

Rio+20: questões sobre economia verde e governança do desenvolvimento sustentável

por Rubens Harry Born, em 29/08/2011*

A RIO+20

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável em 2012, a Rio+20, tem como propósito promover arranjos institucionais globais adequados para a superação da pobreza e miséria social e o enfrentamento dos problemas ambientais, dentro de enfoques de equidade e justiça.

A Rio+20 não pode ser vista como uma mera conferência sobre os desdobramentos dos acordos da Cúpula da Terra, a Rio-92, nome pelo qual ficou conhecida a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou na sigla em inglês UNCED). Nem se trata de um debate global sobre questões ambientais somente.

A Resolução da ONU que convoca a Rio+20 define três focos temáticos:

- Avaliação de progressos realizados no cumprimento dos compromissos multilaterais adotados nos últimos 20 anos (ou seja, inclui os compromissos internacionais da Rio-92 bem como dos demais acordos nas Conferências sobre Desenvolvimento e suas interfaces com direitos humanos, populações, bem-estar social, igualdade de gêneros e papel das mulheres, habitat, cidades e saneamento, segurança alimentar, etc que caracterizaram o Ciclo Social de Conferências da ONU, culminando com os Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio;
- Economia verde no contexto de erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável, e
- Arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável (ou seja, traduzindo a linguagem da ONU, a temática de governança global sobre desenvolvimento sustentável).

A aprovação da realização da Rio+20 foi impactada pelos efeitos da Conferência de Mudanças de Clima em Copenhague, em dezembro de 2009, quando apesar da grande mobilização da sociedade civil, intensa cobertura da mídia, reiterados anúncios de cientistas do agravamento do aquecimento global, os líderes governamentais lá presentes fracassaram no estabelecimento de um acordo ambicioso, justo e legalmente vinculante para lidar com as mudanças climáticas. Há, assim, um indisfarçável temor de líderes governamentais, em expor deficiências e resistências, intra-governamentais e de setores econômicos específicos, para a implementação efetiva de medidas e políticas de alteração dos sistemas e tecnologias de produção e consumo, de transição para economias que sejam ambientalmente íntegras e socialmente justas.

Se esperamos algum significado desse novo encontro da ONU, ele certamente terá que estar associado a um amplo engajamento de diversos grupos da sociedade em iniciativas voltadas às transformações de políticas, fortalecimento e concretização de ações para que as atividades econômicas observem rigorosamente preceitos de salubridade e equilíbrio ambiental, de justiça social e de sistemas democráticos e pacíficos de convivência. Para ser um evento global, a Rio+20 terá que ir além dos eventos que acontecerão no Rio de Janeiro em maio e junho de 2012: deve repercutir em e envolver pessoas e organizações em todas as regiões do planeta.

Ora, nesses quase 20 anos desde 1992 foram incipientes, precárias e frágeis, se formos otimistas, as ações da transição prometida pela Rio-92 para sociedades sustentáveis, que deveriam estar consistentes com o uso dos cinco instrumentos então aprovados: a Convenção

de Diversidade Biológica, a Convenção Quadro de Mudanças de Clima, a Agenda 21, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Desenvolvimento Sustentável e a Declaração sobre Conservação e Uso de Florestas. Obviamente, dita transição não será obtida somente com a efetiva implementação desses acordos, sendo as convenções e seus protocolos de cumprimento obrigatório. Outras conferências da ONU nos anos 1990 abordaram desafios relevantes para a consecução de sociedades justas e sustentáveis: a segurança social, a habitação e a gestão dos assentamentos humanos, a segurança alimentar e a agricultura, a igualdade e relação de gêneros, entre outros. Os Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio (ODM), uma tentativa da ONU, no ano 2000, de sintetizar, de forma pedagógica e prática, os principais desafios do desenvolvimento humano até 2015 identificados naquelas conferências, também não tem servido de guia essencial para políticas públicas e ações empresariais, ou sequer são de conhecimento generalizado por gestores locais e pela população.

Economia verde, sustentabilidade e governança

O debate sobre o que possa significar uma nova economia ou economia verde e inclusiva (ou seja ambientalmente íntegra e socialmente justa) não pode ser feito independentemente do debate sobre arranjos e transformações políticas e culturais que estruturam a forma como os seres humanos, em suas comunidades e nações, se governam e se relacionam entre si e com o ambiente em que vivem. São termos, entre outros, com interpretações diversas e que exigem uma perspectiva mais ampla do contexto presente, do passado recente e dos desafios em um futuro mais justo e saudável.

Os termos acima se referem a conceitos politicamente construídos e em construção, que são usados com diversos propósitos. Nesse processo, incumbe às pessoas e organizações que lidam com a transformação, formulação, gestão ou monitoramento de políticas de desenvolvimento e com a democracia, as iniciativas de aportar ao debate quais sejam suas perspectivas, princípios e critérios, uma vez que a ausência desse diálogo pode significar a consolidação de visões que tem maior penetração nos sistemas institucionais e econômicos vigentes, mesmo não sendo mais justas e socioambientalmente mais adequadas.

O debate sobre sustentabilidade, economia verde e governança requer abordagens sistêmicas e cenários de curto, médio e longo prazos, para o enfrentamento dos desafios da civilização humana em sua interação com o planeta.

Na primeira reunião preparatória da Rio+20, em maio de 2010, ficou claro que não há, e talvez jamais haverá, consenso sobre o que pode significar a expressão “Green Economy”, cuja mera tradução “economia verde” não indica que as abordagens devem incluir outras dimensões além da ambiental na gestão da economia. Há correntes que vêem a expressão mais como uma forma de comunicação com públicos especiais, progressistas, abertos e dispostos a se aventurar no caminho da economia socialmente e ambientalmente sustentável para sociedades inclusivas e democráticas. Em diversos setores da sociedade há aqueles que preferem usar a expressão “nova economia”, rótulo que por si só também não deixa claro o conjunto de critérios que deveriam caracterizá-lo.

Entretanto, os debates desses termos por vezes são levados e ou limitados por idiosincrasias, intencionalidade política ou intelectual, entre outras razões, a evidenciar a dimensão ambiental quase que exclusivamente. Certo é que atingimos, como civilizações humanas, graus elevados de degradação dos processos e bens ecossistêmicos que sustentam a vida no Planeta, como foi alertado pela ONU no estudo Avaliação Ecosistêmica do Milênio e, portanto, os limites e a resiliência ambiental dos territórios e dinâmicas planetárias devem ser fortemente considerados. O aquecimento global e seus impactos são fenômenos que evidenciam a urgência e a gravidade da interferência antrópica na capacidade de suporte de manutenção da Vida.

Como dito em outro trabalho (BORN, 1998), “a classificação e conceituação de *preocupações globais (global concern)* para determinados problemas ambientais permitiu alçar alguns deles à agenda global e à cooperação multilateral sem que fossem ampliados os limites dos efeitos ou das múltiplas causas (isentando assim, em parte, diversos atores estatais – notadamente países industrializados e empresas transnacionais – das responsabilidades sobre as causas). Classificar como “*global concern*” permitiu também driblar os receios de países em desenvolvimento quanto à flexibilização e ataque aos preceitos de soberania nacional. Essa categoria (*global concern*) decorreu, em parte, da reação de países em desenvolvimento e setores conservadores à noção de patrimônio comum (*global commons*) da humanidade, seja aplicada a elementos naturais ou ecossistemas.

Vinte anos depois da Rio-92 e quarenta anos depois de Estocolmo, busca-se agora, ainda mais depois das crises econômico-financeiras do período final da primeira década do século XXI, fazer da “economia verde” o novo desafio da preocupação global (*global concern*).

Não obstante, temas e problemas ambientais, incluindo-se as questões de mudanças ambientais globais, que foram incorporadas à agenda ambiental global (multilateral) definiram, historicamente, o marco do processo da Rio-92 a partir do legado de Estocolmo, incidindo também sobre as diversas abordagens e percepções que nos conduzem à Rio+20, por um lado, e formaram o substrato do que se convencionou denominar de política ambiental global, por outro lado. Consagram visões limitadas do desenvolvimento sustentável, em suas dezenas de conceituações e perspectivas, que tendem a reduzir os desafios da sustentabilidade à dimensão ambiental, como que para manter, eventualmente, o sistema político e econômico predominante mediante algum alívio dos problemas sociais.

No Relatório Nosso Futuro Comum, divulgado em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, criada em 1982 para avaliar os resultados e obstáculos à consecução das propostas de Estocolmo-72, afirmou-se que “meio ambiente e desenvolvimento são inseparáveis” e que há uma única crise, a crise do modelo de desenvolvimento, que está subjacente às crises (de então) econômica, financeira, social e ambiental.

Ora, considerando então que os problemas ambientais ou sociais são problemas de desenvolvimento a solução dos mesmos passa mais por novas abordagens e arranjos políticos, institucionais e sociais do que somente pela eleição de determinadas tecnologias, aporte de recursos financeiros ou execução de programas compensatórios nas áreas sociais e ambientais como estratégias imediatas úteis para enfrentar problemas urgentes. A solução da crise humano-planetária, e, por conseguinte dos graves problemas sociais, como os de saneamento e saúde ambiental, passam por profundas mudanças de estratégia e abordagem das atividades do ser humano, de suas comunidades e nações.

Situações de crise financeira, como a iniciada em 2008 atingindo diversos países, deveriam servir como oportunidades para redirecionar as políticas e práticas econômicas, para disseminar tecnologias, para inovar referências institucionais e efetivamente considerar compromissos já assumidos para colocar o planeta em uma rota mais segura. Dezoito anos desde a Rio-92 já nos mostraram que o mundo caminha para um agravamento do aquecimento global e mudanças climáticas, uma desenfreada perda de biodiversidade e de serviços ambientais dos ecossistemas (como fertilidade dos solos, renovação da produção de água, polinização, etc) colocando em risco a estabilidade das economias e das sociedades em diferentes proporções ao redor do mundo.

Por isso, o segundo tema da Rio+20 não é menos importante: governança do desenvolvimento sustentável. Vejam bem, o debate não será limitado à governança ambiental (se bem que a Rio+20 bem que deveria produzir avanços institucionais concretos nessa área, para a qual também já se vão mais de 20 anos de debates, inclusive sobre criação de uma Organização Mundial do Meio Ambiente ou um fortalecimento do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). Se tomarmos como um ponto de partida o modelo, ingênuo e simplista em demasia, de que os desafios do desenvolvimento sustentável podem ser equacionados mediante o equilíbrio dos “pilares econômico, social e ambiental”, então a governança teria que ser direcionada sobre a dimensão econômica e sobre as políticas e direitos sociais também.

Entendo que governança, em sentido mais amplo, refere-se à capacidade das pessoas e das organizações da sociedade, mediante o uso de instrumentos e sistemas da democracia, definir o rumo do seu desenvolvimento e, portanto estar em condições de exercer controle sobre políticas públicas e sobre a dinâmica econômica.

A construção de uma governança global ou local requer atenção para os seguintes requisitos:

- Mecanismos de acesso à informação e à formação
- Formas e papéis da participação de cidadãos e organizações
- Mecanismos de gestão e controle das políticas e da economia
- Direitos e instrumentos de defesa de cidadãos
- Deveres e princípios
- Efetividade e eficiência na promoção do bem-estar humano e ambiental

Nessa perspectiva (e do ponto de vista das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais) a governança deve ser construída em distintos “espaço(s) e tempo(s) das políticas, das ações e da construção das “vontades sociais”:

- (1) espaço (das atribuições) do Estado e Poder Público
- (2) espaço público, não estatal (“cidadania”)
- (3) espaços da vida econômica (empresas, consumidores, sindicatos, etc)
- (4) espaços da vida privada (indivíduos, família, comunidades)

No campo dos debates sobre “economia verde”, ressalto aqui alguma das inquietações relevantes no contexto de erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável e do processo da Rio+20:

- *Devemos buscar um consenso sobre o que é a economia “verde e inclusiva” ou melhor, identificar princípios gerais e agenda comum entre diversas percepções sociais sobre o tema?*
- *Quais podem ou devem ser os princípios centrais de uma nova economia, ambientalmente correta e socialmente inclusiva?*
- *Como ela contribui para a formação de empregos decentes e associados a atividades econômicas ambientalmente sustentáveis? (empregos verdes e decentes, sejam novos postos de trabalho ou resultantes de uma justa transição de empregos atuais).*
- *O que já existe no país em termos de demonstração dos princípios e práticas da nova economia verde e inclusiva e que, por isso, deveria ser protegido, replicado ou usado como fonte de aprendizado?*
- *Como podemos fazer a transição (política, tecnológica, cultural) para a economia verde e inclusiva?*
- *Que medidas são necessárias para acelerar estratégias para isso?*
- *Quais são as oportunidades e os desafios para a criação dessa nova economia? Quais são os riscos de uma transição longa demais, que desconsidera os problemas emergentes, inclusive os associados aos impactos das mudanças climáticas?*

Entendemos que organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos, grupos de defesa de consumidores, de minorias e de populações indígenas não podem ausentar-se dos debates sobre a economia solidária da sustentabilidade e da justiça social, sob risco de permitir que atores que se beneficiem dos modos insustentáveis de produção e consumo tenham maior voz na definição das políticas e da economia, seja na Rio+20 ou na governança do desenvolvimento humano em nossos países.

Como parte de nossa contribuição a esse debate, temos buscado o diálogo franco com aquelas organizações que queiram estar engajadas na identificação de uma agenda essencial para a transformação e construção dessa nova economia, e pedimos que observem os seguintes desafios:

- Garantir políticas públicas para a inclusão econômica a partir de enfoques de justiça social, dignidade de vida, diversidade cultural, integridade ambiental e processos democráticos;
- Relacionar governança da nova economia, solidária, verde e inclusiva com transição justa (demandas dos sindicatos), e urgente enfrentamento eficaz (soluções e políticas efetivas) para os desafios ambientais (ex: mudanças de clima, saneamento, etc) e de erradicação da pobreza globais;
- Lidar com riscos de foco exclusivo em soluções de mercado, que enfraquecem o papel de políticas públicas e da sociedade em Estados de Direito Democrático;
- Evitar e mitigar o “*Green washing*” (*maquiagem verde*).

Na série de seminários “Diálogos Nacionais – Rumo à Rio+20” temos discutido algumas dessas questões, mas obviamente o assunto é vasto e não se esgotará pela reunião de algumas ações a cargo de limitado conjunto de organizações. A transformação da economia requer amplo envolvimento da sociedade, mudanças de paradigmas e claras responsabilidades para a articulação de iniciativas visando acelerar a transição do país rumo a esse novo paradigma, valendo-se da Rio+20 como mais uma oportunidade de ampliar o debate público sobre os temas.

No primeiro seminário, em 2010, foi ressaltado que “a transição da situação atual para a economia verde (EV) não é um sistema binário (“verde” ou “não”) e sim um processo gradual, no qual diferentes forças e iniciativas levam, de modo mais lento ou mais rápido, na direção de uma “economia mais verde”. Devem ser incentivadas as iniciativas mais rápidas e efetivas rumo a essa transição, e refreadas as que trabalham no sentido oposto. Por “Economia” englobou-se o conjunto de atividades e instituições envolvidas na produção dos bens e serviços demandados pela sociedade, assim como os recursos (financeiros, materiais, humanos e intelectuais) para isso alocados.

As oportunidades de iniciativas para fazer a construção dessa nova economia bem como da governança dessa transição são mais evidentes em cinco esferas, conforme debatido no seminário de 2010, a saber:

- Legislação e Políticas Públicas, abrangendo instituições e/ou políticas criadas por meio do sistema legal/regulatório do Estado, ou que dele dependem para se efetivar; isso inclui transformações e paradigmas adequados à sustentabilidade socioambiental nas políticas fiscal, monetária, de comércio exterior, entre outras. Requer capacidade de implementação (ver item gestão) e monitoramento dessas políticas, e instrumento legal, de sistemas democráticos, pertinentes a orientar a transformação da economia;
- Mercados, indo desde as atividades livres de compra e venda de mercadorias, até os sofisticados sistemas de criação de moedas, ativos e valores intangíveis, e de valoração de produtos, serviços e outros bens derivados do meio ambiente ou do labor humano; deve-se buscar também o fomento de atividades econômicas solidárias e/ou de bases comunitárias, bem como os arranjos produtivos locais que possam ter menor

pegada ecológica (ou de carbono) e promover melhor distribuição de oportunidades de renda e trabalho, elevando a inclusão e a resiliência social;

- Ciência, Tecnologia e Inovação, abrangendo os desenvolvimentos na produção de bens e serviços, na comunicação, na gestão de dados, nas ciências da Terra e do espaço, na agricultura, etc;
- Gestão, abrangendo os modelos de organização, tanto nas entidades de direito privado, quanto na esfera pública, incluída aí a atividade política (evidentemente tangenciando a esfera da legislação e das políticas públicas);
- Educação, Cultura e Comportamento, abrangendo aspectos da sociedade não necessariamente explicitados ou expressos através de códigos formais, mas que nem por isso deixam de ter importância crucial na formação dos valores, opiniões, ações e desígnios da sociedade”. Aqui incluo a transformação de valores que possam ajudar a humanidade encontrar outras formas de atender suas necessidades para uma vida digna, evitando assim a ampliação do consumismo insustentável e moralmente perverso (na medida em que concentra o consumo para poucos, enquanto milhões de pessoas sofrem ainda com a fome e a poluição).

Não partiremos do zero para a criação da nova economia e da governança pública. Há inúmeras iniciativas que emergem da sociedade, e que concretizam gradualmente vários princípios da sustentabilidade socioambiental em todos os campos. É preciso iluminar tais experiências, alavancá-las com políticas e instrumentos adequados, ganhar escala, e paralelamente fazer a transição daquelas atividades econômicas e tecnologias incompatíveis com sociedades sustentáveis. O aquecimento global, as crises financeiras do atual sistema de desenvolvimento, a busca pela efetivação de direitos fundamentais fornecem-nos muitos motivos para tentar o novo, em vez de persistir em vias já conhecidas.

Há também processos públicos que já identificaram amplo conjunto de ações transformadoras, mas falta a atenção dos Governos e das empresas, que perseguem a maneira usual de se fazer políticas e negócios.

Um desses processos, associado aos desdobramentos da Rio-92, foi o da Agenda 21 Brasileira: construída em processo de participação social, relativamente inédito no período de 1998 a 2002, traz centenas de diretrizes e propostas de ações para a transformação do desenvolvimento no Brasil, que embora não rotulados até então como “nova economia” ou “economia verde”, servem para demonstrar que o debate já fora iniciado bem antes. As propostas da Agenda 21 estão distribuídas em 21 objetivos prioritários agrupados em cinco blocos:

- *I- A economia da poupança na sociedade do conhecimento*
- *II - Inclusão social para uma sociedade solidária*
- *III - Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural*
- *IV - Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas*
- *V- Governança e ética para a promoção da sustentabilidade*

É preciso que a sociedade e notadamente o governo brasileiro, com a aproximação da Rio+20, reconsiderem as propostas da Agenda 21, que continua extremamente atual, bem como considerar as lições apreendidas com diversos outros processos participativos de gestão e implementação de planos de desenvolvimento integrado e sustentável.

Mas todos esses desafios dependem de engajamento da sociedade, para a construção, efetivação e consolidação de direitos e instrumentos pertinentes à transição para e à consecução do ideário da sustentabilidade e da democracia. Organizações da sociedade civil farão acontecer a Cúpula dos Povos, por ocasião da Rio+20, espaço plural para que, a partir de debates francos, possamos acelerar a transição da economia e construir a governança global capaz de prover a todos o direito fundamental à vida digna e à Paz. O FBOMS – Fórum

Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, articulação protagonista na Rio-92 e instigador da criação do Comitê da Sociedade Civil Brasileira para a Rio+20 terá muitas oportunidades de engajar seus integrantes nesses processos.

Referencias Bibliográficas

BELINKY, Aron. Rumo à Rio 2012: considerações sobre a 1ª. Reunião Intersessional preparatória. São Paulo, Vitae Civilis (relatório interno), Fevereiro de 2011.

BORN, RUBENS H.: *Governança e sustentabilidade: desafios para todos*. São Paulo, Vitae Civilis, 2007 (relatório interno).

BORN, RUBENS H.: *Os regimes internacionais da Rio-92 (Agenda 21 e Convenções de Clima e de Biodiversidade): a participação de atores não governamentais, novos valores e instrumentos para a gestão do desenvolvimento humano*. São Paulo, Public Health School, 1998 (Doctorate Thesis)".

Vitae Civilis. Quadro Referencial para a Economia Verde no Brasil: Informe sobre o 1º. Seminário "Diálogos Nacionais – Rumo à Rio+20", realizado em novembro de 2010. São Paulo, Vitae Civilis, janeiro de 2011. www.vitaecivilis.org.br e www.greeneconomy.org.br

*Rubens Harry Born, Coordenador Executivo Adjunto do Vitae Civilis – Contato: rubens@vitaecivilis.org.br