

Anais da 64ª Reunião Anual da SBPC – São Luís, MA – Julho/2012

Quem pauta manda: O deslocamento da pauta do Rio+20 do desenvolvimento sustentável à economia verde e da governança à governança mundial¹

Joseph S. Weiss, CDS/UnB

Este trabalho analisa o processo decisório pelo qual mudou o agendamento da Rio+20 do desenvolvimento sustentável à economia verde e limitou a governança à governança global.

O crescimento econômico e a urbanização têm trazido desenvolvimento acompanhado da exploração excessiva dos recursos naturais da terra, hoje ameaçados, com impactos sobre as nossas condições de vida e saúde. O neoliberalismo dos anos 1980 contribuiu para duas iniciativas contraditórias dos organismos internacionais: Reforma estrutural de redução do papel do Estado com políticas setoriais desarticuladas junto com apoio à proteção de ativos ambientais globais. A última década do século XX começou com acordos internacionais sobre a biodiversidade, o clima e a desertificação e houve esforços limitados para executá-los, especialmente no nível local, sem ameaças ao status quo e pouca oposição. Houve alguns êxitos nacionais apesar da fragilidade das novas agências ambientais nacionais. No século XXI, esses progressos ambientais começaram a ameaçar atores poderosos. Com mais governos progressistas e substituição de elites, especialmente na América Latina, houve mudanças de políticas públicas mais sociais que ambientais. Apesar de progressos êxitos nas políticas ambientais, as agências ambientais continuam com capacidade insuficiente para lidar com temas críticos.

Faz-se uma revisão dos conceitos de agendamento, *framing*, economia verde e o papel do Estado na governança ambiental para então analisar três documentos da ONU quanto à economia verde e o papel do Estado e discussão sobre as influências na ONU.

¹ Da Mesa-Redonda (MR-205) – Rio+20: Conseqüências do Alcance Limitado da Economia Verde para a Sustentabilidade Socioambiental e Enfrentamento da Pobreza, proposta pela ECOECO e coordenada por Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti (FUNDAJ).

O agendamento (a fixação da pauta) e *framing* (a compreensão da conjuntura e a lógica da ação) são elementos-chave na determinação do poder de decidir. “Tanto a seleção dos objetos [sobre o que pensar] como a seleção dos *frames* [de como pensar] sobre esses objetos são papéis poderosos de agendamento (McCombs and Shaw, 1993).” Segundo Dearing e Rogers (1996), “o processo de agendamento é uma competição continuada entre proponentes de questões para ganhar a atenção de profissionais da mídia, do público e das elites de políticas públicas.” Aplicam-se esses conceitos a políticas públicas nacionais e internacionais e às agendas empresariais para alcançar seus objetivos de políticas públicas.

Em resumo, o agendamento e o *framing* são, na sua essência, um exercício de poder e influência, tanto atuando nos bastidores como pela influência na mídia. O autor enxerga *framing* como o processo pelo qual um grupo formula sua compreensão da realidade e a lógica para a ação. Esses conceitos se aplicam tanto para os movimentos sociais como para as iniciativas empresariais, pois essas iniciativas, na sua essência, funcionam de forma similar a movimentos sociais.

São comparados, quanto aos conceitos de economia verde e o papel do Estado, os documentos da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (ou Rio+10), realizado em Joanesburgo em 2002, chamado o *Plano de Implementação de Joanesburgo* (ou JPOI em inglês), o relatório do Secretário Geral da ONU à primeira reunião do comitê de preparação da Rio+20 (Prep-Com) de maio de 2010 e o resultado da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) chamado o *Futuro Que Nós Queremos*.

Quanto à economia verde,... ”é um esforço para unir sob uma única bandeira um conjunto amplo de instrumentos econômicos relevantes ao desenvolvimento sustentável... (ONU, 2010).” O relatório passa a enumerar uma lista ampla de instrumentos, mais ampla que o conceito implícito de orientação ao mercado para o termo economia verde de Pearce (1989). Esse relatório também considera que a irradiação da pobreza “não é coberta de forma adequada em algumas das propostas de políticas da economia verde (ONU, 2010, §55).... Poderão ser difíceis de implementar sem apoio externo para o fortalecimento de capacidade e o estabelecimento de meios compensatórios,” análise removida do *Futuro que Queremos* (ONU, 2012).

O *Futuro que Queremos* vê a economia verde como um esforço pragmático para mudar o paradigma do crescimento ao desenvolvimento sustentável, que

deve “contribuir à irradiação da pobreza com crescimento econômico sustentado, inclusão social, bem-estar humano, oportunidades para emprego e trabalho decente para todos, enquanto mantém o funcionamento saudável dos ecossistemas da terra (ONU, 2012, §56).” Apesar dessa redação diplomática, esse documento teve uma abordagem de economia verde que continuará mais orientada ao setor privado e à transferência de tecnologia, formulada com forte apoio empresarial, com ênfase em políticas setoriais microeconômicas, incluindo incentivos e instituições públicas de apoio ao esverdeamento do setor privado. Esse conceito de economia verde efetivamente deixa de tratar dos desafios planetários (Dasgupta, 2011) dos limites biofísicos, das escalas de produção e consumo, de fortes quadros regulatórios, do fortalecimento institucional, das causas mais profundas da crise ecológica e das questões macroeconômicas, macrosociais e macroambientais necessárias para lidar com a irradiação da pobreza.

Países-membros da ONU e organizações que nela atuam expressaram várias preocupações abordadas recentemente em workshop BRICS da reunião da Sociedade Internacional de Economia Ecológica no Rio de Janeiro em junho de 2012, financiado em parte por uma pequena doação do PNUMA. O Grupo G77 de países em desenvolvimento e muitas ONGs indicaram sua preocupação de que a Economia Verde poderia substituir pelo Desenvolvimento Sustentável. Enquanto uns a enxergavam como uma manobra para o comércio tecnológico e protecionismo, outros a vêem de forma positiva como uma oportunidade para estratégias endógenas de desenvolvimento. Visualizam impactos sociais e concluem que uma transição mundial teria que ter poucas perdas e poucos perdedores. Como poderiam ser compensados? Como se pode evitar um aumento das diferenças durante o processo de transferência de tecnologia?

Também, se observa uma clara, porém sutil mudança no papel do Estado nos documentos da ONU sobre desenvolvimento sustentável. Em 2002, a governança incluía o tratamento do papel das instituições, processos, estruturas, princípios, diretrizes, integração, coordenação e comunicação, como ainda do quadro de apoio à implementação de compromissos de desenvolvimento sustentável nos níveis global, regional, nacional e local. Falava do fortalecimento de instituições públicas e a observação (enforcement) das leis. Esses conceitos foram excluídos em 2012, com governança reduzida ao tema secundário da governança global – principalmente quanto à estrutura da ONU. Quando trata do papel do Estado, mencionam-se medidas voluntárias (das empresas) e regulatórias (no sentido de um ambiente que lhes favorecem).

O PNUMA concebeu a Iniciativa de Economia Verde e o projeto TEEB (A Economia de Ecossistemas e da Biodiversidade) que foram fortalecidos por lideranças empresariais diretas, orientadas mais a ações do setor privado e mecanismos de mercado. Ampliou-se o papel das ONGs ambientais de orientação empresarial. Como evidência, Stigson (2012) relata os resultados da pesquisa *Globescan/SustainAbility 2011* sobre a pergunta: quais serão as organizações que terão o maior papel no avanço da sustentabilidade nos próximos cinco anos? Os mais de 500 entrevistados colocam o PNUMA em primeiro lugar seguido pelo Conselho Mundial de Empresas para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD). Entre as primeiras sete colocadas, três representam o setor privado e três ONGs mundiais conhecidas. Ou seja, por meio da Iniciativa de Economia Verde, foi possível promover um *frame* para o conceito de economia verde que atribui mais ao setor privado a responsabilidade para conseguir o desenvolvimento sustentável.

O WBCSD e outros atores empresariais e científicos, incluindo por meio da Iniciativa de Economia Verde, promoveram um *frame* positivo para o conceito de economia verde, onde seja dado um papel maior para o setor privado e menor para governos. O empresariado alcançou esse objetivo com a realização de reuniões em todos os níveis e a nomeação de profissionais ambientais de excelente reputação para representar esse ponto de vista. Não significa que esse *frame* de uma economia verde com orientação privada seja uma abordagem incorreta, somente que esse deslocamento temático foi bem sucedido.

Concluo que o tema da economia verde deslocou o debate sobre desenvolvimento sustentável a uma orientação do setor privado que dá ênfase em crescimento econômico, tecnologia e inovação e limita políticas públicas a mecanismos de mercado, deixando de lado o fortalecimento institucional, regulação e a observação da lei. O deslocamento também limitou a governança ambiental a questões da ONU, com quase nenhuma referência às esferas nacionais e locais, antes enfatizadas.

Essas mudanças podem ser parcialmente atribuídas ao agendamento da Rio+20 por parte das organizações globais de empresas multinacionais. A evidência indica um papel predominante nas mudanças de agenda para essas organizações, junto com Estados-chave, enquanto as organizações da sociedade civil têm um papel menor. Ou seja, o *frame* principal deslocou-se para o neoliberal e para políticas que apelam a crenças favoráveis à redução da intervenção do governo.

Alem da já reconhecida redução do poder dos Estados em debates internacionais, hoje o acesso a debates ambientais da ONU seria maior para as ONGs ambientais com base empresarial que outras ONGs. Como esses atores poderosos puderam gerar essas mudanças, reduzindo as perspectivas para os objetivos de desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza? São suficientes essa economia verde e a governança global para conseguir esses objetivos?

Essa avaliação aparenta confirmar Beder (2002, p 23) que diz que “o êxito dos economistas neoclássicos em conceber questões ambientais como [falhas de mercado] resultou em uma dominação de soluções neoliberais na agenda de políticas.” Embora muitos economistas reconheçam que a combinação de mecanismos de mercado e quadros regulatórios fortes seja uma melhor prática para a política ambiental, só resta o primeiro. Ao convencer o público que ações voluntárias privadas são avançadas o suficiente e que só faltam mecanismos de mercado, há menos pressão para que empresas se conformem a medidas regulatórias mais fortes.

Enquanto o socioambientalismo iniciado por movimentos sociais pela justiça ambiental tenham tido algum êxito em temas locais, esforços para mudar políticas desenvolvimentistas têm tido menos resultados. Aparenta que continuam subordinados à predominância do ambientalismo liberal. O movimento pela justiça ambiental começou no nível local; tem um longo caminho a percorrer para aumentar seu papel nos debates nacionais e internacionais.

Talvez um dos preços a pagar pela maior participação do setor privado no compromisso pela proteção ambiental nos últimos 20 anos seja o aumento do seu papel na formulação das políticas ambientais, o que significaria um papel menor para o Estado e a sociedade.

Para avançar nos objetivos de erradicação da pobreza, justiça ambiental e desenvolvimento sustentável, sugere-se fortalecer os papéis do Estado e da sociedade civil, mais cooperação Sul-Sul e melhores espaços para o diálogo entre a sociedade, o empresário e o Estado, sem reduzir os papéis da cooperação Norte-Sul e as organizações multilaterais. Políticas de transição como eco-inovação, tecnologias sociais e educação ambiental podem mudar as estruturas de incentivos e desincentivos como também a consciência do consumidor para considerar os efeitos das decisões de produção e consumo.

Referências

- Beder, S. (2002). Agenda Setting for Environmental Protection Policies, in *Green Governance: From Periphery to Power*, edited by Simon Kerr, Ton Buhrs & Christine Dann (p. 22-25). Christchurch, New Zealand: Lincoln University.
- Dasgupta, C. (2011). Reflections on the relationship between the 'green economy' and sustainable development. In: UNCTAD, *The Road to Rio+20: For a development-led green economy* (p. 33-35). New York, Geneva: United Nations,
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McCombs, M.E., & D.L. Shaw. (1993). The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas. *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 2, 58 – 67.
- Stigson, B. (2012). Business and Sustainable development – the green race is on. Malardalens Hogskola, Sweden, presentation, World Business Council for Sustainable Development.
- ONU/Conference on Sustainable Development (Rio+20) (2012). O Futuro Que Queremos (Resultado da Conferência). Rio: ONU.
- ONU/Secretary-General (2010). Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the conference. Report for the Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development. New York: ONU.
- ONU/World Summit on Sustainable Development of the United Nations (2002). Plan of Implementation (Resultado da Conferência). Johannesburg: ONU (conhecido como JPOI).