

Meio Ambiente e Relações Internacionais: A Questão dos Financiamentos

Tullo Vigevani



MEIO AMBIENTE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A QUESTÃO DOS FINANCIAMENTOS*

Tullo Vigevani

Está hoje amplamente consolidada a percepção de que o tema meio ambiente torna-se um dos pontos relevantes da agenda internacional. Como discutiremos na segunda parte deste texto (Institucionalização da questão ambiental), a emergência do tema consolida-se na fase preparatória e na subsequente à Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972.

Na primeira parte (Regimes Internacionais e Meio Ambiente) veremos, partindo de uma reflexão teórica sobre relações internacionais, as motivações que aceleram ou freiam a inserção de um determinado tema na agenda. Para um melhor equilíbrio da análise, é preciso desde já ressaltar que as razões para o surgimento do tema Meio Ambiente como tema importante são inúmeras. Os estímulos derivados do fenômeno da globalização e da universalização de valores a partir dos centros mais fortes têm significação. Mas, como lembra Amaral (AMARAL, 1994), a emergência de outros valores que parecem também universalizar-se, como a democracia e a participação gestonária, acabaram constituindo um caldo de cultura que favoreceu o crescimento de determinados temas. Estes, sem deixar de corresponder a interesses hegemônicos, efetiva e parcialmente instrumentalizados por eles, correspondem a aspirações de segmentos significativos da população de muitos Estados. E também correspondem ao crescimento da compreensão, nos planos social e científico, do grave significado que tem a degradação ambiental para as atuais e as futuras gerações.

Para avançar no tema da economia ambiental, condição necessária para a compreensão dos elementos que estão em jogo na distribuição dos custos internacionais da proteção ambiental, discutiremos algumas das teorias vigentes. Não se poderá deixar de reconhecer, realisticamente, que num mundo onde parecem prevalecer os valores econômicos liberais, a necessidade de uma contabilidade ambiental de caráter internacional se coloca cada vez com mais força, se se quer efetivamente limitar e até reverter a deterioração em curso.

A análise contida na parte final deste texto visa mostrar, ainda que parcialmente, os resultados modestos que o Brasil está obtendo nesta fase de elevação do *status* do tema meio ambiente nas

* Este trabalho é o resultado parcial da pesquisa desenvolvida inicialmente no CEDEC que contou com a ajuda da FAPESP e do CNPq. Colaboraram na redação do texto Bernardo Ricupero, Fábio Abdala de Andrade e Karina Lilia Pasquariello aos quais estou extremamente grato.

relações internacionais, apesar de ter em boa medida revertido a situação de vilão internacional neste campo. No Brasil, tanto de parte dos órgãos governamentais quanto de parte das ONGs intervenientes, há uma nítida sensação de que as dificuldades havidas na transferência de recursos para os países pobres, inclusive para o Brasil, mesmo nos casos cuja tramitação está bem avançada, como o Plano Piloto para a Amazônia, do G-7, administrado pelo Banco Mundial, deriva de uma diminuição da intensidade do interesse pela questão ambiental. As condicionalidades pretendidas são uma das explicações possíveis para isto. Mas a melhor conceitualização do problema ambiental, inclusive dos custos subjacentes, diretos ou indiretos, presentes ou futuros, faz parte do debate necessário à efetiva aplicação de uma contabilidade universal nesta questão.

REGIMES INTERNACIONAIS E MEIO AMBIENTE

Ricupero (RICUPERO, 1992), refletindo a respeito dos dilemas da inserção internacional do Brasil nos anos noventa, diz que a atual geração está tendo o privilégio, às vezes duvidoso, de tomar parte na morte de um sistema e no nascimento de outro. Não se refere a sistemas políticos nacionais, ainda que alguns destes tenham desmoronado, nem ao enterro, como o foi do Antigo Regime, de sistemas sócio-econômicos.

Antes de mais nada, tratar-se-ia do desmoronamento da ordem internacional, com conseqüências para todos. Tratar-se-ia do desaparecimento da ordem cujo momento fundante (WALTZ, 1979) foi a II Guerra Mundial e cuja forma principal foi a Guerra Fria.

Ainda que o bi-polarismo tenha sido seguidamente matizado por um lento mas crescente multi-polarismo, já nascendo nos anos 50, não se pode deixar de dizer que a característica marcante dos anos que vão de 1945 a 1985 é a contraposição frontal de dois blocos principais, com manifestações nos campos político, estratégico, ideológico, econômico, dos valores etc.. Assim, apesar dos reiterados apelos à coexistência pacífica, grande parte dos temas relativos à cooperação internacional ficaram, ao menos, marginalizados.

Ainda segundo Ricupero, tratar-se-ia, pela primeira vez na história, de constituir a "unificação do espaço econômico mundial"(RICUPERO, 1992, pág. 4). Nesta linha de raciocínio, este espaço se constitui por não ficar mais nada de significativo fora dele, mas também porque se estaria procedendo a uma universalização de regras que escapam ao tema da economia e do comércio em sentido estrito e se estendem ao domínio das relações humanas em sentido geral, e portanto também às relações do homem com o meio. Mesmo aquelas áreas que escapam às negociações

econômicas, como as não tratadas na Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986, como o meio ambiente, pouco a pouco seriam incorporadas às regras do comportamento universal. Claro que estes fenômenos têm significados alternados, positivos e negativos, como discutiremos em seguida.

Assim, o interesse multilateral teria bases suficientemente amplas e estáveis: o motor principal, em diferentes setores, mas não em todos, estaria nos Estados Unidos, mas ampliando-se em círculos concêntricos, para o Grupo dos 7, o Consenso de Washington e os 24 países que integram a OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Deriva disto, certamente, a precariedade da situação daqueles países que não conseguem, não podem, ou, ainda, não querem adaptar-se às regras hegemônicas. Se isto é válido em geral, inclusive o foi e o é no tocante à questão do meio ambiente, algo estaria se modificando. Daí a importância que o conceito de regimes internacionais tem para a discussão dos fenômenos da interdependência e da globalização, e para cada um dos seus aspectos, como o é notadamente a questão ambiental.

A primeira interrogação que coloca a idéia de regime internacional é se ele é efetivamente novo. Surgiu como conceito teórico, com *status* especial na teoria das relações internacionais, em 1982, através de um número especialmente dedicado a ele de *International Organization* (KRASNER, 1982).

No momento inicial de seu debate, surge uma polêmica inevitável: é compatível com o enfoque realista ou ele apenas pode se encaixar num enfoque grociano ou, como diríamos hoje, globalista das relações internacionais? É ainda Krasner quem coloca uma definição que parece permanecer: os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em relação aos quais convergem as expectativas dos atores de um determinado setor.

Aceita, ou ao menos servindo como primeira aproximação à definição de regime, a formulação de Krasner parece difícil se encaixar na tradição hobbesiana de estado de natureza nas relações internacionais. A própria idéia de regime internacional implica alguma forma de regulação, como mínimo uma aceitação de parte de vários Estados e outros agentes internacionais de regras que obrigam a todos.

Houve os que quiseram fundir a idéia de regimes internacionais com o enfoque realista, atribuindo a eles o papel de soberanos no sistema, mas esta linha parece perdedora na teoria das relações internacionais. Os defensores de um enfoque grociano parecem, já naquele número de

International Organization de 1982, acentuar a capacidade dos regimes internacionais em delimitar e regularizar o comportamento dos participantes. Assim, os regimes surgem como tendencialmente cooperativos.

De acordo com Bonanate, se fizermos uma listagem de regimes internacionais do passado e do presente (relações monetárias internacionais, comércio internacional, águas territoriais, preço do café, Antártica, Meio Ambiente etc.), seremos logo levados à busca da resposta a pergunta apresentada há pouco sob outra forma: "vivíamos num mundo de regimes sem sabê-lo?" (BONANATE, 1989, pág. 23).

Vale a pena retomar a resposta que o mesmo autor esboça. Para ele é preciso distinguir o momento empírico-descritivo de avaliação das relações internacionais do momento teórico de avaliação dos instrumentos conceituais com os quais a análise empírica deve se defrontar. O que podemos concluir disso? Certamente encontramos regimes internacionais, até muito sólidos, pensemos no mundo da Santa Aliança!, em todos os períodos históricos posteriores ao surgimento do Estado-nação, mas o debate teórico que hoje se faz tem outro caráter e se refere ao momento que subentende.

Isto é, se trata de uma tentativa de constituir regras de funcionamento de caráter supra-nacional, sem desconhecer a permanência das situações conceitualmente não superadas pelo ser humano de valorização do bem soberania nacional. Portanto, a idéia de regime internacional liga-se certamente à capacidade que alguns ou muitos atores - daí a impossibilidade de desconhecer o realismo - têm de elaborar procedimentos para a resolução de alguns problemas, que, por consenso ou por arraste, acabam reconhecidos como de interesse geral. Quando o reconhecimento do interesse geral se apoia em bases científicas e, sobretudo, quando parte de um elevado consenso social, então a possibilidade de efetivação do regime é maior. Parece ser este o caso do meio ambiente.

Desta forma, se o conjunto da comunidade internacional consegue considerar uma ou mais questões como problema coletivo, o que implica regras para resolução de controvérsias, surge a possibilidade de suprimir ou reduzir o significado da anarquia nas relações internacionais, portanto a possibilidade de redução consensual da soberania nacional absoluta, o que leva à possibilidade de redução da conflitualidade, portanto a uma ordem internacional senão grociana ou kantiana, ao menos tendente a ela.

Percebe-se assim que os conceitos que levam à teoria dos regimes internacionais não são novos, são questões já reiteradamente postas pela história. O que é certamente nova, é a possibilidade

que haveria de se encontrar vantagens gerais nesta colocação, cujo debate intenso certamente resulta das relações internacionais novas que parecem surgir na década de oitenta. Trata-se, enfim, de pensar novos conceitos nas relações entre os Estados, sem, ingenuamente, desconhecer o papel que as relações de poder e de recursos continuam a exercer.

Tendo em conta a discussão relativa aos espaços que se abrem ou fecham para a política brasileira, é preciso referir-se a outras questões que não podem deixar de ser enfrentadas, particularmente a de quem acaba beneficiando-se dos novos conceitos. Snidal (SNIDAL, 1985) e Smith (SMITH, 1987) não desprezam a questão e apontam 3 possibilidades que nos limitamos a retomar: a) os próprios regimes são o resultado da situação hegemônica, que os utiliza para manter sob controle as várias áreas problemáticas nas quais a ordem mundial pode ser organizada (é o caso do regime de controle das armas nucleares); b) as soluções dos problemas mundiais que seu enquadramento produz não dá vantagem exclusivamente ao(s) próprio(s) país(es) hegemônico(s), mas a toda comunidade internacional (seria o caso, para alguns, de soluções de soma positiva, como o meio ambiente); c) se os países hegemônicos declinam, arrastam para a crise as soluções e os regimes internacionais vigentes.

Essas 3 alternativas devem ser temperadas. Assinale-se, por exemplo, que não necessariamente o declínio de um país hegemônico arrasta para a crise o regime ou os regimes que inspirou. Um regime, sobretudo no caso b), quando proporcionou vantagens a outros países, além do hegemônico, poderá subsistir ao declínio.

Por outro lado, para um regime buscar a adesão de interesses inicialmente não beneficiados e, por este meio, evitar seu enfraquecimento e declínio, necessita criar mecanismos de compensação. Por exemplo, um regime internacional para o meio ambiente só poderá sustentar-se se houver políticas compensatórias, de incentivo ao desenvolvimento, que ofereçam a perspectiva de incorporação deste valor (desenvolvimento) à listagem de regimes internacionais.

A questão do meio ambiente cabe como uma luva nesta perspectiva. De fato, sabemos que este tema surge nos países ricos, sendo subestimado durante muitos anos nos países pobre, inclusive no Brasil. Como em outros casos históricos, é assim com os temas democracia, direitos humanos, etc., valores, segundo Habermas (HABERMAS, 1991), tipicamente ocidentais, o tema do meio ambiente acaba ganhando significado de valor universal. Com isto ultrapassa o interesse hegemônico, eventualmente propositos inicial, para passar a ser elemento potencialmente útil aos países antes passivos frente ao tema.

A discussão que desenvolve Fonseca (FONSECA, 1990) sobre a desestrategização das relações internacionais certamente se interseca com este debate. Se as referências anteriores desaparecem, como recolocar-se neste quadro? Portanto, combinando-se à desestrategização um declínio de uma parte dos anteriores hegemônicos, se torna questão central a de recolocar-se a fim de maximizar as próprias potencialidades.

Antes de referir-nos ao tema da recolocação, vejamos rapidamente a conceituação de bens públicos, tão vinculada à de regimes internacionais. A idéia de bens públicos (*public goods*) não é recente na literatura (RUGGIE, 1972; SNIDAL, 1979); indubitavelmente vincula-se, também, às formulações que buscam superar o estado de natureza, o conceito de soberania nacional como absoluta, buscando reconhecer espaços de interesses comuns e inclusivos.

Russet fala de colegialidade da oferta e não exclusão. A colegialidade da oferta implica "que a vantagem que um ator obtém de um bem ou o consumo de que usufrui não diminua de forma sensível a quantidade do mesmo bem disponível para todos os outros" (RUSSET, 1985, pág. 224). Um exemplo sempre citado é o do ar (atmosfera). Assim, todos usufruem do bem, inclusive os caronas (*free-riders*), que, ao não assumirem um compromisso de salvaguarda do bem (público), ao não participarem de um regime internacional predisposto para isso, nem por isto deixam de aproveitar-se dos mecanismos de defesa coletiva do bem que a coletividade implementa.

É visível como esta questão tem importância para subsidiar fortemente a decisão dos Estados patrocinadores de um regime internacional a buscar a inclusão daqueles Estados que não se dispõem, em princípio, a participar do regime. Mais uma vez recaímos num ponto angustiante: a de saber quais são os bens públicos que efetivamente têm este caráter, de forma inquestionável e universal. No fundo está a questão de saber como aproveitar a globalização, conhecendo sua real dimensão e a origem de sua hegemonia. Dito de outra maneira, pensando a questão ambiental e o Brasil, trata-se de reconhecer o valor universal desta questão, mas de saber também qual seria a alocação correta dos custos entre todos aqueles que usufruirão das políticas corretivas.

Completando este reconhecimento do conceito de bem público, é preciso considerar um outro conceito, sub-produto do primeiro, o de *club goods*, citado por Caffarena (CAFFARENA, 1989), que esclarece melhor uma tendência muito forte nos últimos anos, tendente a matizar e até a anular os efeitos considerados benéficos dos regimes internacionais para os caronas.

Assim, uma parte significativa dos regimes aprimorou mecanismos pelos quais quem não adere encontra sérias dificuldades para o aproveitamento das vantagens possíveis, como é o caso da

transferência de tecnologia para quem não se submete a determinadas obrigações (HAGGARD e SIMMONS, 1987). Desta forma, o movimento favorável à criação de regimes internacionais no setor de meio ambiente parece consolidar-se (LIST e RITTBERGER, 1992): países como Brasil e Estados Unidos, por opostas razões resistentes no passado, tenderiam a deles participar, vistas as conseqüências negativas de uma não adesão.

Acreditamos ter percebido, até aqui, as implicações que a teoria contemporânea de política internacional tem para conceito tão clássico como o da soberania nacional. É assim preciso repensá-la sem fetiches, tendo em conta que a referência histórica deve estar a todo momento presente e contextualizando qualquer análise.

O que discutimos demonstra como quem tem mais poder pesa mais, seus valores e interesses têm maior cacife. Desta forma, o contexto internacional tem quantitativamente maior peso na viabilidade de implementação da soberania nacional.

Porém a transferência limitada de poderes soberanos inerentes ao poder político do Estado, parece ainda longínqua. Portanto, nossa conclusão é de que os diferentes temas da pauta das relações internacionais implicam uma necessidade de favorecimento da perspectiva cooperativa, sem desconhecer o quanto esta cooperação é fortemente influenciada pelos interesses e pelas relações assimétricas de poder.

A questão do meio ambiente não poderia deixar de considerar tudo isso. Trata-se, portanto, de equilibrar interesses, com capacidade de compreensão das realidades emergentes e de implementar negociações que visem diminuir os efeitos negativos das externalidades positivas obtidas pelos mais fortes.

Concluindo esta discussão dos regimes internacionais, fica a questão de esboçar em que situação fica a América Latina e o Brasil. Fonseca reconhece que justamente o processo de desestrategização das relações internacionais torna difícil a construção de modelos a partir dos quais se poderia construir um projeto de política exterior para o Brasil. Disto deriva a dificuldade em se estabelecer as conveniências do poder. Mas uma questão central ainda se situa no plano da ação do Estado.

Para o autor, o Estado mantém responsabilidade de hierarquia superior e, sobretudo, é o que pode ser politicamente cobrado. Portanto continua o Estado como instância suprema. Pelas possíveis implicações para o Brasil, é importante reter desta análise que esta permanência do papel do Estado, num mundo onde os Estados têm recursos de poder reconhecidamente

desequilibrados, implica uma tendência forte a manifestações hegemônicas - ao menos por um período, dizemos nós - no mundo da economia, assim como no mundo da política.

É certo que o crescimento do peso relativo das tendências cooperativas internacionais fará imaginar a paz universal? Diríamos que não. Mesmo no plano do tema do meio ambiente, o balanço do que vem acontecendo depois da Eco-92 está indicando a debilidade da perspectiva cooperativa, obrigando ao reforço da capacidade negociadora do Estado, para poder parcialmente contrabalançar o constante ressurgimento das tendências egoístas ou das tendências que consideram a própria visão de mundo como de validade geral.

Possivelmente, como consequência das enormes modificações tecnológicas, os próprios conceitos pluri-seculares de estratégia possam se modificar, e a própria idéia de força, como sendo no limite o de força armada, se modifique. No campo das relações econômicas e sociais o que se pode afirmar é que frente à proposta liberal não há ainda sólidas alternativas esboçadas. Mas há sinais que claramente mostram os limites desta hegemonia liberal. Basta ver que nos países desenvolvidos, no campo da preservação ambiental, a ação do Estado rege as regras de mercado. Estas contradições não impedem a crise das propostas alternativas, inclusive as dos movimentos ecológicos, que muitas vezes se esfumam.

A análise desenvolvida demonstra a imprescindível necessidade de aumentar a própria capacidade negociadora sem desconhecer a necessidade de também se adequar a negociar de acordo com as regras hegemônicas, buscando restabelecer equilíbrios desejáveis. Krasner lembra que os países do Terceiro Mundo defendem que o sistema internacional deveria considerar o mais importante dos regimes a redistribuição da riqueza e a igualdade. Será difícil, numa situação de desaparecimento de utopias, que isto possa avançar. Assim, uma perspectiva prioritária, na linha de avanços na constituição de um regime internacional para o meio ambiente, será aquela que oferecerá uma visão aceitável para os custos da preservação. A não ser para questões pontuais, de alta visibilidade para a opinião pública dos países ricos, os países pobres não poderão esperar contribuições importantes. Esta tendência só poderá ser revertida se a percepção dos prejuízos crescentes para todos evidenciará a urgência de uma distribuição de custos de acordo com as vantagens potenciais. Particularmente de acordo com a vantagem potencial de redução de futuros custos adicionais se o ambiente for preservado.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

A institucionalização do tema ambiental como ponto da agenda internacional tem raízes longínquas (VIGEVANI, 1994). Para compreender melhor a relevância da questão discutiremos agora o fenômeno de sua emergência nos últimos 20 anos, a partir da década de 60. Esta discussão se faz necessária para demonstrar as sólidas raízes do tema e, portanto, a sua potencialidade nas relações internacionais.

a) Conferência de Estocolmo

Durante a década de 60, o meio ambiente começou a se inserir como tema de discussões internacionais e a se tornar preocupação de alguns países, que passaram a questionar o crescimento e o desenvolvimento sem preocupação com os problemas ambientais, considerando que isso acarretava ou poderia vir a acarretar graves riscos.

Este questionamento resultou na necessidade de se criar uma estrutura institucional capaz de pensar a questão ambiental, oferecendo respostas, sem esquecer o desenvolvimento e a preocupação com a segurança no âmbito militar. A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi a forma encontrada para promover esta institucionalização. Foi motivada pelas preocupações de alguns países em relação aos efeitos da poluição, inclusive os transfronteiriços. A conferência teve por mérito tratar o tema do meio ambiente na sua abrangência, ao incorporar temas econômicos e sociais nas suas definições e ao reconhecer que o tema ecológico está ligado à questão do desenvolvimento (VILLA, 1992), pontos por outro lado amplamente levantados pela delegação brasileira.

Outro exemplo desta busca por uma institucionalização da questão foi a criação, no mesmo ano de 1972, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Este órgão intergovernamental vem nos últimos vinte anos desenvolvendo um trabalho constante sobre o tema ambiental, estimulando e auxiliando pesquisas nessa área, como também enfatizando a necessidade de uma rede maior de acordos e convenções para tratar dessa problemática, incentivando as medidas que possam levar à formulação de um regime internacional nessa área.

Para preparar a Conferência de Estocolmo foi elaborado um relatório, conhecido como "Uma Terra Somente" (WARD e DUBOS, 1973), que foi considerado parte importante na fundamentação das discussões, mas não é seu resultado oficial. Tinha por objetivo fornecer informações fundamentais para as decisões oficiais, não podendo ser propositivo quanto a tratados e acordos.

A ONU traçou como objetivo da conferência definir o que deveria ser feito para manter a Terra como lugar adequado à vida humana, no momento e para as gerações futuras. A Conferência de Estocolmo reforçou a posição das agências ambientais em vários governos (KEOHANE e NYE, 1989). A preocupação estava voltada para as características do ambiente que afetam a vida humana. Os idealizadores da Conferência formularam entre suas prioridades, a de encontrar soluções para os problemas de escassez e esgotamento dos recursos naturais, portanto para a diminuição da qualidade de vida.

Um resultado da Conferência foi o de considerar que até 1985 o homem teria ocupado todos os espaços disponíveis no globo, exceto os inadequados, tornando-se imprescindível um maior conhecimento sobre sua relação com seu meio ambiente, como também deveria aprender a manejar inteligentemente os recursos existentes.

A tarefa da CNUMAH (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano) era formular e projetar padrões de comportamento coletivo compatíveis com o crescimento e a diversidade humana. A sociedade deveria reconhecer que existe um custo tanto para o controle quanto para o não controle ambiental. Isto porque no primeiro caso haveria o custo de reformular os valores e padrões vigentes. No segundo caso, o custo estaria ligado ao caos e aos resultados maléficos imprevisíveis.

A CNUMAH apontou para o fato da interdependência requerer com maior urgência uma nova capacidade para a tomada de decisões e cuidados globais. Isto implicaria em poder de coordenação para a inspeção e pesquisa, novas convenções e regulamentos de controle. Havendo a necessidade de uma ação efetiva entre os Estados para tornar a responsabilidade um fato. Pode-se claramente perceber como a concepção da interdependência cooperativa, partindo nesse caso de pressupostos técnicos, ampliava seu espaço no cenário da negociação.

Na verdade a reunião de Estocolmo foi a primeira tomada de consciência no plano internacional da fragilidade dos ecossistemas do planeta e da conseqüente necessidade de realização de esforços para garantir sua manutenção.

A CNUMAH deu-se ainda no período da tensão Leste-Oeste, o que limitou a possibilidade de que temas de interesse mundial fossem tratados de modo mais aberto, prevalecendo como pano de fundo os posicionamentos ideológicos, limitando os esforços do tipo cooperativo, ainda que estes também correspondessem a interesses particularistas. Apesar disso, a Conferência conseguiu

estabelecer um consenso em torno dos temas da proteção a espécies ameaçadas e da preservação dos recursos naturais não renováveis (RELATÓRIO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA, 1993).

A Conferência de Estocolmo, portanto, não chegou a grandes resoluções ou acordos, mas pode ser considerada como um momento marco nas relações internacionais por introduzir o tema ambiental na agenda diplomática mundial. Foi um passo significativo para a ampliação da pauta internacional de debates para o início de uma maior participação dos Estados e dos demais atores internacionais no tocante ao tema.

b) Clube de Roma: "Os Limites do Crescimento" e "Rio"

O Clube de Roma elaborou dois importantes relatórios, o mais conhecido deles é "*The Limits to Growth*", publicado em 1974, com a intenção de apontar algumas preocupações de seus integrantes sobre a questão ambiental. Este relatório foi um reflexo das preocupações existentes nos anos 60 e 70 com a industrialização acelerada, o crescimento populacional rápido, o aumento da desnutrição, o desgaste e desaparecimento dos recursos não-renováveis e com a deterioração ambiental. Foi uma das respostas dadas num período em que as pressões do Terceiro Mundo pareciam crescer de importância, refletindo o pensamento de parte das elites do mundo desenvolvido quanto ao futuro.

Suas conclusões:

- 1. Se tudo continuasse nos padrões do início dos anos 70, o limite do crescimento se daria nos seguintes 100 anos, sendo que o resultado mais provável seria um repentino e incontável declínio nas capacidades populacional e industrial.**
- 2. Seria possível alterar o curso do crescimento daquele momento, estabelecendo condições para a estabilidade econômica e ecológica sustentável no futuro.**
- 3. Caso esta segunda proposição fosse adotada, haveria grandes possibilidades de um maior crescimento no futuro.**

Os autores do relatório acreditavam que o mundo passaria por uma transição que iria do crescimento global para o equilíbrio global. Para a aplicação de uma política de equilíbrio seria necessário que existissem mais informações para fundamentar as decisões. A correção dos problemas apontados, na visão dos autores, estava ao alcance dos homens, dependendo apenas da existência de vontade para melhorar e da aceitação dos custos desse tipo de atitude assumida.

Os problemas como a explosão demográfica poderiam ser controlados, afinal estava ocorrendo uma diminuição na taxa de mortalidade mundial, acompanhada de um aumento na expectativa de vida, o que implicava uma maior preocupação com o aumento da natalidade. Esta última deveria diminuir, enquanto a primeira tendência era uma prova do aumento da qualidade de vida. Quanto ao crescimento econômico, o relatório chama a atenção para o fato deste crescimento estar baseado no desenvolvimento industrial e suscitar uma desigualdade cada vez maior entre as nações.

O principal aspecto deste trabalho foi apontar a necessidade de se alterar os valores sociais, já que a limitação quantitativa do meio ambiente mundial e as trágicas conseqüências de sua sobrecarga, exigiam novas formas de pensamento que levariam a uma revisão nos fundamentos do comportamento humano.

Os autores reconheceram que somente seria possível chegar a uma situação de equilíbrio se muitos dos países em desenvolvimento melhorassem substancialmente suas condições, em termos absolutos e em relação às nações mais desenvolvidas. Isto deveria fazer parte de uma estratégia global que deveria abarcar todos os temas globais relevantes, pois estes estariam interligados.

A cooperação era vista como um fenômeno crescentemente capaz de solucionar os problemas globais. Aliada a uma conscientização e a uma busca de equilíbrio, através do planejamento global, permitiria mudanças nos valores, ao nível individual, nacional e mundial. Este seria um processo muito lento e implicaria em custos relativamente altos, por pressupor sacrifícios e mudanças nas estruturas de poder político e econômico, em busca da sobrevivência humana. O objetivo seria a sobrevivência em melhores condições.

O outro relatório do Clube de Roma surgiu de um encontro realizado em Salzbourg em fevereiro de 1974. Ele estava centrado numa questão específica: qual nova ordem internacional deveria ser recomendada aos estadistas do mundo e aos grupos sociais para solucionar as necessidades urgentes da época, das populações presentes e futuras?

O relatório resultou numa Declaração e num Programa de Ação, conhecido como RIO, visando a construção de um mundo melhor, onde a sociedade aceitaria a responsabilidade de assegurar a satisfação das necessidades individuais e coletivas das pessoas e a criação de adequados sistemas, tanto nacionais como internacionais, a cada oportunidade.

Os autores pensaram na formação de instituições internacionais com novas qualidades, que incluíssem um sistema balanceado de interesses funcionais. Este sistema seria o das confederações funcionais de organizações internacionais, descentralizadas em nível operacional e centralizadas em nível decisório e normativo.

Continuando as preocupações do relatório anterior, este trabalho também apontou a necessidade de se repensar os estilos de desenvolvimento, o que foi chamado de eco-desenvolvimento, sendo a primeira formulação que tentou definir desenvolvimentos micro-regionais ou regionais como estratégias de desenvolvimento. Este eco-desenvolvimento exigiria forte mobilização visando pesquisas relativas a soluções específicas para problemas locais.

Em nível internacional, procurou incentivar a definição de regimes internacionais para os "bens comuns internacionais" e o estabelecimento de uma agência internacional para explorá-los no interesse das frações mais pobres da população mundial. Esta idéia levantava a necessidade de maior cooperação entre as nações. Certamente, o ponto mais importante de ambos os relatórios é o fato de terem apontado a questão da necessidade de alteração do modelo de desenvolvimento promovido até então. Pode-se afirmar que foram um ponto de partida para a idéia de desenvolvimento sustentável que seria retomado depois de mais de 10 anos pelo Relatório Brundtland. No Clube de Roma era prevalecente a presença do pensamento dos países ricos, pode-se assim reconhecer nestes relatórios uma reflexão abrangente que de alguma maneira contribuía ao repensar da ordem internacional existente, que reconheciam estruturalmente fraca.

c) Relatório Brundtland

A Assembléia Geral da ONU criou em 1983 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), que é um organismo independente, vinculado aos governos e ao sistema das Nações Unidas, mas não está sujeito a seu controle. Suas atribuições visavam 3 objetivos: a) reexaminar as questões críticas relativas ao meio ambiente e desenvolvimento, formulando propostas realistas para abordá-las; b) propor novas formas de cooperação internacional nessa área; c) dar à sociedade internacional uma maior compreensão desses problemas, incentivando-a a uma atuação mais firme.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi encarregada de produzir, no período compreendido entre os anos de 1983 e 1987, um estudo sobre as relações entre meio ambiente, desenvolvimento e segurança, cujo resultado foi expresso no relatório "Nosso Futuro Comum", também conhecido como Relatório Brundtland, em referência à senhora Gro Harlem

Brundtland que presidiu a comissão. Este relatório é considerado como o principal documento oficial produzido que aborda a questão do meio ambiente.

"Nosso Futuro Comum" foi apresentado à Assembléia Geral da ONU em 1987. Foi uma proposta para elaborar estratégias ambientais de longo prazo que tinham como objetivo o desenvolvimento sustentável no futuro. Buscou: a) demonstrar que a preocupação ambiental exige maior cooperação entre os países; b) considerar meios e maneiras para que a comunidade internacional lide com as preocupações ambientais; c) definir noções comuns sobre as questões ambientais de longo prazo e os esforços necessários para tratar com êxito os problemas de proteção e melhoria ambiental. Tratava-se de uma agenda a longo prazo e com objetivos para toda a comunidade.

O relatório é quase taxativo ao identificar os diferentes tipos de desenvolvimento dos países como uma das principais causas e, ao mesmo tempo, efeitos dos problemas ambientais. A opinião da comissão era de que haveria uma tendência à maior diferenciação entre as nações ricas e pobres, com poucas perspectivas de uma inversão nessa tendência. Na tentativa de amenizar esta evolução, o relatório apresentou a sugestão de se realizar um redimensionamento dos vínculos entre a economia e a ecologia global:

"Os problemas ambientais com que nos defrontamos não são novos, mas só recentemente sua complexidade começou a ser entendida. Antes, nossas maiores preocupações voltavam-se para os efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Hoje, temos de nos preocupar também com o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico..." (NOSSO FUTURO COMUM, 1987). Portanto, a preocupação naquele momento voltou-se para os impactos do desgaste ecológico (degradação dos solos, regimes hídricos, atmosfera e florestas) sobre as perspectivas econômicas.

O relatório vislumbrava a possibilidade de uma nova era do crescimento econômico apoiado em práticas conservacionistas e capazes de expandir a base de recursos naturais, essa possibilidade estava relacionada a uma vontade política para administrar estes recursos. Os governos e as instituições multilaterais deveriam estar mais conscientes da impossibilidade de separar as questões ambientais das relativas ao desenvolvimento econômico.

As tendências de desenvolvimento vigentes resultavam num aumento de pessoas pobres e vulneráveis e causavam danos ao meio ambiente. Isso ampliou a noção de desenvolvimento. A necessidade de um novo tipo de desenvolvimento, capaz de manter o progresso humano a nível global resultou na noção de desenvolvimento sustentável que deve ser o objetivo a ser alcançado por todas as nações.

Com a crescente interdependência ecológica entre as nações, a crise ambiental tornou-se um problema de segurança nacional e internacional. A questão da segurança foi incorporada através de sua relação com outros dois elementos, ecologia e desenvolvimento. Na análise contida no relatório, essa relação envolve uma dupla dinâmica: a pressão sobre o meio ambiente gerada pelas tensões políticas e os conflitos militares. O relatório destaca essas dinâmicas ao considerar a necessidade de alterar a noção de segurança: "Para reduzir as ameaças à segurança decorrentes de fatores ambientais é preciso redefinir prioridades no plano nacional e global. Essa redefinição se daria através de uma ampla aceitação de concepções mais abrangentes de segurança e incluiria fontes militares, políticas e ambientais, e também outras...." (NOSSO FUTURO COMUM, 1987).

O desenvolvimento sustentável passa a ser visto como algo possível, pois é o que tornaria viável o atendimento às necessidades atuais sem comprometer a capacidade de atendimento das gerações futuras. A nível global, essa noção de desenvolvimento sustentável coloca a necessidade dos mais ricos adotarem estilos de vida compatíveis com os recursos ecológicos do planeta. Além disso, exige uma harmonização entre o tamanho da população e o seu aumento com o potencial produtivo cambiante do ecossistema.

Entre as conclusões do relatório está que a busca do desenvolvimento sustentável requer: a) um sistema político que assegure aos cidadãos a efetiva participação no processo decisório; b) um sistema econômico capaz de gerar excedentes e *know-how* técnico em bases confiáveis e constantes; c) um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não-equilibrado; d) um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento; e) um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções; f) um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento; g) um sistema administrativo flexível e capaz de autocorrigir-se. Estes, portanto, ainda de acordo com o Relatório, devem ser os objetivos a serem seguidos e que devem inspirar a ação nacional e internacional.

As estratégias nacionais podem ser úteis e contribuir para os programas de conservação e desenvolvimento. A Comissão, porém, considerou as políticas nacionais insuficientes e propôs alguns temas em relação aos quais deveria criar-se um consenso internacional: nuclear, mares, Antártida, atmosfera e qualidade de vida.

d) Eco-92

Pela importância que teve a reunião das Nações Unidas sobre meio ambiente conhecida como ECO-92, no que se refere ao tema dos recursos necessários à proteção ambiental, retomaremos

alguns de seus pontos mais importantes, sem ter o objetivo de uma análise exaustiva da Conferência.

A ECO-92 iniciou seus trabalhos oficialmente em 3 de julho de 1992, no Rio de Janeiro. Antes foram realizadas múltiplas reuniões preparatórias para o evento. Um Comitê Principal formou oito grupos de contato para tratar dos seguintes temas: finanças, transferência de tecnologias, proteção atmosférica, princípios sobre florestas e desflorestamento, diversidade biológica e biotecnologia, recursos hídricos, instrumentos jurídicos e instituições. Esses grupos de contato tinham por função elaborar propostas de acordos e discutir previamente os temas a serem abordados durante a Conferência. Da ECO-92 resultaram 3 acordos principais: a Declaração do Rio, a Agenda 21 e a Convenção sobre Biodiversidade.

A Declaração do Rio é um conjunto de princípios que colocam o homem como o centro das preocupações vinculadas ao desenvolvimento sustentável, reafirmando a soberania nacional sobre os recursos naturais e relacionando-a com as políticas nacionais de desenvolvimento. Ela também inclui princípios que reafirmam ser a proteção ambiental uma atividade interligada com o processo de desenvolvimento. Enfatiza-se a necessidade de maior conhecimento científico para fundamentar e auxiliar o processo de tomada de decisão. Quanto à questão da solução de controvérsias, esse documento valoriza os meios constantes da Carta das Nações Unidas.

Em geral reconhece-se que o ponto principal da reunião do Rio de Janeiro foi a discussão e aprovação da Agenda 21. Ela consubstancia-se num plano de ação para o meio ambiente e o desenvolvimento, onde estariam estabelecidas as linhas de cooperação futura nessa área. Ao contrário dos demais documentos produzidos até então, esta agenda de ação prevê uma mudança nos padrões de desenvolvimento estabelecidos, indicando quais seriam as atitudes a serem adotadas para viabilizar isso. Pode-se afirmar que a Agenda 21 retoma em boa medida o relatório Brundtland, absorvendo algumas das sugestões e das críticas provindas dos países pobres e de algumas ONGs.

A Agenda 21 está dividida em 4 seções e quarenta capítulos. Nela estão previstos, ao longo do texto, mais de 100 programas de ação. Cada programa contém uma introdução que lhe delimita o objetivo, uma segunda parte que justifica e explica a necessidade do programa, detalhando as atividades a serem executadas no seu âmbito e, finalmente, contém uma explicação sobre os métodos e instrumentos a serem utilizados na implementação do programa.

A estimativa feita a respeito dos custos de implementação da Agenda 21 chegava a 561 bilhões de dólares ao longo de 7 anos. Do total, 80% seria de responsabilidade dos governos dos países

desenvolvidos, enquanto os valores anuais da cooperação internacional chegariam a 125 bilhões de dólares (RELATÓRIO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA, 1993).

Com a finalidade de clarificar melhor o que seja a Agenda 21, retomaremos brevemente cada seção com seus principais capítulos. A seção I trata das dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável; seus principais temas são: cooperação internacional, políticas nacionais para acelerar o desenvolvimento sustentável nas nações em desenvolvimento, combate à pobreza, mudança de padrões de consumo, dinâmica e sustentabilidade demográficas, proteção e promoção da saúde, desenvolvimento de estabelecimentos humanos, integração do meio ambiente e do desenvolvimento no processo decisório.

O capítulo que trata da cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento, estabelece um novo conceito nas relações internacionais, o da "nova parceria global", onde todos os Estados devem participar de modo ativo e contínuo para a promoção de uma economia mais eqüitativa e eficiente. De acordo com o documento aprovado, isso somente será alcançado se o desenvolvimento sustentável for promovido através da liberalização do comércio, da compatibilização entre comércio e ecologia, se os países em via de desenvolvimento obtiverem recursos financeiros, com o estímulo de políticas macroeconômicas que conduzam ao desenvolvimento sustentável.

No capítulo que trata da questão da pobreza, a solução apresentada para o problema é muito complexa, devido à própria diversidade das situações e das origens do fenômeno. Por isso foi proposto que os países que possuem esse tipo de problema devem promover programas nacionais específicos com o apoio internacional.

É no capítulo sobre as mudanças dos padrões de consumo que se encontram as propostas básicas para a criação de conceitos adequados à idéia do desenvolvimento sustentável. Isto implica reformulação dos valores até hoje prevalecentes no tocante a consumo e desenvolvimento.

Outro capítulo relevante é o que se refere à inclusão do tema ambiental e do desenvolvimento dentro dos processos decisórios. Reconhece-se a importância dessa inclusão para a sustentabilidade econômica. Com isso ficaria reforçado o papel das agências nacionais que lidam com o meio ambiente, atribuindo-lhes papel central dentro das políticas públicas nacionais.

A seção II refere-se à conservação e à gestão dos recursos naturais, incluindo planejamento e gestão dos solos, à proteção dos ecossistemas montanhosos e à promoção de uma agricultura sustentável.

A seção III é dedicada ao fortalecimento do papel dos grupos sociais na implementação do desenvolvimento sustentável.

A seção IV, a última, está voltada ao estabelecimento de mecanismos de implementação da Agenda 21. O principal instrumento para a realização da Agenda são os recursos financeiros. Esta foi uma das questões mais polêmicas da Conferência, porque dividia seus participantes em dois grupos: os países ricos, que resistiam à idéia de aumentar o montante de recursos a fundo perdido e os financiamentos para os demais países, e as nações pobres que pressionavam por um aumento (RICUPERO, 1993).

Apesar das posições discordantes, chegou-se a um acordo para a fixação de um limite temporal, o ano 2000, para que os países ricos alcancem o objetivo, que se tornou reiterado compromisso de destinar 0,7% de seu PNB em ajuda aos países pobres.

A questão da tecnologia, do seu repasse e utilização, foi considerada de forma mais detalhada no texto da Convenção sobre Biodiversidade. Este foi outro tema que gerou muita polêmica, tanto nas reuniões preparatórias como durante a própria Conferência. Isto porque essa discussão visava estabelecer como se daria o acesso aos recursos naturais e aos seus princípios ativos. A Convenção, apesar das pressões, reconheceu o uso soberano desses recursos por parte dos países onde eles se encontram.

Hoje podemos reafirmar que os temas tratados durante a ECO-92 foram de muita importância para os países em desenvolvimento. Apesar disto, estes países ainda não puderam implementar em larga escala os acordos. Os repasses de recursos a fundo perdido, os investimentos e os financiamentos exigem contrapartida e, sobretudo, as condicionalidades externas dificultam, em casos como o brasileiro, a aceleração da implementação de projetos.

ECONOMIA AMBIENTAL

Discutiremos agora a relação entre economia e meio ambiente. Não se trata de uma análise exaustiva, trataremos as relações entre estes dois temas na busca de verificar quais os fundamentos conceituais que poderiam justificar uma maior alocação de recursos para a preservação. As perspectivas que surgirão têm valor tanto no plano das alocações nacionais quanto no plano das transferências entre países. Estamos, na verdade, preocupados sobretudo com um problema: como a relação entre economia e meio ambiente tem sido entendida da década

de 60 para cá. Assim, pode-se apontar neste período 3 posições principais. A título de ilustração, tomaremos 3 autores como representantes dessas posições mais gerais: Richard Coase, A.C. Pigou e Mark Sagoff¹.

Coase (COASE, 1961) vê o fato dos recursos naturais serem "bens públicos", que não podem ser apropriados por ninguém em particular, como a raiz do que se considera "falhas" do mercado. Na verdade, para Coase, o problema parece estar mais nos recursos naturais que no mercado. Como ninguém pode ser excluído dos possíveis benefícios provenientes da preservação do meio ambiente, quer pague ou não por eles, também é difícil encontrar quem esteja especialmente interessado em geri-lo e protegê-lo. Resulta daí que as vantagens provenientes da conservação ambiental não são divisíveis nem passíveis de serem apropriadas por uma pessoa em particular.

Portanto, aqueles que são favorecidos pela conservação da natureza podem ser considerados num certo sentido como *free riders*. As conseqüências de tal situação podem ser sentidas a partir de um exemplo específico, no caso, as florestas tropicais. A sua conservação é um problema de interesse mundial, mas, por a maior parte dos afetados consistir em *free riders*, há, como nota Gillis (GILLIS, 1991), pouco incentivo para que paguem por sua preservação.

De qualquer forma, pode-se afirmar que para Coase é a ausência de direitos de propriedade que impede a utilização do mecanismo do mercado no caso da natureza. Conseqüentemente, por estar "fora do mercado" o gerenciamento racional do meio ambiente é dificultado. Em compensação, para ele, quando direitos de propriedade forem estabelecidos, os agentes econômicos poderão realizar uma alocação econômica eficaz dos recursos naturais. Dessa maneira, o poluidor poderá comprar o direito de poluir, ou, ao contrário, a vítima da poluição poderá pagar para que não haja poluição. A solução preconizada por Coase é, portanto, a extensão do mercado privado através da criação de novos mercados (SENECA e TAUSSIG, 1974), ou mais simplesmente, a "privatização dos bens ambientais" (GREDILLA, 1974, pág. 23).

Uma forma específica de viabilizar um procedimento similar ao preconizado por Coase, é o de se estabelecer bônus de poluição. Se avaliaria o limite de poluição que o meio ambiente suporta, criando-se, a partir daí, certificados que poderiam ser vendidos para as firmas que causam danos à natureza. A vantagem que tal maneira de agir ofereceria, é que seria possível limitar a poluição a uma escala definida (BRUSEKE, 1993).

¹ A maneira como lidaremos com estes autores não será inteiramente fiel. Ou melhor, nos utilizaremos deles mais como tipos ideais capazes de caracterizar as diferentes posições. Dessa forma, haverá uma certa "caricaturização" de suas teses.

Barde (BARDE, 1991) critica de forma contundente as posições de Coase. Diz que são irrealistas, já que negociações entre poluidores e vítimas da poluição são casos isolados. Além do mais, mesmo que negociações ocorressem, por a poluição ser um fenômeno complexo que envolve diferentes agentes econômicos, teriam um custo muito elevado. Outra crítica que se pode fazer a Coase é que é difícil em muitos casos identificar as partes que participariam da negociação, já que por vezes não é fácil ter clareza quanto a quem é o poluidor e quem é a vítima da poluição. Por exemplo, no caso da poluição do automóvel, quem deve ser responsabilizado, o fabricante ou o proprietário do carro? Não se pode esquecer também que a compensação das vítimas pode ter efeitos perversos, servindo até mesmo para estimular a poluição. Além dessas críticas, pode-se assinalar que o mecanismo de livre negociação, que Coase preconiza, se daria entre desiguais (poluidores e vítimas da poluição), o que poderia servir para legitimar e perpetuar o atual *status quo*. Mas ainda mais grave é que se seguíssemos o que Coase defende, "cairíamos na primazia total do indivíduo frente à sociedade e, em especial, na soberania do poder monetário" (GREDILLA, 1974, pág. 23).

Posição diferente da de Coase tem aqueles que se identificam com as teses do economista inglês A.C. Pigou, que é dos primeiros a desenvolver, já em 1920, o princípio da externalidade negativa (sem usar este termo). Lipietz define externalidades como "efeitos de uma transação comercial da qual são vítimas terceiros não envolvidos pela transação" (LIPIETZ, 1991), pág. 311)².

Assim, uma indústria, por exemplo, paga por seus custos internos de produção, mas não por seus custos externos. Não deixa de ser natural, portanto, que os homens, que segundo a teoria econômica neoclássica são agentes racionais motivados por interesses próprios, venham a agir para externalizar seus custos privados para toda sociedade. O que evidencia a divergência entre custo privado e custo social da atividade econômica.

Pode-se, entretanto, entender externalidade num sentido mais genérico do que este, que é como a economia normalmente a entende. O segundo sentido de externalidade a aproxima de certa forma da noção de bem público. Segundo ele, os recursos naturais por não possuírem um valor monetário estão fora, são externos, à esfera econômica, já que não podem ser trocados no mercado. O que faz com que se possa "interpretar o fenômeno da externalidade ambiental em termos de utilização gratuita dos recursos" (BARDE, 1991, pág. 49). Conseqüentemente, já que

² Nota-se, contudo, que externalidade pode ser tanto positiva, quando acarreta em benefícios indiretos a terceiros, como negativa, quando danos indiretos são causados a terceiros.

É possível também aproximar o conceito de bem público como discutido por Coase da idéia de externalidade. Nessa perspectiva, se considera as externalidades como conseqüências de direitos de propriedade incompletos, com os bens públicos sendo mesmo casos limites de externalidade (SENECA e TAUSSIG, 1974).

não se paga pelos bens que se utiliza, não haveria grandes constrangimentos visando limitar seu consumo.

A diferença entre esse enfoque e o do Coase estaria, portanto, na ênfase que este autor dá ao fato dos recursos naturais serem propriedade de todos ou de ninguém, enquanto que a posição derivada, num certo sentido, de Pigou prestaria mais atenção à situação não monetária da natureza. Como diz Pigou, "apesar de não haver uma fronteira precisa entre bem estar econômico e não econômico, o teste da possibilidade de existência de uma medida monetária serve suficientemente bem para estabelecer uma distinção grosseira (entre os dois)"(PIGOU, 1950, pág. 11).

De qualquer forma, segundo alguns economistas, pode-se corrigir esse problema integrando fenômenos não monetários à esfera econômica através da internalização de seus custos. Preços hipotéticos seriam criados para esses bens não econômicos que são os recursos naturais num mercado fictício sem externalidades (IBASE, 1993).

Isto seria possível com a utilização da mais comum das técnicas de valoração em situações não mercantis, a valoração contingente (VC) (BARDE e PEARCE, 1991). Simplificando, pode-se dizer que a VC se dá através da determinação do que os agentes econômicos estariam dispostos a pagar pela conservação de um ativo ambiental.

A partir daí, o Estado poderia intervir, taxando deseconomias externas. Assim, seria possível para os agentes econômicos, finalmente, ter um comportamento racional em relação ao meio ambiente. Mais uma vez, Pigou deixa claro por que a intervenção estatal é justificada no caso da proteção ambiental: "há um acordo amplo que o Estado deve proteger em algum grau o interesse do futuro contra os efeitos de nosso gasto (*discounting*) irracional e nossa preferência por nós mesmos ao invés das gerações futuras" (PIGOU, 1950).

Mas pode-se criticar o conceito de internalização de custos por causa de sua imprecisão. "Qualquer medida que leve a que as unidades produtivas incrementem seus custos como meio de procedimento à substituição de técnicas ambientalmente predatórias deve ser considerada, *strictu-sensu*, como um procedimento de 'internalização de custos ambientais'" (IBASE, 1993, pág. 2). Assim, entrariam nessa categoria desde a utilização de taxas e impostos ambientais até avaliações monetárias de impactos ambientais, ou até mesmo, formas de distribuição internacional de custos.

Segundo o Ibase, entretanto, são dois os procedimentos mais comumente considerados como internalização de custos: a valoração econômica dos recursos naturais e a utilização de instrumentos de mercado na proteção ao meio ambiente. A existência desses dois sentidos de internalização de custos, um mais amplo, o outro mais específico, não deixa de ser parecido com o que ocorre com o conceito de externalidade. Neste texto o Ibase defende que só se entenda por internalização de custos o sentido mais restrito do termo, que está ligado ao campo das práticas sociais concretas. Já valoração econômica remete ao campo teórico e metodológico.

Mas mesmo o sentido mais restrito, o da utilização de instrumentos de mercado, enfrenta dificuldades que são basicamente de duas ordens. Há problemas aparentemente "técnicos", já que é difícil valorar processos ambientais incertos e heterogêneos, e existem também problemas mais caracteristicamente políticos, de encontrar fontes para legitimar os valores econômicos que se quer utilizar.

Um dos mecanismos mais importantes desenvolvidos para que se corrija a situação de gratuidade dos recursos naturais a que se fez alusão anteriormente, é o princípio do poluidor paga (PPP). O PPP é uma forma específica de internalização de custos, onde os poluidores, não as vítimas da poluição, realizam a operação de internalização de custos. Dessa forma, o meio ambiente pode se tornar compatível com a esfera econômica. É possível pensar na utilização do PPP a nível internacional, porém, sua aplicação, que já é complicada no espaço do Estado-Nação, é ainda mais difícil em todo planeta, com os *free riders* sendo legião. É óbvio que se aplicado este princípio no plano global, os custos recairiam mais sobre os países ricos, maiores consumidores de recursos naturais e maiores emissores de gases tóxicos.

De qualquer maneira, este princípio pode ser utilizado para a conceituação das transferências internacionais de recursos para os países pobres, histórica e concretamente menos responsáveis pela deterioração ambiental. Também pode ser importante para a fundamentação das *debt-for-nature-swaps*, na medida em que indiretamente subentendem uma responsabilidade dos credores internacionais no fenômeno da degradação ambiental de países devedores. A isto deve-se acrescentar o conceito de benefícios futuros. A proteção ambiental é necessária para economizar futuramente gastos adicionais, que se tornarão inevitáveis, para a restauração do ambiente deteriorado. Isto porque, ao não haver esta restauração, haverá incalculáveis prejuízos ao conjunto das condições humanas (economia, qualidade de vida, etc.).

Mas a tese de que a degradação ambiental é resultado de "falhas do mercado" é passível das mais diferentes críticas. Possivelmente, a mais comum seja aquela segundo a qual, esta postura implica em que só em certos casos atípicos o mercado é incapaz de garantir as condições para que se

maximize a satisfação dos indivíduos e se aloque eficientemente recursos escassos (BARDE, 1991; IBASE, 1993). Portanto, só nesses casos a intervenção estatal seria legítima.

De forma mais ampla, a terceira posição sobre a relação entre economia e meio ambiente também critica as duas primeiras por serem representativas do que considera ser o imperialismo explicativo da economia. Os seus defensores argumentam que não se pode reduzir a complexa realidade humana a relações mercantis.

Além do mais, há uma série de questões não resolvidas quando se quer "dar preços" aos recursos naturais. Quem irá decidir o que incluir e quem calculará seu valor monetário? Podem os custos ser determinados equitativamente? Dar preço a alguma coisa é compatível com seu valor, já que a monetarização é uma arte nova e inexata (DAWKINS, 1993)?

Num enfoque mais amplo, Sagoff defende o que chama de regulação social como instrumento mais adequado que a regulação econômica no gerenciamento do meio ambiente. Por trás de cada uma das formas de regulação estaria, de acordo com este autor, uma maior preocupação com certos valores: eficiência na alocação de recursos para a produção de bens e serviços necessários num caso, e justiça na distribuição da riqueza necessária para se comprar esses bens e serviços no outro. Assim, enquanto a regulação econômica interessa-se sobretudo pela eficiência, em, por exemplo, tornar uma indústria competitiva, a regulação social quer realizar o que considera como sendo justiça, tem propósitos redistributivos e de assegurar que bens e serviços recebam seu "preço justo". A regulação social tem suas raízes na corrente de pensamento que tem em Raw seu principal expoente.

Segundo Sagoff, o meio ambiente deve ser encarado sob a ótica da regulação social, já que os seus "problemas são principalmente morais, estéticos, culturais e políticos" (SAGOFF, 1988, pág. 6). O autor baseia seu argumento num jogo de oposições em quatro situações distintas: cidadão X consumidor; valores X referências; interesses públicos X interesses privados; virtudes X métodos.

Sagoff assinala que os indivíduos desempenham diversos papéis sociais que muitas vezes são conflitantes entre si. Como cidadãos, estão preocupados com o bem estar comum e não com seu interesse próprio. No papel de consumidores, em compensação, o que os interessa são seus interesses egoístas. A distinção não é nova, é basicamente a mesma que faz Marx entre o cidadão e o burguês em "A Questão Judaica". Assim, de um lado, está o membro da comunidade política, o cidadão, que tem como principal motivação para suas ações a virtude republicana da qual falava Montesquieu, que consiste justamente em colocar os interesses coletivos acima dos

particulares. Do outro lado está o consumidor, participante do mercado, que racionalmente tenta tirar o maior proveito individual possível dos bens e serviços que lhe são oferecidos.

De qualquer forma, o que defende Sagoff é que a regulação que deve ser aplicada ao meio ambiente deva refletir valores comunitários que são expressos através de processos políticos e não preferências particularistas que aparecem no mercado. Esses valores comunitários se refeririam ao que o autor chama de um acordo intersubjetivo, em que os participantes dariam maior ênfase ao "nós" que ao "eu" individual, o que não deixa de lembrar a vontade geral de Rousseau, diferente da vontade de todos, simples soma de vontades individuais. Pensando a política internacional para o meio ambiente, poderíamos transladar o conceito, pensando que este ponto da agenda estimula, eventualmente, a formação de uma vontade geral, com características supranacionais, como vimos nas partes anteriores deste texto.

Em relação à distinção entre preferências e valores, Sagoff nota que, de acordo com Watson, há uma diferença entre os sistemas motivacionais e valorativos das pessoas. De qualquer forma, preferências fazem com que as pessoas ajam. Mas algumas dessas preferências, os valores, se referem especificamente a um julgamento que se faz em determinadas circunstâncias sobre o que é bom ou certo.

De acordo com Sagoff, no caso do meio ambiente, deve-se considerar diretamente os valores dos cidadãos, ao invés de se tentar mensurar a disposição que teriam para pagar por danos ambientais através do estabelecimento de preços. Haveria nessa operação mesmo um "erro categórico", já que se tentaria pensar em convicções e crenças objetivas quando o problema é de desejos subjetivos.

Sagoff acredita também que é possível distinguir entre concepções de governo republicanas e pluralistas. O nosso problema seria, portanto, de determinar qual dessas concepções é mais adequada para orientar políticas ambientais.

A visão republicana, que estaria associada a Madison e aos Federalistas, reconheceria a existência de uma diferença entre a ação do indivíduo e do cidadão e veria as preferências não como fatores exógenos, mas como o próprio resultado do processo político. Por outro lado, os pluralistas veriam a política como uma mediação entre grupos que buscam o interesse próprio numa situação de recursos sociais escassos, com as preferências aparecendo como elementos exógenos. Daí surge uma oposição entre a idéia que o administrador deve ele próprio deliberar ou simplesmente realizar um balanceamento de interesses. A distinção é simplista, mas não é difícil de imaginar com qual das posições Sagoff mais simpatiza, naturalmente, a primeira. Isto no

plano internacional significaria a existência de uma autoridade supranacional com a responsabilidade de tomar as decisões necessárias à preservação ambiental da Terra.

Sagoff se apoia em Rolty para afirmar que existem dois sentidos para a palavra racional. Racional, segundo este autor, pode tanto significar "civilizado" como "metódico". Uma atitude racional não está, portanto, necessariamente associada a um método ou a uma teoria, já que pode se referir também à virtude do bom senso. Argumenta Sagoff que nas políticas públicas se deve procurar o primeiro sentido da palavra racional, se preocupando com problemas práticos, não teóricos.

Por fim, Sagoff defende, em "The Economy of the Earth", uma tese negativa e outra positiva.

A negativa é que "as falhas do mercado não são a base para a regulação social", já que o que pode ser "eficiente" de um ponto de vista econômico, talvez seja intolerável éticamente. É exemplo de uma situação de tal tipo as condições de trabalho que existiram durante a Revolução Industrial. Podia-se com elas ter ganhos econômicos fabulosos, que, porém, não as tornavam moralmente aceitáveis.

A tese positiva é que a "regulação social expressa o que acreditamos, o que somos, o que defendemos como nação, não simplesmente o que queremos como indivíduos" (SAGOFF, 1988, pág. 16 e 17). Não é difícil entender o que Sagoff quer dizer. Como já vimos, o autor acredita que a regulação social deve refletir valores públicos que são escolhidos coletivamente num ideal que pode ser chamado de republicano.

De forma similar, o Ibase diz que "a preservação do equilíbrio dos ecossistemas se constitui (...) como um bem público que só poderia ser regulado na esfera política, à luz do interesse coletivo, caracterizado por processo democrático de legitimação" (IBASE, 1993, pág. 7). Portanto, a economia neoclássica transformaria o conflito, problema político, em uma transação econômica, problema político resolvido (IBASE, 1993). No caso de se "dar preços" aos recursos naturais pode-se argumentar que a determinação de que custos incluir e a que preço é necessariamente uma escolha política (DAWKINS, 1993).

As duas primeiras atitudes sobre a relação entre economia e meio ambiente são também passíveis da crítica que Gorz faz à *expertocracia*. Seriam elas, segundo este autor, antipolíticas, não romperiam com o industrialismo e com a razão instrumental. Estes tipos de considerações possuiriam, porém, ao menos uma "vantagem": não exigiriam mudanças "nas mentalidades, valores, motivações ou interesses econômicos dos atores sociais" (GORZ, 1993, pág. 36). Pelo

contrário, se aceitaria os indivíduos como realmente são ou, ao menos, como são em nosso período histórico. Além do mais, tudo seria mais fácil, já que não seriam os indivíduos que determinariam como seria a regulação econômica e ambiental, no plano nacional e internacional, mas técnicos oniscientes.

Resumindo as 3 diferentes teses sobre a relação entre economia e meio ambiente, pode-se dizer que os defensores das duas primeiras posições têm em comum o fato de reconhecerem que o meio ambiente não pode deixar de ser influenciado pela economia. Divergem quanto ao papel que o Estado deve desempenhar na proteção ambiental. Enquanto que os que se reconhecem como fazendo parte da primeira perspectiva encaram as livres forças do mercado como capazes de quase que por si só chegar a acordos, os que se identificam com a segunda posição acreditam que a intervenção estatal é necessária em certos casos para corrigir as "falhas" do mercado e garantir a conservação dos recursos naturais.

A terceira atitude é bastante diversa. Os seus proponentes defendem a tese de que a esfera econômica nada tem a fazer nos domínios da natureza. Esta possuiria valores "intrínsecos" ou "implícitos" que os homens deveriam ser obrigados a respeitar (TURNER, 1991).

Um ponto, contudo, objetivamente aproxima os defensores das 3 teses. Todos, de uma forma ou de outra, parecem reconhecer que a ação do Estado é necessária quando se lida com o meio ambiente. Isto é relativamente claro no que diz respeito às duas últimas posições, já que tanto aqueles que encaram a natureza como uma externalidade como os que a vêem como um valor intrínseco, defendem a intervenção direta do Estado para garantir a conservação do meio ambiente. Mas mesmo na argumentação de liberais como Coase, está implícita a idéia de que o Estado deve agir indiretamente, já que ele é o único capaz de criar o ordenamento jurídico capaz de coordenar a conduta humana naquilo que se relaciona com a natureza. Dessa forma, em poucas palavras, "é o Estado que estabelece as regras do jogo ou normas de comportamento às quais se devem ajustar os cidadãos"(GREDILLA, 1974, pág. 24 e 25).

Implicações das diferentes posições

Podemos aproximar as três posições que identificamos sobre a relação entre economia e meio ambiente das quatro visões globais sobre o mesmo problema que Turner discute.

Recapitulando: vimos em Coase uma posição próxima do liberalismo que defende uma livre negociação entre poluidores e vítimas da poluição para que se chegue a acordos que solucionem problemas ambientais; em Pigou encontramos uma atitude favorável à intervenção estatal para

corrigir eventuais "falhas" do mercado e, assim garantir a preservação do meio ambiente; em Sagoff percebemos uma denúncia do imperialismo explicativo da economia e uma defesa da tese que a natureza, como um "valor intrínseco", deve ser objeto de deliberações políticas. Turner, por sua vez, fala nas seguintes visões globais (1) orientada para o desenvolvimento dos recursos e crescimento, (2) de tutela dos recursos e crescimento controlado, (3) de conservação de recursos e crescimento limitado, (4) preservação extrema que prevê um crescimento zero. Cada uma dessas posições revelaria, por sua vez, uma ética particular, antropocêntrica ou ecocêntrica (TURNER, 1991), cada uma com diferentes graduações.

Poderíamos dizer que a posição de Coase se identifica com a primeira visão global que Turner discute. Percebe-se nela uma ética utilitarista e antropocêntrica, que revela, no fundo, uma visão meramente instrumental do meio ambiente. No caso do valor dos bens naturais, acredita-se que eles devem refletir a preferência dos indivíduos por sua conservação. Esta visão global revelaria também, de acordo com Turner, uma atitude de crença no crescimento, encarando-se as gerações futuras como mais capazes de enfrentarem os problemas ambientais que nós.

A segunda posição, a de Pigou, se aproxima bastante da segunda visão global de Turner. O primeiro modelo é encarado como pouco flexível, devendo-se incorporar o conceito de justiça intergeracional. Mesmo que se abra espaço para valores não utilitaristas, a ética que o rege não deixa de ser antropocêntrica.

Por fim, a posição de Sagoff é basicamente a mesma da quarta visão global de Turner, que o autor chama também de ecologia profunda. Prevaecem nela valores não utilitaristas, seguindo-se um modelo bio-ético. Como aponta Gredilla, a perspectiva dos ecologistas profundos parece estar bastante afastada da tradição judaico-cristã dominante no Ocidente, segundo a qual, o homem é o centro da natureza. Desde Descartes e com o racionalismo em geral, esta atitude antropocêntrica, como vimos, tem sido acentuada. Gredilla sugere que a posição dos ecologistas profundos seria a de algum tipo de panteísmo. Mas talvez se possa dizer, simplesmente, que o *ethos* desses ambientalistas está bastante próximo de certas formulações do romantismo que já em Rousseau denunciava as "falsas luzes da civilização" que negam a natureza³.

De qualquer forma, mesmo que se reconheça que a esfera econômica jamais será inteiramente compatível com a esfera ambiental, sugerimos que pode-se defender uma coexistência pacífica entre as duas lógicas que as regem. Até por que, num certo sentido weberiano, não se deve inferir

³ Não é certo, entretanto, que Rousseau seja um romântico. Na verdade, também pode ser considerado como o criador da idéia moderna de razão que une pensamento à ética, teoria à ação (CASSIRER, 1954). Kant chegou mesmo a afirmar que Rousseau realizara no campo da moral uma obra comparável à que Newton fez na física.

que as esferas de valor não se influenciam mutuamente. A realidade é que as esferas de valor não existem em estado bruto no mundo sensível, constituindo apenas uma construção teórica, tipos ideais que expressam o que há de mais distintivo e característico em diferentes realidades e fenômenos. O conflito entre as esferas de valor não deixa, todavia, de refletir uma tendência real.

O que não impede, conseqüentemente, que seja possível que a esfera econômica e ambiental se reforcem mutuamente (BARDE, 1991). Além do mais, a atitude oposta de ver o meio ambiente como um valor em si só, tem sido até o momento incapaz de impulsionar políticas públicas que garantam a conservação da natureza (BARDE e PEARCE, 1991; PEARCE, 1991). Em contraste, assumindo uma posição mais pragmática, talvez se possa utilizar o mecanismo do mercado, que por sua vez exige forte intervenção do Estado, até mesmo para proteger o meio ambiente. Alguns dos impasses atuais relativos às transferências internacionais de recursos estão intimamente ligados às diferentes interpretações do valor do meio ambiente. Partindo da consideração ética deste valor, as políticas internacionais terão de algum modo de se valer de mecanismos contábeis. A existência destes mecanismos pode ser utilizada favoravelmente aos países pobres, particularmente pelo Brasil. Isto é, faz-se necessário introduzir no debate internacional a valoração dos custos atuais e futuros que a não preservação implicará para todos os Estados e toda a humanidade.

No caso, não se trata de querer dar valor ao meio ambiente em si, posição que corretamente pode chocar a alguns, mas de tentar valorar monetariamente as preferências que os indivíduos podem ter em relação ao seu uso (PEARCE, 1991), considerando os interesses das futuras gerações. Por fim, pode-se argumentar, como faz Barde, que proteger o meio ambiente é igualmente gerí-lo, o que garante um certo papel para a economia nessa tarefa. Assim, "mesmo que a valoração monetária seja conceitualmente reducionista, tecnicamente difícil, politicamente delicada, ela estabelece um ponto de passagem obrigatório se se aceita que o meio ambiente, recurso raro, não pode escapar ao princípio fundamental da economia: lutar contra a escassez e assegurar arbitragens entre necessidades múltiplas e concorrentes"(BARDE, 1991, pág. 31).

As florestas tropicais são um bom exemplo de como há, além da oposição entre valores econômicos e valores sociais, também um conflito entre diferentes valores econômicos (BARBIER, 1991; GILLIS, 1991). No caso, a oposição é entre o valor econômico da madeira e da terra destinada à pastagem e o valor econômico dos produtos não madeireiros da floresta e da proteção do solo e das águas.

Contudo, devido ao fato que o retorno econômico proveniente da destruição da floresta é mais imediato, bastante tangível e de fácil mensuração, enquanto que é mais difícil determinar os

benefícios resultantes de não se mexer nos ativos naturais, o conflito econômico tem sido em parte resolvido em favor do primeiro tipo de valor econômico. A análise do caso da Indonésia, todavia, faz com que Gillis conclua que o retorno econômico resultante do não desmatamento pode ser maior do que o proveniente do desmatamento.

Tentamos demonstrar como tem sido tensa a relação entre o que se pode chamar de esfera ambiental e a esfera econômica. Mas vimos que, apesar de tudo, um certo relacionamento entre as duas esferas tem existido. O que não poderia ser diferente, já que economia e meio ambiente não têm nem mesmo a escolha de não se influenciarem.

Vimos também que o debate que se tem desenvolvido desde a década de 60 sobre o tema tem girado em torno de 3 posições principais, (a) a liberal, de defender uma livre negociação entre aqueles envolvidos nas interfaces entre economia e meio ambiente para que eles por si só cheguem a acordos para resolver possíveis problemas; (b) a postura parcialmente intervencionista de considerar que externalidades ambientais negativas devem ter seus custos internalizados através da ação do Estado; (c) a concepção dos ecologistas profundos de que o meio ambiente possui valores intrínsecos, capazes de por si só justificar sua conservação.

A nós, por contribuírem em diferente medida à fundamentação de uma política internacional para o meio ambiente, interessam em especial as duas últimas posições. No caso da última postura, ela nos fornece críticas mordazes, muitas vezes verdadeiras, sobre como se tem entendido o relacionamento entre economia e meio ambiente. Entretanto, como têm apontado os defensores da concepção liberal, ela tem sido incapaz, até o momento, de ir além das críticas e propor políticas alternativas que sejam verdadeiramente viáveis, apesar de ter influenciado positivamente o debate internacional. Assim, a posição parcialmente intervencionista tem ao menos sabido intervir sobre a realidade e auxiliar na minoração da degradação ambiental.

Por tudo isso, acreditamos que aqueles que estão preocupados com a conservação da natureza devem estar preparados para abraçá-la, mas de uma maneira crítica, sendo capazes de levar em conta as considerações dos ecologistas profundos. Esta atitude talvez pareça excessivamente pragmática, mas é, na verdade, a única possível se se quer ser realmente efetivo e evitar a destruição do meio ambiente. Além disso, fornece parte dos instrumentos analíticos necessários à modificação de posturas egoístas de Estados e grupos sociais, possibilitando avanços nas políticas cooperativas.

Dessa forma, talvez possamos, ao combinar estas concepções, nos servir do que há de melhor nelas. É possível que, orientados pelo parcial intervencionismo da segunda posição, sejamos

capazes de agir, mas sempre levando em conta valores mais importantes que são os que nos devem inspirar. O que não deixa de ser natural, se considerarmos que a relação entre economia e meio ambiente deve seguir os ditames de uma ação racional quanto a fins que encontram sua motivação fora dela.

Às vezes encontramos aproximação entre os favoráveis a cada uma das posições do embate a que acabamos de fazer referência. Defensores de um parcial intervencionismo na relação entre economia e meio ambiente tendem a ser favoráveis ao desenvolvimento sustentável, enquanto que os ecologistas "profundos", em geral, defendem o crescimento zero juntamente com uma mudança no estilo de vida da humanidade. Em algumas circunstâncias nota-se a formação de uma aliança entre os ambientalistas profundos e setores dos países desenvolvidos interessados num congelamento do atual *status quo*. Isto muitas vezes apoia-se numa percepção das sociedades dos países ricos de que a responsabilidade pela degradação estaria apenas ou sobretudo nos países pobres.

Mesmo assim, acreditamos que é difícil tomar posição diante do debate travado em torno de se o crescimento deve ser interrompido ou se é possível buscar alguma forma de desenvolvimento sustentável. Estas atitudes são em grande parte o resultado de diferentes avaliações que se fazem sobre até que ponto a Terra poderá suportar qualquer desenvolvimento. Certamente posições mais fundamentadas dependem do desenvolvimento científico e social. Nós preferimos acreditar que a engenhosidade humana ainda é capaz de resolver os problemas com que se defronta e, dessa forma, criar as condições para que o desenvolvimento sustentável seja atingido. Isto sem desconhecer que os entraves à cooperação postergam estas condições.

POLÍTICAS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS E O BRASIL

Os recursos dos países desenvolvidos destinados a projetos ambientais foram crescentes na década de 80, alguns revertendo, por ano, ao meio ambiente, mais do que a renda de muitos países em desenvolvimento. A Tabela 1 apresenta os valores destinados à preservação ambiental pelos países desenvolvidos no ano de 1990.

TABELA 1

País	% do PIB	Valor Investido em 1990 (US\$)
Estados Unidos	0.19	10,166 milhões
Japão	0.31	9,069
França	0.55	6,671
Alemanha	0.42	6,320
Itália	0.32	3,395
Grã-Bretanha	0.27	2,647
Holanda	0.94	2,592
Canadá	0.44	2,470
Suécia	0.90	2,012
Noruega	1.17	1,205
Dinamarca	0.93	1,171
Austrália	0.34	955
Bélgica	0.45	889
Finlândia	0.64	846
Suíça	0.31	750
Áustria	0.25	394
Nova Zelândia	0.22	93
Irlanda	0.16	57

Fonte: Banco de Dados "Pinheiro Neto Advogados", São Paulo

Os relatórios do Banco Mundial (BIRD) sobre as políticas ambientais internacionais dos últimos anos têm ressaltado ser possível arcar com os respectivos custos, seja pela maior eficiência econômica que propiciam, seja em outros casos, pelos efeitos benéficos aos ambientes comuns. Isto é, pressupõe-se que os benefícios diretos e indiretos determinam resultados economicamente viáveis. Tais relatórios supõem que boas políticas ambientais geram rendimentos econômicos correspondentes.

Estudos desenvolvidos no Brasil, entre outros os do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), têm salientado que estratégias estritamente nacionais, ações públicas e de mercado, são limitadas em termos financeiros e ecológicos e não darão conta da amplitude dos problemas colocados na agenda. Em decorrência disto, as conclusões acentuam a importância da atuação da comunidade internacional através de mecanismos de mercado e extramercado, como os acordos de cooperação e compensações internacionais, que garantam a sustentabilidade dos ecossistemas nacionais.

Para a implementação deste objetivo há dificuldades de todas as ordens: dissenso acerca dos problemas e soluções ou a respeito das responsabilidades pela execução de políticas ambientais. A questão ambiental, no que se refere aos investimentos internacionais para o Brasil, pode ser vista positivamente, como um potencial fator de mobilização de recursos financeiros e tecnológicos para as políticas ambientais nacionais. Isto devido à importância do país no ecossistema planetário. Por outro lado, pode também ter aspectos negativos, na medida em que os condicionamentos ambientais no setor do comércio poderão fazer-se sentir para produtos de exportação. No que se refere a financiamentos para projetos de desenvolvimento, as condicionalidades existentes limitam os recursos a projetos considerados adequados pelos órgãos financiadores multilaterais ou de outros países.

No limite, o debate internacional sobre políticas ambientais coloca a seguinte questão: como distribuir o ônus da preservação ambiental entre os diversos países da comunidade mundial? Hoje, esta questão está longe de ser resolvida.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, como vimos, foi um ponto de inflexão no debate internacional a respeito dos investimentos em projetos ambientais. A perspectiva antes da Conferência era a de que seriam acertados acordos que movimentariam de US\$ 5 a 10 bilhões em 1992. Os países desenvolvidos formalizariam o compromisso de contribuir com 0,7% do PNB para o programa de ajuda oficial para o desenvolvimento (ODA). De acordo com as estimativas do secretário geral da Conferência, Maurice Strong, seriam necessários US\$ 125 bilhões, até o ano 2000, para se efetivarem todos os programas de desenvolvimento sustentável apresentados à Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A Tabela 2 apresenta a porcentagem do PNB que os países industrializados têm destinados à ODA. A média dos últimos 20 anos tem se mantido constante, na faixa dos 0,3% anualmente. Alguns países nórdicos e a Holanda ultrapassaram a meta de 0,7%.

TABELA 2

ODA dos Industrializados como Porcentagem do PNB

PAÍS	1970	1980	1989
Noruega	0,33	0,90	1,04
Suécia	0,41	0,85	0,97
Holanda	0,60	0,90	0,94
Dinamarca	0,40	0,72	0,94
Canadá	0,41	0,47	0,44
Austrália	0,59	0,52	0,38
Japão	0,23	0,27	0,32
Grã-Bretanha	0,42	0,43	0,31
EUA	0,31	0,24	0,15
Média	0,33	0,35	0,32

Fonte: The Earth Summit's Agenda for Change, Center For Our Common Future, Genebra, 1993

A execução da Agenda 21 pressupunha, de 1993 a 2000, recursos de aproximadamente US\$ 561 bilhões, distribuídos entre inúmeras atividades necessárias à proteção ambiental (pobreza, assentamentos, deflorestação, água, resíduos sólidos, agricultura, educação etc.).

Ao final da Conferência os compromissos para alcançar esta cifra estavam longe de serem atingidos. O depoimento de Ricupero demonstra a parcial frustração com os resultados obtidos. "Em todas as listas de fracassos da UNCED, a fraqueza dos compromissos financeiros comparece de maneira proeminente ao lado da rejeição de metas obrigatórias para a redução de emissão de gases no clima, da recusa americana em assinar a Convenção da Biodiversidade ou da diluição da Declaração de Princípios sobre Florestas"(RICUPERO, 1993, pág. 277).

Apesar da retórica dos documentos oficiais, na Conferência somente US\$ 2 bilhões foram negociados, e a meta de atingir os 0,7% do PNB até o ano 2000 pelos países desenvolvidos não foi oficializada, ficando como termo de referência a ser alcançado. O já existente Fundo Global Ambiental (GEF) do Banco Mundial, foi referendado como o principal mecanismo de financiamento das atividades prioritárias da Agenda 21, sobretudo nos países em desenvolvimento, o que causou muita polêmica. Vários países do G-77 (grupo dos países em desenvolvimento) eram contrários à gestão financeira dos recursos por parte do BIRD, cuja tradição é a de desembolsar financiamentos atados a condicionalidades e ajustes econômicos. O

BIRD também estava sendo co-responsabilizado pela destruição de terras, rios, florestas, biodiversidade e atmosfera devido ao financiamento - cerca de US\$ 23 bilhões anuais - de barragens, monoculturas e usinas termoeletricas (SHIVA, 1992).

Foi criada, ao final da Conferência, a "Comissão de Desenvolvimento Sustentável" (CDS), cujo objetivo é o de implementar e acompanhar a realização da "Agenda 21". Para apaziguar os críticos do GEF, a CDS ficou responsabilizada pela supervisão sobre os financiamentos das diversas agências da ONU e de outras instituições, como BIRD e FMI.

O GEF foi organizado em 1989 e em 1990 os fundos disponíveis somavam US\$ 1,3 bilhões. Uma das críticas que se fazia era a de que "distorceu a agenda ambiental", sobretudo quanto à escolha de questões que seriam incluídas na categoria de "problema global de meio ambiente". As questões incluídas nesta categoria que teriam prioridade para o GEF foram: redução do aquecimento global, proteger águas internacionais, preservar a biodiversidade biológica e medidas preventivas contra a destruição da camada de ozônio; todas as restantes foram consideradas "problemas locais", para os quais a atuação deste fundo é mais restrita.

Shiva considera que o modo pelo qual os "problemas ambientais globais" estão sendo construídos esconde o papel e a responsabilidade das forças globais na destruição do meio ambiente. Para a pesquisadora do *Research Foundation* indiano, a destruição da camada de ozônio, por exemplo, não deveria entrar na agenda do GEF, já que o uso do clorofluorcarbono (CFC) - que causa a destruição da camada de ozônio - não é um fenômeno mundial, mas localiza-se sobretudo no mundo industrializado. Já os problemas de desertificação, perda e degradação dos solos, escassez de água e poluição, resíduos tóxicos, que seriam problemas eminentemente globais, pois são problemas locais que remetem a toda parte, não receberam o *status* de "problema global de meio ambiente" (SHIVA, 1992). Argumentos semelhantes são utilizados pelos funcionários brasileiros com atuação em órgãos internacionais (MOTTA PINTO COELHO, 1994).

De qualquer forma, a Conferência criou um quadro de referência para novas modalidades de cooperação internacional que podem conduzir a ofertas substanciais de recursos financeiros para o meio ambiente. A Conferência representou um avanço na prática internacional quanto à relação entre os atores e maior pluralismo no interior do campo dos desenvolvidos.

Apesar da fragilidade do capítulo financeiro, foi possível a criação de um sistema financeiro verde, composto de elementos diversificados e interrelacionados, com o objetivo comum de custear as políticas ambientais internacionais.

Para compreender a inserção do Brasil neste contexto, convém retomar aspectos da evolução recente de sua política ambiental. O caso da Amazônia é emblemático para a discussão dos interesses que envolvem a política ambiental internacional e a situação do Brasil neste sistema.

Durante toda a década de 80 o Brasil foi pressionado pela comunidade internacional para solucionar os problemas de degradação ambiental na Região Amazônica. No governo Sarney (1985-1989) a pressão foi grande, considerada ingerência em assuntos internos, resistindo ao acatamento de sugestões externas para a preservação da Amazônia. Retomava em parte a atitude nacionalista dos governos militares frente às questões ambientais, sempre relacionando-as a interfaces estratégicas. Apesar disso, o governo Sarney decidiu sediar a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, indicando um início de reavaliação do governo acerca do debate internacional sobre a questão ambiental. De acordo com alguns diplomatas brasileiros, esta discussão refletiu uma clara intenção de possibilitar a reinserção do país nesse debate em posição vantajosa, com capacidade de incidir nele, ao ser o país sede e, assim, aumentar a capacidade de barganha.

Nos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), a postura nacionalista frente à problemática ambiental parece estar sendo substituída por uma postura mais pragmática, o que significa também uma reavaliação dos problemas ambientais no tocante ao debate sobre soberania e novas posições frente à comunidade internacional. O meio ambiente tornou-se questão de alta sensibilidade no sistema internacional e o governo deu-se conta de não haver condições para ficar à margem das resoluções ambientais definidas mundialmente. Neste caso, o sistema dos regimes parece ter jogado para o redirecionamento da posição brasileira.

Vários autores destacam que entre os problemas contemporâneos que afetam a todos os Estados, e por isso deveriam ser resolvidos cooperativamente, está o da proteção ambiental (LEIS e VIOLA, 1989; MIYAMOTO, 1992; BIRD, 1992). Canizio chega a dizer que a ecologia será um dos principais desafios do Brasil em termos de política externa, por conta de sua importância para o ecossistema planetário (CANÍZIO, 1992).

A estratégia do governo Collor de Mello foi a de tentar descaracterizar o Brasil como um dos principais vilões do meio ambiente global, pelo descuido de seus recursos naturais e de sua floresta tropical, buscando os benefícios financeiros e políticos da adesão às políticas ambientais internacionais (VIOLA, 1992). A comunidade internacional recebeu bem esta iniciativa, ainda que isto não tenha resultado em um aumento nos fluxos de investimentos para o meio ambiente brasileiro nesse período.

O governo Collor de Mello supôs que um dos caminhos que o Brasil teria para financiar suas políticas ambientais seria o da busca de colaboração do setor externo. As conversões de títulos da dívida externa com fins ambientais passam a ser discutidas. A posição brasileira, de qualquer forma, ressaltava a necessidade do desenvolvimento econômico e social para proteger o meio ambiente dos países em desenvolvimento. Para Collor de Mello, a questão internacional ganhava nova dimensão. "Não são de fácil implementação as opções de projetos de desenvolvimento com um claro direcionamento sustentável. Tais opções frequentemente exigem investimentos consideravelmente maiores, planejamento mais demorado, além de um firme esforço no sentido de motivar comunidades locais, bem como onerosas operações de controle e fiscalização. Requerem ainda formação e treinamento de pessoal especializado, acesso a tecnologias e equipamentos no mais das vezes dispendiosos e não disponíveis no mercado nacional. Será absolutamente necessário intensificar a cooperação internacional para a defesa do meio ambiente. Outras medidas, igualmente essenciais, terão de ser tomadas a fim de promover relações econômicas mundiais mais justas e eqüitativas, sem as quais não se poderá efetivar o relançamento da atividade e do crescimento econômico nos países em desenvolvimento. É nesse sentido que acolhemos com grande interesse a nova linguagem da cooperação, tal como refletida nas recentes Declarações de Dublin (Conselho da Comunidade Européia) e Houston (Reunião de Cúpula do Grupo dos Sete)" (BRASIL, MRE, 1991).

Em seu pronunciamento oficial no Dia Internacional do Meio Ambiente, 5 de maio de 1990, Collor de Mello formulou a proposta de criação de um imposto ambiental internacional que arrecadaria fundos de países poluidores para financiar políticas ambientais globais.

Como conseqüência das novas opções que o Brasil vem desenvolvendo desde a fase preparatória da ECO-92, a estratégia governamental tem se concentrado também em esforços que visam a captação de investimentos estrangeiros para a preservação do ambiente. Trata-se da busca de investimentos diretos a fundo perdido, como o "Plano Piloto para a Amazônia", financiado pelo G-7, e de empréstimos a juros de mercado, como o "Programa de Despoluição da Bacia do Tietê", financiado pelo BID e por um *pool* de empresas japonesas.

Uma série de dificuldades vêm retardando o fluxo de recursos. Entre elas, a consideração de parte dos financiadores estrangeiros do que consideram a irresponsabilidade administrativa brasileira. Por outro lado, há uma certa disposição internacional em investir no meio ambiente brasileiro devido à sua riqueza em biodiversidade e a seu impacto para o meio ambiente global. Tem havido no país, setorialmente e de forma estritamente monitorada, aporte de recursos provindos do exterior para aplicação em projetos de pesquisa e preservação ambientais.

Universidades, associações e fundações do exterior vêm alocando recursos financeiros e humanos, tecnologia, e prestando cooperação em projetos ecológicos no território brasileiro. Isto estaria sinalizando para o fato de que o país tende a inserir-se significativamente no chamado "Sistema Financeiro Verde". Este se constituiria por organizações e mecanismos financeiros diversificados: Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA), Fundo Global Ambiental (GEF) do Banco Mundial, fundos multilaterais e departamentos de bancos nacionais e regionais (Banco do Brasil) envolvidos na questão ambiental, agências especializadas da ONU, instituições de cooperação técnica, programas bilaterais, fundos privados, investimentos e financiamentos, como as janelas ambientais e os *tradable permits*.

O Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) aprovou 82 projetos em 1993, no valor global de US\$ 8,7 milhões. Para 1994 este Fundo deveria dispor de US\$ 12 milhões, sendo US\$ 8 milhões obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o restante como contrapartida da União. (FOLHA DO MEIO AMBIENTE, 1993). Uma das cláusulas do contrato assinado com o BID prescreve que 80% dos recursos deveriam ser destinados prioritariamente para prefeituras de cidades pequenas e para Organizações Não Governamentais (ONGs). Parte dos recursos deveriam também estar ao alcance de instituições de pesquisa e ensino, bem como destinados ao fortalecimento e desenvolvimento institucional.

Este último ponto é muito importante. A parte de nossa pesquisa realizada na Amazônia revelou a fragilidade dos órgãos oficiais e ONGs no que se refere às possibilidades de captar e administrar recursos externos. São poucas, ou quase nenhuma, as instituições que dispõem de assessoria de cooperação internacional. A debilidade institucional, particularmente das agências governamentais, como salientado por parte dos funcionários brasileiros, coloca graves hipotecas quanto à capacidade de gerenciamento dos projetos de cooperação de acordo com finalidades funcionais aos objetivos da política brasileira de meio ambiente.

Os principais centros de pesquisa e ONGs ambientais, como é natural, têm procurado recorrer com frequência à cooperação externa, via doações estrangeiras a fundo perdido, tratados de cooperação bilaterais, recursos de convenções internacionais (como de madeiras e florestas, por exemplo), conversões da dívida externa, entre outros mecanismos. Na Região Amazônica este cenário é freqüente.

O Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA), por exemplo, tem desenvolvido uma série de projetos de pesquisa, manejo e conservação ambientais graças aos convênios firmados com entidades internacionais, cujas doações têm sido de US\$ 2,5 milhões anuais aproximadamente. Em 1993 o INPA desenvolver 52 projetos com parceiros internacionais, alguns ainda em fase de

negociação, trabalhando nos marcos dos tratados de cooperação bilaterais assinados pelo Itamaraty. Seus parceiros principais, governamentais e não governamentais são: Smithsonian Institute (EUA), UNAMAZ (Universidades da Amazônia), ORSTOM (França), Sociedade Max Planck (Alemanha), ODA (Inglaterra), além de estar concorrendo à categoria de "Centro de Excelência em Ciências" para receber financiamentos do G-7, nos marcos do "Plano Piloto para a Amazônia".

Em geral, as instituições estrangeiras financiam projetos referentes à viabilidade econômica dos produtos da floresta, à biodiversidade e à pesquisa básica em botânica, climatologia, biomassa, nutrientes, fragmentos de florestas, ecologia aquática, entre outras. Há alguns convênios que objetivam o desenvolvimento institucional dos centros de pesquisa e ONGs.

Em Manaus, como o INPA, existem outras instituições que desenvolvem projetos com parceiros estrangeiros. A ONG Vitória Amazônica conta com financiamentos externos que cobrem 80% de seu orçamento anual, através de seus projetos com a World Wildlife Fund (WWF) e Conservation International (CI). O Instituto do Meio Ambiente Amazônico, do governo estadual, mantém convênios com a GTZ (Alemanha), JAICA (Japão) e Universidade da Flórida. A organização indígena COIABI mantém convênios com a OXFAM (Inglaterra), a ICCO/VIP (Holanda) e outras organizações.

Em Belém, o núcleo Pobreza e Meio Ambiente (POEMA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), está desenvolvendo projetos de pesquisas ambientais com a UNAMAZ, com a OEA, com a UNICEF e com a empresa DAMLER-BENZ, o que tem gerado polêmicas com partes do movimento ambientalista da região. A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará mantém convênios com a The Nature Conservancy (TNC), com a WWF e com a União Européia. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tocantins e Araguaia, em conjunto com o Centro Agro-Ambiental da UFPA, tem programas de cooperação com os governos da Inglaterra, França, EUA e com o Banco Holandês. O Núcleo de Meio Ambiente da UFPA tem pesquisas financiadas pela UNAMAZ, pela Universidade de Quebec, pela GTZ, pela Fundação MacArthur (EUA) e pela ODA (Inglaterra). A EMBRAPA desenvolve projetos ambientais com financiamentos dos governos britânico, alemão, japonês, além de receber recursos do Banco Mundial, de ONGs e Universidades estrangeiras.

Apesar dos casos acima citados de cooperação internacional servirem apenas como exemplos, são ilustrativos das condições em que operam e ajudam a compreender partes das perplexidades existentes no que se refere à política do Brasil. As perplexidades refletem velhos e novos conceitos. Um mais vinculado ao valor soberania nacional, de quem pensa relações de poder entre as nações

através da ciência, da tecnologia e do meio ambiente, e outro, mais pragmático, de quem executa as políticas e se defronta com dificuldades financeiras.

De um lado, uma postura que questiona a qualidade dos convênios internacionais, a maior parte atados a condicionalidades que privilegiam políticas ambientais específicas. Esta postura vê o risco de, através dos acordos de cooperação, o país renunciar a uma política nacional consistente, definida autonomamente, em troca dos fluxos de recursos externos, que são escassos. Ressalta também a constante "pirataria intelectual" daqueles que vêm pesquisar, coletam dados e finalizam seus trabalhos sem dar nenhuma contrapartida financeira ou tecnológica ao país. Por outro lado, há o pragmatismo; esta postura considera que os recursos externos são bem vindos, cabendo ao país adequar-se, compatibilizando as prioridades econômicas e ambientais nacionais com as decisões de outros países ou das entidades multilaterais.

Azevedo Pimentel (AZEVEDO PIMENTEL, 1994) ressaltou a necessidade de considerar com maior prudência o otimismo frente aos investimentos internacionais para o meio ambiente; afirma que ainda predomina entre os países industrializados a noção conservacionista dos anos 70. Exemplo disso seria a escassez de projetos cujos objetivos sejam de desenvolvimento social ou de fortalecimento institucional. Geralmente os projetos restringem-se a temas específicos, como florestas, população indígena e extrativismo. Ou seja, a possibilidade de obtenção de recursos para projetos de proteção ambiental de acordo com estratégias de longo prazo seria restrita.

Uma das dificuldades em se realizar projetos ambientais consistentes e adequados às prioridades nacionais, em cooperação com organizações estrangeiras, resulta do fato de que o país não teria uma definição consistente de sua política nacional de meio ambiente. Muito menos tem salvaguardas para barganhar a favor de suas prioridades, frente às pressões e condicionalidades impostas pelos estrangeiros. De acordo com alguns funcionários brasileiros, já que o beneficiado será sempre o doador, o desejável é que os benefícios da cooperação sejam pelo menos equitativos, principalmente em relação às transferências de tecnologia.

Por outro lado, uma outra postura ressaltou a fragilidade financeira e tecnológica do país, bem como a necessidade de se apropriar dos fluxos de recursos externos para o meio ambiente. De acordo com Val, "Os convênios com entidades internacionais incrementam a produção científica, o que é positivo; por outro lado, tornam o Instituto (INPA) mais dependente dos recursos estrangeiros, o que é negativo. Mas como sanar o problema da falta de recursos financeiros nacionais? Fazer pesquisa na Amazônia é, em geral, mais caro do que em qualquer região do país, não só em razão das distâncias envolvidas, como pelo fato de que a política de fomento é muito influenciada pelos centros desenvolvidos do Sul do país. Os trabalhos desenvolvidos em

cooperação com entidades estrangeiras podem também apresentar um aspecto positivo na medida em que propiciam o trabalho 'ombro a ombro' de pesquisadores brasileiros e estrangeiros - o que felizmente tende a ocorrer na maior parte dos convênios firmados pelo INPA"(VAL, 1991).

Amaral (AMARAL, 1994) não vê o conservacionismo dos doadores como um problema em si mesmo. Afirma que o Brasil também precisa ser conservacionista, ainda que não deva se restringir a isso. Para ele, se a comunidade externa quer investir no conservacionismo, então os investimentos nacionais deveriam priorizar o setor produtivo e institucional. Assim, a questão principal é a do direcionamento estratégico dos investimentos por parte do Estado, que tem sido ineficiente. A grande dificuldade da burocracia do país em internalizar os recursos ambientais externos teria contribuído para a diminuição de seu fluxo, não tratando-se apenas de imposições e condicionalidades externas.

Para concluir esta análise, é preciso referir-se à questão que vem sendo chamada "geopolítica ambiental" (BECKER, 1992). Esta perspectiva é utilizada no quadro das polêmicas existentes, às quais já nos referimos.

Temas como biodiversidade, riqueza genética dos ecossistemas e polêmicas científicas a respeito do impacto global do ecossistema amazônico são ressaltados como tendo interfaces diretas com as relações de poder em nível internacional.

Hoyos (HOYOS, 1993) fez referência aos outros lados do discurso ambientalista-catastrofista de atores e instituições ambientalistas dos países industrializados e ao valor econômico dos novos materiais e fontes energéticas e biomassa da floresta. De acordo com esta análise, os discursos da Amazônia como "pulmão do mundo", do "deserto amazônico", da conservação radical e intocabilidade dos recursos da floresta é promovido com o propósito de consolidar uma reserva exclusiva sobre o "capital biótico" que a Amazônia guarda. O valor dos recursos naturais relacionar-se-ia mais às possibilidades que derivam da pesquisa e do desenvolvimento de produtos. Esta valoração seria maior que o uso tradicional realizado com os recursos da floresta, que implica desmatamento, monocultura e pecuária extensiva.

Assim, a eventual dependência não aponta para a estratégia de ocupação espacial da Amazônia, como pensavam os militares nos anos 70. O que estaria se dando atualmente seria uma guerra da inteligência. Um eixo central da discussão internacional, hoje, são as patentes. O país e seus centros de pesquisa deveriam exercer sua soberania no que tange aos conhecimentos sobre a

floresta, caso contrário o país estaria perdendo a oportunidade de dominar uma parcela do que é considerado riqueza e um poder potencial.

De acordo com alguns autores, ao não existir uma legislação regularizadora de patentes e propriedade intelectual, questão considerada estratégica para a ciência e tecnologia e potencial fator de barganha que poderia ser utilizado pelo Brasil, vai-se deteriorando a possibilidade de negociações mais vantajosas.

O debate a respeito da geopolítica ambiental coloca-nos uma hipótese ainda pouco sofisticada conceitualmente mas bastante pertinente à nossa discussão. Isto é, o Brasil, com seus ecossistemas (Amazônia, Pantanal, Cerrados, Mata Atlântica), no novo contexto internacional que vem se gestando, que caminha para a possível formação de um regime internacional que dê conta da problemática ambiental, vê fortalecido seu papel estratégico no contexto internacional?

A pergunta surge tanto em decorrência de seu potencial de recursos (minérios, água, bancos genéticos etc.), quanto pelo impacto que sua Floresta Tropical Úmida pode causar ao ambiente planetário (ciclos hídricos, efeito estufa). O Brasil é uma das áreas do mundo com maior potencial para receber recursos financeiros e tecnológicos através dos programas de ajuda e financiamento ao desenvolvimento sustentável criados ou sugeridos na ECO-92. Ou seja, coloca-se a questão de que o escopo de barganha internacional do Brasil para obtenção de recursos financeiros e tecnológicos poderia ser ampliado devido ao seu potencial ambiental.

As indicações posteriores à ECO-92, porém, deixam inúmeras dúvidas quanto a esta possibilidade, como demonstram as dificuldades surgidas nos foros internacionais e mesmo em discussões específicas para a transferência de recursos ao Brasil (MOTTA PINTO COELHO, 1994; AZEVEDO PIMENTEL, 1994; DAYREL DE LIMA, 1994).

Apesar das deficiências institucionais nacionais, isto não ocorre apenas por ausência de uma capacidade brasileira em aproveitar este potencial, transformando-o em benefícios econômicos diretos. Como vimos, a busca de alocação de recursos por parte de outros países tem se dado de forma escassa e sem ter suficientemente em conta as estratégias elaboradas pelo Brasil. As transferências de recursos visam sobretudo projetos conservacionistas, sem o adequado fortalecimento do planejamento ambiental do país.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Sérgio, Entrevista aos autores - 07/04/94 - Brasília.
- AMARAL, Sérgio, Meio Ambiente na Agenda Internacional: Financiamento e Comércio, IEA/USP, 13/06/94.
- AZEVEDO PIMENTEL (1994), Embaixador, Entrevista aos autores - 06/04/94 - Brasília.
- BARDE, Jean Philippe e PEARCE, David. Valuing the Environment. Londres, Earthscan Publications, 1991.
- BARDE, Jean Philippe. Économie et Politique de l'Environnement. Paris, Presse Universitaire de France, 1991.
- BIRD (1991), in: O MEIO AMBIENTE GLOBAL: RELATÓRIO BIRD 1992 - Bird - NY;
- BONANATE, Luigi. "Introduzione". in. Teoria e Analisi nelle Relazioni Internazionali. BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (orgs.). Il Mulino. Bologna, 1986.
- BRASIL, MRE; - Posições Brasileiras sobre M.A. e DESENVOLVIMENTO, 1991.
- BRUNDTLAND, Gro H. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- BRUSEKE, Franz Josef. A Crítica da razão do caos global. Belém, SEPEQ/ NAEA, 1993.
- CAFFARENA, Anna. "Introduzione all' analisi dei regimi internazionali" in: Bonanate, Luigi, Caffarena, Anna e Vallano, Roberto. Dopo l'anarchia. Franco Angeli, Milano, 1989.
- CANÍZIO, Marcia Jabôr. O Brasil e a questão ambiental: um estudo de Política Externa Brasileira. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, PUC, Rio de Janeiro, 1992.
- CASSIRER, Ernst. The question of Jean Jacques Rousseau. Nova Iorque, Columbia University Press, 1954.
- COASE, Richard H. "The problem of social cost" em The Journal of Law & Economics. Chicago, The University of Chicago Law School, 1961.
- DAYREL DE LIMA, Embaixador, Entrevista aos autores - 06/04/94, Brasília.
- DAWKINS, Christine e MEHTA, Chirag. "Reflections on full cost accounting: is it enough to 'get the prices right?'" em Green, Primavera de 1993.
- FONSECA JR., Gelson. "Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares)" in: REVISTA CONTEXTO INTERNACIONAL no.11, Rio de Janeiro, Janeiro-Junho 1990.

- GILLIS, Malcolm.** "Economics, Ecology and Ethics: Mending the Broken Circle for Tropical Forests" em BORMANN, Herbert e KELLERT, Stephen. Ecology, Economics and Ethics. New Haven, Yale University Press, 1991.
- GORZ, André e BOSQUET, Michel.** ECOLOGIE ET POLITIQUE. Éditions du Seuil, Paris, 1993.
- GREDELLA, J.A. G.** Economia del Medio Ambiente. Mexico, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.
- HABERMAS, Juergen.** "Que significa socialismo hoje?" in: Novos Estudos CEBRAP, nº 30, CEBRAP, São Paulo, 1991.
- HAGGARD, Stephan e Simmons, B.A.** "Theories of International Regimes" in: International Organization, vol. XLI, nº 3. Standford, 1987.
- HOYOS, Juan (1993),** Diretor do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA, Entrevista aos autores - 02/08/93 - Belém;
- IBASE.** "Documento Base" (mimeo.), Rio de Janeiro, 1993.
- KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S.,** Power and Interdependence. Scott, Foresman and Company. Boston, 1989.
- KRASNER, Stephen D.(editor).** "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variable" in: International Organization, Vol. XXXVI, nº 2, Stanford, 1982.
- LEIS, HECTOR e VIOLA, EDUARDO.** "Desordem Global da Biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo" in: LUA NOVA nº 20. CEDEC/Marco Zero, São Paulo, 1989.
- LIPIETZ, Alain.** "Uma Economia a reconstruir", 1991.
- LIST, Martin, e RITTBERGER, Volker.** "Regime theory and international environment management". in: Hurrel, Andrew e Kingsbury, Benedict (editores). The International Politics of the environment. Oxford University Press, New York, 1992.
- MIYAMOTO, Shiguenoli.** A QUESTÃO AMBIENTAL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Primeira Versão, IFCH/UNICAMP, no.42, Campinas, 1992.
- MOTTA PINTO COELHO,** Entrevista aos autores - 05/04/94, Brasília.
- PEARCE, David.** "Deforestazione Tropicale", 1991.
- PIGOU, A.C.** Welfare Economics. 1950.
- RELATÓRIO DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA.** Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. IPRI/FUNAG, Brasília, 1993.

- RICUPERO, Rubens.** "Crônica de uma negociação". Lua Nova nº 28/29, CEDEC/Marco Zero, São Paulo, 1993.
- RICUPERO, Rubens.** Entrevista a Motta Veiga, Pedro da. Rubens Ricupero fala sobre o novo espaço econômico mundial. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº32, Rio de Janeiro, 1992.
- RUGGIE, John G.** "Collective goods and future international collaboration" in: American Political Science Review, vol. LXVI, nº 3, New York, 1972.
- RUSSET, Bruce.** "The mysterious case of vanishing hegemony: or is Mark Twain really dead?" in: International Organization, vol. XXXIX, nº 2, Stanford, 1985.
- SAGOFF, Mark.** The Economy of the Earth. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- SENECA, Joseph e TAUSSIG, Michael.** Environmental Economics. Nova Jersey, Prentice Hall, Inc., 1974.
- SHIVA, Vandana** (1992), "O Fundo global para o meio ambiente", in: JORNAL DO COMÉRCIO - 31/05/92 - RJ;
- SMITH, Roy.** "Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory" in: International Organization, Vol. XLI, nº 2, Stanford, 1987.
- SNIDAL, Duncan.** "Public goods, property rights and international organizations". In: International Studies Quarterly, vol. XXIII, nº 4, New York, 1979.
- SNIDAL, Duncan.** "Coordination versus prisoner's dilemma: implications for international cooperation and regimes". In: American Political Science Review, vol. LXXIX, nº 4, New York, 1985.
- VAL, Vera** (1991), in: AMAZÔNIA, N. Especial Revista Ciência Hoje - SBPC - RJ; 1991.
- VILLA, Rafeal A. Duarte.** A Antártida no Sistema Internacional: Análise das Relações entre Atores Estatais e Não-estatais a Partir da Perspectiva da Questão Ambiental. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.
- WALTZ, Kenneth N.** Theory of International Politics. Newbery Award Records, New York, 1979.
- WARD, Barbara; e DUBOS, René.** Uma Terra Somente. A Preservação de um Pequeno Planeta. Editora Edgard Blücher Ltda./ Melhoramentos/ EDUSP, São Paulo, 1973.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor

Prof. Dr. Flávio Fava de Moraes

Vice-Reitora

Profa. Dra. Miriam Krasilchik

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS

Umberto Giuseppe Cordani – IGc-USP (Diretor)

Alfredo Bosi– FFLCH-USP (Vice-Diretor)

Walter Colli – IQ-USP

Maria Victória de Mesquita Benevides Soares Escola de Governo-USP

Edison Barbieri – Aluno de Pós-Graduação-USP

Henrique Fleming – IF-USP

Rodolfo Hoffmann – Esalq-USP

Fernando Leça – Memorial da América Latina