

Kortrapport: Rio+20 – ett avstamp för nya perspektiv på hållbar utveckling i Brasilien

Sammanfattning

- Brasilien genomgår för tillfället en omvandling som leder fram till en ny utvecklingsmodell där ekonomi, miljö och sociala faktorer balanseras på ett tydligare sätt än tidigare och där innovation sätts i centrum.
- En central komponent i regeringens strategi har varit omfattande investeringar i infrastruktur. Under perioden 2007-2014 kommer Brasilien att investera drygt 6 biljoner SEK (R\$ 1,59 biljoner) i vägar, hamnar, bostäder samt olika delar av energisektorn.
- I augusti 2012 presenterades *Brasil Maior* som på ett övergripande plan definierar den brasilianska handels- och industripolitiken under perioden 2011-2014. I detta dokument betonades mer än tidigare behovet av forskning och innovation med ett tydligt hållbarhetsperspektiv som en konkurrensfördel.
- Även i den nationella innovationsstrategin som utarbetats för 2011-2014, lyfts hållbar utveckling fram som den överordnande principen för innovationsarbete i stort.
- Utifrån ovanstående står det klart att den brasilianska regeringen har både strategiska och praktiska skäl att vilja diskutera vad hållbar utveckling egentligen innebär.
- Rio+20 ses som en viktig arena att lyfta dessa frågor internationellt men den huvudsakliga diskussionen kommer att äga rum vid sidan av de officiella förhandlingarna på den s.k. 'civil society arenan'.
- Syftet med denna rapport är inte att påverka den svenska agendan inför konferensen i sig utan att lyfta frågor som kommer att vara intressanta att studera närmare i Brasilien, liksom i andra länder, under kommande år.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Brasilia
Office of Science and Innovation
Embaixada da Suécia
Avenida das Nações Qd. 807,
Lote 29
70419-900, Brasília - DF
Brazil
Tel: +55 61 3442 52 00
Fax: +55 61 3443 11 87
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

Östersund (säte)
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Besöksadress: Studentplan 3
Tel: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164
Bank: Nordea Bank AB
Kontonummer: 9960-2605053327
Swift: NDEASESS
IBAN: SE9395000099602605053327

Samtliga kontor
Östersund
Stockholm
Brasilia
Bryssel
New Delhi
Peking
Tokyo
Washington DC

Inledning

Med *Förenta Nationernas konferens om hållbar utveckling*, även kallad Rio+20, för dörren finns det anledning att reflektera över Brasiliens roll och strategiska intresse i evenemanget och de frågor som tas upp där. Vad vill den brasilianska regeringen uppnå med konferensen? Vad kännetecknar den brasilianska debatten kring hållbar utveckling?

Frågorna är av särskilt intresse då Rio+ äger rum i ett läge där hela världsekonomin tycks vara i gungning, och där krav på nya utvecklingsmodeller, innehållande ökade satsningar på innovation och 'grön tillväxt', kommit att bli del av den allmänna politiska diskursen. Med sitt uttalade fokus på 'grön ekonomi' och 'institutionellt ramverk för hållbar utveckling' befinner sig konferensen därmed mitt i en debatt som på sikt kan ha långtgående konsekvenser för såväl globala ekonomiska strukturer och enskilda nationers konkurrenskraft som politiska maktförhållanden i världen.

Det är i det sammanhanget som den brasilianska positionen blir särskilt intressant. Brasilien räknas redan idag till en av de mest framträdande tillväxtekonomierna och har, inte minst i kraft av sina stora naturtillgångar, ett särskilt intresse av att delta aktivt när den globala ekonomiska kartan ritas om på ett sätt som länkar samman naturresurshantering, innovation och ekonomisk tillväxt. Som värd för Rio+20 har den brasilianska regeringen också unika möjligheter att påverka den förestående debatten. Frågan är, än en gång, vad man kan tänkas vilja uppnå och hur man nu försöker nå dit.

Syftet med denna rapport är inte att påverka den svenska agendan inför konferensen i sig utan att lyfta frågor som kommer att vara intressanta att studera närmare i Brasilien, liksom i andra länder, under kommande år.

Bakgrund

Mycket har hänt sedan förra miljö- och utvecklingskonferensen i Rio de Janeiro 1992 (UNCED). För debatten kring hållbar utveckling i stort var mötet banbrytande i så måtto att det befäste 'hållbar utveckling' som ett allmänt accepterat begrepp och övergripande politisk vision. Mer konkret så genererade konferensen även ett antal globala överenskommelser, som exempelvis biodiversitets- och klimatkonventionen, som på olika sätt syftade till att reglera användningen av ett antal naturresurser. På samma sätt etablerades även processer och målsättningar för lokala aktionsplaner, s.k. Agenda 21, som ytterst syftade till att styra samhällseliga aktiviteter i stort mot en hållbar utveckling.

Under de tjugo år som gått sedan UNCED har debatten kring hållbar utveckling successivt förändrats. Enkelt uttryckt har de tidiga diskussionerna kring aktionsplaner och mål nu kompletterats med ett ökat fokus på implementering och vad som faktiskt driver processer mot hållbar utveckling framåt. Förklaringen till detta är att många av de globala avtal som ingicks för tjugo år sedan hittills visat sig verkningslösa samtidigt som avsevärda framsteg gjorts inom områden och av aktörer som inte på samma sätt omfattats av en uttalad hållbarhetspolitik. Vad är det som får aktörer att slutligen agera? Vilka instrument kan i så fall styra dessa aktiviteter i en hållbar riktning? Det är i ljuset av denna utveckling som Rio+20 nu

fokuserar på två huvudsakliga teman: 1) grön ekonomi i kontexten av hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning; samt 2) institutionellt ramverk för hållbar utveckling.

Även Brasilien har förändrats sedan UNCED 1992. Konferensen hade vid tidpunkten ett enormt symbolvärde för landet som bara två år innan fått sin första folkvalda regering efter närmare trettio års militärdiktatur. I praktiken innebar därför UNCED slutet på närmare två decenniers internationell isolering samt erkännande av den inledda demokratiseringsprocessen. Åren som följde innebar stora makro-ekonomiska förändringar i form av långtgående privatiseringar av statliga bolag som samtliga syftade till att bryta med den tidigare import-substitutions politiken och till att öppna landet för internationell konkurrens. Rent politiskt handlade det om att på lång sikt successivt utjämna landets sociala och regionala skillnader.

På det stora hela har den brasilianska politiken varit framgångsrik. Sedan 1992 har landet inte bara stabiliserat sin ekonomi utan också betalat tillbaka stora delar av sin tidigare gigantiska utlandsskuld. Genom en aktiv politik har Brasilien även expanderat kraftigt inom vissa ekonomiska sektorer, som ex. jordbruket, och landet beräknas inom kort gå om Frankrike som världens femte största ekonomi. Mycket talar också för en fortsatt tillväxt på sikt, även om situationen för tillfället är problematisk med tillväxtsiffror nära noll. Nya stora oljefyndigheter utanför Rio de Janeiros kust innebär, exempelvis, att Brasilien inom några år även kan komma att vara en ledande exportör av olja och naturgas. Som en följd av detta, och det faktum att landet utsetts till värd för både fotbolls-VM 2014 och sommar-OS 2016, investeras det nu kraftigt i landet. Detta har hittills inneburit att landet klarat sig jämförelsevis bra i den globala ekonomiska krisen.

Parallellt med den ekonomiska expansionen har den brasilianska regeringen också fört en aktiv socialpolitik i syfte att reducera antalet fattiga i landet. Framgången har varit spektakulär. Genom olika program som ger ekonomiskt stöd (*Bolsa família*), tillgång till energi (*Luz para todos*), nya bostäder (*Minha casa, minha vida*), samt utbildning (*Brasil alfabetizado*), så har den brasilianska medelklassen ökat med närmare 30 miljoner individer under det senaste decenniet och utgör nu 55 procent av befolkningen (totalt 195 miljoner).

Effekter av denna utveckling träder nu fram i form av: ett kraftigt ökande energiuttag och antal bilar som följd; en snabb expansion inom jordbruksområdet; snabbt växande städer; fortsatt stora regionala och sociala skillnader.

En utvecklingsmodell i förändring

Det är i ljuset av denna utveckling som nu Brasilien förbereder sig för Rio+20. Under två veckor i juni kommer landet än en gång stå som värd för en global konferens om hållbar utveckling. Förutsättningarna för Brasilien självt är dock avsevärt annorlunda jämfört med för 20 år sedan. Som den inledande beskrivningen indikerar är den brasilianska utvecklingsmodellen för närvarande under stark omvandling. Dessa förändringar går emellertid i en riktning som inte bara utmanar den egna självbilden men också omvärldens uppfattning av Brasiliens roll i debatten kring hållbar utveckling.

I mångt och mycket går Brasiliens dilemma till kärnan av hållbarhetsdiskussionen. Landet har under lång tid haft en ledande roll i internationella förhandlingar, inte minst genom att driva de sociala och etiska aspekterna av begreppet hållbarhet, samt utvecklingsländerns rätt till ekonomisk utveckling. På samma sätt har man, i en infekterad debatt om skogs- och markanvändning i Amazonas, också drivit frågan om naturresurshantering som en aspekt av nationell säkerhet och suveränitet. Detta har skett samtidigt som Brasilien genom en aktiv politik för utvecklingen och användandet av etanol som drivmedel i bilar, i kombination med en utbredd användning av vattenresurser för generering av elektricitet, kunnat hålla utsläppen av växthusgaser på en jämförelsevis låg nivå.

Vad som nu sker är att den brasilianska regeringens uttalade politik med att skapa ekonomisk tillväxt och bekämpa fattigdom börjar få effekt på flera olika plan. En central komponent i regeringens strategi har varit omfattande investeringar i infrastruktur. Under perioden 2007-2014 kommer Brasilien att investera drygt 6 miljarder SEK (R\$ 1,59 miljarder) i vägar, hamnar, bostäder samt olika delar av energisektorn. Dessa satsningar har, som redan indikerats, lett till ett kraftigt ökat behov av energi. Kontentan är att Brasilien inte bara måste öka, utan också diversifiera, sin energiproduktion som i dagsläget består av närmare 80 procent vattenkraft. Detta sker redan idag, främst genom ökade investeringar i naturgas. I praktiken betyder det att den jämförelsevis rena brasilianska energiprofil, som landet gjort sig känt för, nu successivt får ett allt högre inslag av fossila bränslen.

Ovanstående problematik ställs på sin spets kring de nyligen upptäckta oljefyndigheterna, *Presál*, utanför kusten av delstaterna Espírito Santo, Rio de Janeiro, och São Paulo. I korthet handlar det om gigantiska tillgångar på någonstans mellan 70 och 100 miljarder fat med potential att göra Brasilien till en signifikant exportör av olja och gas. Frågan är nu vad man skall göra med dessa resurser. Denna utmaning är inte oproblematiserad för ett land, som bl.a. på basis av sina låga koldioxidutsläpp inom transport- och industrisektorn, många gånger kritiserat västvärldens utvecklingsmodell. Det givna argumentet för en fortsatt exploatering av oljan är att se inkomsterna från densamma som ett medel och instrument för att nå andra sociala och miljömässiga mål. Utifrån detta har man exempelvis upprättandet av en särskild oljefond som bl.a. skulle bekosta olika klimatpolitiska åtgärder samt konkreta projekt för bevarandet och utvecklingen av Amazonas. På samma sätt föreslog forskningsminister Marco Antonio Raupp nyligen att en ansevärd andel av pengarna nu borde gå till att stödja forskning, utveckling och innovation.

Parallellt med detta ställs även många av de andra, traditionella näringarna inför nya utmaningar. Den brasilianska ekonomin är av historiska och naturliga skäl starkt råvarubaserad med en relativt låg andel manufakturiserat gods. Detta mönster har, trots olika insatser att bryta detsamma, förstärkts under de senaste årens ekonomiska expansion. I korthet har andelen råvaror i landets export ökat med nästan 20 procent över de senaste tio åren, och de utgör nu mer än 2/3 av den totala exporten. Jordbrukssektorn har, genom att kraftigt öka exporten under motsvarande period, varit särskilt framgångsrik och utgör idag för hela Brasiliens handelsöverskott samt lika mycket till. Denna expansion är i sin tur ett resultat av

Datum
2012-06-15

omfattande satsningar på forskning och innovation som avsevärt effektiviserat jordbruket men också en omfattande expansion av aktiviteter i hittills orörda områden, främst på den brasilianska savannen (*cerrado*). De politiska motsättningar som kännetecknat diskussionerna av Brasiliens nya skogslag (*Código Forestal*) är därför bara ett exempel på några av de kontroverser som uppstått kring användandet av landets naturresurser.

Sammantaget illustrerar ovanstående exempel den brasilianska regeringens dilemma. President Dilma har länge varit tydlig med att fattigdomsbekämpning och sociala frågor ligger högst på den politiska dagordningen, något som då är helt i linje med den traditionella brasilianska positionen vad gäller hållbar utveckling. Frågan är emellertid *hur* detta skall gå till. Här går meningarna isär. I en gemensam artikel, 'Rio mer eller mindre tjugo' (*Rio mais ou menos vinte*), publicerad i mitten av mars 2012, menade ett tjugotal etablerade akademiker, företagsmän, tidigare ministrar, och andra välkända opinionsbildare att regeringen borde vara betydligt mer aktiv i miljöfrågorna, som de menade utgjorde basen för all annan politik. Vidare, fortsatte man, finns det en risk att Rio+20 blir ett bakslag om hållbarhetsbegreppet breddas till att innehålla i stort sett all samhällsaktivitet. Andra debattörer menar, å sin sida, att de föreslagna åtgärderna helt enkelt är 'gammal politik', vars negativa konsekvenser vi redan känner till, och att regeringen därför istället borde satsa mer tydligt på innovation och utveckling.

Innovationer för en grön och inkluderande ekonomi

Det är också här som den brasilianska och globala agendan möts. Helt klart brottas man i båda sammanhang med ett antal större, allmängiltiga frågor. Å ena sidan rör dessa prioriteringar mellan olika politiska mål. Är ekonomisk tillväxt och sociala program överordnade en mer renodlad miljöpolitik eller inte? På samma sätt frågar man sig om det finns nya sätt att göra saker som förenar olika målsättningar. Vad innebär 'grön ekonomi' i praktiken? För denna diskussion är Brasilien i många avseenden särskilt intressant. Landet är i många avseenden ett mikrokosmos av världen självt, i så måtto att det brottas med problem som följer av såväl underutveckling som snabb industrialisering. Detta betyder att hela hållbarhetsdiskussionen därmed ställs på sin spets i ett enda sammanhang och utifrån konkreta förutsättningar.

Diskussionen kring en ny utvecklingsmodell är också mycket levande i Brasilien. Under det senaste året har den sittande regeringen presenterat och diskuterat åtminstone tre centrala dokument som i princip sätter agendan för landets utvecklingspolitik över de närmaste åren. I augusti presenterade man *Brasil Maior* som på ett övergripande plan definierar den brasilianska handels- och industripolitiken under perioden 2011-2014. I detta dokument betonades mer än tidigare behovet av forskning och innovation med ett tydligt hållbarhetsperspektiv som en konkurrensfördel. Det senare har därefter blivit ett centralt tema den nationella innovationsstrategi som utarbetats för 2011-2014, där hållbar utveckling lyfts fram som den ordnande principen för innovationsarbete i stort. Liknande argument förs i den nya nationella utbildningsplanen för 2011-2020, där också ambitionen att skapa fördjupa samarbete mellan akademi och privat sektor blir ytterligare en ledstjärna.

På samma sätt har också Rio+20 gett upphov till en levande debatt i samhället i stort. Exempelvis har regeringen, genom 'Rådet för ekonomisk och social utveckling' (*Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*), genomfört en serie offentliga debatter på olika platser i landet. Dessa har då följt diverse teman och täckt teman som: fattigdoms- och rättvisefrågor; rätten till arbete; lika access till utbildning; skogs- och vattenfrågor; konsumtions- och produktionsmönster; förnyelsebar energi; hållbara städer; klimatförändringar; internationella relationer; samt livskvalitet mer generellt. Kampanjen har helt uppenbart ett lärande syfte. På samma sätt har även press och media en löpande täckning av hållbarhetsdiskussionen inför Rio+20 som saknar motstycke i Sverige. Detta sammantaget tycks även ha effekt. En nyligen publicerad opinionsmätning visar, exempelvis, att andelen människor som är oroade över miljön ökat från 80 procent till 94 procent under det senaste året. Vidare hade andelen som prioriterade ökat miljöskydd framför ekonomisk tillväxt ökat från 30 procent till 44 procent.

Initiativ runt Rio+20

Utifrån ovanstående står det klart att den brasilianska regeringen har både strategiska och praktiska skäl att vilja diskutera vad hållbar utveckling egentligen innebär. Utifrån de förändringar man själv, och möjligen också världen, står inför, så söker man självfallet också en definition som gynnar och ger acceptans för Brasiliens nuvarande politik. Kan en fortsatt exploatering av oljan legitimeras på socio-ekonomisk grund? Kan de pågående investeringar i infrastruktur betraktas som del av en övergripande hållbarhetspolitik? Vilken roll kommer bioenergi att ha i den framtida globala energimixen? Den centrala poängen här är att om global omställning mot ett hållbart samhälle under alla omständigheter kommer att innebära radikala förändringar i övergripande socio-tekniska system med långtgående konsekvenser för produktion, konsumtion, regleringar, konkurrens och – i slutändan – globala handelsmönster.

Som värd för Rio+20 har den brasilianska regeringen unika möjligheter att påverka stora delar av den förestående debatten. Det tar sig nu i flera uttryck. Den huvudsakliga poängen är att dessa insatser sker utanför själva FN-förhandlingarna, vars agenda man heller inte kan påverka. Istället så har man tidigt markerat att man ser Rio+20, inte som en uppföljning av de tjugo år som följt av 1992 års möte, utan snarare som ett tillfälle att definiera en agenda för de kommande tjugo åren. Med detta vänder man sig snarare till de olika sido-event som kommer att arrangeras på den s.k. 'civil society arenan'. Den senare är teknisk sett skild från förhandlingarna och har i någon mening uppstått i opposition till desamma.

I detta sammanhang kommer nu den brasilianska regeringen, tillsammans med organisatörerna för *World Economic Forum* i Davos, att i arrangera ett antal seminarier i dagarna mellan PrepCom och huvudförhandlingarna. Tanken är att dessa *Dialogues for Sustainable Development* skall ske i form av seminarier, på nio fördefinierade teman, med inbjudna talare av högsta klass. Diskussionerna förväntas vara öppna och har även föregåtts av en längre process, där vem som helst ges möjlighet att delta i modererade internet-fora. Resultaten av diskussionerna skall därefter presenteras i förhandlingarna genom en *rapporteur*.

Seminarierna har framställts som ett innovativt sett att skapa ökat medborgerligt inflytande över förhandlingarna och har även fått FNs uttalade stöd. Vissa observatörer menar emellertid att den brasilianska regeringen genom arrangemanget koopterar det civila samhällets egen debatt genom att på egen hand definiera diskussion och utse talare.

Ett annat evenemang som kommer att ske inom ramen för Rio+20 olika officiella side-event är en fyra dagar lång workshop kallad *Rio Climate Challenge (RCC)*. Detta arrangemang, som initierats av den brasilianska kongressen, är helt enkelt en simulerad klimatförhandlingsprocess, där hela syftet är att visa att det är möjligt att nå överenskommelser som i slutändan möter utsläppsmål på 450 ppm. Tanken är att samla representanter för några nyckelländer och, tillsammans med utvalda internationella experter och moderatorer, försöka hitta nya förhandlingsvägar. Initiativet är intressant i så måtto att det konkret för in klimatfrågan, som rent formellt har sin egen förhandlingsprocess inom FN-systemet, i diskussionerna runt Rio+20. Helt klart ligger det i den brasilianska regeringens intresse att göra det, även om man officiellt naturligtvis menar att det är två olika frågor.

Avslutande reflektioner

Denna korta rapport har försökt att ge en bild av Brasiliens ställning i hållbarhetsdebatten och hur konferensen Rio+20 är central i detta sammanhang. Även om denna diskussion bara skrapat på ytan, så ger den en bild av Brasiliens behov att fördjupa diskussionen kring vad hållbar utveckling innebär. Som vi kunnat konstatera så är behovet å ena sidan praktiskt och internt. Vad är hållbar utveckling för Brasilien? Hur gör vi för att nå dit? På längre sikt är det dock också en fråga om internationell trovärdighet och nationell konkurrenskraft i en alltmer globaliserad ekonomi.

Det återstår ännu att se vad diskussionerna på Rio+20 slutligen kommer att handla om. En sak är dock säker, de kommer att skilja sig avsevärt från debatten 1992. En indikation om vilken riktning diskussionerna kan tänkas ta kan vara den intervju med den amerikanske ambassadören i Brasilien, Thomas Shannon, där han menade att Rio+20 först och främst handlar om att skapa jobb och tillväxt för att därigenom stabilisera den sargade världsekonomin. Det är den debatt som också Brasilien nu förbereder sig inför.

Som påpekat ovan är inte syftet med denna rapport att påverka Sveriges agenda under själva konferensen utan att visa på relevanta frågor att ta studera närmare framöver, såsom:

- I vilken utsträckning betraktar vi från svenskt håll på ett liknande sätt frågan om hållbarhet som en strategisk fråga?
- Vilka är våra egna strategiska utmaningar och möjligheter i sammanhanget? Hur påverkas näringslivet av den politik som nu förs för att ställa om till en hållbar utveckling, positivt och negativt?
- Vilken funktion har hållbarhetsfrågorna i den pågående ekonomiska krisen? Kan investeringar i ny klimatsmart teknik och miljödriven näringslivsutveckling fungera som en pådrivande faktor för hållbar tillväxt?

Datum
2012-06-15

- Vad kan Sverige lära av Brasilien och andra länder på detta område och vilka möjligheter ger ett utökat utbyte inom forskning, innovation och handel?

Tillväxtanalys planerar att framöver genomföra ett antal projekt i syfte att belysa dessa frågeställningar från olika perspektiv. Genom fallstudier från olika länder av implementering av politik för hållbar utveckling kommer en bred och djup kunskapsbas att byggas upp utifrån vilken slutsatser kring möjliga vägar framåt för Sverige ska kunna dras.