¹⁰ Mármora, *op. cit.*

¹¹ Nesse contexto, destaca-se a defesa de um aprimoramento da eficiência energética, com base na idéia de que o uso mais econômico de combustíveis é equivalente à diminuição do consumo. Essa concepção, entretanto, é rebatida pelo chamado Paradoxo de Jevons, segundo o qual o aumento na eficiência do uso de um recurso natural resulta em um aumento, e não diminuição, da demanda por esse recurso, já que a melhora da eficiência leva a um aumento na escala da produção. Dessa forma, o “efeito crescimento” supera o “efeito eficiência”. Como exemplo podemos citar o fato de que a introdução de automóveis de melhor eficiência energética nos Estados Unidos na década de 70 não fez cair a demanda por combustíveis porque as pessoas passaram a usarmos seus carros e o número de automóveis nas estradas logo duplicou. Ver FOSTER, John Bellamy. “Capitalism's Environmental Crisis – Is Technology the Answer?”. IN: *op. cit.*

¹² A economia ambiental é uma subdisciplina que se desenvolveu em resposta às críticas dos ambientalistas à ciência econômica, acusada de ter falhado na valoração do mundo natural. Grande parte do trabalho da *economia ambiental* é realizada dentro do marco da economia ortodoxa ou neoclássica. A maior parte dos economistas que trabalham com questões ambientais mantém-se dentro dessa tradição. Outros, entretanto, aderem à *economia ecológica*, que se distingue da primeira pela aplicação da termodinâmica à economia, na tradição de Nicholas Georgescu-Roegen, por sua ênfase na questão dos limites ao crescimento e por sua defesa da necessidade de transformação de valores e instituições para que se possa lidar com a crise ambiental. Neste texto nos referimos à primeira abordagem.

primeiro passo para preservação dos recursos naturais consiste em transformá-los em bens passíveis de comercialização. Ou seja, no momento em que ar limpo e água pura tiverem um preço, sua utilização poderá ser internalizada pelo mercado, evitando a externalização dos custos (danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas) à sociedade¹³.

Certamente nem todos esperam que as respostas à crise ambiental possam ser confiadas totalmente às forças do mercado. Em razão disso, outras apostas voltam-se para as *alternativas políticas*. Dentro desse cenário de reforma o destaque recai para a necessidade da emergência de uma “consciência política” apta a aproximar os objetivos do desenvolvimento econômico à promoção dos direitos humanos, da paz e da qualidade ambiental. Essa proposta – conformada no termo “desenvolvimento sustentável” e presente no já referido Relatório Brundtland – pode ser entendida como “uma expansão do Estado de bem estar, agora concebido como um Estado de bem estar ambiental, para todo o mundo”. Ela é também a representação do que os sociólogos ambientalistas chamam de “modernização ecológica”¹⁴. A idéia de que por meio de uma reforma política é possível diminuir a pobreza e a desigualdade no mundo, e assim enfrentar a crise ambiental, é o suporte de vários acordos internacionais e de Conferências dedicadas ao tema do meio ambiente.

As críticas às propostas de reforma política asseguram que elas precisam ser complementadas por uma transformação nos valores e estilos de vida dos indivíduos. Essa visão, representada pelo Paradigma da Nova Sustentabilidade¹⁵, defende basicamente uma “revolução cultural em complemento à revolução tecnológica” a fim de “transformar radicalmente a base social e ecológica da sociedade capitalista”. A fim de promover essa revolução cultural e tecnológica, quatro agentes precisariam combinar seus esforços: as corporações transnacionais, as organizações intergovernamentais – tal como ONU, Banco Mundial, FMI, OMC -, a sociedade civil atuando através de ONGs e uma população mundial democraticamente organizada e consciente dos problemas ambientais. É esse paradigma que impulsiona diversas ONGs a lutar pela “conscientização” de políticos, empresários e da sociedade como um todo, através de um esforço contínuo de participação em fóruns de

¹³ FOSTER, John Bellamy. “The Ecological Tyranny of the Bottom Line”. IN: *op. cit.*

¹⁴ A divisão que estamos aplicando aqui (Forças de Mercado/Reforma Política) tem como referência o cenário de “Mundo Convencional”, um dos cenários alternativos desenhados pelo *Global Scenario Group* para explorar os possíveis caminhos que uma sociedade presa a uma crise de sustentabilidade pode seguir. Além do cenário do “Mundo Convencional”, o relatório elaborado pelo grupo em 2002, chamado *Great Transition*, apresenta mais duas classes: a “Barbarização”, manifesta na forma de um Colapso ou de um Mundo Fortificado, e as “Grandes Transições”, divididas em Eco-comunitarismo e Paradigma da Nova Sustentabilidade. O *Global Scenario Group* trata-se de um projeto lançado em 1995 pelo Stockholm Environmental Institute. Nossa fonte não é o texto do relatório, mas a análise que dele foi feita por FOSTER, John Bellamy. “Organizing Ecological Revolution”. IN: *Monthly Review*, New York, vol. 57, n.5, pp. 1-10, 2005.

¹⁵ *Idem*, p. 3.

negociação, lançamento de campanhas educativas e estabelecimento de parcerias com governos e com a indústria.

Após termos desenhado esse quadro em que diferentes abordagens propostas para explicar e enfrentar a crise ambiental se confrontam, poderemos compreender com maior facilidade os discursos e as disputas que emergiram no cenário internacional nas últimas décadas, especialmente nos fóruns dedicados à temática do meio ambiente.

1.2. AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972, foi a primeira grande reunião organizada pelas Nações Unidas a se concentrar sobre questões de meio ambiente, sendo considerada um marco divisor na história da organização. Sua convocação pela Assembléia Geral da ONU em 1968, com base em uma proposta da Suécia, foi consequência da crescente pressão da opinião pública sobre os governos, principalmente nos países industrializados, onde o impacto da poluição sobre a qualidade de vida das pessoas era percebido com bastante preocupação¹⁶.

1 - CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO – SUÉCIA / 1972

Produtos normativos da Conferência:

- Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (com 26 princípios).
 - Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano (com 109 recomendações).
-

Resultados:

- Criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA
 - Estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham (no Brasil, logo após a Conferência foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente, a SEMA, no âmbito do Ministério do Interior).
 - Fortalecimento das organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais.
-

¹⁶ Os anos que precederam Estocolmo foram marcados por algumas catástrofes ecológicas, tal como a ocorrida no Japão, em 1959, conhecida como “doença de Minamata”, quando aproximadamente cinco mil pessoas morreram em decorrência da contaminação dos peixes da baía japonesa pelas usinas de uma indústria química. Mas, nesse período, a força do movimento ecológico decorre sobretudo das consequências negativas da industrialização, tal como poluição, tráfego e barulho intenso, que passa a afetar a maior faixa da população dos países ricos.

Muitos países em desenvolvimento consideravam precipitada a transposição para o plano internacional de uma agenda que naquele momento era própria dos países industrializados. O temor era de que o tema ambiental viesse a se tornar uma desculpa para conter as demandas dos países mais pobres por uma reorganização da ordem econômica internacional, freando seus projetos de desenvolvimento. Essa ameaça, como já visto, era representada pelas idéias expressas no relatório do Clube de Roma.

A reação dos países em desenvolvimento, sustentada nas idéias expressas no Relatório de Founex, foi vitoriosa no sentido de descartar a proposta do “crescimento zero” dos documentos produzidos na Conferência. Também no que diz respeito ao crescimento demográfico e à soberania, o Sul conseguiu impedir a inclusão de conceitos que lhes pareciam prejudiciais. Mas nas áreas referentes a financiamento e cooperação a vitória foi dos países desenvolvidos. Em resumo, a Conferência de Estocolmo foi marcada por debates que dominam até hoje a política internacional para o meio ambiente e representou o início da emergência de um *discurso global* sobre problemas ambientais.

Esse discurso, que vem se consolidando desde os anos 70, foi impulsionado na década seguinte por uma série de desenvolvimentos científicos e políticos, entre os quais se destaca o crescimento e internacionalização do próprio movimento ambientalista¹⁷. De acordo com Ken Conca, ele apresenta as seguintes características: “o uso de um nível de análise global, socialmente indiferenciado, a invocação poderosa do simbolismo planetário, o apelo à ciência moderna com um quadro de referência e a chamada para um manejo ativo e coordenado dos sistemas naturais de escala global”¹⁸.

A premissa central desse novo paradigma de manejo ambiental global aparece, por exemplo, na introdução do Relatório Brundtland, ou “Nosso Futuro Comum”:

Em meados do século XX vimos nosso planeta a partir do espaço pela primeira vez. Talvez os historiadores venham a considerar que essa visão teve maior impacto sobre o pensamento do que a revolução Copernicana no século XVI, que abalou a auto-imagem do homem ao revelar que a Terra não era o centro do universo. Do espaço nós vemos uma bola frágil e pequena, dominada não pela ação e pela obra do homem, mas por um conjunto ordenado de nuvens, oceanos, formações vegetais e

¹⁷ Como nos lembra Ken Conca, a idéia de um planeta frágil sempre fez parte da lógica da ecologia. Mas, inicialmente a defesa do ar e água limpos e das espécies ameaçadas, assim como a batalha contra os poluentes tóxicos era essencialmente um assunto local e nacional. As maiores organizações ambientais norte-americanas apenas descobriram a “ecologia sem fronteiras” durante o governo Reagan. Ver CONCA, Ken. “American Environmentalism Confronts the Global Economy”. IN: *Dissent*, vol. 47, n. 1, pp. 72-8, 2000.

¹⁸ CONCA, Ken. “Environmental Protection, International Norms, and State Sovereignty: The Case of the Brazilian Amazon”. IN: LYONS, Gene M., MASTANDUNO, Michael (ed.). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995. pp. 147-169.

solos. A incapacidade da humanidade de agir conforme este padrão natural está alterando fundamentalmente os sistemas planetários. Muitas dessas alterações acarretam ameaças à vida. Essa nova realidade, da qual não há como fugir, tem de ser reconhecida - e administrada¹⁹.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi esse documento que forneceu as bases para discussão. Em função disso, além de ser marcado pelo esforço de conciliação entre desenvolvimento e meio-ambiente (o que é destacado no próprio nome da Conferência), o encontro também chamado de Cúpula da Terra ou Eco 92 caracterizou-se pela afirmação desse novo discurso que ressalta a interdependência ecológica. A ênfase da Conferência recaiu, como consequência, sobre temas “globais”, tal como a mudança climática e o declínio da diversidade biológica no planeta.

2 - FASES HISTÓRICAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE			
Fases	Temas Principais*	Planos de discussão	Dimensão do problema
Da criação do termo “ecologia” (1866) aos anos 50	Fauna e Flora	Local e Nacional	Local
Anos que antecederam a Conferência de Estocolmo	Águas/rios em regime de partilha e Antártida	Internacional	Regional
De 1972 ao término dos anos 70	Poluição do ar, nuclear, florestas, matérias-primas e desertificação	Internacional	Global
De 1985 à Eco 92	Clima mundial, camada de ozônio, patrimônio genético, florestas tropicas	Internacional	Global
A partir de 1992	Aquecimento global, desenvolvimento sustentável	Internacional	Global

Os temas de um período anterior são igualmente considerados nas etapas subseqüentes, mesmo que não correspondam aos problemas centrais dessa nova fase. Fonte: MILANI, Carlos. “O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial”. IN: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 20, n. 2, 1998, pp. 303-347.

A Eco 92 foi um evento de grandes proporções – o maior realizado pelas Nações Unidas até aquele momento – no qual compareceram cento e oito Chefes de Estado ou de Governo. Um evento paralelo, chamado Fórum Global, reuniu membros de sete mil ONGs.

¹⁹ Disponível em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

Se Estocolmo introduziu o tema do meio ambiente na agenda internacional, o encontro do Rio confirmou o lugar de destaque que ele havia assumido ao final da Guerra Fria.

3 - CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – BRASIL/1992
Convocada pela Resolução 44/228 da Assembléia das Nações Unidas, de dezembro de 1989.

Produtos normativos da Conferência (“Instrumentos do Rio”):

1) Textos negociados nas diferentes sessões dos Comitês Preparatórios à Conferência entre 1990 e 1992:

- Declaração do Rio, ou Carta da Terra (com 27 princípios).
- Agenda 21 (Programa de Ação com mais de seiscentas páginas).
- Declaração sobre florestas (inicialmente previsto como projeto para uma Convenção).

2) Textos preparados por comitês de negociação intergovernamental paralelos e abertos para assinatura durante a Conferência do Rio:

- Convenção sobre Diversidade Biológica.
 - Convenção Quadro sobre Mudança Climática.
-

Resultados:

- Criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS)²⁰
-

Nos anos 80, a negociação da Convenção de Viena e do Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio, considerada exitosa, criou expectativas reais quanto à possibilidade de resolver outros temas complexos – como a mudança climática e o desmatamento das florestas tropicais, por exemplo – através da cooperação entre os Estados, na forma de convenções internacionais. No cenário imaginado pelos mais otimistas, a Conferência do Rio viria a representar um mundo em que governos soberanos dividiriam o interesse comum de responder aos problemas ambientais e, portanto, estariam dispostos a enfrentar a tarefa de alocação de custos correspondente a essa empreitada.

Contudo, o que se viu na realidade foi um cenário muito mais conflituoso. A emergência do paradigma de manejo ambiental global deu novo impulso à discussão em torno da soberania sobre recursos naturais. O avanço da globalização e do neoliberalismo, por sua vez, fez recrudescer o debate sobre a questão da transferência de tecnologia e de assistência financeira ao desenvolvimento, como veremos adiante. Ao fim, como afirma Carlos Milani,

²⁰ A criação da CDS, que seria interpretada como uma demonstração de enfraquecimento do PNUMA, teve como objetivo dar maior perfil político ao tema ambiental e reunir as várias agências e órgãos das Nações Unidas que tratam das matérias relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Para os países em desenvolvimento, “não havia sentido em fortalecer uma agência eminentemente ambiental, quando se pretendia criar um novo paradigma – o desenvolvimento sustentável, cuja grande força seria a transversalidade, exigindo a participação de organismos ligados aos três pilares: ambiental, econômico e social”. Lago, *op. cit.*, p. 77.

“a busca de salvaguarda do planeta não foi superior ao conflito econômico na definição de uma nova ordem mundial”²¹

Dez anos depois da Rio 92 realizou-se na África do Sul a terceira conferência na história da ONU a tratar do tema do meio ambiente, no momento em que outro assunto, o terrorismo, tinha destaque na agenda internacional. A Cúpula de Joanesburgo, também conhecida como Rio + 10, foi convocada para que se fizesse uma revisão do progresso alcançado na implementação dos resultados da CNUMAD.

4 - CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (WSSD) – ÁFRICA DO SUL/2002
Convocada pela Resolução 55/199 da Assembléia Geral das Nações Unidas

Produtos normativos da Conferência:

- Declaração Política, intitulada “O Compromisso de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável”. O texto admite ainda que os objetivos estabelecidos na Rio-92 não foram alcançados e conclama as Nações Unidas a instituir um mecanismo de acompanhamento das decisões tomadas na Cúpula de Joanesburgo.
 - Plano de Implementação: Um dos pontos mais relevantes do documento é o tratamento de temas antigos de uma forma que reflete a evolução no cenário internacional desde 1992, destacando-se a seção sobre globalização.
-

A avaliação dos resultados da década de 1990, especialmente no que se refere à implementação da Agenda 21 e à promoção de políticas para o desenvolvimento sustentável, não foi positiva. De acordo com Celso Lafer, na Conferência de Joanesburgo os países em desenvolvimento mostraram-se conscientes de que as relações internacionais tinham sido pautadas, no contexto da economia globalizada, “menos pela égide da cooperação, da justiça e da equidade, do que pelo recrudescimento das divergências Norte-Sul [...] e do surgimento de agendas seletivas de cooperação”²².

²¹ Milani, *op. cit.*, p.303-347.

²² Citado por Lago, *op. cit.*, p. 100.

1.3. O CONFRONTO NORTE-SUL E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS NEGOCIAÇÕES SOBRE MEIO AMBIENTE

Como já vimos, desde que o meio ambiente passou a constar na agenda das negociações internacionais, os países em desenvolvimento expressaram o temor de que o tema viesse a se tornar uma ameaça ao seu crescimento econômico. Naquele período – início dos anos 70 – os países do Sul, reunidos no Grupo dos 77²³, demandavam reformas na economia internacional. Afirma-se que a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento²⁴ (conhecida como UNCTAD), na década de 1960, teria cumprido um papel fundamental para a formação da idéia de uma “Nova Ordem Econômica Internacional” (NOEI). Nas palavras de Rubens Ricupero:

Acreditava-se que seria possível aos países, em torno de uma mesa, negociar em processo diplomático formal, as novas regras que deveriam reger as relações financeiras e comerciais entre os Estados de maneira mais equitativa e equilibrada. Havia um elemento utópico nessa concepção, o da afirmação da possibilidade de negociar o que seria no fundo uma redistribuição do poder e da riqueza das nações por meio de um processo racional (eco do Iluminismo?) e formalizado de tratativas diplomáticas”²⁵.

As propostas para a mudança da economia internacional, com o objetivo de torná-la mais justa e igualitária, sofreram uma ofensiva hostil na década de 1980, com a ascensão dos Governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos. A afirmação da economia globalizada representou o surgimento de uma nova ordem econômica internacional, mas não a desejada pelos reformadores. Acreditava-se, no final daquela década, que, da mesma forma que se havia dissolvido o enfrentamento Leste-Oeste, a oposição Norte-Sul estaria

²³ Criado para agir no seio da UNCTAD, contava inicialmente com o número de países expresso em seu nome. Posteriormente, passou a ser integrado por mais de um centena de estados, pela aproximação de um grupo neutro afro-asiático que pretendia se desvincular das duas grandes potências na era da Guerra Fria. Nas negociações internacionais, especialmente nas relacionadas ao tema do meio ambiente, o G77 permanece sendo a voz coletiva dos países em desenvolvimento.

²⁴ Fundada em 1964, a UNCTAD inspirou-se no pensamento latino-americano sobre os problemas do desenvolvimento, especialmente o elaborado por Raul Prebisch, economista argentino que viria a ser o seu primeiro secretário-geral e que havia exercido, por muito tempo, o cargo de secretário executivo da CEPAL. A mesma linha de pensamento via-se refletida no Relatório de Founex, referência para a posição dos países do Sul durante a Conferência de Estocolmo (ver nota 9).

²⁵ RICUPERO, Rubens. *Esperança e Ação: a ONU e a busca de desenvolvimento mais justo: um depoimento pessoal*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 15.

“condenada à 'lata de lixo' da História”, devendo “ceder lugar a uma economia unificada em dimensão planetária pela globalização do comércio, dos investimentos e fluxos financeiros”²⁶.

Essas previsões, contudo, não se confirmaram na realidade. Ao invés de serem relegados ao passado, os embates entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos continuaram a ter papel de destaque nas grandes negociações internacionais. Embora as demandas já não sejam exatamente as mesmas de trinta anos atrás, os países do Sul ainda reclamam uma reforma política e econômica capaz de enfrentar o problema da desigualdade substantiva entre os Estados²⁷.

Os fóruns sobre meio ambiente se mostraram espaços privilegiados para essas discussões, já que os problemas ambientais permanecem sendo debatidos dentro do contexto do desenvolvimento econômico. Entre Estocolmo e o Rio de Janeiro os países do Sul, além de terem assegurado a união conceitual entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente, conquistaram a declaração formal da existência de um “direito ao desenvolvimento”, expresso no Princípio 3 da Declaração do Rio²⁸.

5 - DECLARAÇÃO DO RIO
Documento que reúne, com concisão, muitas das mais importantes questões que dividem os interesses e preocupações dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Seus 27 princípios correspondem a um delicado equilíbrio entre as posições do Norte e do Sul. Os princípios que os países desenvolvidos mais se esforçaram em aprovar permitem, muitas vezes, sua utilização como critérios a serem invocados para orientar ou justificar suas políticas de cooperação.
Princípios que representam as prioridades do Sul: <i>Princípio 1:</i> coloca os seres humanos no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável; <i>Princípio 2:</i> afirma o direito soberano dos países de explorar os próprios recursos segundo as próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento; <i>Princípio 3:</i> declara o direito ao desenvolvimento; <i>Princípio 5:</i> afirma que a erradicação da pobreza é requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável; <i>Princípio 7:</i> estabelece a existência de responsabilidades comuns, porém diferenciadas ²⁹ ; <i>Princípio 8:</i> declara a necessidade de se reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e

²⁶ *Idem*, p. 15.

²⁷ Segundo Adil Najam, “há aqueles que enfrentam o 'problema' do Sul apenas questionando sua existência, ou se esta seria desejável. Obituários incautos foram, e permanecem sendo, uma característica da história coletiva consolidada sem questionamento. Entretanto, a resiliência do Sul tem continuado a confundir seus críticos”. Ver NAJAM, Adil. “Developing Countries and Global Environmental Governance: from Contestation to Participation to Engagement”. IN: *International Environmental Agreements*, n. 5, 2005, pp. 303-321. p. 305.

²⁸ A delegação dos Estados Unidos manifestou oposição a esse princípio alegando que o desenvolvimento não é um direito, mas um objetivo. Ver “US statements for the record on the UNCED agreements - United Nations – Conference on Environment and Development - Transcript”. US Department of State Dispatch. July 1992. Disponível em www.findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_nSUP3-4_v3/ai_12536366. Acessado em 08/02/2008.

²⁹ Este princípio, que ainda hoje é um dos pilares da posição do G77 e China, também sofreu críticas por parte dos Estados Unidos, que declararam não aceitar nenhuma interpretação que implicasse o reconhecimento de qualquer obrigação internacional por sua parte, assim como qualquer diminuição da responsabilidade dos países em desenvolvimento. *Idem* nota 28.

consumo; *Princípio 11*: afirma que normas ambientais aplicadas por alguns países podem ser inadequadas para outros; *Princípio 12*: declara que as medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional³⁰.

Princípios que representam as prioridades do Norte:

Princípio 4: declara que proteção ambiental deve constituir o processo de desenvolvimento; *Princípio 10*: afirma que os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular; *Princípio 15*: assegura o respeito ao princípio da precaução; *Princípio 16*: determina que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição (poluidor pagador); *Princípio 17*: determina que sejam efetuadas avaliações de impacto ambiental; *Princípio 20*: estabelece que seja fortalecido o papel das mulheres.

Fonte: Lago, *op. cit.*, p. 83 e SAND, Peter. Environmental Law after Rio. IN: *European Journal of International Law*, n. 4, 1993. pp. 377-389.

A persistência do conflito Norte-Sul mesmo após o estabelecimento da nova ordem econômica foi confirmada na elaboração da Declaração do Rio, não apenas pelo equilíbrio representado pelo texto do documento, mas também pela divisão física estabelecida durante o processo de negociação nas reuniões do comitê preparatório à CNUMAD. Quando o grupo que redigia o projeto do texto da Declaração atingiu um impasse, os negociadores solicitaram uma sala diferente das salas de conferência tradicionais das Nações Unidas, tendo se decidido pelo uso de uma sala ocupada por uma mesa redonda. O G77 fez questão de que exatamente a metade do círculo fosse ocupado por representantes dos países em desenvolvimento, enquanto as demais delegações deveriam ocupar a outra metade, com a presidência da sessão (alternada constantemente entre Norte e Sul) localizada na interseção. Essa configuração de semicírculos simétricos prevaleceu durante várias sessões³¹.

Para Peter Sand, tal “síndrome dos semicírculos” parece ter se tornado sintomática das negociações multilaterais contemporâneas. O autor cita como exemplo, no contexto das negociações ambientais, o Comitê Executivo do Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal, criado no início da década de 1990, o qual é composto por sete representantes de países em desenvolvimento e sete representantes de “outros” países. A presidência do comitê é ocupada alternadamente por ambos os grupos³². Essa explícita linha divisória entre os países em desenvolvimento e “outros” países, que foi desenhada pela primeira vez no Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio e que se reflete no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, voltou a se fazer presente na Convenção Quadro sobre Mudança Climática.

³⁰ Em relação ao Princípio 12 os Estados Unidos declararam que, em certas situações, medidas comerciais poderiam ser consideradas meios apropriados e efetivos para enfrentar problemas ambientais, incluindo preocupações com o manejo sustentável das florestas e de problemas localizados fora de jurisdição nacional.

³¹ Sand, *op. cit.*

³² *Idem*, p. 389.

6 - CONVENÇÃO DE VIENA PARA A PROTEÇÃO DA CAMADA DE OZÔNIO – MARÇO DE 1985
<p>Na década de 1970, cientistas concluíram que os clorofluorcarbonos (CFCs) – que começaram a ser produzidos no início dos anos 1930 e vinham sendo utilizados na fabricação de refrigeradores e aerossóis, produtos farmacêuticos, produtos para isolamento, detergentes e solventes – estariam causando a destruição da camada de ozônio e, dessa forma, colocando em risco a saúde humana e o meio ambiente. Após a requisição formal do países Escandinavos, o PNUMA deu início em 1982 a negociações para formulação de um acordo global sobre a camada de ozônio, as quais se estenderam por três anos. Como alguns desacordos não puderam ser resolvidos, as negociações produziram apenas um acordo geral. A regulamentação de medidas que evitassem a propagação de substâncias que destroem a camada de ozônio foi deixada para protocolos posteriores.</p>
PROTOCOLO DE MONTREAL SOBRE SUBSTÂNCIAS QUE DESTROEM A CAMADA DE OZÔNIO – SETEMBRO DE 1987
<p>O Protocolo estabeleceu uma distinção entre países centrais e periféricos, fixando metas de redução distintas para cada um desses grupos. Para os integrantes do grupo de países desenvolvidos foi estabelecido um rígido cronograma de redução, tendo como medida de comparação os valores de 1986. Outra novidade foi a previsão, no art. 2º do documento, da possibilidade de transferência das substâncias controladas entre as partes, de acordo com um critério puramente matemático. O importante seria diminuir a presença de substâncias destruidoras do ozônio na atmosfera, não importando onde elas tivessem sido geradas.</p> <p>Emendas ao protocolo foram realizadas em posteriores reuniões das partes. Na reunião de Londres, 1990, outras substâncias foram agregadas ao grupo controlado e estabeleceu-se que a produção e consumo de CFCs deveriam ser extintos até o ano 2000. Para os países em desenvolvimento ficou especificado que estes só poderiam eliminar a produção na medida em que recebessem apoio financeiro e tecnológico. Foi criado o Fundo Multilateral para permitir o intercâmbio tecnológico entre as partes.</p>
<p>Fonte: RIBEIRO, Wagner. <i>A Ordem Ambiental Internacional</i>. São Paulo: Contexto, 2001. p. 99 a 102; DUARTE, Lilian Cristina Burlamaqui. Os Tratados Internacionais sobre Mudanças Climáticas: A Delicada Síntese entre Ciência e Política. IN: <i>Contexto Internacional</i>, vol. 17, n. 1, 1995. p. 143-148.</p>
7 - CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA – RIO DE JANEIRO - 1992
<p>A mudança do clima começou a ser discutida, de 1988 a 1990, no âmbito do PNUMA e da Organização Meteorológica Mundial (OMM), com o apoio dos estudos do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) os quais indicavam a elevação da temperatura média da Terra como resultado das atividades humanas que liberam gases causadores de efeito estufa na atmosfera³³.</p> <p>Em 1990, as negociações da Convenção sobre Mudança do Clima passaram a realizar-se sob a égide da Assembléia Geral das Nações Unidas, com a criação do Comitê Intergovernamental Negociador de uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima³⁴. Na Convenção assinada em 1992 prevaleceu a posição dos Estados Unidos, que defendiam o controle autônomo da redução de emissões, segundo metas estabelecidas por cada signatário.</p>
PROTOCOLO DE QUIOTO - 1997
<p>O fracasso do regime de metas autônomas levou a negociações que resultaram no estabelecimento do Protocolo de Quioto, o qual estabeleceu metas de cumprimento obrigatório para que as emissões antrópicas fossem reduzidas em 5,0%, na média, com relação aos níveis verificados no ano de 1990. Essas metas de redução, atribuídas apenas às partes constantes no Anexo I da Convenção (Estados Unidos, Canadá, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Rússia e demais países europeus), deverão ser atingidas durante</p>

³³ O IPCC, criado em 1988, reúne mais de mil cientistas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e constitui o principal foro para a avaliação dos conhecimentos científicos sobre mudança do clima.

³⁴ Considera-se que esta foi mais uma decisão que enfraqueceu o PNUMA, na medida em que lhe retirou a liderança nas negociações. Como no caso da criação da CDS, essa mudança de foro negociador refletiu o interesse de um grupo de países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, que preferiam ver a Convenção ser negociada muito mais sob o ângulo político e econômico do que sob uma orientação técnica e científica.

o primeiro período de compromisso, compreendido entre 2008 e 2012. Em função de um acordo conhecido como Mandato de Berlim, os países em desenvolvimento (incluindo a China) ficaram fora desse estágio inicial de redução de emissões.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL: guia de orientação. Rio de Janeiro, 2002. p. 10-11 Disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0002/2634.pdf. Acessado em: 14/07/2007.

Em ambos os documentos os países do Sul foram exitosos em forçar o reconhecimento de que, embora a destruição da camada de ozônio e o efeito estufa se enquadrem na categoria dos chamados problemas ambientais globais – ou seja, seus resultados afetam a todo o planeta -, a responsabilidade por sua ocorrência não se distribui de maneira eqüitativa entre todos os países. No caso dos CFCs, por exemplo, 80% de sua produção na década de 1970, quando começaram a surgir pesquisas sobre seus efeitos devastadores, era realizada pelos Estados Unidos e países membros da União Européia³⁵. Em relação ao consumo de combustíveis fósseis e conseqüente emissão de CO₂, a disparidade também é grande. Os dados fornecidos pelo Banco Mundial a respeito de emissões per capita de dióxido de carbono a partir dessa atividade formam o seguinte quadro³⁶:

8 - UMA VISÃO MUNDIAL SOBRE A EMISSÃO DE CO ₂ POR PESSOA EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO			
País	Toneladas métricas de Emissões (em milhões)*	População**	Toneladas de Emissão (por pessoa)
Países G7 (total)	2,590	684	3,8
Estados Unidos	1,520	270	5,6
Canadá	151	30	5,0
Alemanha	230	82	2,8
Reino Unido	152	59	2,6
Japão	307	126	2,4
Itália	121	58	2,1
França	109	59	1,8
Demais países	3,554	5,213	0,7
Total mundial	6,144	5,897	1,0

*Dados de 1999. **Em 1998.

³⁵ Duarte, *op. cit.*, p. 144.

³⁶ Retirado de Foster, *op. cit.*, p. 18.

Em 1992, ainda segundo dados do Banco Mundial, o consumo de energia per capita nas economias industriais (medido em barris de petróleo) superava em torno de quatro vezes o consumo dos países em desenvolvimento. Diante desses dados, os países do Sul não aceitaram “dividir a conta” do aquecimento global e, assim, não apenas negociaram metas de redução diferenciadas, mas também resistiram às tentativas de buscar na preservação das florestas tropicais (localizadas abaixo da linha do Equador) a resposta ao problema que consideravam ter sido causado, em grande parte, pelas economias do Norte.

A análise dessas negociações pela perspectiva do confronto Norte-Sul não pode, entretanto, nos levar à falsa conclusão de que não existem conflitos no interior de cada um desses dois grupos. Como afirma Adil Najam, “a insistente opção pelo uso do termo Sul é mais do que uma matéria de semântica e reflete um aspecto central da identidade coletiva” dos países em desenvolvimento, assim como o seu “desejo de negociar como uma coletividade”. Contudo, individualmente estes países, especialmente os maiores e mais industrializados, mantêm seus interesses nacionais específicos, os quais perseguem em separado ou coletivamente³⁷.

Também é necessário ressaltar que, embora os temas centrais do conflito tenham permanecido essencialmente os mesmos desde que foi realizada a Conferência de Estocolmo, ocorreram algumas transformações importantes na forma de atuação política dos governos do Sul nos fóruns sobre meio ambiente. Conforme Najam, apesar de a iniciativa ambiental global ainda despertar certo ceticismo, os países em desenvolvimento já não são mais os mesmos contestadores vigorosos de trinta anos atrás. Para o autor, a inclusão da dimensão do desenvolvimento no discurso ambiental teria ajudado a legitimar este projeto de governança aos olhos do Sul, permitindo que a postura dos países que integram o grupo avançasse da contestação à participação e engajamento nas negociações sobre temáticas ambientais³⁸. A seguir, passaremos a analisar os temas que se destacaram nesses embates.

³⁷ Najam, *op. cit.*, p. 304. Nas palavras de Ronaldo Sardenberg, diplomata brasileiro, nas Nações Unidas “não existe a opção Greta Garbo (I want to be alone)”. Ou seja, é essencial atuar em grupo. Entrevista concedida a Lago, *op. cit.*, p. 178.

³⁸ *Idem*, p. 309 a 315.

A QUESTÃO DA SOBERANIA

As iniciativas de proteção ao meio ambiente frequentemente são descritas como uma possível ameaça à soberania dos estados. A indicação desse fato parece, à primeira vista, explicar boa parte do posicionamento adotado pela diplomacia de diversos países nas negociações internacionais. Assim, por exemplo, alguns autores apontam a defesa da soberania como explicação para a recusa, por parte do G77, em negociar um instrumento legalmente vinculante sobre o tema das florestas durante a preparação da Rio-92. Entretanto, a relação da soberania com os problemas ambientais é mais complexa do que as abordagens tradicionais costumam mostrar. Para melhor entendê-la é necessário, primeiramente, identificar o significado do termo soberania.

SOBERANIA COMO AUTORIDADE SUPREMA

Para Kalevi Holsti, embora a idéia de soberania permaneça sendo um dos conceitos mais contestados no âmbito das ciências sociais, o seu significado para as relações internacionais é razoavelmente claro. Internamente, o conceito refere-se a “uma autoridade suprema dentro de um espaço territorial definido”. Já o aspecto externo da soberania determina que “o Estado tem independência constitucional”, ou seja, “não está legalmente sujeito a nenhuma autoridade externa”. Ainda segundo o autor, a soberania é uma regra constitutiva da “condição de ser Estado” porque ela “define e ajuda a criar atores legítimos, os quais possuem uma personalidade jurídica única”. Ou seja, para Holsti a “soberania é um status legal ou jurídico distinto”, o que implica no fato de que um “Estado ou é soberano ou não é”. Trata-se de uma “categoria absoluta e não de uma variável”³⁹. Aqueles que identificam um processo de erosão da soberania estatal – especialmente em decorrência da globalização – estariam cometendo um “erro comum”, o de “confundir autoridade com poder

³⁹Holsti, Kalevi J. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. West Nyack: Cambridge University Press, 2004. p. 113-115.

ou influência”. E os exemplos que costumam ser apontados como sinais dessa erosão fariam referência, portanto, “a um fenômeno sociológico, e não ao status legal”⁴⁰.

SOBERANIA COMO CONTROLE, AUTONOMIA E AUTORIDADE

Ao contrário de Holsti, outros autores trabalham com um conceito de soberania que abrange também a autonomia e a capacidade regulatória dos Estados. De acordo com Stephen Krasner, o termo tem sido utilizado com pelo menos quatro sentidos diferentes⁴¹:

1) Soberania de interdependência: referente à habilidade de um governo de efetivamente controlar as atividades dentro e através de suas fronteiras (incluindo o movimento de bens, capitais, idéias e vetores de doenças).

2) Soberania doméstica: referente à organização da autoridade dentro de uma determinada comunidade política.

3) Soberania de Westfalia: referente à exclusão de autoridade externa, ou seja, o direito de um governo ser independente de estruturas externas de autoridade.

4) Soberania legal internacional: referente ao reconhecimento mútuo entre os Estados, está associada com a imunidade diplomática e o direito de assinar tratados e participar de organizações internacionais.

Krasner afirma que essas quatro definições são distintas tanto logicamente quanto na prática, isto é, um Estado pode possuir algum dos atributos e não possuir os outros. Ele acusa outros autores de confundirem um significado de soberania – efetivo controle do Estado - com significados relacionados a autoridade e legitimidade. Segundo Krasner, estes estariam se reportando a um “passado mítico” no qual os Estados teriam sido capazes de assegurar tanto controle quanto autoridade. Para nosso estudo o que importa é saber que essas divergências existem, não sendo necessário optarmos por alguma das definições.

⁴⁰ Segundo Holsti, como soberania “não tem o mesmo significado de autonomia, influência, constrangimentos ou poder”, é possível que os estados sejam soberanos mesmo sendo “ineficientes, vulneráveis, mal governados, ou que sofram grandes constrangimentos em suas escolhas sobre políticas domésticas. A capacidade estatal no mundo contemporâneo varia imensamente do mais fraco ao mais forte. Mas não os faz mais ou menos soberanos. Desde que a comunidade internacional confira o status de soberano a um Estado, ele é soberano, e desfrutará de todos os direitos e deverá atender a todas as obrigações da soberania”. *Idem*, p. 135- 138.

⁴¹ KRASNER, Stephen D. “Globalization and sovereignty”. IN: SOLINGER, Dorothy J.(Editor). *State and Sovereignty in the Global Economy*. London: Routledge, 1999. p. 34-52.

Ao longo da História, o princípio da soberania sofreu inúmeras transformações em seu significado. Analisa-las é fundamental para compreendermos a soberania como tema central do conflito entre países do Norte e do Sul⁴². Conforme Giovanni Arrighi, “o processo de globalização da organização territorial do mundo de acordo com o princípio da soberania levou muitos séculos e necessitou de boa dose de violência para ser completado”⁴³. A primeira aplicação do princípio teria como objetivo regular as relações entre países da Europa Ocidental, substituindo “a idéia de uma organização e autoridade imperial-eclesiástica operando acima de Estados que detinham soberania de fato pela idéia de Estados juridicamente soberanos que confiam no direito internacional e na balança de poder para regular suas relações mútuas”⁴⁴.

Ainda segundo Arrighi, por cento e cinquenta anos após a Paz de Westfalia, este sistema teria funcionado bem. Contudo, a alteração na balança de poder tanto entre os Estados como entre seus grupos internos, viria a provocar, por fim, a sua desintegração no despertar da Revolução Francesa e das Guerras Napoleônicas. Ao final desses conflitos o princípio foi reafirmado sob a hegemonia britânica e seu escopo geopolítico foi expandido para incluir os Estados da América do Norte e do Sul que haviam se tornado independentes. Isso teria feito com que a balança de poder passasse a operar acima dos Estados. Conforme Arrighi, no século XIX, “o sistema de Estados juridicamente soberanos foi governado de fato pela Grã-Bretanha com base na força de suas redes de poder ao redor do mundo”⁴⁵. Após a Segunda Guerra, quando os princípios de Westfalia foram mais uma vez afirmados, agora sob hegemonia dos Estados Unidos, seu escopo geopolítico teria se tornado universal em função da descolonização da Ásia e da África. Nas palavras de Arrighi, essa universalização da soberania westfaliana, “como frequentemente acontece com programas políticos”, ocorreu

⁴² As transformações sofridas pelo conceito são ignoradas quando se adota, por exemplo, a perspectiva de Pedro Motta Pinto Coelho, quem afirma que “nada dentro da prática atual das relações internacionais compromete a validade das noções tradicionais de soberania, tais como vigentes ao longo de mais de quatro séculos”. Ver COELHO, Pedro Motta Pinto. “Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico”. IN: FONSECA JR., Gelson, CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. *Temas de Política Externa Brasileira II*, São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 253.

⁴³ ARRIGHI, Giovanni. “Globalization, state sovereignty, and the “endless” accumulation of capital”. IN: Solinger, *op. cit.*, p. 60.

⁴⁴ *Idem*, p. 61. A idéia aplicava-se apenas à Europa, que foi instituída como zona de “comportamento civilizado” mesmo em tempos de guerra.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 62.

“através da violação contínua de suas prescrições formais e grandes metamorfoses em seu significado substantivo”⁴⁶.

A declaração dos direitos dos Estados na Carta das Nações Unidas em 1945 “institucionalizou pela primeira vez desde Westfalia a idéia de uma organização e autoridade supra-estatal que passou a restringir juridicamente a soberania de todos os Estados, exceto os mais poderosos”⁴⁷. Embora mero reconhecimento legal, a afirmação da “igualdade soberana” dos países na Carta das Nações Unidas não deixou de ser um fato importante, uma espécie de “apropriação” do discurso inicialmente elaborado pela diplomacia latino-americana no início do século passado⁴⁸, o qual representava os primeiros sinais das demandas dos países do Sul pela correção das iniquidades da ordem internacional.

No século XX, a crítica ao conceito de soberania partiu principalmente de autores provenientes do Terceiro Mundo que apontaram para o fato de que esta idéia era inevitavelmente moldada por relações de poder e subordinação inerentes à relação colonial. Para que o conceito pudesse também beneficiar às antigas colônias, o direito internacional e seus princípios teriam que ser compreendidos dentro do contexto político em que operavam⁴⁹. De outra forma, a afirmação legal da soberania não traria aos países do Sul os resultados almejados - os quais diziam respeito a uma efetiva autonomia – e se restringiria ao reconhecimento meramente formal da independência desses Estados. Em razão disso, o discurso da diplomacia do Terceiro Mundo, ao defender o princípio da soberania,

⁴⁶ Arrighi afirma que “essas violações e metamorfoses tornam bastante plausível a afirmação de Krasner de que, empiricamente, a soberania de Westfalia é um mito. Entretanto, é importante dizer que esta não é mito maior do que as idéias do império da lei, do contrato social, da democracia – liberal, social ou etc. – e, assim como todos esses mitos, tem sido um ingrediente central de formação e globalização do moderno sistema de dominação”. *Ibidem*, p.60.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 62.

⁴⁸ Segundo Hideaki Shinoda, essa combinação de palavras (igualdade e soberania) não era familiar aos diplomatas europeus, que ficaram perplexos com a utilização do termo em 1907, na Segunda Conferência de Haia sobre a Paz, por José Tible Machado, da Guatemala. Na década de 1930, a frase “igualdade soberana” foi incorporada pela política externa norte-americana para assegurar a cooperação dos países menores. No sistema pós-guerra, a incorporação do princípio da “igualdade soberana” foi importante para assegurar a cooperação com a nova organização internacional. Isso, entretanto, não significa que houvesse consenso em relação ao conteúdo do princípio afirmado no Art. 2 (1) da Carta da ONU. Ver SHINODA, Hideaki. *Re-Examining Sovereignty: From Classical Theory to the Global Age*. New York: Palgrave Publishers, 2000, p. 115 – 116.

⁴⁹ No campo do direito internacional, alguns autores declaram-se parte de uma escola de pensamento que denominam “Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional”, TWAIL em inglês (Third World Approaches to International Law). A TWAIL pretende pensar o direito internacional de forma crítica, com o objetivo de expor características do sistema legal que ajudam a criar ou manter uma ordem global injusta. Ela tem ligações com os pensadores anti-colonialistas do passado e com o projeto de uma Nova Ordem Econômica lançado pelo G77. A principal característica de uma abordagem enquadrada nessa escola, segundo os autores com ela identificados, é a adoção de uma perspectiva histórica não-eurocêntrica, considerada fundamental para entender a natureza e principais debates do direito internacional. Para mais detalhes, ver ANGHIE, Antony, CHIMNI, B.S. “Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts”. IN: *Chinese Journal of International Law*, 2003 e GATHII, James Thuo. “Rejoinder: Twailing International Law”. IN: *Michigan Law Review*, n. 98, 2000.

constantemente invocou também os princípios da auto-determinação dos povos e da não-intervenção, de modo a enfatizar que à igualdade formal entre os Estados deveria corresponder um conteúdo substantivo.

É nesse contexto de busca de efetiva autonomia e independência que os países do Sul passaram a afirmar, em documentos internacionais, o seu direito à soberania sobre os recursos naturais existentes em seus territórios⁵⁰. No âmbito da Assembléia Geral das Nações Unidas o tema foi levantado pela primeira vez em 1952, quando a Resolução 626 (VII) foi adotada. A proposta que resultou na resolução era de autoria do Uruguai, que a justificou com base na necessidade dos países subdesenvolvidos assegurarem sua independência econômica. Por parte dos países industrializados a preocupação dirigia-se à possibilidade desse princípio justificar expropriações sem garantir indenizações adequadas, ameaçando dessa forma uma série de investimentos estrangeiros, por meio de “interferências arbitrárias contra direitos adquiridos”⁵¹.

Conforme James Gathii, a tradicional defesa liberal/conservadora das hierarquias existentes na economia política internacional baseia-se em duas considerações: a de que a norma da livre empresa é um dado das relações econômicas internacionais e que o Terceiro Mundo tem interesse em subverter essa realidade. Quando o consenso liberal/conservador se opôs ao projeto da NOEI nos anos 70, defendendo a livre empresa como norma básica das relações internacionais, apoiou-se em parte no argumento de que a soberania seria um conceito político, não sendo possível estendê-lo às relações econômicas entre os Estados⁵². Entretanto, essa era justamente a pretensão “subversiva” dos países do Terceiro Mundo ao afirmar sua soberania sobre os recursos naturais⁵³.

A análise do processo de afirmação desse direito deixa claro que ele surgiu para garantir aos países do Sul ao menos uma participação nos lucros gerados pelas atividades econômicas realizadas dentro de seus territórios. Ele não é a representação de uma realidade –

⁵⁰ O petróleo foi um dos primeiros recursos cuja exploração por governos nacionais foi legitimada com base nesse princípio. Até o início dos anos 50 a indústria petrolífera era dominada por grandes companhias internacionais. De acordo com Tuomas Kuokkanen, no período em que um grande número de colônias se tornou independente, os acordos de concessão assinados no passado se tornaram símbolos de interferência externa e de negociações injustas e desiguais, que afetavam a soberania dos Estados sobre seus recursos. Ver KUOKKANEN, Tuomas. *International Law and the Environment: Variations on a Theme*. Leiden: Brill, N.H.E.J., N.V. Koninklijke, Boekhandel en Drukkerij, 2002.

⁵¹ *Idem*. p. 196-198.

⁵² Gathii, *op. cit.*, p. 267.

⁵³ Esses conflitos quanto à definição de um significado adequado ao conceito de soberania confirmam – da mesma forma que as dificuldades em torno da definição do conceito de floresta – que a produção de normas internacionais ocorre num campo de contestação em relação a diferentes significados, abordagens e soluções. É por essa razão que Ken Conca afirma, referindo-se ao processo de emergência de normas ambientais internacionais, que este deve ser visto como “parte de um confronto em torno de definições, que não pode ser separado das estruturas mais gerais que criam poder e autoridade no sistema internacional”. p. 149.

já que a maioria desses países nunca teve efetivo controle sobre seus recursos – mas da idéia de uma ordem econômica internacional menos desigual. É importante ressaltar que a defesa dessa demanda tem sido feita principalmente através de sua reafirmação em diversos instrumentos internacionais: desde resoluções da Assembléia Geral nas décadas 50, 60 e 70 – quando foi adotada a Declaração dos Direitos e Deveres dos Estados, documento central da NOEI – até diferentes acordos na área ambiental – a começar com a Declaração de Estocolmo em 1972. A Convenção sobre Diversidade Biológica foi outro documento utilizado para afirmar a soberania dos países, desta vez sobre os recursos genéticos relativos a sua fauna e flora.

9 - CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA - 1992

Na década de 1980 surgiram alguns esforços para a elaboração de uma convenção que abrangesse todos os componentes da diversidade biológica. Os acordos até então negociados limitavam-se a abordar alguns aspectos da biodiversidade ou eram limitados geograficamente. Como exemplo podem ser citadas a Convenção de Ramsar, de 1971, que trata das terras úmidas, a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (CITES), de 1973. No que se refere especificamente à diversidade genética, que é um componente importante da biodiversidade, as primeiras iniciativas para sua preservação surgiram no âmbito da FAO e resultaram na assinatura de um tratado não vinculante, o chamado *International Undertaking on Plant Genetic Resources*, de 1983.

O texto da CDB foi negociado no âmbito do PNUMA e assinado no Rio de Janeiro, durante a CNUMAD, por 154 países⁵⁴. Seu escopo vai além da conservação da biodiversidade *per se*, incluindo também a regulação do uso sustentável e acesso a recursos genéticos, assim como o acesso a tecnologia. A CDB representa uma rede de compromissos Norte-Sul atingidos através de um complexo processo de barganha. Para compreender as dificuldades enfrentadas na negociação basta observar que, enquanto dois terços dos recursos genéticos mundiais encontram-se em países em desenvolvimento, a grande maioria dos recursos tecnológicos e financeiros para explorá-los pertence aos países desenvolvidos.

Para assegurar sua participação nesse processo de exploração, os países do Sul estavam determinados a declarar sua soberania sobre esses recursos genéticos. Considera-se como uma vitória desse grupo o reconhecimento, pela CDB, da biodiversidade como um recurso nacional⁵⁵.

Fonte: MACGRAW, Désirée. “The CBD - Key Characteristics and Implications for Implementation”. IN: *RECIEL*, Michigan, vol. 11, n. 1, 2002 e MGBEOJI, Ikechi. *Global Biopiracy: Patents, Plants, and Indigenous Knowledge*. Vancouver: UBC Press, 2005, p. 76-77.

⁵⁴ Apesar das concessões feitas para contemplar as principais reticências norte-americanas na área de propriedade intelectual, a Convenção não foi assinada pelos Estados Unidos no Rio (a Convenção foi assinada durante o Governo Clinton, mas os Estados Unidos ainda não a ratificaram).

⁵⁵ De acordo com Wagner Ribeiro, “a definição do que é recurso natural está vinculada ao patamar tecnológico existente: é o estoque de conhecimento acumulado pelos seres humanos que vai ditar o que é ou o que deixa de ser um recurso natural”. Ribeiro, *op. cit.*, p. 122. A partir dessa consideração é possível compreender o impacto do desenvolvimento da biotecnologia. Desde o princípio, nas palavras de Anthony Stenson, “a revolução biotecnológica deixou claro para qualquer um no mundo desenvolvido e em desenvolvimento que em breve o germoplasma se tornaria um recurso muito importante”. Em função dessa consciência, os países do Sul, desde os primeiros estágios de negociação da CDB, se recusaram a reconhecer a diversidade biológica como patrimônio comum da humanidade.

Em face disso, devemos evitar a conclusão apressada de que a mera elaboração de um instrumento internacional representa um perigo à posição adotada pelos países do Sul, de proteção aos seus recursos naturais. A ratificação de um acordo e/ou a participação em uma organização internacional têm como implicação a perda de uma parcela de soberania entendida como autonomia em relação a uma autoridade externa, mas não representam necessariamente uma ameaça à soberania entendida como controle interno, a exemplo do que revela a Convenção sobre Diversidade Biológica⁵⁶. Por esse motivo, no caso que aqui nos interessa – o das negociações em torno da questão das florestas –, a simples afirmação de que a preocupação dos países do Sul com sua soberania dificulta a elaboração de uma Convenção Internacional não tem grande poder explicativo, necessitando ser complementada por outras análises.

As propostas que costumam ser vistas como clara ameaça à soberania dos países sobre seus recursos naturais são aquelas que tentam caracterizar esses recursos como bens comuns globais (*global commons*) ou patrimônio comum da humanidade, conceitos que trazem consigo a idéia de uma tutela a ser realizada em benefício de todas as pessoas e não apenas de um grupo específico. São tradicionalmente reconhecidos como *bens comuns globais* a Antártida, os oceanos, a atmosfera e o espaço exterior. Estes podem ser considerados, segundo Susan Buck, como os “domínios em que se encontram recursos aos quais todas as nações têm acesso legal”. Sua existência, de acordo com a autora, decorre do fato de que “o acesso a esses domínios tem sido difícil e o valor dos recursos que eles contêm não tem sido suficiente para justificar o esforço de adquiri-los”⁵⁷. Essa afirmação feita por Buck é importante para observarmos que os domínios hoje considerados como bens comuns globais poderiam deixar de sê-lo no futuro. O conceito não se refere a uma situação natural, mas a uma construção político-jurídica sujeita a modificações⁵⁸.

⁵⁶ A análise dos efeitos da cooperação internacional sobre a soberania dos Estados é complexa não apenas em decorrência da multiplicidade de sentidos atribuíveis ao conceito de soberania, mas também porque diferentes tipos de cooperação podem levar a diferentes resultados – fortalecimento ou enfraquecimento do papel do Estado. Como ressalta Ken Conca, “à medida que as regulamentações ambientais são codificadas como responsabilidade do Estado, aspectos da autoridade, legitimidade e controle estatal poderiam inclusive ser fortalecidos”. p. 149.

⁵⁷ BUCK, Susan S. *Global Commons: An Introduction*. Covelo: Island Press, 1998. p. 1 e 7.

⁵⁸ No que se refere aos oceanos, a definição de áreas sujeitas à soberania dos Estados e áreas de uso comum deixa claro esse processo. Até metade do século XX, o direito internacional do mar dividia os oceanos apenas em mar territorial e alto-mar. Em algumas partes do globo também aplicava-se a definição de zona contígua. Foi a partir de um ato unilateral dos Estados Unidos que se introduziu também o conceito de plataforma continental. A justificativa para tal ato foi a necessidade verificada pelo governo norte-americano de buscar novas fontes de petróleo e outros minerais em uma área considerada prolongamento natural do Estado costeiro. Ver GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Quem Diz Humanidade, Pretende Enganar? Internacionistas e os Usos da Noção de Patrimônio Comum da Humanidade Aplicada aos Fundos Marinhos (1967-1994)*. Tese de doutorado não

Foi no âmbito das discussões sobre o aproveitamento dos recursos existentes nos oceanos que ganhou força a idéia de *patrimônio comum da humanidade*. Considera-se que um discurso proferido em 1967 por Arvid Pardo, embaixador de Malta, marcou o princípio da utilização do termo no direito internacional. Partindo da constatação de que os fundos marinhos e oceânicos eram as únicas áreas no planeta ainda não apropriadas, mas que essa situação estaria prestes a mudar em virtude de avanços técnicos, o diplomata apontava para o risco de que tais áreas fossem reivindicadas para comporem jurisdições nacionais. O resultado seria a militarização dessas áreas e o aproveitamento dos recursos em benefício dos Estados detentores da tecnologia adequada. Diante disso, Pardo propunha que os fundos marinhos e oceânicos fossem declarados patrimônio comum da humanidade⁵⁹.

Os países do Norte, especialmente os Estados Unidos, que viam nos fundos marinhos a perspectiva de fornecimento futuro de minérios, buscavam que o regime negociado garantisse a liberdade ampla de exploração dos recursos da área para empresas privadas. O Sul, por sua vez, propunha a criação de uma organização internacional para reger os fundos marinhos, evitando o seu aproveitamento unilateral pelos países desenvolvidos⁶⁰. Desse modo, pela afinidade do conceito de patrimônio comum da humanidade com as idéias da NOEI, é possível dizer, como Nico Schrijver, que este princípio e o da soberania sobre recursos naturais emanaram do mesmo movimento⁶¹.

Juridicamente, o conceito de patrimônio comum da humanidade tem aplicação restrita aos bens comuns globais acima referidos. Mas, ideologicamente, segundo Ikechi Mgbeoji, “a noção de patrimônio comum é uma ferramenta política e retórica de conveniência usada tanto pelo Norte quanto pelo Sul sempre que ela preenche seus interesses”. Os países do Norte, por exemplo, proclamaram com certo entusiasmo que os recursos genéticos, encontrados principalmente no Sul, seriam abarcados pelo conceito. Entretanto, quando os países em desenvolvimento quiseram ter acesso às plantas modificadas produzidas nos países industrializados a partir de germoplasma coletado no Sul e declararam que todos os tipos de plantas seriam patrimônio da humanidade (incluindo as modificadas), os países do Norte rejeitaram essa caracterização⁶².

Como resultado desses desacordos, a biodiversidade não foi declarada patrimônio comum da humanidade no texto da CDB. A Convenção reafirmou o direito soberano dos

publicada, defendida na UnB, 2006. p. 115. Discussões sobre o limite exterior da plataforma continental são abordadas a partir da página 119.

⁵⁹ *Idem*, p. 123.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 163-165.

⁶¹ Citado por Galindo, *ibidem*, p. 187.

⁶² Mgbeoji, *op. cit.*, p 98-99.

países sobre seus recursos biológicos. Todavia, diante do fato de que a redução ou perda da diversidade biológica é um problema cujos resultados ultrapassam as fronteiras nacionais, a CDB declara que sua preservação é uma *preocupação comum da humanidade*. Nesse caso não se trata de uma divisão do controle sobre o uso dos recursos biológicos, mas de uma repartição de responsabilidades⁶³.

Essa compreensão de que alguns problemas ambientais concernem à humanidade como um todo está ligada à emergência do paradigma das mudanças globais, ao qual já nos referimos anteriormente. Ken Conca aponta para um problema presente no discurso relativo a esse paradigma: sua definição do que é *global* apóia-se em uma noção fundamentalmente física. Ou seja, fenômenos que possuem conexões globais em um sentido físico, tal como a mudança climática, a diversidade biológica e a destruição da camada de ozônio, são geralmente interpretados como *problemas globais*. Já aos problemas fisicamente localizados não é atribuído esse status⁶⁴.

Segundo Conca, “essa forma de diferenciar o que é global do que não é distancia o foco das estruturas sociais de escala internacional que conectam as formas localizadas de dano ambiental que ocorrem em todo o planeta”. A ocultação dessas estruturas permite que as causas dos problemas ambientais sejam frequentemente identificadas como de origem doméstica⁶⁵. Peter Dauvergne desafia essa percepção trabalhando com o conceito de “sombras ecológicas”, o qual busca “capturar a extensão do impacto ambiental de um Estado em jurisdições que estejam além de seu controle soberano”. Essas sombras surgem quando os danos ambientais causados por algumas atividades econômicas são transferidos de um território para outro. O autor observa que, com freqüência, as elites nas economias mais fracas

⁶³ Antônio Trindade identifica a ocorrência de uma evolução da noção de patrimônio comum da humanidade para a de preocupação comum. A última parece derivar da primeira, representando uma mudança de ênfase: da divisão de benefícios provenientes da exploração de recursos naturais a uma divisão justa e equitativa do ônus da proteção ambiental. Ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 945.

⁶⁴ Conca, *The case of the Brazilian Amazon*, p. 151-152. Em outro texto, Conca afirma que sistemas tais como florestas, desertos, solos, lagos e rios, entre outros, podem ser vistos como localizados e, assim, tratados como matéria doméstica. Contudo, eles não podem ser considerados “locais”, em sentido estrito, em “um mundo marcado por fluxos massivos, rápidos e crescentes de pessoas, bens, dinheiro, idéias, imagens e tecnologia através de fronteiras cada vez mais permeáveis. Esses fluxos produzem uma densa rede, socialmente construída, que pode transmitir as causas e efeitos de problemas ambientais aparentemente localizados de um lugar a outro da mesma forma (e talvez de um modo um tanto mais rápido e com maior alcance) que um rio ou uma rajada de vento poderia carregá-los”. Ver CONCA, Ken. “Beyond the Earth Summit Framework”. IN: *Politics and Life Sciences*, vol. 21, n. 2, 2002.

⁶⁵ Como vimos no início deste capítulo, existem diferentes explicações para os problemas ambientais. Algumas indicam que eles decorrem principalmente do aumento populacional, outras destacam a questão da pobreza e do desenvolvimento e, por fim, há aquelas cujo foco recai sobre as características do sistema econômico e relações dos seres humanos com a natureza. Entre todas essas abordagens, a última é a que com maior facilidade identifica uma dimensão global nas causas dos problemas ambientais.

do Sul se beneficiam pessoalmente dessas sombras ecológicas, atuando como agentes da destruição⁶⁶.

Em face dessa realidade, Ken Conca considera que quando, por exemplo, os dados utilizados em negociações internacionais indicam que a Malásia é responsável pelas emissões de gases de efeito-estufa que provêm da produção do tênis Nike usado por um norte-americano, tanto a justiça quanto o senso comum são vítimas de violência. Nesse exemplo, “os elos iniciais e finais na cadeia global de produção de tênis são absolvidos de sua responsabilidade e ao governo da Malásia é inocentemente atribuída a capacidade de controlar as cadeias globais de mercadorias que passam através de seu território, assumindo-se que a solução do problema será encontrada no lugar que é a ligação mais fraca na cadeia global de poder econômico”. Com grande facilidade esses mesmos tênis do exemplo citado poderiam passar a ser produzidos em outro local⁶⁷.

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA, COMÉRCIO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

No período pós-guerra, o problema do desenvolvimento econômico adquiriu grande destaque. As preocupações em relação ao tema relacionavam-se aos desafios postos pela reconstrução da Europa, pela Guerra Fria e pelos problemas socioeconômicos nos países do Sul. A época foi marcada pelo paradigma da modernização, com a divisão do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ou entre países que atingiram ou não a modernidade⁶⁸. No âmbito das Nações Unidas se desenvolveu um importante debate acerca

⁶⁶DAUVERGNE, Peter. *Globalization and the Environment*. Disponível em: www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/dauvergne/15_Cha14.pdf. Acessado em 15/09/2007.

⁶⁷ CONCA, Ken. “American Environmentalism Confronts the Global Economy”. IN: *Dissent*, vol. 47, n. 1, pp. 72-8, 2000.

⁶⁸ A expressão “subdesenvolvido” passou a ser utilizada de forma usual após ter sido empregada pelo presidente norte-americano Harry S. Truman em seu discurso de posse, em janeiro de 1949. Nesse mesmo pronunciamento, o presidente lançou o seu “Point Four Programme”, que é frequentemente considerado como um marco do início dos programas internacionais de assistência ao desenvolvimento. De acordo com Jan Pronk, imediatamente após o estabelecimento das Nações Unidas, já havia lugar para a assistência ao desenvolvimento em sua agenda, mas os fundos eram limitados e a prioridade era dada à reconstrução dos países devastados pela guerra, não a investimentos nos países mais pobres. Foi depois de 1949 que a “assistência técnica internacional cresceu e os fundos para a ajuda externa aumentaram. A cooperação entre os países doadores e as agências de ajuda começou a tomar forma. E uma doutrina sobre a ajuda se desenvolveu, refletida em documentos oficiais e frequentemente discutida na literatura”. Ver PRONK, Jan P. “Aid as a Catalyst”. IN: *Development and Change*, vol. 32, 2001. p. 611. O discurso de Truman, que discorre sobre as diferenças entre o comunismo e a democracia, contextualiza os esforços para reconstrução da Europa e para melhoria da qualidade de vida das pessoas nos países

do problema do desenvolvimento econômico, que desde o princípio já era marcado por questões referentes ao papel do Estado oposto ao papel do mercado e ao papel dos fatores externos versus fatores internos. Segundo Richard Jolly, a ONU se posicionava claramente em favor de uma estratégia intervencionista. O pensamento Keynesiano teria criado dentro da organização um forte consenso de que o desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos só poderia ser assegurado se os governos nacionais exercessem um papel significativo, especialmente na mobilização e alocação de recursos⁶⁹.

No início da década de 1950, um grupo de especialistas reunido pela ONU apresentou um relatório denominado “Medidas para o Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos”, o qual apontava para a necessidade de um amplo fluxo de capital direcionado aos países subdesenvolvidos para que estes pudessem acelerar seu desenvolvimento econômico. Contudo, o relatório indicava que o fluxo de investimentos privados era limitado e a capacidade dos governos dos países subdesenvolvidos de conseguir empréstimos em mercados de capital privado era reduzida. A recomendação era de que o Banco Mundial deveria assumir a tarefa de conceder os empréstimos necessários. Naquela época, muitas críticas já eram feitas pelos países em desenvolvimento ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, que eram acusados de não transferir capital suficiente, fazendo surgir demandas para reforma dessas instituições⁷⁰.

No período em análise havia um certo consenso de que as poupanças domésticas constituiriam a principal fonte de capital para o desenvolvimento econômico. Entretanto, em praticamente todos os países subdesenvolvidos, a poupança doméstica não seria capaz de financiar todos os investimentos necessários, precisando ser complementada por investimentos estrangeiros, os quais poderiam assumir três formas distintas: capital privado, empréstimos governamentais ou internacionais e subvenções internacionais. Os países em desenvolvimento requeriam que os empréstimos fossem concedidos com longo prazo e juros baixos⁷¹.

Outra idéia presente no âmbito das Nações Unidas em relação ao tema do desenvolvimento era a de que os obstáculos não eram criados apenas pela falta de capital, mas

subdesenvolvidos dentro de um projeto maior de “fortalecimento do mundo livre”. Texto disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/truman.htm>. Acessado em 22/09/2007.

⁶⁹ JOLLY, Richard (ed.). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press, 2004. p. 52.

⁷⁰ *Idem*, p. 60-61.

⁷¹ A habitual utilização do termo “ajuda externa” pode ocultar o fato de que os empréstimos bilaterais ou provenientes de instituições financeiras internacionais requerem o pagamento do valor emprestado e dos juros incidentes.

também pela falta de formação de recursos humanos e acesso a conhecimento tecnológico. Assim, para acelerar o crescimento econômico, seria fundamental não apenas mobilizar todos os recursos financeiros possíveis, tanto públicos quanto privados, como também promover programas de assistência técnica. Caberia aos países industrializados a tarefa de ajudar aos países pobres em seu processo de desenvolvimento⁷². Aos últimos, em contrapartida, caberia a promoção das reformas econômicas e sociais consideradas indispensáveis⁷³. Essas posições se fizeram presentes nas estratégias internacionais de desenvolvimento lançadas no âmbito das diversas “Décadas para o Desenvolvimento” das Nações Unidas.

10 - DÉCADAS DA ONU PARA O DESENVOLVIMENTO	
Primeira década: 1961- 1970	O lançamento da primeira década é relacionado ao discurso proferido em 1960 por John Kennedy, então presidente dos Estados Unidos, na Assembléia Geral da ONU. A resolução que a estabeleceu demandou um acréscimo no fluxo de recursos públicos e privados . Um de seus resultados mais importantes foi a criação da UNCTAD.
Segunda década: 1971-1980	Apenas a primeira década não foi acompanhada de uma Estratégia Internacional para o Desenvolvimento. A estratégia da segunda década estabeleceu, para os países desenvolvidos, metas de transferência de recursos financeiros. A maior parte desses recursos deveria ser transferida, anualmente, na forma de Assistência Oficial ao Desenvolvimento ⁷⁴ , em valor correspondente a 0,7% do PIB do país

⁷² Nas décadas de 1960 e 1970 diversos países criaram agências ou departamentos voltados à concessão de ajuda financeira aos países subdesenvolvidos. Em 1961, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OECD, foi criado Departamento de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), um fórum que reúne países desenvolvidos que concedem ajuda financeira.

⁷³ De acordo com Petras e Veltmeyer, nos debates sobre as motivações por trás da concessão de ajuda externa, distinguem-se duas perspectivas, cada uma com suas permutações: uma idealista e outra realista. A perspectiva idealista vê a assistência ao desenvolvimento como uma política desinteressada guiada por preocupações humanitárias, valores democráticos e bem-estar econômico. Os autores afirmam a existência de dois tipos de crítica realista: uma delas provém do “fundamentalismo” de mercado associado a Milton Friedman, que vê na ajuda externa uma forma de subsidiar o “estatismo”, atrapalhando as forças de mercado que seriam mais aptas a lidar com os problemas econômicos e sociais. A outra posição, que é a adotada por Petras e Veltmeyer, examina o papel da ajuda estrangeira em seu contexto histórico e a vê como “parte de um arsenal de instrumentos políticos utilizados por Estados com aspirações hegemônicas para conquistar mercados e promover os interesses de suas classes capitalistas contra competidores e seus oponentes nacionalistas e socialistas”. Por isso, os autores chamam a ajuda estrangeira de “ajuda reversa”, destinada a beneficiar os próprios países doadores. PETRAS, James, VELTMEYER, Henry. “Age of Reverse Aid: Neo-Liberalism as Catalyst of Regression”. IN: *Development and Change*, vol. 33, n. 2, pp. 281- 293, 2002.

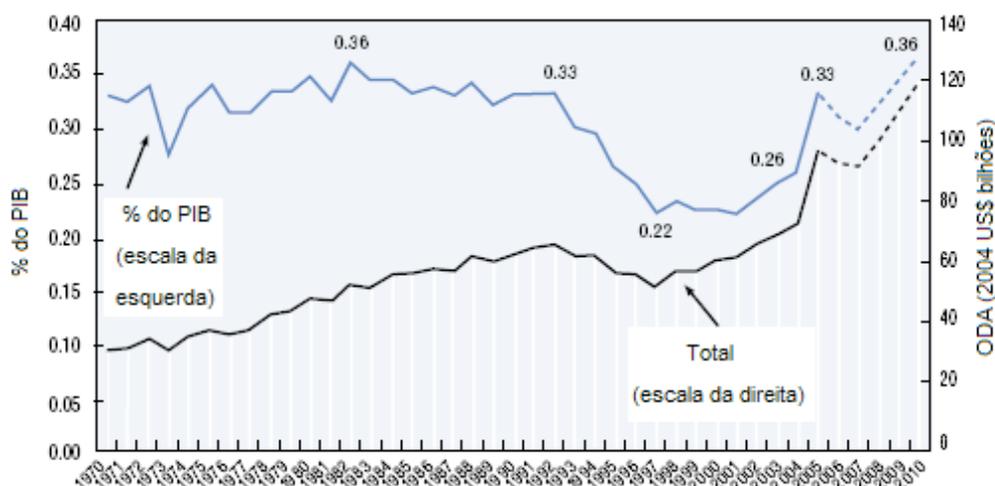
⁷⁴ O conceito de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA, em inglês) elaborado pelo DAC da OECD em 1969, a identificava às transações oficiais realizadas com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento. Em 1993, em vista de mudanças no cenário internacional e da emergência de novos recebedores na Europa do Leste e antiga União Soviética, o DAC reviu o conceito de ODA e a lista de países recebedores de ajuda, para considerar também questões relativas, por exemplo, a democracia, meio ambiente, refugiados e operações de paz. Ver www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf. Acessado em 12/01/2008.

⁷⁵ A Suécia foi o primeiro país a atingir a meta, em 1974. Em 1975 foi a vez da Holanda. Noruega e Dinamarca atingiram o índice em 1976 e 1978, respectivamente. Desde então, os quatro países têm constantemente

	<p>doador, até a metade da década.⁷⁵ A assistência financeira deveria, em princípio, não estar ligada a condicionalidades. Requeria-se um aumento dos recursos disponíveis através das instituições multilaterais e facilitação do fluxo de capital privado. A estratégia destinou espaço considerável ao tema da ciência e tecnologia, tendo como objetivo a redução da disparidade existente nesse campo entre Norte e Sul.</p>
Terceira década: 1981-1990	<p>A estratégia da terceira década manteve as mesmas metas de transferência de recursos financeiros. Inserida nos esforços para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, ela reclamava o ajuste do sistema monetário internacional às demandas dos países em desenvolvimento.</p>
Quarta década: 1991-2000	<p>O lançamento dessa estratégia teve como pano de fundo a declaração da década de 1980 como uma década perdida para o desenvolvimento, na qual o percentual de investimentos nos países subdesenvolvidos ao invés de crescer diminuiu. Nesse período, o fluxo de recursos financeiros se deu em sentido inverso ao planejado, em função da crise da dívida externa em países em desenvolvimento. A estratégia da quarta década apresenta algumas novidades importantes. Ao contrário das anteriores, ela destacou o papel do mercado e da empresa privada, dando menos ênfase à Assistência Oficial ao Desenvolvimento e ao setor público. As metas para ODA foram mantidas, mas era evidente uma certa apatia por parte dos países industrializados em relação à assistência ao desenvolvimento. O comércio internacional ganhou destaque na estratégia como forma de ativar o crescimento.</p>
<p>UMA NOVA AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO</p>	
Millenium Development Goals	<p>Na revisão da quarta década, em 1999, foi declarado que o crescimento econômico não era mais fator suficiente para o desenvolvimento. Os doadores mostravam-se preocupados com a efetividade da ajuda financeira. O foco havia mudado para uma série de “pré-condições” ao desenvolvimento, entre as quais se inclui boa governança, transparência, <i>accountability</i>, descentralização e participação. Nesse contexto, no ano de 2000 a Assembléia Geral da ONU adotou a Declaração do Milênio, a qual contém metas que ficaram conhecidas como as “Metas de Desenvolvimento do Milênio”. A Declaração clama aos países industrializados que estes sejam mais generosos na concessão de Assistência ao Desenvolvimento (Na década de 1990 houve um declínio no fluxo de recursos financeiros oficiais e aumento no fluxo de recursos privados).</p>
Conferência de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento, 2002	<p>A Declaração do Milênio foi complementada pelo “Consenso de Monterrey”. Os participantes da Conferência de Monterrey estabeleceram uma estrutura para a cooperação para o desenvolvimento cujos principais componentes são: governança, instituições e políticas mais fortes nos países em desenvolvimento; comércio, incluindo acesso aos mercados dos países ricos; e assistência financeira. Reconheceu-se que a meta de 0,7% do PIB para ODA estabelecida em 1970 e reafirmada por diversas vezes não foi atingida. No Consenso de Monterrey a Assistência Oficial ao Desenvolvimento é considerada fundamental para alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio, mas é importante destacar que, diferentemente do tratamento que recebeu nos documentos oficiais do passado, aqui o “papel essencial da ODA” foi abordado como um</p>

alcançado a meta. A Finlândia a atingiu uma vez, em 1991. Luxemburgo o tem feito desde 2000. Mas os demais países do DAC nunca atingiram a meta, sendo que a sua média de Assistência Oficial nunca excedeu o índice de 0,4%. Os Estados Unidos sempre se opuseram ao estabelecimento de metas e prazos. Disponível em www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf. Acessado em 13/01/2008.

Figura 1. Valor líquido de Assistência Oficial ao Desenvolvimento proveniente dos membros do DAC/OECD entre 1970-2005 e simulações do Secretariado do DAC para 2006-2010.



Fonte: www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf.

Assim como o tema da Assistência Oficial ao Desenvolvimento, o problema da transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento também tem sido debatido em diversos fóruns internacionais nas últimas quatro décadas⁷⁶. A habilidade de criar ou adaptar eficazmente novas tecnologias – provenientes de fontes externas ou internas – é considerada um fator determinante para a capacidade de competição de um país. A transferência de tecnologia de fontes externas representa uma importante fonte de informação tecnológica para os países em desenvolvimento⁷⁷.

À tecnologia é atribuído um papel tão importante que, de acordo com George Galindo, na década de 1970 vários países em desenvolvimento e internacionalistas a eles ligados

⁷⁶ Durante a primeira Década para o Desenvolvimento da ONU, em 1963, foi realizada a Conferência para Aplicação da Ciência e Tecnologia em Benefício dos Países Menos Desenvolvidos. Em 1979 realizou-se em Viena a Conferência da ONU sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento. Medidas relativas à transferência de tecnologia também estão incluídas em uma série de instrumentos internacionais tais como a Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio e a Convenção sobre Diversidade Biológica.

⁷⁷ O conhecimento tecnológico inclui tanto o conhecimento acerca do processo de produção de bens e serviços quanto a informação sobre organização e gerenciamento necessário para produzi-lo e distribuí-lo com eficiência. Tal tecnologia está contida nas máquinas, equipamentos, acordos de licenças e habilidades de gerenciamento. Oportunidades de aprendizado também ocorrem através de outros meios tais quais treinamento e acesso ao acervo global de informação técnica e científica. Ver *Science and Technology Diplomacy: Concepts and Elements of a Work Programme*, relatório preparado pela UNCTAD em 2003. Disponível em www.un.org/UNCTAD/ITE/TEB/Misc.5.pdf. Acessado em 21/01/2008.

passaram a defender que a tecnologia seria, em si mesma, um patrimônio comum da humanidade⁷⁸. Contudo, ao invés da facilitação do acesso dos países em desenvolvimento às inovações tecnológicas, o que se viu nas décadas subseqüentes foi a ampliação da proteção aos direitos de propriedade intelectual que resultou na adoção, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Acordo Sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, em inglês).

Os direitos de propriedade intelectual inicialmente não faziam parte da rodada de negociações do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) conhecida como Rodada do Uruguai. O tema foi introduzido pela pressão dos países desenvolvidos – especialmente os Estados Unidos –, que argumentavam que uma maior proteção à propriedade intelectual também beneficiaria os países em desenvolvimento, já que dessa forma cresceriam os incentivos para o engajamento em pesquisa e promoção de investimento estrangeiro, encorajando assim a transferência e disseminação de tecnologia. Como esperado, a negociação do TRIPS foi um dos pontos mais controversos da Rodada do Uruguai, concluída em 1994⁷⁹.

Em resumo, o reconhecimento por parte da comunidade internacional de que o desenvolvimento econômico dos países mais pobres deveria ser impulsionado com o auxílio dos países industrializados, através de assistência financeira e transferência de tecnologia, não bastou para que os objetivos acordados fossem atingidos, como demonstram os resultados das décadas de 1980 e 1990. Durante essa época, não apenas o conceito de desenvolvimento foi revisto, mas também foram renovados os debates sobre as causas do subdesenvolvimento e apresentadas novas propostas para o crescimento econômico. Se nos primeiros debates realizados na ONU o pensamento Keynesiano tinha grande influência, não se pode dizer o mesmo sobre as discussões do final do século XX.

As negociações realizadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio - 92, que ocorreram nesse período marcado pela reconsideração do papel do Estado e valorização das forças de mercado, naturalmente foram influenciadas por

⁷⁸ Galindo cita as palavras de Mohammed Bedjaoui, para quem “[a] tecnologia é verdadeiramente o tipo mesmo de patrimônio comum da humanidade, uma vez que constitui a expressão do gênio do homem, de suas audácias e de suas conquistas, dos progressos da ciência e do saber humano ao largo dos séculos e acima das fronteiras dos Estados”. Galindo, *op. cit.*, p. 202 - 204.

⁷⁹ Aos países industrializados corresponde cerca de 95% das patentes existentes no mundo. Na maioria dos países em desenvolvimento as inovações tecnológicas dizem respeito a pequenas mudanças adaptativas não abrangidas pelo sistema de patentes. Outras inovações e formas de conhecimento importantes, tal como o conhecimento de comunidades indígenas sobre a utilização de plantas e ervas medicinais, não são protegidos pelo TRIPS. Sobre este tema, ver MICHALOPOULOS, Constantine. *Developing Countries in the WTO*. New York: Palgrave Macmillan, 2001. p 129-130.

essas questões. Como pano de fundo às discussões sobre florestas, biodiversidade, mudança climática, desertificação, etc., encontram-se as seguintes perguntas: O Estado seria capaz de atuar de forma eficaz na preservação do meio ambiente? As forças de mercado, por si só, não ofereceriam melhores respostas? O trabalho junto às comunidades locais e ONGs e o direcionamento da assistência financeira a esses grupos não seria alternativa desejável à burocracia e centralização estatal? Qual seria o papel da indústria nesse contexto? Como visto no início deste capítulo, várias respostas para esses questionamentos foram formuladas, resultando em diferentes propostas para a solução do problema ambiental.

A realização das Conferências sobre meio-ambiente e o esforço de elaboração de convenções podem ser compreendidos como tentativas de encontrar uma solução política ao problema, um campo de regulação – ainda que mínimo – da atuação das forças destrutivas do sistema econômico. E, na esteira das negociações do passado entre países do Norte e do Sul, a continuação de uma busca pela redistribuição do ônus e dos benefícios materiais gerados por esse mesmo sistema. Aqui ressurgem as questões trabalhadas acima sobre as causas dos problemas ambientais e sua qualificação como globais ou locais. Contudo, maior do que a dificuldade de apontar para os “culpados” se apresenta o problema de decidir quem responderá pelas soluções. Afinal, quem pagará o preço da preservação ambiental?

Desde Estocolmo os países do Sul se recusam a assumir sozinhos esse fardo. Reclamam, para promover a preservação do ambiente sem afetar seu processo de desenvolvimento econômico, cooperação por parte dos países desenvolvidos. Os fóruns sobre temas ambientais são, assim, mais um campo para negociação de assistência financeira, com a demanda pela disponibilização de “recursos novos e adicionais”, e de transferência de tecnologia, a fim de tornar a produção mais “limpa” e eficiente. Outro tema que se destaca nessas discussões é o da criação de novas barreiras ao comércio.

Na Rio 92, segundo André Corrêa do Lago, a questão da tecnologia exigiu difíceis negociações, já que alguns temas, como o da propriedade intelectual, estavam sendo negociados ao mesmo tempo em outros fóruns internacionais – especialmente na Rodada do Uruguai, do Gatt, como mencionado acima. Contudo, progressos importantes teriam sido obtidos. Em parte, pelo precedente do Protocolo de Montreal, cujas emendas aprovadas em 1990 condicionavam a eliminação da produção de gases que destroem a camada de ozônio nos países em desenvolvimento ao recebimento de apoio financeiro e tecnológico.

Outros momentos dramáticos da Conferência foram proporcionados pelas negociações em torno dos Recursos e Mecanismos Financeiros. As questões mais polêmicas diziam respeito ao Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environmental Facility* - GEF), à

reposição de capital da Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA, em inglês) – ligada ao Banco Mundial e responsável pelo financiamento dos países mais pobres – e à Assistência Oficial ao Desenvolvimento, em uma nova tentativa do G77 de obter o compromisso dos países ricos com o patamar de 0,7% do PIB para ODA.

<p>11 - EXEMPLOS DE DISPOSIÇÕES SOBRE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA, TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA E COMÉRCIO NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS RELACIONADOS AO MEIO AMBIENTE</p>
<p>Declaração de Estocolmo Princípio 9: As deficiências ambientais geradas pelas condições de subdesenvolvimento e pelos desastres naturais originam problemas graves e o melhor modo de corrigi-las é o desenvolvimento acelerado mediante a transferência de somas substanciais de assistência financeira e tecnológica, como complemento aos esforços internos dos países em desenvolvimento, e à ajuda conjuntural que se tornar necessária.</p>
<p>Agenda 21 – Capítulo 33 33.6. As condições econômicas, tanto nacionais como internacionais, que estimulem o livre intercâmbio e acesso aos mercados contribuirão para que o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente se apoiem mutuamente em benefício de todos os países, particularmente dos países em desenvolvimento ou que experimentam o processo de transição para uma economia de mercado. 33.13. Em geral, o financiamento da implementação da Agenda 21 deve vir dos setores públicos e privados de cada país. Para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos adiantados, a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) é uma fonte importante de financiamento externo, e serão necessários substanciais fundos novos e adicionais para o desenvolvimento sustentável e implementação da Agenda 21⁸⁰. Os países desenvolvidos reafirmam seu compromisso de alcançar a meta aceita pelas Nações Unidas de 0,7 por cento do PNB para a assistência oficial ao desenvolvimento e, na medida em que essa meta não tenha sido alcançada, estão de acordo em aumentar seus programas de ajuda para alcançar essa meta o mais cedo possível e assegurar a implementação rápida e efetiva da Agenda 21 (...) ⁸¹.</p>
<p>Convenção sobre Diversidade Biológica Art. 16 - 1. Cada Parte Contratante, reconhecendo que a tecnologia inclui biotecnologia, e que tanto o acesso à tecnologia quanto sua transferência entre Partes Contratantes são elementos essenciais para a realização dos objetivos desta Convenção, compromete-se, sujeito ao disposto neste artigo, a permitir e/ou facilitar a outras Partes Contratantes acesso a tecnologias que sejam pertinentes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica ou que utilizem recursos genéticos e não causem dano sensível ao meio ambiente, assim como a transferência dessas tecnologias. 2. O acesso a tecnologia e sua transferência a países em desenvolvimento, a que se refere o § 1 acima, devem ser permitidos e/ou facilitados em condições justas e as mais favoráveis (...) No caso de tecnologia sujeita a patentes e outros direitos de propriedade intelectual, o acesso à tecnologia e sua transferência devem ser permitidos em condições que reconheçam e sejam compatíveis com a adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual (...) ⁸².</p>

⁸⁰ O Secretariado da Conferência estimou o custo total anual médio (1993-2000) da implementação nos países em desenvolvimento das atividades da Agenda 21 em mais de \$600 bilhões de dólares, inclusive cerca de \$125 bilhões a serem providos pela comunidade internacional em termos concessionais ou de doações.

⁸¹ Os Estados Unidos reafirmaram sua oposição ao estabelecimento de metas para ODA, por considerar que estas poderiam desviar a atenção de temas mais importantes, tais como a efetividade e qualidade da ajuda e as políticas nos países receptores. O país continuaria comprometido com a concessão de ajuda externa, mas preferia analisar caso a caso a concessão da assistência oficial, como forma de “encorajar os esforços de reforma nos países em desenvolvimento”. "US statements for the record on the UNCED agreements - United Nations Conference on Environment and Development - Transcript". US Department of State Dispatch. July 1992.

⁸² As disposições de proteção à propriedade intelectual foram acrescentadas à CDB especialmente para contemplar os interesses norte-americanos, mas os Estados Unidos só assinaram a Convenção posteriormente, durante o governo Clinton, e até hoje não a ratificaram.

Art. 20 - 1. Cada Parte Contratante compromete-se a proporcionar, de acordo com a sua capacidade, apoio financeiro e incentivos respectivos às atividades nacionais destinadas a alcançar os objetivos desta Convenção em conformidade com seus planos, prioridades e programas nacionais.

2. As Partes países desenvolvidos devem prover recursos financeiros novos e adicionais para que as Partes países em desenvolvimento possam cobrir integralmente os custos adicionais por elas concordados decorrentes da implementação de medidas em cumprimento das obrigações desta Convenção, bem como para que se beneficiem de seus dispositivos(...).

3. As Partes países desenvolvidos podem também prover recursos financeiros relativos à implementação desta Convenção por canais bilaterais, regionais e outros multilaterais.

4. O grau de efetivo cumprimento dos compromissos assumidos sob esta Convenção das Partes países em desenvolvimento dependerá do cumprimento efetivo dos compromissos assumidos sob esta Convenção pelas Partes países desenvolvidos, no que se refere a recursos financeiros e transferência de tecnologia, e levará plenamente em conta o fato de que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas das Partes países em desenvolvimento.

5. As Partes devem levar plenamente em conta as necessidades específicas e a situação especial dos países de menor desenvolvimento relativo em suas medidas relativas a financiamento e transferência de tecnologia.

Declaração de Princípios sobre Florestas

Art. 10 – Recursos financeiros novos e adicionais deveriam ser disponibilizados aos países em desenvolvimento para que eles possam manejar, conservar e desenvolver de maneira sustentável seus recursos florestais, através de florestamento, reflorestamento e combate ao desmatamento e degradação de terras e florestas.

Art. 11 – De forma a possibilitar que os países em desenvolvimento, em particular, aumentem sua capacidade endógena de melhor manejar, conservar e desenvolver seus recursos florestais, a transferência e acesso a tecnologias ambientalmente adequadas e conhecimento técnico correspondente em termos favoráveis, inclusive em termos concessionais e preferenciais, por acordo mútuo, em sintonia com as provisões relevantes da Agenda 21, deveriam ser promovidos, facilitados e financiados, de forma apropriada.

De acordo com Lago, o GEF estava longe de ser o mecanismo financeiro que os países do Sul – e algumas ONGs – gostariam que fosse criado para financiar a implementação da Agenda 21. Além de não disponibilizar os recursos necessários, o fundo foi estabelecido sob a égide do Banco Mundial, ou seja, sujeito à lógica das instituições de Bretton Woods, que não permitem a participação dos países em desenvolvimento em suas decisões⁸³. O direcionamento do GEF aos projetos considerados de impacto global⁸⁴ tornava necessário, no

⁸³ No período preparatório à Conferência do Rio, em resposta à pressão para comprometimento financeiro com os objetivos da Agenda 21 e à idéia, que se fortalecia entre os países em desenvolvimento, de criar uma entidade independente para administração dos recursos “novos e adicionais”, os países desenvolvidos anunciaram a criação do GEF, alguns meses antes da realização da CNUMAD. O GEF foi, dessa forma, criado fora do contexto das negociações da Conferência e sem a participação dos países em desenvolvimento. Para Korinna Horta, do *Environmental Defense Fund*, citada por André A. C. do Lago, “a criação do GEF antes da Cúpula da Terra no Rio permitiu aos EUA e seus parceiros do G-7 definir os problemas ambientais globais da maneira como eles os percebiam, e estabelecer os limites e a amplitude de suas responsabilidades em ajudar os países em desenvolvimento [...] Os governos do Norte estabeleceram o GEF para demonstrar sua liderança ao público interno e para deslocar o plano de um fundo Norte-Sul, conforme previsto na Agenda 21”. Lago, *op. cit.*, p. 78.

⁸⁴ Atualmente as áreas consideradas focos de ação para o GEF são as seguintes: diversidade biológica, mudança climática, águas internacionais, degradação da terra, destruição da camada de ozônio e poluentes orgânicos persistentes. Em cada uma dessas áreas, com exceção da relacionada a águas internacionais, o GEF atua como mecanismo de financiamento de acordos ambientais multilaterais. Assim, o GEF fornece suporte à

entender de Francisco Rezek, na época Ministro das Relações Exteriores do Brasil, “a criação de outro mecanismo, possivelmente um “Fundo”, para o financiamento, em bases ocasionais, de programas adicionais de meio ambiente e de componentes ambientais em projetos internos de desenvolvimento”⁸⁵.

Entretanto, ao invés de criar um “fundo verde”, a Conferência do Rio, conforme Rubens Ricupero,

montou um verdadeiro sistema financeiro, um conjunto de elementos inter-relacionados com o objetivo comum de custear os programas ambientais [...], sistema flexível composto de mecanismos de financiamento diversificados (IDA, bancos regionais, o GEF e outros fundos multilaterais, agências especializadas da ONU, instituições de cooperação técnica, os programas bilaterais responsáveis por quase dois terços da ajuda, alívio de dívida, fundos privados, investimentos, financiamento inovador como o os *tradable permits*, etc.).⁸⁶

Desse modo, embora as demandas dos países do Sul pelo aumento da Assistência Oficial ao Desenvolvimento e dos recursos disponíveis para financiamento nas instituições multilaterais tenham se destacado nas negociações, propostas de outras fontes de financiamento também tiveram papel importante nos debates. No início da década de 1990, como já vimos, o discurso dos países desenvolvidos mostravam-se menos comprometido com as formas tradicionais de assistência ao desenvolvimento. Saía do foco a cooperação entre Estados, ganhando protagonismo o papel do mercado e da sociedade civil⁸⁷. Isso permitiu que as “formas de financiamento inovadoras” a que se refere Ricupero passassem a ser consideradas, por alguns, como alternativas mais adequadas e eficientes para enfrentar a degradação ambiental.

implementação da CDB, da CQMC, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (de 2001) e da Convenção de Combate à Desertificação (1994).

⁸⁵Citado por Lago, *op. cit.*, p. 198.

⁸⁶Citado por Lago, *idem*, p. 80-81.

⁸⁷ Em 1991, o fluxo líquido de capital do Norte para o Sul era de aproximadamente US\$ 123 bilhões. Aproximadamente metade desse valor consistia em Assistência Oficial e a outra metade era composta por fluxos privados. No ano 2000, apesar de uma série de flutuações causada por crises financeiras do final da década de 1990, o financiamento privado superou os fluxos oficiais estagnados pelo fator de quase 7 para 1. Essa onda de financiamentos privados assumiu diversas formas. Boa parte do “financiamento Norte-Sul” ocorreu na forma de investimentos estrangeiros diretos, incluindo investimentos em novos empreendimentos, fusão ou aquisição de empresas existentes e investimentos em antigas empresas estatais, através do processo de privatização. Ver SEYMOUR, Frances. *Aligning North-South Financial Flows With Sustainable Development: An Unfinished Agenda*. Washington, DC: Environmental Law Institute, 2002.

A criação de mercados para produtos e “serviços ambientais” se transformou em valorizada fórmula de preservação ecológica⁸⁸. O exemplo citado como sucesso ambiental e econômico é o da criação nos Estados Unidos, no início dos anos 1990, de um programa para redução das emissões de dióxido de enxofre, responsável pela chuva ácida. Tratava-se de um sistema de permuta de “direitos de emissão”, no qual as empresas poderiam optar entre reduzir suas emissões ou comprar licenças de outras unidades que conseguissem uma redução superior a cinquenta por cento.

Internacionalmente, os fóruns de negociação sobre mudança climática foram os primeiros espaços de promoção da utilização de instrumentos de mercado em detrimento dos tradicionais mecanismos de regulação direta da política ambiental, do tipo “comando e controle”. Os Estados Unidos foram os principais responsáveis pela inclusão no Protocolo de Quioto da fórmula que o país já havia implementado em nível doméstico. O mercado de carbono criado pelo Protocolo tem sido, desde então, divulgado como a melhor solução para enfrentar o problema do aquecimento global, evitar o desmatamento das florestas tropicais e preservar a biodiversidade.

12 - O COMÉRCIO DE DIREITOS DE POLUIÇÃO

O comércio de carbono é, segundo Lohman, um produto “made in the USA”. Já na década de 1960, Ronald Coase, economista norte-americano, lançou as bases que permitiram o desenvolvimento dos mecanismos que fundamentam o Protocolo de Quioto. De acordo com o Protocolo, os países que não conseguirem ou não quiserem atingir suas metas de redução de emissões (5,2% abaixo dos índices de 1990 no período 2008-2012) podem “compensar” essa falha através de três mecanismos:

- 1) Compra de direitos de emissão dos países que tenham licenças disponíveis;
- 2) Investimento em atividades que promovem a absorção de carbono (atividades florestais e de conservação do solo);
- 3) Investimento em projetos que garantem o “armazenamento” de gases de efeito estufa, os quais devem ser aprovados e certificados pela ONU. É o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que incentiva a compra de “reduções certificadas de emissões” (ou “créditos de carbono”) relacionadas a atividades desenvolvidas nos países do Sul, no momento não sujeitos a metas de redução de emissões. O MDL foi incluído no Protocolo em função de uma proposta brasileira, com a finalidade de se tornar uma fonte de financiamento ao desenvolvimento sustentável.

Na Cúpula de Joanesburgo, as chamadas iniciativas de Tipo 2, as quais independem de entendimentos entre governos, receberam destaque, demonstrando, segundo Lago, o crescimento da aceitação, por um número significativo de ONGs, das forças de mercado

⁸⁸ Os críticos afirmam que o termo “serviços ambientais” (cujos exemplos comuns são o seqüestro de CO₂ e as belezas cênicas) tem sido utilizado de forma incorreta para descrever um novo “setor” do mercado, criado através da privatização e mercantilização dos recursos e funções dos ecossistemas.

como aliadas da proteção ao meio ambiente. Ainda segundo o autor, o estímulo a essas iniciativas foi interpretado por algumas delegações presentes à conferência como uma tentativa de “privatizar” as Nações Unidas, enfatizando as contribuições da iniciativa privada, ONGs e sociedade civil, em detrimento da intervenção governamental. A principal crítica às iniciativas de Tipo 2 refere-se à possibilidade de que elas sejam utilizadas como instrumentos de cooperação seletiva, com a conseqüente canalização de recursos para países e projetos selecionados pelos países doadores^{89 90}.

Mas, embora seja grande a repercussão das propostas de proteção ambiental via mecanismos de mercado, as “demandas históricas” pelo aumento da Assistência Oficial ao Desenvolvimento, acesso a mercados e transferência de tecnologia, questões relacionadas às estratégias de desenvolvimento que valorizam o papel do Estado, não desapareceram do cenário das negociações internacionais sobre meio ambiente, como evidenciam os debates travados na Conferência de Joanesburgo. Ao contrário, nesta última década a discussão desses assuntos voltou a se destacar nos fóruns relacionados aos temas do meio ambiente e do desenvolvimento. Sem entrar na polêmica sobre o “renascimento” ou não do “terceiromundismo”⁹¹, podemos identificar uma linha de continuidade entre o discurso passado e presente dos países do Sul, embora a nova retórica tenha assimilado algumas novidades, como a defesa da necessidade da disciplina fiscal e monetária, assim como de práticas de boa governança no âmbito interno de cada Estado.

O que permanece no discurso é a defesa de que as prioridades dos países em desenvolvimento sejam também consideradas nas negociações, para que estas não sejam dominadas pelos interesses financeiros e científicos do Norte, desconsiderando-se preocupações com equidade e justiça social. Fazendo a acusação de que muitos países não têm se beneficiado do processo de globalização, o Sul mantém as demandas pela redefinição de suas relações econômicas com o Norte e pelas reformas das estruturas de governança internacional. É nesse contexto que vem sendo realizada, desde o início desta década, a

⁸⁹ Lago, *op. cit.*, p. 101-102.

⁹⁰ Ao analisar a canalização de recursos estrangeiros oficiais, através de ONGs, para programas de redução de pobreza na Bolívia, James Petras identificou alguns dos problemas associados à cooperação seletiva. No caso estudado, o fato de as prioridades e os projetos terem sido estabelecidos e desenhados por ONGs européias e norte-americanas teria afetado a capacidade de decisão nacional. O autor também aponta para a tendência desses projetos cooptarem líderes locais, transformando-os em funcionários com as responsabilidades de administração das atividades. Segundo Petras, o financiamento também levaria à proliferação de grupos que competem entre si, acabando com os movimentos sociais existentes. Ver Petras e Veltmeyer, *op. cit.*, p. 288.

⁹¹ Para essa discussão, ver DÖPCKE, Wolfgang. “Renasceu o Terceiro Mundo em Cancún? Perspectivas Africanas. Meridiano 47”. IN: *Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, N. 38/39, Set/Out 2003. p.17-22.

tentativa de promover a convergência das agendas de Joanesburgo, Doha⁹² e Monterrey⁹³, ou seja, alcançar um estreitamento da relação entre as agendas globais de meio ambiente, comércio e financiamento, levando-se em consideração os interesses dos países do Sul⁹⁴.

1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo buscamos destacar a existência de diferentes opiniões a respeito da crise ambiental e de distintas propostas para seu enfrentamento. Estas, em sua maioria, ajustam-se aos limites do sistema do capital, demandando a restrição de sua expansão e a sua racionalização por meio de mudanças comportamentais. Desta feita, tais propostas apenas podem ser classificadas como reformistas. Como visto, estas idéias deram suporte aos debates sobre meio ambiente nas conferências internacionais que ocorreram nos últimos trinta anos, período histórico marcado pela reestruturação econômica neoliberal.

Nesse contexto, em que o papel do Estado e o próprio conceito de soberania foi colocado sob avaliação, os países periféricos buscaram resistir à imposição de políticas que

⁹² Na IV Conferência Ministerial da OMC realizada em Doha, Qatar, em Novembro de 2001, foram discutidas diversas questões relacionadas ao protecionismo e aos subsídios concedidos aos produtos agrícolas em países desenvolvidos. Doha marcou o início de uma extensa rodada de negociações, ainda não finalizada.

⁹³ Para informações sobre a Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, realizada em Monterrey em 2002, ver quadro “Uma Nova Agenda para o Desenvolvimento”, acima.

⁹⁴ Como exemplo da proposta de aproximação dessas agendas podemos citar as diretrizes operacionais da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável, documento elaborado durante a Sétima Reunião do Comitê do Fórum de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe, em maio de 2002. Destacamos a determinação de “exigir que os países desenvolvidos cumpram o compromisso de destinar 0,7% de seu PIB a projetos e programas de assistência oficial ao desenvolvimento, tal como definido na Agenda 21” e de “cumprir os compromissos assumidos na Declaração de Doha e no Acordo de Monterrey, para garantir o acesso ao mercado e a disponibilidade dos recursos financeiros necessários para alcançar as metas de desenvolvimento sustentável, particularmente em apoio aos esforços dos países em desenvolvimento”. Texto disponível em www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1764ILAC.doc.153.wiz. Em outro documento, a Declaração Conjunta elaborada na 1ª Reunião de Cúpula do Fórum de Diálogo Índia – Brasil – África do Sul (IBAS), realizada em setembro de 2006, também é possível encontrar essa característica. No tópico relativo ao meio ambiente, o texto da Declaração é o seguinte: “Índia, Brasil e África do Sul enfatizam que um passo crítico para a realização das Metas de Desenvolvimento do Milênio e do desenvolvimento sustentável em escala global é o fornecimento adequado de recursos financeiros e a transferência de tecnologias a preços justos e acessíveis, particularmente por parte dos países doadores. A esse respeito, os países do IBAS instam os países doadores a preencher suas metas de Assistência Oficial para o desenvolvimento e a mobilizar recursos financeiros novos e adicionais, assim como a fomentar a transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis a fim de implementar integralmente os resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD), realizada em Joanesburgo. Nesse sentido, enfatizaram que a cooperação internacional é um importante instrumento para atingir os objetivos fixados na Agenda 21 e seu Plano de Implementação, assim como em foros específicos, tais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança de Clima”. Texto disponível em: www.embaixadabrasil.info/docs/noticias_detalle.asp?idNoticia=12&tituloNoticia=1%C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20de%20C%C3%BApula%20do%20IBAS.

consideraram prejudiciais ao seu desenvolvimento econômico, assim como obter concessões que não conseguiam garantir em outras arenas de negociação com os países desenvolvidos. Em função disso, a soberania sobre recursos naturais, a assistência financeira e a transferência de tecnologia foram as questões que os países do Sul colocaram em destaque nas conferências internacionais sobre o tema do meio ambiente.

Como desenvolvimentos mais recentes, vimos que vem se consolidando nos fóruns multilaterais, principalmente em função da atuação dos Estados Unidos e de algumas ONGs ambientalistas, o discurso que questiona o protagonismo dos Estados nas políticas de preservação ambiental e ressalta os méritos do mercado e da sociedade civil no cumprimento desse papel. Destaca-se, nesse processo, o fortalecimento das idéias de descentralização e de participação de diferentes atores na gestão ambiental.

Consideramos que, apesar da aparente orientação democrática, essa concepção que de forma crescente influencia a formulação de políticas ambientais, oculta graves conflitos sob a veste do pluralismo social, proporciona legitimação questionável às atividades das empresas e facilita a exploração predatória dos recursos naturais. O impacto dessas idéias será melhor compreendido após avaliarmos, no próximo capítulo, as políticas de conservação propostas para o setor florestal nos fóruns internacionais voltados ao tema.

Capítulo 2: Atores, instituições e mecanismos relacionados à conservação das florestas

2.1. AS DISPUTAS EM TORNO DE UM CONCEITO DE FLORESTA

A definição mais sintética de floresta, encontrada nos dicionários, é aquela que a apresenta como um conjunto de árvores. Em sua simplicidade, essa definição ressalta a única característica comum a todas as distintas conceituações de floresta: a presença de árvores em uma determinada área. Quanto aos demais elementos necessários para a elaboração de um conceito mais abrangente, não há consenso. A existência de uma pluralidade de definições é um reflexo não apenas da diversidade de ecossistemas florestais no planeta, mas também da variedade de relações econômicas e culturais estabelecidas entre os seres humanos e as florestas.

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), órgão responsável pela compilação e organização dos dados relativos às florestas do mundo⁹⁵, as define como terras com área mínima de 0,5 hectares com árvores maiores de 5m e uma cobertura de copa superior a dez por cento da área, ou árvores capazes de alcançar essa altura *in situ*. Povoamentos florestais jovens que ainda forem atingir os requisitos de altura e densidade também são considerados floresta, assim como as áreas que normalmente formam parte de uma área florestal e que estão “temporariamente sem estoque” em função de intervenção humana ou de causas naturais e que são esperadas a reverter para floresta. O conceito compreende tanto as chamadas florestas naturais quanto as plantações, incluindo áreas utilizadas com o propósito de produção, de proteção, uso múltiplo ou conservação⁹⁶.

Ainda segundo a definição elaborada pela FAO, as florestas não são caracterizadas apenas pela presença de árvores, mas também pela ausência de outro uso predominante da terra (agrícola ou urbano). Em função disso, as plantações comerciais incluídas na definição de floresta da FAO referem-se apenas àquelas voltadas para a produção de madeira, sendo

⁹⁵ Os dados reunidos pela FAO são utilizados como estatística oficial sobre florestas no sistema das Nações Unidas, tornando-se base para o desenvolvimento de políticas internacionais relacionadas às florestas. As estatísticas da FAO também são utilizadas por cientistas e pela mídia em geral, sendo difícil encontrar fontes alternativas de informação.

⁹⁶ FAO, *Actualización de la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales a 2005: Términos Y Definiciones* (Versión Definitiva), Roma, 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/007/ae156s/ae156s00.HTM>> . Acessado em 14/07/2007.

deixadas de fora, por exemplo, as plantações de árvores frutíferas. Também são excluídas as árvores que crescem em parques e jardins urbanos.

A inclusão das plantações de árvores no conceito de floresta permite que a FAO realize em suas avaliações periódicas o cálculo da “perda líquida” de florestas no mundo, cujo resultado é obtido subtraindo-se dos índices de desmatamento os índices relativos a florestamento e reflorestamento⁹⁷. Utilizando esses dados, a FAO divulgou seu último relatório, publicado em 2005, anunciando que, apesar de o desmatamento continuar ocorrendo em índices alarmantes, a “perda líquida” de florestas vem diminuindo⁹⁸. A realização desse cálculo é severamente criticada por alguns grupos ambientalistas, que o consideram uma forma de esconder a real extensão da perda das florestas naturais e também de encorajar a percepção de que essa perda pode ser compensada por um crescimento das plantações de árvores⁹⁹.

Além das estimativas de perda líquida, o próprio conceito de floresta elaborado pela FAO é alvo freqüente de contestações. Para os críticos dessa definição, grupo do qual fazem parte muitas organizações indígenas, a equiparação entre florestas naturais e plantações implica ignorar diferenças em termos ecológicos, de biodiversidade e de valores econômicos e culturais, além de desconhecer as lutas e resistências observadas em todo o mundo contra as plantações em grande escala¹⁰⁰. Com efeito, as plantações industriais são parecidas com uma plantação agrícola, sendo compostas por árvores de uma mesma espécie selecionadas por seu rápido crescimento, uniformidade e alto rendimento da madeira. Plantadas em blocos de mesma idade, essas árvores requerem uma preparação intensiva do solo, fertilização, espaçamento regular, seleção genética, eliminação de plantas competidoras mediante métodos mecânicos ou químicos, uso de pesticidas, colheita mecanizada e, em alguns casos, poda¹⁰¹.

⁹⁷ Para a FAO, **desmatamento** significa a conversão de florestas em terras para outros usos ou a redução da cobertura de copa a índice inferior a 10% de modo permanente. **Reflorestamento** é o restabelecimento de uma cobertura florestal, realizado de forma natural ou artificial. **Florestamento**, por sua vez, significa o estabelecimento de uma floresta em áreas não previamente cobertas por árvores.

⁹⁸ Ver notícia disponível em: <<http://www.fao.org/newsroom/en/news/2005/1000127/index.html>>. A expressão “perda líquida” será utilizada entre aspas para receber destaque e, assim, não ser confundida com os dados “brutos” referentes ao desmatamento. Acesso em 10/07/2007.

⁹⁹ RAINFOREST FOUNDATION, *Irrational Numbers: Why the FAO Forests Assessments are Misleading*. 2005. Disponível em: <http://www.rainforestfoundationuk.org/files/RF_Irrational%20numbers.pdf>. Acesso em 10/07/2007.

¹⁰⁰ Existem inúmeros relatos de conflitos relacionados à implantação de monoculturas de árvores em diversos países, como Austrália, Chile, África do Sul, Gana, Brasil, Tailândia e Indonésia. Para conferir alguns desses casos, ver WORLD RAINFOREST MOVEMENT, *Tree Plantations: Impacts and Struggles*. Disponível em: <<http://www.wrm.org.uy/plantations/material/impacts.html>>. Acesso em: 12/07/2007

¹⁰¹ CARRERE, Ricardo; LOHMANN, Harry. *El Papel del Sur: Plantaciones Forestales en la Estrategia Papelera Internacional*. Disponível em <<http://www.wrm.org.uy/plantaciones/material/PapelSur.pdf>>. Acesso em 12/07/2007.

Também não é difícil encontrar oposição à inclusão de áreas que tenham tido todas as suas árvores removidas – consideradas “temporariamente sem estoque” - na definição de floresta. Alega-se que é praticamente impossível determinar se a expectativa de regeneração dessas áreas se concretizará no futuro, o que faz com que a distinção entre áreas temporariamente e permanentemente desmatadas seja altamente subjetiva¹⁰². Outra crítica relevante é a de que essa ampla definição de floresta resulta em uma definição restrita de desmatamento visto que, para que uma floresta que teve sua cobertura de copa reduzida¹⁰³ seja considerada desmatada, é necessário que essa cobertura tenha se tornado inferior a 10%. Isso afeta a análise de danos que não reduzam a cobertura a esse índice, mesmo que estes tenham sido significativos, com impactos devastadores nos níveis de biodiversidade e funções do ecossistema. Assim, embora a análise dos dados relativos à degradação das florestas seja tão importante quanto a das informações referentes ao desmatamento, eles recebem pouco destaque nas avaliações elaboradas pela FAO.

Dessa forma, as definições empregadas acabam se mostrando sem utilidade para a compreensão dos ecossistemas florestais e dos diferentes problemas associados a eles, fazendo com que os dados apresentados pela FAO possam ser considerados irrealistas e enganosos, o que afeta a credibilidade da organização perante os grupos que lutam para combater o desmatamento das florestas naturais. Como alternativa, esses grupos recomendam que análises das florestas e das plantações de árvores sejam realizadas separadamente. Além disso, aconselham que a variedade de ecossistemas naturais seja considerada, criando-se diferentes categorias de floresta, com diferentes níveis de cobertura de copa¹⁰⁴, o que já ocorre em outras avaliações, como a efetuada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 2001¹⁰⁵.

Sugere-se também, no que se refere às plantações, que não apenas as destinadas a produção de madeira sejam observadas. Por fim, os críticos da avaliação da FAO sustentam que as áreas consideradas pela classificação atual como “temporariamente sem estoque”

¹⁰² Para ilustrar esse argumento o relatório elaborado pela *Rainforest Foundation* (ver nota 102) utiliza dados referentes à Indonésia, onde apenas pequena parte das plantações planejadas em áreas desmatadas foi efetivamente realizada.

¹⁰³ Nas florestas densas, a cobertura de copa, também chamada de cobertura de dossel, é geralmente superior a 70%. Estima-se que entre 70 e 90% da vida nas florestas tropicais úmidas se encontra sobre as árvores, o que faz com que o dossel seja o mais rico habitat para a vida de plantas e animais, entre os quais encontram-se macacos, pássaros e pequenos felinos. Nesse caso, uma redução da cobertura de copa a 20%, por exemplo, teria efeitos devastadores para o ecossistema, mas estaria acima da marca mínima de 10% estipulada pela FAO.

¹⁰⁴ Isso evitaria que, ao analisar a cobertura florestal do Brasil, por exemplo, fossem misturados os dados da Floresta Amazônica com os do cerrado.

¹⁰⁵ De acordo com dados do PNUMA: *An Assessment of the Status of the World's Remaining Closed Forests*. 2001. Disponível em: <<http://www.na.unep.net/publications/closedforest.pdf>> Acessado em 14/07/2007.

devem ser tidas como áreas desmatadas, o que apresentaria um retrato mais apurado da situação real das florestas. Os dados gerados a partir de avaliações que levassem em consideração todas essas propostas teriam um valor muito maior para a elaboração de políticas florestais, não apenas voltadas à preservação da biodiversidade, mas também ao desenvolvimento rural e à mitigação da mudança climática, problema ambiental igualmente relacionado ao desmatamento¹⁰⁶.

Portanto, fica evidente que, ao contrário do que possa parecer num primeiro momento, não existe nenhum conceito de floresta universalmente aceito, formulado a partir de posições científicas incontestáveis. De fato, a elaboração do conceito é marcada pelas pré-compreensões que os defensores das diferentes definições têm sobre o papel das florestas e as formas desejáveis ou adequadas de sua utilização.

O debate estabelecido em torno das possíveis definições de floresta e dos termos a ela relacionados tem sido realizado em múltiplas arenas, entre as quais destacam-se os diversos fóruns internacionais que direta ou indiretamente abordam o tema das florestas. Os termos contestados – floresta, desmatamento, reflorestamento, entre outros – estão presentes nos textos de inúmeros tratados sobre temas ambientais, em função da relação existente entre florestas, biodiversidade, desertificação e mudança climática¹⁰⁷. Entretanto, até o momento, o desafio de estabelecer uma definição de floresta foi enfrentado apenas no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQMC).

A CQMC estabelece, em seu artigo 4º, a obrigação de promoção da gestão sustentável, da conservação e fortalecimento dos chamados reservatórios¹⁰⁸ e sumidouros¹⁰⁹ de gases de

¹⁰⁶ RAINFOREST FOUNDATION, nota 5, *op. cit.*

¹⁰⁷ Em conjunto com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), o Centro para Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR) e a União Internacional de Organizações de Pesquisa Florestal (IUFRO), a FAO iniciou um processo em busca da harmonização dos termos relacionados às florestas que são usados internacionalmente ou estão em desenvolvimento no âmbito de várias convenções internacionais, processos e organismos, tais como CQMC, CDB, e Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF), entre outros. Os documentos que contêm as informações relativas a esse processo de harmonização estão disponíveis em: <<http://www.iufro.org/science/special/silvavoc/harmonization>> Acessado em: 12/07/2007.

¹⁰⁸ As florestas, os solos, os oceanos e a atmosfera armazenam carbono, o qual se movimenta entre esses diferentes reservatórios através do tempo. Outro importante **reservatório de carbono** são os depósitos de combustível fóssil, naturalmente separados do ciclo de carbono que ocorre na atmosfera, mas liberado pela queima desses combustíveis.

¹⁰⁹ O conceito de **sumidouros de carbono** é baseado na habilidade natural que as árvores, outras plantas e o solo possuem de absorver dióxido de carbono (CO₂) e armazenar o carbono temporariamente. Em 1976 o físico Freeman Dyson divulgou a idéia de que a plantação de número *x* de árvores poderia neutralizar o dióxido de carbono lançado na atmosfera pela queima de *y* toneladas de combustíveis fósseis. Essa idéia, embora embase o mercado de créditos de carbono estabelecido pelo Protocolo de Quioto, provoca discussão entre os cientistas. Ver LOHMANN, Larry. *Race to the Bottom at the Climate Talks*. IN: *Forest Cover*, n. 11, fev/2004. p. 5-7. Disponível em: <<http://www.globalforestcoalition.org/img/userpics/File/forest%20cover/ForestCover%20No%2011%20Februar>

efeito estufa, tais como florestas e oceanos. Por sua vez, o Protocolo de Quioto, instrumento complementar e vinculado à CQMC, adotado para atingir o objetivo de estabilização dos gases de efeito estufa na atmosfera, estabeleceu o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que incentiva a promoção de atividades de florestamento e reflorestamento¹¹⁰.

Foi a partir das discussões sobre a inclusão dos sumidouros de carbono no texto do Protocolo e do processo de regulamentação complementar do MDL que surgiram as discussões relativas ao estabelecimento de definições para floresta, florestamento e reflorestamento no âmbito da CQMC. O debate se fez presente nas sessões das Conferências das Partes da Convenção (COP), responsáveis pela aprovação das regulamentações, e foi alimentado pelo relatório especial produzido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) a respeito do conhecimento técnico e científico existente sobre uso e conversão da terra e silvicultura, considerando a relação dessas atividades com o Protocolo de Quioto¹¹¹.

Reconhecendo a existência de uma pluralidade de definições de floresta, o relatório afirma que aquelas baseadas em considerações legais, administrativas ou culturais impõem limitações aos propósitos do Protocolo, já que estes critérios possuiriam pequena relação com a quantidade de carbono armazenada em uma área específica¹¹². Ou seja, para a finalidade do instrumento negociado no âmbito da CQMC, as florestas seriam melhor definidas por uma simples perspectiva de cobertura florestal, sem preocupação quanto ao tipo de uso da terra. Já que a finalidade principal é medir e contabilizar os estoques de carbono e suas alterações, pouco importa se, pelo emprego de outros critérios, algumas áreas com árvores são consideradas florestas e outras meras plantações agrícolas¹¹³. Em razão disso, a definição que veio a ser adotada no processo de regulamentação trata-se de uma modificação do conceito

y%202004.pdf >. Acessado em: 12/07/2007. Para conferir opiniões de alguns especialistas, acessar: <www.fern.org/pages/climate/science.html>. Acessado em 12/07/2007.

¹¹⁰ O documento final da 13ª Conferência das Partes da CQMC, realizada em Bali, Indonésia, em dezembro de 2007, conhecido como “Mapa do Caminho”, sinaliza a possibilidade, para o período de compromisso posterior a 2012, ainda em negociação, de compensação financeira também para a redução de emissões originadas pelo desmatamento e pela degradação das florestas naturais, como a Amazônia, proposta denominada REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*).

¹¹¹ De acordo com Ian Fry, o processo de elaboração do relatório foi altamente politizado e muitos de seus autores eram cientistas ligados à silvicultura, cientes do fato de que o Protocolo de Quioto estava dando novo fôlego à indústria florestal. FRY, Ian. “Twists and Turns in the Jungle: Exploring the Evolution of LULUCF Decisions within the Kyoto Protocol”. IN: *RECIEL*, vol. 11, n. 2, 2002, p. 162. Lohman, por sua vez, afirma que alguns países, especialmente os Estados Unidos, o Japão, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e a Noruega, havia algum tempo pressionavam pela possibilidade de contagem do carbono absorvido por sua cobertura florestal, a fim de “compensar” suas emissões industriais. Ver Lohman, *op. cit.*, p. 38.

¹¹² IPCC. *Special Report – Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF)*. Summary for Policymakers. 2000. Disponível em: <http://www.grida.no/climate/ipcc/land_use/index.htm>. Acessado em 14/07/2007.

¹¹³ LUND, H. Gyed. “A ‘forest’ by any other name...” IN: *Environmental Science & Policy*, n. 2, 1999, p. 132.

utilizado pela FAO, do qual foi retirado o componente relativo ao uso da terra, incorporando à definição as áreas de uso agrícola ou urbano. Desse modo, o conceito elaborado para complementar o texto do Protocolo de Quioto, além de não resolver os problemas apontados pelos críticos da definição da FAO, parece ter criado outros¹¹⁴.

Se a definição adotada para o Protocolo de Quioto é ampla em função do escopo desse instrumento, desconsiderando aspectos relativos à biodiversidade das florestas, a tendência é imaginarmos que uma definição no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica seria capaz de atender às expectativas dos ambientalistas. Sem dúvida alguma, a preservação das florestas naturais é um dos objetivos da CDB, já que estas representam sessenta por cento da biodiversidade do planeta. O texto da CDB não contém nenhuma definição de floresta, mas apresenta uma definição de ecossistema que poderia auxiliar na formulação de um conceito adequado aos objetivos dessa convenção¹¹⁵. Contudo, até o momento as partes da CDB parecem confortáveis com a utilização da definição de floresta da FAO.

Prova disso é que o Grupo *ad hoc* de Especialistas sobre Biodiversidade das Florestas, estabelecido em 2000 pela Conferência das Partes da CDB, adotou tal definição no relatório apresentado ao Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico, Técnico e Tecnológico da convenção¹¹⁶. Mas, embora também tenha se referido às “taxas de desmatamento líquido” apresentadas nas avaliações da FAO, o grupo fez a ressalva de que “plantações florestais não podem compensar integralmente o desmatamento das florestas primárias em termos de diversidade biológica, especialmente nos trópicos ou regiões temperadas, onde espécies de árvores exóticas de rápido crescimento têm substituído os povoamentos florestais originais”¹¹⁷. O texto do relatório ainda observa que as avaliações da FAO não abrangem aspectos qualitativos das florestas, sendo necessário o desenvolvimento de indicadores melhores que aquele referente à cobertura florestal para tornar possível o monitoramento da diversidade biológica desses ecossistemas.

Em 2002, a Conferência das Partes da CDB aprovou um Programa de Trabalho temático sobre Biodiversidade Florestal, o qual recomenda que a convenção ajude a

¹¹⁴ Muitos grupos ambientalistas são contrários aos projetos de seqüestro de carbono por considerá-los mera forma de mascarar o problema da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera e, assim, evitar o controle sobre a queima de combustíveis fósseis. Também há forte oposição à associação de benefícios, tais como a mitigação da mudança climática, a atividades de florestamento em grande escala com árvores geneticamente modificadas, consideradas nocivas à biodiversidade. Ver < www.sinkswatch.org >. Acessado em 13/07/2007.

¹¹⁵ De acordo com o artigo 2º da CDB, **ecossistema** significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio orgânico que interagem como uma unidade funcional.

¹¹⁶ Documento UNEP/CBD/SBSTTA/7/INF/3. *Review of the status and trends of, and major threats to the forest biological diversity*, 2001. Disponível em: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-07/information/sbstta-07-inf-03-en.pdf>> Acessado em: 20/07/2007.

¹¹⁷ *Idem*.

desenvolver e harmonizar as definições florestais, em cooperação com o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF) e outros organismos interessados no tratamento do tema¹¹⁸. Para os grupos preocupados com a superação das definições elaboradas pela FAO, a CDB deveria não apenas participar do processo de harmonização dos termos, mas assumir o papel de liderança, assegurando a não inclusão das monoculturas de árvores na definição de floresta utilizada pelos organismos internacionais. Porém, esse desejo parece distante de se tornar realidade e as definições da FAO seguem como a principal referência no sistema das Nações Unidas.

2.2 O DESENVOLVIMENTO DE UMA CIÊNCIA DA CONSERVAÇÃO FLORESTAL¹¹⁹

As florestas sempre tiveram papel econômico importante e a história de sua exploração se confunde com a história do desenvolvimento das civilizações, que se utilizaram das árvores como combustível e material de construção. A madeira extraída das florestas foi fundamental, entre outras coisas, para o crescimento da indústria siderúrgica e das manufaturas de vidro, o que fez com que a escassez desse recurso representasse ameaças à economia da Inglaterra já no século XVI, obrigando o país a adotar o carvão mineral¹²⁰ como sua principal fonte de energia para a indústria¹²¹. Mas a indústria naval, então importante para a expansão comercial e para a defesa do país, não podia simplesmente substituir a madeira por outros materiais. A Marinha Britânica requisitou à Royal Society um estudo sobre as condições das reservas florestais reais, o qual foi elaborado por John Evelyn e publicado em 1664, intitulado *Sylva, or a discourse of forest-trees and the propagation of timber in his majesties dominions*.

O autor constatou o declínio das reservas florestais na Inglaterra e afirmou que essa devastação havia atingido proporções epidêmicas¹²². Em face desse problema, Evelyn

¹¹⁸ Secretaría del CDB, *Programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal*, 2004. Disponível em: <<http://www.cbd.int/doc/publications/for-pow-es.pdf>>. Acessado em 21/07/2008.

¹¹⁹ Neste texto os termos “ciência florestal” e “silvicultura” serão utilizados como sinônimos para designar o campo de estudos preocupado com o manejo das florestas, embora não se ignore que a silvicultura é apenas uma das áreas de estudo nos atuais cursos de Engenharia Florestal. O mesmo é válido para os termos “silvicultor” e “cientista florestal”.

¹²⁰ O carvão mineral é um combustível fóssil, assim como o petróleo. O carvão vegetal, por sua vez, é resultado da queima da madeira.

¹²¹ MERCHANT, Carolyn. *The Death of Nature: Women, Ecology, and the Scientific Revolution*. New York: Harper Collins, 1989.p. 63.

¹²² *Idem*, p. 236 – 237.

defendia o estabelecimento de práticas de conservação consistentes que contribuíssem para o constante progresso econômico. Essa preocupação representava uma nova abordagem em relação à natureza, com vistas a seu “gerenciamento”. De acordo com essa perspectiva, se fosse permitido que a exploração continuasse sem qualquer tipo de restrição, a natureza entraria em decadência e o progresso humano seria interrompido¹²³.

Na França, o problema de escassez de madeira também causou preocupação na mesma época. Em 1665 Jean Baptiste Colbert recomendou ao rei Luis XIV a manutenção de reservas de madeira para uso futuro. Sob o comando de Colbert operou-se uma transformação nas práticas de manejo florestal até então utilizadas no país e as florestas deixaram de ser consideradas comunais para passarem a ser reguladas pelo Estado¹²⁴. Contudo, o manejo científico das florestas apenas estabeleceu-se na França no início do século XIX, tendo sido importado da Alemanha, onde se desenvolveu no século XVIII a moderna silvicultura¹²⁵.

Também nessa região foi percebida uma diminuição da oferta de madeira, o que fez com que um pequeno grupo de funcionários do Estado previsse a ameaça de uma crise no abastecimento desse material. Em função disso, eles idealizaram a expansão do suprimento de madeira através de um manejo florestal complexo, o que proporcionaria ganhos de longo prazo. Contudo, esses funcionários constataram que faltavam técnicas e habilidade para desenvolver esse potencial. Assim, para promover o treinamento teórico e prático para o adequado manejo das florestas prussianas, foram criadas escolas para formação e pesquisa e publicaram-se livros e revistas dedicados à silvicultura¹²⁶.

Os primeiros escritos relativos à silvicultura foram publicados por pesquisadores treinados nas ciências cameralistas¹²⁷ que trouxeram para a análise das florestas sua familiaridade com a matemática, permitindo a organização dos dados coletados empiricamente e transformando a silvicultura em uma ciência sistemática para determinação, predição e controle do volume e massa da madeira produzida. A abstração matemática possibilitou a criação de novas categorias e unidades de análise, tais como a “árvore padrão”

¹²³ Entre as recomendações de Evelyn para a melhoria das práticas florestais estava a de transferência das fábricas de ferro para a Nova Inglaterra, já que seria melhor comprar todo o ferro necessário na América do que exaurir as reservas de madeira domésticas. *Ibidem*, p. 239.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 240-241.

¹²⁵ Entendo-se aqui “Alemanha” como a área da Europa Central onde a língua alemã era falada na época.

¹²⁶ RAJAN, S. Ravi. *Modernizing Nature: Forestry and Imperial Eco-Development, 1800-1950*. Oxford University Press, 2006. p. 35-36.

¹²⁷ O Cameralismo foi uma teoria das finanças públicas que enfatizava a idéia de que o Estado deveria ser um regulador do desenvolvimento e defendia a criação de uma ciência das finanças do Estado a fim de melhorar a administração e gerenciamento dos recursos. Ou seja, as várias práticas econômicas, administrativas e sociais dos Estados deveriam passar de atividades habituais a práticas científicas. Comum às ciências cameralistas desenvolvidas através dessa visão era o seu comprometimento com a quantificação e a racionalização econômica. *Idem*, p. 35.

ou *Normalbaum*, as “classes de tamanho”, as “parcelas de amostra” e as “classes de idade”. A diversidade e a complexidade da vegetação das florestas passou a ser ignorada a fim de facilitar o trabalho dos silvicultores e a nova ciência do manejo da floresta promoveu a produção de monoculturas de árvores de idade e características uniformes. Ao final, a árvore padrão passou de abstração a realidade¹²⁸.

Essa tradição científica influenciou a silvicultura na França e ambas as vertentes foram fundamentais para o desenvolvimento da silvicultura nas colônias britânicas no século XIX. Os silvicultores do Império Britânico foram treinados inicialmente nas instituições da Europa continental e reproduziram na África e na Ásia os sistemas de manejo florestal ensinados nessas escolas¹²⁹. Da mesma forma, o desenvolvimento da ciência florestal na América do Norte baseou-se no modelo europeu. Gifford Pinchot, uma das figuras de maior destaque na história da silvicultura nos Estados Unidos, estudou na escola florestal de Nancy - a mais importante da França - e foi influenciado por Dietrich Brandis, considerado pai da silvicultura na Índia¹³⁰. No século XX, esse mesmo modelo continuou a ser difundido pelo mundo, através de projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo Serviço Florestal norte-americano e pela Divisão de Florestas da FAO¹³¹. Portanto, todos os sistemas de manejo florestal contemporâneos, embora possam apresentar algumas peculiaridades, em algum grau derivam de princípios e práticas desenvolvidas na Europa durante os séculos XVIII e XIX.

Mais do que meras reservas de madeira, as florestas sempre consistiram em importante meio de subsistência para comunidades locais e, muitas vezes, tornaram-se espaço de lazer para os nobres que praticavam a caça como esporte. Com frequência, também foram consideradas como áreas ideais para a expansão agrícola e pecuária. Esses distintos usos das florestas, e também os usos alternativos das terras sobre as quais se assentam as florestas, constantemente demonstraram-se incompatíveis.

¹²⁸ LOWOOD, Henry E. “The Calculating Forester: Qualitfication, Cameral Science, and the Emergence of Scientific Forestry Management in Germany”. IN: FRÄNGSMYR, T. (ed.). *The Quantifying Spirit in the Eighteenth Century*. Berkeley e Los Angeles: Heilbron and Rider, 1990. p. 333. Segundo o autor, alguns silvicultores defendiam a necessidade de se ignorar os detalhes “arbitrários” da natureza e se concentrar nos números úteis derivados das parcelas de amostra.

¹²⁹ Ravi Rajan afirma que, embora não houvesse nenhuma instituição central no Império Britânico dedicada à silvicultura, o fato de os profissionais dos departamentos florestais estabelecidos em diferentes partes do Império terem sido treinados dentro de uma mesma tradição, em seletas instituições na França e na Alemanha, possibilitou o surgimento de uma comunidade homogênea de silvicultores – uma “comunidade epistêmica” – veículo não apenas de transferência de tecnologias, mas também dos valores e ideologias a elas associados.

¹³⁰ Pinchot foi o primeiro responsável pelo Serviço Florestal dos Estados Unidos e fundou a Escola de Silvicultura de Yale.

¹³¹ Ver WEST, Terry. “USDA Forest Service Involvement in Post World War II International Forestry”. IN: STEEN, Harold K., TUCKER, Richard P. (ed.). *Changing Tropical Forests: Historical Perspectives on Today's Challenges in Central & South America*. Durham: Forest History Society, 1992. p. 277-299.

Não só nas colônias, mas também em países como Inglaterra, Alemanha, França e Estados Unidos, a destinação das florestas a uma finalidade em detrimento de outras resultou, no passado, em inúmeros conflitos. As intervenções dos governos para restringir a exploração das florestas – seja para conservar os recursos madeireiros, demarcar espaços de uso para grupos específicos ou preservar a paisagem natural – afetaram principalmente, mas não apenas, a vida das comunidades que utilizavam produtos da floresta para sua subsistência¹³². Atualmente, muitos desses conflitos continuam ocorrendo, especialmente nos países do Sul.

Além do reconhecimento dos usos tradicionais, do importante papel econômico e do valor paisagístico das florestas, há muito tempo atribui-se importância a uma série de funções ecológicas ou “serviços” naturais por elas exercidos. Ademais, os impactos ambientais de sua destruição já eram sentidos desde a Antiguidade. No século XVII, Evelyn e Colbert, por exemplo, além de preocupados com os efeitos econômicos da escassez de madeira, tinham ciência dos estudos sobre a influência dos desmatamentos nos climas regionais. No século XVIII, o naturalista francês Georges Louis Leclerc, Comte de Buffon, afirmou que o desmatamento causava mudança climática e aquecimento da terra e que seria mais difícil resfriar do que aquecer o planeta.

No início do século XIX, além das pesquisas referentes ao impacto dos desmatamentos nos lençóis de água, na migração de dunas, temperatura e erosão, também se destacaram os estudos sobre os efeitos dos desmatamentos na vegetação. Entre os botânicos da época era geral a crença de que os seres humanos em várias partes do mundo estavam causando a destruição da vegetação em grandes proporções. O ser humano passou a ser então reconhecido como agente geológico capaz de realizar transformações indesejáveis – e catastróficas do ponto de vista das sociedades humanas – na natureza¹³³.

Em função desse complexo papel exercido pelas florestas, diversas são as abordagens voltadas à sua conservação. De fato, a simples expressão “conservação florestal” adquire hoje múltiplos sentidos, podendo significar tanto a produção intensiva de madeira quanto a preservação total de ecossistemas. Para compreender melhor essas distintas abordagens é necessário considerar os paradigmas que orientam cada uma delas.

¹³² Nos Estados Unidos, por exemplo, importantes grupos econômicos do setor florestal resistiram à intervenção do governo em suas atividades. Pinchot, que em função de sua formação defendia a regulação governamental em terras públicas e privadas para assegurar o período de regeneração das árvores, teve diversos confrontos com empresários da indústria florestal. Sobre isso, ver COHEN, Shaul Ephraim. *Planting Nature: Trees and the Manipulation of Environmental Stewardship in America*. Ewing: University of California Press, 2004 p. 43.

¹³³ Rajan, *op. cit.*, p. 22-32.

13 - Paradigmas de Conservação Florestal¹³⁴

Conservacionismo

Gifford Pinchot costuma ser citado como o primeiro defensor do conservacionismo moderno, considerado por Christopher Elliot o mais antropocêntrico dos paradigmas. Permeado por uma ética utilitarista, está ligado à abordagem gerencial identificada na filosofia de John Evelyn¹³⁵. O conservacionismo confia na capacidade da ciência para administrar os recursos naturais de forma sustentável, isto é, a capacidade de explorá-los de forma racional e planejada a fim de evitar seu esgotamento¹³⁶.

Ecologia do bem-estar humano

Esse paradigma coloca a humanidade no centro do problema da conservação. Preocupa-se com a qualidade ambiental e com questões sociais, tais como a necessidade de acesso equitativo aos recursos naturais. Adota uma atitude crítica tanto em relação ao crescimento econômico quanto à capacidade da ciência e da tecnologia de resolver os problemas ecológicos. Ao contrário dos conservacionistas, não considera que as decisões relativas à gestão e à administração das florestas deva ser tomada apenas por técnicos e cientistas, defendendo a participação do público na gestão dos ecossistemas.

Preservacionismo

Considera-se que o preservacionismo tenha suas origens modernas em John Muir - fundador do Sierra Club, uma das mais importantes organizações ambientalistas norte-americanas – que desejava preservar as florestas deixando-as à margem do desenvolvimento. Surgiu como um paradigma romântico, bem menos antropocêntrico que o conservacionismo e a ecologia do bem-estar humano, e valoriza o direito de outras espécies à existência.

O preservacionismo teve grande influência no estabelecimento de parques nacionais em todo o mundo. O paradigma foi criticado não apenas pelos defensores do desenvolvimento econômico, mas também por grupos conscientes de que tal visão afetava a vida das populações que tradicionalmente dependiam das florestas, as quais passaram a ser identificadas como ameaças à preservação do espaço que ocupavam e exploravam para sua subsistência.

Ecocentrismo

Este é um conceito baseado em uma visão global do mundo e rechaça o que chama de enfoque reducionista da ciência moderna e o antropocentrismo. Vai além do preservacionismo em sua determinação de proteger todas as espécies e ecossistemas, independente de seu valor para a espécie humana. O ecocentrismo é a base intelectual da chamada ecologia profunda.

¹³⁴ ECKERSLEY, R. “Environmentalism and political theory. Toward an ecocentric approach”. Londres: Univeristy College London Press, 1992. p. 33-45, 49 *apud* ELLIOT, Christopher. “Paradigmas de Conservación Forestal”. IN: *Unasyuva*, vol. 47, n. 187, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/w2149s/w2149s03.htm>>. Acessado em 30/07/2007. Elliot apresenta uma tipologia baseada em Eckersley, autor que definiu vários paradigmas possíveis de serem subdivididos em função de seu maior ou menor antropocentrismo.

¹³⁵ De acordo com Merchant, *op. cit.*, p. 238. Essa abordagem de Evelyn era uma adaptação das tendências racionalizadoras inerentes à aplicação do mecanicismo ao ambiente natural. De acordo com Carolyn Merchant, o mecanicismo lançou as bases para uma nova síntese do cosmos, da sociedade e do ser humano, que passaram a ser construídos como sistemas ordenados de partes mecânicas sujeitas a serem controladas por leis e previsíveis através de raciocínio dedutivo. Segundo a autora, essa nova síntese teria tornado a natureza algo inerte e manipulável.

¹³⁶ As palavras de Pinchot sobre sua posição quanto à conservação das florestas são elucidativas: “Eu não tenho interesse algum na proteção das florestas *per se*. A menos que sirva a algum propósito útil, uma floresta definitivamente não me atrai (exceto por uma perspectiva meramente estética). Eu quero que seja claramente compreendido que para o silvicultor proteção florestal é um meio, não um fim (...) Nós devemos considerar a partir de agora que a floresta é uma plantação; que os métodos para renová-la são tão vitais para aqueles interessados em derrubá-la quanto para os interessados em levantá-la”. Citado em Cohen, *op. cit.*, p. 42.

Como se pode se observar, em muitos pontos os diversos paradigmas são conflituosos. O único acordo evidente entre eles é o de que as terras ocupadas por florestas não devem ser convertidas para outros usos. Não se descarta, entretanto, a possibilidade de que essas diferentes perspectivas possam convergir em determinados aspectos, sendo importante lembrar que cada uma das abordagens pode apresentar distintas nuances. Em outras palavras, esses paradigmas nem sempre se apresentam como “formas puras”. O conservacionismo é o paradigma dominante na silvicultura e há bastante tempo tem influência sobre governos e organismos internacionais. Mas os paradigmas concorrentes passaram a ganhar espaço, principalmente a partir dos anos 70, e também já exercem certo grau de influência.

2.3. INSTITUIÇÕES, PLANOS E POLÍTICAS PARA CONSERVAÇÃO DAS FLORESTAS

Embora não se saiba precisar quando teve início o comércio da madeira, é possível afirmar que ele se tornou importante já na Antiguidade, quando os cedros da Fenícia tinham grande valor. Mas das árvores também se extraíam outros produtos, tais como corantes e especiarias. Essas atividades de extração destacavam-se no Sudeste da Ásia onde, por muitos séculos antes da chegada dos europeus à região, já existia um intenso comércio de produtos florestais¹³⁷.

Também as florestas da África e da América forneceram, no período das grandes navegações, produtos de importante valor comercial, destacando-se os corantes retirados de árvores como o pau-brasil e madeiras nobres, especialmente a de mogno, que passou a ser utilizada na construção de navios pelos europeus no século XVII e, no século seguinte, também passou a ser bastante valorizado para a fabricação de móveis. Além da Europa, outro importante mercado para as madeiras tropicais foi o norte-americano, embora ali o consumo destas nunca tenha superado o das madeiras duras domésticas.

¹³⁷ TUCKER, Richard. *Insatiable Appetite. The United States and the Ecological Degradation of the Tropical World*. Los Angeles: University of California Press, 2000. p. 365. A penetração européia na economia do Sudeste asiático teve início em 1511 quando os portugueses conquistaram Malaca. Eles estavam interessados em interferir no comércio de especiarias realizado por árabes e asiáticos. Essas especiarias eram extraídas das florestas nativas das ilhas da Indonésia. Não houve, por parte dos portugueses, tentativa de participar do comércio de madeira ou de mudar os padrões de uso da terra na região. Mas a chegada da Companhia das Índias Orientais começou a alterar esse quadro. Os holandeses, que se estabeleceram em Java em 1619, mantiveram até 1949 um verdadeiro império extrativo na Indonésia, utilizando-se das árvores de teca da região para abastecimento de sua indústria naval.

Mas muito mais do que consumidores de madeira, os Estados Unidos destacaram-se no processo de exploração das florestas tropicais por seu papel de investidor e pela ajuda à expansão da silvicultura, especialmente na região do Caribe e nas Filipinas, cujo controle assumiram após a vitória na Guerra contra a Espanha. O conhecimento técnico e o capital investido pelos norte-americanos nessas regiões proporcionaram o avanço das tecnologias de extração de madeira, transformando as Filipinas em um dos primeiros grandes exportadores de madeira tropical, já no início do século XX¹³⁸.

Em contraste, na América do Sul, onde tal aporte de capital não havia sido realizado, o período de massiva exportação de madeira tropical só teve início após a Segunda Guerra Mundial e se expandiu lentamente até os anos 60, quando sofreu uma aceleração com a intensificação do processo de industrialização e expansão econômica. No início do século, apenas a região sul do Brasil havia desenvolvido de forma considerável a atividade de extração de madeira para exportação¹³⁹. Essa realidade foi reconhecida por Egon Glesinger que, em 1949, afirmou:

A última fronteira da Terra de modo algum desapareceu; 5000 milhões de acres de floresta virgem – em regiões tropicais e subtropicais da África e América Latina, e no Alaska, Manchúria e Sibéria – constituem a maior e mais estimulante fronteira deixada para o homem.¹⁴⁰

Durante a Segunda Guerra, muitas florestas, tanto temperadas quanto tropicais, foram desmatadas para a produção temporária de alimentos. As nações combatentes recorreram aos recursos de madeira disponíveis e o número de espécies tropicais utilizadas nos mercados do norte cresceu. A Segunda Guerra também promoveu uma aceleração na escala tecnológica, com a introdução de tratores e outros equipamentos mecanizados para a derrubada das árvores e processamento da madeira. Quando a Guerra terminou, estava claro que a Europa e o Leste Asiático enfrentariam uma difícil tarefa de reconstrução, aumentando a demanda sobre uma série de recursos naturais. Mas a produção de madeira dos países do Norte – principalmente União Soviética, Estados Unidos e Canadá – não seria suficiente para suprir essa demanda. Nesse momento, todas as atenções voltaram-se para os trópicos, parte da “última fronteira” de Glesinger, onde era grande o potencial de crescimento para a produção de madeira.

¹³⁸ *Idem*, p. 346 e 364.

¹³⁹ Em função dessa atividade, as florestas de araucária do sul do Brasil foram praticamente dizimadas já no final dos anos 50.

¹⁴⁰ GLESINGER, Egon. “The Coming Age of Wood” *apud* Tucker, *ibidem*, p. 398.

O período pós-guerra foi marcado pela influência do Departamento de Silvicultura da FAO ao redor do mundo, especialmente nos países em desenvolvimento. A organização tornou-se o principal veículo de transferência de tecnologia do Norte para o Sul, onde trabalhou a favor do estabelecimento de plantações em grande escala e de indústrias florestais, especialmente indústrias de papel e celulose, serrarias e indústrias de painéis de madeira¹⁴¹. O Departamento de Silvicultura da FAO sempre esteve fortemente envolvido com a promoção do comércio de produtos florestais, defendendo a idéia de que o aumento nas exportações, especialmente da madeira, seria uma importante contribuição para as economias nacionais. Estratégias de florestamento com uma ou duas espécies de rápido crescimento também integravam a visão de desenvolvimento difundida pela organização. A expansão dessas monoculturas de madeira mole – destinadas em grande parte à produção de celulose e papel – tornou-se uma tendência dominante nos trópicos na década de 60¹⁴².

O papel cumprido pela organização, que sempre manteve boa relação com a indústria¹⁴³ e com as instituições de pesquisa – a FAO foi a principal articuladora da criação de muitos estabelecimentos nacionais para educação, treinamento e pesquisa florestal¹⁴⁴ - pode ser melhor compreendido ao analisarmos o histórico de sua formação¹⁴⁵.

¹⁴¹ *Unasylyva*, vol. 57, n. 223, 2006. Edição especial em comemoração ao aniversário de sessenta anos da FAO. Em 1975, o número 109 da revista *Unasylyva* tinha como título: *It's time to make paper in the tropics*. O editorial iniciava com a seguinte afirmação: “O papel, em grandes quantidades e muitas categorias, é indispensável a qualquer sociedade que queira progredir. Não é surpreendente, dessa forma, que os países do Terceiro Mundo estejam colocando as fábricas de celulose e de papel no topo da lista das indústrias que eles desejam ter. (...) A FAO, há muito envolvida em todos estes esforços, espera ansiosamente expandir sua atuação na transferência da produção de polpa e papel para os trópicos”.

¹⁴² A moderna indústria de celulose emergiu no final do século dezenove para abastecer o mercado em expansão de papel e materiais para embalagem. Até o início da utilização em grande escala das fontes tropicais, as florestas do norte da Europa e dos Estados Unidos eram as principais provedoras para a produção mundial de celulose. O rápido desenvolvimento do setor florestal nos países do sul e também da expansão da fronteira agrícola – com o crescimento das monoculturas de exportação na esteira da Revolução Verde patrocinada pela FAO – fez crescer os índices de desmatamento das florestas tropicais.

¹⁴³ Ao Departamento de Silvicultura está ligado o *Advisory Committee on Paper and Wood Products*, órgão de aconselhamento composto por membros da indústria que se reúne anualmente para colaborar com diretrizes para os programas de silvicultura da FAO. Mais detalhes em <<http://www.fao.org/forestry/site/9530/es/>> . Acessado em 30/07/2007.

¹⁴⁴ Maiores informações em BANTEL, Carlos Adolfo. “O Ensino da Silvicultura, a Distribuição Espacial dos Cursos de Graduação em Engenharia Florestal e as Atribuições do Exercício Profissional no Brasil”. Disponível em: http://www.sbef.org.br/noticias/O_ENSINO_SILVICULTURA_02.doc. Acessado em 08/08/2007.

¹⁴⁵ Jack Westoby, antigo diretor do Departamento de Silvicultura da FAO, assim descreveu o papel exercido por esta organização e outras agências multilaterais: “Em não poucos casos compilou informação e ajudou a oferecer justificativa para que as agências financiadoras internacionais outorgassem empréstimos para criar parte da infraestrutura necessária para assistir à penetração do capital estrangeiro. Ajudou a capacitar parte da mão-de-obra a ser posta a serviço das empresas estrangeiras [e] ajudou a alguns irresponsáveis para que alienassem partes substanciais de seu patrimônio de recursos florestais. (...) o crescente interesse e aceitação de projetos florestais [por parte das agências de desenvolvimento] teve pouca ou nenhuma relação com a aceitação por parte delas da idéia (...) de que a atividade florestal e suas indústrias anexas aportam uma significativa e multifacetada contribuição ao desenvolvimento econômico e social em geral. Em realidade, se originou do fato de que muitos países ricos industrializados necessitavam urgentemente de novas fontes de abastecimento de madeira e suas

14 - Histórico da Criação do Departamento de Silvicultura da FAO

Em 1905 foi criado em Roma o Instituto Internacional de Agricultura (IIA) o qual organizou dois Congressos Mundiais de Ciência Florestal, o primeiro em 1926 e o segundo em 1936. Nesse mesmo ano foi criado, dentro da estrutura do IIA, o Centro Internacional de Silvicultura (CIS), com sede em Berlim, o qual a passou editar a revista *Intersylva*, dedicada a temas florestais, e organizou encontros entre especialistas da área. Paralelamente, o Comitê Internacional de Madeira (CIB), criado em 1932 e sediado em Viena, compilava e publicava estatísticas sobre a produção, comércio, estoque e preços de produtos florestais¹⁴⁶. O secretário-geral do CIB era o economista polonês Egon Glesinger que após a eclosão da Segunda Guerra Mundial transferiu-se para os Estados Unidos. Estabelecendo-se em Washington, trabalhou com o objetivo de manter vivo o interesse no trabalho do comitê.

Glesinger construiu relações com importantes figuras do setor florestal norte-americano, de empresários a políticos e pesquisadores, muitos dos quais seguidores de Pinchot, e continuou a manter outros contatos internacionais. Estavam unidos pelo interesse de restabelecer a cooperação internacional e criar uma organização internacional forte para prosseguir e ampliar o trabalho das instituições do período pré-guerra (CIB, CIS, IIA). Glesinger e seus colegas viram na recém lançada Organização Mundial para Agricultura e Alimentação (FAO), a possibilidade de atingir esse objetivo¹⁴⁷. A ação do grupo liderado por Glesinger influenciou de modo fundamental na inclusão das florestas e produtos florestais na Constituição da FAO, assinada em Quebec em 1945, considerando-se que esse tema não fazia parte da agenda da Conferência de Hot Springs de 1943. Sua estratégia foi convencer o governo norte-americano a defender a emenda de inclusão das florestas, tarefa que resultou em êxito¹⁴⁸.

Logo após sua criação, a Divisão de Silvicultura da FAO, posteriormente elevada ao status de Departamento, lançou a revista *Unasylva*, nas mesmas linhas de *Intersylva*, antiga publicação do IIA. Iniciou também uma série de estudos sobre florestas e produtos florestais, tendo produzido já em 1947 um inventário mundial desses recursos.

O mandato da FAO para conservação dos recursos florestais sempre teve ênfase na produção e extração desses bens, nos moldes do paradigma conservacionista da silvicultura. Esse quadro apenas começou a sofrer alterações no início da década de 1970, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) se transformou, como vimos no capítulo anterior, no principal fórum internacional para discussão dos problemas ambientais. A partir de então, diversas ONGs ambientalistas passaram a realizar *lobby* nos diversos órgãos do sistema -

indústrias florestais, seus fabricantes de equipamentos, junto a uma variada gama de agentes e operadores, vislumbraram grandes oportunidades para obter benefícios econômicos em países subdesenvolvidos possuidores de recursos florestais. Esta foi a razão principal que determinou a localização, a forma e a orientação dos projetos de desenvolvimento florestal e industrial florestal. (...) As agências financeiras internacionais sabiam o que os investidores estrangeiros queriam, e as agências multilaterais e bilaterais alinharam-se na mesma direção". WESTOBY, Jack. *The Purpose of Forests* *apud* Carrere & Lohman, *op. cit.*, p. 267.

¹⁴⁶ A Alemanha nunca foi membro do Comitê Internacional de Madeira, mas promoveu a criação posterior do Centro Internacional de Silvicultura, mesmo com a oposição de norte-americanos e britânicos. Embora ambas as instituições tivessem propósitos comuns, sua constituição foi claramente marcada pelas divisões políticas do período entre guerras.

¹⁴⁷ Em abril de 1943, o presidente norte-americano F. D. Roosevelt convocou uma conferência, realizada em Hot Springs, estado da Virgínia, para considerar meios de organização de uma cooperação internacional para a agricultura. Essas deliberações lançaram as sementes da FAO, que posteriormente passou a ser membro da família de agências especializadas das Nações Unidas.

¹⁴⁸ WINTERS, Robert. "How Forestry became a part of FAO". IN: *Journal of Forestry*. vol. 69, n. 9, 1971, p. 574-577.

desde agências especializadas até fóruns mais amplos como a Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) - e também a influenciar as posições individuais dos países¹⁴⁹.

O reconhecimento público da escala e implicações do problema do desmatamento cresceu consideravelmente no período posterior à Conferência de Estocolmo, passando a ocupar lugar de destaque na agenda política ambiental nos anos seguintes. Em 1980 a FAO e o PNUMA lançaram o *Tropical Forest Resources Assessment*, considerado o seu primeiro estudo abrangente sobre as florestas tropicais. No mesmo ano, um relatório elaborado para o presidente norte-americano, Jimmy Carter, pela *United States Interagency Task Force on Tropical Forests*, denominado *The World's Tropical Forests: A Policy, Strategy, and Program for the United States*, identificava o problema do desmatamento das florestas tropicais como o mais sério problema ambiental que o mundo viria a enfrentar nas duas décadas seguintes¹⁵⁰.

Em 1985 uma força tarefa internacional composta pela ONG norte-americana *World Resources Institute* (WRI), pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), após seis meses de estudos sobre a extensão e magnitude do desmatamento nos trópicos, publicou o documento intitulado *Tropical Forests: A Call for Action*. Paralelamente, a FAO publicou o seu Plano de Ação para a Silvicultura Tropical (TFAP). Em 1987 as duas iniciativas foram reunidas e deram origem a um único documento, denominado *The Tropical Forestry Action Plan*.

O TFAP encorajava os países em desenvolvimento a submeter planos nacionais para o desenvolvimento sustentável do setor florestal. O plano propunha a expansão das plantações de árvores como forma de suprir a demanda global por produtos de madeira e defendia o uso sustentável das florestas tropicais, reclamando para tais fins um aumento substancial na ajuda financeira direcionada ao setor florestal.

¹⁴⁹ Boa parte da atenção das ONGs se concentrou na FAO e no Banco Mundial, agências que datam da “era pré-ambiental” da ONU e, por essa razão, possuem procedimentos de operação que foram formados e profundamente institucionalizados com pouca atenção a considerações quanto à preservação do meio ambiente. De acordo com Ken Conca, estas organizações são também entidades classicamente burocráticas, cujo comportamento tende a tentar preservar sua esfera de influência, defender sua missão e ampliar seu orçamento. Quando confrontadas com as demandas ambientalistas da era pós-Estocolmo, exibiram uma complexa combinação de condutas tendentes tanto a criar uma nova esfera de influência quanto a preservar a existente. Ou seja, elas têm utilizado o problema de preservação do ambiente como argumento poderoso para sua expansão programática, mas também o encaram como uma ameaça a seus procedimentos tradicionais de operação. CONCA, Ken. “Greening the United Nations: Environmental Organizations and the UN System”. IN: *The World Quarterly*, vol. 16, n. 3, 1995. p. 442-443 e 446.

¹⁵⁰ Informações extraídas de <http://www.ncseonline.org/nle/crsreports/forests/for-4.cfm>. Acessado em 29/07/2007.

Pouco tempo depois de ter sido lançado, o TFAP se tornou alvo de duras críticas, especialmente dos ambientalistas, inclusive de alguns grupos envolvidos na formulação do plano, os quais apontaram sua incapacidade de promover o envolvimento e participação das populações locais, tendo proposto soluções técnicas para problemas que muitos consideravam, em verdade, políticos¹⁵¹. Além disso, a ênfase na expansão da produção de madeira fez com que o TFAP passasse a ser visto por alguns críticos como promotor do desmatamento das florestas tropicais. Ou seja, o plano teria contribuído para o agravamento do problema que deveria combater¹⁵².

Segundo David Humphreys, a mídia teria cumprido importante papel com a divulgação de diversas imagens da destruição da floresta tropical, as quais causaram grande impacto no público dos países do Norte¹⁵³. A associação do desmatamento à questão do aquecimento global, outro problema que já preocupava muitas pessoas, especialmente nos Estados Unidos, fez com que o tema ganhasse maiores contornos dramáticos. Esse quadro de alarme fez com que as políticas de desenvolvimento dos países em cujos territórios estão localizadas as florestas tropicais se tornassem alvo das críticas de diversos organismos internacionais, de agências financiadoras, de ambientalistas e de boa parte da população dos países desenvolvidos.

Contudo, embora o foco das atenções tenha se voltado às florestas tropicais, o desmatamento não foi e não é problema restrito aos países do Sul. As florestas primárias¹⁵⁴ localizadas no Norte sofrem tanta pressão quanto a floresta Amazônica, mas esses dados são

¹⁵¹ A defesa da concentração do poder de tomada de decisões concernentes ao manejo de recursos por especialistas com treinamento técnico é uma das características fundamentais do movimento conservacionista e da ideologia da profissão da ciência florestal. Isso faz com que seja traçada uma clara linha de divisão entre profissionais e não profissionais e cria, nos primeiros, uma tendência a desconsiderar os usos e práticas das populações locais, assim como suas prioridades no manejo dos recursos. Dessa forma, as populações são excluídas do processo de decisão. Ver FAIRFAIX, Sally K.; FORTMAN, Louise. "American Forestry Professionalism in the Third World: Some preliminary observations". IN: *Population and Environment*, vol. 11, n. 4, 1990. p. 259-272.

¹⁵² COLCHESTER, Marcus. *Indigenous Peoples and the New 'Global Vision' on Forests: Implications and Prospects*. Discussion Paper. Dezembro de 1999. Disponível em: <<http://greatrestoration.rockefeller.edu/21Jan2000/Colchester.PDF>>. Acessado em 20/08/2007. Na tentativa de responder às críticas, vários esforços de remodelação do plano foram realizados, mas a FAO, sua principal coordenadora, se mostrou relutante a abrir o processo a outros grupos interessados, tais como ONGs e populações indígenas, embora a organização sempre tenha estado aberta ao diálogo com técnicos e grupos industriais do setor florestal. Ainda assim, a FAO lutou para recuperar sua credibilidade como principal fórum para discussão dos temas de política florestal e começou uma grande reforma em 1995, visando buscar em seus programas um maior equilíbrio entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente. MELLO, Valerie de Campos. "Instituições e Instrumentos Econômicos para a Administração Ambiental: O Regime Internacional para Florestas Tropicais". IN: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, 1999. p. 127-128.

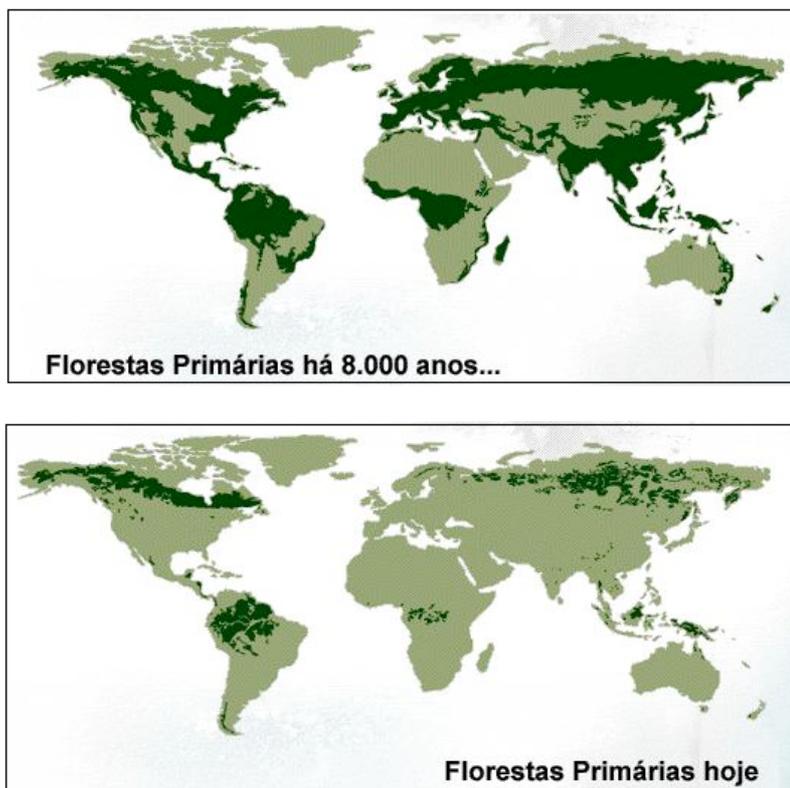
¹⁵³ HUMPHREYS, David. *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*. London: Earthscan, 1996. p. 18.

¹⁵⁴ As florestas primárias (ou antigas) do mundo são muito diversas e incluem florestas tropicais, temperadas, boreais, coníferas e manguezais. Abrigam maior parte da biodiversidade terrestre.

ocultados pelo tipo de avaliação de perda florestal realizada pela FAO, como já foi explicado anteriormente. O grande número de plantações de árvores na Europa e América do Norte faz com que o cálculo de “desmatamento líquido” seja positivo nessas regiões (ver Anexo 1). Entretanto, a perda dessas florestas antigas representa um grave problema ambiental contra o qual se insurgem diversos grupos ambientalistas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o final da década de 1980 foi marcado pela atuação de ativistas que visavam salvar a floresta primária remanescente. Ganharam repercussão as ações radicais do *Earth First* e também as dos grupos que optaram pela via legal, ocasionando uma “enxurrada” de processos nas cortes norte-americanas. Também no Canadá era forte a pressão de ONGs ambientalistas como o *Greenpeace* sobre empresas que realizavam a exploração de florestas antigas. Em suma, embora o desmatamento tenha adquirido o status de questão global na década de 1980 associado às florestas tropicais, no mesmo período muitos países do Norte também enfrentaram o problema internamente.

Figura 2. Florestas Primárias há 8.000 anos atrás e em 2003.



Fonte: <http://www.greenpeace.org.br/amazonia/tour2003/crise.php>

Em 1990, a questão da elaboração de instrumentos internacionais para proteção das florestas surgiu com força em diversos fóruns. Enquanto os índices de desmatamento continuavam a subir, três relatórios com críticas ao TFAP foram apresentados, um publicado em março daquele ano pelo Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais (WRM), outro em maio por uma comissão independente convocada pela própria FAO e outro em junho, pelo *World Resources Institute* (WRI), um dos antigos integrantes do TFAP. O relatório publicado pela comissão independente propôs a elaboração de uma convenção internacional sobre florestas como recurso para harmonizar as abordagens ecológicas e econômicas ao uso dos recursos florestais e criar mecanismos para obter consenso e compromisso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, idéia que passou a ser defendida pela FAO. O relatório preparado pelo WRI também trouxe sugestões sobre a elaboração de uma convenção.

Em setembro de 1990, o então Diretor Geral da FAO, Edouard Saouma, apresentou ao Comitê sobre Silvicultura da organização (COFO) a proposta de uma convenção que teria como objetivo “atingir consenso em relação aos princípios gerais de conservação e desenvolvimento das florestas e criar uma rede internacional para ação com o propósito de harmonizar as diversas demandas pelos recursos florestais, incluindo o preenchimento de necessidades das populações locais, a manutenção da estabilidade ecológica e ambiental e a provisão de materiais para a indústria, de forma sustentável”. Propunha-se que a convenção fosse suplementada por uma série de protocolos, os quais estabeleceriam metas e padrões para a conservação florestal – incluindo reflorestamento –, assim como mecanismos para a provisão dos recursos financeiros requeridos para que os objetivos fossem postos em prática¹⁵⁵.

Em razão do anúncio, em dezembro de 1989, da realização da CNUMAD pela Resolução 44/228 da Assembleia Geral da ONU, outras propostas para elaboração de um instrumento internacional para a proteção das florestas surgiram ainda no ano de 1990. Essas iniciativas, descritas no quadro abaixo, foram endossadas pelos governos dos países desenvolvidos. Nenhuma das propostas foi elaborada ou defendida pelos países do Sul.

¹⁵⁵ Informações extraídas de *Unasylva*, n. 164, vol. 42, 1991/1. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/u1510e/u1510e0b.htm>. Acessado em 23/07/2007.

15 - Propostas de Instrumentos para Conservação das Florestas		
Data (1990)	Fonte	Instrumento proposto
Janeiro	Oficina Agricultura, Silvicultura e Outras Atividades Humanas do III Grupo de Trabalho do IPCC ¹⁵⁶ .	Protocolo relacionado a uma convenção sobre mudança climática
Maiο	Relatório Comissão Independente sobre TFAP	Convenção internacional sobre florestas
Junho	Relatório WRI sobre TFAP	Convenção internacional sobre florestas e protocolos relativos a ações paralelas
Junho	Conselho Europeu	Protocolo relativo a florestas tropicais ¹⁵⁷ relacionado a uma convenção sobre mudança climática
Julho	G7	Convenção ou acordo global sobre florestas ¹⁵⁸
Outubro	Parlamento Europeu	Convenção mundial sobre proteção das florestas ¹⁵⁹
Novembro	Declaração da Segunda Conferência Mundial sobre o Clima	Instrumento internacional sobre florestas relacionado a convenções sobre mudança climática e biodiversidade
Novembro	Declaração das ONGs na Segunda Conferência Mundial sobre o Clima	Acordo global abrangente
	18ª Sessão da Assembléia Geral da IUCN	Protocolo relativo à proteção das florestas relacionado a uma convenção quadro sobre mudança climática.

Fonte: Humphreys, *op. cit.*, p. 86.

Num primeiro momento, ainda buscando responder às críticas feitas ao TFAP, a FAO buscou recuperar sua legitimidade em relação ao tema das florestas tentando assegurar um papel de destaque na elaboração de um instrumento internacional. Assim, na Primeira Reunião do Comitê Preparatório à CNUMAD – realizada em Nairobi, em agosto de 1990 – a organização se ofereceu para atuar como fórum das negociações relativas às florestas. E, mesmo sem receber nenhum mandato, a FAO redigiu uma proposta de texto para uma convenção, mantendo em alguns momentos a mesma linguagem das orientações contidas no

¹⁵⁶ Esta oficina foi um dos quatro sub-grupos estabelecidos pelo Grupo de Trabalho de Respostas Estratégicas do III IPCC, que tinha a tarefa de formular políticas e recomendações em relação aos limites de emissão de gases que causam o efeito-estufa. Segundo uma avaliação deste grupo, “o desmatamento será freado somente quando as florestas naturais forem economicamente mais lucrativas do que usos alternativos da mesma área. Ver Humphreys, *op. cit.*, p. 87.

¹⁵⁷ Segundo Humphreys, esta é a única proposta que defendeu um instrumento regulador para florestas tropicais, não referindo-se aos vários tipos de florestas existentes no mundo. *Idem*, p. 84.

¹⁵⁸ Na reunião do G7 realizada em Houston, EUA, em julho de 1990, as ONGs realizaram um forte *lobby* em relação ao tema das florestas. A proposta para elaboração de um acordo global sobre florestas contida na Declaração de Houston obteve grande repercussão entre a opinião pública então já sensibilizada pela questão do desmatamento, especialmente das florestas tropicais. *Ibidem*, p. 85.

¹⁵⁹ Difere da proposta do Conselho Europeu e se aproxima da proposta do G7.

ITTA¹⁶⁰ sobre a gestão das florestas tropicais. Isso permitiu a muitos países alegar que a idéia deste texto era propor uma convenção relativa apenas às florestas tropicais.

Embora a proposta da FAO não tenha sido mantida como texto base das negociações, ela influenciou os debates relativos às florestas no processo preparatório à CNUMAD. Três princípios que se destacaram nas negociações, constituindo o elo central do projeto de elaboração de um instrumento internacional, foram adiantados pelo texto da FAO. São eles: soberania, divisão de responsabilidade e gestão delegada. Em conjunto, estes princípios significavam que os países com florestas tropicais deveriam empreender uma ação de gestão global de suas florestas. Em contrapartida, a sociedade internacional aceitaria dividir os custos da preservação¹⁶¹.

As quatro reuniões preparatórias à CNUMAD foram marcadas por desacordos no que se refere ao tema das florestas, deixando evidente a dificuldade em se atingir consenso quanto ao conteúdo de um instrumento destinado a regular o problema. Entre as questões que alimentavam a discussão destacavam-se o papel das florestas no ciclo de carbono (que relaciona o tema ao problema da mudança climática), o problema do equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento e a atribuição de responsabilidade aos diferentes países. Como nas outras negociações ambientais já mencionadas no capítulo 1, os debates em torno da elaboração de um acordo sobre florestas foram marcados pela divisão entre as posições dos países do Norte e do Sul. Mais uma vez os temas da soberania sobre recursos naturais, comércio internacional, transferência de tecnologia e transferência de recursos financeiros deram o tom à discussão.

Ao final das negociações, nenhum instrumento legal de caráter vinculante – convenção ou protocolo – foi elaborado. Assim, em relação às florestas, da Rio 92 resultou, além de um capítulo na Agenda 21, apenas uma Declaração de Princípios (*Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*), documento de pouca expressão se comparado a outros instrumentos aprovados durante a CNUMAD, como a Convenção Quadro sobre Mudança Climática e a Convenção sobre Biodiversidade. Essa declaração, contudo, representa o primeiro esforço político internacional de articulação entre

¹⁶⁰ O Acordo Internacional sobre Madeira Tropical (ITTA) foi negociado pela primeira vez em 1983, sob o patrocínio da UNCTAD, como um acordo de mercadorias, a fim de garantir uma melhor remuneração para os produtos das florestas tropicais. Em 1985 foi criada a Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO), para implementar e monitorar as decisões do ITTA.

¹⁶¹ BARROS, Annik Osthoff Ferreira de. *Mécanismes de convergence des intérêts dans les négociations internationales sur l'environnement: une comparaison entre négociations sur la protection des forêts et celles sur le climat*. Tese de doutorado defendida na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS – Paris), 2001. p. 139.

meio ambiente e desenvolvimento no domínio das florestas – dentro do contexto de promoção do desenvolvimento sustentável que caracterizou a CNUMAD – apresentando como conceito central o de “manejo florestal sustentável”¹⁶².

De acordo com Benjamin Cashore *et alii*, das “cinzas dos fracassados esforços” realizados durante a Rio 92 para a aprovação de uma convenção internacional sobre florestas emergiram dois distintos caminhos, iniciados em pontos de partida muito diferentes e destinados a seguir distintas direções, mas igualmente influenciados pela explicação mais aceita a respeito do insucesso dessas negociações: a preocupação em relação à existência de ameaças à soberania, entendida como “o direito de cada país decidir o que fazer dentro de suas próprias fronteiras”¹⁶³.

O primeiro desses caminhos teria buscado evitar as questões associadas à soberania direcionando seu foco em processos de definição das práticas de manejo sustentável, com frequência através de encontros de especialistas para discutir os “critérios e indicadores apropriados” e pela promoção de “programas nacionais de florestas” (PNFs), através dos quais os Estados poderiam enfrentar as preocupações globais importantes¹⁶⁴. Já o segundo percurso teria desviado do tema da soberania por meio da “rejeição das negociações intergovernamentais centradas no Estado”, voltando-se “ao mercado para abordar a deterioração global das florestas” através do desenvolvimento de “padrões globais com exigências prescritivas”¹⁶⁵.

Conforme os autores, o primeiro caminho foi aquele seguido pelas agências florestais domésticas, por negociadores intergovernamentais e por agências internacionais tais como a FAO, o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas e, poderíamos acrescentar, o Painel e o Fórum Internacional sobre Florestas, processos que compõem o chamado “diálogo intergovernamental sobre florestas” estabelecido após a CNUMAD.

O Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF) foi criado em 1995, com a duração prevista de dois anos, tendo o objetivo de possibilitar a implementação das decisões tomadas na Rio 92 em relação às florestas. O IPF surgiu como um sub-grupo da Comissão de

¹⁶² O conceito, embora repetido diversas vezes no documento, não recebeu nenhuma definição precisa. Mas, mesmo sem possuir uma definição universal e livre de ambigüidades, o “manejo florestal sustentável” continua sendo amplamente defendido tanto pelos Estados quanto pelos atores não-estatais como o principal objetivo da regulação florestal.

¹⁶³ CASHORE, Benjamin, AULD, Graeme, BERNSTEIN, Steven, McDERMOTT, Constance. “Global Environmental Standards? Lessons from the Forest Sector”. IN: *RECIEL*, vol. 16, n. 2, 2007. p. 158.

¹⁶⁴ O desenvolvimento de critérios e indicadores, assim como de programas nacionais para o setor florestal são compromissos que os Estados assumiram durante a CNUMAD e constam na Declaração de Princípios sobre Florestas e na Agenda 21.

¹⁶⁵ Cashore *et alii*, *op. cit.*, p. 159.

Desenvolvimento Sustentável (CDS)¹⁶⁶ e tinha como modelo o exemplo considerado bem-sucedido do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). A agenda do IPF era ambiciosa e abrangia questões como assistência financeira, transferência de tecnologia, pesquisa científica, critérios e indicadores para o manejo florestal sustentável, relação entre comércio e meio ambiente e, por fim, organizações e mecanismos legais referentes às florestas.

Como buscava ser um espaço de diálogo e construção de consenso, o IPF admitia a participação nos debates de todos os países – seja como membros da CDS ou como observadores –, assim como de ONGs, Organizações Intergovernamentais e representantes dos chamados grupos principais¹⁶⁷ que, inscritos na CDS, tinham a possibilidade de participar como observadores. Ao final do processo do IPF, como meio para dar continuidade à política de diálogo iniciada pelo painel, a CDS criou, em 1997, o Fórum Intergovernamental sobre Florestas (IFF), com duração prevista de três anos. Tanto o IPF quanto o IFF geraram um grande número de propostas de ação – em torno de 270 –, mas em nenhum desses processos foi possível atingir consenso quanto à elaboração de um instrumento internacional sobre florestas.

Um dos resultados mais importantes desse processo de negociação e diálogo foi a criação, em outubro de 2000, do Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF), estabelecido como órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), com o objetivo principal de promover “o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas e fortalecer o compromisso político de longo prazo relacionado a este fim”, com base na Declaração do Rio, nos Princípios Florestais, no Capítulo 11 da Agenda 21 e nos resultados do processo IPF/IFF¹⁶⁸. O UNFF é composto por todos os Estados que são membros da ONU e também pelas Agências Especializadas. Em abril de 2007, quinze anos após a aprovação dos Princípios Florestais na Rio-92, os países membros do UNFF aprovaram um acordo legalmente não vinculante – ou seja, documento com as mesmas características da anterior Declaração de Princípios – relativo a todos os tipos de florestas.

Outra ação importante no campo da política internacional sobre florestas foi a criação, em 2001, a partir de uma recomendação do ECOSOC, da Parceria Colaborativa sobre Florestas (CPF, do nome em inglês *Collaborative Partnership on Forests*). Integram a

¹⁶⁶ A CDS foi estabelecida em 1993 com o objetivo de coordenar as atividades da ONU em relação ao meio ambiente e monitorar a implementação nacional e internacional da Agenda 21.

¹⁶⁷ A Agenda 21 reconhece nove grupos principais da sociedade civil: 1) mulheres; 2) ONGs; 3) indústria e comércio; 4) crianças e adolescentes; 5) autoridades locais; 6) comunidades científicas e tecnológicas; 7) comunidades indígenas; 8) sindicatos e trabalhadores e 9) fazendeiros.

¹⁶⁸ Ver <www.un.org/esa/forests/about.html>. Acessado em 23/05/2008.

parceria – informal e voluntária – quatorze organizações internacionais, instituições e secretariados de convenções cujo trabalho está de algum modo relacionado ao tema das florestas¹⁶⁹. Em conjunto com o UNFF e seus painéis de especialistas, o CPF compõe o chamado “arranjo internacional de florestas”.

Uma das principais propostas endossadas no âmbito do IPF, IFF e UNFF foi a da promoção de Programas Nacionais de Florestas (PNFs)¹⁷⁰. A FAO mantém um papel de liderança no desenvolvimento do conceito de PNF e, segundo David Humphreys, teria passado a levar em consideração as críticas que foram feitas ao TFAP no passado¹⁷¹. Em 2002 entrou em funcionamento, no âmbito da organização, o Mecanismo para os PNFs (*NFP Facility*), criado como “um dispositivo de financiamento e informação” regido por um Comitê Diretivo que representa “os principais associados para o fomento do setor florestal nos países em desenvolvimento” e tem suas atividades financiadas por um fundo fiduciário com vários doadores. O Mecanismo é respaldado por treze sócios financeiros e concede subvenções outorgadas “diretamente aos interessados nos países associados”, através de um “processo competitivo e transparente de convocação e seleção de propostas”¹⁷².

Paralelamente às negociações estabelecidas no âmbito da Organização das Nações Unidas, e como forma de dar continuidade à discussões, diversos países apoiaram o desenvolvimento de alguns processos para o estabelecimento de critérios e indicadores do

¹⁶⁹ Os membros atuais são os seguintes: *Centre for International Forestry Research* (CIFOR), *International Union of Forestry Research Organizations* (IUFRO), FAO, ITTO, Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, Secretariado do *Global Environmental Facility* (GEF), Secretariado da Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação (UNCCD), Secretariado do UNFF, Secretariado da Convenção Quadro sobre Mudança Climática, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), PNUMA, *World Agroforestry Centre* (ICRAF), *World Conservation Union* (IUCN) e Banco Mundial. Para maiores informações, ver <http://www.fao.org/forestry/cpf/en/>. Acessado em 25/07/2007.

¹⁷⁰ Conforme Ennals *et alii*, “programas de desenvolvimento do setor florestal tem sido formulados e implementados em países industrializados ricos em florestas desde a década de 1960 com o propósito de aumentar a produção de toras e expandir as indústrias florestais”. E, “desde a década de 1980, várias estruturas promovidas internacionalmente têm sido usadas para guiar esse tipo de programa, especialmente nos países em desenvolvimento”, com o objetivo de “barrar o desmatamento, aumentar a contribuição do setor florestal para o desenvolvimento econômico e social e proteger e conservar os recursos da biodiversidade, solos e água”. O TFAP seria a mais importante dessas iniciativas internacionais, segundo os autores. ENNALS, Alice M., JORGENSEN, C. Day. “The emerging role of forestry as an important tool in poverty alleviation: A role for Norwegian development assistance?”. IN: *Noragric Report*, n. 11, 2003. Noragric significa *Centre for International Environment and Development Studies*, órgão pertencente à Agricultural University of Norway (NLH).

¹⁷¹ HUMPHREYS. “The evolving forest regime”. IN: *Global Environmental Change*, vol. 9. n. 3, 1999. pp.251-274.

¹⁷² Informações disponíveis no endereço <www.nfp-facility.org/home/es/>. Sobre o projeto *NFP Facility Brasil* ver <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=5&idConteudo=6815>. Existe uma outra iniciativa caracterizada como uma parceria entre múltiplos doadores com finalidade bastante semelhante à do Mecanismo da FAO. Trata-se do PROFOR, estabelecido em 1997 no âmbito do PNUMA e realocado no Banco Mundial em 2002. Para maiores detalhes ver <www.profor.info/index.html>. Endereços eletrônicos acessados em 25/07/2007.

manejo sustentável¹⁷³. O Processo de Helsinki, ou Processo Pan-Europeu, que teve início em 1990, desenvolveu as principais orientações para o manejo florestal sustentável na Europa¹⁷⁴. O Canadá, principal defensor da elaboração de uma convenção internacional sobre florestas, destaca-se como liderança no “Processo de Montreal”, formado pelo Grupo de Trabalho sobre Critério e Indicadores para a Conservação e Manejo Sustentável das Florestas Temperadas e Boreais¹⁷⁵. Mais recentemente, os oito países que integram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), criaram o chamado “Processo de Tarapoto”, a fim de “identificar e determinar critérios e indicadores que atendam às peculiaridades dos ecossistemas da região”¹⁷⁶.

Além dessas iniciativas, no período posterior à Rio 92 diversos atores não-estatais direcionaram seus esforços para o estabelecimento de padrões voltados ao controle do comércio e produção de produtos florestais, o que levou à proliferação da elaboração de códigos de conduta e sistemas de certificação e rotulagem ambiental¹⁷⁷. Esse “segundo

¹⁷³ Conforme Raimundo Filho e Newton Zerbini, “critérios e indicadores são ferramentas para definir, avaliar e controlar o progresso em atividades de manejo florestal sustentável”. Os critérios são definidos “por meio de indicadores quantitativos e qualitativos, os quais são medidos e controlados regularmente para determinar os efeitos das atividades de intervenção (...)”. Ver DEUSDARÁ FILHO, Raimundo, ZERBINI, Newton Jordão. “Critérios e Indicadores para a Sustentabilidade da Floresta Amazônica: O Processo de Tarapoto”. IN: *Brasil Florestal*, n. 71, 2001, p. 43.

¹⁷⁴ O processo é supervisionado pelas Conferências Ministeriais sobre Proteção das Florestas na Europa. Inclui florestas boreais, temperadas e do Mediterrâneo, em 37 países. Ver: www.fao.org/forestry/16617/en. Acessado em 27/05/2008.

¹⁷⁵ Do Processo de Montreal fazem parte países dos dois hemisférios (Argentina, Austrália, Canadá, Chile, China, Japão, República da Coreia, México, Nova Zelândia, Rússia, Estados Unidos e Uruguai) os quais representam 90% das florestas temperadas e boreais do planeta. As florestas da Europa não estão incluídas (ver Processo de Helsinki). Maiores detalhes no endereço http://www.rinya.maff.go.jp/mpci/whatis_e.html. Acessado em 23/05/2008.

¹⁷⁶ Segundo Raimundo Filho e Newton Zerbini, “representantes de governos e especialistas, reunidos no período de 23 a 25 de fevereiro de 1995, na cidade peruana de Tarapoto, produziram documento que contém uma bem articulada e sistematizada relação de critérios e indicadores para medir a sustentabilidade da Floresta Amazônica. (...) Representou uma contribuição preliminar que os países amazônicos realizaram a partir de uma visão própria, buscando atender a características específicas da realidade diferenciada da Floresta Amazônica. Foram selecionados 12 critérios, cada um constituído por vários indicadores, agrupados em três categorias: indicadores de abrangência nacional – sete; indicadores referentes à unidade de manejo – quatro; indicador global – um. (...) A II Reunião Regional de Tarapoto, realizada de 21 a 23 de junho de 2001, selecionou um conjunto de 37 indicadores, de um total de 77, correspondentes a 11 critérios³, os quais poderão ser revisados e discutidos periodicamente na dinâmica do Processo de Tarapoto. Esses resultados poderão ser promovidos e difundidos nos diferentes foros internacionais sobre florestas”. Deusdará Filho & Zerbini, *op. cit.*, p. 45.

¹⁷⁷ Conforme Phillip Pattberg, no início da década de 1990, algumas organizações ambientalistas, especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, realizaram campanhas de pressão sobre as redes de lojas que vendiam produtos com origem das florestas tropicais. Com o passar do tempo, teria ficado evidente que os boicotes realizados estariam aumentando potencialmente a pressão sobre essas florestas, com expansão de outras atividades, como a pecuária e a agricultura, que se mostravam mais viáveis economicamente do que a extração de madeira. Para superar esse problema, as organizações ambientalistas abandonaram as estratégias de boicote e passaram a demandar maiores informações e “transparência” sobre a origem dos produtos florestais, defendendo práticas de “consumo crítico”. Ver PATTBERG, Phillip. “The Forest Stewardship Council: Risk and Potential of Private Forest Governance”. IN: *The Journal of Environment & Development*, vol. 14, n. 3, 2005. pp. 356-374. Segundo Peter May “o princípio básico da certificação é aquele que estimula a promoção da adoção voluntária de práticas de manejo mais sustentáveis, guiada pelos benefícios econômicos potenciais a serem obtidos daí. Tais

caminho” destacado por Cashore *et alii* foi seguido por boa parte dos principais grupos ambientalistas do mundo, por companhias do setor florestal, por agências de ajuda ao desenvolvimento, pelo Banco Mundial e fundações filantrópicas. Esses grupos criaram e desenvolveram, entre outras ações, o programa *Forest Stewardship Council* (FSC), ou Conselho de Manejo Florestal, em português.¹⁷⁸

16 - O *Forest Stewardship Council* - FSC

O FSC, primeiro esquema regulatório privado no setor florestal com explícito foco global, foi criado em 1993, após dois anos de discussões, como um esquema de certificação voluntário e dirigido pelo mercado. A organização ambientalista WWF foi a sua principal promotora. O foco do FSC são as atividades de manejo florestal, em função da premissa de que a cooperação estabelecida com os próprios atores da atividade econômica tem maiores possibilidades de assegurar a sustentabilidade do que o tipo de atividade intergovernamental desenvolvida no âmbito da ITTO, por exemplo. O FSC credencia organizações certificadoras nacionais que emitem os certificados quando as práticas de manejo florestal correspondem aos critérios pré-estabelecidos pelo esquema. Segundo Cashore *et alii*, essa abordagem, parte de um grupo mais amplo de políticas de “autoridade privada” e “parcerias público-privadas”, é uma das que mais se afasta do controle estatal.¹⁷⁹

De acordo com Phillip Pattberg, o Conselho depende, para seu financiamento, do apoio fundações sem fins lucrativos, tais como *Ford Foundation*, *Rockefeller Brothers Foundation*, *MacArthur Foundation*, ou *Wallace Global Fund*. Entre 1996 e 2003, o FSC gerou mais de US\$ 14,3 milhões, mas aproximadamente 77% desse valor veio de doações e apenas 17% foi gerado por taxas pagas pelos membros e pelo faturamento dos credenciamentos¹⁸⁰.

Existem atualmente mais de vinte esquemas de certificação relacionados ao setor florestal, alguns dos quais surgiram em função de descontentamentos de produtores com os critérios e exigências do FSC. O lançamento de diversos esquemas de certificação dominados pelos interesses da indústria florestal rapidamente fez minguar, conforme Lars Gulbrandsen, a expectativa dos ambientalistas que desejavam que o FSC viesse a se tornar o único organismo global para o estabelecimento de padrões de manejo florestal sustentável^{181 182}. Na América do Norte, por exemplo, a *American Forest and Paper Association* e a *Canadian Pulp and Paper Association* lançaram seus próprios esquemas de certificação florestal. E em

benefícios podem vir da demanda ou guiados pelos custos de produção: a) preços superiores ao valor de mercado médio; b) realce ou manutenção do acesso ao mercado; e c) maior produtividade e lucratividade na utilização da floresta (...). MAY, Peter. “Certificação Florestal no Brasil: Valorização Comercial e Ambiental”. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/arquivos/58372.doc>. Acessado em 26/05/2008.

¹⁷⁸ Cashore *et alii*, *op. cit.*, p. 160.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 161.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 161.

¹⁸¹ Segundo o autor, na Europa e nos Estados Unidos, existem mais áreas certificadas com os esquemas alternativos do que com o FSC. Ver GULBRANDSEN, Lars H. “The Effectiveness of Non-State Governance Schemes: A Comparative Study of Forest Certification in Norway and Sweden”. IN: *International Environmental Agreements*, vol. 5, 2005, p. 127.

¹⁸² É importante observar que o FSC não é defendido por todos os grupos ambientalistas.

2002, foi oficialmente lançado o esquema de certificação brasileiro, o CERFLOR¹⁸³. Para Pattberg, em função da existência de padrões de manejo que competem entre si, o setor florestal pode escolher qual sistema regulatório atende melhor a seus interesses. O problema, nesse caso, seriam as dificuldades encontradas pelo consumidor para obter informações mais precisas sobre cada um dos esquemas, situação que poderia afetar o propósito inicial da certificação¹⁸⁴.

Além de todas essas iniciativas – Programas Nacionais, desenvolvimento de critérios e indicadores sobre o manejo sustentável e esquemas de certificação – é necessário destacar o desenvolvimento, no âmbito da Convenção sobre Mudança Climática, de propostas relacionadas às florestas, incluídas inicialmente nas negociações sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) presente no Protocolo de Quioto¹⁸⁵. As possibilidades de financiamento, que surgiram com a criação de um mercado de carbono com a finalidade de fazer frente ao aquecimento global, fizeram com que boa parte das atenções dos atores (tanto governamentais quanto não-governamentais) envolvidos nas negociações sobre florestas se direcionasse para a arena das discussões sobre o clima.

Um dos grandes impasses nas negociações sobre florestas da década de 1990 foi a questão da transferência de recursos financeiros para que os países do Sul pudessem compensar as perdas econômicas pela preservação das florestas, ou pela exploração realizada de acordo com critérios que fizessem com que o setor viesse a perder competitividade no comércio internacional. A possibilidade de venda de créditos de carbono a partir da plantação de árvores e da preservação das florestas naturais – e a venda dos demais “serviços ambientais” prestados pela floresta, de um modo geral – vem sendo defendida, por uma série de ONGs ambientalistas e integrantes do setor florestal, como um mecanismo eficiente de financiamento¹⁸⁶.

Assim, seja através das iniciativas intergovernamentais, ou por meio das ações desenvolvidas por atores não-estatais, os mecanismos de mercado tornaram-se os principais elementos das atuais políticas de conservação florestal. Enquanto as tradicionais medidas de

¹⁸³ Segundo informações da página na internet do INMETRO, que é o organismo acreditador oficial do Governo Brasileiro e o gestor de programas de avaliação da conformidade, dentre eles o Cerflor, o Programa Brasileiro de Certificação Florestal surgiu para atender uma demanda do setor produtivo florestal do país, que desde 1996, por meio da Sociedade Brasileira de Silvicultura – SBS, havia estabelecido um acordo de cooperação com a ABNT. Ver <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/cerflor.asp>. Acessado em 27/05/2008.

¹⁸⁴ Pattberg, *op. cit.*, p. 357.

¹⁸⁵ Ver notas 111 e 112.

¹⁸⁶ Ver, por exemplo, NEPSTAD, D., B. Soares Filho *et alii*. “The Costs and Benefits of Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Forest Degradation in the Brazilian Amazon”. IN: *Woods Hole Research Center*, 2007. Disponível em www.whrc.org/policy/BaliReports/assets/WHRC_Amazon_REDD.pdf. Acessado em 25/05/2008.

comando e controle são identificadas ao “chicote”, os “incentivos econômicos” representam a “cenoura”. E quanto melhores os incentivos, maior o valor da “floresta em pé”¹⁸⁷. Mas os críticos alertam: “as comunidades locais estão sendo usadas como cobaias para testar um modelo neoliberal de políticas ambientais, embora a efetividade ambiental dessas medidas nunca tenha sido apropriadamente analisada”¹⁸⁸.

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo procuramos demonstrar que, apesar de existirem diferentes definições de floresta em decorrência dos diversos usos e funções que a elas podem ser atribuídos, vem se consolidando nos fóruns internacionais a noção que melhor atende aos interesses econômicos do setor florestal, em prejuízo das definições defendidas por movimentos sociais críticos da exploração predatória das florestas naturais e da expansão das monoculturas de árvores.

Vimos que a visão hegemônica a respeito da conservação florestal é sustentada e difundida por instituições – entre as quais a FAO assume papel de destaque – que, orientadas pela lógica produtivista da ciência florestal, financiam e promovem práticas e idéias incapazes de conter o desmatamento das florestas primárias, mas eficazes no sentido de proporcionar o aumento de recursos disponíveis para exploração por empresas do setor florestal.

A influência exercida por essas concepções, em conjunto com as idéias que valorizam o papel do mercado e da sociedade civil na gestão ambiental – analisadas no capítulo anterior –, nos permite compreender melhor os principais interesses relacionados às políticas promovidas nos fóruns internacionais sobre florestas, assim como identificar os limites dessas

¹⁸⁷ Como exemplo dessa abordagem, podemos citar o “Pacto pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Amazônia” proposto pelas ONGs WWF, Greenpeace, IMAZON, IPAM, ICV, Conservação Internacional e Instituto Socioambiental: “Com este Pacto, propõe-se acabar com o desmatamento na Amazônia num prazo de sete anos (...). Para se alcançar este objetivo será essencial implementar políticas de valoração econômica da floresta (pagamento por serviços ambientais, mercado de carbono, etc), além de otimizar o uso agrícola em áreas já desmatadas. (...) É necessário ir além dos instrumentos de comando e controle, promovendo a revisão e reorientação dos incentivos financeiros historicamente canalizados para atividades predatórias. (...) A sustentação do Pacto está baseada no **desenvolvimento de instrumentos de remuneração financeira por serviços ambientais prestados pela conservação florestal** (...)”. Extraído de www.greenpeace.org/raw/content/brasil/documentos/amazonia/pacto-pela-valoriza-o-da-flor.pdf. Acessado em 24/07/2008.

¹⁸⁸ Relatório da *Global Forest Coalition* sobre Mercados de Serviços Ambientais: “*You cannot save it if you cannot sell it? : How environmental services market impoverish people*”. Disponível em: <http://www.globalforestcoalition.org/img/userpics/File/publications/Youcannotsaveitifyoucannotsellit.pdf>. Acessado em 26/05/2008.

propostas no que se refere à preservação de ecossistemas ameaçados de destruição. Subordinadas à necessidade de avanço do capital sobre os recursos da floresta e aos interesses relacionados à expansão das plantações de árvores, tais políticas nada mais fazem do que apresentar como solução aquilo que, em verdade, trata-se do próprio problema que deveria ser enfrentado.

Capítulo 3: A análise dos problemas relacionados às florestas pela teoria das relações internacionais

3.1. A ABORDAGEM TEÓRICA DA CRISE AMBIENTAL

O estudo da política internacional costuma articular-se como resposta aos eventos políticos de destaque no cenário internacional, sendo a guerra o tema central das abordagens teóricas tradicionais sobre a relação entre os Estados. Durante boa parte do século passado, as escolas realista e liberal forneceram os principais argumentos sobre a possibilidade/impossibilidade de estabelecimento de relações pacíficas e cooperativas entre as diferentes unidades políticas que compõem um sistema carente de autoridade central¹⁸⁹. No período pós-guerra, a tradição realista dominou esse campo de estudos, especialmente em função da produção teórica norte-americana, estruturando o debate acerca das relações internacionais em torno dos problemas relativos à soberania, ao poder e à segurança, no contexto da chamada ordem bipolar da Guerra Fria¹⁹⁰. Como escola dominante na academia, o realismo definiu por várias décadas não apenas a forma pela qual deveriam ser abordadas as questões relativas ao sistema internacional, mas também quais os temas mereciam ser estudados.

Nesse período, a crise ambiental, que passou a ocupar um pequeno espaço na agenda política já na primeira metade do século XX, foi uma das questões que permaneceu à margem

¹⁸⁹ Conforme Mônica Herz, os questionamentos em torno da possibilidade de ordem, cooperação e ação coletiva em um contexto de anarquia marcam boa parte do debate entre as correntes dedicadas ao estudo da política internacional, embora o “modelo de soberania externa absoluta e a ausência de normas no sistema internacional tenha sido um ideal que a realidade jamais confirmou”. HERZ, Mônica. “Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria”. IN: *Revista Dados*, vol. 40, n. 2, 1997.

¹⁹⁰ De acordo com José Flávio Sombra Saraiva, “a bipolaridade mental nas percepções que guiaram o nascimento de instituições acadêmicas dedicadas às relações internacionais nos Estados Unidos dos anos 50 aos anos 70, associada ao poder econômico e seus recursos para a implantação de plataformas de conhecimento voltadas para o monitoramento do mundo e para o reforço da capacidade de agir dos Estados Unidos como herdeiro natural da hegemonia européia, excluíram uma via do meio na análise das relações internacionais, um certo *middle-course* nas investigações atinentes às coisas do mundo”. Esse *middle-course*, ou seja, “a possibilidade de que as antinomias sejam contidas por meio de formas intermediárias, menos radicais sob o ponto de vista intelectual e político” foi o “espaço intelectual explorado pela Escola Inglesa de Relações Internacionais”, que lutou para manter “formas divergentes de análise, de discussão e de abordagem”. Ainda conforme Saraiva, a Escola Inglesa teria sido redescoberta ao final da década de 1980, após passar um longo período como “um não-dito na história do pensamento atinente às relações internacionais”. SARAIVA, José Flávio Sombra. “Revisitando a Escola Inglesa”. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro-junho, ano/vol 49, n. 1, 2006, p. 131-133.

das análises sobre as relações internacionais. Os problemas originados pela degradação do meio ambiente apenas começaram a estabelecer-se efetivamente como um tópico da agenda de pesquisas no final da década de 1980, tanto em função de transformações sofridas dentro do campo teórico das relações internacionais em face da contestação do paradigma realista, quanto como resultado da centralidade que essas questões assumiram na agenda política daqueles anos, marcada por um amplo quadro de mudanças. Ademais, considera-se que a transformação paradigmática a respeito do tratamento dos problemas ambientais que, como vimos no capítulo 1, passaram a ser vistos como um tema de repercussão global, também foi importante para despertar o interesse dos especialistas do campo da política internacional¹⁹¹.

Os mais importantes questionamentos à hegemonia da escola realista¹⁹², que ajudaram a abrir espaço para a inclusão de novos temas na agenda de pesquisas sobre política internacional, começaram a emergir na década de 1970 como resposta acadêmica às crises econômicas e políticas do período, que teriam demonstrado, segundo alguns teóricos, a existência de uma vulnerabilidade mútua, ou interdependência, entre as diferentes sociedades. Nesse contexto, as análises de orientação liberal institucionalista dedicaram-se à apreciação das dimensões econômicas da política, estabelecendo um debate a respeito do papel dos Estados, do mercado e dos atores não-estatais no sistema internacional¹⁹³.

¹⁹¹ De acordo com o diplomata brasileiro Pedro Motta Pinto Coelho, “o tratamento da questão ambiental pela agenda multilateral expandiu-se com base em dinâmica própria, marcada por fatores tais como a crescente sofisticação conceitual e científica, ou a evolução temática, de forma a incorporar os processos produtivos, e não só seus efeitos, como a poluição, o caráter globalizante dos efeitos da degradação ambiental ou da interferência antropogênica nos ecossistemas, como nos casos da teoria do efeito-estufa ou da destruição da camada de ozônio”. Além disso, outra questão “promoveu essa onda verde nos anos oitenta: o espaço disponível na agenda internacional do período”, espaço que teria sido aberto em função do fim da Guerra Fria, da queda do Muro de Berlim e do relaxamento das tensões no sentido Leste-Oeste. COELHO, Pedro Motta Pinto. “O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico”. IN: *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 241 e 247.

¹⁹² Aqui nos referimos tanto ao realismo clássico quanto ao neorealismo, já que os principais questionamentos dirigiam-se a pressupostos comuns a ambos, tais como a noção de um estado de guerra latente, a adoção do Estado como unidade de análise e a separação, no tocante à política, entre o sistema internacional e os sistemas domésticos. Realismo e neorealismo identificam o comportamento do Estado como maximizador de poder. A diferença entre as abordagens é que, para realistas como Morgenthau, essa característica seria resultante de uma “natureza humana” egoísta e competitiva, segundo sua visão pessimista, enquanto para o neorealismo de Kenneth Waltz, esse comportamento seria uma decorrência da lógica da anarquia. PATERSON, Matthew. “International Relations Theory – Neorealism, neoinstitutionalism and the Climate Change Convention”. IN: VOGLER, John, IMBER, Mark. *The environment and international relations*. London: Routledge, 1996, p. 73.

¹⁹³ Conforme Katzenstein *et alii*, nas décadas de 1950 e 1960, os especialistas em relações internacionais não davam atenção sistemática à análise política das questões econômicas, em função da proeminência das questões de segurança e “high politics” nos ciclos políticos e acadêmicos. Contudo, já no final dos anos 1960, uma série de acontecimentos deu saliência política aos temas da economia internacional, tais como a pressão inflacionária nos Estados Unidos e o embargo realizado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Alguns cientistas políticos começaram a observar essas transformações sob a influência de trabalhos realizados por economistas a respeito da “interdependência econômica” e de empreendimentos multinacionais. Nesse contexto, Keohane e Nye buscaram ampliar o estudo da política internacional para incluir a análise das “relações transnacionais” (que envolvem atores não estatais) e “relações transgovernamentais” (em que sub-unidades dos

A preocupação quanto à possibilidade de coordenação e controle das relações econômicas foi trabalhada como uma extensão do problema clássico das relações internacionais – referente à garantia da ordem e governança em um sistema anárquico composto por Estados soberanos –, tendo recebido como resposta mais importante a elaboração de teorias sobre regimes internacionais¹⁹⁴. Esse conceito, oriundo da tradição do direito internacional, foi usado pela primeira vez na literatura da ciência política por John Ruggie e posteriormente elaborado por autores como Keohane e Nye, na tradição liberal, e Krasner e Gilpin, sob a perspectiva realista¹⁹⁵. No final da década de 1970, os regimes internacionais apresentavam-se, assim, como nova variável dependente no campo de estudos da política internacional, mas essas análises não ameaçavam seriamente a bem articulada construção teórica do realismo, baseada em interesses, poder e anarquia¹⁹⁶.

Foi apenas no início dos anos 1980 que a posição hegemônica da tradição realista passou a ser seriamente desafiada, com o desenvolvimento do institucionalismo neoliberal. Contudo, apesar de terem estabelecido um dos principais debates no campo teórico das

governos relacionam-se diretamente com suas contrapartes no exterior), as quais teriam escapado às análises centradas no Estado, tido pelo realismo como um “ator unitário”. A influente abordagem de Keohane e Nye, conhecida como “interdependência complexa”, também foi influenciada pelos pressupostos fundamentais do pluralismo, que era então, ao menos nos Estados Unidos, a mais influente orientação teórica a respeito da política doméstica. As considerações feitas por esta abordagem a respeito das implicações das relações transnacionais para a autonomia dos Estados gerou uma série de preocupações em relação a uma possível perda de controle, por parte dos governos, quanto aos rumos das políticas internas a cada país. Essa apreensão, como se sabe, tornou-se posteriormente um problema central na discussão sobre a crise ambiental. KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. “International Organization as its Golden Anniversary”. IN: KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999, p. 13-16.

¹⁹⁴ O estudo dos regimes internacionais representou um questionamento da noção de que a anarquia implicaria na ausência de instituições baseadas em regras, mas não desafiou a idéia de que inexistia hierarquia institucional capaz de executar as regras existentes na política mundial. KATZENSTEIN *et alii*, *op. cit.*, p. 20.

¹⁹⁵ Michael Suhr afirma que Ruggie introduziu o conceito de regimes em reação ao papel exagerado atribuído às Organizações Internacionais nos estudos das Relações Internacionais, defendendo uma mudança de foco no modo de análise das respostas coletivas, que deveriam ser avaliadas como padrões mais amplos e informais de comportamento estatal. Ruggie definiu regimes como conjuntos de “expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, que tenham sido aceitos por um grupo de Estados”. Segundo Katzenstein *et alii*, o tratamento dado por Ruggie aos regimes era “sociológico ou construtivista, enfatizando a importância de compreensões intersubjetivas partilhadas, que definem e não apenas refletem a preferência dos atores”. Keohane e Nye, por sua vez, abordaram os regimes simplesmente como “arranjos de governo que afetam as relações de interdependência”, ou seja, como “instrumentos para aprimorar a utilidade dos atores cujos interesses eram tomados como dados”. SUHR, Michael. “Robert Keohane: A contemporary classic”. IN: NEUMANN, Iver & WÆVER, Ole. “The future of international relations”. London: Routledge, 1997. p. 95-96 *apud* PLATIAU, Ana Flávia Barros, VARELLA, Marcelo Dias, SCHLEICHER, Rafael T. “Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas Teóricas, Respostas Institucionais e Novas Dimensões de Debate”. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, n. 2, 2004. pp. 2-32; Katzenstein *et alii*, *idem.*, p. 20.

¹⁹⁶ Os neorealistas ou “realistas estruturais” na linha de Kenneth Waltz deram pouca atenção às instituições internacionais, cujos efeitos sobre a política internacional eram vistas como marginais. Mas os teóricos realistas chamados por alguns autores de “pós-clássicos” ou “estruturais modificados” reconheceram que a cooperação interestatal associada a regimes era uma realidade carente de explicação. HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITBERGER, Volker. “Integrating theories of international regimes”. IN: *Review of International Studies*, vol. 26, 2000, p. 8-9.

relações internacionais, neorealismo e institucionalismo neoliberal possuem diversas características em comum, entre as quais destaca-se seu compromisso com o racionalismo¹⁹⁷. Ambos convergem em torno de preceitos e premissas neo-utilitaristas, associando sua análise à microeconomia e à teoria dos jogos, que proporciona uma linguagem útil à abordagem racionalista¹⁹⁸.

Foi em face dessas similaridades que as duas escolas se tornaram alvo comum das teorias críticas que ganharam fôlego no final da década de 1980, em um embate que marca o estudo da política internacional desde os anos 1990 até o presente¹⁹⁹. No que se refere à análise dos regimes internacionais, essas abordagens contestaram especialmente o fato de as teorias tradicionais considerarem as preferências e opções dos atores como dados exógenos, o que as teria levado a “ignorar ou trivializar uma fonte significativa de variação no comportamento internacional”, isto é, o próprio processo em que essas preferências e opções são formadas²⁰⁰. Assim, com o estabelecimento de discussões sobre os valores da comunidade

¹⁹⁷ Segundo Alexander Wendt, enquanto no passado mais remoto o debate entre realistas e liberais girava em torno de teorias a respeito da “natureza humana”, na década de 1980 o debate entre neorealistas e neoliberais centrou-se na extensão em que a ação estatal seria influenciada pela “estrutura” (anarquia e a distribuição de poder) em oposição ao “processo” (interação e aprendizado) e instituições. Essa disputa seria exemplificada pelos seguintes questionamentos: “A ausência de uma autoridade política centralizada forçaria os Estados a executar políticas de poder competitivas? Os regimes internacionais poderiam superar essa lógica, e sob quais condições? O que na anarquia seria imutável e o que seria passível de transformação?” WENDT, Alexander. “Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. IN: *International Organization*, vol. 46, n. 2, 1992, p. 391. No que diz respeito às semelhanças entre neorealismo e neoliberalismo, sua identificação como teorias racionalistas fundamentadas no método positivista levou alguns autores a caracterizar o debate estabelecido entre as duas escolas como um debate interparadigmático. Ver BARROS, Mariana de Oliveira. *Pós-positivismo em Relações Internacionais: Contribuições em Torno da Problemática da Identidade*. Dissertação de Mestrado, defendida na PUC-São Paulo, 2006.

¹⁹⁸ Katzenstein *et alii*, *op cit.*, p. 39.

¹⁹⁹ Ao analisar as mudanças na agenda de pesquisas sobre relações internacionais na década de 1980, Keohane dividiu as diferentes contribuições teóricas em duas vertentes: racionalistas (neorealismo e neoliberalismo) e “reflexivistas”, assim chamadas por “enfatarem a importância da reflexão humana para a natureza das instituições e, finalmente, para o caráter da política mundial”. Alexander Wendt, por sua vez, por preferir enfatizar o “foco dessas abordagens na construção social da subjetividade”, prefere seguir Nicholas Onuf e chamá-las de “construtivistas”. De acordo com este autor, embora possuam diferenças importantes, cognitivistas, pós-estruturalistas e feministas (pós-modernas ou não), entre outras correntes, possuem uma preocupação em comum com o problema “sociológico” desconsiderado pelos racionalistas: a questão da formação de identidades e interesses. Wendt afirma que os interesses dos construtivistas, modernos ou pós-modernos, a respeito das práticas que constituem os sujeitos não se distancia do interesse liberal em relação à forma pela qual as instituições transformam os interesses. Ou seja, ambas as escolas dividiriam uma “concepção cognitiva e intersubjetiva do processo em que identidades e interesses são endógenos à interação”. Alguns autores, contudo, vão além da caracterização de Wendt e propõem uma diferenciação entre as vertentes apontadas por Keohane a partir de questionamentos epistemológicos presentes no debate entre positivistas e “pós-positivistas”, o terceiro debate teórico no campo das Relações Internacionais, conforme Yosef Lapid. Em resumo, as teorias que aqui chamamos de “críticas” (e poderiam ser classificadas como construtivistas, pós-positivistas, feministas, pós-modernas, pós-estruturalistas, pós-colonialistas, etc), apresentam uma série de diferenças entre si, mas possuem em comum o fato de terem surgido como dissidências às teorias tradicionais, causando transformações no estudo das relações internacionais, com a abertura de novos campos de investigação e inauguração de novos projetos de pesquisa. Wendt, *op. cit.*, p. 393-394; Barros, *idem*.

²⁰⁰ Hasenclever *et alii*, *idem.*, p. 10. Para John Ruggie, o neo-utilitarismo dos neorealistas e neoliberais não oferece qualquer conceito de regras constitutivas. “Seu universo de discurso consiste inteiramente em atores com

internacional – ao lado da crítica epistemológica ao positivismo – nesse momento observou-se, segundo Mônica Herz, “um movimento em direção à recuperação do debate normativo no campo das relações internacionais”²⁰¹.

Embora as questões ambientais tenham passado a integrar a agenda de pesquisas sobre política internacional nesse contexto de formulação de críticas às concepções tradicionais, a forma pela qual esse “novo tema” foi abordado por boa parte dos pesquisadores não constituiu, por si, nenhuma grande inovação. A exemplo do que havia ocorrido com as análises sobre a economia internacional na década de 1970, a crise ambiental foi pensada como uma reformulação do problema clássico das relações internacionais, referente à possibilidade de ordem e cooperação em um sistema político fragmentado²⁰². Dito de outro modo, o tema foi incorporado aos paradigmas já existentes nesse campo de estudos, tendo sido abordado especialmente pela tradição liberal institucionalista. Do mesmo modo que nas análises sobre a economia global, a investigação voltada aos regimes internacionais se constituiu como a principal forma de tratamento dos problemas referentes à gestão coletiva do meio ambiente²⁰³. Regimes, nas palavras de Mônica Herz, são:

conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos para os quais as expectativas dos atores convergem. Estas normas e instituições são marcadas pela ausência de uma ordem política hierárquica e mecanismos de implementação de sanções. Assim, há uma delimitação do comportamento legítimo ou admissível dos atores em um contexto específico. É importante notar que a teoria de regimes se refere a padrões de cooperação vinculados a áreas temáticas. (...) Em vez de propor uma ordem internacional que emergja naturalmente como decorrência de propriedades estruturais do sistema (balanço de poder, "deterência bipolar" etc.), a

existência precedente e seu comportamento e seu projeto é explicar o caráter e a eficácia das regras regulatórias para a coordenação destes. Essa lacuna explica porque, no interior de seus termos teóricos, neoliberalismo e neorealismo não são capazes de explicar virtualmente nada que seja constitutivo da própria possibilidade das relações internacionais: não explicam os Estados territoriais, nem o sistema de Estados, nem qualquer ordem internacional concreta, nem todas as inúmeras formas institucionais que os Estados utilizam, desde o conceito de contratos e tratados até os princípios de organização multilateral. Todos têm sua existência presumida ou carecem de especificação”. Ainda segundo Ruggie, a razão para tanto não é difícil de decifrar: “os modelos neo-utilitaristas das relações internacionais são importados da economia. (...) A teoria econômica moderna não explica a origem dos mercados; ela dá por certa a sua existência. O problema surge porque, quando os modelos neo-utilitaristas são importados para outros campos, eles deixam para trás suas estruturas constitutivas”. Assim, segue o autor, “há certas coisas que estes modelos [da micro-economia] são incapazes de fazer. Responder sobre regras constitutivas – responsabilidade que eles não possuem na economia – está entre as mais importantes”. RUGGIE, John Gerard. “What makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”. IN: Katzenstein *et alii*, *op. cit.*, p. 231-232.

²⁰¹ Herz, *op. cit.*, p. 37.

²⁰² Como formularam Hurrell e Kingsbury: “Pode um sistema político fragmentado e com frequência altamente conflituoso composto por cerca de 170 Estados soberanos e numerosos outros atores atingir o alto (e sem precedentes históricos) nível de coordenação necessário para administrar os problemas ambientais em escala global?” HURRELL, A., KINGSBURY, B. (ed.), “The international Politics of the Environment”. Oxford: Clarendon, 1992 *apud*: Vogler & Imber, *op. cit.*, p. 20.

²⁰³ Vogler & Imber, *idem*, p. 21.

teoria de regimes concentra-se em analisar a formação de normas e regras que garantam a governabilidade do sistema anárquico.²⁰⁴

Essa definição aproxima-se daquela elaborada por Stephen Krasner, para quem regimes são “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais”²⁰⁵. Ainda é possível encontrar outros conceitos de regime internacional, de caráter mais amplo ou mais restrito do que a influente noção de Krasner. Donald Puchala e Raymons Hopkins, por exemplo, afirmaram que “um regime existe em cada área temática substantiva das relações internacionais (...) Sempre que houver regularidade de comportamento, alguns tipos de princípios, normas ou regras devem existir para explicar esse fato”. Segundo Haggard e Simmons, esse tipo de abordagem, que deduz a existência de regimes a partir de comportamentos padronizados, superestima o nível de consenso normativo na política internacional e torna difícil explicar como regimes mediam, constroem ou influenciam ações. Em função disso, afirmam os autores, essas definições mais amplas teriam sido abandonadas²⁰⁶.

Ainda seria possível identificar definições bem mais restritas, como as que tratam regimes como acordos multilaterais entre os Estados com o objetivo de regular ações nacionais dentro de áreas específicas. Em outras palavras, ao determinar obrigações explícitas, os regimes definiriam quais as ações estatais seriam permitidas²⁰⁷. Nesse caso, explicar transformações *per se* nos regimes equivaleria a explicar “por que os Estados concordariam em modificar os direitos e regras codificados que regulamentam seu comportamento”. Para Haggard e Simmons essa abordagem enfrenta os mesmos riscos do formalismo que afeta o estudo do direito internacional. Sua atenção se concentra na evolução dos textos que constituem os acordos internacionais. Além disso, ela “claramente separa o consenso normativo da definição de regimes, tratando-o, antes, como variável causal ou

²⁰⁴ Herz, *op. cit.*, p. 39.

²⁰⁵ Katzenstein *et alii*, *op. cit.*, p. 20.

²⁰⁶ PUCHALA, Donald J.; HOPKINS, Raymond F. “International Regimes Lessons from Inductive Analysis”. IN: KRASNER, Stephen (ed). “International Regimes”. Ithaca: Cornell University Press, pp. 61-91, 1993 *apud* HAGGARD, Stephan & SIMMONS, Beth. “Theories of international regimes”. In: *International Organization*, vol. 41, n. 3, 1987, p. 493.

²⁰⁷ Para Porter *et alii*, por exemplo, a melhor definição de “regime” é aquela que o considera como um sistema de normas e regras especificadas por um acordo multilateral que regule as ações nacionais em relação a um tema específico, e do qual participem os atores internacionais mais relevantes. PORTER, Gareth, BROWN, Janet Welsh, CHASEK, Pamela S. “Global Environment Politics”, Baltimore: West View Press, 2000 *apud* CALSING, Renata de Assis. The role of institutions in the effectiveness of the International Environmental Law. Disponível em http://www2.bren.ucsb.edu/~idgec/papers/Renata_Calsing.doc. Acessado em 24/05/2008.

constitutiva que pode ser útil para explicar a cooperação”. Isso possibilita tratar os regimes como “exemplos de comportamento cooperativo, que facilitam a cooperação”, mas esta poderia “ocorrer na ausência de regimes estabelecidos”²⁰⁸.

Apesar de a definição de Krasner ser mais adotada do que as demais, por buscar o meio termo entre ordem e compromissos explícitos, enfatizando a dimensão normativa da política internacional, a aplicação deste conceito em análises concretas também causa algumas dificuldades. Por exemplo, diversos autores discordam sobre como as “normas” e “princípios” de um dado regime deveriam ser definidos. Haggard e Simmons também destacam problemas associados ao caráter “explícito” ou “implícito” atribuído a princípios, normas e procedimentos. Segundo estes autores, o foco em “regimes implícitos captura a convergência das expectativas dos atores e pode ajudar a sintetizar um complexo padrão de comportamento”.

Contudo, essa idéia de regimes tácitos ou implícitos poderia levar o analista a superestimar a importância de expectativas convergentes entre os governos, acusação que eles dirigem a Keohane, em função de sua análise sobre a cooperação no pós-guerra em relação ao “regime do petróleo”²⁰⁹. Haggard e Simmons alertam que “não há dúvida de que as Sete Irmãs seguiram certas 'regras' em relação à produção, exploração e venda” do petróleo entre 1945 e 1970. Entretanto, esse comportamento seria melhor compreendido “em termos de condições de abastecimento, uma estrutura particular de mercado e ambientes regulatórios nacionais” do que como comportamentos constrangidos por regras internacionais. Nesse caso, o uso do conceito de regime teria sido “desnecessário, se não enganoso”²¹⁰.

Seja qual for a definição adotada, todas partem do pressuposto de que as principais funções dos regimes internacionais são as de resolver problemas de ação coletiva – ou seja, coordenar a ação dos atores da política internacional para atingir objetivos determinados em áreas específicas – e de definir os padrões de comportamento aceitáveis para os atores que os integram. São essas as características dos regimes que os tornaram uma das principais ferramentas de análise das questões ambientais, as quais possuem repercussão de caráter global e demandam, para sua solução, ações que estão para além das capacidades dos governos nacionais considerados de forma individualizada.

Hasenclever *et alii* classificaram em três grupos as escolas de pensamento que influenciaram a discussão sobre regimes, destacando que, “embora os autores de diferentes

²⁰⁸ Haggard e Simmons, *op. cit.*, p. 495.

²⁰⁹ KEOHANE, Robert O. “After Hegemony: cooperation and discourt in the world political economy”. Princeton: Princeton University Press, 1991 *apud*: Haggard & Simons, *idem*, p. 494.

²¹⁰ Haggard & Simmons, *ibidem*, p. 494.

orientações paradigmáticas concordem que as instituições fazem a diferença na política internacional, eles discordam de forma sistemática em relação ao tamanho dessa diferença”. As principais diferenças entre as linhas teóricas seriam as seguintes²¹¹:

17 - Escolas que influenciam o estudo dos regimes internacionais e possuem diferentes visões a respeito de sua origem, estabilidade e conseqüências.
Perspectiva neoliberal : enfatiza o papel dos regimes internacionais para ajudar os Estados a realizarem seus <i>interesses</i> em comum. Os Estados são vistos como egoístas racionais que se preocupam apenas com seus próprios ganhos <i>absolutos</i> . A política internacional não é um espaço de puro conflito. Regimes reduzem incertezas, aumentam a transparência e permitem a elaboração de estratégias recíprocas. Os neoliberais são fortemente influenciados pelas teorias econômicas das instituições e, assim, destacam o papel da informação e dos custos de transação. Modelos da teoria dos jogos têm sido aplicados para caracterizar as constelações de interesses relacionadas aos diferentes tipos de regimes, os quais também afetariam a possibilidade de seu surgimento. Sua orientação metateórica é racionalista.
Perspectiva realista : trata as relações de poder entre os Estados como variável central. A distribuição de capacidades entre os atores afeta de modo crítico tanto as perspectivas de emergência e persistência de regimes efetivos quanto a natureza dos regimes resultantes. O Estados precisam considerar tanto os ganhos <i>absolutos</i> quanto os <i>relativos</i> quando contempla possibilidades de cooperação através de regimes. Sua orientação metateórica é racionalista.
Perspectiva cognitivista “fraca” ou “minimalista”: foca no papel das crenças na formação e mudança de regimes. Considera que realistas e neoliberais não dão o devido valor tanto ao grau de incerteza que os tomadores de decisão enfrentam em diversas áreas temáticas quanto à sua capacidade de de aprendizagem complexa, que se estende a meios e fins. As incertezas sobre as relações causais criam uma demanda por conhecimentos específicos confiáveis. Assim, aqueles que podem fornecer esse tipo de conhecimento passam a adquirir influência política. Atenção ao papel das “comunidades epistêmicas” e condições e mecanismos de aprendizado associados aos governos. Pode ser incorporado a uma abordagem racionalista.
Perspectivas cognitivistas “fortes”: enfatizam o caráter social das relações internacionais. Rejeitam a concepção de Estados como atores racionais. Consideram que estes são moldados pelas instituições internacionais ao mesmo tempo em que as moldam. Defendem que qualquer padrão durável de interação afeta a compreensão que os atores têm de si próprios e dos outros. Assim, a cooperação institucionalizada tende a dar início a um processo no qual o egoísmo dos atores arrefecido e estes passam a respeitar o interesse dos outros de forma crescente, ao invés de apenas levá-los em consideração. Têm compromissos ontológicos e epistemológicos estritamente opostos aos dos neoliberais e realistas. Sua orientação metateórica é sociológica.

As teorias sobre regimes internacionais muitas vezes são criticadas por centrarem suas análises no papel do Estado. Segundo Hasenclever *et alii*, em resposta a esse tipo de contestação, muitos pesquisadores passaram a observar de forma mais sistemática o papel dos atores não-estatais na formação, implementação e desenvolvimento dos regimes, destacando em várias dessas análises a atuação das “comunidades epistêmicas”. Também passou-se a desenvolver pesquisas, a partir da década de 1990, tanto sobre a possibilidade teórica quanto

²¹¹ Hasenclever *et alii*, *op cit.*, p. 18-21.

sobre a realidade empírica de regimes transnacionais, isto é, “instituições normativas de escopo transfronteiriço criadas e mantidas por atores privados entre si”²¹².

Essa preocupação com o papel exercido na política internacional pelos atores não-estatais, além de introduzir novas perspectivas no estudo dos regimes, também deu causa ao desenvolvimento de novas teorias preocupadas em compreender o cenário internacional na forma em que este se apresentou no período posterior à Guerra Fria. Muitos autores destacam que as transformações econômicas e sociais que acompanharam o surgimento da “Nova Ordem Internacional” no final do século XX tiveram repercussão nas relações estabelecidas entre Estados, movimentos sociais e atores econômicos, o que teria propiciado o surgimento de uma “sociedade civil global”, que se apresenta como uma das forças de um sistema de “governança global”.

Essas concepções a respeito da sociedade internacional, bastante ligadas à sociologia, sempre estiveram presentes no estudo da política internacional, principalmente através do trabalho de pesquisadores europeus, mas por bastante tempo foram praticamente desconsideradas pelos pesquisadores norte-americanos, cujos trabalhos sempre se destacaram nesse campo de investigações²¹³. Nos anos 1990, contudo, as abordagens sociológicas passaram a ocupar maior espaço, mesmo nos Estados Unidos, promovendo, entre outras coisas, o questionamento das noções de soberania, autoridade, legitimidade, ordem e regulação internacional.

Dessas avaliações resultaram uma série de repostas distintas, havendo entre os pesquisadores diversas concepções a respeito dos efeitos da globalização e emergência de atores não-estatais no cenário internacional para o sistema de Estados westfaliano. Contudo, podemos identificar alguns pressupostos que, de modo geral, sustentam essas abordagens. Em primeiro lugar, as análises que adotam um “método sociológico” partem do princípio de que o meio internacional é paradoxal por natureza. Nas palavras de Eiiti Sato, isso significa que “ao mesmo tempo em que existem forças que fazem do meio internacional um ambiente

²¹² Hasenclever *et alii*, *idem*, p. 5.

²¹³ De acordo com Ole Waever, a teoria europeia das Relações Internacionais no pós-guerra é mais sociológica do que a norte-americana, “desde a 'sociologia histórica' das relações internacionais de Aron até a tradição britânica da 'sociedade internacional’”. A migração de intelectuais europeus para os Estados Unidos após a Segunda Guerra teria levado a uma “europeização” da teoria norte-americana, tendo sido a teoria da *Realpolitik* a principal importação. Contudo, a história do estudo das relações internacionais nos Estados Unidos, em sua longa duração, seria a de uma “gradual deseuropeização”, representada em sua forma mais clara pela “reformulação microeconômica do neorealismo”. WEAVER, Ole. “The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations”. IN: *International Organization*, vol. 52, n. 4, 2005. p.722.

caracteristicamente anárquico, também existem forças que atuam no sentido de fortalecer arranjos e formas de interação regular entre os atores”²¹⁴.

A contestação de algumas análises – especialmente as neorealistas – que retiram da anarquia implicações que levam a uma visão Hobbesiana do sistema internacional²¹⁵, tem permitido, conforme Hall e Biersteker, o reconhecimento crescente da existência, nesse sistema, de “graus de ordem” e “interação institucionalizada”²¹⁶. Segundo Carlos Milani, “a sociologia sempre utilizou as relações internacionais buscando colocar em evidência as *fraturas* e as *desconstruções* de um sistema internacional *desordenado*”. Essa tendência teria sido reforçada pelas correntes pós-modernistas, que “favorecem a idéia de um mundo cada vez mais dividido”. Mas, embora chame a atenção para a existência dessas fraturas, a sociologia das relações internacionais adota o postulado da sociedade-mundo que, conforme o autor, pressupõe a regulação e a ordem²¹⁷.

Outro pressuposto importante é o de que “a ordem nas relações internacionais não constitui um padrão único, mas um conceito que admite muitas possibilidades, variando ao longo do tempo não apenas quanto à forma, mas também quanto à substância”²¹⁸. Para Hedley Bull, o conceito de ordem mundial corresponderia aos “padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto”²¹⁹. Para Ana Flávia Barros-Platiau *et alii*, a essa definição se assemelha a elaborada por James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel para a idéia de “governança global”, vista por esses autores como “um sistema de ordenação que depende tanto de sentidos intersubjetivos quanto de constituições formalmente sancionadas (...) ou mecanismos regulatórios em uma esfera de atividade que funcionam efetivamente mesmo que não dotados de autoridade formal”²²⁰.

²¹⁴ De acordo com SATO, Eiiti. *As Relações Internacionais, a Sociologia e os Debates Correntes sobre Conflito, Cooperação e Mudanças na Ordem Internacional*. Disponível em: www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Eiiti%20Sato.pdf. Acessado em 01/06/2008.

²¹⁵ A esse respeito, ver Wendt, *op. cit.*

²¹⁶ HALL, Rodney Bruce, BIERSTEKER, Thomas J. “The emergence of private authority in the international system”. IN: HALL, Rodney Bruce (ed.). *Emergence of Private Authority in Global Governance*. West Nyack: Cambridge University Press, 2002. p 4.

²¹⁷ MILANI, Carlos. “O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial”. IN: *Contexto Internacional*, vol. 20. n. 2, 1998. p. 323.

²¹⁸ Sato, *op. cit.* Segundo este autor, o conceito de ordem internacional aproxima-se do entendimento de sociedade geralmente usado nas relações internacionais, o qual possui um sentido mais amplo e geral.

²¹⁹ BULL, Hedley. “A sociedade anárquica”. Brasília: UnB, IPRI, 2002, p. 26 *apud* Platiau, *op. cit.*, p. 8.

²²⁰ Platiau, *Idem*. De acordo com Milani e Solinís, “a literatura acadêmica sobre a governança define-a *grosso modo* como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Os aspectos freqüentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança (...) estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e

A governança, segundo Rosenau, é um fenômeno mais abrangente que o governo e os regimes internacionais. Conforme Hall e Biersteker, aspectos da governança global são facilitados pelos regimes internacionais, pelas convenções, normas e também pela convergência de idéias²²¹. Ronnie Lipshutz e Cathleen Fogel, por sua vez, afirmam que incluídos dentro do sistema de governança global estão os “arranjos regulatórios institucionalizados, tais como os regimes interestatais e sistemas de normas menos formalizados, regras e procedimentos que padronizam o comportamento sem a presença de constituições escritas ou poder material”. Para estes autores, é possível encontrar “indicações da difusão de uma governança regulatória global para além das instituições nacionais e interestatais” nos múltiplos “padrões emergentes de ação política, baseados tanto em estados e instituições internacionais quanto em alianças transnacionais, coalizões, comunicação e *networking* entre movimentos sociais e organizações não governamentais”²²².

Aqui fica evidente outro pressuposto comum às abordagens de orientação sociológica, que é o de levar em consideração, na análise da política internacional, também o papel dos atores não-estatais na constituição e regulação da ordem global²²³. Hall e Biersteker afirmam que há um crescente número desses atores, os quais “parecem ter assumido papéis e funções de autoridade no sistema internacional”. Muitos deles estariam freqüentemente associados com as práticas relacionadas ao fenômeno da globalização. Assim, os autores falam na “aparente autoridade exercida pelas forças do mercado global, pelas instituições privadas de mercado engajadas no estabelecimento de padrões internacionais, pelas organizações não governamentais de direitos humanos e ambientalistas, pelos movimentos religiosos transnacionais, e até mesmo por máfias e exércitos mercenários em algumas instâncias”²²⁴.

Essa forma de autoridade legítima que tais atores parecem possuir adviria do fato de eles serem reconhecidos “por um público amplo (que com frequência inclui os próprios Estados) como autores de políticas, práticas, regras e normas”. Hall e Biersteker destacam que os atores não-governamentais “estabelecem agendas, fixam fronteiras ou limites para ação, certificam, oferecem salvação, garantem contratos e provêem ordem e segurança”. Ou seja,

os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar”. MILANI, Carlos. SOLINÍS, German. “Pensar a Democracia na Governança Mundial: algumas Pistas para o Futuro”. IN: MILANI, Carlos. ARTURI, Carlos. SOLINÍS, Germán. (org). *Democracia e Governança Mundial: Que Regulações para o Século XXI?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002. Disponível em: www.unesco.org/most/demgov_pot.htm. Acessado em 02/06/2008.

²²¹ Hall & Biersteker, *op. cit.*, p. 6.

²²² Citado em Hall, *op. cit.*, p. 123.

²²³ Conforme Milani e Solinís, a análise do sistema mundial pela sociologia política demonstrou “que atores não-governamentais são tão importantes quanto os Estados nas lógicas de regulação concertada e de regulação pelo mercado”. Milani & Solinís, *op. cit.*

²²⁴ Hall & Biersteker, *op. cit.*, p. 4.

eles seriam capazes de fazer “muitas das coisas tradicionalmente, e exclusivamente, associadas com o Estado”. Além disso, “agem simultaneamente tanto na arena doméstica quanto na internacional”²²⁵.

Para os autores supra-referidos, “possuir legitimidade implica a existência de alguma forma de consenso normativo sem coerção ou reconhecimento da autoridade por parte do regulado ou governado”. Em outras palavras, identifica-se a existência de legitimidade quando um ator acredita que deve obedecer a determinada regra ou instituição. Tal consenso poderia resultar de “persuasão, confiança ou apatia”, mas não da coerção. Hall e Biersteker afirmam a existência de “uma relação social implícita entre aqueles que clamam ou exercitam autoridade e aqueles que estão sujeitos a essa autoridade ou a reconhecem”.

Como “reivindicações e reconhecimento de reivindicações de autoridade” envolveriam um “processo aberto e visível entre os diferentes atores”, essa relação social é considerada pública. Isso não significa, contudo, a necessidade de envolvimento de um Estado ou de uma instituição pública. O reconhecimento da autoridade dos atores não-governamentais expresso publicamente abriria, assim, a “possibilidade para a emergência da autoridade privada, não ligada ao Estado ou não legitimada por este”, fazendo com que não seja sempre necessária a associação da idéia de autoridade com instituições governamentais. Segundo essa concepção, o Estado já “não é mais a única, ou em algumas instâncias nem mesmo a principal fonte de autoridade, tanto na arena doméstica quanto no sistema internacional”²²⁶.

Em vista disso, Lipshutz e Fogel destacam que a regulação em nível global, que na maior parte do período pós Segunda Guerra emergiu de negociações intergovernamentais – as quais “levaram à assinatura e ratificação de acordos e tratados pelos Estados individuais e à criação de regimes internacionais” - também passou a contar com a participação dos atores não-estatais. Estes não teriam apenas passado a participar mais “dos muitos encontros e instituições internacionais”, além de constituir “redes transnacionais de alianças de vários tipos”, como também teriam “se tornado instrumentais no estabelecimento de um número

²²⁵ *Idem*, p. 5.

²²⁶ *Ibidem*, p. 5. Essas afirmações feitas por Hall e Biersteker objetivam contrapor-se àqueles que identificam os Estados como fonte e localização exclusiva da autoridade, a qual é, nesse caso, definida como “poder legitimado”. Segundo os autores, essa concepção presente nas abordagens mais tradicionais, leva “muitos observadores a negar a própria existência da autoridade (...) operando dentro da arena internacional”, em face da “ausência de um Estado global”. Essas noções tradicionais sobre autoridade no sistema internacional derivam, conforme os autores supra-citados, “de concepções weberianas a respeito do Estado e do domínio da política internacional”, que realizam uma separação entre as arenas domésticas e internacional. Hall e Biersteker, embora reconheçam que poder e autoridade estão fortemente relacionados, utilizam o termo “autoridade” para se referir a “formas institucionalizadas ou expressões de poder”, defendendo que a diferença entre poder e autoridade é estabelecida pela “legitimidade das reivindicações de autoridade”. É essa distinção que permite aos autores falar de uma autoridade estabelecida pelo consenso e que prescinde de coerção. Ver Hall & Biersteker, *idem*, p. 3.

crescente de 'regimes transnacionais' públicos e privados destinados a regular as externalidades ambientais e sociais negativas que, até então, não foram abordadas através de convenções e normas do direito internacional público”²²⁷.

Dito de outra forma, aos atores não-estatais caberia agora o exercício “de uma variedade de papéis normativos e funcionais”. Especialmente no campo da regulação das atividades que causam impactos negativos no meio ambiente, muitos grupos sociais, além de participar da elaboração de normas e regras, também estão assumindo a responsabilidade de observar se as regulações, tanto nacionais quanto internacionais, são respeitadas pelos atores públicos e privados.

Lipschultz e Fogel destacam que muitos dos programas estabelecidos por organizações privadas com o objetivo de “melhorar o desempenho ambiental da indústria” buscam “definir e executar padrões para o manejo ambiental”, além de tentar fazer com que a decisão de não participar seja difícil para os produtores. Haveria nesses casos a reivindicação, implícita ou explícita, de promoção do interesse público. Ou seja, esses grupos estariam assumindo funções geralmente exercidas pelos programas regulatórios governamentais, podendo mudá-los ou até mesmo substituí-los. Assim, os autores os sustentam que “os programas regulatórios ambientais privados têm o potencial para modificar de forma significativa as instituições das políticas doméstica e internacional ao mudar o *locus*, a dinâmica e a substância da ação política”²²⁸.

Disso decorre a observação, feita por Lipschutz e Fogel, de que a solução dos problemas ambientais – e também dos demais problemas que possuem causas ou repercussão global – não depende exclusivamente de regimes interestatais criados através da ação cooperativa dos Estados, principal proposição da literatura sobre ação coletiva e relações internacionais²²⁹. Para os autores, esse tipo de acordo “compreende apenas uma parte de todo

²²⁷ LIPSCHULTZ, Ronnie D., FOGEL, Cathleen. “Regulation for the Rest of us? Global Civil Society and the Privatization of Transnational Regulation”. IN: HALL, Rodney Bruce (ed.). *Emergence of Private Authority in Global Governance*. West Nyack: Cambridge University Press, 2002. p. 115.

²²⁸ *Idem*, p. 116.

²²⁹ Conforme Robert Falkner, “os estudos convencionais sobre a política ambiental internacional têm visto a governança global como uma função suprida principalmente pelo sistema de Estados, através dos processos de negociações internacionais e criação de regimes. Os autores que pesquisam o meio ambiente estiveram entre os primeiros a apontar para o eminente papel que os atores não-estatais possuem para a promoção de normas globais e realização de pressão sobre os Estados para que estes entrem em ação. Mas os atores privados são normalmente tratados como 'lobistas' buscando influenciar processos de formação de regimes centrados nos Estados. Em alguns casos, os atores privados exerceram um considerável grau de influência em relação aos resultados, seja apoiando ou atrapalhando o progresso em direção à governança ambiental efetiva, como é observável nos casos da proteção da camada de ozônio e da mudança climática, respectivamente. Mas, apesar do crescente reconhecimento do envolvimento dos atores privados, a noção convencional de governança permanece fixada a um cenário centrado nos Estados, insistindo que a governança efetiva depende da autoridade estatal para o estabelecimento e implementação de regimes internacionais”. FALKNER, Robert. “Private Environmental

o repertório de mecanismos institucionais” para lidar com as “externalidades” da globalização. Hoje estaríamos diante de uma “nova divisão global do trabalho de regulação”, tendo sido superado o monopólio do Estado sobre a regulação, que atingiu seu apogeu no século XX. A nova realidade indicaria a “fluidização do espaço regulatório”²³⁰.

A regulação trata-se, de acordo com Milani, de “um conjunto de regras [por vezes explícitas, mas frequentemente implícitas], processos e intervenções que ora produzem estabilidade em um sistema determinado, ora o levam a se adaptar a novas conjunturas, mantendo as características básicas do sistema assim regulado”. Para Milani, “a regulação não decorre exclusivamente de interação de atores, de suas preferências, interesses ou estratégias” e nem tampouco se reduz a “hábitos, usos e costumes forjados transnacionalmente”, pois “comporta necessariamente a noção de dever (...) considerada como condição *sine qua non* da vida em comum, da autoridade política e da noção de sociedade-mundo”²³¹. No que diz respeito às questões ambientais, ainda segundo este autor, a regulação tanto pode ser concertada ou solidária quanto resultante do mercado.

Na categoria “regulação negociada” Milani inclui tanto a regulação social quanto a negociação política entre Estados. A regulação pelo mercado, por sua vez, fundamenta-se na idéia de “eficácia das forças do mercado em detrimento de um Estado lento e inepto”. Ela pressupõe, segundo o autor, “a crise da política como instrumento de regulação” e a crença na capacidade do mercado “produzir *per se* e de forma autônoma modelos de gestão mais eficazes dos recursos naturais”. Milani afirma que “ambas as fontes de regulação da ordem mundial – a dinâmica da concertação e a lógica do mercado – se diferenciam profundamente em termos de sua finalidade”. No caso da regulação ambiental negociada “produz-se um ideal de ordem mundial mais eqüitativa”, enquanto que na regulação pelo mercado “confirma-se a exacerbação da competitividade como elemento regulador dos comportamentos sociais, visando instrumentalizar o meio ambiente enquanto bem econômico ou produto de consumo”²³².

Conforme Lipshutz e Fogel, a regulação das práticas econômicas – entendidas como “transações que ocorrem em um espaço de mercado regulado, no qual as regras objetivam assegurar a observância dos contratos, a probidade dos vendedores e a qualidade dos bens e

Governance and International Relations: Exploring the Links”. IN: *Global Environmental Politics*, vol. 3:2, 2003, p. 75.

²³⁰ *Idem*, p. 76.

²³¹ Milani, Carlos. “O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial”. IN: *O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial*, *op.cit.*, p. 325.

²³² Milani afirma não negar, totalmente, “a eficácia da regulação pelo mercado”, mas questiona “profundamente sua absoluta autonomia e independência com relação a outras formas de regulação (governamental e social)”. *Idem*, p. 336, 341 e 342.

serviços” - historicamente vinha sendo tratada em separado da regulação das práticas sociais e ambientais. Até os anos 1980, este último tipo de regulação teria sido motivado principalmente por preocupações ecológicas e relacionadas à saúde e à segurança. Contudo, a crescente utilização de análises de custo-benefício, que começaram a ser desenvolvidas na década de 1970 para avaliar os “custos da regulação”, levou à busca de estratégias mais baratas e eficazes, que pareciam “envolver menos intervenção política”²³³.

Em decorrência desse quadro, Lipshutz e Fogel observam que “o processo de privatização da regulação global”, ou seja, o crescimento do papel regulador desempenhado pelos atores não-estatais, vem se desenvolvendo “através de uma crescente confiança nos mercados e nas estratégias baseadas no mercado como mecanismos para incentivar o cumprimento” de regras. Essa tendência teria se desenvolvido, segundo os autores, paralelamente às dificuldades encontradas para fazer progredir a elaboração de convenções e protocolos, problemas associados ao crescimento da resistência dos Estados e corporações, especialmente no que se refere ao enfrentamento dos problemas ambientais²³⁴.

Sob este tipo de governança que Cashore chama de “não-estatal e dirigida pelo mercado” (NSMD, *non-state-market-driven*), “a relativamente limitada instituição do mercado e sua cadeia de suprimentos proporcionam a base institucional dentro da qual a autoridade de governo é concedida e através da qual confrontos políticos mais amplos acontecem”. Quando estão presentes as condições para a governança “não-estatal e dirigida pelo mercado”, a obediência às regras “resulta dos incentivos de mercado e envolve uma avaliação por parte das audiências que os sistemas NSMD buscam regular, assim como por outras audiências importantes, tal como os grupos ambientais”²³⁵.

Robert Falkner chama a atenção para outra questão relevante ao debate sobre a governança ambiental privada: para o autor, embora a literatura a respeito do tema enfatize de forma correta a crescente importância de novos atores, “ela exagera sua autonomia e subestima o alto grau de variação entre cada tipo de ator”²³⁶. Falkner afirma que “aquilo que poderia ser chamado a forma 'pura' da governança privada (governança fora do âmbito do sistema de Estados) tem limitada relevância empírica e conceitual”. Isso porque a maior parte dos exemplos de governança ambiental privada seriam “melhor descritos como regimes 'mistos', onde a fronteira entre a esfera pública e a privada é obscura”.

²³³ Lipschultz & Fogel, *op. cit.*, p. 129.

²³⁴ *Idem*, p. 129.

²³⁵ CASHORE, Benjamin. “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority”. IN: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 15, n. 4, 2002. p. 504.

²³⁶ Falkner, *op. cit.*, p. 74.

É o que Falkner denomina “governança híbrida público-privada”, a qual emergiria da “interação dos atores privados, com o envolvimento dos Estados ou com a posterior adoção, ou codificação, pelos Estados e/ou organizações intergovernamentais”. Embora os Estados não sejam vistos como “a principal força por trás da criação de tais sistemas de governança”, seriam os responsáveis pelo seu fortalecimento, dando-lhes reconhecimento oficial ou os incorporando ao direito internacional. Enfim, o autor sustenta que “dicotomias simplistas entre regimes públicos e privados não ajudam a compreender a dinâmica envolvida na governança ambiental privada”²³⁷.

Para Falkner, muitos regimes privados podem ser considerados benéficos para os Estados, ao deixar o ônus de sua implementação para o setor privado. Ou seja, ao invés de um sintoma de uma falta de capacidade regulatória estatal, o uso ampliado de mecanismos de governança privada poderia ser visto como uma opção adotada em função dos benefícios a ela associados. Nas palavras do autor, “os Estados podem realmente escolher deixar a indústria estabelecer sistemas de auto-regulação onde não exista demanda prevaiente por regulação pública”. Nesses casos, eles são “salvos da tarefa normalmente complexa de negociar padrões internacionais e não arcam com os custos de implementação e obediência”²³⁸.

Outro ponto a destacar na análise de Robert Falkner é sua afirmação de que diferentes Estados são afetados de forma distinta pela governança ambiental privada. Os países em desenvolvimento seriam os principais atingidos nesse caso, já que possuiriam menor capacidade de influenciar ou resistir ao estabelecimento de padrões ambientais pelos atores privados. Embora os fóruns internacionais sobre meio ambiente sejam marcados pelos problemas da desigualdade entre Norte e Sul, nesses espaços tradicionais ainda seria possível garantir um mínimo de igualdade formal na representação dos interesses dos diversos países. Por isso, o autor assegura que, para que os países em desenvolvimento dêem continuidade a seus esforços de participação na formulação das políticas ambientais internacionais, será crucial a manutenção de “um nível suficiente de envolvimento dos atores estatais”, no estilo característico das Nações Unidas”²³⁹.

²³⁷ *Idem*, p. 76. Como exemplo, Falkner cita os padrões ISO que, apesar de serem um regime privado, ganham força e legitimidade porque adotados por Estados e organizações internacionais.

²³⁸ *Ibidem*, p. 77.

²³⁹ *Ibidem*, p. 78.

3.2. AS PRINCIPAIS ANÁLISES A RESPEITO DA GESTÃO GLOBAL DAS FLORESTAS

Como dito anteriormente, a maior parte dos estudos sobre a gestão coletiva do meio ambiente – especialmente no que se refere às questões de repercussão global – tem se preocupado com os problemas da emergência e efetividade de regimes internacionais. Foi a partir dessa perspectiva, voltada ao exame dos problemas associados à ação coletiva, que se desenvolveram também algumas das análises a respeito do problema da regulação florestal – a fim de assegurar sua preservação – em nível global. As dificuldades em torno da negociação de um instrumento internacional legalmente vinculante em relação a este tema costumam ocupar o centro das preocupações dessas abordagens, que procuram identificar os elementos que poderiam ser apontados como impedimentos à cooperação.

Nos capítulos anteriores afirmamos que a discussão em torno das florestas foi marcada, especialmente nas negociações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, pelo conflito estabelecido entre países do Norte e do Sul. A não aprovação de uma convenção internacional sobre o tema naquele momento, quando o problema do desmatamento das florestas tropicais ocupava espaço de destaque na imprensa internacional e na agenda das organizações da sociedade civil, costuma ser considerada como resultado de uma bem sucedida articulação política dos países em desenvolvimento. Estes se opunham às propostas de regulação internacional sob o argumento de que elas representariam tentativas ilegítimas de intervenção em questões que deveriam ser decididas de modo autônomo pelos Estados em cujos territórios encontram-se as florestas tropicais.

Nos textos de diplomatas brasileiros – o Brasil foi, desde o princípio das negociações, um dos principais opositores da proposta de elaboração de uma Convenção sobre Florestas – a não aprovação de um instrumento legalmente vinculante é comemorada como uma vitória da atuação diplomática dos países do Sul, um ato de resistência à imposição da vontade dos países do Norte, que teria garantido a preservação da soberania desses Estados sobre a parte de seu território cobiçada por outras nações²⁴⁰. Outros autores, principalmente europeus e norte-americanos, fazem uma leitura diferente, atribuindo uma carga negativa à não aprovação da convenção, fato que consideram como prejudicial aos esforços de preservação

²⁴⁰ Ver Lago, *op. cit.*, p. 59.

das florestas, os quais estariam acima dos interesses mais “egoístas” dos estados, visto que buscariam beneficiar a humanidade como um todo.

David Humphreys, possivelmente o autor que mais se dedicou à análise das negociações internacionais sobre florestas, reuniu, sob quatro grupos diferentes, os tópicos que considera como possíveis justificativas para o apoio ou oposição dos Estados à elaboração de um instrumento legalmente vinculante: soberania, transferência financeira e de tecnologia, padrões de manejo e indústria florestal. No que se refere à questão da soberania, Humphreys sustenta que alguns países desenvolvidos poderiam “apoiar uma convenção a fim de obter acesso aos recursos florestais de outros Estados”, embora nenhum governo admitiria essa vontade de forma explícita. O autor recorda que, enquanto a maior parte das florestas tropicais é propriedade pública nos países em desenvolvimento, as dez maiores corporações da indústria florestal encontram-se no hemisfério norte. Haveria um interesse, por parte desses grupos, na aprovação de uma convenção que promovesse a privatização das florestas tropicais, o que levaria à abertura de valiosos mercados para a indústria florestal do norte, em vista da crescente proibição de práticas de favorecimento às indústrias domésticas²⁴¹.

De acordo com Humphreys, talvez em função disso “não seja surpreendente que muitos países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, tenham alegado constantemente nas negociações internacionais que a privatização dos recursos florestais possibilitará políticas de manejo florestal sustentável mais efetivas”²⁴². Ainda segundo o autor, “está claro que os países desenvolvidos estão buscando diversas rotas para pressionar pela privatização das florestas tropicais”. A mais importante dessas vias seria a representada pelas relações bilaterais, através da concessão de alguns “pacotes de ajuda condicionados a algum grau de privatização do setor público, incluindo a indústria florestal”²⁴³. Os países que se opõem a uma convenção com base no argumento da soberania, por sua vez, estariam preocupados com a possibilidade de que tal instrumento infringisse “os direitos soberanos dos

²⁴¹ É importante observar que Humphreys refere-se à soberania sobre os recursos florestais, ou seja, a capacidade de limitar ou regular o acesso do “capital estrangeiro” à exploração desses recursos, sentido que afirmamos ser o historicamente defendido pelos países em desenvolvimento nas negociações sobre meio ambiente, conforme exposição no primeiro capítulo. Essa interpretação difere daquela normalmente presente nos textos dos diplomatas brasileiros, mencionados anteriormente, que identificam a defesa da soberania à reação do governo brasileiro contra interesses de “internacionalização” da Amazônia, o que representaria para o país a perda de parte importante do seu território. HUMPHREYS, David. “The Elusive Quest for a Global Forest Convention”. IN: *RECIEL*, vol. 14, n. 1, 2005.

²⁴² Importante ressaltar que os Estados Unidos, apesar de terem patrocinado a proposta de uma convenção sobre florestas no início dos anos 1990, mais tarde tornaram-se um dos maiores opositores desta idéia. Assim, sua defesa da privatização das florestas não está relacionada à promoção de um instrumento internacional.

²⁴³ Humphreys, *op. cit.*, p. 5.

Estados explorarem seus recursos naturais de acordo com suas políticas de desenvolvimento nacional”²⁴⁴.

Uma convenção também poderia facilitar a transferência de recursos financeiros e tecnologia, o que representaria o interesse dos países do Sul, mas não os dos países desenvolvidos, como analisamos no primeiro capítulo. Humphreys afirma que isso não seria, contudo, motivo forte o suficiente para fazer com que os últimos se oponham à elaboração do acordo. Os países desenvolvidos que têm promovido a convenção não defendem nenhuma compulsoriedade quanto às transferências de recursos e tecnologia, que são tratadas como disposições voluntárias dos Estados. Ou seja, a defesa de elaboração de um instrumento legalmente vinculante não é acompanhada da proposição de criação de um fundo multilateral para as florestas²⁴⁵.

Outra questão que pode levar à oposição ou apoio a uma convenção refere-se aos padrões de manejo florestal. Conforme Humphreys, um Estado que possua “elevados padrões de manejo florestal pode favorecer uma convenção a fim de elevar os padrões de manejo de outros Estados a um nível equivalente ao seu”. Essa seria parte da explicação da posição do Canadá, o principal país a defender a idéia de regulação do manejo sustentável através de uma convenção, já que os seus padrões internos os colocariam em desvantagem comparativa no comércio de produtos florestais.

Os países com padrões mais baixos, ao contrário, tenderiam a resistir a uma convenção que impusesse custos adicionais ao setor²⁴⁶. Por fim, a indústria florestal nos diferentes países poderia ajudar a determinar a posição do Estado em relação à convenção. Para Humphreys, “alguns Estados com um setor de indústria florestal considerável podem favorecer uma convenção como um mecanismo para promover o comércio internacional de produtos florestais”. Outros países seriam contrários a convenção, pela mesma razão vinculada à elevação dos padrões de manejo: imposição de custos adicionais à indústria²⁴⁷.

Outros pesquisadores, ao invés de buscar repostas para o impasse analisando os interesses dos atores envolvidos nas negociações sobre florestas, como fez Humphreys,

²⁴⁴ Este argumento é especialmente forte para os países da região amazônica. A Malásia, que se opôs de forma veemente a uma convenção com base nesse princípio durante a Rio-92 mudou de posição posteriormente, passando a apoiar a elaboração do documento, acompanhando a posição de longa data do Canadá.

²⁴⁵ Humphreys, *op. cit.*, p. 4.

²⁴⁶ *Idem*, p. 6.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 6. Nesse grupo Humphreys inclui os Estados Unidos, que sofreria a pressão do setor florestal norte-americano contrário à elaboração de uma convenção, idéia considerada “intervencionista e regulatória”. De fato, a política florestal doméstica dos Estados Unidos na década de 1990 favoreceu a desregulamentação das atividades das indústrias do setor, o que causou forte reação dos grupos ambientalistas do país. Desse modo, seria esperado que tentativas de regulação internacional causassem a oposição da indústria.

chamam a atenção para o aspecto ao qual boa parte dos estudos sobre regimes ambientais atribui grande importância: o papel do conhecimento científico e das “comunidades epistêmicas”. Nesse sentido, Annik Barros observa que:

A ação internacional coordenada no domínio da floresta é hesitante porque ela ocorre num contexto de frágil legitimidade: não existe uma comunidade epistêmica que permita construir um consenso em torno do problema a ser resolvido, ao contrário do que ocorre em relação ao efeito estufa. Isso nos permite dizer que um acordo sobre a natureza do problema, do mesmo modo que sobre o nível em relação ao qual este deve ser abordado é importante para viabilizar a coesão necessária a uma coordenação internacional voluntária, apesar da divergência de interesses e reivindicações relativas às soberanias nacionais. Isso também explica parcialmente por que os Estados não se engajam nas negociações a respeito das florestas. Eles não estão de acordo sobre o “problema” que um regime concernente às florestas deveria resolver. Os países jogam, assim, de uma maneira não cooperativa.²⁴⁸

Assim, nas negociações sobre florestas realizadas durante a Rio-92 – período avaliado por Barros – teria faltado a presença de uma “comunidade epistêmica” capaz de “guiar a ação coletiva”, tornando o debate “sobretudo político” e deixando “os problemas de fundo que poderiam conduzir a negociações mais integradoras” em um plano secundário²⁴⁹.

Radoslav Dimitrov, preocupado em avaliar o papel da informação científica na formação de acordos políticos, analisou o tratamento internacional dado à questão das florestas em comparação com aquele recebido pelo problema da destruição da camada de ozônio. Em relação ao último caso, os Estados concluíram acordos internacionais legalmente vinculantes, o que leva o autor a considerá-lo como exemplo de sucesso de formação de um regime. Em contraste, o caso das florestas é abordado como exemplo de ausência de cooperação.

Dimitrov reconhece a existência de diversos empecilhos nos debates internacionais sobre florestas: “o grande número de atores envolvidos, interesses comerciais na exploração de recursos florestais, preocupações sobre ganhos relativos, a falta de vontade dos países ricos em oferecer fundos para um tratado”. Mas, embora cada um desses fatores ajude a explicar a não conclusão de uma convenção sobre florestas, um obstáculo fundamental seria posto “pela informação insuficiente a respeito de aspectos centrais do problema do desmatamento”, principalmente no se refere às *consequências* deste problema, o que traria “incerteza sobre os benefícios que poderiam derivar de um acordo político internacional”.

²⁴⁸ Barros, *op. cit.*, p. 176.

²⁴⁹ *Idem*, p. 149.

Dimitrov sustenta que o conhecimento sobre os índices globais de desmatamento e os dados sobre a extensão do problema são geralmente considerados confiáveis. Também existiria acordo em relação às principais causas da degradação das florestas, mas seria grande a incerteza a respeito dos chamados efeitos globais do desmatamento: biodiversidade e mudança climática. A partir de entrevistas com políticos e demais negociadores que participaram dos debates internacionais sobre o tema, o autor concluiu que estes “tendem a pensar nas florestas em termos de seus benefícios locais e nacionais e possuem dúvidas sobre os efeitos transfronteiriços da degradação das florestas”.²⁵⁰

Essa percepção também seria dividida por membros de organizações não-governamentais. Tais “lacunas” na informação sobre as conseqüências globais do problema do desmatamento dificultariam a ação política internacional de dois modos: impedindo a realização de cálculos de custo-benefício em relação à proteção das florestas e retirando do tema os “elementos de interdependência” que justificariam a elaboração de um acordo internacional. Em outras palavras, faltariam os requisitos necessários para tratar as florestas como bens comuns globais.²⁵¹

Segundo Dimitrov, não existiria um regime internacional em relação às florestas. Mais do que isso, a ausência de um instrumento legalmente vinculante sobre o assunto seria um exemplo de fracasso de formação de um regime, afirmação que pode ser compreendida se analisarmos as definições de regime e “não-regime” adotadas pelo autor, as quais são mais restritivas do que os conceitos utilizados com maior freqüência na literatura sobre regimes internacionais. Para Dimitrov, regime é “um acordo formal sobre política intergovernamental que envolve compromissos específicos com metas e prazos” e que tenha “entrado em vigor de acordo com os termos do texto legal”. Desta forma, o sucesso na formação de um regime seria representado pela “conclusão de um acordo internacional legalmente vinculante que envolva objetivos e compromissos políticos claramente definidos e que entre em vigor”²⁵².

Um “não-regime”, por sua vez, seria uma “arena política pública caracterizada pela ausência de um acordo político interestatal onde os Estados ou tentaram e falharam em criar algum, ou os governos sequer iniciaram negociações”. Essa “arena política” é definida como “um espaço para potencial atividade política pública” que deve ser “ocupado por políticas

²⁵⁰ DIMITROV, Radoslav. *Science and International Environmental Policy: Regimes and Nonregimes in Global Governance*. Cambridge: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. p. 137.

²⁵¹ *Idem*, p. 140-141.

²⁵² Dimitrov informa que a escolha de focar sua análise em “regimes interestatais legais não é motivada por uma convicção de que os tratados ocupam o topo da ordem hierárquica das instituições de governança; antes, ela é feita por 'expedientismo analítico' (*analytical expediency*): instituições formais são espaços de interação entre ciência e política, entre idéias e comportamento”. *Ibidem*, p. 138.

institucionalizadas em pelo menos três países”. Se este tipo de atividade não existe em nível nacional, não seria esperada a criação de um regime multilateral. Ao contrário, se existirem tais atividades domésticas, a ausência de um regime internacional seria vista como um “não-regime” mesmo se os Estados nunca tivessem tentado criar algum. Ou seja, ainda que não houvesse, a respeito das florestas, um histórico de negociações frustradas em relação à conclusão de uma convenção internacional, o fato de existirem diversas políticas domésticas de regulação da atividade florestal, mas nenhuma política intergovernamental, evidenciaria, por si só, a constituição de um “não-regime”²⁵³.

David Humphreys, que trabalha com uma definição mais ampla de regime, sustenta uma posição diferente. Para este autor, é possível afirmar a existência de um regime internacional sobre florestas, apesar da inexistência de uma convenção sobre o tema, o qual seria fundado sobre três fontes distintas: os instrumentos legais internacionais que possuem mandatos relacionados à florestas; a *soft law* internacional (Princípios e Agenda 21); e os princípios e políticas a respeito dos quais existe aprovação consensual nas instituições internacionais.

Embora estes princípios e políticas não possuam “status” legal, teriam contribuído para “a estrutura normativa do regime”. Como exemplo de tais princípios e políticas Humphreys cita o conceito de “manejo florestal sustentável” - em torno do qual se articularia o regime das florestas²⁵⁴ – as propostas de ação do Fórum e do Painel Intergovernamental sobre Florestas, e a regulação voluntária do FSC²⁵⁵. Embora identifique a existência de um regime internacional para as florestas, o autor caracteriza sua natureza como fragmentada, o que levaria a “ineficiências, lacunas e duplicação do esforço”. A necessidade de promover uma maior coordenação das diferentes iniciativas existentes em relação às florestas teria sido abordada pela criação da *Interagency Task Force on Forests* (ITFF) e também, poderíamos acrescentar, pelo Fórum sobre Florestas das Nações Unidas²⁵⁶.

²⁵³ Segundo Dimitrov, o estudo dos “não-regimes” é importante porque, nesses casos, os elementos que podem ser vistos como obstáculos à formação dos regimes afetam não apenas o processo de negociação, mas também seu resultado. Assim como os regimes, os “não-regimes” poderiam ser vistos como “resultado de decisões políticas coletivas”, as quais poderiam ser “explícitas” (quando existiram negociações, mas estas obtêm sucesso) ou “implícitas” (caso de ausência de negociações formais). *Ibidem*, p. 145.

²⁵⁴ HUMPHREYS, David. “The evolving forests regime”. IN: *Global Environmental Change*, vol. 9, 1999, p. 251. Nas palavras do próprio Humphreys, “a questão é: o que constitui manejo florestal sustentável? Há um considerável desacordo em relação a esta questão: alguns grupos promovem padrões de maior proteção em termos ambientais; outros promovem alguns padrões com menor proteção; outros promovem padrões comunitários, enquanto outros promovem padrões industriais, e assim por diante”.

²⁵⁵ *Idem*, p. 252.

²⁵⁶ O UNFF não é citado por Humphreys porque sua criação é posterior ao artigo aqui utilizado como referência.

Tanto Radoslav Dimitrov quanto David Humphreys, conquanto reconheçam a existência e a importância de iniciativas de regulação florestal oriundas de atores não-estatais, colocam no centro de suas análises as políticas e normas emanadas da ação política dos Estados. Mas há outros autores que, interessados em observar o que consideram ser a “emergência de uma autoridade não-estatal” e de uma “governança privada para as florestas”, focam seus estudos nos diversos mecanismos criados por ONGs e setores da indústria para a regulação florestal.

Em outras palavras, ao invés de buscar compreender quais as razões que não permitem que os Estados envolvidos nas negociações sobre florestas cheguem a um acordo quanto à necessidade, adequação e oportunidade de elaboração de uma convenção sobre o assunto, estes pesquisadores preocupam-se em avaliar as outras formas e mecanismos de regulação existentes. De acordo com Lars Gulbrandsen, no que se refere ao tema das florestas, a literatura sobre a “privatização da governança” tem explorado principalmente a evolução e as dimensões políticas e sociais dos esquemas de certificação orientados pelo mercado, além de questionar se os esquemas de certificação florestal possuem a capacidade de preencher as lacunas nos acordos internacionais relacionados às florestas ou, ainda, suplementar a cooperação intergovernamental a respeito do tema. Contudo, ainda segundo o autor, há pouca informação sobre a efetividade das certificações e selos verdes na promoção da atividade florestal sustentável e reversão da deterioração ambiental das florestas²⁵⁷.

Vários autores direcionam suas pesquisas para o *Forest Stewardship Council* – FSC. Como serviu de modelo para a criação de esquemas de certificação em outras áreas temáticas – conservação marinha, agricultura, turismo, mineração, etc – o FSC é estudado como um exemplo do qual podem ser retiradas conclusões pertinentes para o estudo da governança ambiental privada. Benjamin Cashore *et alii* partem do FSC para desenvolver o seu modelo de governança global não-estatal direcionada pelo mercado (NSMD) e avaliar se esta possui a capacidade de se tornar “uma instituição efetiva para enfrentar a deterioração das florestas do mundo”. Após avaliar dados sobre desmatamento e esquemas de certificação florestal, os autores concluíram que os últimos não têm recebido o tipo de apoio que seus promotores esperavam, especialmente nos trópicos. Assim, do mesmo modo que as iniciativas governamentais, a certificação estaria fracassando nos esforços de enfrentar os desafios ambientais²⁵⁸.

²⁵⁷ Gulbrandsen, *op. cit.*, p. 127.

²⁵⁸ CASHORE *et alii*, *op. cit.*, p. 168.

Todavia, isso não seria motivo para defender o abandono de tais ferramentas, principalmente em face dos problemas relacionados às abordagens intergovernamentais. Para Cashore *et alii*, seria possível defender a hipótese de que a certificação florestal, “se pensada para trabalhar em conjunto com as exigências de políticas públicas domésticas, poderia ter importante impacto na contenção de alguns, embora não todos, desafios relacionados às florestas”. Para tanto, os autores propõem uma estratégia com dois encaminhamentos: o primeiro deles seria recompensar as práticas das empresas que operam nas áreas com maior regulação e utilizar a certificação para que os seus competidores elevassem suas práticas a esses padrões²⁵⁹; o segundo corresponderia à punição das “piores práticas” através da proibição de acesso a mercados lucrativos.

Essa proposta apresentada por Cashore *et alii* traz o problema da certificação para o âmbito das disputas estabelecidas entre países do Norte e do Sul nas negociações sobre comércio e meio ambiente²⁶⁰, já que estes esquemas podem ser considerados muitas vezes como políticas protecionistas. De acordo com dados apresentados por Phillip Pattberg, em janeiro de 2006, do total da área certificada pelo FSC, 82,3% encontrava-se na Europa e América do Norte, enquanto África, Ásia, Oceania e América Latina respondiam por apenas 17,7%. Segundo o autor, essa disparidade seria parcialmente explicada pela “inadequada infra-estrutura” e pelo “desequilíbrio econômico” nos países em desenvolvimento. Como os principais padrões de manejo florestal foram desenvolvidos na Europa, Pattberg afirma não ser difícil para as companhias florestais que operam nas regiões temperadas atender aos padrões do FSC. Em contraste, as florestas tropicais com frequência não possuiriam a mesma infra-estrutura para facilitar a certificação²⁶¹.

De modo geral, as análises sobre a governança privada relativa às florestas, embora carreguem a esperança, nem sempre explícita, de que as iniciativas dos atores não-estatais venham a se afirmar como alternativas para superar os problemas relacionados às negociações intergovernamentais sobre o assunto, não conseguem demonstrar que essas expectativas tenham sido concretizadas na realidade. O fato de a governança privada das florestas poder ser vista como uma forma de se contornar algumas das questões centrais nos debates sobre meio ambiente e florestas realizados entre os Estados – especialmente soberania e

²⁵⁹ Conforme os autores, para que essa estratégia adquira “ampla aceitação e credibilidade, e para assegurar a elevação dos padrões a longo prazo, ela precisa ser adotada por um esquema de certificação que não seja visto como dominado pelos interesses dos produtores”. *Idem*, p. 170.

²⁶⁰ Para ver a posição da diplomacia brasileira sobre a certificação ambiental, ver CORRÊA, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves. *Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde*. Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 1998.

²⁶¹ PATTBURG, Phillip. “Private Governance and the South: Lessons from Global Forest Politics”. IN: *Third World Quarterly*, vol 27, n. 4, 2006, p. 585.

transferência de recursos financeiros e tecnologia – não deve ser necessariamente interpretado como algo positivo, especialmente para os países em desenvolvimento.

O não enfrentamento dessas questões poderia até mesmo ser visto como uma forma de atender aos interesses que desejam retirar esses problemas da agenda de negociações. Em outras palavras, a governança ambiental privada tende a não contemplar as posições políticas do Sul, ajudando a promover uma dissociação das temáticas do meio ambiente e do desenvolvimento, no caminho oposto ao trilhado pelo debate das décadas de 1970 e 1980, como visto no capítulo um.

3.3 QUESTÕES NÃO CONSIDERADAS PELA LITERATURA SOBRE POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL

Tendo elencado as principais abordagens já realizadas a respeito do tema das florestas no campo de estudos da política internacional, podemos passar a analisar as questões que entendemos não terem sido adequadamente consideradas pelos autores consultados. A primeira delas diz respeito às dificuldades de elaboração, no contexto das negociações internacionais, de conceitos que atendam aos interesses dos diferentes atores, problema que identificamos existir em relação à própria noção de floresta. O foco das análises nas negociações oficiais acaba por ignorar todas as críticas elaboradas pelos grupos diretamente interessados, mas sem voz nesses fóruns políticos. Esse problema não é superado nem mesmo pelos autores que incluem em suas observações os atores não-governamentais, já que estes costumam considerar apenas o papel das grandes ONGs ambientalistas, as quais não representam todos os grupos sociais, especialmente nos países mais pobres.

A não problematização desse ponto que é foco de conflitos, como analisado no capítulo dois, tem como consequência o silenciamento da luta observada em diversas regiões do Sul contra as monoculturas de árvores. As plantações acabam encontrando legitimação por estarem associadas aos esforços de preservação das florestas naturais, sem que esta relação seja submetida a uma crítica mais ampla, já que ignorada pela “opinião pública” em geral. Além disso, a compreensão de que as plantações de árvores são tratadas como florestas nos fóruns internacionais é fundamental para elucidar quais os interesses envolvidos nas

negociações, já que o grupo de atores se amplia com essa inclusão²⁶². Se apenas as florestas naturais fossem objeto de regulação, é possível que alguns setores da indústria florestal, como o da produção de papel e celulose, que utiliza quase exclusivamente árvores plantadas, não tivesse maior interesse em participar das negociações.

Mas como as monoculturas são, de fato, tratadas como florestas, as influentes organizações do setor precisam ser consideradas como atores importantes, cuja atuação ajuda a definir os rumos do processo. Do contrário, isso poderia levar o analista a considerar que a oposição de determinados países a uma convenção sobre florestas, por exemplo, seria apenas resultado da forte pressão dos interesses do agronegócio e de madeireiras que trabalham com a extração de árvores nativas, ignorando a hipótese de que também os proprietários de plantações de árvores tenderiam a se opor a acordos que elevem seus custos de produção. E, como esses grupos possuem papel de destaque na economia dos países em desenvolvimento, isso implicaria desconsiderar elementos importantes da posição desses Estados em relação à política internacional sobre florestas²⁶³.

Outros problemas que identificamos nas análises sobre a política internacional para as florestas referem-se diretamente aos pressupostos dos quais elas partem. A maioria dos autores que estudam as questões ambientais aceita a idéia de que os problemas ambientais possuem repercussões que atingem a humanidade como um todo. Por ultrapassar as fronteiras nacionais, esses problemas demandariam, para sua solução, uma ação conjunta dos Estados e atores não-estatais, fazendo surgir um problema de ação coletiva em nível global. A cooperação passa a ser vista como necessária à preservação do meio ambiente. Reforça-se o cenário de interdependência associado à globalização.

Assim, se a cooperação não é alcançada em relação a determinado problema ambiental, pode-se concluir, como fez Dimitrov no que se refere às florestas, que a repercussão global do problema não teria sido suficientemente demonstrada. Essa avaliação dá a entender que, se a ciência fosse capaz de convencer os atores racionais de que os efeitos do desmatamento afetam a todo o planeta, a cooperação emergiria como um resultado natural. Alguns autores questionam a capacidade do Estado de garantir a necessária regulação dos processos causadores da degradação ambiental, mas não descartam a possibilidade de regulação por outros meios.

²⁶² Segundo Humphreys “a influência do capitalismo global” no regime sobre florestas é “particularmente evidente” no tema das plantações florestais. HUMPHREYS, David. “Life Protective or Carcinogenic Challenge? Global Forests Governance under Advanced Capitalism”. IN: *Global Environmental Politics*. vol 3, n 2, 2003, p. 46.

²⁶³ Para maiores informações sobre a relação entre a diplomacia brasileira e o setor de produção de papel e celulose, ver Corrêa, *op cit.*

Contudo, não consideramos que a interdependência seja um pressuposto válido, nem que a cooperação seja a única alternativa possível aos atores internacionais, mesmo quando em face de dados irrefutáveis sobre a dimensão global dos problemas ambientais²⁶⁴. Ademais, adotamos a perspectiva de que os processos causadores da degradação ambiental são incontroláveis sob a regência do capital, o que, em última análise, torna ineficazes tanto as tentativas de regulação pelo Estado quanto pelos atores não-estatais, seja através de estratégias negociadas ou guiadas pelo mercado²⁶⁵.

As propostas de superação da crise ambiental – alimentada pela destruição das florestas naturais – consideradas pelas tradicionais análises da política ambiental internacional encontram-se dentro do cenário de “Mundo Convencional” desenhado pelo *Global Scenario Group* no qual as “forças de mercado” e a “reforma política” são as únicas estratégias consideradas²⁶⁶. Mas outros cenários podem ser imaginados, caso as duas alternativas não se demonstrem capazes de solucionar a crise.

Um deles seria o cenário da “Barbarização”, marcado ou pelo “Colapso” (idéia auto-explicativa), ou pelo “Mundo Fortificado”, que “emerge quando 'poderosos atores regionais e internacionais compreendem as forças perigosas direcionando ao Colapso' e são capazes de resguardar suficientemente seus próprios interesses para criar 'enclaves protegidos’”. Segundo John Bellamy Foster, “o Mundo Fortificado é um sistema de *apartheid* planetário, enclausurado e mantido pela força, no qual a brecha entre ricos e pobres do mundo constantemente se amplia e o acesso diferenciado a recursos ambientais e comodidades cresce

²⁶⁴ Como Petras e Morley, partimos do pressuposto de que não vivemos em um “mundo crescentemente interdependente no qual os Estados soberanos estão perdendo a sua capacidade de influenciar as relações interestatais”. Ao contrário, a globalização hoje possui alguns protagonistas, “os Estados capitalistas dominantes”, e as “corporações multinacionais permanecem firmemente ancoradas no Estado-nação e dependem dos governos domésticos para apoiar, expandir e proteger seus negócios no exterior”. PETRAS, James, MORLEY, Morris. “Contesting hegemons: US-French relations in the “New World Order”. IN: *Review of International Studies*, vol. 26, 2000, p. 51. Para Ken Conca, “em um mundo que encontra a cooperação ambiental internacional ocorrendo não 'depois da hegemonia', mas em face dela, a metáfora central do campo [da política ambiental global] – cooperação baseada em barganhas para superar barreiras à ação coletiva em resposta à nossa responsabilidade coletiva mas diferenciada – parece ameaçada”. Segundo o autor, “mais recentemente, boa parte das principais teorizações a respeito das relações internacionais (fora do domínio específico da política ambiental internacional) tem se afastado do estudo dos regimes”. Conca acredita que “esforços para construir uma teoria unificada para o estudo da política contenciosa parecem tomar seu lugar ao lado dos anteriores clássicos da teoria da cooperação como estrutura de organização alternativa para o estudo da política ambiental global”. Ainda conforme o autor, “nós precisaremos de teorias mais robustas sobre política ambiental contenciosa para acompanhar três décadas de pesquisa fundadas principalmente na teoria da cooperação”. CONCA, Ken. “Ecology in an Age of Empire: A Reply to (and extension of) Dalby's Imperial Thesis”. IN: *Global Environmental Politics*, vol. 4, n. 2, 2004, p. 14-15

²⁶⁵ Sobre a questão da incontrolabilidade do sistema do capital, ver MÉSZÁROS, István. *Para Além do Capital – Rumo a uma Teoria da Transição*. São Paulo: Boitempo, 2002 e PANIAGO, Cristina. *A Incontrolabilidade Ontológica do Capital – um Estudo sobre 'Beyond Capital', de I. Mézáros*. Tese de doutorado defendida na UFRJ em 2001.

²⁶⁶ Ver nota 14. Ambas as propostas foram analisadas no início do capítulo um.

de forma aguda”²⁶⁷. Mike Davis também imagina um cenário em que o agravamento da crise ambiental, ao invés de reforçar a cooperação, incentiva a competição. Conforme o autor,

O tipo de diplomacia relacionada a Quioto supõe que todos os principais atores, uma vez tenham aceitado a ciência contida nos relatórios do IPCC, reconhecerão o predominante interesse comum em controlar o efeito estufa. Mas o aquecimento global não é a *Guerra dos Mundos*, onde marcianos invasores dedicam-se a aniquilar toda a humanidade sem distinção. A mudança climática, ao contrário, inicialmente produzirá impactos dramaticamente diferentes entre distintas regiões e classes sociais. Ela reforçará, não diminuirá, a desigualdade geopolítica e o conflito. Como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento enfatizou em seu relatório no ano passado, o aquecimento global é acima de tudo uma ameaça aos pobres e aos não nascidos, dois grupos “com pouca ou nenhuma voz política”. A ação global coordenada em seu benefício pressupõe, então, ou seu empoderamento revolucionário (um cenário não considerado pelo IPCC) ou a transmutação do interesse egoísta (*self-interest*) das classes e dos países ricos em uma “solidariedade” esclarecida sem precedentes na história. A partir da perspectiva de um ator racional, o último resultado só parece realista se puder ser demonstrado que os grupos privilegiados não possuem nenhuma opção de “saída” preferencial, que a opinião pública internacionalista dirige a elaboração de política em países chave, e que a mitigação do efeito estufa poderia ser alcançada sem maiores sacrifícios dos elevados padrões de vida do Hemisfério Norte – nada que pareça provável.

E se a crescente turbulência ambiental e social, ao invés de estimular inovações heróicas e cooperação internacional, simplesmente levar as elites públicas a tentativas ainda mais frenéticas de isolar-se do resto da humanidade? A mitigação global, nesse cenário inexplorado mas não improvável, seria tacitamente abandonada (como, em alguma medida, já tem sido) em favor do investimento acelerado na adaptação seletiva dos passageiros de primeira classe da Terra. Nós estamos falando da perspectiva de criação de oásis verdes e cercados de abundância permanente em um planeta de resto destruído. (...) Abandonarão os eleitores das nações mais ricas a sua atual intolerância e suas fronteiras com muros para admitir refugiados dos prováveis epicentros de seca e desertificação, como o Magreb, México, Etiópia e Paquistão? Estarão os Americanos, o povo mais mesquinho no que se refere à ajuda externa medida *per capita*, dispostos a taxar a si próprios para ajudar a realocar os milhões de pessoas que provavelmente serão expulsos pela água de regiões densamente povoadas como Bangladesh?²⁶⁸

Se o pensamento de Garrett Hardin – ecologista norte-americano reconhecido na Ciência Política por seu trabalho sobre a “tragédia dos comuns” - for levado em consideração, a resposta a essas perguntas deve ser negativa:

²⁶⁷ Foster afirma que essa descrição é “notavelmente similar” ao cenário descrito em um relatório do Pentágono, do ano de 2003, denominado *Abrupt Climate Change and its Implications for United States National Security*. Ver FOSTER, John Bellamy. “Organizing Ecological Revolution”. IN: *Monthly Review*, vol. 57, n.5, pp. 1-10, 2005.

²⁶⁸ DAVIS, Mike. *Living on the Ice Shelf: Humanity's Meltdown*. Disponível em: http://www.tomdispatch.com/post/174949/mike_davis_welcome_to_the_next_epoch. Acessado em 02/07/2008.

Ambientalistas usam a metáfora da Terra como a “nave espacial” na tentativa de persuadir países, indústrias e pessoas a parar de desperdiçar e poluir nossos recursos naturais. Como nós todos dividimos a vida neste planeta, eles argumentam, nenhum indivíduo ou instituição tem o direito de destruir, desperdiçar ou usar mais do que uma porção justa destes recursos. Mas todas as pessoas da Terra têm o mesmo direito a uma divisão igualitária desses recursos? A metáfora da nave espacial pode ser perigosa quando utilizada por idealistas mal-orientados para justificar políticas suicidas de divisão dos nossos recursos através da imigração incontrolada e ajuda externa. Em sua generosidade entusiasmada mas não realista, confundem a ética da espaçonave com aquela do bote salva-vidas. (...) Metaforicamente, cada nação rica pode ser vista como um bote cheio de pessoas comparavelmente ricas. No oceano fora de cada bote, nadam os pobres do mundo, que gostariam de entrar no bote, ou pelo menos partilhar de um pouco dessa riqueza. O que os passageiros do bote deveriam fazer? (...) Nós todos somos descendentes de ladrões e os recursos do mundo são distribuídos de forma desigual. Mas nós devemos começar a jornada para o amanhã a partir do ponto em que estamos hoje. Nós não podemos refazer o passado. Nós não podemos dividir a riqueza com segurança e de forma igualitária entre todas as pessoas, já que estas se reproduzem em índices diferentes. Fazer isso garantiria que nossos netos e os netos dos demais teriam apenas um mundo em ruínas para viver. Ser generoso com suas próprias posses é diferente de ser generoso com as posses da posteridade. Nós deveríamos chamar para este ponto a atenção daqueles que em função de um recomendável amor pela justiça e igualdade instituiriam um sistema de bens comuns, tanto na forma de um banco mundial de alimentos ou imigração irrestrita. Nós devemos convencê-los se desejamos salvar pelo menos parte do mundo da ruína ambiental. Sem um verdadeiro governo mundial para controlar a reprodução e o uso dos recursos disponíveis, a ética solidária da espaçonave é impossível. No futuro provável, a nossa sobrevivência demanda que governemos nossas ações pela ética do bote salva-vidas, não importa o quão dura ela possa ser. A posteridade não ficará satisfeita com menos do que isso.²⁶⁹

Isto posto, não podemos ignorar que a cooperação não é a única resposta possível à crise ambiental. Da consciência de que a degradação da natureza traz desafios à sobrevivência dos seres humanos não emerge automaticamente nenhuma disposição de agir de forma solidária. Em boa parte dos estudos sobre a ação política referente aos problemas ambientais, quando a possibilidade de competição é considerada, ela tende a ser relacionada aos Estados. Os atores não-estatais surgem, nesse caso, como alternativa às dificuldades de ação cooperativa intergovernamental.

Passa-se a atribuir aos indivíduos, a organizações não-governamentais e, alguma vezes, também a corporações industriais, a capacidade de ação altruísta, influenciada mais pelos “interesses comuns” da humanidade do que por interesses egoístas²⁷⁰. Mas permanece

²⁶⁹ HARDIN, Garrett, “Lifeboat Ethics: the Case Against Helping the Poor”. IN: *Psychology Today*, 1974. http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_lifeboat_ethics_case_against_helping_poor.html. Acessado em 13/06/2008.

²⁷⁰ Alguns autores questionam a possibilidade de que as corporações adotem atitudes “ambientalmente corretas” de forma espontânea, através da “conscientização” dos empresários acerca da gravidade da crise ambiental. Estes sustentam que as atividades de auto-regulação das corporações são diretamente determinadas pelas ações e campanhas de grupos ambientalistas e de consumidores através do mundo. Segundo Robert Falkner, essa concepção da política global entende que “a auto-regulação realizada pelas corporações reflete não tanto um desejo de elas governarem a si próprias, mas a necessidade de responder à pressão pública”. E as campanhas das

presente a idéia de que existe um “interesse geral” na preservação do meio ambiente. Apenas abandona-se a esperança de que os atores governamentais sejam os principais condutores do processo com vistas à superação da crise. Essa disposição, a partir de agora, partiria dos próprios indivíduos “conscientes”, dispostos a exigir dos governos e dos grupos econômicos uma radical transformação de suas práticas tradicionais²⁷¹.

Mas essas abordagens não chegam a questionar se existe a possibilidade de que os grupos preocupados com os problemas ambientais venham a encontrar algum meio de penetrar na estrutura de poder e nos processos de tomada de decisão da ordem estabelecida. Se a proteção ambiental impõe restrições ao processo produtivo, entendemos ser impossível, quando buscamos uma correta compreensão da crise, desconsiderar os problemas relacionados ao seu controle. Entretanto, essa questão não tem sido levantada pela maioria dos autores que analisam as políticas voltadas para a preservação do meio ambiente e das florestas²⁷². Desse modo, além de não problematizar a possibilidade do conflito como resultado da crise ambiental²⁷³ - e não identificar devidamente as causas de ambos - as principais abordagens teóricas analisadas acima também ignoram o tema da desigualdade na ordem internacional, fazendo com que esta questão seja reduzida a mero elemento da retórica dos países do Sul nos fóruns intergovernamentais, e não um dado a ser observado pelas análises acadêmicas.

Em função disso, os autores podem ignorar, por exemplo, o papel dos Estados Unidos na formação do atual regime para conservação das florestas. O destaque à atuação do país é necessário não apenas porque ele é um dos maiores opositores à uma convenção internacional sobre o assunto, mas principalmente porque, de um modo geral, as políticas que efetivamente

ONGs são “um fator essencial na proliferação da governança ambiental privada; elas impelem e empurram as corporações na direção da sustentabilidade ambiental”. Falkner, *op. cit.*, p. 79.

²⁷¹ Para Julian Saurin, a literatura prevaiente nas Relações Internacionais sobre as mudanças ambientais globais tem o neo-Malthusianismo como sub-texto. Conforme o autor, “essa hegemonia neo-Malthusiana manifesta-se na aceitação acrítica - e inclusive profundamente anti-social e anti-histórica - da estimativa dos impactos ambientais a partir da agregação dos impactos individuais, com total desconsideração das origens socialmente diferenciadas daquela mudança”. Em relação a esse segundo aspecto, segundo Saurin, “nós devemos evitar a sedução das perigosas superficialidades que emergiram do processo da CNUMAD e que abundaram no Rio, tais como os apelos ao 'nosso futuro comum' ou para 'salvar o planeta', o que implica uma igualdade de responsabilidades tanto na causação da degradação ambiental e no enfrentamento das conseqüências da degradação global”. SAURIN, Julian. “Social Ecology and Environmental Change, p. 81-82. IN: Vogler & Imber, *op. cit.*, p. 81.

²⁷² Segundo Saurin, a degradação ambiental não é um fenômeno novo: “é a produção modificada e em mudança da degradação - especialmente em seu caráter sistemático e globalizador - e, de forma crucial, as respostas sociais a essa degradação que devem ser centrais a qualquer investigação”. Contudo, “o fato de que é no número subjacente de produção e acumulação que as raízes da degradação podem ser encontradas tem sido ignorado em favor de tentativas efêmeras e paliativas de regulação da degradação”. Saurin, *op. cit.*, p. 81 e 95.

²⁷³ O mesmo não se pode dizer respeito das abordagens preocupadas com a questão da segurança ambiental,. Contudo, estas não são analisadas nesta dissertação.

vêm sendo implementadas para conservação das florestas ao redor do mundo notavelmente atendem às expectativas norte-americanas. E esse dado, apesar de importante, não tem sido suficientemente explorado.

Segundo Pamela Chasek, embora trinta anos tenham se passado entre a Conferência de Estocolmo e a de Joanesburgo, as posições dos Estados Unidos nas negociações ambientais não sofreram nenhuma grande mudança. O país mantém-se “cauteloso em assumir compromissos que não pode cumprir, comprometer recursos financeiros sob qualquer condição que não as suas próprias, atrapalhar o crescimento econômico e permitir a intervenção estatal nos mercados nacionais e internacionais”²⁷⁴. O que teria mudado, nesse período, seria a natureza dos debates:

Enquanto em 1972 a Conferência de Estocolmo foi mais um tipo de conferência ambiental²⁷⁵, em 1992 havia um maior equilíbrio entre os temas do meio ambiente e desenvolvimento no Rio, mas em 2002 o foco foi em grande parte nos temas do desenvolvimento econômico e social associado ao desenvolvimento sustentável e menor nos temas ambientais para os quais já há uma grande quantidade de regulação nos livros. Em 1992, o resto do mundo passou a adotar a visão de Brundtland enraizada principalmente no desenvolvimento econômico e suas ligações com o meio ambiente, mas os Estados Unidos continuavam a promover a mesma mensagem de 1972: os governos precisam construir fortes instituições domésticas para a proteção ambiental²⁷⁶. Como o clima internacional mudou no período de trinta anos entre Estocolmo e Joanesburgo da proteção ambiental para o desenvolvimento sustentável, os temas se tornaram mais desafiadores para os Estados Unidos. Ao invés de estar apto a promover no exterior as políticas que já tinha adotado em nível doméstico, o país teve de enfrentar batalhas sobre princípios (por exemplo, responsabilidades comuns mas diferenciadas e precaução), crescimento populacional, assistência financeira para países em desenvolvimento, uso de energia e, de modo geral, os modos de vida Americano consumidor de recursos.²⁷⁷

²⁷⁴ CHASEK, Pamela. “U.S. Policy in the UN Environmental Arena: Powerful Laggard or Constructive Leader?” IN: *Environmental Agreements*, vol. 7, 2007, p. 373.

²⁷⁵ Sobre Estocolmo, “em um memorando ao presidente Richard Nixon, Russell E. Train, chefe da delegação dos Estados Unidos e presidente do Conselho de Qualidade Ambiental, observou: 'nós, de forma consistente, nos opusemos à politização da conferência com referências à guerra e temas semelhantes, e obtivemos sucesso, devido às características da Conferência. Nós também nos opusemos de forma consistente à utilização da Conferência como uma desculpa para novos 'adicionais' de desenvolvimento. Entretanto, é evidente que não é possível discutir a proteção ambiental com os países menos desenvolvidos completamente fora do contexto dos objetivos de desenvolvimento”. Citado por Chasek, *idem*, p. 369.

²⁷⁶ Conforme Chasek, “enquanto as preparações para a Conferência da Terra [Rio 92] tomavam curso, a posição da administração Bush refletia a maior influência da conservadora *Heritage Foundation* do que o movimento ambientalista que estava demandando à administração Bush que esta assumisse um papel de liderança na formação de uma nova ordem mundial baseada no desenvolvimento sustentável. Concessões durante a Conferência da Terra, de acordo com a *Heritage Foundation*, 'poderia afetar profundamente o crescimento econômico, produtividade e competitividade internacional da América'. Ela requeria, entre outras coisas, que os Estados Unidos se opusesse à qualquer proposta para gastar mais dinheiro com meio ambiente, evitasse metas específicas para a limitação dos gases de efeito estufa e protegesse os direitos privados de propriedade intelectual sobre tecnologias, buscados pelos países em desenvolvimento em termos de concessão. *Ibidem*, p.370.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 374.

Durante o processo preparatório à Rio 92, conforme Chasek, os Estados Unidos adotaram uma posição inflexível: “nenhuma concessão sobre recursos novos e adicionais, nenhuma transferência de tecnologia em termos concessivos, nenhuma concessão sobre consumo pelos ricos e nenhuma nova ordem econômica”. Em Joanesburgo, defendendo a idéia de que a estrutura para a persecução do desenvolvimento sustentável já havia sido estabelecida no Rio, o governo do país determinou que a conferência deveria “conduzir para um novo capítulo” no qual o foco deveria recair na “implementação e em resultados concretos”. Para tanto seria necessário assegurar que todos os países tivessem “instituições robustas e políticas consistentes” e realizassem parcerias com outros governos, setores econômicos e sociedade civil, assegurando a implementação local²⁷⁸.

A mensagem norte-americana era a de que “o desenvolvimento sustentável deve começar em casa, com políticas consistentes e boa governança” e “tanto a assistência oficial quanto privada é mais efetiva quando recebida por governos que agem corretamente, investem em seu povo, e encorajam a liberdade econômica”. Ainda, os representantes dos Estados Unidos enfatizaram que a ajuda oficial não seria suficiente para o desenvolvimento sustentável, assegurando que “o comércio e o fluxo de capital privado é que fariam real diferença”. Também em Joanesburgo os Estados Unidos realizaram esforços para promover as iniciativas de Tipo II – parcerias público-privadas voluntárias. Conforme Chasek, ao invés de contar com acordos negociados, a representação do país na convenção “argumentou vigorosamente que o envolvimento do setor privado era o melhor caminho para promover a implementação dos acordos sobre o desenvolvimento sustentável”²⁷⁹.

Alguns autores afirmam que os países em desenvolvimento foram vitoriosos nas negociações sobre o meio ambiente, especialmente a partir da Rio 92. Frank Biermann, por exemplo, fala em um suposto “poder ecológico” do Sul (*southern eco-power*), visto como um poder de barganha diferenciado do existente em outros campos de negociação, tal como o do comércio internacional²⁸⁰. Mas, nesse caso, a vitória pode ser entendida muitos mais como a inclusão de idéias e princípios defendidos pelo Sul em documentos internacionais do que

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 372.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 373.

²⁸⁰ O autor conclui que “na política do ozônio, a distribuição de poder entre Norte e Sul consideravelmente mudou para o Sul, e os líderes dos países em desenvolvimento puderam pressionar por princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão em relação ao regime que não tinham precedentes e que eram em geral mais favoráveis ao Sul do que ao Norte”. Biermann ainda sugere que “existe um notável novo grau de poder de barganha dos governos do Sul nas políticas ambientais globais”, embora haja limites. BIERMANN, Frank. “Ecological Interdependence and State Power: Explaining the Bargaining Success of Developing Countries in Global Environmental Negotiations”. Conference Paper, *45th Annual Convention of the International Studies Association*, Canada, 2004. p. 30. Disponível em http://www.allacademic.com/meta/p72556_index.html. Acessado em 07/04/2008.

como a concretização dos objetivos relacionados a essas propostas. Isso fica evidente, por exemplo, pelo fato de que, embora os países em desenvolvimento tenham conseguido, nos últimos quarenta anos, fazer com que os países do Norte renovem seu compromisso com a concessão de ajuda oficial ao desenvolvimento, os índices relativos à transferência desse tipo de recurso têm caído continuamente (ver capítulo um).

Por outro lado, as propostas norte-americanas descritas por Pamela Chasek, ainda que tenham sido alvo de críticas quando defendidas nas conferências sobre meio ambiente, têm sido efetivamente implementadas, especialmente pelas políticas voltadas à conservação florestal. A parceria entre sociedade civil, empresas e governos, a valorização da participação de comunidades locais, a aposta em políticas nacionais tal como os PNFs em detrimento de ações globais, a valorização da parcerias público-privadas para a gestão de unidades de manejo²⁸¹, o desenvolvimento de mecanismos de mercado (certificação, selo verde, imposto ecológico, créditos de carbono, etc), são algumas das idéias mais defendidas como forma de fazer frente à degradação das florestas, como vimos no capítulo dois.

O fato de essas iniciativas se conformarem às propostas dos Estados Unidos para a política ambiental internacional não pode ser ignorado, como faz a literatura sobre o tema, como se não tivesse nenhuma importância. A afirmação dessas propostas ajuda, em grande medida, a desviar o foco daqueles problemas que o governo norte-americano de forma veemente nega-se a discutir nos fóruns internacionais: as desigualdades do sistema internacional, a responsabilidade diferenciada dos Estados Unidos pelo agravamento da crise ambiental, os insustentáveis níveis de consumo dos norte-americanos e, talvez o mais importante, o caráter global das forças que causam a destruição do meio ambiente. Em outras palavras, o processo causador dos problemas ambientais – e entre eles a destruição das florestas – é protegido da crítica. O *american way of life* é tido como indiscutível²⁸². Em decorrência, o sistema que garante a existência dessa forma de vida privilegiada, em um mundo afetado pela miséria, também deixa de ser questionado.

²⁸¹ As propostas de parceria público-privadas para a gestão de florestas estão presentes nas propostas de ação do IPF e do IFF, assim como no instrumento não-vinculante aprovado no âmbito do UNFF. Ver *Intergovernmental Panel on Forests Proposals for Action*: Parágrafos 61 e 77(c), de 1997; *Intergovernmental Forum on Forests Proposals for Action*: parágrafo 50, de 2000; *UNFF Non Legally Binding Instrument Non-Paragraph 6(m)*, de 2007. Nas palavras de Davida Humphreys, “o regime florestal, que tem como objetivos a conservação e manejo sustentável das florestas (...) tem sido colonizado por princípios neoliberais que apoiam negócios florestais e investimentos em áreas florestais. As propostas do IFF são repletas de menções a “parcerias público-privadas”, uma idéia que tem assumido um lugar de proeminência no discurso neoliberal nos últimos anos e que tem sido criticada por ceder áreas de legítima governança pública ao setor privado”. *op. cit.*, p. 46

²⁸² Pamela Chasek oferece uma explicação bastante “simples”: “os Estados Unidos não gostam que estrangeiros digam o que os Americanos podem ou não podem fazer. Isso faz parte da psique Americana e assim tem sido desde 1776”. Chasek, *op. cit.*, p. 374.

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pudemos constatar, neste capítulo, que as teorias utilizadas com maior frequência para analisar o tratamento do meio ambiente como tema da política internacional também foram influenciadas pelo questionamento do papel do Estado em face da globalização e da reestruturação econômica neoliberal, do mesmo modo que algumas concepções referentes à formulação de políticas de preservação ambiental analisadas no primeiro capítulo. Em muitas dessas abordagens, chama a atenção o caráter positivo conferido à suposta superação da soberania estatal e da propalada emergência de uma sociedade civil global mais capacitada para enfrentar os problemas ambientais “globais”.

De modo geral, tais teorias transformam o enfrentamento da crise ambiental em uma “tarefa comum da humanidade” e, assim, colaboram com a ocultação dos conflitos relacionados ao problema. Ao priorizar as noções de ação coletiva e cooperação, as abordagens mais difundidas ignoram a existência de relações de poder e competição. Ao rejeitar os conceitos de imperialismo e hegemonia, essas teorias se tornaram incapazes de avaliar corretamente a atuação dos Estados Unidos nos fóruns multilaterais sobre meio ambiente, não concedendo ao país o destaque que lhe é devido.

Dessa forma, podemos afirmar que estas abordagens dificultam a compreensão das negociações internacionais sobre meio ambiente, dos conflitos em torno da exploração e conservação dos recursos naturais e também dos desafios representados pela crise ambiental.

Conclusão

No passado, como afirma István Mészáros, “crescimento” era “o termo mágico para julgar a saúde de nosso sistema social”. Também houve um tempo em que o “primo do crescimento, o conceito de desenvolvimento” foi “aceito sem hesitação por quase todas as pessoas” e uma quantidade relevante de recursos foi “mobilizada em serviço da difusão do evangelho da 'modernização e desenvolvimento' do tipo norte-americano no chamado mundo subdesenvolvido”²⁸³. Quando se percebeu que, mesmo se possível, a reprodução do modelo dos Estados Unidos em outras partes do mundo seria inviável em vista de limites naturais, ganharam força algumas idéias que propunham, entre outras coisas, a necessidade de impor limites ao crescimento econômico. Como era de se esperar, tais soluções não foram bem vistas especialmente pelos países mais pobres, já que afetariam os seus projetos de desenvolvimento nacional.

Como vimos no primeiro capítulo, para tentar equilibrar os imperativos da proteção ambiental com o desenvolvimento econômico, passou-se a recorrer ao termo “desenvolvimento sustentável”, consagrado após sua utilização no Relatório Brundtland, na década de 1980. Conforme Hopwood *et alii*, “a vaguidade do conceito e suas bases teóricas” permitiram sua incorporação ao discurso de políticos e líderes empresariais, para os quais a menção ao termo passou a ser praticamente uma regra. A ampla utilização do conceito tornou possível associar todo tipo de idéia ao seu conteúdo²⁸⁴.

Assim, “enquanto muitos afirmaram que o desenvolvimento sustentável desafia a crescente integração do mundo em uma economia capitalista dominada por multinacionais, a ambigüidade de Brundtland permite que empresas e governos sejam favoráveis à sustentabilidade”. Estes ainda recorrem ao apoio de Brundtland ao rápido crescimento para justificar a idéia de “crescimento sustentável”²⁸⁵. Desse modo, embora tenha enfrentado diversas críticas a partir da segunda metade do século passado, a idéia de “crescimento” ainda hoje perdura, segundo Mészáros, “como a estrutura em que se deve entrever soluções”²⁸⁶.

²⁸³ MÉSZÁROS, István. “The Challenge of Sustainable Development and the Culture of Substantive Equality”. IN: *Monthly Review*, vol. 53, n. 7, 2001, pp. 10 -19.

²⁸⁴ HOPWOOD, Bill, MELLOR, Mary, O'BRIEN, Geoff. “Sustainable Development: Mapping Different Approaches.” IN: *Sustainable Development*, vol. 13, 2005, pp. 38 -52.

²⁸⁵ *Idem*.

²⁸⁶ Mészáros, *op. cit.*

Ou seja, embora já se tenha elaborado diagnósticos corretos a respeito das forças destrutivas da produção sob o sistema capitalista, ainda não foram submetidas a verdadeiro escrutínio crítico, ao menos nos círculos tradicionais de discussões sobre meio ambiente, as noções de “desenvolvimento” e “crescimento”. Isto é, no discurso do *status quo*, a adição do termo “sustentável” a essas duas idéias não provocou maiores questionamentos a respeito de seu melhor ou mais desejável significado. A sustentabilidade, nesse caso, não aparece como verdadeira “qualificação” do desenvolvimento e do crescimento econômico.

Para que isso ocorresse, seria necessário trazer para o centro do debate as discussões sobre o tipo de crescimento que se espera atingir e também sobre sua finalidade. Concordamos com Mészáros quando este afirma que “a única maneira viável de tratar os problemas cada vez mais graves da nossa ecologia global é mudar da economia desperdiçadora de quantificação fetichista da ordem existente para uma ordem genuinamente orientada para a qualidade”. Dito de outra forma, embora não se possa negar a legitimidade das demandas por desenvolvimento social e econômico, especialmente nos países mais pobres – a “falsa alternativa do não-crescimento”, segundo Mészáros, serve à perpetuação da miséria e da desigualdade – o “significado do avanço produtivo” precisa sofrer uma “redefinição qualitativa”.

Mas, para que os debates sobre a qualidade do desenvolvimento possam gerar resultados, é necessário que os seres humanos tenham efetivo controle sobre o processo de produção, definindo seus objetivos de acordo com parâmetros racionais e voltados às necessidades humanas genuínas. Consideramos que isto não pode ser alcançado sem profundas transformações nas relações sociais. Afinal, é a “implacável submissão” dessas necessidades humanas “à necessidade alienante da expansão do capital” que, nas palavras de Mészáros, “elimina a possibilidade de controle racional geral dessa ordem produtiva dinâmica”²⁸⁷. Dessa forma, as restrições produtivas necessárias sob o ponto de vista da sustentabilidade são impossíveis sob a ordem do capital, visto que contrárias à sua lógica de

²⁸⁷ MÉSZÁROS, István. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 244. Segundo as palavras de Mészáros, “o desperdício irresponsável domina na ordem socioeconômica – e política correspondente – do capital, não obstante sua automitologia da ‘eficiência’ absolutamente inseparável” (p. 247). O autor ainda acrescenta que “a única economia possível, significativamente economizadora e com isso sustentável no futuro próximo e no mais distante – só pode ser o tipo de economia administrada de maneira racional, orientada para a utilização otimizada dos bens e serviços produzidos. Não pode haver crescimento de um tipo sustentável além desses parâmetros de economia racional orientada pela necessidade humana genuína” (p. 259).

auto-expansão. Por isso, John Bellamy Foster afirma que “a regulação racional do meio ambiente sob o capitalismo tem se mostrado uma perigosa fantasia”²⁸⁸.

Ainda assim, há pelo menos quatro décadas, políticos, empresários, cientistas, grupos ambientalistas e movimentos sociais têm se reunido em fóruns internacionais para reafirmar esse objetivo. Embora discutam problemas que admitem serem causados pela atual ordem produtiva – alguns só o fazem de modo relutante –, qualquer tentativa de enfrentá-los acaba sendo empreendida “sob o peso proibitivo de leis fundamentais e antagonismos estruturais do sistema”. Em função disso, Mészáros sustenta que “as 'medidas corretivas' contempladas em grandes encontros festivos acabam em malogro, pois estão subordinadas à perpetuação de relações de poder e interesses globais estabelecidos”²⁸⁹.

A partir dessas observações podemos afirmar que, embora a exploração dos recursos naturais possa ter recebido “roupagens ecológicas”, ela permanece sendo guiada pela mesma lógica dos últimos séculos, a qual não é posta em questionamento. Em função disso, ao invés de as políticas ambientais enfrentarem verdadeiramente as causas dos problemas que buscam resolver, elas acabam por se adaptar a determinações “indiscutíveis”. Assim, por exemplo, as políticas florestais não são pensadas para promover uma exploração verdadeiramente racional e parcimoniosa das florestas, mas para sustentar demandas que, *a priori*, já são consideradas crescentes. Tendo esse “dado natural” como base é que as estratégias de conservação das florestas são elaboradas. Não se abre efetivamente um espaço para que as vozes dissonantes venham questionar se a necessidade do aumento na produção é exigência verdadeira dos consumidores ou da própria indústria florestal, que precisa expandir suas atividades.

Nos “grandes encontros festivos” em que a preservação do meio ambiente e das florestas é debatida, não apenas evita-se discutir as principais causas da degradação ambiental – alguns países, como os Estados Unidos, empreendem diversos esforços para impedir que este assunto seja colocado em pauta –, como também se difundem idéias que têm como finalidade dificultar a correta identificação dessas causas. Como exemplo disso, pode-se citar a ênfase em soluções locais e nacionais para os problemas debatidos, compreendidos como “globais” apenas em função de sua repercussão. Como vimos no primeiro capítulo, as causas desses problemas, tão ou mais “globais” do que seus efeitos, não são devidamente consideradas.

²⁸⁸ FOSTER, John Bellamy. “The End of Rational Capitalism”. IN: *Monthly Review*, vol. 56, n. 10, 2005, pp. 1-13.

²⁸⁹ MÉSZÁROS, István. *Para Além do Capital – Rumo a uma Teoria da Transição*. São Paulo: Boitempo, 2002. p. 223.

No mesmo sentido, pode-se constatar uma forte tendência à responsabilização individual pelo enfrentamento da crise ecológica, o que evidentemente coloca em segundo plano as relações sociais em que estes indivíduos estão inseridos. É em razão disso que, ao invés de os seres humanos serem conclamados a mudar o mundo em benefício da vida no planeta, os consumidores são chamados a tornarem-se “conscientes” a fim de fazerem melhores escolhas no supermercado.

A posição dos países do Sul nesses debates internacionais sobre meio ambiente, que também analisamos no primeiro capítulo, ainda representam uma forma de resistência a algumas dessas tendências relativas ao tratamento do tema. Quando colocam em discussão as responsabilidades diferenciadas dos países desenvolvidos, reafirmam a soberania sobre seus recursos naturais e apontam para a desigualdade substantiva que caracteriza o sistema internacional, os países em desenvolvimento ajudam a manter na pauta das negociações ambientais as questões que estão diretamente relacionadas à crise ecológica – como os padrões de consumo insustentáveis da sociedade norte-americana – e, assim, acabam por desvelar boa parte da hipocrisia do discurso político dos países do capitalismo avançado. Ou seja, o conflito Norte-Sul tem por mérito deixar bastante clara a relação incontornável entre economia e meio ambiente.

Quando se parte dessa premissa, torna-se fácil compreender a atuação do setor florestal no âmbito das negociações que, de alguma maneira, possuem repercussão sobre as florestas. Como as medidas ambientais tendem a causar perdas econômicas ao setor, seus representantes precisam ocupar espaços para tentar exercer influência sobre elas, seja nos fóruns sobre biodiversidade, seja nos destinados especificamente às florestas. E, já que algumas políticas ditas ambientais também podem ser lucrativas, como algumas das elaboradas no âmbito do Protocolo de Quioto, é igualmente razoável que o setor florestal empenhe-se em obter vantagens financeiras a partir delas.

É importante destacar que a influência do setor florestal ocorre não apenas por meio de representantes da indústria, mas também pela atividade dos representantes da ciência florestal, intrinsecamente ligada ao setor produtivo, como analisamos no capítulo 2. Esses profissionais são grandes aliados na promoção das monoculturas de árvore e do uso de espécies exóticas e geneticamente modificadas, o que só pode ser justificado a partir de critérios econômicos.

Embora seja constante a fabricação de justificativas de cunho social e ambiental para a expansão dessas plantações, diversos grupos que lutam contra as monoculturas de árvore denunciam o caráter enganoso da propaganda elaborada pelo setor florestal. Não só a destruição das florestas naturais segue seu curso, como o crescimento das plantações vem

criando novos problemas ambientais e sociais, especialmente nos países do Sul: a mão-de-obra empregada nas monoculturas está exposta aos efeitos de agrotóxicos, os empregos criados são temporários e escassos, já que a atividade é altamente mecanizada, e as árvores exóticas estão sendo plantadas até mesmo em locais que não eram originariamente floresta, ocasionando a destruição de diversos ecossistemas, entre outros graves efeitos.

Contudo, como os grupos que realizam as denúncias não são aqueles com acesso garantido aos espaços de elaboração das políticas ambientais – tanto em nível nacional quanto internacional – tais críticas podem ser ignoradas, permitindo que as plantações de árvore passem a ser encaradas como a grande alternativa tanto para a proteção das florestas naturais remanescentes, como para a mitigação dos efeitos do aquecimento global. Desse modo, uma atividade econômica com uma série de repercussões negativas vem recebendo importante legitimação em fóruns sobre questões ambientais.

Outro aspecto relevante das negociações sobre meio ambiente diz respeito ao destaque que as idéias econômicas neoliberais passaram a assumir na última década. Como os Estados mostraram-se incapazes de controlar as forças por trás do processo de degradação ambiental – o que não impressiona quem considera que o sistema do capital é, de fato, incontrolável – passou-se a atribuir à sociedade civil e ao próprio mercado a capacidade de regular o processo de produção causador dos problemas ambientais. O “remédio”, assim, passou a ser mais uma dose do próprio “veneno”. Diante disso, alguns grupos críticos das políticas ambientais em curso, destacam que estas permitem que grandes corporações encontrem-se em uma situação na qual obtêm apenas vantagens, como no seguinte exemplo hipotético:

A Shell poderia “investir” em uma preciosa área protegida, vender a madeira extraída da floresta com selo de certificação do FSC, plantar eucalipto em áreas de campo e receber créditos de carbono por isso, vender os recursos genéticos para instituições de bioprospecção, vender água e madeira usada como combustível para comunidades próximas e, o principal, dar a si mesma uma permissão para “exploração sustentável de petróleo” na área²⁹⁰.

No último capítulo pudemos observar que a literatura sobre política internacional, de um modo geral, não tem realizado a crítica desses desenvolvimentos no campo das negociações sobre meio ambiente. Embora os autores analisados não tenham encontrado

²⁹⁰ *Forest Cover – A Global Forest Coalition Newsletter on International Forest Policy*, n.11, fev/2004. Disponível em www.globalforestcoalition.org/img/userpics/File/forest%20cover/ForestCoverNo11February2004.pdf. Acessado em 13/07/2007.

dificuldade em ressaltar as tendências e características que apontamos acima, vimos que boa parte deles tem apenas elaborado uma descrição do processo, sem questionar suas contradições. Consideramos que esta não é uma postura neutra, mas uma verdadeira tomada de posição. O analista desse processo preocupado com o rumo e efetividade das políticas de proteção ambiental e florestal, mais especificamente, não pode ser um observador passivo dos acontecimentos. Afinal, mais do que um tema de relevância acadêmica, a preservação das florestas é um problema político com reflexos práticos para a sociedade como um todo.

Nessas condições, não há como pensar nas questões envolvidas na elaboração de políticas florestais sob uma perspectiva meramente técnica ou científica. Assim, é necessário que o pesquisador leve em consideração não apenas o que é aparente no processo, mas principalmente que traga para o debate as determinações mais profundas desses resultados que busca compreender. Apenas dessa forma podemos perceber, por exemplo, que plantar uma árvore é uma ação de valoração variável, que só pode ser realmente determinada como “boa” ou “ruim” para o meio ambiente se contextualizada em uma complexa rede de relações. E, segundo Saul Cohen, na atual situação “física e política”, é “mais importante desafiar as estruturas de poder do que plantar [árvores] com elas”²⁹¹.

Não foi o objetivo de nossa pesquisa analisar os meios através dos quais as características mais gerais do processo internacional de discussão e elaboração de orientações e projetos voltados ao setor florestal repercutiram nas políticas nacionais. Ainda assim podemos afirmar que essa influência existe e assume um papel importante. No Brasil, por exemplo, seja pela atuação de ONGs vinculadas às estratégias pró-mercado, pela ação de instituições e agências de financiamento que trabalham sob a mesma lógica, pelo *lobby* do setor florestal e apoio de acadêmicos e pesquisadores da ciência florestal, as atuais políticas florestais inegavelmente dão destaque ao papel do mercado e organizações da sociedade civil nas políticas de preservação e incentivam a expansão das plantações de árvore.

Desse modo, as monoculturas recebem apoio governamental, embora questionadas por importantes movimentos sociais, destacando-se o Movimento dos Sem Terra, que vem empreendendo uma série de ações contrárias à sua expansão no país. Os aspectos dessa política que dizem respeito à Amazônia também têm sido alvo de inúmeras críticas. Elder Andrade de Paula e Sílvia Simione observam a existência de uma lógica de mercantilização

²⁹¹ COHEN, Saul Ephraim. *Planting Nature: Trees and the Manipulation of Environmental Stewardship in America*. Ewing: University of California Press, 2004. p. 168.

da natureza e a “incorporação da região amazônica no processo mais geral de acumulação capitalista”²⁹².

Diante de tantas semelhanças entre as orientações defendidas nas discussões internacionais e aquelas que vêm sendo implementadas nacionalmente, é evidente a necessidade de que o pesquisador interessado nas políticas domésticas para as florestas observe com bastante cuidado o processo que buscamos tornar compreensível nesta dissertação. O mesmo é válido para os grupos que precisam elaborar estratégias de contestação e resistência a essas políticas, para que estes não caiam na armadilha de acreditar que ações locais e individualizadas, pensadas sob a lógica do mercado, possam transformar a ação destrutiva de forças que, cada vez mais, desconhecem qualquer fronteira.

²⁹² PAULA, Elder Andrade de, SILVA, Silvio Simione da. *Floresta! Pra que te quero? – Da territorialização camponesa à nova territorialidade do capital*. Disponível em <http://www.alasru.org/cdaldasru2006/29%20GT%20Elder%20Andrade%20de%20Paula,%20Silvio%20Simione%20da%20Silva.pdf>.

Referências Bibliográficas

ARRIGHI, Giovanni. “Globalization, state sovereignty, and the “endless” accumulation of capital”. IN: SOLINGER, Dorothy J.(Editor). *State and Sovereignty in the Global Economy*. London: Routledge, 1999.

BUCK, Susan S. *Global Commons: An Introduction*. Covelo: Island Press, 1998.

CONCA, Ken. “Environmental Protection, International Norms, and State Sovereignty: The Case of the Brazilian Amazon”. IN: LYONS, Gene M., MASTANDUNO, Michael (ed.). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.

COHEN, Shaul Ephraim. *Planting Nature: Trees and the Manipulation of Environmental Stewardship in America*. Ewing: University of California Press, 2004.

CORRÊA, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves. *Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde*. Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 1998.

DIMITROV, Radoslav. *Science and International Environmental Policy: Regimes and Nonregimes in Global Governance*. Cambridge: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

FOSTER, John Bellamy. *Ecology Against Capitalism*. New York: Montly Review Press, 2002.

HALL, Rodney Bruce, BIERSTEKER, Thomas J. “The emergence of private authority in the international system”. IN: HALL, Rodney Bruce (ed.). *Emergence of Private Authority in Global Governance*. West Nyack: Cambridge University Press, 2002.

HOLSTI, Kalevi J. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. West Nyack: Cambridge University Press, 2004.

HUMPHREYS, David. *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*. London: Earthscan, 1996.

JOLLY, Richard (ed.). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999.

KRASNER, Stephen D. “Globalization and sovereignty”. IN: SOLINGER, Dorothy J.(Editor). *State and Sovereignty in the Global Economy*. London: Routledge, 1999.

KUOKKANEN, Tuomas. *International Law and the Environment: Variations on a Theme*. Leiden: Brill, N.H.E.J., N.V. Koninklijke, Boekhandel en Drukkerij, 2002.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: IRB/FUNAG, 2006.

LOWOOD, Henry E. “The Calculating Forester: Qualitfication, Cameral Science, and the Emergence of Scientific Forestry Management in Germany”. IN: FRÄNGSMYR, T. (ed.). *The Quantifying Spirit in the Eighteenth Century*. Berkeley e Los Angeles: Heilbron and Rider, 1990.

MERCHANT, Carolyn. *The Death of Nature: Women, Ecology, and the Scientific Revolution*. New York: Harper Collins, 1989.

MÉSZÁROS, István: *O Desafio e o Fardo do Tempo Histórico*. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. *Para Além do Capital – Rumo a uma Teoria da Transição*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MGBEOJI, Ikechi. *Global Biopiracy: Patents, Plants, and Indigenous Knowledge*. Vancouver: UBC Press, 2005.

MICHALOPOULOS, Constantine. *Developing Countries in the WTO*. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

PATERSON, Matthew. “International Relations Theory – Neorealism, neoinstitutionalism and the Climate Change Convention”. IN: VOGLER, John, IMBER, Mark. *The environment and international relations*. London: Routledge, 1996.

RAJAN, S. Ravi. *Modernizing Nature: Forestry and Imperial Eco-Development, 1800-1950*. Oxford University Press, 2006.

RIBEIRO, Wagner. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

RICUPERO, Rubens. *Esperança e Ação: a ONU e a busca de desenvolvimento mais justo: um depoimento pessoal*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

RUGGIE, John Gerard. “What makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”. IN: KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge: MIT Press, 1999.

SEYMOUR, Frances. *Aligning North-South Financial Flows With Sustainable Development: An Unfinished Agenda*. Washington, DC: Environmental Law Institute, 2002

SHINODA, Hideaki. *Re-Examining Sovereignty: From Classical Theory to the Global Age*. New York: Palgrave Publishers, 2000.

TUCKER, Richard. *Insatiable Appetite. The United States and the Ecological Degradation of the Tropical World*. Los Angeles: University of California Press, 2000.

WEST, Terry. "USDA Forest Service Involvement in Post World War II International Forestry". IN: STEEN, Harold K., TUCKER, Richard P. (ed.). *Changing Tropical Forests: Historical Perspectives on Today's Challenges in Central & South America*. Durham: Forest History Society, 1992.

ARTIGOS DE REVISTAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

CASHORE, Benjamin. "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority". IN: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 15, n. 4, 2002.

CASHORE, Benjamin, AULD, Graeme, BERNSTEIN, Steven, McDERMOTT, Constance. "Global Environmental Standards? Lessons from the Forest Sector". IN: *RECIEL*, vol. 16, n. 2, 2007.

CHASEK, Pamela. "U.S. Policy in the UN Environmental Arena: Powerful Laggard or Constructive Leader?" IN: *Environmental Agreements*, vol. 7, 2007.

COELHO, Pedro Mota Pinto. "O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico". IN: *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CONCA, Ken. "American Environmentalism Confronts the Global Economy". IN: *Dissent*, vol. 47, n. 1, pp. 72-8, 2000.

_____. "Beyond the Earth Summit Framework". IN: *Politics and Life Sciences*, vol. 21, n. 2, 2002.

_____. "Greening the United Nations: Environmental Organizations and the UN System". IN: *The World Quarterly*, vol. 16, n. 3, 1995.

_____. "Ecology in an Age of Empire: A Reply to (and extension of) Dalby's Imperial Thesis". IN: *Global Environmental Politics*, vol. 4, n. 2, 2004.

DEUSDARÁ FILHO, Raimundo, ZERBINI, Newton Jordão. "Critérios e Indicadores para a Sustentabilidade da Floresta Amazônica: O Processo de Tarapoto". IN: *Brasil Florestal*, n. 71, 2001.

DÖPCKE, Wolfgang. “Renasceu o Terceiro Mundo em Cancún? Perspectivas Africanas. Meridiano 47”. IN: *Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, N. 38/39, Set/Out 2003.

ENNALS, Alice M., JORGENSEN, C. Day. “The emerging role of forestry as an important tool in poverty alleviation: A role for Norwegian development assistance?”. IN: *Noragric Report*, n. 11, 2003.

FALKNER, Robert. “Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links”. IN: *Global Environmental Politics*, vol. 3:2, 2003.

FAIRFAIX, Sally K.; FORTMAN, Louise. “American Forestry Professionalism in the Third World: Some preliminary observations”. IN: *Population and Environment*, vol. 11, n. 4, 1990.

FOSTER, John Bellamy. “Organizing Ecological Revolution”. IN: *Monthly Review*, New York, vol. 57, n.5, pp. 1-10, 2005.

FRY, Ian. “Twists and Turns in the Jungle: Exploring the Evolution of LULUCF Decisions within the Kyoto Protocol”. IN: *RECIEL*, vol. 11, n. 2, 2002.

GULBRANDSEN, Lars H. “The Effectiveness of Non-State Governance Schemes: A Comparative Study of Forest Certification in Norway and Sweden”. IN: *International Environmental Agreements*, vol. 5, 2005.

HAGGARD, Stephan & SIMMONS, Beth. “Theories of international regimes”. In: *International Organization*, vol. 41, n. 3, 1987.

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITTBERGER, Volker. “Integrating theories of international regimes”. IN: *Review of International Studies*, vol. 26, 2000.

HERZ, Mônica. “Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria”. IN: *Revista Dados*, vol. 40, n. 2, 1997.

HUMPHREYS, David. “The evolving forest regime”. IN: *Global Environmental Change*, vol. 9. n. 3, 1999.

_____. “Life Protective or Carcinogenic Challenge? Global Forests Governance under Advanced Capitalism”. IN: *Global Environmental Politics*. vol. 3, n. 2, 2003.

_____. “The Elusive Quest for a Global Forest Convention”. IN: *RECIEL*, vol. 14, n. 1, 2005.

LUND, H. Gyed. “A ‘forest’ by any other name...” IN: *Environmental Science & Policy*, n. 2, 1999.

MACGRAW, Désirée. “The CBD - Key Characteristics and Implications for Implementation”. IN: *RECIEL*, Michigan, vol. 11, n. 1, 2002

MÁRMORA, Leopoldo. “A Ecologia como Parâmetro das Relações Norte-Sul: A Atual Discussão Alemã em Torno do Desenvolvimento Sustentável”. IN: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 1, jan\jun 1992.

MELLO, Valerie de Campos. “Instituições e Instrumentos Econômicos para a Administração Ambiental: O Regime Internacional para Florestas Tropicais”. IN: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, 1999.

MILANI, Carlos. “O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial”. IN: *Contexto Internacional*, vol. 20, n. 2, 1998.

NAJAM, Adil. “Developing Countries and Global Environmental Governance: from Contestation to Participation to Engagement”. IN: *International Environmental Agreements*, n. 5, 2005, pp. 303-321.

PATTBERG, Phillip. “The Forest Stewardship Council: Risk and Potential of Private Forest Governance”. IN: *The Journal of Environment & Development*, vol. 14, n. 3, 2005.

_____. “Private Governance and the South: Lessons from Global Forest Politics”. IN: *Third World Quarterly*, vol 27, n. 4, 2006.

PETRAS, James, MORLEY, Morris. “Contesting hegemons: US-French relations in the “New World Order”. IN: *Review of International Studies*, vol. 26, 2000.

_____, VELTMAYER, Henry. “Age of Reverse Aid: Neo-Liberalism as Catalyst of Regression”. IN: *Development and Change*, vol. 33, n. 2, pp. 281- 293.

PLATIAU, Ana Flávia Barros, VARELLA, Marcelo Dias, SCHLEICHER, Rafael T. “Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas Teóricas, Respostas Institucionais e Novas Dimensões de Debate”. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, n. 2, 2004.

PRONK, Jan P. “Aid as a Catalyst”. IN: *Development and Change*, vol. 32, 2001

SAND, Peter. Environmental Law after Rio. IN: *European Journal of International Law*, n. 4, 1993. pp. 377-389.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Revisitando a Escola Inglesa”. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional*, janeiro-junho, ano/vol 49, n. 1, 2006.

WEAVER, Ole. “The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations”. IN: *International Organization*, vol. 52, n. 4, 2005.

WENDT, Alexander. “Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. IN: *International Organization*, vol. 46, n. 2, 1992 .

WINTERS, Robert. “How Forestry became a part of FAO”. IN: *Journal of Forestry*. vol. 69, n. 9, 1971.

DISSERTAÇÕES DE MESTRADO

BARROS, Mariana de Oliveira. *Pós-positivismo em Relações Internacionais: Contribuições em Torno da Problemática da Identidade*. Dissertação de Mestrado, defendida na PUC-São Paulo, 2006.

TESES DE DOUTORADO

BARROS, Annik Osthoff Ferreira de. *Mécanismes de convergence des intérêts dans les négociations internationales sur l'environnement: une comparaison entre négociations sur la protection des forêts et celles sur le climat*. Tese de doutorado defendida na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS – Paris), 2001.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Quem Diz Humanidade, Pretende Enganar? Internacionalistas e os Usos da Noção de Patrimônio Comum da Humanidade Aplicada aos Fundos Marinhos (1967-1994)*. Tese de doutorado não publicada, defendida na UnB, 2006.

PANIAGO, Cristina. *A Incontrolabilidade Ontológica do Capital – um Estudo sobre 'Beyond Capital', de I. Mészáros*. Tese de doutorado defendida na UFRJ em 2001.

ARQUIVOS ACESSADOS EM SÍTIOS ELETRÔNICOS

BANTEL, Carlos Adolfo. “O Ensino da Silvicultura, a Distribuição Espacial dos Cursos de Graduação em Engenharia Florestal e as Atribuições do Exercício Profissional no Brasil”. Disponível em: www.sbef.org.br/noticias/O_ENSINO_SILVICULTURA_02.doc.

BIERMANN, Frank. “Ecological Interdependence and State Power: Explaining the Bargaining Success of Developing Countries in Global Environmental Negotiations”. Conference Paper, 45th Annual Convention of the International Studies Association, Canada, 2004. p. 30. Disponível em www.allacademic.com/meta/p72556_index.html.

CALSING, Renata de Assis. The role of institutions in the effectiveness of the International Environmental Law. Disponível em www2.bren.ucsb.edu/~idgec/papers/Renata_Calsing.doc.

CARRERE, Ricardo; LOHMANN, Harry. *El Papel del Sur: Plantaciones Forestales en la Estrategia Papelera Internacional*. Disponível em www.wrm.org.uy/plantaciones/material/PapelSur.pdf.

COLCHESTER, Marcus. *Indigenous Peoples and the New ‘Global Vision’ on Forests: Implications and Prospects*. Discussion Paper. Dezembro de 1999. Disponível em: <http://greatrestoration.rockefeller.edu/21Jan2000/Colchester.PDF>.

DAUVERGNE, Peter. *Globalization and the Environment*. Disponível em: www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/dauvergne/15_Cha14.pdf.

DAVIS, Mike. *Living on the Ice Shelf: Humanity's Meltdown*. Disponível em: www.tomdispatch.com/post/174949/mike_davis_welcome_to_the_next_epoch.

ECKERSLEY, R. “Environmentalism and political theory. Toward an ecocentric approach”. Londres: Univeristy College London Press, 1992. p. 33-45, 49 *apud* ELLIOT, Cristopher. “Paradigmas de Conservación Forestal”. IN: *Unasylyva*, vol. 47, n. 187, 1996. Disponível em: www.fao.org/docrep/w2149s/w2149s03.htm.

FAO, *Actualización de la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales a 2005: Términos Y Definiciones* (Versión Definitiva), Roma, 2004. Disponível em: www.fao.org/docrep/007/ae156s/ae156s00.HTM.

_____. *Proyecto Informacion Y Analisis Para El Manejo Forestal Sostenible: Integrando Esfuerzos Nacionales E Internacionales En 13 Paises Tropicales En America Latina* (Gcp/Rla/133/Ec). Instituciones Forestales – Brasil <http://www.rlc.fao.org/proyecto/rla133ec/IF-pdf/IF%20Bra.PDF>.

_____. *Revista Unasylyva*, n. 164, vol. 42, 1991/1. Disponível em www.fao.org/docrep/u1510e/u1510e0b.htm.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL: guia de orientação. Rio de Janeiro, 2002. p. 10-11 Disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0002/2634.pdf

GLOBAL FOREST COALITION. *You cannot save it if you cannot sell it? : How environmental services market impoverish people*". Disponível em: www.globalforestcoalition.org/img/userpics/File/publications/Youcannotsaveitifyoucannotsellit.pdf.

HARDIN, Garrett, "Lifeboat Ethics: the Case Against Helping the Poor". IN: *Psychology Today*, 1974. www.garretthardinsociety.org/articles/art_lifeboat_ethics_case_against_helping_poor.html.

INICIATIVA LATINO-AMERICANA E CARIBENHA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1764ILAC.doc.153.wiz.

IPCC. *Special Report – Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF)*. Summary for Policymakers. 2000. Disponível em: http://www.grida.no/climate/ipcc/land_use/index.htm

LOHMANN, Larry. *Race to the Bottom at the Climate Talks*. IN: *Forest Cover*, n. 11, fev/2004. p. 5-7. Disponível em: www.globalforestcoalition.org/img/userpics/File/forest%20cover/ForestCover%20No%2011%20February%202004.pdf.

MAY, Peter. "Certificação Florestal no Brasil: Valorização Comercial e Ambiental". Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/arquivos/58372.doc>.

MILANI, Carlos. ARTURI, Carlos. SOLINÍS, Germán. (org). *Democracia e Governança Mundial: Que Regulações para o Século XXI?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002. Disponível em: www.unesco.org/most/demgov_pot.htm.

NEPSTAD, D., B. Soares Filho *et alii*. "The Costs and Benefits of Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Forest Degradation in the Brazilian Amazon". IN: *Woods Hole Research Center*, 2007. Disponível em www.whrc.org/policy/BaliReports/assets/WHRC_Amazon_REDD.pdf.

PNUMA: *An Assessment of the Status of the World's Remaining Closed Forests*. 2001. Disponível em: <http://www.na.unep.net/publications/closedforest.pdf>

PROJETO FLORESTAR. www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/065/prog065.htm

RAINFOREST FOUNDATION, *Irrational Numbers: Why the FAO Forests Assessments are Misleading*. 2005. Disponível em: www.rainforestfoundationuk.org/files/RF_Irrational%20numbers.pdf.

SATO, Eiiti. *As Relações Internacionais, a Sociologia e os Debates Correntes sobre Conflito, Cooperação e Mudanças na Ordem Internacional*. Disponível em: www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Eiiti%20Sato.pdf.

SECRETARÍA DEL CDB. *Programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal*, 2004. Disponível em: <<http://www.cbd.int/doc/publications/for-pow-es.pdf>>.

UNEP/CBD/SBSTTA/7/INF/3. *Review of the status and trends of, and major threats to the forest biological diversity*, 2001. Disponível em: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-07/information/sbstta-07-inf-03-en.pdf>>.

ONU. *US statements for the record on the UNCED agreements - Conference on Environment and Development - Transcript*". US Department of State Dispatch. July 1992. Disponível em www.findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_nSUP3-4_v3/ai_12536366

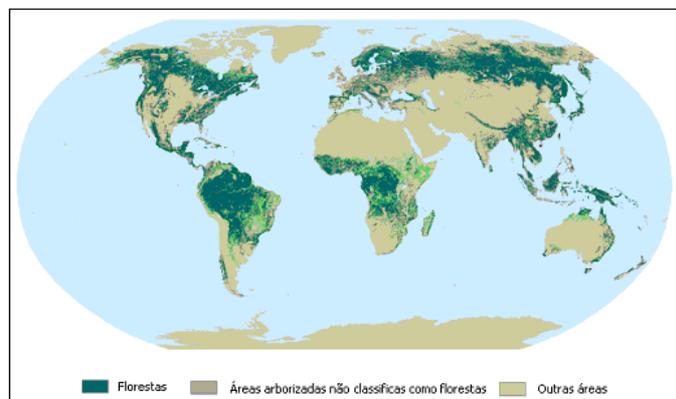
WORLD RAINFOREST MOVEMENT, *Tree Plantations: Impacts and Struggles*. Disponível em: <<http://www.wrm.org.uy/plantations/material/impacts.html>>.

Anexo: Dados sobre produção e comércio de produtos florestais

EXTENSÃO DOS RECURSOS FLORESTAIS

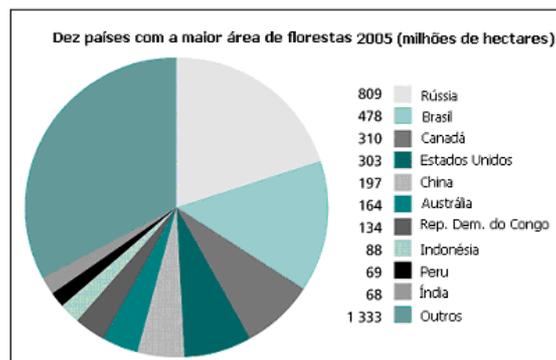
No mundo existem cerca de 4 bilhões de hectares de florestas que cobrem aproximadamente 30% do território da Terra e são distribuídos de forma irregular. Apenas cinco países – Rússia, Brasil, Canadá, Estados Unidos e China – juntos concentram mais da metade da cobertura florestal do planeta²⁹³.

Figura 3. As Florestas do Mundo



Fonte: FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005

Figura 4. Dez países com a maior área de florestas.



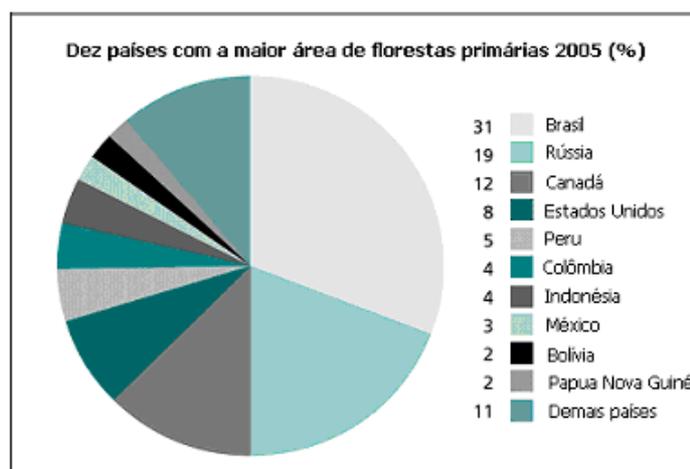
Fonte: FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005

As florestas primárias – florestas de espécies nativas em que não há indicações claras de atividade humana e em que os processos ecológicos não sofreram distúrbios significativos – correspondem a 36% da cobertura total. Sua maior concentração ocorre na América Latina e

²⁹³ É importante lembrar que os dados da FAO aqui apresentados consideram não apenas as florestas naturais, mas também as plantações de árvores para cálculo da cobertura florestal global. Todas as informações desta seção foram retiradas do último levantamento realizado pela FAO sobre a situação das florestas no mundo. FAO, *State of the World's Forests*. 2007.

Caribe e América do Norte²⁹⁴. Estima-se que 6 milhões de hectares de florestas primárias sejam perdidas ou modificadas a cada ano. Em apenas cinco anos – período de 2000 a 2005 – nove dos dez países que concentram mais de 80% das florestas primárias do mundo perderam pelo menos 1% dessa área²⁹⁵.

Figura 5. Dez países com a maior área de florestas primárias



Fonte: FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005

Entre 2000 e 2005, 57 países reportaram um aumento em sua cobertura florestal, enquanto 83 reportaram declínio. Mesmo com o crescimento das plantações de árvores em algumas regiões, o cálculo de “perda líquida” realizado pela FAO aponta para a taxa de 7,3 milhões de hectares de florestas desmatados por ano²⁹⁶. O índice “bruto” de desmatamento seria de 13 milhões de hectares por ano. No continente africano, que possui cerca de 16% da cobertura florestal global, a “perda líquida” foi de 4 milhões de hectares entre 2000 e 2005, o que responde a 55% do percentual de redução global líquida no período. Na região da Ásia e do Pacífico (excluída a Rússia) considerada como um todo, houve um “aumento líquido”, devido em grande parte ao investimento nas atividades de florestamento na China. Mas o sudeste asiático apresenta uma “perda líquida” anual superior a 2,8 milhões de hectares, sendo 1,9 milhões de hectares só na Indonésia, que é seguida por Mianmar, Camboja, Filipinas e Malásia.

Na Europa (excluída a Rússia), houve um aumento de quase 7% na cobertura florestal desde 1990. Na Rússia os dados são virtualmente estáveis, com um pequeno aumento na

²⁹⁴ América Latina (excluído o México) e Caribe possuem 56% das florestas primárias do mundo. A Rússia possui 97% do total de florestas primárias remanescentes na Europa.

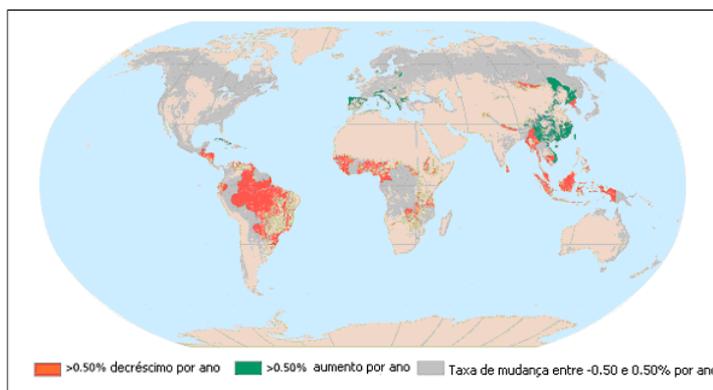
²⁹⁵ A Indonésia perdeu 13% de sua área de florestas primárias, o México 6%, Papua Nova Guiné 5% e Brasil 4%.

²⁹⁶ Ver observações sobre o cálculo de “perda líquida” realizado pela FAO na página 69.

década de 90 e um pequeno declínio entre 2000 e 2005, sendo o único país europeu que reportou perdas. O “aumento líquido” verificado na Europa é resultado não apenas de plantações produtivas, mas também da expansão natural das florestas a terras não mais ocupadas pela agricultura e da plantação de espécies nativas.

A região da América Latina (excluído o México) e Caribe, perdeu cerca de 64 milhões de hectares de floresta de 1990 a 2005. De 2000 a 2005 apenas houve aumento na área florestal de Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai, embora as plantações de árvores venham crescendo na região a taxas de 1,6% ao ano. Na América do Norte a área total de florestas manteve-se virtualmente constante, com um decréscimo de 0,4% ao ano observado no México entre 2000 e 2005 ²⁹⁷.

Figura 6. Países com grandes “mudanças líquidas” em sua área florestal 2000-2005.



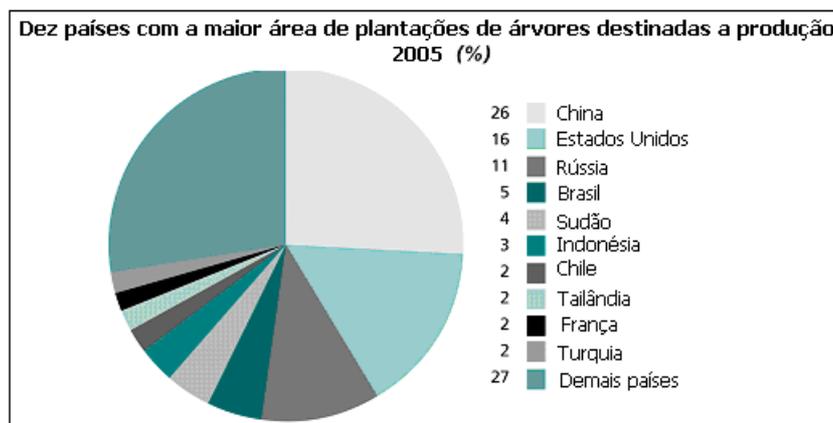
Fonte: FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005

As áreas dedicadas a plantações de árvores, tanto para produção quanto para proteção, têm se expandido nos últimos anos e concentram-se especialmente na Ásia e Europa. Nos dez países com maior extensão de áreas de plantações de árvores, 73% desse total é manejado com fins produtivos e o restante tem a finalidade de proteção²⁹⁸. As plantações japonesas destacam-se por serem destinadas fundamentalmente a proteção. Os produtos florestais processados e consumidos no Japão são importados de outros países.

²⁹⁷ Analisando-se os dados referentes ao México é possível entender melhor as críticas feitas ao cálculo de “perda líquida” realizado pela FAO. O “decréscimo líquido” de 0,4% ao ano na área de florestas do país minimiza a perda de 6% das florestas primárias mexicanas entre 2000 e 2005, percentual que é superior ao do Brasil.

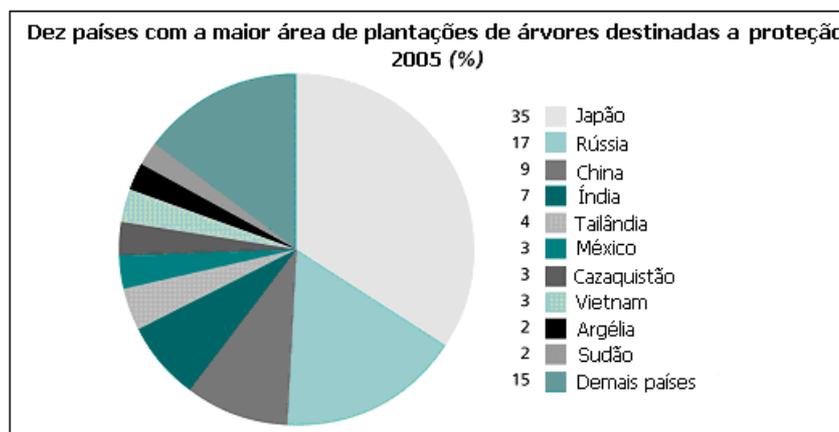
²⁹⁸ As principais espécies utilizadas nas plantações para produção são as seguintes: Pinus (32%), Cunninghamia – espécie nativa da Ásia – (11%) e Eucalipto (8%).

Figura 7. Dez países com a maior área de plantações de árvores destinadas a produção



Fonte: FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005

Figura 8. Dez países com a maior área de plantações de árvores destinadas a proteção



Fonte: FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005

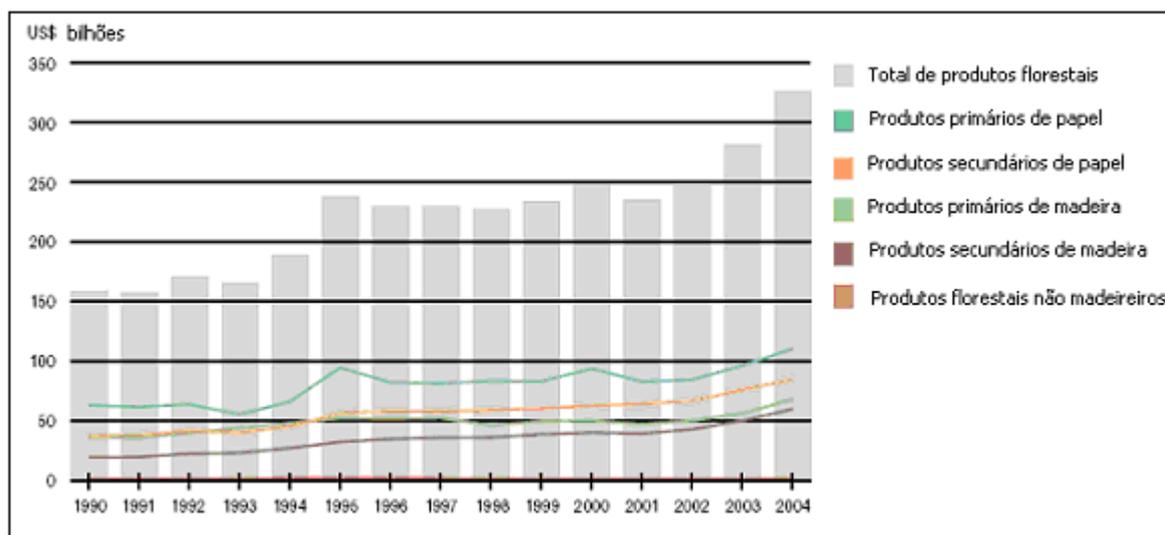
OS NÚMEROS DO COMÉRCIO GLOBAL DE PRODUTOS FLORESTAIS

Em 2004, o comércio de produtos florestais atingiu o valor de trezentos e vinte e sete bilhões de dólares, o que representou 3,7% do valor do comércio global de *commodities*, segundo dados da FAO²⁹⁹. Os produtos primários de madeira responderam por 21% desse total e os produtos primários de papel por 34%. Como é possível observar no gráfico abaixo, o comércio mundial de produtos primários e secundários de papel supera o comércio de produtos primários e secundários de madeira³⁰⁰.

²⁹⁹ O recente e significativo aumento nos valores comercializados é, em grande parte, resultado da alta apreciação do euro em relação à moeda norte-americana.

³⁰⁰ Produtos primários de madeira incluem: madeira em toras, madeira serrada, painéis e cavacos. Os produtos secundários incluem: móveis e materiais de marcenaria e carpintaria. Produtos primários de papel incluem: polpa

Figura 9. Exportações Globais de Produtos Florestais 1990-2004



Fonte: FAO, State of The World's Forests 2007

Em escala global, a maior parte do comércio de produtos florestais ocorreu dentro da Europa e da América do Norte e entre a região da Ásia e do Pacífico (que inclui a Oceania), América do Norte e Europa. Este último continente é o maior exportador e importador de produtos florestais do mundo, principalmente em função das altas taxas de comercialização de produtos de papel e produtos secundários processados.³⁰¹

TENDÊNCIAS REGIONAIS

Recentemente a Rússia emergiu como o maior exportador de madeira industrial em toras, respondendo por 35% do comércio global. A madeira da Rússia se destina especialmente ao Leste Asiático e à Europa. Indústrias de processamento de madeira se desenvolveram, na década passada, especialmente na China, no Leste Europeu e em vários países em desenvolvimento³⁰². Como resultado, em 2004 a China se tornou o maior

de celulose, papel e papelão. E produtos secundários de papel incluem: caixas, embalagens e artigos impressos, incluindo livros e jornais.

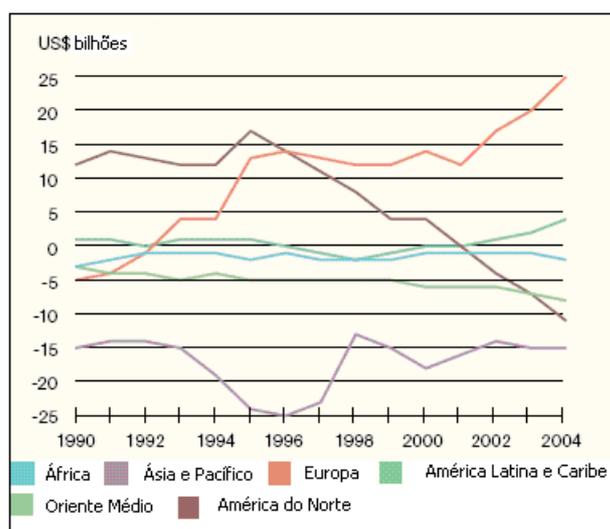
³⁰¹ Em 2004 a Europa importou o valor de 158 bilhões de dólares e exportou 184 bilhões de dólares em produtos florestais, o que corresponde, respectivamente, a 47% e 56% do valor global de importações e exportações. Todos os dados foram retirados do *State of Forests 2007*.

³⁰² O investimento estrangeiro teve papel fundamental no desenvolvimento dessas indústrias de processamento, particularmente no que se refere a transferência de tecnologia, desenvolvimento de infra-estrutura e acesso a mercados globais. Esses investimentos foram atraídos por baixos custos de produção e mão-de-obra, apoio governamental a educação e pesquisa, políticas de incentivo a investimentos estrangeiros e economias

importador de madeira industrial em toras, o maior importador e exportador de painéis de madeira, o segundo maior importador de papel e papelão e o maior exportador de produtos secundários de madeira processada, tais como móveis. Os países do Leste Europeu tornaram-se grandes exportadores de madeira serrada e de painéis de madeira e produtos secundários. Também o Sudeste da Ásia e o Brasil desenvolveram suas indústrias de processamento secundário de madeira.

Essa recente expansão, nas regiões em desenvolvimento, da indústria de processamento de madeira, transferiu as bases de produção em escala global, resultando em intensificação da competição e em uma tendência de queda nos preços dos principais produtos madeireiros³⁰³. Enfrentando um rápido crescimento nas importações desses itens, os Estados Unidos e a União Européia têm imposto algumas obrigações *anti-dumping* aos produtos de madeira provenientes da China. Mas, ao contrário dos Estados Unidos, a Europa continua se destacando como exportadora de produtos florestais³⁰⁴.

Figura 10. Tendência na balança comercial de produtos florestais por região³⁰⁵



Fonte: FAO, State of The World's Forests 2007

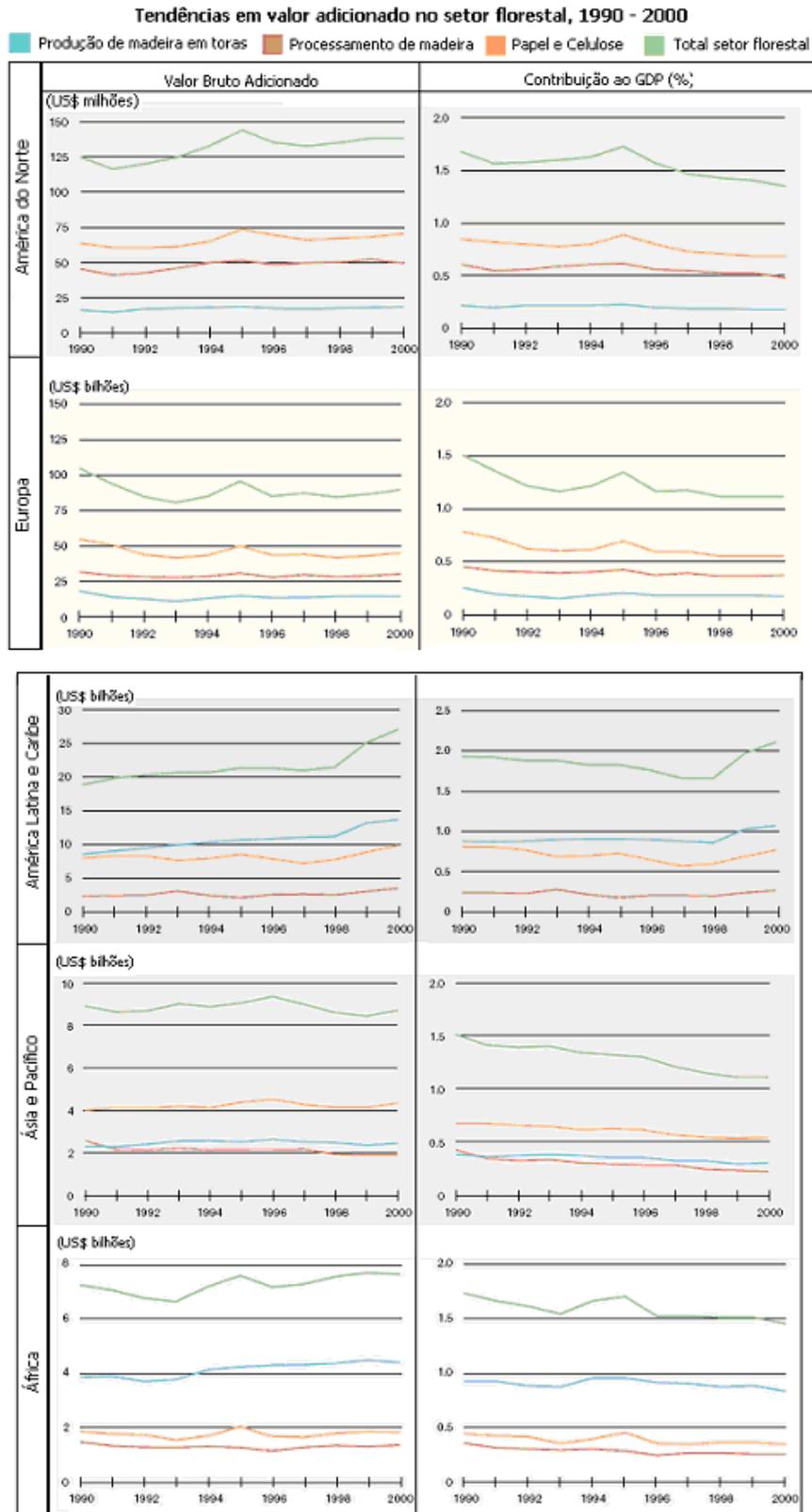
domésticas em crescimento. A proximidade a recursos florestais e grandes mercados já não é um fator fundamental. O exemplo da China demonstra que os baixos custos de produção compensam os altos custos de transporte para atingir os recursos florestais e os mercados globais.

³⁰³ A produção de madeira industrial em toras foi de 1,6 bilhões de metros cúbicos em 2004 e apenas cerca de 7% desse total foi exportado. Assim, a maior parte da madeira em toras foi processada domesticamente, seja para consumo doméstico ou exportação. As regiões em que a produção de madeira em toras ainda supera, em valor, a produção de produtos processados, são América Latina e Caribe e África. Ver figura 8.

³⁰⁴ Desde 2001 a América do Norte como um todo se tornou um “importador líquido” de produtos florestais (em termos de valor). E a cada ano crescem rapidamente as importações dos Estados Unidos, provenientes da Ásia, Europa e América do Sul.

³⁰⁵ Um valor positivo indica exportação líquida. Um valor negativo indica importação líquida.

Figura 11. Tendências em valor adicionado no setor florestal



Fonte: FAO, State of the World's Forests, 2007