

...corajoso e original  
...mais até o rastreamento genético, Peter Singer vol-  
ta agora a atenção para as questões éticas que cer-  
cam a globalização. Neste livro provocador, ele nos  
desafia a ir além das fronteiras dos Estados nacio-  
nais e a refletir sobre os significados possíveis de  
uma ética global no mundo atual. Singer levanta  
novas interrogações sobre tal ética e oferece res-  
postas práticas e esclarecedoras.

O livro aborda quatro tópicos principais, todos eles  
de interesse global: as mudanças climáticas, o papel  
da Organização Mundial do Comércio, a relação  
entre direitos humanos e intervenção humanitária  
e a ajuda externa. Examina, segundo o ponto de vis-  
ta ético, cada um desses temas importantíssimos,  
oferecendo alternativas para a abordagem centra-  
da no Estado que caracteriza hoje a teoria e a prá-  
tica das relações internacionais.

**Peter Singer**, talvez o mais controverso filósofo vivo, é profes-  
sor de bioética da cadeira Ira W. DeCamp do Centro Universi-  
tário de Valores Humanos da Universidade de Princeton. É  
autor de muitos livros, entre os quais *Ética prática*, publicado  
por esta Editora.

## CAPÍTULO I

### UM MUNDO EM MUDANÇA

Consideremos dois aspectos da globalização: em primeiro lugar, aviões explodindo ao entrar no World Trade Center e, em segundo, a emissão de dióxido de carbono dos escapamentos dos utilitários esportivos "bebedores" de gasolina. Um trouxe morte instantânea e deixou imagens inesquecíveis vistas nas telas de televisão do mundo inteiro; o outro dá uma contribuição à mudança climática que só pode ser detectada por instrumentos científicos. Mas os dois são indicações de que somos agora um só mundo, e as mudanças mais sutis para as quais os proprietários desses veículos contribuem involuntariamente vão por certo matar bem mais pessoas do que o fenômeno altamente visível. Quando, em nações ricas, as pessoas passam para veículos que consomem mais gasolina do que os que usavam antes, todas elas contribuem para as alterações no clima de Moçambique ou de Bangladesh – mudanças que podem levar à perda das colheitas, ao aumento do nível do mar e à disseminação de doenças tropicais. Enquanto os cientistas acumulam montanhas de provas de que a continuidade da emissão dos gases do efeito estufa vai pôr em perigo

milhões de vidas, o líder do país que emite a maior parcela desses gases afirma: “Não faremos coisa alguma que prejudique nossa economia, porque estão em primeiro lugar as pessoas que vivem nos Estados Unidos.”<sup>1</sup> Em coerência com essa abordagem, enquanto as vendas de veículos utilitários esportivos aumentam, a média do número da quilometragem por litro de gasolina dos carros vendidos nos Estados Unidos cai, e a cada ano o Congresso dos Estados Unidos rejeita medidas que aumentem os padrões de eficiência no uso de combustível para carros e caminhões. A última vez que os padrões federais foram elevados foi em 1985<sup>2</sup>.

A observação do presidente George W. Bush não foi uma anomalia, mas a expressão de uma concepção ética que ele tem sustentado há algum tempo. No segundo debate presidencial contra o vice-presidente Gore, perguntaram ao então governador Bush como ele pretendia usar o poder e a influência norte-americanos no mundo. Ele disse que os usaria em benefício de todos os norte-americanos. Pode ter aprendido essa ética com o pai. O primeiro presidente George Bush disse mais ou menos a mesma coisa na Cúpula da Terra realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Quando representantes das nações em desenvolvimento pediram a Bush pai que incluísse na pauta o consumo excessivo de recursos pelos países desenvolvidos, notadamente os Estados Unidos, ele disse que “o estilo de vida norte-americano não está em negociação”. Não era negociável, ao que parece, ainda que a perpetuação desse estilo de vida leve à morte de milhões de pessoas sujeitas a um

1. *New York Times*, 30 de março de 2001, p. A11.

2. David Rosenbaum, “Senate Deletes Higher Mileage Standard in Energy Bill”, *New York Times*, 14 de março de 2002, p. A28.

clima cada vez mais imprevisível e cause a perda de terras usadas por outras dezenas de milhões, devido à elevação do nível do mar e às inundações locais<sup>3</sup>.

Mas não foram apenas as duas administrações Bush que puseram em primeiro lugar os interesses dos norte-americanos. Quando do confronto nos Balcãs, a administração Clinton-Gore deixou bem claro que não estava disposta a pôr em risco a vida de um único norte-americano para reduzir o número de vítimas civis. Discutindo a possibilidade de uma intervenção na Bósnia para dar um basta às operações sérvias de “limpeza étnica” dirigidas contra os muçulmanos bósnios, o então chefe do Estado-Maior Conjunto, Colin Powell, citou com aprovação a observação do estadista alemão do século XIX, Otto von Bismarck, de que os Balcãs inteiros não valiam os ossos de um único de seus soldados<sup>4</sup>. Bismarck, contudo, não pensava em intervir nos Balcãs para dar um basta a crimes contra a humanidade. Na qualidade de chanceler da Alemanha imperial, era natural que ele pensasse apenas nos interesses de seu país. Usar essa observação hoje como argumento contra a intervenção humanitária é voltar à política de poder do século XIX, ignorando tanto as sangrentas guerras que esse estilo de política causou na primeira metade do século XX como também os esforços que na segunda metade desse século se envidaram para construir um fundamento mais sólido para a paz e a prevenção de crimes contra a humanidade.

3. Philip Elmer-Dewitt, “Summit to Save the Earth: Rich vs. Poor”, *Time*, 139:2, junho de 1992, pp. 42-8, disponível em: [www.cddc.vt.edu/tim/tims/Tim599.htm](http://www.cddc.vt.edu/tim/tims/Tim599.htm).

4. Bill Keller, “The World According to Colin Powell”, *New York Times Sunday Magazine*, 25 de novembro de 2001, p. 67.

Em Kosovo, a política de dar prioridade absoluta à vida dos norte-americanos não evitou a intervenção para defender os kosovares, mas fez com que a intervenção se restringisse ao bombardeio aéreo. Essa estratégia foi um sucesso total: as forças da Otan não sofreram uma única baixa em combate. Morreram cerca de 300 kosovares, 209 sérvios e 3 chineses, todos civis. A respeito da política norte-americana, Timothy Garton Ash escreveu: "Trata-se de um código moral pervertido que permite que um milhão de civis inocentes de outra raça caiam na mais absoluta miséria porque não se está disposto a pôr em risco a vida de um único soldado profissional do seu país." Essa condenação direta do modo pelo qual ao menos os três últimos presidentes americanos se desincumbiram de sua tarefa de líderes nacionais nos obriga a considerar uma questão ética fundamental. Até que ponto os líderes políticos devem encarar seu papel de maneira estreita, em função da promoção dos interesses de seus cidadãos, e até que ponto devem eles se preocupar com o bem-estar das pessoas em toda parte?

Romano Prodi, na época presidente da Comissão da União Européia e ex-primeiro ministro da Itália, respondeu à declaração do presidente George W. Bush sobre o que vem "em primeiro lugar" dizendo que "quem quer ser um líder mundial tem de saber cuidar da terra inteira e não apenas da indústria norte-americana". Mas isso não se restringe a quem aspira a ser um líder mundial. Os líderes dos países menores também têm de considerar até que ponto estão dispostos a levar em conta os interesses de "forasteiros", em matérias como o aquecimento global, os pactos comerciais, a ajuda a outros países e o tratamento dado a refugiados.

Como afirma Ash, há fortes argumentos éticos contra a idéia de que os líderes devem dar prioridade absoluta aos in-

teresses de seus próprios cidadãos. O valor da vida de um ser humano inocente não varia segundo a nacionalidade. Mas se poderia dizer que a idéia ética abstrata de que todos os seres humanos merecem igual consideração não pode governar os deveres de um líder político. Assim como se espera que os pais atendam aos interesses de seus filhos, e não aos de estranhos, assim também, ao aceitar o cargo de presidente dos Estados Unidos, George W. Bush assumiu um papel específico que torna dever seu proteger e promover os interesses dos norte-americanos. Os outros países têm seus líderes, com o mesmo papel de defender os interesses de seus compatriotas. Não existe uma comunidade política mundial e, enquanto essa situação prevalecer, é preciso que existam os Estados nacionais, cujos líderes devem dar preferência aos interesses de seus cidadãos. Caso contrário, a não ser que os eleitores de repente se tornassem altruístas a um ponto nunca antes visto em larga escala, a democracia não poderia funcionar. Os eleitores norte-americanos não iriam escolher um presidente que não desse mais peso aos seus interesses do que aos interesses de bósnios ou afegãos. Nossos líderes sentem que têm de dar algum grau de prioridade aos interesses de seus próprios cidadãos, e estão, segundo esse argumento, agindo com acerto ao fazê-lo. Mas, na prática, o que significa "algum grau de prioridade"?

Essa questão dos deveres dos líderes nacionais tem relação com uma outra: a divisão dos povos do mundo em nações soberanas seria um fato inalterável? Quanto a isso, nosso pensamento tem sido influenciado pelos horrores da Bósnia, de Ruanda e de Kosovo. Em Ruanda, uma pesquisa da Organização das Nações Unidas chegou à conclusão de que 2.500 militares, devidamente treinados e dotados de autoridade, pode-

riam ter salvo 800 mil vidas<sup>5</sup>. O secretário-geral Kofi Annan, que, como subsecretário-geral de Operações de Paz na época, tem de ser responsabilizado por aquilo que o relatório denominou uma paralisia “terrível e humilhante”, aprendeu com essa situação. Agora ele proclama que “o mundo não se pode mostrar indiferente quando os direitos humanos são violados de maneira profunda e sistemática”. O de que precisamos, disse ele, são “princípios legítimos e universais” em que se possa basear a intervenção<sup>6</sup>. Isso significa uma redefinição da soberania do Estado, ou, mais precisamente, o abandono da idéia de soberania absoluta do Estado que tem prevalecido na Europa desde o Tratado de Vestefália em 1648.

Os acontecimentos que se sucederam aos ataques de 11 de setembro de 2001, de maneira bem diferente, também deixaram claro o quanto mudaram, no último século, nossos pensamentos acerca da soberania do Estado. No verão de 1914, outro ato de terrorismo chocou o mundo: o assassinato do príncipe-herdeiro austríaco Francisco Ferdinando e de sua esposa, cometido em Sarajevo por um nacionalista servo-bósnio. Depois do atentado, o Império Austro-Húngaro deu à Sérvia um ultimato em que apresentava as provas de que os assassinos tinham sido treinados e armados pela Mão Negra, organização sérvia clandestina dirigida pelo chefe da inteligência militar do país. A Mão Negra era tolerada ou apoiada por outros funcionários do governo sérvio, e funcionários sérvios ga-

5. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1944 Genocide in Rwanda*, ONU, Gabinete do Porta-Voz do Secretário-Geral, Nova York, 15 de dezembro de 1999, disponível em: [www.un.org/News/ossg/rwanda\\_report.htm](http://www.un.org/News/ossg/rwanda_report.htm).

6. Kofi Annan, “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, 18 de setembro de 1999, disponível em: [www.un.org/Overview/SG/kaecon.htm](http://www.un.org/Overview/SG/kaecon.htm).

rantiram que os sete conspiradores do assassinato<sup>7</sup> pudessem passar em segurança pela fronteira com a Bósnia. Por esse motivo, o ultimato austro-húngaro exigia que os sérvios levassem ao tribunal os responsáveis e permitissem que funcionários austro-húngaros inspecionassem os arquivos para verificar que isso tinha sido feito adequadamente.

Apesar das provas evidentes do envolvimento de membros do governo sérvio no crime – provas que, concordam os historiadores, eram substancialmente precisas –, o ultimato apresentado foi amplamente condenado pela Rússia, pela França, pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos. “O documento mais assustador que já vi dirigido por um Estado a outro Estado independente” – disse dele o ministro do Exterior britânico, Sir Edward Grey<sup>8</sup>. A história oficial da Primeira Guerra Mundial elaborada pela American Legion usou uma linguagem menos diplomática, referindo-se ao ultimato como um “documento perverso, com acusações sem provas e exigências tirânicas”<sup>9</sup>. Muitos historiadores que estudam a origem da Primeira Guerra Mundial condenaram o ultimato austro-húngaro por exigir mais do que uma nação soberana pode exigir de outra. Acrescentam que a interrupção das negociações pelo Império Austro-Húngaro depois que o governo sérvio aceitou muitas exigências suas, mas não todas, é prova adicional de que a Áustria-Hungria, ao lado de seu aliado, a Alemanha, procu-

7. John Langdon. *July 1914: The Long Debate, 1918-1990*. Nova York: Berg, 1991, p. 175.

8. G. P. Gooch e H. Temperley (orgs.). *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, Londres, 1926-1938, vol. XI, nº 91; citado em Zara Steiner, *Britain and the Origins of the First World War*, Nova York: St. Martin's Press, 1977, pp. 221-2.

9. Charles Horne (org.). *Source Records of the Great War*, vol. I. Indianápolis: The American Legion, 1931, p. 285.

rava um pretexto para declarar guerra à Sérvia. Assim, segundo eles, o Império Austro-Húngaro deve ser responsabilizado pela eclosão da guerra e pelos 9 milhões de mortos decorrentes.

Consideremos agora a reação norte-americana aos ataques terroristas de 11 de setembro. As exigências feitas ao Talebã pela administração Bush em 2001 não foram menos severas do que as feitas pela Áustria-Hungria à Sérvia em 1914. (A principal diferença é que os austro-húngaros insistiam na supressão da propaganda nacionalista hostil. A liberdade de expressão não era, na época, considerada por muitos como um direito natural do ser humano.) Além disso, a exigência norte-americana de que o Talebã entregasse Osama bin Laden foi feita sem que se apresentassem provas que o ligassem aos ataques de 11 de setembro. Mas as exigências americanas, longe de ser condenadas como mero pretexto para uma guerra agressiva, foram endossadas como razoáveis e justificadas por uma ampla coalizão de países. Quando o presidente Bush disse, em discursos e entrevistas coletivas depois de 11 de setembro, que não faria distinção entre terroristas e regimes que abrigam terroristas, nenhum embaixador, ministro do exterior ou representante da Organização das Nações Unidas condenou essa idéia como uma doutrina “perversa” ou uma exigência “tirânica” a outras nações soberanas. O Conselho de Segurança deu-lhe amplo endosso em sua resolução de 28 de setembro de 2001<sup>10</sup>. Ao que parece, os líderes mundiais hoje aceitam que todo país tem para com todos os outros países o dever de suprimir, dentro de suas fronteiras, atividades que possam levar a ataques terroristas em outros países, e que é razoável entrar em guerra com um país que não o

10. Resolução do Conselho de Segurança 1373 (2001), disponível em: [www.un.org/Docs/scres/2001/res1373e.pdf](http://www.un.org/Docs/scres/2001/res1373e.pdf).

faça. Se pudessem ver isso, o imperador Francisco José I e Guilherme II poderiam muito bem sentir que, depois de 1914, o mundo acabou por aceitar inteiramente a opinião deles.

Pouco antes dos ataques de 11 de setembro, um painel da ONU publicou um relatório assinalando que, mesmo que não houvesse entre os países ricos a preocupação altruísta de ajudar os pobres do mundo, seus próprios interesses deveriam levá-los a fazê-lo:

Na aldeia global, a pobreza de outra pessoa se torna rapidamente um problema para nós: um problema de falta de mercado para nossos produtos, de imigração ilegal, de poluição, de doenças contagiosas, de insegurança, de fanatismo, de terrorismo.<sup>11</sup>

O terrorismo, de maneira nova e assustadora, fez do nosso mundo uma comunidade integrada. Não só as atividades de nossos vizinhos, mas também as dos habitantes dos mais remotos vales dos mais distantes países do planeta passaram a fazer parte de nossa vida. Precisamos fazer com que o direito criminal chegue a esses lugares; precisamos dispor de meios para levar os terroristas aos tribunais sem ter de declarar guerra a um país inteiro. Para tanto, precisamos de um sólido sistema global de justiça criminal, para que a justiça não seja vitimada por diferenças nacionais de opinião. Também precisamos, embora seja bem mais difícil consegui-lo, ter a noção de que somos de fato uma só comunidade, de que somos pessoas que reconhecem não somente a proibição de matarmos uns aos outros como

11. Relatório do Painel de Alto Nível sobre o Financiamento do Desenvolvimento nomeado pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, Quinquagésima-Quinta Sessão, item da Pauta 101, 26 de junho de 2001, A/55/1000, p. 3, disponível em: [www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf).

não é sequer mencionada<sup>13</sup>. Rawls de fato trata dela em sua obra mais recente, *The Law of Peoples\**, e direi algo mais adiante sobre o que ele afirma ali. Sua abordagem, contudo, permanece firmemente baseada na idéia de que a unidade para decidir o que é justo continua sendo algo semelhante aos Estados nacionais da atualidade. O modelo de Rawls é o de uma ordem internacional, não de uma ordem global. Esse pressuposto precisa ser reconsiderado.

Durante a maior parte da existência da humanidade, pessoas que viviam a curtas distâncias umas das outras poderiam muito bem – a considerar o quão pouco influíam na vida umas das outras – estar vivendo em mundos separados. Um rio, uma cadeia de montanhas, um trecho de floresta ou deserto, um mar – isso bastava para separar as pessoas. Nos últimos séculos, esse isolamento foi diminuindo, de início lentamente e depois com crescente rapidez. Hoje, pessoas que vivem em lados opostos do mundo estão ligadas de maneira antes inimaginável.

Há cento e cinquenta anos, Karl Marx ofereceu numa só frase um resumo de sua teoria da história:

\* Trad. bras. *O direito dos povos*, São Paulo, Martins Fontes, 2001.

13. Ver John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1971. A objeção a Rawls que apresentei aqui foi feita por Brian Barry em *The Liberal Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1973, pp. 129-30. Ver também, do mesmo autor, *Theories of Justice*, Berkeley: University of California Press, 1989. Outros argumentos na mesma direção foram apresentados por Charles Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1979, e “Social and Cosmopolitan Liberalism”, *International Affairs*, 75:3, 1999, pp. 515-29; Thomas Pogge, *Realizing Rawls*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1990, e “An Egalitarian Law of Peoples”, *Philosophy and Public Affairs*, 23:3, 1994; e Andrew Kuper, “Rawlsian Global Justice: Beyond *The Law of Peoples* to a Cosmopolitan Law of Persons”, *Political Theory* 28:5, 2000, pp. 640-74.

A máquina manual lhe dá a sociedade com o senhor feudal; a máquina a vapor, a sociedade com o capitalista industrial<sup>14</sup>.

Hoje, ele poderia ter acrescentado:

O avião a jato, o telefone e a internet lhe dão uma sociedade global com as empresas transnacionais e o Fórum Econômico Mundial.

A tecnologia muda tudo – essa foi a afirmação de Marx, e se foi uma perigosa meia-verdade, nem por isso deixou de ser esclarecedora. Quando a tecnologia venceu as distâncias, a globalização econômica se estabeleceu. Nos supermercados de Londres legumes frescos que vêm de avião do Quênia são oferecidos ao lado dos que vêm do vizinho condado de Kent. Aviões trazem imigrantes ilegais que procuram melhorar a própria vida num país que admiram há muito tempo. Nas mãos erradas, os mesmos aviões se tornam armas letais que derrubam altos edifícios. A comunicação digital instantânea faz com que não só bens concretos, mas também serviços especializados se tornem mercadorias no comércio internacional. Ao final das operações de um dia, um banco sediado em Nova York pode ter suas contas equilibradas por funcionários que vivem na Índia. A crescente presença de uma única economia mundial se reflete no desenvolvimento de novas formas de governabilidade global, a mais controversa das quais é a Organização Mundial do Comércio; mas a OMC não é ela mesma a criadora da economia global.

As forças globais de mercado oferecem incentivos para que todos os países vistam aquilo que Thomas Friedman chamou

14. “The Poverty of Philosophy”. In David McLellan (org.), Karl Marx, *Selected Writings*, Oxford: Oxford University Press, 1977, p. 202.

de “uma Camisa-de-Força de Ouro”, um conjunto de políticas que envolvem a liberalização do setor privado da economia, a redução da burocracia, a conservação da inflação em níveis baixos e a eliminação de restrições aos investimentos externos. Se um país se recusa a usar a Camisa-de-Força de Ouro, ou tenta tirá-la, o rebanho eletrônico – os negociadores de moedas, de ações e de títulos e os que decidem os investimentos das empresas multinacionais – pode galopar numa outra direção, levando consigo os capitais investidos que os países desejam para manter sua economia em crescimento. Quando o capital se move facilmente de país a país, aumentar os impostos é correr o risco de desencadear uma fuga de capitais para outros países com perspectivas de investimento comparáveis e impostos menores. O resultado disso é que, à medida que a economia cresce e aumenta a renda média, a liberdade política se reduz – pelo menos na medida em que nenhum partido político se dispõe a questionar o pressuposto de que o capitalismo é o melhor sistema econômico. Quando nem o governo nem a oposição podem correr o risco de retirar a Camisa-de-Força de Ouro, as diferenças entre os grandes partidos políticos se reduzem a diferenças sobre os detalhes pouco importantes do ajuste da Camisa-de-Força<sup>15</sup>. Assim, mesmo sem a OMC, o próprio crescimento da economia global marca um declínio do poder do Estado nacional.

Marx afirma que, a longo prazo, nunca rejeitamos nenhum avanço nos meios pelos quais satisfazemos nossas necessidades materiais. Assim, a história é impelida pelo crescimento das forças produtivas. Ele desprezaria a idéia de que a

15. Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, Nova York: Anchor Books, 2000, pp. 104-6.

globalização é algo impingido ao mundo por uma conspiração de executivos empresariais que se reúnem na Suíça, ele poderia ter concordado com a observação de Thomas Friedman segundo a qual a verdade mais essencial sobre a globalização é que “Ninguém está no comando”<sup>16</sup>. Para Marx, essa afirmação seria a epítome da humanidade num estado de alienação, vivendo num mundo em que, em vez de nos governar a nós mesmos, somos governados por nossa própria criação, a economia global. Para Friedman, por outro lado, tudo o que precisa ser dito sobre a alternativa de Marx – o controle da economia pelo Estado – é que ela *não funciona*<sup>17</sup>. (Se há alternativas viáveis tanto ao capitalismo quanto ao socialismo centralizado – essa é outra questão, mas que não cabe neste livro.)

Marx também acreditava que a ética de uma sociedade é um reflexo da estrutura econômica que sua tecnologia fez surgir. Logo, uma economia feudal em que os servos estão atrelados à terra de seu suserano nos dá a lógica do cavalheirismo feudal, fundado na lealdade dos cavaleiros e vassalos ao seu senhor e na obrigação deste de protegê-los em épocas de guerra. Uma economia capitalista requer uma força de trabalho fluente capaz de atender às necessidades do mercado, e por isso rompe o vínculo entre senhor e vassalo e traz como substituta uma ética em que é fundamental o direito de comprar e vender a força de trabalho. Nossa sociedade global, em processo de tornar-se interdependente, com suas notáveis possibilidades de criar laços entre pessoas no planeta inteiro, nos fornece as bases materiais para uma nova ética. Marx teria julgado que essa ética serviria aos interesses da classe dominante, isto é, dos

16. Friedman, *Lexus and the Olive Tree*, p. 112.

17. Idem.

países ricos e das empresas transnacionais que eles espalharam pelo mundo. Mas pode ser que a relação da ética com a tecnologia seja mais fluida e menos determinista do que Marx pensava. A ética parece ter se desenvolvido a partir do comportamento e dos sentimentos dos mamíferos sociais. Diferenciou-se de tudo o que podemos observar em nossos mais próximos parentes não-humanos quando começamos a usar nossas capacidades de raciocínio para justificar nosso comportamento perante outros membros de nosso grupo. Se o grupo diante do qual temos de justificar nosso comportamento é a tribo ou a nação, nossa moralidade tende a ser tribal ou nacionalista. Se, no entanto, a revolução nas comunicações criou um público global, podemos sentir a necessidade de justificar nosso comportamento perante o mundo inteiro. Essa mudança cria a base material para uma nova ética que atenda aos interesses de todos os habitantes do planeta, coisa que, apesar de muita retórica, nenhuma ética precedente conseguiu<sup>18</sup>.

Se esse apelo à nossa necessidade de justificação ética parece se basear numa concepção demasiado generosa da natureza humana, há outra consideração de um tipo bem diferente que leva à mesma conclusão. Os grandes impérios do passado, persa, romano, chinês ou britânico, conseguiram, enquanto durou seu poder, manter suas principais cidades a salvo dos bárbaros ameaçadores que habitavam as fronteiras de seus grandes territórios. No século XXI, a maior superpotência de todos os tempos não pôde evitar que os autoproclamados defensores de uma

visão de mundo diferente da sua atacassem sua cidade mais importante e sua capital. A tese deste livro é de que o resultado, bom ou ruim, desta passagem pela era da globalização (se é que chegaremos de fato a transpô-la incólumes) vai depender da nossa reação ética à idéia de que vivemos num só mundo. Não assumir um ponto de vista ético global tem sido há muito tempo um sério erro moral das nações ricas. Agora isso também é, a longo prazo, um risco para sua segurança.

#### O PROBLEMA

Não há nada mais evidente da realidade do século XXI do que a expansão globalizada que se manifesta por todas as regiões humanas sobre a superfície. O que de todos os países, é um mesmo plano, sempre a mesma situação de maneira profundamente presente em 1978 quando a primeira descoberta que o uso de computadores pessoais (PCs) começa a causar de outros que protegem a produção de novos planos de plena força de redução da produção. De duas maneiras a ser quando produziram um rápido aumento de interesse do mundo e poderam ser mais rápido a todos os níveis de algo, por exemplo. De lugares onde a produção sempre se encontra, com a ajuda de planos, por desmistificar que uma grande falta de controle de tempo de trabalho sobre a produção de outros, com a mesma produção. Uma vez que a produção de outros, com a mesma produção, sempre se encontra de outros, com a mesma produção.

18. Sobre a evolução da ética, ver Peter Singer, *The Expanding Circle*, Nova York: Farrar, Straus e Giroux, 1981. Sobre a globalização como base de uma nova ética, ver Clive Kessler, "Globalization: Another False Universalism?", *Third World Quarterly*, nº 21, 2000, pp. 931-42.

também a obrigação de nos ajudarmos uns aos outros. Isso pode não evitar que fanáticos religiosos realizem missões suicidas, mas vai ajudar a isolá-los e a reduzir seu apoio. Não foi por coincidência que, apenas duas semanas depois de 11 de setembro, os membros conservadores do Congresso dos Estados Unidos tenham desistido de opor-se ao pagamento de 582 milhões de dólares de contribuições atrasadas que os Estados Unidos deviam à Organização das Nações Unidas<sup>12</sup>. Agora que os Estados Unidos da América pediam ao mundo que viesse em seu auxílio a fim de combater o terrorismo, já não podiam se dar ao luxo de violar as regras da comunidade global na medida em que o faziam antes de 11 de setembro.

Temos convivido há tanto tempo com a idéia dos Estados soberanos que ela passou a ser um dos fundamentos não só da diplomacia e da política, mas também da ética. Está implícita no termo “globalização”, que substitui o mais antigo “internacionalização”, a idéia de que estamos ultrapassando a era dos vínculos crescentes entre países e começando a contemplar algo que supera a atual concepção de Estado nacional. Mas essa mudança precisa refletir-se em todos os níveis de nosso pensamento, especialmente em nossas ponderações acerca da ética.

Para perceber como nosso pensamento sobre a ética precisa mudar, consideremos a obra que, melhor do que qualquer outra, representa a mentalidade do final do século XX no tocante à justiça no contexto liberal norte-americano: *A Theory of Justice*<sup>\*</sup>, de John Rawls. Quando li esse livro pela primeira

\* Trad. bras. *Uma teoria da justiça*, São Paulo, Martins Fontes, 2ª ed., 2002.

12. Juliet Eilperin, “House Approves U.N. Payment Legislation Would Provide \$582 Million for Back Dues”, *Washington Post*, 25 de setembro de 2001, p. A01.

vez, pouco depois de sua publicação em 1971, espantei-me com o fato de uma obra com esse título, com quase 600 páginas, esquecer por completo a flagrante injustiça das diferenças de riqueza e pobreza nas diversas sociedades. O método de Rawls (que é agora uma espécie de leite materno dado a todo estudante de filosofia ou de política) consiste em buscar conhecer a natureza da justiça perguntando-se que princípios as pessoas escolheriam se, quando de sua escolha, não pudessem saber que posição elas mesmas ocupariam. Ou seja, teriam de escolher sem saber se seriam ricas ou pobres, membros de uma maioria étnica dominante ou de uma minoria étnica, religiosas ou atéias, dotadas de muito ou pouco conhecimento, e assim por diante. Se fôssemos aplicar esse método para a Terra inteira, e não somente para uma dada sociedade, seria evidente de imediato que os que fazem a escolha não poderiam saber se seriam cidadãos de um país rico, como os Estados Unidos, ou de um país pobre, como o Haiti. Mas, ao formular seu projeto original de escolha, Rawls parte do princípio de que as pessoas que escolhem pertencem todas à mesma sociedade e escolhem princípios para obter a justiça *no âmbito* dessa sociedade. Assim, quando alega que, nas condições que ele prescreve, as pessoas escolheriam um princípio que (sujeito a restrições destinadas a garantir a liberdade de todos e uma razoável igualdade de oportunidades) promoveria a melhoria da posição dos destituídos, Rawls limita a concepção de “destituídos” aos membros da nossa própria sociedade. Se ele aceitasse que, para escolher com justiça, as pessoas teriam também de ignorar sua própria nacionalidade, sua teoria seria um sólido argumento em favor da melhoria das perspectivas dos destituídos do mundo inteiro. Contudo, na mais influente obra sobre a justiça escrita nos Estados Unidos no século XX, essa questão

## CAPÍTULO 2

### UMA SÓ ATMOSFERA

#### O PROBLEMA

Não há sinal mais evidente da necessidade de os seres humanos agirem globalmente do que as interrogações motivadas pelos efeitos da atividade humana sobre a atmosfera. O fato de todos partilharmos um mesmo planeta chegou à nossa atenção de maneira particularmente premente nos anos 1970, quando cientistas descobriram que o uso de clorofluorocarbonetos (CFCs) ameaça a camada de ozônio que protege a superfície de nosso planeta da plena força da radiação solar ultravioleta. Os danos infligidos a esse escudo protetor produziram um rápido aumento da incidência do câncer e poderiam ter outros efeitos – sobre o crescimento das algas, por exemplo. Os lugares mais ameaçados seriam as cidades mais ao sul do planeta, pois descobriu-se que uma grande falha na camada de ozônio se formava todos os anos acima da Antártica; mas, a longo prazo, todo o escudo protetor da camada de ozônio correria perigo. Uma vez aceitos os dados científicos, uma ação internacional concertada cedo se seguiu, com a assinatura, em

1985, do Protocolo de Montreal. Os países desenvolvidos aboliram praticamente por completo o uso de CFCs por volta de 1999, e os países em desenvolvimento, aos quais se concedeu um período de tolerância de dez anos, estão agora caminhando nessa mesma direção.

O fim dos CFCs foi apenas o espetáculo de abertura: o evento principal são as mudanças climáticas, ou o aquecimento global. Sem menosprezar a realização pioneira daqueles que criaram o Protocolo de Montreal, o problema não era tão difícil, dado que se podem substituir os CFCs em todos os seus usos a um custo relativamente pequeno, e a solução do problema consistia em simplesmente interromper a sua produção. As mudanças climáticas são uma questão totalmente diferente.

As provas científicas de que as atividades humanas estão alterando o clima de nosso planeta têm sido estudadas por um grupo de trabalho do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, ou IPCC, um organismo científico internacional cujo objetivo é fornecer, àqueles que determinam o caminho político dos diversos países, uma visão fundamentada das mudanças climáticas e de suas causas. O grupo publicou seu *Terceiro relatório de avaliação* em 2001, baseando-se em relatórios já formulados e incorporando novos dados acumulados nos cinco anos anteriores. O Relatório é obra de 122 autores principais e 515 colaboradores, as pesquisas em que se baseou foram avaliadas por 337 especialistas. Como todo documento científico, está sujeito a críticas de outros cientistas, mas reflete um amplo consenso das principais opiniões científicas, sendo de longe o texto mais sério atualmente disponível acerca do que está acontecendo com nosso clima.

Segundo o *Terceiro relatório de avaliação*, nosso planeta tem mostrado ao longo do último século claros sinais de aque-

cimento. A década de 1990 foi a mais quente, e 1998, o ano mais quente registrado nos 140 anos para os quais se conservaram registros meteorológicos. Perto do final de 2001, a Organização Meteorológica Internacional anunciou que ele só perderia para 1998 como o ano mais quente registrado. Na verdade, nove dos dez anos mais quentes do período foram registrados a partir de 1990, e as temperaturas hoje se elevam num ritmo três vezes superior ao do começo dos anos 1900<sup>1</sup>. O nível do mar subiu de 10 a 20 centímetros no último século. A partir dos anos 1960, as camadas de neve e gelo sofreram uma redução de cerca de 10 por cento, e as geleiras estão sofrendo redução em toda parte exceto na proximidade dos pólos. Nas três últimas décadas, o efeito El Niño no hemisfério sul se intensificou, levando a uma maior variação do índice pluviométrico. Paralelamente a essas mudanças, verificamos um aumento sem precedentes da concentração atmosférica de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, produzidos por atividades humanas como a queima de combustíveis fósseis, o desmatamento e (no caso do metano) a criação de gado e a produção de arroz. Num período de pelo menos 420 mil anos, nunca houve tanto dióxido de carbono e tanto metano na atmosfera.

Até que ponto a mudança do clima foi produzida pela atividade humana e até que ponto pode ser explicada pela variação natural? O *Terceiro relatório de avaliação* encontrou “provas novas e mais sólidas de que o aquecimento observado nos últimos 50 anos é atribuível, em sua maior parte, a atividades humanas” – mais especificamente, à emissão dos gases do efei-

1. “This Year Was the 2nd Hottest, Confirming a Trend, UN Says”, *New York Times*, 19 de dezembro de 2001, p. A5.

to estufa. O relatório também considera “muito provável” que boa parte do aumento do nível do mar no último século se deva ao aquecimento global<sup>2</sup>. Aqueles que não têm conhecimento especializado dos aspectos científicos da avaliação da mudança climática e de suas causas não podem se dar ao luxo de desconsiderar as idéias sustentadas pela esmagadora maioria dos que possuem esse conhecimento. Eles podem estar errados – a grande maioria dos cientistas por vezes está –, mas, diante do que está em jogo, confiar nessa possibilidade seria uma estratégia arriscada.

O que vai acontecer se continuarmos a emitir quantidades cada vez maiores de gases do efeito estufa e se o aquecimento global continuar a se acelerar? O *Terceiro relatório de avaliação* estima que, entre 1990 e 2100, a temperatura global média vai aumentar no mínimo 1,4°C e, talvez, até 5,8°C<sup>3</sup>. Embora esses números médios possam parecer bem insignificantes – pouco importa se amanhã vai fazer 20°C ou 22°C –, mesmo um aumento de 1°C na temperatura média seria superior a qualquer mudança ocorrida num único século nos últimos 10 mil anos. Além disso, algumas mudanças regionais serão mais extremas e de previsão mais difícil. Os continentes do Norte, especialmente a América do Norte e a parte central da Ásia,

2. J. T. Houghton et al. (orgs.), *Climate Change 2001: The Scientific Basis: Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate*, United Nations Environment Program and Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, Summary for Policymakers; disponível em: [www.ipcc.ch/pub/tar/wgi/index.htm](http://www.ipcc.ch/pub/tar/wgi/index.htm). Ver também *Reconciling Observations of Global Temperature Observations Change*, Panel on Reconciling Temperature Observations, Washington: National Research Council, National Academy of Sciences, 2000, disponível em: [www.nap.edu/books/0309068916/html](http://www.nap.edu/books/0309068916/html). Para outro exemplo de pesquisa recente indicando a realidade da mudança climática antropogênica, ver Thomas J. Crowley, “Causes of Climate Change Over the Past 1000 Years”, *Science*, 14 de julho de 2000, 289, pp. 270-7.

3. Houghton et al. (orgs.), *Climate Change 2001: The Scientific Basis*.

vão sofrer um aquecimento maior do que os oceanos ou as regiões costeiras. As precipitações vão aumentar de modo geral, mas com agudas variações regionais, de tal modo que algumas áreas onde hoje há um volume pluviométrico adequado se tornem áridas. A flutuação anual também será maior do que atualmente – o que significa que as secas e as inundações vão aumentar. As monções de verão asiáticas provavelmente serão menos confiáveis. É possível que as mudanças sejam suficientes para alcançar um ponto crítico que leve os sistemas climáticos a se alterar e cause uma mudança na direção das principais correntes oceânicas, como a corrente do Golfo.

Quais serão as conseqüências disso para os seres humanos?

- À medida que os oceanos se tornarem mais quentes, furacões e tempestades tropicais hoje confinados aos trópicos vão se afastar do Equador, atingindo grandes áreas urbanas que não têm infra-estrutura para suportá-los. Trata-se de uma perspectiva vista com grande preocupação pelas companhias de seguro, que já viram o custo dos desastres naturais aumentar dramaticamente em décadas recentes<sup>4</sup>.
- As doenças tropicais vão se disseminar.
- A produção de alimentos vai aumentar em algumas regiões, especialmente nas altas latitudes do Norte, e cair em outras, como a África subsaariana.
- O nível do mar vai subir de 9 a 88 centímetros.

4. A Munich Reinsurance, uma das maiores companhias de seguro do mundo, estimou que o número de grandes desastres naturais passou de 16 na década de 1960 a 70 na década de 1990. Citado por Christian Aid, Global Advocacy Team Policy Position Paper, *Global Warming, Unnatural Disasters and the World's Poor*, novembro de 2000, disponível em: [www.christianaid.org.uk/indepht/0011glob/globwarm.htm](http://www.christianaid.org.uk/indepht/0011glob/globwarm.htm).

tes podem destruir os recifes de coral. Essas previsões se projetam apenas até 2100, mas, mesmo que as emissões de gases do efeito estufa se tenham estabilizado a essa altura, as mudanças no clima vão persistir por centenas, se não milhares, de anos. Uma pequena alteração na temperatura global média pode, no decurso do próximo milênio, levar à dissolução da cobertura glacial da Groenlândia, algo que, acrescentando-se ao derretimento parcial da faixa glacial do oeste da Antártica, pode fazer subir em 6 metros o nível do mar<sup>6</sup>.

Tudo isso nos leva a encarar a ética de maneira muito diferente. Nosso sistema de valores desenvolveu-se numa época em que a atmosfera e os oceanos pareciam recursos ilimitados, e as responsabilidades e os danos eram de modo geral claros e bem definidos. Se alguém batesse em alguém, estava claro quem tinha feito o quê. Em nossos dias, os problemas do buraco na camada de ozônio e das mudanças climáticas trouxeram à tona uma nova e estranha espécie de assassinato. O novo-iorquino que põe desodorante nas axilas usando um aerossol que contém CFCs ajuda a matar por câncer de pele, muitos anos mais tarde, pessoas que vivem em Punta Arenas, no Chile. Quando dirige seu carro, você pode estar liberando o dióxido de carbono que faz parte de uma fatídica cadeia causal que leva às inundações em Bangladesh<sup>7</sup>. Como podemos mudar nossa ética para levar em conta essa nova situação?

6. Houghton et al. (orgs.), *Climate Change 2001: The Scientific Basis*.

7. Ver Dale Jamieson, "Ethics, Public Policy, and Global Warming", *Science, Technology, and Human Values* 17:2, primavera de 1992, pp. 139-53, e "Global Responsibilities: Ethics, Public Health, and Global Environmental Change", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 5:1, outono de 1997, pp. 99-119.

## RIO E QUIOTO

O fato de ações humanas aparentemente inofensivas e triviais poderem afetar pessoas em países distantes ainda não começou a influenciar efetivamente a soberania das nações. Segundo o atual direito internacional, indivíduos e empresas podem dar queixa de perdas e danos se forem prejudicados pela poluição vinda de outro país, mas um país não pode levar outro ao tribunal. Em janeiro de 2002, a Noruega anunciou que faria esforços pela aprovação de um esquema internacional obrigatório fundado no princípio de que "o poluidor deve pagar". O anúncio se seguiu à publicação de provas de que a usina nuclear britânica de Sellafield está emitindo resíduos radiativos que alcançam a costa norueguesa. Lagostas e outros crustáceos do mar do Norte e do mar da Irlanda apresentam altas concentrações do tecnécio-99 radiativo<sup>8</sup>.

O caso de Sellafield revelou uma lacuna na legislação ambiental de base global. A Noruega pretende que haja uma convenção internacional sobre poluição ambiental, primeiro no nível europeu e mais tarde, através da Organização das Nações Unidas, no mundo inteiro. O princípio é de difícil contestação, mas, se a Noruega puder obrigar a Inglaterra a pagar pelos danos que sua usina nuclear causa ao litoral norueguês, não poderão países como Kiribati processar os Estados Unidos por permitir que grandes quantidades de dióxido de carbono sejam lançadas na atmosfera, fazendo que a elevação do nível do mar submerja suas casas? Embora o vínculo entre o

8. "Norway Wants Sanctions for Cross Border Polluters", *Reuters News Service*, 1º de fevereiro de 2002, disponível em: [www.planetark.org/dailynewsstory.cfm/newsid/14316/story.htm](http://www.planetark.org/dailynewsstory.cfm/newsid/14316/story.htm).

Os países ricos podem ter condições, a um custo considerável, de lidar com essas mudanças sem monumentais perdas de vida. Têm mais recursos para armazenar alimentos contra a possibilidade de seca, para remover pessoas de áreas inundadas, para combater a disseminação de insetos transmissores de doenças e construir quebra-mares para manter afastados os mares em elevação. Os países pobres não poderão chegar a tanto. Bangladesh, que dentre os países grandes é o mais densamente povoado do mundo, tem o maior sistema de deltas e de pântanos de todo o planeta, por meio do qual poderosos rios como o Ganges e o Bramaputra alcançam o mar. O solo dessas áreas é fértil, mas são grandes as agruras da vida em terras tão baixas. Em 1991, um ciclone atingiu a costa do país e coincidiu com marés altas que deixaram 10 milhões de pessoas desabrigadas e mataram 139 mil. A maioria delas vivia nos pântanos dos deltas, e grande número delas continua a viver lá porque não tem para onde ir. Mas, se o nível do mar continuar subindo, muitos lavradores ficarão sem terra. Cerca de 70 milhões de pessoas poderão ser afetadas em Bangladesh, e um número semelhante na China. Milhões de agricultores egípcios do delta do Nilo correm o risco de perder suas terras. Numa escala menor, os países insulares do Pacífico, que consistem em atóis baixos, se vêem diante de perdas ainda mais drásticas. Kiribati, situada logo a oeste da Linha Internacional do Tempo, foi o primeiro país a entrar no novo milênio. Ironicamente, pode ser também o primeiro a sair dele, desaparecendo sob as ondas. As marés altas já estão causando erosão e poluindo frágeis fontes de água potável, algumas ilhas desabitadas foram submergidas.

O aquecimento global pode fazer aumentar o número de mortes decorrentes do excessivo calor do verão, mas esse au-

mento pode ser compensado por uma redução do número de mortes causadas pelo frio do inverno. Muito mais significativa do que esses dois efeitos será a disseminação de doenças tropicais, entre as quais doenças transmitidas por insetos que precisam de calor para sobreviver. O *Terceiro relatório de avaliação* apresenta várias tentativas de previsão da disseminação de doenças como a malária e a dengue, mas chega à conclusão de que a metodologia de pesquisa ainda é insuficiente para fornecer boas estimativas do número provável de pessoas afetadas<sup>5</sup>.

Se as monções asiáticas se tornarem menos confiáveis, centenas de milhares de camponeses indianos e de outros países vão passar fome nos anos em que as precipitações forem menores do que o normal. Eles não têm outra maneira de obter a água necessária ao cultivo. De modo geral, as invariáveis imprevistas de precipitação vão causar imensas dificuldades à ampla parcela da população mundial que tem de plantar sua própria comida.

As conseqüências para os animais não-humanos e para a biodiversidade serão graves. Em algumas regiões, os vegetais e os animais vão se afastar gradualmente do Equador ou passar a terras mais altas, acompanhando os padrões climáticos. Em outros lugares, não terão essa opção. As plantas e os animais alpinos peculiares à Austrália já sobrevivem apenas nas planícies e nos picos alpinos mais elevados do país. Se a neve parar de cair em seu território, vão se extinguir. Os ecossistemas costeiros vão sofrer mudanças drásticas, e as águas mais quen-

5. James McCarthy et al. (orgs.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, United Nations Environment Program and Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, disponível em: [www.ipcc.ch/pub/tar/wg2/index.htm](http://www.ipcc.ch/pub/tar/wg2/index.htm).

aumento do nível do mar e as emissões de gases do efeito estufa seja bem mais difícil de provar do que o laço que une a usina nuclear britânica ao tecnécio-99 encontrado no litoral norueguês, é difícil estabelecer uma clara linha demarcatória entre os dois casos. Mas a aceitação do direito de Kiribati processar os Estados Unidos pelos danos causados pelas emissões de gases nos une num só mundo, num sentido novo e bem mais abrangente do que em qualquer outra época. Trata-se de algo que exige uma ação internacional concertada.

A mudança climática entrou no debate político internacional em 1988, quando o Programa Ambiental das Nações Unidas e a Secretaria Meteorológica Mundial fundaram juntos o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Em 1990, o IPCC anunciou que a ameaça da mudança climática era real e que se precisava de um tratado global para lidar com ela. A Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas resolveu tomar providências para elaborar esse tratado. A Convenção Básica das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas foi aprovada em 1992 e foi aberta para assinaturas na Cúpula da Terra, ou, mais formalmente, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro naquele mesmo ano. Essa “convenção básica” foi aceita por 181 governos. Como sugere seu nome, ela estabelece apenas os fundamentos para ações futuras, mas pede que a emissão dos gases do efeito estufa seja estabilizada num nível seguro, dizendo que as partes signatárias da convenção façam isso “com equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns, mas suas capacidades diferenciadas”. As nações desenvolvidas devem “assumir a liderança do combate à mudança climática e a seus efeitos adversos”. Os países desenvolvidos se comprometeram a conservar no ano

2000 o mesmo nível de emissão de gases de 1990, mas esse compromisso não tinha obrigatoriedade legal<sup>9</sup>. Para os Estados Unidos e vários outros países, isso foi muito bom, porque nem sequer se aproximaram da meta. Nos Estados Unidos, por exemplo, no ano 2000 a emissão de dióxido de carbono já era 14 por cento superior à de 1990. E a tendência era piorar: o aumento de emissões entre 1999 e 2000 chegou a 3,1 por cento, o mais elevado no período de um ano desde meados dos anos 1990<sup>10</sup>.

A convenção básica se apóia no que por vezes se denomina o “princípio de precaução”, conclamando as partes a agir com vistas a evitar o risco de danos sérios e irreversíveis mesmo na ausência de uma plena certeza científica. A convenção também reconhece o “direito ao desenvolvimento sustentável”, afirmando que o desenvolvimento econômico é essencial ao tratamento da questão da mudança climática. Nesses termos, a Cúpula da Terra do Rio de Janeiro não estabeleceu nenhuma meta de redução de emissões a ser alcançada pelos países em desenvolvimento.

A convenção básica estabeleceu um procedimento para a realização de “conferências das partes” destinadas a avaliar o progresso. Em 1995, a conferência decidiu em favor do estabelecimento de metas de cunho mais obrigatório. O resultado, depois de dois anos de negociações, foi o Protocolo de

- ▼
9. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, artigo 4, seção 2, subseções (a) e (b), disponível em: [www.unfccc.int/resource/conv/conv.html](http://www.unfccc.int/resource/conv/conv.html); *Guide to the Climate Change Negotiation Process*, disponível em: [www.unfccc.int/resource/process/components/response/respcconv.html](http://www.unfccc.int/resource/process/components/response/respcconv.html).
  10. “U.S. Carbon Emissions Jump in 2000”, *Los Angeles Times*, 11 de novembro de 2001, p. A36, citando números divulgados pela Administração de Informações Energéticas da Secretaria de Energia dos EUA no dia 9 de novembro de 2001.

Quioto, de 1997, que estabeleceu metas para que 39 nações desenvolvidas limitassem ou reduzissem suas emissões de gases do efeito estufa até 2012. Os limites e as reduções foram estabelecidos para reduzir as emissões totais dos países desenvolvidos a um nível pelo menos 5 por cento inferior ao de 1990. Porém, as metas nacionais variam, tendo as nações da União Européia e os Estados Unidos metas de 8 e 7 por cento abaixo dos níveis de 1990, respectivamente, e outras, como a Austrália, tendo permissão para ultrapassar seus níveis de 1990. Essas metas foram estabelecidas a partir de negociações com líderes de governo. Não se basearam em nenhum princípio geral de equidade, nem em nenhum outro princípio que não a pura e simples necessidade de chegar a um acordo<sup>11</sup>. Isso foi necessário porque, sob a concepção vigente de soberania nacional, não se pode obrigar os países a atingir suas metas a não ser que eles assinem um tratado que os comprometa a isso. Para ajudar os países a atingir suas metas, o Protocolo de Quioto aceitou o princípio de “comércio de emissões”, pelo qual um país pode comprar créditos de emissões de outro que possa alcançar suas metas com alguma folga.

A conferência de Quioto não estabeleceu os detalhes de como os países poderiam alcançar suas metas – por exemplo, se lhes seriam concedidos créditos para plantio de florestas destinadas a absorver o dióxido de carbono da atmosfera, e como iria funcionar o comércio de emissões. Uma reunião em Haia não redundou em acordo a respeito dessas questões, que foram resolvidas em outras reuniões realizadas em Bonn e

11. Eileen Claussen e Lisa McNeilly, *The Complex Elements of Global Fairness*, Pew Center on Global Climate Change, Washington, 29 de outubro de 1998, disponível em: [www.pewclimate.org/projects/pol\\_equity.cfm](http://www.pewclimate.org/projects/pol_equity.cfm).

Marrakech nos meses de julho e novembro de 2001, respectivamente. Ali, 178 países chegaram a um acordo histórico que possibilita a entrada em vigor do Protocolo de Quioto. Porém os representantes norte-americanos eram simples observadores; os Estados Unidos tinham deixado de ser uma das partes interessadas no acordo.

O acordo de Quioto não vai resolver os problemas do impacto da atividade humana sobre as mudanças climáticas. Vai apenas reduzir a velocidade das alterações em curso. Por esse motivo, alguns cétricos alegaram que os prováveis resultados não justificam os custos da implementação efetiva do acordo. Num artigo para *The Economist*, Bjorn Lomborg escreve:

Apesar da impressão de que é necessário tomar alguma medida drástica para resolver um problema tão prejudicial, análises econômicas demonstram claramente que o preço da redução radical de emissão de dióxido de carbono é bem maior do que o preço da adaptação ao aumento de temperatura.<sup>12</sup>

Lomborg tem razão em levantar a questão dos custos. É concebível, por exemplo, que os recursos que o mundo propõe investir na redução da emissão de gases do efeito estufa sejam mais bem empregados no aumento da assistência dada às pessoas mais pobres do planeta, a fim de ajudá-las a se desenvolver economicamente e, assim, lidar melhor com as mudanças climáticas. Mas qual a probabilidade de que as nações venham a dar tal destinação a seus recursos? Como veremos no capítulo 5, seu histórico nesse campo não é motivo de

12. Bjorn Lomborg, “The Truth About the Environment”. *The Economist*, 2 de agosto de 2001, disponível em: [www.economist.com/science/displayStory.cfm?Story\\_ID=718860&CFID=3046335&CFTOKEN=88404876](http://www.economist.com/science/displayStory.cfm?Story_ID=718860&CFID=3046335&CFTOKEN=88404876).

otimismo. É melhor ajudar os pobres de maneira relativamente ineficiente do que não lhes dar ajuda nenhuma.

Vale a pena notar que o tão controverso livro de Lomborg, *The Skeptical Environmentalist*<sup>\*</sup>, propõe uma tese mais equilibrada do que a peremptória afirmação citada acima. O próprio Lomborg assinala que, mesmo num caso-limite em que o Protocolo de Quioto seja implantado de maneira ineficiente, “é impossível que o custo nos arruíne”. Na verdade, segundo ele, pode-se dizer que, quer se prefira pôr em prática o Protocolo de Quioto, quer se vá além dele, chegando-se por fim a estabilizar de fato as emissões de gases do efeito estufa,

o custo total da administração *ad infinitum* do aquecimento global seria equivalente ao de se adiar por menos de um ano a curva de crescimento [econômico]. Em outras palavras, teríamos de esperar até 2051 para gozar da prosperidade que de outra maneira teríamos gozado em 2050. E a essa altura o cidadão médio do mundo terá o dobro dos recursos de que hoje dispõe<sup>13</sup>.

Lomborg de fato alega que o Protocolo de Quioto vai gerar uma perda líquida de 150 bilhões de dólares. Essa estimativa supõe que haverá comércio de emissões de gás entre os países desenvolvidos, mas não entre todos os países do mundo. Supõe também que as nações em desenvolvimento vão permanecer fora do Protocolo – caso em que o acordo terá o simples efeito de adiar por uns poucos anos as mudanças de clima previstas. Mas, se os países em desenvolvimento aderi-

\* *O ambientalista cético*. São Paulo: Campus, 2002. Observe-se que o Comitê Dinamarquês de Ética viria a acusar Lomborg de desonestidade intelectual, o que criou uma enorme polêmica. (N. do T.)

13. Bjorn Lomborg, *The Skeptical Environmentalist*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 323.

rem ao Protocolo assim que virem que os países desenvolvidos estão levando a sério o controle de suas emissões, e se houver comércio de emissões entre todos os países do mundo, os números de Lomborg mostram que o pacto de Quioto produzirá um benefício líquido de 61 bilhões de dólares.

Todas essas estimativas partem do princípio de que os números de Lomborg são confiáveis – um pressuposto questionável, pois como se pode atribuir um valor monetário ao aumento de mortes por doenças tropicais e inundações que o aquecimento global vai provocar? Quanto deveríamos pagar para evitar a extinção de espécies e ecossistemas inteiros? Ainda que pudéssemos responder a essas perguntas, e concordar com os números usados por Lomborg, nos seria necessário questionar sua decisão de descontar todos os custos futuros a uma taxa anual de 5 por cento. Uma taxa de desconto de 5 por cento significa que perder 100 dólares hoje equivale a perder 95 dentro de um ano, a perder 90,25 dentro de dois anos e assim por diante. Logo, é óbvio que as perdas ocorridas daqui a, digamos, 40 anos não serão de grande monta, de modo que não valeria a pena gastar muito agora para não vir a sofrer uma tal perda. Para falar claro, considerando-se essa taxa de desconto, só valeria a pena gastar 14,20 dólares agora para ter certeza de não perder 100 dólares em 40 anos. Como as despesas decorrentes da redução da emissão dos gases do efeito estufa seriam feitas em breve, ao passo que o preço que teríamos de pagar por não fazer nada só cairia em nossas costas nas décadas futuras, a taxa de desconto impõe uma alteração crucial à equação de custo/benefício. Suponha que o aquecimento global descontrolado faça subir o nível do mar, inundando terras valiosas daqui a 40 anos. Com uma taxa de desconto anual de 5 por cento, só vale a pena gastar 14,20 dó-

lares para evitar inundações que cubram permanentemente terras que valem 100 dólares. Assim, as perdas que poderiam ocorrer dentro de um século ou mais são virtualmente anuladas. Não por causa da inflação – falamos de custos expressos em dólares já ajustados à inflação. Estamos simplesmente descontando o futuro, ou seja, não o estamos levando em conta. Lomborg justifica o uso de uma taxa de desconto alegando que, se investirmos hoje 14,20 dólares, podemos obter um retorno (completamente seguro) de 5 por cento, e essa quantia vai assim se transformar em 100 dólares daqui a 40 anos. Embora o uso de uma taxa de desconto seja prática econômica padrão, é altamente especulativa a decisão de que taxa usar; a computação de diferentes taxas de juro, ou mesmo o reconhecimento do fato de que elas podem variar, leva a proporções de custo/benefício bem diferentes<sup>14</sup>. Além disso, levar-se em conta o futuro, ou não, é também uma questão ética envolvida no desconto do futuro. É verdade que nossos investimentos podem aumentar de valor com o tempo, deixando-nos mais ricos, mas o preço que estamos dispostos a pagar para salvar vidas humanas ou espécies ameaçadas pode aumentar na mesma medida. Esses valores não são bens de consumo, como TVs ou lavadoras de louça, cujo valor cai na proporção dos nossos ganhos. São coisas como a saúde, algo em cuja preservação nos dispomos a gastar mais à medida que aumentam nossos recursos. É necessária uma justificativa ética, e não econômica, para se descontar o sofrimento e a morte de seres hu-

14. Ver Richard Newell e William Pizer. *Discounting the Benefits of Future Climate Change Mitigation: How Much Do Uncertain Rates Increase Valuations?* Pew Center on Global Climate Change. Washington, dezembro de 2001, disponível em: [www.pewclimate.org/projects/econ\\_discount.cfm](http://www.pewclimate.org/projects/econ_discount.cfm).

manos ou a extinção de espécies animais simplesmente porque essas perdas levarão 40 anos para acontecer. Nenhuma justificativa como essa foi oferecida até agora.

É importante não conceber Quioto como a solução do problema da mudança climática, mas como um primeiro passo nessa direção. É razoável que se calcule o quanto vale a pena pagar por um retardamento relativamente insignificante do aquecimento global, que é o que Quioto nos promete. Mas, se concebemos Quioto como um passo necessário para persuadir os países em desenvolvimento de que também eles devem reduzir as emissões de gases do efeito estufa, podemos ver por que devemos apoiá-lo. Quioto oferece uma plataforma a partir da qual se pode alcançar um acordo mais amplo e mais equitativo. Precisamos agora nos perguntar como deveria ser esse acordo para atender ao requisito da equidade ou imparcialidade.

#### O QUE É DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA?

No segundo dos três debates televisivos realizados durante as eleições presidenciais norte-americanas de 2000, perguntaram aos candidatos como iriam agir com relação ao aquecimento global. George W. Bush disse:

Vou lhe dizer uma coisa que não vou fazer: não vou deixar que os Estados Unidos carreguem sozinhos o fardo de limpar o ar do mundo, como o tratado de Quioto queria. A China e a Índia foram isentadas desse tratado. Acho que precisamos ser mais justos.

Há vários princípios de imparcialidade que as pessoas costumam usar para julgar o que é imparcial ou “justo”. Na filo-

sofia política, é comum que se siga a distinção que Robert Nozick estabelece entre princípios “históricos” e princípios de “parcela de tempo”<sup>15</sup>. Um princípio histórico é o que diz: não podemos decidir, pelo simples exame da situação atual, se uma dada distribuição de bens é justa ou injusta. Temos também de nos perguntar como surgiu a situação; temos de conhecer sua história. Têm as partes o direito, a partir de uma aquisição originalmente justificada e uma cadeia de transferências legítimas, às posses materiais de que agora dispõem? Se a resposta for positiva, a atual distribuição é justa. Se não, vão ser necessárias medidas retificadoras ou compensatórias para produzir uma justa distribuição. Por outro lado, o princípio de parcela de tempo examina a distribuição dos bens num dado momento e pergunta se essa distribuição atende a alguns princípios de equidade, independentemente de qualquer sequência anterior de eventos. Vou examinar esses dois princípios um após o outro.

#### UM PRINCÍPIO HISTÓRICO: “O POLUIDOR PAGA” OU “QUEM QUEBROU, CONSERTA”

Imagine que vivemos numa cidadezinha em que todos jogam o lixo numa pia gigante\*. Ninguém sabe bem o que acontece com o lixo depois que desce pelo ralo, mas, como desaparece e não faz mal a ninguém, pessoa alguma se preocupa com isso. Algumas pessoas consomem bastante e por isso produzem muito lixo, ao passo que outras, com recursos mais

\* Nos EUA, as pias de cozinha vêm com um triturador de resíduos sólidos, a maior parte dos quais, portanto, é jogada na pia. (N. do R.T.)

15. Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Nova York: Basic Books, 1974, p. 153.

limitados, mal produzem lixo – porém, a capacidade da pia de fazer desaparecer o lixo parece tão ilimitada que ninguém se preocupa com a diferença. Enquanto perdura essa situação, é razoável acreditar que, jogando o lixo na pia, estamos deixando “o suficiente, e nas mesmas condições” para os outros, porque, por maior quantidade de lixo que jogamos na pia, os outros também podem jogar a quantidade que quiserem sem que ela transborde. A expressão “o suficiente, e nas mesmas condições” vem da justificativa que faz John Locke da propriedade privada em seu *Segundo tratado sobre o governo civil*, publicado em 1690. Na obra, Locke afirma que “a terra, e tudo o que ela contém, foi dada aos homens para o sustento e o conforto de sua existência”. A terra e tudo quanto contém “pertencem à humanidade em comum”. Como, então, pode haver propriedade privada? Porque o nosso trabalho nos pertence e, quando misturamos nosso trabalho com a terra e seus produtos, eles se tornam nossos. Mas por que, quando misturo meu trabalho com a propriedade comum de toda a humanidade, é uma parte dessa propriedade que vem para mim, e não uma parte do meu trabalho que vai embora? Segundo Locke, isso pode continuar assim enquanto a apropriação da propriedade comum não impedir que exista “o suficiente, e nas mesmas condições, em comum para outros”<sup>16</sup>. A justificativa lockeana da aquisição da propriedade privada é a explicação histórica clássica de como a propriedade pode ser legitimamente adquirida, tendo servido de ponto de partida para muitas discussões mais recentes. Ela nos interessa porque, se for válida, e se a pia for, ou parecer ser, dotada de capacidade

16. John Locke, *Second Treatise on Civil Government*, C. B. Macpherson (org.), Indianapolis: Hackett, 1980, sec. 27, p. 19.

ilimitada, nos daria uma razão suficiente para que todos pudessem jogar na pia o que quisessem, ainda que alguns jogassem bem mais do que outros.

Agora imaginemos que as condições se alterem e que a capacidade da pia de triturar e engolir o lixo chegue ao limite, passa então a haver uma infiltração desagradável que parece resultar do uso excessivo da pia. Essa infiltração causa problemas ocasionais: quando faz calor, ela exala mau cheiro; num laguinho próximo, em que nadam nossos filhos, proliferam algas que o tornam inutilizável; várias figuras respeitadas do lugarejo advertem que, se não se reduzir o uso da pia, todas as fontes de água do local ficarão poluídas. Nesse ponto, se continuamos a jogar a mesma quantidade de lixo na pia, já não deixamos “o suficiente, e nas mesmas condições” para os outros e, por conseguinte, torna-se questionável o nosso direito irrestrito de jogar lixo. Isso porque a pia é nossa propriedade comum e, se a usarmos sem restrições agora, vamos privar outras pessoas do direito de usar a pia da mesma maneira sem levar a resultados que nenhum de nós deseja. Temos aí um exemplo da conhecida “tragédia dos [bens] comuns”<sup>17</sup>. O uso da pia é um recurso limitado que precisa ser partilhado de maneira equitativa. Mas como fazê-lo? Temos nas mãos um problema de justiça distributiva.

Pensemos a atmosfera como uma pia gigante na qual podemos jogar nossos gases residuais. Então, uma vez alcançado o limite da capacidade de absorção desses gases pela atmosfera sem conseqüências danosas, torna-se impossível justificar nosso uso desse bem alegando que deixamos “o suficiente, e

17. Ver Garret Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, nº 162, 1968, pp. 1243-8.

nas mesmas condições” para outros. A capacidade atmosférica de absorção dos gases tornou-se um recurso finito com respeito ao qual as diversas partes têm reivindicações concorrentes. O problema consiste em fazer uma alocação justa dessas reivindicações.

Há alguma outra justificativa para se apropriar de algo que, no decorrer de toda a história humana, pertenceu aos seres humanos em comum, e transformá-lo em propriedade privada? Locke tem um outro argumento adicional, que aliás pode ser considerado incompatível com o primeiro, em que defende a distribuição desigual da propriedade mesmo quando já não há “o suficiente, e nas mesmas condições” para todos. Comparando a situação dos índios norte-americanos, que não conhecem a propriedade privada da terra e portanto não a cultivam, com a da Inglaterra, em que alguns proprietários têm grandes extensões de terra e muitos trabalhadores não têm terra nenhuma, Locke afirma que “lá [isto é, na América do Norte], o rei de um grande e produtivo território se alimenta, se abriga e se veste pior do que um trabalhador diarista na Inglaterra”<sup>18</sup>. Logo, opina ele, mesmo o trabalhador sem terra está em melhor situação devido à apropriação privada, embora desigual, do bem comum, devendo portanto dar seu consentimento a ela. A base factual da comparação de Locke entre trabalhadores ingleses e índios norte-americanos é evidentemente dúbia, e o mesmo se pode dizer do fato de ele não levar em conta outras maneiras, mais equitativas, de garantir o uso produtivo da terra. Mas, mesmo que o argumento fosse válido para o trabalhador inglês sem terra, não podemos defender do mesmo modo a

18. John Locke, *Second Treatise on Civil Government*, sec. 41.

apropriação privada da pia global. Locke parece pensar que o trabalhador sem terra, que já não tem a oportunidade de obter uma parcela do que antes era propriedade comum, não deve se queixar, porque está melhor do que estaria se a propriedade privada não-igualitária da terra não tivesse sido instituída. O argumento equivalente com relação ao uso da pia global seria o de que mesmo as pessoas mais pobres da Terra se têm beneficiado da produtividade crescente advinda do uso da pia global pelas nações industrializadas. O argumento, contudo, não é válido, dado que muitas das pessoas mais pobres do mundo, cujas parcelas de capacidade atmosférica foram confiscadas pelas nações industrializadas, não podem participar dos benefícios dessa produtividade aumentada nas nações industrializadas – não têm condições de comprar os produtos industrializados; e, se os mares inundarem suas terras cultiváveis, ou se seus lares forem destruídos por ciclones, elas estarão bem pior do que estariam de outra maneira.

Fora John Locke, o pensador citado com mais frequência para justificar o direito dos ricos às suas riquezas é provavelmente Adam Smith. Ele alega que os ricos não privam os pobres de sua parcela da riqueza do mundo porque:

Os ricos selecionam do monte apenas o que é mais precioso e agradável. Eles consomem pouco mais do que os pobres e, apesar de seu egoísmo e ganância naturais, embora pensem somente no que lhes convém, ainda que o único fim que propõem para o trabalho dos milhares a quem empregam seja a satisfação de seus próprios desejos vãos e ilimitados, eles dividem com os pobres o produto de todas as suas melhorias<sup>19</sup>.

19. Adam Smith, *A Theory of the Moral Sentiments*, Amherst, N.Y.: Prometheus, 2000, IV, i.10. [Trad. bras. *Teoria dos sentimentos morais*, São Paulo, Martins Fontes, 1999.]

Como isso se explica? Segundo Smith, é como se uma espécie de “mão invisível” promovesse a distribuição do necessário à vida, distribuição essa que é “quase a mesma” que haveria se o mundo fosse dividido igualmente entre todos os seus habitantes. Smith quer dizer com isso que, para obter o que querem, os ricos espalham sua riqueza por toda a economia. Mas, embora soubesse que os ricos podem ser egoístas e gananciosos, Smith não imaginou que eles pudessem, longe de consumir “pouco mais” do que os pobres, consumir um recurso escasso numa quantidade várias vezes superior à do consumo dos pobres. O americano médio que dirige seu carro tem um regime alimentar repleto de produtos industrializados, mantém-se refrescado no verão e aquecido no inverno e consome bens de toda ordem numa taxa até agora desconhecida, usa 15 vezes mais a pia atmosférica global do que o indiano médio. Assim, os norte-americanos, ao lado dos australianos, dos canadenses e, em menor grau, dos europeus, de fato privam os habitantes dos países pobres da oportunidade de se desenvolver como os países ricos se desenvolveram. Se os pobres viessem a se comportar como fazem os ricos hoje, o aquecimento global se aceleraria e quase certamente acarretaria uma catástrofe planetária.

A pretensa justificativa histórica da propriedade privada, apresentada pela maioria dos filósofos famosos que a defenderam – e que escreviam numa época em que o capitalismo apenas começava sua ascensão rumo ao domínio da economia mundial –, não pode ser aplicada ao atual uso da atmosfera. Nem Locke nem Smith oferecem justificativas para que os ricos tenham direito a uma parcela excessiva da pia atmosférica global. Na verdade, afirmam o contrário. Segundo os argumentos deles, essa tomada de posse de um recurso outrora comum a toda a humanidade não se justifica. E, como a riqueza

za das nações desenvolvidas está inextricavelmente ligada ao uso prodigioso de combustíveis derivados do carbono (uso que começou há mais de 200 anos e continua irrefreado), pouco falta para chegarmos à conclusão de que a atual distribuição da riqueza resulta da apropriação indébita, por parte de uma pequena fração da população mundial, de um recurso que é um bem comum de todos os seres humanos.

Para aqueles cujos princípios de justiça são derivados de processos históricos, uma apropriação indébita exige uma retificação ou compensação. Que tipo de retificação ou compensação deveria ocorrer nesse caso?

Uma das vantagens de ser casado com alguém cujos cabelos têm cor ou comprimento diferentes dos seus é que, quando um chumaço de cabelos bloqueia o ralo da banheira, é fácil saber de quem são os cabelos. “Tire seus próprios cabelos do ralo”: eis aqui uma regra doméstica justa e razoável. Será possível, no caso da atmosfera, descobrir retrospectivamente em que medida e a quais países cabe a responsabilidade pelo bloqueio do ralo? Não é tão fácil quanto olhar a cor dos cabelos, mas, há alguns anos, pesquisadores mediram as emissões mundiais de carbono entre 1950 e 1986 e descobriram que os Estados Unidos, que tinham cerca de 5 por cento da população mundial na época, foram responsáveis por 30 por cento das emissões acumuladas, ao passo que a Índia, com 17 por cento da população mundial, foi responsável por menos de 2 por cento das emissões<sup>20</sup>. É como se, num lugarejo de 20 pessoas que usam a mesma banheira, uma pessoa deixasse cair 30

por cento dos fios de cabelo que bloqueiam o ralo e 3 não deixassem cair quase nada. (Um modelo mais preciso mostraria que mais de 3 pessoas não deixaram cair quase nenhum cabelo. Na verdade, muitas nações em desenvolvimento têm emissões *per capita* ainda menores que as da Índia.) Nessas circunstâncias, a conta do encanador seria dividida segundo a proporção de cabelos que cada pessoa deixou cair durante o período de uso da banheira, e que causou o entupimento.

Há um argumento contra a alegação de que os Estados Unidos são mais responsáveis pelo problema, por habitante, do que qualquer outro país. O argumento reza que, como os Estados Unidos plantaram muitas árvores em décadas recentes, na realidade o país absorveu mais dióxido de carbono do que emitiu<sup>21</sup>. Esse argumento, no entanto, é muito problemático. Um dos problemas é que os Estados Unidos só puderam reflorestar porque antes derrubaram a maior parte de suas grandes florestas, liberando assim dióxido de carbono na atmosfera. Isso mostra que tudo depende do período levado em conta para o cálculo. Se o período inclui a era da derrubada das florestas, os Estados Unidos se saem bem pior do que se começa da época em que as florestas já tinham sido derrubadas mas não se havia feito nenhum reflorestamento. O segundo problema é que o reflorestamento, embora sem dúvida desejável, não é uma solução de longo prazo para o problema das emissões, mas um expediente temporário ao qual se recorre uma só vez e que só absorve o carbono enquanto as árvores estão crescendo. Quando a floresta está madura – e para cada

21. Ver S. Fan, M. Gloor, J. Mahlman et al., “A Large Terrestrial Carbon Sink in North America Implied by Atmospheric and Oceanic Carbon Dioxide Data and Models”, *Science*, 282, 16 de outubro de 1998, pp. 442-6.

20. Peter Hayes e Kirk Smith (orgs.), *The Global Greenhouse Regime: Who Pays?*, Londres: Earthscan, 1993, capítulo 2, tabela 2.4./80836E00.htm, disponível em: [www.unu.edu/unupress/unubooks/80836e/8083E08.htm](http://www.unu.edu/unupress/unubooks/80836e/8083E08.htm).

nova árvore que cresce, morre e apodrece uma árvore velha –, ela já não absorve uma quantidade significativa de gás carbônico da atmosfera<sup>22</sup>.

Mantida a atual taxa de emissão – incluindo-se as emissões que vêm de mudanças no uso da terra, como a derrubada de florestas –, a contribuição dos países em desenvolvimento para o acúmulo atmosférico de gases do efeito estufa só vai se equiparar à dos países desenvolvidos em 2038. Se incluirmos nesse cálculo a população – em outras palavras, se quisermos saber quando a contribuição por habitante dos países em desenvolvimento para o acúmulo de gases do efeito estufa na atmosfera vai se igualar à contribuição por habitante dos países desenvolvidos –, a resposta é: daqui a pelo menos um século<sup>23</sup>.

Se, no século passado, os países desenvolvidos tivessem uma emissão *per capita* equivalente à dos países em desenvolvimento, hoje não estaríamos enfrentando um problema de mudança climática causado pela atividade humana e teríamos ampla oportunidade de combater a emissão de gases antes de ela se tornar um problema. Assim, para dizê-lo em termos que qualquer criança pode entender, os países desenvolvidos “quebraram” a atmosfera. Se, para consertar alguma coisa, a contribuição de cada um deve ser proporcional à sua responsabilidade por danos, a correção do problema da atmosfera é um dever das nações desenvolvidas para com o resto do mundo.

22. William Schlesinger e John Lichten, “Limited Carbon Storage in Soil and Litter of Experimental Forest Plots Under Increased Atmospheric CO<sub>2</sub>”, *Nature*, nº 411, 24 de maio de 2001, pp. 442-6.

23. Duncan Austin, José Goldemberg e Gwen Parker, “Contributions to Climate Change: Are Conventional Metrics Misleading the Debate?”, World Resource Institute Climate Protection Initiative, Climate Notes, disponível em: [www.igc.org/wri/cpi/notes/metrics.html](http://www.igc.org/wri/cpi/notes/metrics.html).

#### PRINCÍPIO DA PARCELA DE TEMPO

A concepção histórica de equidade que acabamos de esboçar impõe aos países desenvolvidos um pesado ônus. Poder-se-ia dizer em sua defesa que, quando mais contribuíram cumulativamente para a emissão de gases do efeito estufa na atmosfera, as nações desenvolvidas não sabiam e não podiam saber qual era o limite da capacidade de absorção desses gases pela atmosfera. Seria portanto mais justo, pode-se dizer, recomençar tudo agora e estabelecer padrões voltados antes para o futuro do que para o passado.

Pode haver circunstâncias em que é correto apagar a lousa e começar do zero. Pode-se defender essa atitude com relação às emissões cumulativas ocorridas antes que fosse razoável exigir que os governos se dessem conta de que essas emissões podem prejudicar pessoas em outros países. (Embora, mesmo nesse caso, se possa dizer que a ignorância não é uma desculpa e que deve prevalecer um princípio mais rigoroso de responsabilização, especialmente porque as nações desenvolvidas colheram os benefícios de sua industrialização precoce.) Mas desde 1990, pelo menos, quando o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas publicou seu primeiro relatório, já dispomos de provas consistentes dos malefícios associados às emissões<sup>24</sup>. Se desconsiderássemos tudo o que aconteceu a partir de 1990, estaríamos favorecendo indevidamente os países industrializados que continuaram, apesar das

24. O *First Assessment Report*, do Intergovernmental Panel on Climate Change, foi publicado em três volumes. Ver especialmente J. T. Houghton, G. J. Jenkins e J. J. Ephraums (orgs.), *Scientific Assessment of Climate Change-Report of Working Group I*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Para detalhes dos outros volumes, ver [www.ipcc.ch/pub/reports.htm](http://www.ipcc.ch/pub/reports.htm).

provas, a emitir uma parcela desproporcional de gases do efeito estufa. Mesmo assim, para procurar um princípio de justiça amplamente aceito que não imponha aos países desenvolvidos uma exigência tão rigorosa quanto a de que “quem poluiu, paga”, vamos supor que os países pobres tenham se esquecido generosamente do passado. Precisaríamos então procurar um princípio de parcela de tempo que determinasse o quanto cada país pode emitir.

#### Uma parcela igual para todos

Se partirmos da pergunta “Por que um país deve ter mais direito do que outros a uma parte da pia atmosférica global?” – a primeira resposta, e a mais simples, seria: “Por motivo algum.” Em outras palavras, todos têm o mesmo direito à pia atmosférica. A justiça dessa proposição parece evidente por si mesma, ao menos como ponto de partida para a discussão, e talvez, se não se puderem encontrar boas razões para negá-la, também como ponto de chegada.

Adotando esse ponto de vista, precisamos nos perguntar que quantidade de dióxido de carbono se deve permitir que cada país emita e compará-la com a quantidade que já emite. A primeira pergunta é: qual o nível total aceitável de emissão de gás carbônico? O Protocolo de Quioto pretendia, para os países desenvolvidos, um nível 5 por cento inferior ao de 1990. Tomemos por base de cálculo as emissões do planeta inteiro e tenhamos como única meta a estabilização da emissão de gás carbônico no nível atual. Nesse caso, a quantidade de gás por pessoa fica convenientemente em cerca de 1 tonelada métrica por ano. Essa quantidade vem, pois, a ser o direito equitativo básico de cada ser humano do planeta.

Comparemos agora as emissões reais de alguns países importantes. Os Estados Unidos produzem hoje, por ano, mais de 5 toneladas de gás carbônico por pessoa. O Japão e os países da Europa ocidental têm emissões *per capita* que vão de 1,6 a 4,2 toneladas, estando a maioria abaixo das 3 toneladas. No mundo em desenvolvimento, as emissões alcançam a média de 0,6 tonelada *per capita*, estando a China em 0,76 e a Índia em 0,29<sup>25</sup>. Isso quer dizer que, para chegar a um limite anual “justo” de uma tonelada de gás carbônico por pessoa, a Índia poderia aumentar suas emissões de gás carbônico para mais de 3 vezes o valor atual. Os Estados Unidos, por outro lado, teriam de reduzir sua emissão a um quinto do nível atual.

A essa abordagem apresenta-se a objeção de que, quando se postula uma relação direta entre a emissão de gás e a população do país, os países não têm incentivos suficientes para evitar o aumento da população. Mas, se houver um aumento da população global, a quantidade *per capita* de dióxido de carbono atribuída a cada país vai se reduzir, dado que o objetivo consiste em manter a emissão total de gás carbônico abaixo de um dado nível. Logo, o país que aumentar sua população estará impondo encargos adicionais aos outros. Mesmo países com crescimento populacional zero teriam de reduzir suas emissões de dióxido de carbono para atender à nova atribuição reduzida *per capita*.

O estabelecimento de atribuições nacionais vinculadas com uma quantidade de população específica – e não a per-

25. Ver G. Marland, T. A. Boden e R. J. Andrés. *Global, Regional, and National Fossil Fuel CO<sub>2</sub> Emissions*, Carbon Dioxide Information Analysis Center, Tennessee, Oak Ridge, disponível em: [cdiac.esd.ornl.gov/trens/emis/top96.cap](http://cdiac.esd.ornl.gov/trens/emis/top96.cap). Esses números se referem a 1996.

missão de que a emissão possa aumentar proporcionalmente à população – nos permite anular essa objeção. Poderíamos fixar as atribuições nacionais de acordo com a população do país num ano determinado, 1990, por exemplo, ou o ano em que o acordo entrar em vigor. Mas, como os diversos países têm diferentes proporções de jovens prestes a alcançar a idade reprodutiva, essa medida poderia gerar mais dificuldades para países com populações mais jovens do que para os de população mais velha. Para superar isso, a atribuição *per capita* poderia basear-se numa estimativa da população provável do país numa determinada data futura. Por exemplo, seria possível usar as estimativas de população para os próximos 50 anos, que a Organização das Nações Unidas já publicou<sup>26</sup>. Os países receberiam então uma recompensa – um aumento da cota de emissão por habitante – se alcançassem uma população inferior ao esperado e uma sanção – uma redução da cota de emissão por habitante – caso excedesse a população prevista e isso não afetaria os outros países.

#### Ajudar os destituídos

Dar a todos uma parcela igual de um recurso comum, como a capacidade de absorção de gases pela atmosfera, é, como já disse, um ponto de partida justo, uma posição que deve prevalecer exceto se houver boas razões para nos afastar-

26. Paul Baer et al. "Equity and Greenhouse Gas Responsibility". *Science* 289, 29 de setembro de 2000, p. 2287; Dale Jamieson, "Climate Change and Global Environmental Justice", in P. Edwards e C. Miller (orgs.), *Changing the Atmosphere: Expert Knowledge and Global Environmental Governance*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001, pp. 287-307.

mos dela. Haverá razões para isso? Alguns dos mais conhecidos estudos da imparcialidade partem do pressuposto de que devemos buscar melhorar a perspectiva dos que estão em pior situação. Alguns sustentam que só devemos ajudar os destituídos se sua pobreza decorre de circunstâncias pelas quais não podem ser responsabilizados, como a família ou o país em que nasceram ou as capacidades que herdaram. Outros acham que devemos ajudá-los de qualquer modo, como quer que tenham chegado a tão má situação. Entre as várias análises que dão especial atenção à situação dos destituídos, a mais amplamente discutida é de longe a de John Rawls. Rawls sustenta que, quando distribuirmos bens, só podemos dar mais a quem já está bem provido se isso melhorar a situação dos que estão mal providos. Caso contrário, só devemos dar bens àqueles que se encontram, no que diz respeito aos recursos, no nível mais inferior<sup>27</sup>. Esta abordagem permite que nos afastemos da igualdade, mas somente quando com isso ajudamos os destituídos.

O igualitarismo estrito é vulnerável à objeção de que a igualdade pode ser alcançada "nivelando-se por baixo", isto é, baixando os ricos ao nível dos pobres sem melhorar a posição destes últimos, mas a proposta de Rawls é imune a essa objeção. Por exemplo, se a permissão de que alguns empreendedores se tornem bem ricos der incentivos a esses empreendedores para trabalhar com afinco e criar indústrias que ofereçam empregos para os que se acham em pior situação, e se não houver outra maneira de oferecer esses empregos, essa desigualdade será admissível.

27. Ver John Rawls. *A Theory of Justice*, especialmente pp. 65-83. Para uma maneira diferente de dar prioridade aos destituídos, ver Derek Parfit, "Equality or Priority?", The Lindley Lecture, University of Kansas, 21 de novembro de 1991, republicado in Matthew Clayton e Andrew Williams (orgs.), *The Ideal of Equality*, Londres: Macmillan, 2000.

É óbvio que existem hoje diferenças muito grandes de riqueza e de renda entre as pessoas que vivem em países diferentes. É também evidente que essas diferenças dependem em grande medida do fato de as pessoas terem nascido em circunstâncias diferentes, e não da sua incapacidade de aproveitar as oportunidades postas à sua disposição. Se, na distribuição da capacidade atmosférica de absorver gases residuais sem conseqüências negativas, nós rejeitássemos todo princípio que não melhore a situação daqueles que, sem disso ter culpa, estão no ponto inferior da escala, não permitiríamos que o padrão de vida nos países pobres se reduzisse e os países ricos permanecessem numa situação bem melhor<sup>28</sup>. Dito de modo mais concreto: se, para atender aos limites estabelecidos para os Estados Unidos, aplicassem-se impostos ou outros métodos de desencorajamento, ou mesmo o simples método de oferecer incentivos para que os norte-americanos dirijam veículos mais econômicos, não seria justo impor limites à China pelos quais os chineses simplesmente não poderiam mais dirigir.

De acordo com o princípio de Rawls, o único argumento contra a proposta de que os países ricos arquem com *todos* os custos da redução de emissões é que essa política tornaria os países pobres ainda piores do que estariam se os países ricos não estivessem arcando com todos os custos. É possível interpretar o anúncio da política de mudanças climáticas da administração George W. Bush como uma tentativa de apresentar esse argumento. Bush disse que sua administração adotava “uma abordagem fundada na intensidade dos gases do efeito estufa”, uma

28. Trata-se do “princípio de diferença” de Rawls aplicado sem a restrição ao caso das fronteiras nacionais, restrição essa que não se justifica pelo próprio argumento de Rawls. Para uma outra discussão deste aspecto, ver o capítulo 5.

abordagem que busca reduzir a quantidade desses gases que os Estados Unidos emitem por unidade econômica. Embora a meta que ele mencionou – uma redução de 18 por cento nos próximos 10 anos – pareça ambiciosa, se a economia norte-americana continuar crescendo como no passado, essa redução da intensidade dos gases do efeito estufa não vai evitar um aumento da quantidade total de gases pelos Estados Unidos. Porém, Bush justificou isso dizendo que “o crescimento econômico não é o problema, é a solução” e que “os Estados Unidos querem promover o crescimento econômico no mundo em desenvolvimento, inclusive nos países mais pobres do mundo”<sup>29</sup>.

A permissão de que os países emitam gases de acordo com seu grau de atividade econômica – na verdade, na proporção de seu Produto Interno Bruto (PIB) – pode ser vista como um estímulo à eficiência, na medida em que leva ao mais baixo nível possível de emissões para o montante produzido. Mas também é uma aceitação de que os Estados Unidos emitam mais gases porque estão produzindo mais bens. Isso significa que outros países terão de emitir menos gases para evitar a ocorrência de mudanças climáticas catastróficas. Assim, para que a defesa que Bush fez do crescimento das emissões norte-americanas – “o crescimento econômico não é o problema, é a solução” – possa ser vista como uma defesa rawlsiana da continuidade da desigualdade das emissões *per capita*, é necessário demonstrar que a

29. “President Announces Clear Skies and Global Climate Change Initiative”, Gabinete do Secretário de Imprensa, Casa Branca, 14 de fevereiro de 2002, disponível em: [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020214-5.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020214-5.html). Para mais informações sobre os fundamentos da política da administração Bush, ver Gabinete Executivo do Presidente, Comitê de Conselheiros Econômicos, *2002 Economic Report of the President*, U.S. Government Printing Office, Washington, 2002, capítulo 6, pp. 244-9, disponível em: <http://w3.access.gpo.gov/eopl/>.

produção norte-americana não só torna melhor o mundo como um todo como também leva os países mais pobres a ficar em melhor situação do que de outro modo ficariam.

A grande deficiência ética desse argumento é que os principais beneficiários da produção dos Estados Unidos são seus próprios habitantes. A grande maioria de bens e serviços que os Estados Unidos produzem – 89 por cento – é consumida no próprio país<sup>30</sup>. Mesmo que consideremos a fração relativamente pequena de bens produzidos nos Estados Unidos e vendidos no exterior, os habitantes do país se beneficiam dos empregos criados e, naturalmente, os produtores norte-americanos recebem pagamento pelos bens que vendem no exterior. Muitos habitantes de outros países, especialmente dos países mais pobres, não podem comprar bens produzidos nos Estados Unidos, e não está claro que se beneficiem da produção norte-americana.

A base factual do argumento também tem suas falhas: no que diz respeito à emissão dos gases do efeito estufa, a produção norte-americana não é mais eficiente do que a de outros países. Números publicados pela CIA mostram que os Estados Unidos estão bem acima da média no montante de emissões por habitante em proporção ao PIB *per capita*. (Ver tabela na página 53.) Por esse parâmetro, os Estados Unidos, a Austrália, o Canadá, a Arábia Saudita e a Rússia são produtores relativamente ineficientes, ao passo que países em desenvolvimento como a Índia e a China estão ao lado de nações européias como a Espanha, a França e a Suíça na produção de um dado

30. National Council of Economic Education (Conselho Nacional de Educação Econômica), "A Case Study: United States International Trade in Goods and Services – May 2001", disponível em: [www.econedlink.org/lessons/index.cfm?lesson=EM196](http://www.econedlink.org/lessons/index.cfm?lesson=EM196).

### Emissões de gases e produto interno bruto



Fontes: CIA; Carbon Dioxide Information Analysis Center.

James Bronzan/The New York Times

valor de bens por pessoa para um nível de emissões *per capita* inferior à média<sup>31</sup>.

Como o argumento da eficiência é falho, temos de concluir que, se adotarmos um princípio de distribuição de recursos que melhore a situação dos mais pobres, os países ricos – dada a enorme diferença de recursos que os separa dos países pobres – ainda teriam de arcar com todos os custos das mudanças necessárias.

31. Andrew Revkin, "Sliced Another Way: Per Capita Emissions", *New York Times*, 17 de junho de 2001, seção 4, p. 5.

### O princípio da maior felicidade

Os utilitaristas clássicos não concordariam com nenhum dos princípios de imparcialidade ou equidade discutidos até agora. Eles perguntariam pela proposta capaz de levar à maior felicidade líquida de todos os afetados – sendo a felicidade líquida aquilo que resta quando se subtrai, da felicidade total produzida, o sofrimento causado pelo processo. Um defensor do utilitarismo das preferências, uma versão mais contemporânea do utilitarismo, perguntaria em vez disso pela proposta capaz de levar à maior satisfação líquida das preferências de todos os envolvidos. Porém, neste contexto, a diferença entre essas duas formas de utilitarismo não é muito pertinente. O maior problema para ambas as correntes é indicar como se poderia fazer esse cálculo. Evidentemente, há boas razões utilitárias para limitar a emissão de gases do efeito estufa, mas que maneira de fazê-lo vai produzir os maiores benefícios líquidos? Talvez seja por causa da dificuldade de responder a essas questões amplas sobre a utilidade que dispomos de outros princípios, como os que temos discutido. Esses princípios fornecem respostas mais fáceis e têm mais probabilidade de levar a um resultado que se aproxime das melhores conseqüências (pelo menos, a probabilidade de obter um tal resultado é a mesma que haveria se não usássemos esses princípios). Pode-se dar uma justificativa utilitária aos princípios discutidos acima, por razões diferentes para cada um. Examinando-os em seqüência:

1. O princípio segundo o qual “o poluidor paga”, ou, de modo mais geral, “quem quebrou agora conserta”, oferece um forte incentivo para que se tenha cuidado para não poluir nem quebrar coisas. Assim, se ele for sustentado como regra geral, haverá menos poluição e as pessoas terão mais cuidado

nas situações nas quais possam quebrar coisas – o que em ambos os casos beneficia a todos.

2. O princípio do igualitarismo não é, de modo geral, a escolha favorecida pelos utilitaristas que têm perfeito conhecimento das conseqüências de suas ações. Porém, na ausência de outro critério claro para a atribuição de parcelas, esse princípio pode representar um meio-termo ideal que leve a uma solução pacífica e não a uma luta contínua. Ao que parece, esta é a melhor justificativa do princípio de “para cada pessoa um voto” como regra da democracia, contra a idéia de que aqueles que têm mais educação, ou pagam mais impostos, ou serviram às Forças Armadas, crêem no único Deus verdadeiro, ou estão em pior situação, deveriam ter votos adicionais por causa de seus atributos particulares<sup>32</sup>.

3. Na prática, os utilitaristas podem muitas vezes apoiar o princípio de distribuição de recursos aos que estão em pior situação, porque, quando já se têm muitos bens, o recebimento de mais bens não aumenta tanto a sua utilidade quanto ocorre quando se tem apenas um pouco. Uma das 1,2 bilhão de pessoas do mundo que vivem com um dólar por dia vai obter muito mais utilidade de 100 dólares adicionais do que a pessoa que tem uma renda de 60 mil dólares por ano. Do mesmo modo, se tivermos de tomar 100 dólares de alguém, causaremos bem menos sofrimento se os tomarmos de quem ganha 60 mil do que de quem ganha 365 dólares por ano. Isso se chama “utilidade marginal decrescente”. Em comparação com a destinação de recursos para se atender às necessidades essenciais de alguém, a destinação de recursos a alguém cujas neces-

32. Para uma discussão do igualitarismo eleitoral como solução de meio-termo, ver meu *Democracy and Disobedience*, Oxford: Clarendon Press, 1973, pp. 30-41.

sidades essenciais já foram atendidas leva a um decréscimo da utilidade. Por conseguinte, o utilitarista de modo geral é favorável à distribuição de mais recursos aos destituídos. Ao contrário, para Rawls, todavia, o utilitarista não tem esse princípio como absoluto. Busca sempre o maior benefício geral, e a idéia de que isso em geral se obtém pelo aumento dos recursos dos que têm menos é simplesmente uma diretriz ampla.

O utilitarista também tem de considerar as maiores dificuldades que se impõem aos habitantes de países cuja geografia ou clima os obrigam, para alcançar um dado nível de conforto, a usar uma quantidade de energia maior do que as pessoas que vivem em outros lugares. Os canadenses, por exemplo, poderiam alegar que simplesmente não seria possível viver em muitas partes de seu país sem usar para calefação uma quantidade de energia acima da média. Os habitantes dos países ricos poderiam mesmo fazer a alegação mais ousada de que, como seus abastados compatriotas se acostumaram a andar de carro e a manter a casa fria no tempo quente e úmido, seu sofrimento, caso tenham de renunciar a esse estilo de vida marcado pelo uso de energia intensivo, será maior do que o de pessoas pobres que nunca tiveram a chance de conhecer esses confortos.

O utilitarista não pode se recusar a levar em conta essas alegações, mesmo quando elas vêm de pessoas que já estão em situação bem melhor do que a maioria dos habitantes do planeta. Porém, como veremos, podem-se levar essas alegações em consideração de maneira compatível com a conclusão geral a que levaria em outras circunstâncias a concepção utilitarista: a de que os Estados Unidos e outros países ricos deviam arcar com uma parcela do ônus da redução das emissões de gases do efeito estufa bem maior do que os países pobres — talvez mesmo com todo o ônus.

#### A IMPARCIALIDADE: UMA PROPOSTA

Cada um dos princípios de imparcialidade que considere poderia ser defendido como o melhor para se adotar, ou poderíamos combinar alguns deles. Proponho, tanto por sua simplicidade e, em conseqüência, por sua adequabilidade como solução política, como também porque parece ter probabilidade de aumentar o bem-estar global, que apoiemos o segundo princípio, o de que todos os habitantes do planeta tenham cada um o mesmo direito a uma cota da pia atmosférica, princípio atrelado à projeção do crescimento populacional por país, elaborado pela ONU para o ano de 2050.

Alguns dirão que essa atitude é excessivamente rigorosa para com países industrializados como os Estados Unidos, que terão de reduzir boa parte de sua produção de gases do efeito estufa. Mas a esta altura já vimos que o princípio das cotas iguais *per capita* é bem mais brando com relação aos Estados Unidos e a outras nações desenvolvidas do que outros princípios, que aliás poderiam ser justificados por fortes argumentos. Se, por exemplo, combinássemos o princípio “o poluidor paga” com o princípio das parcelas iguais, chegaríamos à conclusão de que, enquanto a quantidade excessiva de gases que os países industrializados lançaram na atmosfera não tiver sido absorvida, as emissões dos países industrializados teriam de ser reduzidas a um nível bem inferior ao que o seriam com base no critério das parcelas *per capita* iguais. Da maneira como estão as coisas hoje, mesmo segundo o critério das parcelas iguais *per capita*, por pelo menos um século os países em desenvolvimento vão ter de aceitar uma produção menor de gases do que o teriam se os países industrializados se tivessem atido ao mesmo princípio no passado. Assim, por dizer “es-

queçamos o passado e vamos começar de novo”, o princípio das parcelas *per capita* iguais é bem mais favorável aos países desenvolvidos do que o seria um princípio histórico.

O fato de 178 países – entre os quais todos os grandes países industrializados do mundo, com exceção dos Estados Unidos – terem indicado sua intenção de ratificar o Protocolo de Quioto torna a posição dos Estados Unidos particularmente detestável do ponto de vista ético. A alegação de que o Protocolo não exige que os países em desenvolvimento façam sua parte não resiste a um exame atento. Os norte-americanos que pensam que mesmo o Protocolo de Quioto exige que a América sacrifique mais do que deveria estão exigindo, na verdade, que os países pobres do mundo se comprometam perpetuamente com um nível *per capita* de produção de gases menor do que o dos países ricos. Como se poderia justificar esse princípio? Por outro lado, se não é isso que propõe o governo norte-americano, qual é exatamente sua proposta?

É verdade que há circunstâncias nas quais é justo que nos recusemos a contribuir se os outros não fizerem sua parte. Se comemos comunitariamente e nos revezamos na cozinha, é justo que eu me ressinta se houver alguém que come mas nunca faz comida nem se encarrega de tarefas equivalentes em favor do grupo como um todo. Mas não é essa a situação no tocante às mudanças climáticas, na qual o comportamento dos países industrializados se assemelha mais ao da pessoa que deixou a torneira da pia aberta mas se recusa a fechá-la até que você – que derrubou no chão um insignificante copo d’água – prometa não derrubar mais. Agora os outros países industrializados concordaram em fechar a torneira (a rigor, concordaram em reduzir-lhe o fluxo), deixando os Estados Unidos, os maiores culpados, sozinhos em sua recusa a se comprometer com redução das emissões.

Embora seja verdade que o Protocolo de Quioto em princípio não impõe obrigações aos países em desenvolvimento, entende-se de modo geral que esses países serão incluídos na parte obrigatória do acordo depois que as nações industrializadas começarem a caminhar na direção de suas metas. Foi assim que se fez com o bem-sucedido Protocolo de Montreal sobre gases que danificam a camada de ozônio, e não há motivos para crer que também não vá acontecer com o Protocolo de Quioto. A China, que é de longe o maior emissor de gases do efeito estufa entre os países em desenvolvimento e o único com o potencial de alcançar a emissão total – não, é claro, *per capita* – dos Estados Unidos no futuro previsível, já conseguiu, mesmo na ausência de metas obrigatórias, um declínio substancial na emissão do CO<sub>2</sub> liberado pela queima de combustíveis fósseis, graças à melhor eficiência do uso do carvão. A emissão caiu de um pico de 909 milhões de toneladas métricas de dióxido de carbono em 1996 para 848 milhões de toneladas métricas em 1998. Enquanto isso, a emissão dos EUA chegou ao maior nível de todos os tempos, 1,906 milhão de toneladas métricas de dióxido de carbono em 2000, um aumento de 2,5 por cento com relação ao ano anterior<sup>33</sup>.

A verdadeira objeção à distribuição igualitária da capacidade atmosférica de absorver os gases do efeito estufa é que os países industrializados enfrentariam tremendas dificuldades para reduzir suas emissões a tal ponto que, dentro de 5, 10 ou 15 anos, não estivessem produzindo mais do que deveriam, *per capita*, se-

33. Energy Information Administration, *Emissions of Greenhouse Gases in the United States 2000*, DOE/EIA-0573 (2000), U.S. Department of Energy, Washington, D.C., novembro de 2001, página vii, disponível em: [www.eia.doe.gov/pub/oiat/1605/cdrom/pdf/ggrrpt/057300.pdf](http://www.eia.doe.gov/pub/oiat/1605/cdrom/pdf/ggrrpt/057300.pdf).

gundo um nível aceitável de emissão dos gases do efeito estufa. Felizmente, contudo, há um mecanismo que, sendo perfeitamente compatível com o princípio das parcelas iguais *per capita*, pode facilitar em muito essa transição para os países industrializados e gera grandes benefícios para os países em desenvolvimento. Trata-se do comércio de emissões. Ele funciona de acordo com o mesmo princípio econômico do comércio em geral: se puder comprar algo de alguém por um preço inferior ao que pagaria para produzi-lo você mesmo, é melhor comprá-lo do que produzi-lo. Neste caso, o que se pode comprar é uma cota transferível de produção de gases do efeito estufa, distribuída em parcelas iguais *per capita*. Um país como os Estados Unidos, que já produz uma quantidade de gases superior à sua cota, vai precisar de toda essa cota e de algo mais; mas um país como a Rússia, que está abaixo do nível previsto, vai ter um excedente de cotas que pode vender. Se as cotas não fossem transferíveis, os Estados Unidos teriam de reduzir imediatamente suas emissões a cerca de 20 por cento do nível atual, uma impossibilidade política. A Rússia, por outro lado, não teria incentivo para manter seu nível de emissão de gases bem abaixo da parcela que lhe cabe. Com o comércio de emissões, a Rússia tem um incentivo para maximizar o montante da cota que pode vender, e os Estados Unidos têm, mediante algumas despesas, a oportunidade de adquirir as cotas de que precisam para evitar o colapso total da economia<sup>34</sup>.

Embora alguns possam pensar que o comércio de emissões alivia demais o fardo dos Estados Unidos, o ponto-chave não é

34. Ver Jae Edmonds et al., *International Emissions Trading and Global Climate Change: Impacts on the Cost of Greenhouse Gas Mitigation*. Um relatório preparado pelo Pew Center on Global Climate Change, dezembro de 1999, disponível em: [www.pewclimate.org/projects/econ\\_emissions.cfm](http://www.pewclimate.org/projects/econ_emissions.cfm).

punir os países que produzem muitos gases, mas alcançar o melhor resultado possível para a atmosfera. A permissão do comércio de emissões nos oferece mais esperanças de consegui-lo do que a proibição do mesmo comércio. O Protocolo de Quioto, aceito em Bonn e em Marrakech, permite o comércio de emissões entre Estados a que foram atribuídas cotas obrigatórias. Assim, a Rússia vai ter uma cota para vender, mas países como Índia, Bangladesh, Moçambique, Etiópia e muitos outros não vão. O comércio de emissões seria bem mais eficaz e teria conseqüências bem melhores caso se atribuíssem cotas obrigatórias a todos os países com base em sua parcela *per capita* das emissões totais estabelecidas. Como vimos neste capítulo, mesmo o ambientalista cético Bjorn Lomborg admite que, com o comércio global de emissões, o Protocolo de Quioto produz um benefício econômico líquido. Além disso, o comércio global de emissões dará aos países mais pobres do mundo algo que os países ricos querem bastante. Terão pelo menos algo que dar em troca dos recursos que os vão ajudar a atender às suas necessidades. Pela maioria dos princípios de justiça e utilidade, isso seria realmente muito bom. Poderia também encerrar a discussão sobre a aceitação obrigatória de um acordo por parte dos países em desenvolvimento, pois esses países perceberão que têm muito a ganhar se o aceitarem.

Sendo possível além de desejável, o comércio global de emissões também responde a duas objeções à atribuição de cotas de emissão de gases do efeito estufa em parcelas iguais *per capita*. Em primeiro lugar, responde à objeção levantada pela análise utilitarista desses problemas: a de que países como o Canadá poderiam passar por dificuldades indevidas se forçados a limitar as emissões ao mesmo nível *per capita* do México, por exemplo, dado que os canadenses precisam usar mais

energia para sobreviver ao inverno. Mas, com o comércio global de emissões, o Canadá vai poder comprar a cota de que precisa de outros países que não necessitem de toda a cota a que têm direito. Assim, o mercado seria um sinal sensível do ônus adicional imposto à atmosfera por aqueles que conservam suas casas numa temperatura agradável quando está frio demais ou quente demais lá fora. Os cidadãos de países ricos poderão decidir pagar o preço e se manter aquecidos, ou reivindicando para si um benefício que os países pobres não podem ter, porque estes terão o benefício da posse de cotas para vender. Em consequência, a suposta situação natural mais difícil não justifica que se permita aos países ricos uma cota *per capita* de emissões superior à dos países pobres.

Em segundo lugar, o comércio global de emissões elimina a objeção de que a atribuição de cotas iguais *per capita* determinaria a ineficiência da produção, porque os países pouco industrializados poderiam continuar a produzir bens emitindo mais dióxido de carbono por unidade de atividade econômica do que os países altamente industrializados, ao passo que estes últimos teriam de reduzir sua capacidade de produção, mesmo gerando menos gases por unidade de atividade econômica. Todavia, como vimos, o atual sistema de *laissez-faire* permite que os emissores colham benefícios econômicos para si, impondo ao mesmo tempo custos a terceiros que podem ou não ter participação nos benefícios da alta produtividade dos poluidores. Esse resultado não é justo nem eficiente. Um sistema bem regulado de atribuição de cotas *per capita* combinado com o comércio global de emissões levaria, por meio da internalização dos verdadeiros custos de produção, a uma solução tão justa quanto eficiente.

Há duas objeções sérias, uma científica e outra ética, ao comércio global de emissões. A científica é que não dispomos de meios para medir com precisão as emissões de todos os países. Logo, não seria possível saber que cota os países poderiam vender ou comprar. Para tanto, é preciso que se façam mais pesquisas, mas esse obstáculo não é insuperável a longo prazo. Desde que razoáveis, as estimativas não têm de ser precisas até a última tonelada de gás carbônico. A objeção ética é que, embora o comércio de emissões possa beneficiar os países pobres se os governos desses países o usarem em benefício de seu povo, alguns países são dirigidos por ditadores corruptos cujo interesse maior é aumentar os gastos militares ou recheiar suas contas nos bancos suíços. O comércio de emissões simplesmente lhes daria um novo meio de levantar dinheiro para esses fins.

A objeção ética se assemelha a um problema discutido na parte final do próximo capítulo, sobre comércio, legitimidade e democracia, e a solução que proponho pode ficar mais clara depois da leitura dessa parte. Trata-se da recusa a reconhecer um regime ditatorial corrupto, cujo único interesse é a auto-preservação e o auto-enriquecimento, como governo legítimo do país que tenha um excedente de cotas para vender. Na ausência de um governo legítimo que possa receber pagamentos por cotas, a venda de cotas poderia ficar a cargo de uma autoridade internacional que responda à Organização das Nações Unidas. Essa autoridade poderia manter sob custódia o dinheiro que recebe até que o país tenha um governo capaz de afirmar com credibilidade que os recursos serão usados para beneficiar o povo como um todo.

## PÉ NO CHÃO?

Para os observadores cínicos do cenário de Washington, toda esta algaravia parece absurdamente privada de realismo político. A administração de George W. Bush rejeitou o Protocolo de Quioto, o que permite aos Estados Unidos continuar produzindo pelo menos 4 vezes sua cota *per capita* de dióxido de carbono. De 1990 para cá, as emissões norte-americanas já aumentaram 14 por cento. As meias-medidas de conservação de energia propostas pela administração Bush vão no máximo reduzir a velocidade dessa tendência, mas não revertê-la. Se é assim, qual o sentido de se discutir propostas que têm ainda *menos* probabilidade de ser aceitas pelo governo dos Estados Unidos do que o Protocolo de Quioto?

O objetivo deste capítulo é nos ajudar a perceber que não há nenhuma base *ética* para a atual distribuição da capacidade atmosférica de absorção de gases do efeito estufa sem provocar drásticas mudanças climáticas. Quer os países industrializados prefiram manter essa distribuição (é o que querem os Estados Unidos), quer prefiram usá-la como ponto de partida para uma nova repartição da capacidade da pia global (como fazem os países que aceitam o Protocolo de Quioto), eles se baseiam simplesmente em seus supostos direitos de países soberanos. Esse conceito, aliado à bruta força militar desses países, impossibilita que alguém lhes imponha uma solução mais ética. Se nós, na qualidade de cidadãos das nações industrializadas, não compreendermos qual seria a solução justa para o problema do aquecimento global, não nos será possível entender o quanto a posição dos que se opõem à assinatura mesmo do Protocolo de Quioto é flagrantemente voltada para os interesses particulares dos que a sustentam. Se, por outro lado, pu-

dermos dar a nossos compatriotas uma noção de qual seria a solução justa para o problema, talvez nos seja possível mudar a política que ora leva os Estados Unidos a bloquear a cooperação internacional em torno de algo que vai ter efeitos severos sobre todos os seres deste planeta.

Pensemos um pouco mais nas implicações dessa situação. Hoje, a esmagadora maioria dos países do mundo está unida em torno da idéia de que as emissões de gases do efeito estufa devem sofrer uma redução substancial, e todos os países industrializados, com a exceção de um único, se comprometem em tomar medidas corretivas com respeito a isso. Esse país, que por acaso é o maior produtor de CO<sub>2</sub> do mundo, recusou-se a se comprometer com a redução de suas emissões. Essa situação provoca a necessidade de se pensar no desenvolvimento de instituições ou princípios de direito internacional que limitem a soberania nacional. As pessoas cujas terras são inundadas pela subida do nível do mar em decorrência do aquecimento global deveriam ter a possibilidade de processar os países que emitem uma quantidade de gases do efeito estufa superior à sua cota. Outra possibilidade que vale a pena considerar são as sanções. Várias foram as ocasiões em que a Organização das Nações Unidas decretou sanções contra países que, segundo se considerava, estavam praticando algo de gravemente errôneo. Pode-se argumentar que as razões em favor da determinação de sanções contra um país que causa danos, muitas vezes fatais, aos cidadãos de outros países são ainda mais fortes do que as razões para a imposição de sanções a um país como a África do Sul, visto que seu governo, por mais iníqua que fosse a sua política, não era uma ameaça a outros países. (Embora o capítulo 4 investigue se há algum impedimento ético à intervenção em um regime que viola os di-

reitos de seus próprios cidadãos.) Será inconcebível que um dia a Organização das Nações Unidas, reformada e fortalecida, venha a impor sanções contra países que não cumprem seu papel nas medidas globais de proteção ao ambiente?

## CAPÍTULO 3

## UMA SÓ ECONOMIA

O FRACASSO DA ORGANIZAÇÃO  
MUNDIAL DO COMÉRCIO

Se há uma organização que os críticos da globalização consideram responsável por promover esse processo – e da maneira errada –, trata-se da Organização Mundial do Comércio. Tony Clarke, diretor do Instituto Poláris, com sede em Ottawa, exprime uma concepção bastante disseminada ao descrever a OMC como um mecanismo para “acelerar e ampliar a transferência da soberania dos povos, dos Estados nacionais para as empresas globais”<sup>1</sup>. Acostumamo-nos tanto com os protestos contra o desenvolvimento de uma única economia global que já não é fácil recordar a mentalidade do período anterior à reunião da Organização Mundial do Comércio em dezembro de 1999, em Seattle – quando a própria existência da OMC

1. Tony Clarke, *By What Authority? Unmasking and Challenging the Global Corporation*, International Forum on the World Trade Organization, (1999), p. 1.