

SUBSÍDIOS OFERTADOS POR MILARÉ ADVOGADOS À CONSULTA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE COM VISTAS À RIO+20 (JUNHO 2012)

Observação preliminar

O Brasil, pelo fato de sediar e presidir o encontro da Organização das Nações Unidas que se realizará entre os dias 20 e 22 de junho de 2012, e como um dos países emergentes integrante do BRICS, está em condições de apresentar propostas inovadoras no que se refere à *Economia Verde* e à *Estrutura Institucional* para o desenvolvimento sustentável, focalizando particularmente o multilateralismo e a governança mundial para a gestão do Meio Ambiente.

Há propostas e fatores novos que se anunciam no cenário mundial e que, mais cedo ou mais tarde, virão a ser concretizados dentro de uma geopolítica global para o desenvolvimento e a sustentabilidade. Nesse processo de inovação há estímulos e, naturalmente, escorregões; porém, a antecipação do futuro justifica certa dose de ousadia, tanto mais que as potências emergentes – que podem fazer a ponte entre as economias altamente desenvolvidas e os países em diferentes graus de sub/desenvolvimento – encontram-se em situação privilegiada de diálogo e intermediação, como é o caso do Brasil.

Esta consideração deve impelir o País e seus dirigentes a “ousar”, propor inovações sem receios, tanto mais que todos os assuntos serão debatidos em foros amplos de ciências e políticas, com participação de personalidades globais. A intenção geral, explícita ou implícita, é abandonar as formas tradicionais de negociação e estabelecer um debate aberto – o que naturalmente pode provocar sobressaltos e temores. Mas, para o bom êxito, espera-se que a coordenação dos trabalhos, desde a cúpula até as bases, possa conduzir discussões e negociações com serenidade e eficiência, neutralizando e superando as provocações descabidas que, inexoravelmente, surgem em oportunidades

como essa, quando as ideias adquirem maior notoriedade. Não será por esse risco (já previsto) que as ideias claras e os debates abertos serão menos ousados.

Por isso, nossa contribuição poderá ir mais longe do que em outras oportunidades congêneres, superando o temor da descrença e o ceticismo, que costumam acompanhar eventos dessa natureza. Mais uma vez se coloca o dilema: “suicídio ou sobrevivência do Ocidente?”. Agora, porém, nesta oportunidade ímpar, os termos do dilema são mais sérios, porquanto se trata da família humana toda, já não apenas do Ocidente. Em vista desse contexto planetário, nossa contribuição tem de ser, ela também, de cunho e dimensões planetárias, ultrapassando as querelas e interesses paroquiais.

Peca-se muitas vezes por excesso de prudência. No entanto, há excesso de erros, desacertos e miséria que podem levar-nos à beira de um colapso global. Não vamos sucumbir de prudentes! Se muitas coisas velhas não deram certo, por que não experimentar corajosamente outras fórmulas e novos procedimentos? O *status quo* é mantido pelos poderosos que sempre se fizeram ouvir. Sem embargo, ele não poderá perpetuar-se quando novos valores se alevantam, apontando para rumos nunca dantes percorridos.

Se o Brasil tem tribuna cativa na abertura anual dos trabalhos da ONU, poderá liderar também o grande encontro da RIO + 20; e seria frustrante se não o fizesse dentro das regras de um novo jogo. Por isso, nossas propostas deverão ser ousadas e serenas.

Seguem abaixo algumas considerações como contribuição, modesta embora, para o êxito da empreitada. O pano de fundo para elas é o que veio expresso nas linhas acima. Podem parecer subjetivas, ou equivocadas, na percepção da realidade contemporânea. Todavia, espelham estudos, experiências e avanços acumulados já há algumas décadas e, mais, na esteira de muitos encontros e conferências congêneres.

À Questão 1

A Conferência deverá estabelecer a nova agenda internacional para o desenvolvimento sustentável para os próximos anos. Para que o Brasil exerça a liderança desse processo, deverá apresentar propostas para uma agenda de vanguarda, que eleve os níveis de ambição dos atuais debates. Qual seria a contribuição do Brasil nesse contexto?

Trata-se de uma *agenda*, algo a implementar. O que se busca é o *conteúdo*, mais do que propriamente a forma. Contudo, não se pode ignorar a forma (ou o *modus operandi*) com a qual as coisas são feitas, porquanto há simbiose entre conteúdo e forma. Cada ação exigirá método e instrumental adequados. É bem provável que se deva repensar, em muitos casos, mais a forma e a metodologia do que o conteúdo propriamente dito.

Resumindo-nos ao conteúdo (por razão lógica), poderíamos ressaltar os seguintes itens:

- Prover à formação de recursos humanos para animação e coordenação de projetos de desenvolvimento, com base na comunidade local.
- Inserir a dimensão sustentabilidade nos programas de Educação Ambiental em suas modalidades formal e não-formal.
- Fazer da erradicação da pobreza um mote permanente de ação econômica, social e política.
- Estabelecer *metas* e *táticas* facilmente avaliáveis ou verificáveis, inspiradas pelo quadro das potencialidades econômicas, sociais e culturais (culturais, sim, de acordo com os valores comunitários; o saber prático das populações tradicionais, por exemplo). O saber fazer é a base para saber *fazer melhor*.
- Incentivar a cooperação internacional, missões técnicas de diferentes níveis, como forma de prestação de serviço, notadamente no âmbito Sul-Sul.

- Elaborar a agenda conforme a escala de continente e subcontinentes, escala esta inserida nas dimensões do ecossistema terrestre *para* que se possa agir localmente com uma visão planetária. É fundamental mudar o foco, do particular local para o coletivo global e planetário.

À Questão 2

Como poderá a Conferência causar impacto no debate interno sobre o desenvolvimento sustentável no Brasil e contribuir para as necessárias transformações do país rumo à sustentabilidade?

O impacto interno deve ser gerado, inicialmente, pelo Poder Público (Legislativo, Executivo e Judiciário), particularmente pelos órgãos do Governo mais diretamente envolvidos com a matéria, a começar por Meio Ambiente, Educação, Assuntos Estratégicos e Comunicações.

Em rigor, não haveria muita novidade, a não ser uma *vontade política eficaz*. Essencial é um *processo de capilarização* que perpassasse todo o SISNAMA em seus vários níveis (federal, estadual e municipal) e alcance as comunidades locais.

Não se entende porque a “Agenda 21 Brasileira” ficou no caminho, reduzida a pouco mais que a sua publicação. Não tivemos conhecimento de sua chegada às bases através de um processo de capilarização. Ela veio muito tardiamente e sem qualquer ênfase. Isso não pode se repetir com os documentos e Conclusões que emanarem da Conferência RIO+20. Seria deplorável desperdício com frustração maior das melhores expectativas.

Esse processo de capilarização deve ser pensado desde já, como função precípua do SISNAMA e das ONGs ambientais.

Uma chamada de atenção para a *gestão participada*: não se pode assegurar sustentabilidade ao ecossistema terrestre sem que se promova uma gestão participada dos diferentes ecossistemas ou biomas hoje existentes no Planeta. Cada um tem sua estrutura própria e diferenciada, com vocação científica ou geoeconômica peculiar. Caberia, sem dúvida, um sistema de gestão ou governança que elaborasse uma espécie de ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico para essas áreas tão ricas e diferenciadas do Planeta. Nisso entrariam também as culturas tradicionais.

À Questão 3

Como poderá a Rio+20 assegurar a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável? Como poderá contribuir para o fortalecimento do multilateralismo, ultrapassando as divisões tradicionais (exemplo: Norte-Sul)?

A renovação do compromisso político com o Desenvolvimento Sustentável (ou melhor, com a sustentabilidade do Planeta) é o *fulcro* mesmo da RIO + 20.

Entendemos que a desarticulação política, tanto entre as nações quanto no interior das mesmas, é desconcertante. Falta de lideranças? Pode ser. A solução da Questão Ambiental em âmbito planetário exige a preparação de *lideranças lúcidas, firmes e legitimadas*. A nosso ver, essa articulação deve concretizar-se no âmbito dos continentes e subcontinentes, com representação dos países, para daí descer ordenadamente aos territórios nacionais e regionais. Um Conselho Superior Deliberativo coordenaria os esforços para a aplicação das Conclusões (políticas, planos/programas e projetos). Esse mesmo Conselho Superior daria ênfase aos processos de comunicação e capilarização. É óbvio, a riqueza e a variedade culturais dos continentes e regiões devem ser preservadas.

As divisões e rixas tradicionais na estruturação dos sistemas mostram que as expectativas se exauriram porque houve muito espaço para corporativismos de nações e confronto entre os grandes blocos. Talvez o sistema de “Estados-Irmãos” (ou Nações-Irmãs) pudesse intensificar ações bilaterais que evoluíssem para ações multilaterais. Devem ser repensados os blocos hoje existentes, como o Mercosul, por exemplo.

Especial atenção deve ser dada aos *recursos naturais comuns* (principalmente os recursos hídricos) com o foco na sua disponibilidade e qualidade, no uso partilhado e na responsabilidade de sua manutenção. Ênfase

grande deve ser dada à *partilha da tecnologia* para redução do efeito estufa, controle de mudanças climáticas e produções sustentáveis.

À Questão 4

Quais são os principais avanços e lacunas na implementação dos documentos resultantes das Cúpulas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro, 1992 e Joanesburgo 2002)?

Não é possível sintetizar avanços e lacunas verificados após Rio de Janeiro (1992) e Joanesburgo (2002). Tentemos grandes pinceladas.

O principal *avanço* foi a sensibilização para o tema “Desenvolvimento Sustentável”, que passou a permear o instrumental jurídico, sem falar nas iniciativas de cunho econômico-social. Essa preocupação tornou-se ocupação efetiva, lançando fundamentos para a sustentabilidade do Planeta. Desembocou na preocupação ou na filosofia anticonsumista; o consumismo, como sistema de ideias e práticas à revelia do racional e possível, a nosso ver é um dos maiores obstáculos à caminhada em prol da sustentabilidade. Além disso, a inserção da variável ambiental nos planos, programas e projetos foi um avanço inquestionável, que favoreceu muitas iniciativas de base. É importante avançar bem mais nessa direção.

A principal *lacuna* foi a negligência real *versus* implementação ideal. É fácil explicar: muita retórica de ocasião em face de propostas concretas para necessidades concretas. A par disso, costata-se o predomínio de frases feitas e de um vazio de conteúdo, porquanto a própria expressão “desenvolvimento sustentável” presta-se a equívocos e distorções. A ação não seguiu o discurso, em muitos casos.

Num apanhado, a Conferência do Rio encerrou-se num clima de euforia; a Conferência de Joanesburgo encontrou grande número de países em atitude de ceticismo, senão de desânimo.

À Questão 5

Quais são os temas novos e emergentes que devem ser incluídos na nova agenda internacional do desenvolvimento sustentável? Quais temas contemplam, de forma equilibrada, as dimensões ambiental, social e econômica?

A RIO+20 surge como um amplo foro de conscientização e decisões *transcendentais*. E por “transcendental” queremos entender o que vai muito além das gerações atuais e da atual estruturação econômica e social que, por sua vez, é consolidada por estruturas jurídicas e políticas. Dessa Conferência devem emanar luz e energia para um projeto de “Ciências da Sustentabilidade e do Desenvolvimento”. Assim, é possível pensar-se, por exemplo, em “Direito do Desenvolvimento” e “Direito da Sustentabilidade”; em “Economia do Desenvolvimento” e “Economia da Sustentabilidade”, além de outros enfoques científicos.

Um elemento novo a ser considerado na governança ou na prática da sustentabilidade é a “*emergência africana*”. É incrível – e também inadmissível – o que se passa com a África, berço presumido da espécie humana. Principalmente os países ou nações da África Negra são, em geral, dotados de grandes riquezas naturais e de recursos para o crescimento, até hoje sugados por oligarquias e conglomerados multinacionais de perfil neocolonialista. É imperioso um grande programa de erradicação de doenças ancestrais, de contaminações modernas, da pobreza endêmica, fatores incompatíveis com um grau ínfimo de solidariedade entre nações. Qual a conduta do Ocidente industrializado?

No Desenvolvimento Urbano, “Cidades Sustentáveis” e “Cidades Saudáveis” constituem foco prioritário de intervenção, haja vista o enorme crescimento da urbanização sem urbanismo. As grandes metrópoles e, até certo ponto, a maior parte das aglomerações urbanas carrega índices elevados de insalubridade e insustentabilidade. É o desafio do milênio, tanto mais que tais

concentrações demandam alto consumo de matéria e energia e, em retorno, fabricam entropia.

As *mudanças climáticas* globais constituem, hoje, um ponto de inflexão na ecopolítica e na geoeconomia. A história pós-moderna do Planeta Terra vai ser dividida em “antes e depois” dessas mudanças inexoráveis. A Terra não será aniquilada; porém, alguns tipos de civilização e cultura já se acham com a espada de Damocles acima das cabeças. Infelizmente a *inconsciência do risco global* é tamanha que dificilmente se poderá evitar em tempo, grandes catástrofes ou acontecimentos extremos, como aponta a Ciência. Por isso, a consciência desse fenômeno deve estar presente em qualquer programa ou política em prol da sustentabilidade.

À Questão 6

A economia verde deve ser uma ferramenta do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, novos padrões de consumo e produção devem guiar as atividades econômicas, sociais e ambientais. Quais seriam esses novos padrões?

Ao se falar de *padrões* fala-se, mesmo implicitamente, de valores e mitos da sociedade. Em cada continente ou subcontinente há culturas predominantes. É sobre elas, e nelas, que se deve atuar.

As benesses do crescimento econômico estão ligadas a estilos de vida, ao bem-estar (inclusive ao *welfare state*). A distância entre o desejável/plausível e os excessos consumistas é muito longa, infelizmente. Sem princípios sociológicos, econômicos, éticos e culturais o caminho justo não será descoberto, muito menos palmilhado. Parece muito tarde, extremamente difícil, estabelecer padrões sustentáveis de produção e consumo, tendo em vista as ambições e cupidezes pessoais, sociais e políticas que se valem de toda sorte de sofismas para burlar o princípio fundamental da sustentabilidade nos vários planos: do ecossistema terrestre à família, até mesmo ao indivíduo. Sem muita reflexão sobre o assunto e a elaboração de um *ideário convincente*, os melhores e mais altos propósitos caem no vazio da sociedade, restringindo-se a minorias conscientes, porém insuficientes, para mudar as instituições, estruturas e organizações.

À Questão 7

Há consenso político de que as políticas e instrumentos para a implementação da economia verde deverão variar de acordo com o contexto de cada país. Com essa premissa, e considerando o desafio da erradicação da pobreza, como a transição para uma “economia verde” pode ser inclusiva e contemplar princípios de equidade entre gerações, entre países e dentro de um mesmo país?

A percepção que se tem é de que o “consenso político” é mais retórico do que real. O mesmo sucede com “os princípios de equidade entre gerações, entre países e dentro de um mesmo país”. É evidente e palpável a beligerância de interesses, notadamente nas esferas econômica e política, camuflada em discursos de ocasião que por vezes ouvimos.

Em todo caso, deve-se levar a sério, e em profundidade, a expressão que vem ganhando campo: o *socioambiental*. Equivale a dizer que não se poderá doravante falar em ambiental sem incluir o social, valendo também, e com igual força, o recíproco: falar em social inclui forçosamente falar em ambiental.

Neste nosso mundo tão cheio de desigualdades e injustiças, em toda política o *fator “inclusivo”* deve ser a pedra de toque. Como fazê-lo, é incumbência para o Poder Público e a coletividade, particularmente para os segmentos mais lúcidos e compromissados que atuem com preocupações e métodos interdisciplinares.

À Questão 8

Qual o modelo de estrutura institucional que permite integrar melhor as agendas e atividades das instituições responsáveis pelos pilares econômico e ambiental do desenvolvimento sustentável, nas esferas internacional e nacional?

No âmbito dos Estados-nação, a *estrutura institucional* será definida pelos seus governos, após sondagem das lideranças políticas e ambientais. Quanto à formulação e ao estabelecimento de políticas ambientais e de desenvolvimento, devem seguir a estrutura e a formatação de *política pública*, em que o Poder Legislativo e a comunidade (através de segmentos organizados) estão presentes.

No *plano internacional* – ou global –, não é possível tratar da sustentabilidade planetária e do uso do ecossistema terrestre sem a coordenação e a supervisão de um *ente jurídico, com competência supranacional*. O valor consagrado da soberania nacional está a salvo de injunções descabidas, conforme ensinam o Direito Internacional e o Direito Público. Contudo, não se pode recusar o princípio de que *todos os Estados-nação devem ser solidários* com a sobrevivência do ecossistema terrestre, sendo cada qual responsável pelo patrimônio natural do Planeta que se encontra sob sua “jurisdição”. O conceito de soberania nacional não é absolutista e precisa adequar-se aos tempos pós-modernos.

O PNUMA (UNEP), por ser apenas um incentivador de programas e projetos, é um ente muitíssimo limitado. No mínimo, deve existir uma *agência da ONU para o Meio Ambiente*, com competências maiores e bem definidas. Em causa de tanta monta é imprescindível que exista um *ente supranacional* que respeite os limites das soberanias nacionais sem submeter-se a pressões transitórias de governos que agem em desrespeito de outras nações e dos interesses planetários.

Deveria existir um “Conselho Global para Meio Ambiente e Sustentabilidade”, composto por representantes dos continentes e subcontinentes.

Estes, por sua vez, seriam escolhidos por representantes de todos os países da área, com proporcionalidade de território e população. Essas sugestões e providências ficariam sob o arbítrio e a égide das Nações Unidas, eventualmente aos cuidados de um Conselho de Desenvolvimento Ambiental.

Um caso específico a ser pensado no Brasil é o da estrutura jurídico-político-administrativa sugerida pelo Projeto do novo Código Florestal (atualmente no Senado Federal). Ele escorrega em sério equívoco, diríamos, num perigo real de difícil controle: pulveriza o poder de legislar, gerir e controlar, no que se refere às florestas e às coberturas vegetais, passando-o aos Estados da Federação. Evidentemente, enfeixar tais poderes nas mãos federais é, na prática, um absurdo, vistas as extensões territoriais e as diferenças regionais acentuadas.

Nem tanto ao mar, nem tanto à terra. O grande espaço geoambiental e o variado espaço geoeconômico do Brasil sugerem (antes, requerem) uma *regionalização pelos grandes biomas nacionais*. São eles: a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Caatinga, o Cerrado, o Pantanal Matogrossense, o Domínio das Araucárias, Pampas e Pradarias e o Ecossistema Costeiro Lagunar-Estatuarino. Com exceção deste último, que se estende por quase 7 mil quilômetros ao longo do Oceano Atlântico, todos têm configurações geográficas mais ou menos definidas e precisas (no quanto se pode falar de definição e precisão). Grande parte da Costa Brasileira tem vínculos com a Mata Atlântica, existente ou já desaparecida.

Em tal contexto, parece sábio e objetivo transformar *cada grande bioma nacional* num espaço homogêneo de legislação, normatização, gestão e aproveitamento ecológico-econômico. Em alguns casos, ocorrerão perplexidades e problemas de demarcação com limites políticos de Estados e municípios. Salve-se, então, o bem maior, que é a racionalidade e a sustentabilidade dos biomas, mediante uma gestão verdadeiramente racional.

À Questão 9

Quais sugestões poderiam ser feitas para que a implementação de projetos de agências internacionais no País seja realizada de forma coordenada, evitando a duplicação de esforços?

A resposta a este quesito encontra-se diluída em respostas anteriores. O importante é sempre uma coordenação nacional com um processo de capilarização, amarrando nacionais e os internacionais.

O Brasil tem experiências em coordenação de projetos e ações dessa natureza, nas quais o Itamarati mantém procedimentos apropriados.

À Questão 10

Como fortalecer a governança ambiental internacional, particularmente o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em seu papel de apoiar os países na implementação dos compromissos ambientais e de formação de capacidades, promovendo a melhor interação entre os acordos multilaterais ambientais, entre si e com o Programa?

Desde logo, essa “governança ambiental internacional” precisa ser personificada, ter cara e voz. Como foi dito, o PNUMA (UNEP), apesar de sua atuação meritória, vê-se muitíssimo limitado no contexto atual das Nações Unidas. Seus recursos não estariam sendo administrados por ele, mas pelo PNUD. Essa vinculação é útil? É necessária?

O assunto remete-nos à Questão 8, que trata da estrutura institucional e , de certa forma, remete à própria estrutura organizacional.

À Questão 11

**Qual o papel dos atores não-governamentais no sistema multilateral e de que forma as estruturas de governança das Nações Unidas podem viabilizar a participação e o reconhecimento das visões e demandas desses atores, de forma a não só influenciar o processo decisório como, também, de 17omun-
los mais comprometidos com a implementação das decisões?**

O papel dos *atores não-governamentais* no sistema que se almeja estabelecer adquire, a cada dia, maior importância e caráter de necessidade. A existência e o papel das ONGs presta-se a ambiguidades, desvios de finalidade e, por conseguinte, a incompreensões e resistências já um tanto generalizadas. Cabe ao Poder Público e às comunidades interessadas acompanhar o desempenho dessas organizações.

Mas, está fora de dúvida que o sentido de solidariedade, de corresponsabilidade e de democracia podem nortear, não somente as organizações não-governamentais, mas, ainda muito mais as governamentais, proverbial e frequentemente apáticas e fossilizadas, o que bem se pode observar neste País, como nunca dantes... Essa gente lúcida e bem intencionada (duas qualidades que não devem andar separadas) tem inúmeros fronts para atuação; todavia, vale mencionar o campo específico das *políticas públicas, nas fases de preparação, elaboração e implementação*. Como já se observou, esses “organismos intermediários” constroem a ligação entre a sociedade civil e o Poder Público.

Ao redor do mundo, assim como no Brasil de dimensões continentais, esse item deve ser tratado sempre em escala regional, ainda que se requeira uma coordenação em âmbito maior, nacional, por exemplo. Também aqui é necessário ter em mente o “princípio da capilarização”. Aliás, o fluxo cúpula-base-cúpula é importantíssimo: a cúpula tem visão de conjunto e pode 17omunica-la; a base tem a percepção do real e do concreto, e pode transmiti-la. O compromisso vem a ser recíproco entre cúpula e base.

No sistema multilateral de cooperação, é essencial atuação coordenada das grandes organizações não-governamentais, para as quais se requer grande isenção política e ideológica.

Édis Milaré

Sócio administrador de Milaré Advogados