

Rio 92: perdemos nossa última chance?

Lucas Assunção

Assessor Executivo do Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento — Departamento de Coordenação de Políticas e Desenvolvimento Sustentável, Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

Como avaliar um evento como a Conferência do Rio sem usar expressões do tipo **sem precedentes, histórica, a maior de todas?**

A **Conferência de Cúpula da Terra** (*Earth Summit*) — como é oficialmente denominada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) ou Rio 92 — foi tudo isso, seja quando a medimos pelos 182 países representados ou 103 chefes de Estado presentes, pelo tamanho das delegações oficiais, seja pelos nível e grau de participação das organizações não-governamentais (ONGs), pelo número de atividades relacionadas, como o Fórum Global ou a presença e o interesse da mídia. O simples fato de evento tão grande e complexo ocorrer sem problemas — com alguns momentos nervosos, certamente — já é, em si, um grande sucesso.

Mas isso não é suficiente.

Não podemos ser complacentes agora, apesar de estarmos satisfeitos com o conquistado no Rio e nos dois anos e meio de preparações para a Conferência. Muito ainda terá de ser feito, começando por uma tarefa que exigirá muita criatividade: traduzir e transformar todos os compromissos assumidos durante a Conferência em opções realistas e viáveis e, depois,

apresentá-las aos detentores do poder de decisão. Sejamos francos, o caminho após a Conferência do Rio será muito mais longo e desafiador do que aquele que nos levou até ela.

RESULTADOS REAIS DA CONFERÊNCIA

Antes de avaliarmos alternativas para o seguimento do *Earth Summit*, talvez seja melhor considerar os resultados reais da Conferência.

O esforço empreendido em sua organização foi, na realidade, apenas uma tentativa de prover os meios para objetivo muito maior, o de ajudar a garantir para a presente e as futuras gerações lugar seguro e habitável na Terra. Foi esse o compromisso fundamental assinado por todos — chefes de Estado e cidadãos — durante a Conferência.

Mas o que fez a Conferência do Rio para ajudarnos a cumprir esse compromisso?

Primeiramente, ela permitiu vários acordos entre governos, possibilitando avanço significativo na cooperação internacional em áreas de desenvolvimento e meio ambiente. Em segundo lugar, a Conferência fez com que esses acordos se transformassem em compromissos políticos no mais alto nível de decisão internacional. Colocou a questão do desenvolvimento sustentável — e não somente a preocupação com o

meio ambiente global — no seio da agenda diplomática internacional. Em terceiro, abriu novos canais de comunicação e cooperação entre organizações oficiais e organizações não-governamentais que trabalham nas áreas de desenvolvimento e meio ambiente. Em quarto, atraiu enorme atenção do público para questões debatidas durante todo o seu processo.

Todos esses elementos — programas de ação, compromissos políticos, processos de debate transparentes e abertos e formação de uma nova consciência — estão interligados e reforçam-se. Juntos, constituem o primeiro passo irreversível e significativo na transição para novos padrões de desenvolvimento sustentável.

Acordos oficiais

São cinco os acordos oficiais da Conferência:

- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento;
- Agenda 21 e os meios para sua implementação;
- Declaração de Florestas;
- Convenção-quadro sobre Mudanças Climáticas;
- Convenção sobre Diversidade Biológica.

Neste texto serão analisados apenas os dois primeiros acordos.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

A Declaração do Rio desempenha papel fundamental, pois selou a aceitação de princípios que deverão delinear o caminho para o desenvolvimento sustentável. Coloca claramente o ser humano no centro das atenções, enuncia o direito ao desenvolvimento e estabelece os princípios da responsabilidade comum, mas diferenciada, de que **o poluidor deve pagar** e da ação preventiva.

Esses e outros princípios da Declaração fornecem os fundamentos para os programas de cooperação internacional da Agenda 21. Além disso, a Declaração do Rio serve aos países como uma base balanceada e sólida para o início das negociações da futura Carta da Terra — isto é, um compromisso maior — que poderá ser aprovada em 1995 como parte da celebração do cinquentenário das Nações Unidas.

Agenda 21

A peça central do compromisso que emergiu do Rio é a Agenda 21 — amplo programa de ação integrada relacionado a desenvolvimento e meio ambiente. Com seus 115 programas apresentados de forma relativamente padronizada, a Agenda 21 tem como força real o fato de refletir o consenso global

e não ser um documento de **especialistas, mas sim de governos** que ao longo de três anos negociaram cuidadosamente cada parágrafo do documento. A Agenda 21 representa o mais abrangente programa de ação jamais acordado pela comunidade internacional — e no mais alto nível político.

O que marca a importância e a abrangência dos programas da Agenda 21 é o compromisso explícito de integrar meio ambiente e desenvolvimento — e não o de refletir as prioridades dos países em seus diferentes estágios de desenvolvimento. Apesar da resistência de alguns países, a Conferência do Rio não se limitou a abordar algumas poucas chamadas **prioridades máximas**, em detrimento de questões intrinsecamente ligadas ao processo de desenvolvimento econômico. Avaliando-se determinados programas específicos da Agenda 21 é difícil defini-los claramente como de desenvolvimento ou de meio ambiente, porque ambas as preocupações estão manifestadas em cada um deles.

A aceitação do fato de ser a agenda da Conferência **um conjunto de problemas diferentes que levam a um conjunto de soluções comuns** foi um componente crucial na evolução do processo de negociação que nos levou ao Rio. Observa-se isso claramente nos programas da Agenda 21 relacionados a pobreza, uso da terra, água potável e questões florestais. Em resumo, a Agenda 21 é um compromisso para um enfoque estratégico que terá de ser traduzido na forma de programas específicos em níveis regional e nacional.

No entanto, os programas da Agenda 21 não são uma **camisa de força**. Eles variam à medida em que vão sendo especificados para ação imediata e, mais importante, são parte de um documento dinâmico criado para evoluir continuamente, de acordo com as prioridades nacionais e globais e com o melhor entendimento da interdependência entre as questões tratadas pela Conferência.

Em certos casos as atividades foram suficientemente detalhadas nos programas, de forma a permitir o início relativamente rápido de sua implementação. Em outros, será preciso empenhar maior esforço para transformar os programas em propostas concretas de ação. A Agenda 21 inclui, também, acordos sobre os meios necessários para a implementação desses programas. Os mais cruciais são provisão de recursos financeiros, transferência de tecnologia e questões relacionadas, como capacitação e desenvolvimento institucional.

TRANSIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A transição para o desenvolvimento sustentável envolve mudanças maiores, especialmente na forma como é encarado o uso da natureza. Esse exercício exigirá, primeiro, maior cooperação científica para

que seja melhor entendida a interação entre as atividades humanas e a natureza; segundo, transferência de tecnologia entre países e empresas privadas com o objetivo de tornar acessíveis as tecnologias ditas **ambientalmente saudáveis**; e, acima de tudo, criação de capacidades técnica e institucional em todos os países para a implementação da Agenda 21.

Essas questões receberam atenção sistemática no processo de negociação anterior à Conferência e estão explicitamente refletidas em vários programas, em capítulos específicos da Agenda 21. Esta é, na realidade, uma das vantagens da Agenda 21: requer que programas multi-setoriais (*cross-sectoral*) sirvam de elementos básicos para a **sustentabilidade** e sejam implementados de maneira metódica e consistente em níveis regional, nacional e internacional.

A implementação dos programas envolverá, obviamente, custos que devem ser analisados no contexto de quais seriam as **conseqüências da inação**. Está explícito na Agenda 21 que países em desenvolvimento precisarão de recursos financeiros novos e adicionais, sem os quais será difícil implementar seus compromissos. A Conferência do Rio terminou sem que uma previsão de fundos fosse estabelecida. Contudo, ficou evidente para muitos que o aumento do fluxo de recursos novos para a implementação da Agenda servirá aos interesses de todos — países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Esse novo entendimento pode marcar o verdadeiro início de uma nova e realista parceria. Fluxos adicionais de recursos para os países em desenvolvimento, com o objetivo de promover novos padrões de desenvolvimento sustentável, são, na realidade, um bom investimento para a comunidade mundial.

Na Agenda 21, capítulo 33, consta textualmente que “para os países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos, a ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) é a principal fonte de recursos externos e serão necessários fundos novos e adicionais para o desenvolvimento sustentado e para a implementação da Agenda 21. Os países desenvolvidos reafirmam seus compromissos de atingir a aceita meta das Nações Unidas e destinar ao **ODA** 0,7% do PIB e, na medida que ainda não tenham atingido essa meta, concordam em aumentar seus programas de ajuda para atingi-la o mais rápido possível, assegurando a pronta e efetiva implementação da Agenda 21. Alguns países concordam ou concordaram em alcançar a meta até o ano 2000. Foi decidido que a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável não somente acompanhará regularmente o progresso na implementação da Agenda 21, mas também monitorará a disponibilidade de recursos financeiros”.

É preciso, agora, colocar em termos específicos esse compromisso assumido pelos países desenvolvidos, de forma a garantir que o aumento do fluxo de

ajuda aos países em desenvolvimento seja previsível e forneça base concreta para elaboração de planos de longo prazo. A maior crítica à Conferência do Rio foi a falta de um compromisso claro de financiamento (com datas e montantes fixos), embora países como França, Espanha, Holanda e Dinamarca tivessem concordado na época em cumprir a meta de 0,7% de ajuda oficial ao desenvolvimento até o ano 2000.

A CONFERÊNCIA DO RIO

Em sua edição de 12 de junho de 1992, o jornal inglês *Financial Times* deu o tom dos pessimistas. Descreveu a **Cúpula da Terra** como um “jogo de oportunidades perdidas”. Argumentou que, mais uma vez, os países desenvolvidos e em desenvolvimento haviam fracassado na tarefa de encontrar novas bases de cooperação. O *Earth Summit* foi ainda descrito como uma alternativa potencial para negociação real, dado o novo interesse dos países do Norte na proteção do meio ambiente global e, especialmente, na preservação de recursos naturais, como as florestas tropicais do Sul. O artigo é concluído com a afirmação de que “nenhuma negociação real aconteceu no Rio”.

Embora cada um de nós tenha sonhado, no íntimo, com resultados milagrosos da noite para o dia, não se pode deixar de discernir sobre o que a Conferência, altamente reconhecida — mas ainda assim diplomática —, conseguiu realisticamente atingir. Apesar de ofertas concretas e substanciais de fundos não terem sido anunciadas no Rio, não se pode escapar do seguinte fato: a existência de documento como a Agenda 21 e a criação de Comissão para o Desenvolvimento Sustentável são a base para uma nova forma de cooperação internacional.

A Conferência do Rio, portanto, deve ser julgada a partir dos critérios:

- processo negociador;
- **cardápio** de modalidades de financiamento;
- aceitação do fato de estarem interligadas a implementação da Agenda 21 e a disponibilidade de fundos.

O processo negociador

A Conferência do Rio iniciou processo de negociação irreversível com a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecida em New York e contando com 53 países-membros. A Comissão revisará e monitorará continuamente a vasta e complexa lista de questões ambientais e de desenvolvimento, bem como a ligação entre elas.

O processo negociador não é, de forma alguma, uniforme. Durante as rodadas de negociação no Rio alguns governos foram extremamente cautelosos, mas outros, como os japoneses e europeus em

geral, adotaram posições positivas. As reticências dos Estados Unidos na Conferência não devem ser vistas como um fracasso de todo o processo negociador. De fato, elas refletiram o pluralismo e a diversificação natural dos interesses da comunidade internacional.

A prova da importância do processo de negociação ocorreu recentemente, com a surpreendente mudança da posição norte-americana após a subida ao poder do presidente democrata Bill Clinton. Os EUA ratificaram a convenção sobre mudanças climáticas, assim como decidiram finalmente assinar a convenção sobre biodiversidade — precisamente as duas áreas em que eles mais resistiram ao longo do processo.

O cardápio

O *Earth Summit* produziu um **cardápio** flexível de opções na área de financiamento, ao estabelecer a complexa inter-relação das questões tratadas na Agenda 21 e nos vários níveis em que ações são necessárias (global, regional, nacional e local).

Proposto pelo ministro Pronk, da Holanda, esse **cardápio** oferece aos países várias opções:

- Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA);
- bancos regionais de desenvolvimento;
- *Global Environmental Facility* — fundo gerenciado pelo Banco Mundial desde 1990 —, bem como outros fundos multilaterais;
- agências especializadas das Nações Unidas;
- instituições de cooperação técnica;
- programas bilaterais;
- redução de dívida;
- investimentos privados.

Obviamente, arranjos para a necessária estruturação desse **cardápio** precisam ser agora finalizados. No caso do *Global Environmental Facility* — GEF —, por exemplo, foi decidido que ele deve ser reestruturado de maneira a garantir participação universal, transparente e flexível ao expandir sua área de atuação e definir a previsão do fluxo de fundos (sem novas formas de condicionalidade). Além disso, o futuro programa da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável deve incluir o estudo de métodos inovadores de financiamento, como uso de incentivos fiscais, trocas de direitos de emissões de gases como o CO₂ e uso de fundos privados.

A ligação entre implementação e disponibilidade de recursos

O trecho do capítulo 33 da Agenda 21 citado anteriormente mostra com clareza existir agora uma nova base para cooperação no mundo. A implementação da Agenda 21 na direção de um mundo mais

sustentável está, devo frisar, intrinsecamente ligada à disponibilidade de recursos novos e adicionais.

A Comissão para o Desenvolvimento Sustentável tem o mandato para rever e monitorar os progressos com relação à implementação da Agenda 21 e à disponibilidade de recursos, conjuntamente. Isto significa que os países em desenvolvimento terão, pela primeira vez, um mecanismo monitorador da ajuda externa, até agora exclusivamente controlada pelos países doadores.

Compromissos financeiros

A Agenda 21 propôs o uso de vários mecanismos e fontes de financiamento. Entre eles está a **Associação para o Desenvolvimento Internacional** — IDA —, um fundo do Banco Mundial para empréstimos a juros baixos aos países menos desenvolvidos. A Conferência recomendou consideração especial à declaração feita no Rio por Preston, presidente do Banco Mundial, ao propor um **incremento da Terra** — aumento do fundo, na realidade — por ocasião da décima reposição do fundo da IDA. A provisão de fundos adicionais através da IDA é vital, especialmente para os programas de combate à pobreza e, pela primeira vez, para as áreas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. De certa forma, a décima reposição de fundos da IDA é um teste de credibilidade dos compromissos assumidos no Rio.

Com relação ao compromisso **relativo** de aumento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) para o desenvolvimento sustentável, é ainda prematuro avaliar se houve aumento real dos fluxos financeiros como consequência da Conferência do Rio. No entanto, ficou claro que 2000 será o ano de referência para os países atingirem a meta de destinar 0,7% do PIB para ODA. A correlação entre a proximidade dessa data e o total do fluxo de ODA não passará despercebida.

CONCLUSÃO

A peça central das recomendações institucionais feitas pela Conferência foi a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável. Muito vai depender de como essa Comissão será constituída, de como seu processo de trabalho evoluirá e do grau de sucesso que obterá na tarefa de assegurar um processo aberto e transparente que atraia atenção pública e tenha peso político.

Essa Comissão será o ponto focal de todo o processo de decisão intergovernamental em direção ao desenvolvimento sustentado. Sua tarefa é rever e monitorar a Agenda 21. Contudo, é preciso que se torne uma comissão orientada para o futuro, de forma a manter aceso o espírito e o momento político da

Conferência do Rio, utilizando a natureza dinâmica e adaptável da Agenda 21.

No Rio o mundo presenciou uma união impressionante de países, pessoas e organizações que operaram em todos os níveis, do vilarejo ao global, em meio a imensa gama de preocupações e competência. Houve, é claro, diferenças entre as milhares de pessoas e organizações participantes, mas o marcante foi ver cada qual a sua maneira jogar um papel vital, lembrando ao mundo a necessidade de um compromisso visando a um futuro comum. Isso só foi possível graças ao enorme esforço de mobilização empreendido pelas organizações não-governamentais.

Nesse sentido, o *Earth Summit* deve ser visto não apenas em termos de sua substância, mas especialmente como um processo que se criou. Nenhuma organização ou pessoa que dele participou será a mesma depois dessa experiência. Talvez o resultado mais significativo da UNCED tenha sido

demonstrar ser possível estabelecer um processo aberto, transparente e universal. Não nos decepcionemos agora com expectativas não-realizadas de uma conferência diplomática.

O *Earth Summit* poderia ter feito muito mais, não há dúvida, mas hoje — como ontem — muito resta a ser feito e não podemos esperar por soluções milagrosas. Resultados concretos só podem ser obtidos em nível internacional através de intenso seguimento do que foi iniciado no Rio e de dinâmica Comissão capaz de monitorar os governos no cumprimento de seus compromissos.

Em âmbito nacional, com ou sem a Conferência, resultados só serão alcançados através de pressão popular e das organizações não-governamentais sobre todos os níveis de governo. O fortalecimento das redes formais e informais estabelecidas durante o processo da UNCED oferece-nos o caminho a seguir.

Recebida em abril/93