

AGENDA 21 E CARTA DA TERRA

Moacir Gadotti (*)

Para se entender melhor o papel e o significado da **Carta da Terra** e da **Agenda 21**, é necessário tomar por base o contexto dos esforços das Nações Unidas, preocupadas em identificar as questões fundamentais relativas à segurança mundial. Quando da criação da ONU, em 1945, entre os temas da discussão, destacavam-se a paz, os direitos humanos e o desenvolvimento equitativo.

Durante os primeiros anos de existência da ONU, a questão ambiental ainda não se colocava como uma preocupação comum, da mesma maneira que era dada pouca atenção ao bem-estar ecológico. Não obstante, desde a Conferência das Nações Unidas sobre *Meio Ambiente Humano* (Estocolmo, julho de 1972), a segurança ecológica passou a ser a quarta preocupação principal das Nações Unidas. Foi a **Conferência de Estocolmo** que introduziu, pela primeira vez na agenda internacional, a preocupação com o crescimento econômico em detrimento do meio ambiente. Constatou-se que o modelo tradicional de crescimento econômico levaria ao esgotamento completo dos recursos naturais, pondo em risco a vida no planeta.

Neste ano, foi publicado o famoso estudo do Clube de Roma: *Limites do crescimento*¹. O principal resultado desta Conferência foi a “Declaração sobre o Ambiente Humano”, conhecida como a “Declaração de Estocolmo”, sustentando que “tanto as gerações presentes como as futuras tenham reconhecidas, como direito fundamental, a vida num ambiente sadio e não degradado”.

A Conferência de Estocolmo é considerada um divisor de águas no despertar da consciência ecológica. Todavia, é preciso reconhecer que “nem a publicação do Clube de Roma, nem a Conferência de Estocolmo caíram do céu. Elas foram a conseqüência de debates sobre os riscos da degradação do meio ambiente que, de forma esparsa, começaram nos anos 60, e ganharam no final dessa década e no início dos anos 70 uma certa densidade, que possibilitou a primeira grande discussão internacional culminando na Conferência de Estocolmo”².

Em 1980 o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) publicou um documento intitulado *Uma estratégia mundial para a conservação* reafirmando a visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados. Alguns anos depois, em 1987 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMAD), conhecida como “Comissão Brundtland”, recomendou a criação de uma nova carta ou declaração universal sobre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

O **Relatório Brundtland**, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland e publicado em 1987 com o título *Nosso futuro comum*, apontou para a incompatibilidade entre o desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e de consumo vigentes. Nesse documento define-se o **desenvolvimento sustentável** como aquele que “satisfaz

(*) **Moacir Gadotti** é professor titular da Universidade de São Paulo, Diretor do Instituto Paulo Freire e autor de várias obras, entre elas: *História das idéias pedagógicas* (Ática, 1993), *Pedagogia da práxis* (Cortez, 1994), *Perspectivas atuais da educação* (Artes Médicas, 2000), *Pedagogia da Terra* (Peirópolis, 2000) e *Os Mestres de Rousseau* (Cortez, 2004). O autor participou na **Rio-92** (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), que elaborou e aprovou a **Agenda 21**, como representante de ONG (ICEA - Internacional Community Education Association). No **Fórum Global-92**, na mesma época, participou na coordenação da “Jornada Internacional de Educação Ambiental” que elaborou o “*Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global*”.

¹ D. Meadows e outros. *Os limites do crescimento*. São Paulo, Perspectiva, 1972.

² Franz Josef Brüseke in Clóvis Cavalcanti (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo, Cortez, 1998, p. 29.

as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”³.

Mas o marco definitivo deu-se em 1992 com a **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento** (CNUMAD/UNCED) que foi realizada na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), de 3 a 14 de junho de 1992. Essa Conferência foi também chamada de “Cúpula da Terra”, pois representou o maior encontro internacional de cúpula de todos os tempos, com a participação de 175 países e 102 chefes de estado e de governo. Ela ficou conhecida como **ECO-92** ou, simplesmente, **RIO-92**.

Entre os muitos temas tratados na RIO-92, destacam-se: arsenal nuclear, desarmamento, guerra, desertificação, desmatamento, crianças, poluição, chuva ácida, crescimento populacional, povos indígenas, mulheres, fome, drogas, refugiados, concentração da produção e da tecnologia, tortura, desaparecidos, discriminação e racismo.

Além da Conferência oficial patrocinada pela ONU, ocorreu, paralelamente, o **Fórum Global 92**, promovido pelas entidades da Sociedade Civil. Participaram do Fórum mais de 10 mil representantes de Organizações Não-Governamentais (ONGs) das mais variadas áreas de atuação de todo o mundo. Ele se constituiu num conjunto de eventos, englobando, entre outros, os encontros de mulheres, crianças, jovens e índios. Neste Fórum foi elaborada a primeira minuta da “Carta da Terra”, conclamando a todos os participantes para que adotassem o seu espírito e os seus princípios, em nível individual e social e através das ações concretas das ONGs signatárias.

Cumprindo o seu objetivo de propor um modelo de desenvolvimento comprometido acima de tudo com a preservação da vida no planeta, a UNCED produziu importantes documentos. O maior e mais importante deles foi a **Agenda 21**. Trata-se de um volume composto de 40 capítulos com mais de 800 páginas, um detalhado programa de ação em matéria de meio ambiente e desenvolvimento. Nele constam tratados em muitas áreas que afetam a relação entre o meio ambiente e a economia, como: atmosfera, energia, desertos, oceanos, água doce, tecnologia, comércio internacional, pobreza e população. O documento está dividido em quatro seções: a) *dimensões sociais e econômicas* (trata das políticas internacionais que podem ajudar na viabilização do desenvolvimento sustentável, das estratégias de combate à pobreza e à miséria e da necessidade de introduzir mudanças nos padrões de produção e de consumo); b) *conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento* (trata do manejo dos recursos naturais e dos resíduos e substâncias tóxicas); c) *fortalecimento do papel dos principais grupos sociais* (indica as ações necessárias para promover a participação, principalmente das ONGs); *meios de implementação* (tratando dos mecanismos financeiros e dos instrumentos jurídicos para a implementação de projetos e programas com vistas ao desenvolvimento sustentável).

As 175 nações presentes aprovaram e assinaram a Agenda 21, comprometendo-se a respeitar os seus termos. Ela representa a base para a despoluição do planeta e a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, isto é, que não agrida o ambiente e não esgote os recursos disponíveis. A Agenda 21 não é uma agenda ambiental. É uma agenda para o desenvolvimento sustentável, cujo objetivo final é a promoção de um novo modelo de desenvolvimento.

A Agenda 21 não é um documento normativo pois não obriga as Nações signatárias, mas é um documento ético que se reduz a um compromisso por parte deles. Não é um documento técnico, mas político. Mais da metade dos países signatários já elaboraram planos estratégicos de implantação da Agenda 21⁴, em muitos casos pressionados pela Sociedade Civil. Ela tem se constituído muito mais numa agenda da sociedade do que dos Estados. As Conferências Mundiais têm proporcionado grande mobilização, sobretudo da mídia. A participação ativa da sociedade civil nessas Conferências Mundiais, principalmente através das ONGs, tem contribuído para pressionar as Nações Unidas e os Estados a assumirem as agendas da sociedade.

³ Gro Harlem Brundtland (org.). *Nosso futuro comum*. Relatório da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, FGV, 1988.

⁴ Para os que desejam ter acesso rápido às principais propostas da Agenda 21 do Brasil uma a Fiocruz apresenta um resumo de 70 páginas da *AGENDA 21 DO BRASIL - Um projeto de Nação* em seu site <http://www.ensp.fiocruz.br/publi/radis/tema18.html>

A **Agenda 21** transformou-se em instrumento de referência e mobilização para a mudança do modelo de desenvolvimento em direção de sociedades cada vez mais sustentáveis. Ela tem por *objetivos* (cap. 4, itens 4 e 7):

1° promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam as necessidades básicas da humanidade;

2° desenvolver uma melhor compreensão do papel do consumo e da forma de se implementar padrões de consumo mais sustentáveis.

Esses objetivos visam a alcançar o desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades do presente com equidade, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas (equilíbrio dinâmico). Precisamos “devolver às futuras gerações o planeta Terra melhor do que o recebemos. Se o conseguirmos, isso nos dará autoridade para desfrutar responsabilmente suas belezas”, foi a inscrição que encontrei num saco de papel reciclado num supermercado da Costa Rica.

A essência fundamental da Agenda 21 é que esse documento foi negociado previamente e pactuado entre as nações, mudando a forma como o tema era tratado até então. Transformou-se num **documento estratégico abrangente** – em nível planetário, nacional e local – com o fim de promover um novo padrão de desenvolvimento que pode conciliar a proteção ambiental com a justiça social e a eficiência econômica. Como afirmou Gustavo Krause, então Ministro do Meio Ambiente, “tendo em vista esses conceitos, a problemática do meio ambiente altera uma antiga visão de geopolítica. Nenhuma nação é periférica; impõe-se a necessidade de colaboração entre o Norte e o Sul porque existe uma complementaridade dos problemas e caminhos para as soluções entre países do primeiro e do terceiro mundo. As ameaças da atual crise econômica e ambiental estão plantadas no modelo de desenvolvimento ainda hoje aceito, caracterizado por uma economia de opulência e desperdício no Norte, e de pobreza, desigualdade e necessidades prementes de sobrevivência a curto prazo no Sul”⁵.

As maiores **críticas** à Agenda 21 relacionam-se com o seu caráter genérico e às dificuldades de implementação prática. Como diz o jornalista Washington Novais⁶, grande especialista em meio ambiente, a Agenda 21 não explicitou “os conflitos a serem pactuados entre governos, empresariado e a sociedade... o resultado, quase invariavelmente, tem sido a inação. Tudo continua como dantes, apesar das boas intenções... A sustentabilidade será produto da sociedade toda ou não acontecerá. Ela terá de começar decidindo como o país se situará no processo da globalização, na chamada era do conhecimento. Que ciência e tecnologia pretende viabilizar como condição para essa inserção. Que estratégias de governabilidade adotará”.

A **Rio+5**, um novo Fórum de organizações governamentais e não-governamentais, reunido no Rio de Janeiro em março 1997, avaliou os resultados práticos obtidos com os tratados assinados em 1992. Muitas das organizações e redes da Sociedade Civil e econômica participaram deste evento com o objetivo de revisar os progressos específicos em direção ao desenvolvimento sustentável e de identificar práticas, valores, metodologias e novas oportunidades para implementá-lo.

Os participantes concluíram que os resultados obtidos com a Agenda 21, cinco anos depois (1992), eram ainda muito pequenos e que seria necessário passar para ações mais práticas, para além das grandes proclamações de princípios. Nessa ocasião foi aprovada uma nova redação da “Carta da Terra”. Na avaliação de Leonardo Boff⁷, “se a RIO-92 não trouxe grandes encaminhamentos políticos objetivos, serviu para despertar uma cultura ecológica, uma preocupação universal com o destino comum do planeta... Temos uma nova percepção da Terra como imensa comunidade da qual somos parte e parcela, membros responsáveis para que todos possam viver em harmonia”. Num outro texto Leonardo Boff não é tão otimista e não poupa críticas às Nações Unidas que possuem tantos projetos que tratam de problemas globais, mas é tão ineficiente. A ONU é “regida pelo velho paradigma das nações imperialistas que vêm os

⁵ *AGENDA 21 – o caso do Brasil: perguntas e respostas*. Brasília, MMA, 1998, p. 10.

⁶ Washington Novais, in jornal *O Estado de S. Paulo*, 7 de janeiro de 2000, p. 2.

⁷ “Leonardo Boff prega a ecologia da libertação”, entrevista a Elias Fajardo. In *Estado O de S. Paulo*, Caderno Especial, 6 de junho de 1993, p. 2.

estados-nações e os blocos de poder mas não descobriram ainda a Terra como objeto de cuidado, de uma política coletiva de salvação terrenal”⁸.

Na Rio+5 a participação da sociedade civil não foi tão intensa quanto em 1992. Contudo, ficou patente a necessidade de ampliar a articulação Estado e Sociedade Civil, principalmente no nível da **Agenda 21 Local**, o nível das municipalidades. A Agenda 21 Local foi definida como “um processo participativo, multissetorial, para alcançar os objetivos da Agenda 21 no nível local, através da preparação e implementação de um plano de ação estratégica, de longo prazo, dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local”. O Ministério do Meio Ambiente mostrou um conjunto de 183 experiências locais, evidenciando o crescente despertar da consciência ecológica no Brasil. “Os problemas ambientais globais não podem ser resolvidos por programas globais porque nós não vivemos ‘globalmente’ e ninguém investe recursos para alcançar objetivos globais que não estão diretamente ligados às necessidades locais nem tornam a vida das pessoas mais sustentável”⁹. A degradação do meio ambiente dá-se principalmente na cotidianidade, fruto de hábitos e costumes adquiridos por uma tradição ocidental baseado no lema evangélico “ide e dominai os povos”, não importando se para isso fosse necessário exterminar nações inteiras de indígenas ou escravizar escravos e destruir o meio ambiente; nem que para isso seja necessário endividar criminosamente os países do Sul em benefício dos países do Norte; nem que para isso seja preciso enviar o lixo radiativo do Norte para ser depositado nos países pobres do Sul.

As **organizações não-governamentais** são cada vez mais reconhecidas como vitais para o projeto, execução e obtenção de bons resultados do desenvolvimento sustentável¹⁰. A promoção de um desenvolvimento durável necessitará de novas ferramentas para a análise e a resolução de problemas para os quais as ONGs vêm acumulando experiência e reflexão. Elas se multiplicaram em todo o mundo e mostraram sua força política e econômica na RIO-92 e continuam demonstrando grande vitalidade como a realização, em Porto Alegre de dois encontros do **Fórum Social Mundial** (2001 e 2002), que reuniu mais de 50 mil pessoas. As ONGs foram consideradas como “os olhos da população” na Conferência da ONU e, depois, como interlocutoras obrigatórias entre os governos dos países pobres e as instituições financiadoras dos países ricos. Na Conferência do Rio de Janeiro o alerta sobre os gastos da competitividade sobre o sistema ecológico “não veio do lado governamental, e quando os governos participaram, não conseguiram sequer respeitar os programas mínimos mais urgentes, como a possibilidade de fazer aceder água potável a milhões de pessoas que hoje não têm acesso”¹¹.

O encontro entre a **Agenda 21** e a **Carta da Terra** deu-se de forma natural pois é evidente que o novo modelo de desenvolvimento precisa de uma nova sustentação ética. Mas demorou para isso acontecer e ainda estamos longa de uma verdadeira integração.

Baseada em princípios e valores fundamentais, que deverão nortear pessoas e Estados no que se refere ao desenvolvimento sustentável, a **Carta da Terra** servirá como um código ético planetário. Uma vez aprovada pelas Nações Unidas, a Carta da Terra será o equivalente à Declaração Universal dos Direitos Humanos no que concerne à sustentabilidade, à equidade e à justiça.

O projeto da Carta da Terra inspira-se em uma variedade de fontes, incluindo a ecologia e outras ciências contemporâneas, as tradições religiosas e as filosóficas do mundo, a literatura sobre ética global, o meio ambiente e o desenvolvimento, a experiência prática dos povos que vivem de maneira sustentada, além das declarações e dos tratados intergovernamentais e não-

⁸ Leonardo Boff, *Saber cuidar: ética do humano, compaixão pela terra*. Petrópolis, Vozes, 1999, p. 134.

⁹ Patrícia Kranz. *Pequeno guia da Agenda 21 local*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 1995, p. 7.

¹⁰ Segundo Rubens Born, da **Vitae Civilis** (Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz), um dos mais destacados ecologistas brasileiros, o processo de discussão da Agenda 21 brasileira, envolveu mais de 40 mil pessoas em todo o país, lendo, discutindo e apresentando emendas ao documento básico *Agenda 21 brasileira: bases para discussão*.

¹¹ Ricardo Petrella (org.). *I limiti della competitività*. Roma, Transizioni, 1995 (Relatório do “Grupo de Lisboa”), p. 11.

governamentais relevantes. Moema Viezzer, presidente de uma das entidades não-governamentais mais atuantes na área de educação ambiental, a *Rede Mulher de Educação* e também integrante da rede global *Aliança por um Mundo Solidário e Responsável* afirma que “a elaboração da Carta da Terra vem sendo divulgada como um evento planetário tridimensional: um texto em preparação, um processo de aprendizagem, um movimento ético. Neste sentido, mais do que um produto elaborado para ser entregue às Nações Unidas, pretende-se que o mesmo represente um processo de aprendizagem nos níveis local, nacional, regional, internacional, conectado com uma visão de futuro representativa da busca de muitas mulheres e homens que a nível pessoal e institucional estão comprometidos em tecer novas relações entre os seres humanos e da Humanidade com o Planeta Terra”¹². A Carta da Terra deverá constituir-se em um documento vivo, apropriado pela sociedade planetária, e revisto periodicamente em amplas consultas globais¹³.

A **Carta da Terra**, concebida como um código de ética global por um desenvolvimento sustentável e apontando para uma mudança em nossas atitudes, valores e estilos de vida, envolve **três princípios interdependentes**: os valores que regem a vida dos indivíduos; a comunidade de interesses entre Estados; e a definição dos princípios de um desenvolvimento sustentável. Um ética global para uma sociedade global: esse é o objetivo final da Carta da Terra. Embora possamos distinguir sociedade global de comunidade global, nos documentos produzidos para a minuta da Carta da Terra, eles são usados indistintamente. Todavia, costuma-se falar mais em “comunidade” quando se quer realçar o mutualismo, os laços de reciprocidade, como em comunidade religiosa, local, étnica... e mais em “sociedade” quando se quer realçar a equivalência e a organização, como em sociedade civil planetária. A comunidade mundial seria uma espécie de princípio, de fundamento da sociedade planetária. A Terra pode ser vista como uma única comunidade organizada em uma sociedade global, com “espírito comunitário”. Uma sociedade global supõe uma mudança de atitudes e de valores de cada indivíduo.

A Carta da Terra constituiu-se numa declaração de princípios globais para orientar a questão do meio ambiente e do desenvolvimento. Ela inclui os princípios básicos que deverão reger o comportamento da economia e do meio ambiente, por parte dos povos e nações, para assegurar “nosso futuro comum”. Ela pretende ter a mesma importância que teve a “Declaração dos Direitos Humanos”, assinada pelas Nações Unidas em 1948. Contém 27 princípios com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global através da criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, setores importantes da sociedade e o povo. Para conseguir o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida para todos os povos, a Carta da Terra propõe que os Estados reduzam e eliminem padrões insustentáveis de produção e consumo e promovam políticas demográficas adequadas.

A Carta da Terra deve ser entendida sobretudo como um movimento ético global para se chegar a um **código de ética planetário**, sustentando um núcleo de princípios e valores que fazem frente à injustiça social e à falta de equidade reinante no planeta. Cinco pilares sustentam esse núcleo: a) direitos humanos; b) democracia e participação; c) equidade; d) proteção da minoria; e) resolução pacífica dos conflitos. Esses pilares são cimentados por uma visão de mundo solidária e respeitosa da diferença (consciência planetária).

O intercâmbio planetário que ocorre hoje em função da expansão das oportunidades de acesso à comunicação, notadamente através da Internet, deverá facilitar o diálogo inter e transcultural e o desenvolvimento desta nova ética planetária. A campanha da Carta da Terra agrega um novo valor e oferece um novo impulso a esse movimento pela ética na política, na economia, na educação etc. Ela se tornará realmente forte e, talvez, decisiva, no momento em que representar um **projeto de futuro** um contraprojeto global e local ao projeto político-

¹² Instituto Paulo Freire. *Resumos do primeiro encontro internacional da Carta da Terra na perspectiva da Educação* (São Paulo, 23 a 26 de agosto de 1999). São Paulo, IPF, 1999, p. 39.

¹³ Para uma visão abrangente da “iniciativa” da Carta da Terra veja-se Elisabeth M. Ferrero & Joe Holland, *The Earth Charter: a Study Book of Reflection for Action*, San José, Costa Rica, Conselho da Terra, 2002. O texto está disponível no site <www.ECreflection4action.org>. Mais informações podem ser encontradas no site do Conselho da Terra <www.earthcharter.org> e no site do Instituto Paulo Freire <www.paulofreire.org>.

pedagógico, social e econômico neoliberal, que não só é intrinsecamente insustentável, como também essencialmente injusto e desumano.

O “discurso ecológico” pode ter sido, muitas vezes, manipulado pelo capital, mas a luta ecológica não. Ela não é elitista. Como diz Antônio Lago¹⁴, “os mais pobres são os que recebem com maior impacto os efeitos da degradação ambiental, com o agravante de não terem acesso a condições favoráveis de saneamento, alimentação etc., e não poderem se utilizar dos artifícios de que os mais ricos normalmente se valem para escapar do espaço urbano poluído (casas de campo, viagens, etc.)”. Segundo Stephen Jay Gould¹⁵, o movimento conservacionista - que precedeu ao movimento ecológico - surgiu como uma “tentativa elitista dos líderes sociais ricos no sentido de preservar áreas naturais como domínios para o lazer e a contemplação dos privilegiados”. O que é necessário é se livrar desta visão do ambientalismo como algo “oposto às necessidades humanas imediatas, especialmente as necessidades dos pobres”. O ser mais ameaçado pela destruição do meio ambiente é o ser humano e dentre os seres humanos os mais pobres são as suas principais vítimas.

O **movimento ecológico**, como todo movimento social e político, não é um movimento neutro. Nele também, como movimento complexo e pluralista, se manifestam interesses os mais diversos, inclusive das grandes corporações¹⁶. O que importa não é combater todas as formas de sua manifestação, mas entrar no seu campo e construir, a partir do seu interior, uma perspectiva popular e democrática de defesa da ecologia. Ele pode ser uma espaço importante de luta em favor dos seres humanos mais empobrecidos pelo modelo econômico capitalista globalizado. Nessa luta por um planeta saudável, tanto a Carta da Terra quando a Agenda 21, como resultado da conjunção de tantos esforços, se constituem em instrumentos insubstituíveis.

¹⁴ Antônio, Lago e José Augusto Pádua. *O que é ecologia*. São Paulo, Brasiliense, 1994, p. 56.

¹⁵ Stephen Jay Gould. “É preciso arte para negociar com a Terra”. In *O Estado de S. Paulo*, Caderno Especial, 6 de junho de 1993, p. 4.

¹⁶ Carlos Walter Porto Gonçalves. *Os (des)caminhos do meio ambiente*. São Paulo, Contexto, 1999.