ECO 92
Agenda 21: entre o sonho e a realidade

TITO RYFF

A implementação da Agenda 21, repleta de temas complexos e de objetivos ambiciosos, para os quais há necessidade de volumosos recursos financeiros, é o desafio dos próximos anos.

Pouco mais de três anos após a Conferência Internacional do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, a opinião pública mundial especializada começa a se dar conta da gigantesca tarefa que representa a implementação dos compromissos constantes da Agenda 21, aprovada naquela ocasião. Se o objetivo da conferência era fazer um amplo inventário dos problemas ambientais do planeta e de sua interação com variáveis econômicas, sociais e institucionais; firmar posição com relação às questões ambientais de uma forma geral, sem estabelecer entre elas ordem de prioridade ou importância; e exigir de governos de países do mundo inteiro um compromisso solene que lhes pudesse ser cobrado no futuro, pode-se dizer que os objetivos do encontro foram alcançados. Mas se a intenção era firmar um guia realista para a tomada de decisões e a implementação de iniciativas concretas, estabelecendo um roteiro de procedimentos acompanhado do correspondente calendário, para garantir a jornada em direção ao desenvolvimento sustentável, não há como negar que o resultado foi frustrante.

A Agenda 21 é, com efeito, um extenso documento composto de 40 capítulos e mais de 300 páginas que procura abarcar uma infinidade de problemas não apenas ambientais mas também sociais e econômicos, que marcam as sociedades contemporâneas. O que ressalta da sua leitura é a abrangência excessiva de temas, o caráter demasiado ambicioso dos objetivos propostos e as expectativas exageradamente otimistas em matéria financeira.

A Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) foi criada, no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU, justamente para transformar em realidade as aspirações difusas que se manifestaram na Conferência do Rio de Janeiro. Encarregada de acompanhar a implementação efetiva da Agenda 21, promover a cooperação internacional e ampliar a capacidade de tomada de decisões no plano intergovernamental, ela realizou sua terceira reunião no período de 11 a 28 de abril de 1995. Para os céticos, contudo, ela acabará se transformando em mais um fórum internacional marcado por discursos retumbantes e solenes declarações de princípios, incapaz de tomar iniciativas concretas, de orientar e supervisionar a implementação da Agenda 21 no âmbito dos países e de promover o aumento da cooperação entre governos, organizações internacionais, agências da ONU, organizações não-governamentais e sociedade em geral.

A Comissão para o Desenvolvimento Sustentável foi criada para transformar em realidade as aspirações da conferência do Rio.

Reconhece-se, de maneira geral, que, para alcançar os objetivos para os quais foi criada, a CDS precisa preencher pelo menos cinco requisitos básicos:

a) substituir o simples confronto de opiniões e de visões opostas pelo aprofundamento do debate de idéias, como forma de alcançar o consenso sem o qual é impossível deslanchar ações efetivas no plano internacional;

b) adotar sugestões concretas e criativas, ao invés das recomendações de caráter geral que pontuam a Agenda 21;

c) estabelecer um padrão adequado para os relatórios nacionais, garantindo sua comparabilidade;

d) elaborar indicadores de desenvolvimento sustentável de validade universal;

e) equacionar, pelo menos parcialmente, a necessidade de recursos financeiros prevista na Agenda 21.

CDS mantém viva a Agenda 21

Tais requisitos, no entanto, ainda estão longe de ter sido atendidos. Mesmo assim acredita-se que a CDS contribuiu para manter viva a Agenda 21, possibilitando o encontro periódico de especialistas, representantes de governos, políticos e organizações não-governamentais (ONG) para a discussão e revisão dos temas ambientais de maior interesse da humanidade e submetendo os governos ali representados à disciplina de apresentar relatórios de prestação de contas das iniciativas destinadas a implantar a Agenda 21 em seus países.

Por outro lado, após a conferência internacional do Rio de Janeiro, ocorreram progressos no mundo inteiro em matéria de aperfeiçoamento das legislações nacionais, criação de instituições governamentais especializadas, divulgação pela imprensa dos fatos relacionados com o meio ambiente, participação da sociedade (sobretudo das ONG) no processo de estudo e discussão dos problemas, treinamento de recursos humanos e educação ambiental. Esses avanços fazem parte de um processo que já vinha ocorrendo em vários países, mas sua aceleração pode ser creditada em parte ao clima gerado pelo encontro do Rio de Janeiro.

Eventos como a conferência do Rio galvanizam vontades e energias, rompem inércias, mudam comportamentos e desencadeiam iniciativas.

Progressos foram registrados igualmente — pelo menos no plano dos compromissos e intenções — no tocante à preservação dos recifes de coral, à eliminação do uso de chumbo na gasolina e em outros produtos, à implementação de programas destinados a combater a poluição urbana, ao inventário e administração de recursos hídricos, à cooperação internacional para o manejo adequado de produtos químicos tóxicos e à discussão internacional sobre a manipulação e o destino final de rejeitos radioativos. Ampliou-se, ao mesmo tempo, a consciência de que é necessário acelerar o calendário do Protocolo de Montreal no tocante à diminuição das emissões de produtos prejudiciais à camada de ozônio, sendo que alguns países já manifestaram sua intenção de tomar providências neste sentido.

Pode-se dizer, portanto, que eventos como a conferência do Rio de Janeiro têm o dom de galvanizar, durante certo tempo, vontades e energias, contribuindo para romper inércias, mudar comportamentos e desencadear iniciativas. Essa energia tende, contudo, a se dissipar, caso não seja acompanhada por um trabalho sistemático e metódico de busca de soluções para os problemas e de ordenamento dos esforços destinados a implantá-las. Por isso a CDS precisa vencer a etapa de instrumentação interna anteriormente mencionada. Só então estará em condições de enfrentar os pontos críticos no processo de implementação da Agenda 21, dentre os quais destacam-se:

• a inclusão de normas ambientais no comércio internacional sem que isso resulte em novas formas de protecionismo ou barreiras ao livre comércio;

• a incorporação das variáveis ambientais ao processo de decisão e de elaboração de políticas públicas;

• a ampliação do uso de incentivos econômicos como forma de promover a melhoria do meio ambiente;

• a promoção da cooperação internacional na busca de solução para problemas ambientais que extravasem as fronteiras nacionais.

Normas ambientais no comércio internacional

A inclusão de normas ambientais no comércio internacional vem sendo discutida no âmbito da International Organization for Standardization e começa a tomar forma no conjunto de normas designadas de ISO 14000 (ver, a este propósito, *Agroanalysis, 15* (10), out. 1995). Essas normas, contudo, terão que ser submetidas ao crivo da recém-criada Organização Mundial do Comércio (OMC), no seio da qual foi constituída uma comissão de meio ambiente para examinar as implicações econômicas que emanam das novas exigências do desenvolvimento sustentável. Um dos temas mais debatidos é a conveniência ou não de serem adotadas normas ambientais de validade mundial. Nesse terreno, pode-se antecipar uma árdua disputa entre países em vias de desenvolvimento, como China e Brasil, de um lado, e países desenvolvidos, com a União Européia à frente, de outro.

A incorporação das variáveis ambientais ao processo de decisão e de elaboração de políticas públicas também tem, por sua vez, um longo caminho a percorrer. Exige não só a criação e adoção de instrumentos e métodos de medição e análise apropriados para as variáveis ambientais mas, sobretudo, a vontade política de submeter decisões de caráter econômico e social a ponderações relacionadas com o meio ambiente. Requer, igualmente, a criação das instâncias institucionais participativas adequadas à

solução dos conflitos que certamente emergirão deste processo. Alguns países têm caminhado nessa direção, criando suas comissões de desenvolvimento sustentável ou outros mecanismos institucionais que permitam incorporar as preocupações ambientais à rotina da alta hierarquia governamental e implementar as iniciativas previstas na conferência do Rio de Janeiro. Os EUA, por exemplo, além de criarem sua CDS, assumiram o compromisso de, até o ano 2000, reduzir suas emissões geradoras de efeito estufa aos níveis de 1990. Também o governo brasileiro adotou, recentemente, providências destinadas a valorizar as considerações de caráter ambiental no processo de tomada de decisões, ao criar a Câmara de Políticas de Recursos Naturais, vinculada ao Conselho de Governo, e o Centro Nacional para Estudos de Desenvolvimento Sustentável, no âmbito do Ibama. São medidas ainda insuficientes mas que ajudam a pavimentar a estrada que leva à plena inserção da variável ambiental na rotina das decisões de governo.

O uso de instrumentos econômicos na promoção da melhoria do meio ambiente é ainda incipiente.

A ampliação do uso de instrumentos econômicos na promoção da melhoria do meio ambiente é outro tópico com relação ao qual os avanços têm sido modestos. Embora possam ser apresentados inúmeros casos bem-sucedidos da aplicação desses instrumentos, sua utilização ocorre em poucos países e, mesmo assim, de forma setorizada. Falta muito para que os custos ambientais sejam plenamente incorporados às decisões de produtores e consumidores e afetem parcela expressiva das atividades de mercado, transformando-se em meio efetivo e de alcance internacional para a implementação dos objetivos da Agenda 21. Há necessidade premente de promover iniciativas destinadas a:

• proceder à contabilização dos recursos naturais;

• avaliar os custos ambientais das principais atividades econômicas;

• incorporar os custos ambientais ao valor de mercado de bens e serviços;

• estudar melhor as tendências de consumo e produção por países e medir seus efeitos sobre o meio ambiente no plano local e em escala planetária;

• estabelecer padrões internacionais de qualidade ambiental para produtos.

Cooperação internacional é insuficiente

A promoção da cooperação internacional na busca de soluções para problemas ambientais que envolvem mais de um país é outro tema em que o progresso tem sido demasiado lento, pois esbarra tanto em interesses econômicos concretos quanto na idéia de soberania. Essa cooperação é insuficiente, por exemplo, no caso dos programas de reciclagem, recuperação e uso repetido de material de lixo tóxico, em que a troca de informações e de tecnologias apropriadas entre países ainda é inexpressiva. O avanço mais notável nesse domínio foi a decisão da Conferência das Partes da Convenção da Basiléia, proibindo o comércio internacional de resíduos perigosos para a disposição final a partir de países da OCDE, e a interdição, a vigorar em 31 de dezembro de 1997, de qualquer movimentação transfronteiriça desses resíduos, mesmo para reciclagem e recolhimento. Em outros domínios, como a poluição de rios que percorrem vários países, a ocorrência de chuvas ácidas e a proteção dos oceanos, há ainda muito a fazer em matéria de cooperação internacional. Sem falar nas questões ambientais de caráter planetário, como a emissão de gases-estufa e as ameaças à camada de ozônio, que exigiriam uma avaliação das responsabilidades de cada nação e a instituição de normas e penalidades de validade internacional.

Um dos principais entraves à implementação da Agenda 21 é, sem dúvida, a escassez de recursos financeiros. Os custos anuais estimados para implementar suas atividades nos países em desenvolvimento, no período 1993-2000, são superiores a US$600 bilhões, incluindo US$125 bilhões em subvenções internacionais ou financiamento em termos de concessão. Quando se considera que, de 2 mil atividades previstas na Agenda 21, 1.500 dependem dos planos nacionais de cada país, muitos deles sem os recursos necessários à sua implementação, chega-se à conclusão de que o estrangulamento financeiro é a principal ameaça a ser enfrentada pelos responsáveis pela concretização dos objetivos da conferência do Rio de Janeiro. Para superar a falta de recursos financeiros, diversas sugestões têm sido feitas no âmbito das reuniões da CDS. Dentre elas, podem ser citadas:

• o cumprimento, por parte dos países desenvolvidos, do compromisso de assegurar pelo menos 0,7% do PNB de cada um deles para a ajuda oficial ao desenvolvimento (Official Development Assistance — ODA);

• a adoção mais ampla de sistemas de troca de dívidas por investimentos em preservação e recuperação ambientais;

• a liberalização do comércio internacional, sobretudo de produtos agrícolas;

• a maior difusão e o uso mais intenso de incentivos econômicos à adoção de tecnologias ambientais;

• a reconstituição dos recursos da Global Environment Facility (GEF);

• a aplicação mais ampla de taxas ambientais;

• a utilização de incentivos creditícios e fiscais para os investimentos em pesquisa de tecnologias ambientalmente saudáveis.

O progresso tecnológico é indispensável

São indispensáveis da mesma forma avanços no desenvolvimento e difusão de tecnologias saudáveis para implantar plenamente a Agenda 21. A necessidade mais urgente é gerar alternativas energéticas economicamente viáveis. Isso vale não apenas para países desenvolvidos, como os EUA e as nações que compõem a União Européia, responsáveis por boa parte das emissões de monóxido de carbono oriundas da queima de derivados de petróleo, mas também para países como a Índia, que ainda depende de carvão e lenha para suas necessidades energéticas. No tocante à produção industrial, a ênfase na busca de soluções tecnológicas deve ser deslocada do final da linha de produção (*end of pipe*) para o desenvolvimento de métodos de produção mais limpos. Finalmente, precisam ser feitos progressos em termos de conhecimento científico e tecnológico em várias outras áreas, notadamente no inventário e estudo dos recursos do mar, na maior divulgação e troca de experiências de pesquisas sobre manejo sustentável de florestas, no desenvolvimento de uma agricultura sustentável e, sobretudo, no que diz respeito a problemas como o aquecimento global do planeta e a ameaça à camada de ozônio.

A escassez de recursos financeiros é um dos principais entraves à implementação da Agenda 21.

Também no campo econômico, social e institucional há carência de conhecimento e de informação. Há necessidade, por exemplo, de maior difusão de informações relacionadas com os aspectos ambientais da produção e o uso de produtos, para que os consumidores possam desempenhar o papel relevante que deles se espera. Faltam também estudos sobre as interações entre comércio internacional, meio ambiente e desenvolvimento sustentável; ou sobre as relações entre proteção ambiental, geração de empregos e crescimento econômico. No plano institucional, é preciso encontrar formas de integrar de maneira mais efetiva a questão populacional às atividades de planejamento, à formulação de políticas e à tomada de decisões nacionais. Da mesma forma, é importante obter maior interação entre as atividades de controle e comando (exercício do poder de polícia e de fiscalização do Estado), a estrutura de planejamento do poder público e os mecanismos de funcionamento do mercado.

Mas o tema mais espinhoso é o das mudanças nos padrões de produção e consumo. Os países em desenvolvimento assinalam, com razão, que cabe às nações desenvolvidas dar os primeiros passos no sentido de alterar esses padrões em suas sociedades, responsáveis pela maior parcela do consumo de recursos naturais do planeta. Em maio de 1996, o Rio de Janeiro será palco de um grande seminário sobre o tema. Será uma boa ocasião para aferir o efetivo empenho das nações líderes da economia mundial em transformar os sonhos da Agenda 21 em realidade palpável.

Foi de um país nórdico, a Dinamarca, que partiram as melhores sugestões destinadas a deslocar a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável da ONU do campo da retórica para o terreno das ações de ordem prática. O representante dinamarquês na CDS recomenda que sejam adotados marcos estatísticos que permitam monitorar os progressos da Conferência de Cúpula sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; que o acompanhamento e avaliação dos resultados sejam feitos por uma comissão independente e, finalmente, que se proceda a um inventário e a uma avaliação de experiências locais bem-sucedidas de desenvolvimento sustentável para efeito de sua difusão e multiplicação.

Não há dúvida de que o caminho a percorrer é longo e tortuoso, mas a CDS representa, nessas circunstâncias, a garantia da existência de um fórum onde governos, cientistas e representantes da sociedade podem proceder a uma avaliação global do compromisso da humanidade com a qualidade do meio ambiente e apresentar livremente suas queixas e sugestões. Significa, sobretudo, o embrião de um gerenciamento global do planeta que o agravamento das condições ambientais da nave terra não tardará a exigir.