

Meio Ambiente, Soberania e Responsabilidades

“O homem é portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para gerações presentes e futuras”

Declaração sobre o meio ambiente humano feita pela ONU em 1972

Ubiratan Aguiar
Tribunal de Contas da União
Ministro

INTRODUÇÃO

A questão ambiental tornou-se uma preocupação mundial nas últimas décadas, sendo objeto de discussões nos mais diversificados fóruns, sob variados matizes. Por se tratar de assunto que desperta o entusiasmo, muitas vezes é abordado de forma irrefletida, no calor das discussões, conduzido ao talante de seus defensores ou opositores em discursos repletos de sofismas.

A abordagem responsável da questão ambiental torna necessária sua contextualização mediante uma breve digressão que nos leve ao panorama histórico da evolução da economia mundial e da utilização dos recursos naturais.

O final do século XIX foi um período pródigo para o desenvolvimento da sociedade moderna, com a introdução de um novo modelo de produção que gerou significativa mudança nos padrões de relações sociais e comerciais até então observados. A Revolução Industrial - e conseqüentemente tecnológica - gerou aumento nos fluxos comerciais e financeiros, e, em relação à força de trabalho, migratórios. Como conseqüência, houve a geração de grande oferta de empregos para trabalhadores não qualificados, trazendo o crescimento econômico e a melhor distribuição de renda.

Esse processo perdurou até o início do século XX, sendo duramente interrompido pelo advento da Primeira Guerra Mundial.

Com a crise econômica dos anos 30, a nova sociedade que se havia formado deparou-se com a estagnação dos fluxos monetários e com a existência de uma massa de desempregados, fruto das migrações para os grandes centros urbanos ocorrida no século XIX. Surgia, então, o grande desafio de elevar o uso de mão de obra e de capital.

Nesse cenário, abriu-se espaço para o surgimento da teoria econômica desenvolvimentista, posteriormente denominada de teoria keynesiana, que pregava exatamente o desenvolvimento econômico baseado na utilização intensa da mão de obra e do capital, alicerçada na crença da utilização ilimitada de insumos então extremamente abundantes e baratos: mão de obra e recursos naturais.

A utilização intensa dos recursos naturais para a promoção do crescimento econômico, que parecia então infinito, permaneceu praticamente inalterada até início dos anos 70, quando, paralelamente à crise do petróleo provocada pela guerra no Oriente, começaram a surgir os primeiros estudos científicos alertando sobre a emergência das questões ambientais.

Diante desse quadro, percebeu-se a necessidade de transformação ou evolução do conceito do desenvolvimento econômico, e emergiu assim uma expressão mais abrangente, a do desenvolvimento sustentável, que aliou o crescimento econômico à necessidade da conservação ambiental.

Essa preocupação mundial com os rumos do crescimento econômico baseado em um modelo predatório foi, naquele momento, retratada na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972, da qual resultou a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, que consignou como princípio:

“O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres”.

A partir de então, a questão do desenvolvimento sustentável tem merecido destaque em inúmeros eventos da espécie, merecendo relevo as Conferências do Rio de Janeiro, em 1992 e de Johannesburgo, em 2002. Do primeiro, resultou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da qual destaco o seguinte princípio:

“O direito ao desenvolvimento deverá ser exercido de forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações atuais e futuras”.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS DISCUSSÕES

A conciliação entre a manutenção das taxas de crescimento econômico e o respeito às questões ambientais não se constitui, entretanto, em questão de fácil solução. Uma das maiores dificuldades advém da internacionalização da discussão e da variedade e diversidade dos agentes envolvidos.

Alheia à vontade dos homens, a natureza não conhece das fronteiras erigidas artificialmente para a demarcação dos territórios nacionais. Seus efeitos adentram os países sem a necessidade de vistos de permissão ou consentimento. As tempestades originadas do aquecimento global do planeta, as chuvas ácidas e as nuvens radioativas possuem vontade própria.

Essa incômoda autonomia da natureza força a que a humanidade se recorde, cada vez com maior freqüência, que o planeta é um só, queiramos ou não. Que pobres e ricos se encontram nesse mesmo espaço que denominamos “Terra” e que o microambiente em que vive cada um depende de terceiros, na maioria das vezes desconhecidos e distantes. Somente a conjugação dos esforços de todos os habitantes do planeta, independentemente de raças e credos, será capaz de assegurar o conforto de cada um.

Nos fóruns internacionais promovidos para a discussão da questão ambiental as tentativas de manutenção do “status quo” e de localização de culpados têm sido, com freqüência, mais intensas que as ações concretamente voltadas à resolução dos problemas.

“Alheia à vontade dos homens, a natureza não conhece das fronteiras erigidas artificialmente para a demarcação dos territórios nacionais. Seus efeitos adentram os países sem a necessidade de vistos de permissão ou consentimento.”

A leitura egoística daqueles que buscam a manutenção de seu “status quo” não possibilita a percepção de que com o esgotamento do modelo desenvolvimentista, somente a adoção de um sistema holístico, onde o benefício de cada um seja estendido a todos, poderá ser eficaz na erradicação das mazelas que contribuem para a depredação ambiental.

A busca de culpados equivoca-se na medida em que pretende focalizar a questão ambiental exclusivamente sob o prisma dos acontecimentos presentes, esquecendo-se do enorme passivo ambiental herdado daqueles que de forma irresponsável construíram seu desenvolvimento às custas da depredação de seus parques naturais e da exportação de seus dejetos, situação que ainda ocorre nos tempos atuais.

É bem verdade, que as situações econômicas e sociais dos países Norte-Sul são completamente adversas, e conseqüentemente, seus interesses, o que torna qualquer discussão sobre política ambiental internacional uma questão extremamente complexa.

DIREITO À SOBERANIA

É nesse contexto de interesses divergentes e conflitantes que são lançadas idéias, a título de soluções, que pretendem ofender a autotutela dos povos e fazem-nos duvidar da real intenção de seus propositores. Nas discussões sobre a questão ambiental, é comum que os representantes do sistema internacional – dominado pelo interesse econômico e, por conseguinte, pelos países ditos desenvolvidos - procurem resguardar os interesses nacionais respectivos, muitas vezes com um enfoque colonialista incompatível com a evolução das relações exteriores.

Já em 1962, preocupada com essa tendência, a Organização das Nações Unidas, em Assembléia Geral, promulgou a Resolução nº 1803, que com o título de “Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais”, em face do direito internacional e da necessidade de fomentar a cooperação internacional no crescimento econômico dos países em desenvolvimento, trouxe a preocupação de estabelecer direito de soberania aos estados que dispõem de recursos naturais e declarou:

1. “O direito dos povos e das nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido com interesse do desenvolvimento nacional e bem-estar do povo do respectivo Estado.

2. A exploração, o desenvolvimento e a disposição de tais recursos, assim como a importação de capital estrangeiro para efetivá-los, deverão estar em conformidade com as regras e condições que estes povos e nações livremente considerem necessários ou desejáveis para autorizar, limitar ou proibir tais atividades.”

Novamente em relação à soberania, a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, de 1972, decretou que as administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente, e trouxe dentre seus preceitos:

“...em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de Zonas situadas fora de toda jurisdição nacional”.

Por fim, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, expressa o princípio da soberania quando atribui aos Estados o direito supremo de explorarem os seus próprios recursos de acordo com as políticas de ambiente e desenvolvimento próprias, e a responsabilidade de assegurar que as atividades exercidas dentro da sua jurisdição ou controle não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou de áreas para além dos limites da jurisdição nacional.

SUBDESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

É certo que significativa parte do patrimônio ambiental da humanidade – águas, florestas, recursos naturais - se encontra no território de países considerados como subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. É acerca da utilização desse patrimônio que se concentram muitas das discussões relativas à preservação ambiental.

Não se discute o fato de que muitos dos problemas ambientais são motivados pelo subdesenvolvimento. A necessidade de erradicação da pobreza e o provimento de necessidades básicas, há muito tempo supridas pelos países ditos desenvolvidos, demandam a utilização imediata de recursos naturais. A expansão de fronteiras agrícolas em detrimento de ecossistemas diversos, a intensificação de atividades mineradoras e o incentivo a indústrias poluentes, por exemplo, constituem tentativas de geração de emprego e renda que possam suportar economias superavitárias, capazes de cumprir com os compromissos internacionais relativos ao pagamento de dívidas externas desarazoadas.

Em função do fenômeno da globalização, as empresas dos países subdesenvolvidos são premidas a direcionar seus focos aos resultados, relegando a segundo plano seus processos de produção. Como consequência, vê-se a redução dos direitos trabalhistas e a inexistência de políticas ambientais consistentes.

A própria ausência de uma legislação ambiental forte representa, por vezes deliberada intenção, na medida em que diversas empresas consideram, no momento da tomada de decisão do local de sua instalação, os custos advindos do cumprimento das normas ambientais. A inexistência de tais normas pode significar, para os países subdesenvolvidos, a oportunidade da criação de empregos e da elevação de seus Produtos Internos Brutos.

Não bastasse o abismo tecnológico, a competitividade das empresas dos ditos países desenvolvidos assegura-se ainda mediante a obtenção de gordos subsídios, sobretudo no setor agrícola, principal mercado das economias emergentes.

A busca incessante da competitividade sem apoio da comunidade internacional leva os países subdesenvolvidos a adentrarem em um círculo vicioso em que a busca da erradicação da pobreza gera ainda mais pobreza, na medida em que as ações de saneamento básico e educação são relegadas, condenando-se as gerações futuras às doenças e aos empregos de menor retribuição.

O sistema internacional cobra, então, dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento uma postura ambiental absolutamente incompatível com a exigência mínima de suas realidades nacionais.

Não obstante a responsabilidade dos países usualmente chamados do “terceiro mundo”, também é consensual que os problemas de ordem ambiental foram gerados em sua maioria pelos países ditos hoje como desenvolvidos, como consequência de sua crescente industrialização e desenvolvimento tecnológico.

Fica então o impasse: deverão os países subdesenvolvidos serem condenados à pobreza, sem a oportunidade de usufruírem de seus recursos naturais, como o fizeram os países hoje ricos em função da política extrativista que adotaram? Como poderão os países subdesenvolvidos contribuir para a conservação ambiental, se se encontram envoltos em questões sociais e econômicas emergenciais, como fome, saúde, violência, educação, cujas soluções exigem a geração de riquezas?

RESPONSABILIDADES COMUNS E DIFERENCIADAS

A real indagação dos países pobres é como superar seu subdesenvolvimento e arcar com o ônus da preservação ambiental. A questão que deve ser formulada, entretanto, é: deve esse ônus ser arcado exclusivamente por esses países? Por certo que não. A responsabilidade das nações do Norte se limita a bem mais que à cobrança de resultados e às ameaças à soberania alheia.

É a assimetria de condições enfrentadas pelos países em desenvolvimento e desenvolvidos que dá sustentação ao princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. De um lado, os países desenvolvidos querem conservar os recursos naturais da Terra, mas já não os possuem em quantidade significativa ou suficiente. De outro lado, os países em desenvolvimento precisam superar a condição de pobreza que enfrentam e vêm na utilização dos recursos ambientais um meio viável para atingirem esse objetivo. Assim, para conservar seus recursos naturais, teriam que enfrentar custos de oportunidade com que os países desenvolvidos não arcaram no seu processo de crescimento.

Nesse sentido, são fundamentais a cooperação internacional e a transferência de recursos financeiros e tecnológicos para que os países em desenvolvimento sejam capazes de lançar mão de suas riquezas sem prejudicar a qualidade ambiental.

"A real indagação dos países pobres é como superar seu subdesenvolvimento e arcar com o ônus da preservação ambiental. A questão que deve ser formulada, entretanto, é: deve esse ônus ser arcado exclusivamente por esses países? Por certo que não. A responsabilidade das nações do Norte se limita a bem mais que à cobrança de resultados e às ameaças à soberania alheia."

No contexto das responsabilidades compartilhadas, pode-se alinhar, sinteticamente, as seguintes responsabilidades dos países desenvolvidos:

- destinação de recursos diretos, a título de doação, para financiar o fortalecimento institucional, fomento à coleta de dados e à pesquisa, e outras ações necessárias para a conservação dos recursos remanescentes (durante a Rio 92, os países industrializados se comprometeram a destinar 0,7% de seu PNB à proteção ambiental em países em desenvolvimento, porém isso não tem ocorrido. Pelo contrário, o auxílio tem diminuído a cada ano. Em 92, era de 0,33% e em 2000, de 0,22%);
- destinação de recursos indiretos, como a facilitação do pagamento da dívida externa;
- transferência de tecnologia para auxiliar as ações de proteção ambiental nos países em desenvolvimento;
- redução dos subsídios ao setor agrícola;
- implementação de controles para que sua população se abstenha de consumir produtos ambientais de origem ilegal;
- incentivo ao consumo de bens ambientais produzidos de maneira sustentável identificados por meio de certificação e rotulagem.

Do lado dos países em desenvolvimento, constituem responsabilidades:

- garantia de que os recursos ambientais sejam explorados de forma sustentável, mediante a aplicação de políticas de desenvolvimento adequadas;
- destinação de incentivos apenas para empreendimentos sustentáveis e inibição da implementação de empreendimentos não sustentáveis;
- observância às normas ambientais vigentes na condução de empreendimentos públicos;
- fornecimento à população de serviços básicos como educação, saneamento, saúde, entre outros;
- aplicação adequada de instrumentos de comando e controle (normatização e fiscalização);

As discussões sobre o papel dos países desenvolvidos, entretanto, vai mais além.

Como escreveu o poeta português Fernando Pessoa, “tudo começa no rio da minha aldeia”. É necessário, portanto, a adoção de soluções domésticas, paralelas à busca de resolução para os problemas ocorridos alhures.

Os países desenvolvidos adotaram durante décadas um padrão de consumo inadequado, que resultou na degradação e no esgotamento de grande parte de seus recursos naturais.

Demandaram e demandam exaustivamente recursos ambientais, abastecendo-se de matéria-prima e outros bens de origem não sustentável, como madeira ilegal, e apresentam alto nível de consumo de bens que geram resíduos que permanecem na natureza por muitos anos.

É tempo da construção de uma política ambiental ética, em que os discursos se façam acompanhar de ações concretas, a exemplo da condenação da biopirataria, que faz com que tenhamos que pagar royalties para a utilização de nossas espécies nativas, e da assinatura do Protocolo de Kyoto, que limita a emissão de gases que provocam o efeito estufa.

CONCLUSÃO

Como escreveu Dostoievski, em “O Sonho do Tio”, “todos nós sabemos que um homem que se tenha perdido numa parte desconhecida da cidade, especialmente se for à noite, nunca mais consegue caminhar direito através das ruas. Alguma força desconhecida parece impeli-lo, a cada momento, de virar para outra rua que se encontre no seu caminho.”

Somente com muito esforço a humanidade, perdida no emaranhado de caminhos possíveis para a questão ambiental, conseguirá livrar-se do fatalismo prescrito por Dostoievski.

Propostas simplistas, como a invasão da soberania nacional, emergem como promessas de soluções que findam apenas por retirar o foco científico das discussões, encobrendo os verdadeiros fatores causadores da degradação ambiental.

Somente a erradicação da pobreza, mediante o apoio dos países desenvolvidos em uma política de responsabilidades compartilhadas, é capaz de assegurar a sustentabilidade da utilização do patrimônio ambiental, pois como afirmou Francis Bacon “*só se pode vencer a natureza obedecendo-lhe*”. ■