

50 ANOS DE CRISE: O PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL



Por Beatriz Rodrigues Bessa Mattos, pesquisadora e co-coordenadora da Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center, doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

APRESENTAÇÃO

Em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – mais conhecida como Conferência de Estocolmo –, delegações de diversos países se reuniram em alto nível pela primeira vez para tratar de desafios ambientais transfronteiriços, como a poluição e a escassez de recursos naturais. Estocolmo foi o pontapé inicial de uma série de negociações que levaram à consolidação dos princípios, regras e instrumentos que atualmente compõem o que se conhece como governança global ambiental. Em reconhecimento à relevância daquele momento histórico, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou um novo encontro multilateral para celebrar os cinquenta anos da Conferência de Estocolmo e refletir sobre os avanços e desafios verificados ao longo desta trajetória.

Este artigo busca apresentar brevemente os instrumentos e processos que compõem a governança global ambiental e, partindo das instigantes reflexões apresentadas durante dois webinários realizados pela Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center ¹, discutir sobre os principais desafios que inviabilizam ações mais efetivas e ambiciosas para solucionar a profunda crise socioambiental que atualmente atravessamos.

COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI? AS ORIGENS DA GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL

O conjunto de princípios, regras e instrumentos que atualmente estruturam a governança global ambiental foi criado paulatinamente ao longo das cinco últimas décadas a partir de uma série de negociações multilaterais, realizadas sob o auspício da Organização das Nações Unidas (ONU).

Realizada em 1972 na capital sueca, a Conferência de Estocolmo marca o momento em que a temática ambiental adentrou definitivamente a agenda internacional. Conforme pontuou Matias Franchini (Universidad del Rosario), a conferência foi resultado de um consenso parcial acerca da necessidade de se adotar medidas coordenadas para lidar com problemas ambientais globais. Ainda assim, as negociações foram marcadas por um racha entre estados desenvolvidos e em desenvolvimento. Os últimos temiam que as preocupações ambientais fossem utilizadas pelos países centrais como artifício para restringir o seu direito ao desenvolvimento, condenando-os a uma posição periférica no sistema internacional. As profundas discrepâncias entre os negociadores não impediram, todavia, a aprovação de um Plano de Ação com 109 recomendações e da Declaração de Estocolmo, que de forma inovadora salientava as conexões entre pobreza, desenvolvimento e meio ambiente. A Conferência de Estocolmo também possibilitou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e impulsionou a inauguração de ministérios e secretarias nacionais ligados ao tema.

¹ Visando a promoção de reflexões sobre os rumos da governança global ambiental, a Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center, em parceria com a Fundação Heinrich Böll, propôs a realização de dois webinários: “Estocolmo +50: o que está em jogo?” e “Resultados da Estocolmo+50: qual o futuro da governança global ambiental?”. Ambos os eventos contaram com a participação de palestrantes membros da academia e representantes da sociedade civil, tais quais: Adriana Mesquita Correa Bueno (EMBRAPA), Tatiana Oliveira (INESC), Alex Rafalowicz (Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty Initiative), Larissa Basso (Earth Systems Governance Project), Matías Franchini (Universidad del Rosario) e Gadir Lavandenz (Demand Climate Justice).

Passados vinte anos, durante a Conferência do Rio, as negociações alcançaram resultados mais concretos. Na época, as discordâncias entre países do Norte e do Sul Global puderam ser parcialmente sanadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável, tal qual introduzido previamente pelo Relatório Brundtland, que ressaltava as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento, e pelo princípio de Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas (CBDR, sigla em inglês), que atribuía compromissos distintos para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. O avanço das negociações culminou na aprovação da Declaração do Rio e na criação de duas grandes convenções: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

Conforme destacado por Adriana Bueno (EMBRAPA), as convenções representam um avanço importante em termos de regulação e de definição de metas específicas para a governança ambiental. Durante as Conferências das Partes (COPs), reuniões periódicas que contam com a participação dos Estados signatários de cada convenção, são definidos procedimentos e metas visando a garantia de seus respectivos princípios norteadores: o combate à mudança climática e a proteção da diversidade biológica. Adriana relembrou que, no que diz respeito à UNFCCC e à CDB, tem-se como principais instrumentos, respectivamente, o Acordo de Paris, sucessor do Protocolo de Quioto, e os Protocolos de Cartagena sobre biossegurança e de Nagoia sobre repartição justa e equitativa dos benefícios advindos da biodiversidade, além das Metas de Aichi para Biodiversidade, que em breve deverão ser substituídas por um novo marco global de biodiversidade pós-2020.

A trajetória de construção da governança global ambiental vem sendo, sem dúvida, permeada por desafios diversos, no entanto, notam-se também avanços importantes, como o amadurecimento de um denso arcabouço institucional, o reconhecimento - ao menos parcial - acerca da indissociabilidade entre os problemas ambientais, econômicos e sociais e a maior participação - ainda que incipiente - da sociedade civil em meio a essas negociações, que inicialmente tinham apenas os governos dos países como protagonistas.

INFOGRÁFICO 50 ANOS GOVERNANÇA AMBIENTAL



O QUE ESTAVA EM JOGO NA ESTOCOLMO +50?

A “Estocolmo +50: um planeta saudável a prosperidade de todos e todas – nossa responsabilidade, nossa oportunidade” foi realizada em junho de 2022 em meio a uma conjuntura global extremamente conturbada. Além do visível aprofundamento da tripla crise ambiental – que se manifesta nas dimensões de mudança climática, perda da biodiversidade e aumento da poluição – e dos efeitos prolongados da pandemia do coronavírus, nota-se ainda o desenrolar do conflito Rússia e Ucrânia, com desdobramentos profundos em termos geopolíticos, energéticos e alimentares.

Logo, além de promover reflexões conjuntas sobre os cinquenta anos de negociações internacionais na arena ambiental, o mandato da Estocolmo+50 incluía estimular aos esforços multilaterais para garantir o cumprimento das metas globais estabelecidas – como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, o Acordo de Paris e o novo Acordo Global de Biodiversidade pós-2020.

Uma série de encontros preparatórios foram realizados ao longo do ano, incluindo uma sessão especial da UNEA e processos de consultas nacionais, que tinham como objetivo gerar recomendações e influenciar nas políticas ambientais dos países, conectando-as aos compromissos assumidos internacionalmente. No mais, foram também realizados processos de consulta entre *stakeholders* regionais na África, Ásia e Pacífico, Europa, América Latina e Caribe e sudoeste da Ásia, além da organização de grupos de trabalho informais e da mobilização de um grupo de jovens de diversos países para compor a Força Tarefa da Juventude da Estocolmo +50 (ENB, 2022, p.2).

A conferência foi estruturada a partir de três diálogos de líderes, cujo escopo era produzir recomendações e guias de ações claros para endereçar a tripla crise ambiental em curso (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, A/CONF.238/3). São esses: diálogo de líderes (1) “Refletir sobre a necessidade urgente de ações para alcançar um planeta saudável e a prosperidade de todos”; (2) “Alcançar uma recuperação sustentável e inclusiva da pandemia de COVID-19”; e (3) “Acelerar a Implementação da Dimensão Ambiental do Desenvolvimento Sustentável na Década de Ação”. De acordo com a análise realizada por Tatiana Oliveira (INESC), o diálogo de líderes 1 possui um mandato mais abrangente em busca de caminhos para o desenvolvimento nacional em meio aos desafios ambientais; o diálogo 2 se vincula à necessidade de reconstrução econômica levando em consideração a sustentabilidade de forma integrada, enquanto o 3 resgata as agendas de organizações financeiras, como o Banco Mundial e o FMI, para promover reflexões acerca de como as políticas públicas devem ser estruturadas, considerando a necessidade de proteção ambiental e socioambiental.

Durante a sessão de encerramento, os presidentes da conferência, Magdalena Andersson, Primeira-Ministra da Suécia, e Uhuru Kenyatta, presidente do Quênia, anunciaram dez recomendações finais que sintetizam os debates conduzidos ao longo do processo preparatório e do decorrer da Estocolmo +50. Essas citam a necessidade de garantir ecossistemas saudáveis para as gerações futuras, de acelerar a implementação dos compromissos previamente acordados, fortalecer o multilateralismo e a confiança mútua, promover mudanças no sistema econômico vigente e garantir uma transição energética justa para além dos combustíveis fósseis. No entanto, a despeito do peso político dessas declarações e da importante menção à necessidade de se substituir os combustíveis fósseis – tópico que só passou a adentrar a agenda de negociações oficiais recentemente – os meios para que essas recomendações fossem concretizadas não foram claramente esboçados.

Além dos espaços de negociação tradicionais, a conferência contou também com um Action Hub e com cerca de 50 side events (ENB, 2022, p. 1). Também merece destaque a Cúpula dos Povos para o Meio Ambiente e Justiça Global, um espaço alternativo que tradicionalmente ocorre em paralelo ao espaço oficial. Conforme destacado por Gadir Lavadenz (Demand Climate Justice), a Cúpula foi realizada de forma híbrida, com manifestações pelas ruas de Estocolmo, encontros presenciais em diversos pontos da cidade e eventos

virtuais, e teve como objetivo reunir organizações da sociedade civil e movimentos sociais para refletir sobre as crises ambientais a partir de múltiplos ângulos. As discussões adotaram um tom crítico para denunciar a captura dos debates travados em meio aos espaços oficiais pela agenda das grandes corporações, impedindo que se avance concretamente em direção a uma outra governança ambiental global, capaz de traduzir a seriedade da crise ecológica que vivemos.

UM BALANÇO DOS RESULTADOS E DOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Seguindo o mandato previamente definido pela Assembleia Geral, as negociações conduzidas ao longo da Estocolmo +50 não resultaram em acordos e compromissos concretos, mas em um conjunto de recomendações e guia de ações. O objetivo da conferência não era, portanto, a celebração de um novo compromisso multilateral, mas sim envidar esforços e possibilitar a coordenação de iniciativas de múltiplos atores para que acordos e metas pré-existentes sejam alcançados.

De acordo com Larissa Basso (Earth Systems Governance Project), um dos principais legados da conferência foi desafiar o entendimento, consolidado desde o Relatório Brundtland, de que o desenvolvimento sustentável seria o equilíbrio entre economia, sociedade e meio ambiente natural. De forma distinta, a Estocolmo+50 chamou a atenção para o fato de que o meio ambiente natural é a base sem a qual a sociedade e a economia não podem existir. No entanto, Larissa salientou que esse novo entendimento ainda não se desdobrou em ações coordenadas e eficazes.

Conforme pontuou Matias Franchini, mesmo que a ciência já tenha comprovado que a estrutura bioquímica do planeta não é mais estável, as instâncias de governança não vêm se mostrando capazes de coordenar ações efetivas para lidar com as graves crises ambientais contemporâneas. Para ele, uma série de desafios se colocam à frente de iniciativas mais contundentes: o dilema social que faz com que interesses individuais e de curto prazo prevaleçam em detrimento dos interesses coletivos e da preservação dos bens comuns globais; a estrutura do sistema internacional, permeada por soberanias múltiplas e disputas de interesse e que desincentiva a cooperação; a emergência de tendências nacionalistas e os dilemas envolvendo os interesses nacionais dos países do Norte e do Sul Global. Matias ponderou que a pandemia seria prova da resiliência do status-quo pois, diferentemente do que era esperado, a crise sanitária não foi suficiente para despertar uma consciência ambiental. Ao contrário, o que se nota atualmente é o resgate da mesma racionalidade política e econômica responsável pelos problemas ambientais.

No mesmo sentido, Tatiana Oliveira apontou para as profundas conexões entre o debate ambiental e a economia. Citando a Declaração do Rio e a Agenda 2030, Tatiana ressaltou como as temáticas de meio ambiente, economia e governança se entrelaçam de forma íntima. Para ela, o próprio título da Estocolmo +50 já revela um enfoque nos meios de implementação e nas oportunidades advindas do cenário atual, que tenciona pela reestruturação do sistema financeiro internacional pós-crise de 2008 e pós- pandemia.

Alex Rafalowicz (Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty Initiative) alertou para o fato de que a arquitetura da governança ambiental vigente, em especial o regime de clima, carece de um instrumento específico para lidar com o principal vetor da mudança climática: os combustíveis fósseis. Não há dispositivos na UNFCCC ou no Acordo de Paris que regulem a produção, transporte e queima de carvão, petróleo e gás. Logo, o que se tem é uma estrutura de governança focada apenas na redução de emissões de gases de efeito estufa e permissiva a esquemas duvidosos que envolvem transações no mercado de carbono e emissões líquidas zero. Ele também denunciou que os exorbitantes lucros da indústria de combustíveis fósseis se dão às custas de graves violações ambientais e sociais e chamou a atenção para um dos objetivos de sua organização de criar um instrumento internacional que vise a interrupção da produção de combustíveis fósseis e a condução de uma transição energética justa.

Ao reconhecer a ausência de representatividade e a baixa incidência das demandas da sociedade civil na agenda oficial de negociações, Gadir chamou atenção para a importância dos espaços alternativos para exercer pressões externas e denunciar como os foros internacionais ambientais vem sendo utilizados como plataforma dos interesses das grandes corporações. Gadir ressaltou o caráter multidimensional da crise ambiental e afirmou que, mesmo após 50 anos de negociações, não foi possível se acordar medidas eficazes para endereçar as causas estruturais dos graves desafios socioambientais atuais.

Reforçando a denúncia feita por Alex, Gadir recordou que foi apenas durante a COP 26, que ocorreu em 2021 em Glasgow, que as negociações passam a mencionar, de forma explícita, a contribuição dos combustíveis fósseis para a crise climática. No que diz respeito à biodiversidade, um espaço menos conhecido, a situação não seria diferente: ainda impera uma noção colonial conservacionista, em que as antigas metrópoles, hoje países desenvolvidos, lançam iniciativas que visam a conservação das espécies sem, contudo, endereçar as questões e práticas estruturais que colocam em risco os ecossistemas que paradoxalmente buscam conservar.

Nesse mesmo sentido, Tatiana alertou que tanto a Estocolmo +50, de forma específica, quanto a governança global ambiental, de forma geral, servem à transição dos modos de acumulação do sistema capitalista, de forma a transformar a natureza em um ativo financeiro. Paralelamente, notam-se também mudanças em termos de governança, onde atores não-estatais passam a desempenhar um papel cada vez mais atuante nos debates e definição das políticas públicas. As próprias recomendações apontadas pelos diálogos de líderes reforçam a importância dos investimentos privados para o alcance das metas de clima e diversidade biológica. Logo, Tatiana ponderou sobre a necessidade de se analisar criticamente o teor das propostas colocadas à mesa, considerando a participação crescente da iniciativa privada e do sistema financeiro no financiamento de iniciativas tidas como sustentáveis e alertou que os diferentes stakeholders – que abarcam empresas, instituições financeiras, sociedade civil, movimentos sociais – que se entrelaçam em meio a esse novo modelo de governança possuem capacidades de intervenção e níveis de incidência muito distintos, gerando preocupações a respeito do déficit democrático e da efetividade das iniciativas propostas.

Considerando a alarmante crise socioambiental verificada hoje no mundo – que vai desde a degradação de ecossistemas naturais, perda de biodiversidade, aprofundamento da mudança climática até o avanço dos índices de pobreza e insegurança alimentar – e as lacunas dos mecanismos de governança apontadas acima, pode-se concluir que os desafios para que as metas globais sejam alcançadas são colossais. Apesar dos avanços realizados ao longo das últimas cinco décadas no que diz respeito à criação de um conjunto de princípios, normas e regras na arena socioambiental, notam-se, ainda, dificuldades extremas para que os atores internacionais adotem medidas coordenadas e efetivas em prol de interesses coletivos, como a preservação do meio ambiente e a garantia de direitos básicos. Por vezes, iniciativas mais contundentes neste sentido vão de encontro aos interesses de atores poderosos, onipresentes e altamente influentes em meio a esses espaços de negociação. Esses se beneficiam da exploração desenfreada da natureza e, face às pressões para se endereçar os desafios socioambientais contemporâneos, apresentam iniciativas inócuas, que possibilitam a manutenção de seus interesses particulares ao passo em que contribuem para o agravamento das crises em questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Stockholm+50: a healthy planet for the prosperity of all – our responsibility, our opportunity**. Item 7 of the provisional agenda. A/CONF.238/3 31 de março de 2022. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K22/010/40/PDF/K2201040.pdf?OpenElement>> Acesso em: 15 de agosto de 2022.

ENB. Earth Negotiations Bulletin. **A Reporting Service for Environment and Development Negotiations. Summary of Stockholm+50**: 2-3 June 2022. Vol 13, n. 14, 2022.

MATTOS, Beatriz; SANTOS, Maureen. **Que Solução é Essa? Uma Análise das Soluções Baseadas na Natureza na Pós- COP 26**. FES, 2021. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18775-20220217.pdf>>.

Stockholm +50. **Webiste Oficial**. Disponível em: <<https://www.stockholm50.global/>> Acesso em: 11/08/2022.

Webinário **"Estocolmo +50: o que está em jogo?"**, 26 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CwDKFEwOZ-s>>.

Webinário **"Resultados da Estocolmo+50: qual o futuro da governança global ambiental?"**, 12 de julho de 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zvqf-FOxyTg&t=5214s>>.