



A Rio + ou – 20: considerações sobre governança

Rio + or - 20: considerations on governance

Fernando Rei¹

Resumo

Quando o mundo retorna ao Brasil depois de vinte anos com o propósito de avaliar as questões ambientais globais na Conferência Rio +20, há uma nova perspectiva em termos de política e discussão sobre o Desenvolvimento Sustentável presente. O mundo se mexeu no rumo da sustentabilidade e avançou em vários aspectos nas últimas décadas, porém enormes lacunas permanecem na busca de promover e atingir um desenvolvimento económico e social mais justo e ambientalmente adequado em muitos países. A agenda internacional dos Estados mudou ao longo dos últimos cinco anos, e as relações entre desenvolvimento e sustentabilidade deslocaram-se para o quintal das prioridades da política internacional. Este artigo pretende mostrar que o debate internacional sobre a agenda da sustentabilidade está diferente e que o seu futuro depende do engajamento de novos atores.

Palavras Chave: Rio+20; sustentabilidade; governança; novos atores.

Abstract

When the world returns to Brazil, after twenty years, in order to debate global environmental issues in the Rio+20 Conference, a new panorama in terms of policy and debate on sustainable development is present. The world has moved towards more sustainable development patterns in many respects in the last

¹ É Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS e Professor Titular de Direito Ambiental da Faculdade de Direito de Direito da Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP. Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente – SBDIMA. Email: fernandorei@ig.com.br



few decades, yet enormous gaps remain in the quest to promote and attain an economic and social development that is more equitable and more environmentally grounded in many countries. The international agenda has also changed over the last five years, and the relations between sustainability and development have moved to the background of international policy. This article intends to show that the international debate related to the sustainable agenda is quite different, and the future depends on the engagement of the major groups.

Key Words: Rio+20; sustainability; governance; major groups.

Introdução

A cidade maravilhosa, que foi cenário do encontro que transformou a agenda mundial ambiental do final do século 20, recebeu, vinte anos depois, um evento que pretendia ser de igual monta: a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, de 13 a 22 de junho, para debater os rumos de uma nova economia diante das atuais demandas globais.

A agenda da Conferência, pautada inicialmente pelo debate da “economia verde”, foi ampliada por sugestão do país anfitrião para incorporar outros temas: erradicação da pobreza, segurança alimentar, gerenciamento seguro de água, acesso universal a serviços modernos de energia, cidades sustentáveis, gerenciamento dos oceanos, redução de riscos a desastres e sistemas de alertas preventivos, assim como, saúde pública, desenvolvimento de recursos humanos, crescimento econômico sustentado, inclusivo e equitativo, com ampla geração de emprego, em especial para os jovens.

Salta inicialmente aos olhos a evidência de que o mandato oficial da Rio+20 foi demasiado amplo e pouco objetivo, pois a Conferência o propósito original da Conferência era avaliar os resultados de diversos acordos internacionais firmados na área de desenvolvimento sustentável e, a partir dessa análise, definir novos compromissos comuns em duas já gigantescas áreas: economia



verde e governança global do desenvolvimento sustentável.

Este artigo representa uma análise pessoal, de opinião, sobre a organização e realização da Conferência Rio+20, com uma reflexão sobre os matizes políticos por trás do discurso oficial, com a intenção de identificar alternativas ao modelo de condução dessas negociações internacionais.

Contextualização

A idéia central da Rio+20 era reclamar um destaque, na agenda global, para temas estratégicos, que frente às dificuldades presentes, como a crise financeira na zona do euro, os novos governos oriundos da primavera árabe, a incerta reeleição de Barack Obama, acabam por não habitar, ainda que temporariamente, a lista de prioridades da agenda internacional dos Estados .

Neste sentido, a oportunidade de avaliar os progressos conseguidos (ou não) durante esses 20 anos, e de identificar os déficits de implementação de desenvolvimento sustentável nos diversos países e enfrentá-los. Objetivamente, mais uma oportunidade para o trabalho multilateral para buscar soluções conjuntas para a solução desses desafios.

Na prática, entretanto, corria-se o risco da realização de mais um evento, que renova um diagnóstico técnico já conhecido (e ignorado), que mostra a gravidade e urgência desses problemas, mas sem qualquer avanço na negociação política dos mesmos.

Um evento que pretendia relançar as bases de uma ampla convergência política na agenda global da sustentabilidade começou enfraquecido, como já asseverado, pela pluralidade de temas que, ainda que pertinentes, não são próprios para a participação engajada de lideranças mundiais, aliás, muitas ausentes. Recorde-se que dos países do chamado G-7 (Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Canadá), apenas o novo presidente francês, François Hollande, acudiu, enquanto que todos os Chefes



de Estado e/ou Governo do G-7 estiveram na Rio92.

Não se deve ignorar que essas duas décadas que separam os dois encontros registram uma série de fatos já históricos em que a sociedade internacional foi chamada a tratá-los, concebê-los e equacioná-los a partir de uma premissa de que as soluções só são exequíveis se pensadas e implantadas de maneira integrada, solidária e multilateral.

A Europa está verdadeiramente mergulhada numa crise, que não é só financeira, pois terá que avaliar cenários de desenvolvimento sem crescimento econômico, onde as novas lideranças surgem de partidos conservadores – em geral menos comprometidos com agendas ambientais progressistas. Os Estados Unidos por mais que sinalizem uma modesta recuperação, e busquem com Barack Obama alternativas diplomáticas de negociar a redução de gases de efeito estufa, enfrentam grandes dificuldades em fazer passar no Congresso uma política nacional que permita a transição para uma economia de baixo carbono, ainda que o governo tenha registrado uma recente vitória no Judiciário².

O Japão, por sua vez, ainda envolvido com a reconstrução do país e a revitalização de sua economia após terremoto e tsunami em 2011, não honra o legado de Quioto, uma vez que insiste na recusa em aceitar um acordo para o segundo período de cumprimento do Protocolo.

Em outras palavras, o contexto em que aconteceu o evento oficial não emitiu sinais animadores de representação e decisão política de primeira linha, enquanto o conjunto de eventos paralelos registrou um número recorde de assistência, na casa dos 50 mil participantes.

Pragmaticamente, há uma evidente crise de liderança no mundo e não se registra um envolvimento dessas lideranças em um processo que levou dois

² Um tribunal federal de apelações dos Estados Unidos confirmou recentemente o direito da Agência de Proteção Ambiental (EPA), órgão regulador do meio ambiente no país, a impor uma série de restrições à indústria para reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO₂).



anos de negociação e em um evento que se propôs a tratar de “economia verde”. Diferentemente de 1992, a composição das principais delegações esvaziou a importância política da Conferência e a transformou em mais um esforço de bem intencionados diplomatas de terceiro escalão, técnicos e acadêmicos que trabalham a sustentabilidade para chamar a atenção da sociedade internacional sobre a urgência do tema, identificando os retrocessos vividos no período, em virtude de diversas crises inter-relacionadas: financeiras, econômicas, preços voláteis de energia e alimentos etc. e alertando, uma vez mais, para algumas problemáticas como insegurança alimentar, mudança climática e perda da biodiversidade, que continuam a afetar negativamente os ganhos de desenvolvimento. E assim reclamar que as novas evidências científicas demonstram a gravidade das ameaças que enfrentamos e que, portanto, respostas mais urgente são imperiosas.

Diferentemente da Rio-92, a conjunção política internacional é muito complexa, é de crise, e o contexto das agendas multilaterais não favorece novos compromissos. Distintamente dos que vivem a crise financeira, há no mundo outras crises, e a crise brasileira, que tem fundamentos éticos e de valores, também colaborou.

E sendo bem objetivo: sob a liderança de quem a comunidade internacional injetaria recursos financeiros e alavancaria uma consistente ação política para alterar o curso desse transatlântico de casco trincado? E os emergentes BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)?

Como é sabida, a agenda da sustentabilidade não é prioridade desses governos, que permanecem atrelados a discursos desenvolvimentistas, ainda que felizmente se possa identificar iniciativas voluntárias relevantes, particularmente no Brasil, em parte de seu empresariado e em alguns de seus governos subnacionais e locais, naquilo que se convencionou classificar como atividades de paradiplomacia³.

³ Veja BUENO DA SILVA DA SILVA, E. (2010). Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. Tese de doutorado



O papel do Brasil

Na qualidade de anfitrião, parece-me que o País apenas se preparou para organizar o evento. Perdeu a grande oportunidade de liderar um processo político global, não só como potência econômica emergente, como líder regional, como *player* estratégico, mas principalmente por ser a potência ambiental do planeta.

É sabido que a desarticulação entre os interesses em conflito nas instâncias governamentais dificilmente consegue responder adequada e integralmente às diversas questões da sustentabilidade. As contradições do governo brasileiro se manifestam inicialmente no âmbito da ideologia que o orienta, desenvolvimentista, e se confirma na incapacidade de absorver as reais necessidades de se reestruturar a governança ambiental global.

Preferiu o governo conduzir o processo pelos trâmites da burocracia federal, criando estruturas. Em síntese, uma Comissão Nacional que promoveu a interlocução entre os órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e da sociedade civil com a finalidade de articular os eixos da participação do Brasil e um Comitê Nacional de Organização que se encarregou do planejamento e da execução das medidas necessárias à realização da Conferência, inclusive a gestão dos recursos e contratos afetos aos eventos oficiais. De fato, com ou sem estruturas, até o momento, o debate sobre os caminhos e desafios da sustentabilidade não ingressou no núcleo duro do governo.

Enquanto na condução do processo de discussão da Conferência, em seu caminho preparatório, crescia a contribuição diversa da sociedade civil,

apresentada ao Programa de Doutorado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, e LUCON, O e GOLDEMBERG, J. (2010). São Paulo – The “Other” Brazil: Different Pathways on Climate Change for State and Federal Governments. *Journal of Environment and Development*, 19(3), pp/ 335-357.



demonstrando um consenso em muitas pautas, e em especial na expectativa de que a economia deve se transformar para fomentar uma sociedade justa e sustentável, garantidora de direitos humanos e respeitadores dos limites do planeta, igualmente ficou evidente a distância para um entendimento comum com Brasília para avançar nessa transição⁴.

Por outro lado, a intervenção da diplomacia brasileira na condução das negociações finais para a redação do documento oficial da Conferência, *O Futuro que Queremos*⁵, mostrou pouca destreza na condução (e no prestígio) das negociações multilaterais. Aliás, ficou evidente em diversos momentos da realização da Conferência o distanciamento que existe do Itamaraty com a agenda multilateral da sustentabilidade, particularmente na qualidade de país hospedeiro, onde deveria ter buscado honrar o legado de 92 e ter conduzido com habilidade e competência a aprovação de uma Declaração Final que representasse concretamente avanços e estipulasse algumas metas por atingir, pois sem essas não se pode desenhar qualquer estratégia de futuro.

Pelo visto, o tom final do Itamaraty foi o de “salvemos o encontro”. Pouco, bem pouco, para um país de quem se espera tanto e que postula um maior protagonismo na comunidade internacional. A Rio+20 provavelmente foi a única reunião da Organização das Nações Unidas - ONU na qual a presidente Dilma Rousseff esteve como anfitriã, e, apesar do seu perfil gerencial não se encaixar no papel de líder e de diplomática a desempenhar, sua contribuição ficou pela retórica vazia da promessa de que “nós não permitiremos que haja uma volta atrás na roda da história”⁶.

Diante da realidade de uma Declaração sem expressão, não lhe restou

⁴ Veja o documento preparado pelo Vitae Civilis, com apoio da Ford Foundation, Definido uma nova economia: questões centrais para a transição, disponível em www.vitaecivilis.org.br

⁵ Acesse versão em inglês em <http://www.uncsd2012.org/content/documents/>

⁶ Veja no <http://blog.planalto.gov.br>, de 7 de junho de 2011.



alternativa a assumir uma posição de força de que os 283 parágrafos do documento **O Futuro que Queremos** representavam uma grande conquista da diplomacia brasileira, quando qualquer leigo identifica que o texto apresenta meras intenções quando deveriam tratar de planos de ação, insistindo no genérico quando o planeta clama pelo específico.

Tamanha a limitação do documento final da Conferência, que o mesmo foi rejeitado pelas lideranças dos movimentos populares presentes no foro paralelo, a Cúpula dos Povos, e reconhecida a sua falta de ambição pelo próprio Secretário Geral da ONU, o sul coreano Banque Moon. Imediatamente, em decorrência desse posicionamento impactante, a diplomacia mobilizou um trabalho de imprensa buscando convencer a opinião pública que o documento final da Conferência representa sim um grande avanço, levando o mesmo Secretário Geral a rever sua manifestação inicial apenas a jornalistas brasileiros.

A “desimportância” que o governo emprestou à Conferência alcançou seu ápice quando despachou no curso da mesma o chanceler brasileiro para Assunção para avaliar o movimento do impeachment constitucional paraguaio ao Presidente Lugo. Para um bom entendedor, a prioridade estava dada.

Sabe o governo que, nos últimos anos, com o nível de crescimento econômico e a atração efetiva de capital para grandes investimentos em obras de infraestrutura, o Brasil tornou-se alvo de uma ansiedade de desenvolvimento e de uma abundância de consumo jamais experimentadas. E não se pode negar que esse momento da nossa economia teve e continua a ter forte impacto sobre a qualidade do meio ambiente. Se de um lado há crescimento da taxa de empregos e de renda, por outro lado, temas sensíveis como a Amazônia e o Cerrado mingam em importância e são tratados na lógica ruralista de reforma do Código Florestal.

Ficou evidente para aqueles que acompanharam a Conferência que a opção de modelo do governo federal é a do crescimento rápido, já que é preciso correr para aproveitar ao máximo o momento internacional que lhe é favorável.



O insucesso na gestão das obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC deixa evidente que no governo não há tempo nem espaço para planejamento de longo prazo, integrado, que promova a sustentabilidade ambiental e social e a considere no processo da tomada de decisões.

Em outras palavras: em pleno século XXI, seguimos um modelo de desenvolvimento predatório, de carbonização contínua da nossa economia, literalmente o oposto do que preconiza a ONU em seus documentos e tratados sobre meio ambiente aprovados ao longo de quatro décadas⁷.

Finalmente, o governo reclama por uma reforma da ONU e pelo ingresso do País como membro permanente do seu Conselho de Segurança, porém continua a focar a reforma apenas no aspecto burocrático-institucional da Organização, limitando o debate na sua estruturação e representação, por exemplo, como no caso da transformação ou não do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente- PNUMA e na revisão do Conselho Econômico e Social – ECOSOC, desconsiderando o cerne dos problemas, como a mudança nos processos, na arquitetura dos tratados para criar uma nova dinâmica no monitoramento e na gestão dos problemas ambientais globais.

O governo da Presidente Dilma considera o desenvolvimento sustentável como sendo uma meta distante a ser atingida já que ainda restam grandes barreiras e lacunas sistêmicas na implementação de políticas internas a partir de compromissos firmados internacionalmente.

Considerações Finais de Governança

Sejam problemas do mundo financeiro, da emergência de processos democráticos no mundo árabe, da sinalização de retrocessos em processos

⁷ Veja-se, aliás, que o próprio *site* da conferência (www.rio20.info/2012/) enfatiza que o desenvolvimento sustentável é “uma abordagem holística, equitativa e clarividente à tomada de decisões em todos os níveis. Não enfatiza apenas o forte desempenho econômico, mas equidade intrageracional e intergeracional.”



políticos na América Latina, dos grandes temas ambientais globais, há que se tratar de um conjunto de assuntos, muito complexos, direta ou indiretamente comuns a todos os Estados, ainda que em dimensões diversas, cujo encaminhamento se dirige para um modelo de governança planetária, com a participação de novos atores.

Entretanto, as relações entre esses dois círculos de poder, os governos centrais e a sociedade civil organizada, são historicamente complexas, e, por mais que coincidam em algumas agendas, na agenda internacional da sustentabilidade acalentaram expectativas muito distintas em relação à Rio+20.

Questão em aberto... O que talvez ainda não esteja claro para os nossos governantes, é que essas decisões cada vez mais carecem de legitimidade e que novas formas de fazer política são necessárias. E novos modelos de governo também.

A maior contribuição da Rio+20 foi deixar patente e manifesto que para avançar em direção ao desenvolvimento sustentável é fundamental a inserção de uma já ampla participação pública na tomada de decisões. Os eventos não oficiais, paralelos à Conferência demonstraram que os *Major Groups* desempenham um papel mais significativo em diversos níveis.

Formalmente ignorados, apesar das atribuições da Comissão Nacional, a sociedade civil, os governos subnacionais e locais, o empresariado comprometido, por meio de redes, seminários e comitês facilitadores, nacionais e internacionais, articularam e facilitaram a participação de novos atores nas suas quotas do evento, salvando a Conferência, já que somente aí os eixos iniciais da proposta da Rio+20 receberam a devida prioridade.

Em suma, a crise financeira internacional tornou evidentes sintomas de um fenômeno que já se anunciava: a democracia está em xeque e sua reconstrução ou a formulação de um novo modelo são urgentes e passam por uma priorização de um mundo sustentável.

Os jovens já estão “ocupando” as ruas, sinal de que há um despertar que



veio para ficar e crescer. A sociedade do bem-estar não foi capaz de atender às suas demandas e eles não admitem mais os modelos de políticas públicas experimentadas até agora.

Por outro lado, a corrupção em tantos países e regimes humilha e despreza a todos aqueles que pedem por justiça. O Brasil não ignora essa realidade, já que vive um profundo cansaço de credibilidade da classe política, em razão de incontáveis escândalos de governantes, que jamais saberão o verdadeiro significado de honra ou vergonha.

Palavras finais: seria este um momento oportuno para se buscar um engajamento real, criativo, para reacender os ideais de construção de uma nova sociedade, plural, diversa, mais justa, sustentável. Com governança, ainda há tempo.

Bibliografia:

ALDECOA, F., KEATING M. (2010). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons. Madrid: Barcelona.

BODANSKY, D. (1999). The legitimacy of international governance: a coming challenge for international environmental law?. *The American Journal of International Law* - vol.93, n.3, pp.596-624.

BODANSKY, D.; Brinnee, J.; HEY, E. (2008). *The Oxford handbook of international environmental law*. Oxford: Oxford University Press.

BUENO DA SILVA DA SILVA, E. (2010). *Contemporary paradiplomacy: trajectories and trends of international actions by state governments of Brazil and the US*. Doctorate thesis submitted to the International Relations Doctorate Program of the International Relations Institute of the University of Brasília (IREL/UnB) for obtaining a doctor degree in international relations.



BULKELEY, H. (2005). Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p.875-902.

BULKELEY, H., & BETSILL, M. (2003). *Cities and Climate Change: urban sustainability and global environmental governance*. Oxon: Routledge.

DEDUERWAERDERE, T. (2005). *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgium: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique.

HAPPAERTS, S., VAN DEN BRANDE, K., BRUYNINCKX, H. (2010). Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional & Federal Studies* 20(1): 127-149.

HAPPAERTS, S., VAN DEN BRANDE, K., BRUYNINCKX, H. (2011). Multi-level interactions in a sustainable development context: different routes for Flanders to decision-making in the UN commission on sustainable development. *Environmental Policy and Governance* 21(1): 70-82.

MILANI, C.R.S., RIBEIRO, M.C.M. (2011). International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, vol.8, n.1.

NRG4SD (2012). Network of Regional Governments for Sustainable Development. Available at <http://www.nrg4sd.org/>. Accessed in July 2012.

REED E BRUYNEEL, M.G., BRUYNEEL, S. (2010). Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, vol. 34, n.5, pp. 646-653.

REI, F.C.F., CUNHA, K.B. (2008). "Mudanças climáticas globais: desafio a uma nova relação entre o Direito Internacional do Meio Ambiente e as Relações Internacionais". In CASELLA, P.B., CELLI JUNIOR, U., MEIRELLES, E. A., POLIDO, F.B.P. (org.). *Direito internacional, humanismo e globalidade – Guido*



Fernando Silva Soares Amicorum Discipulorum Líber. São Paulo: Atlas, p. 487-502.

ROSENZWEIG, C., SOLECKI, W., HAMMER, S. A. & MEHROTRA, S. (2010). "Cities lead the way in climate-change action". *Nature* 467, 909-911.