

# SISTEMA INTERNACIONAL DE HEGEMONIA CONSERVADORA: O FRACASSO DA RIO + 20 NA GOVERNANÇA DOS LIMITES PLANETÁRIOS

---

EDUARDO VIOLA<sup>1</sup>; MATÍAS FRANCHINI<sup>2</sup>

## Introdução

Em um artigo de 2009 que já hoje pode ser considerado uma peça seminal, Rockström *et al* (2009) inauguraram uma nova forma de abordar os problemas ambientais globais. Essa nova abordagem – chamada de fronteiras planetárias ou espaço de operação segura para à humanidade – aparece como um instrumento fundamental para avaliar a trajetória da governança global do ambiente e, em um sentido mais profundo, para refletir sobre o rumo civilizatório da humanidade. A tese central dos autores é a de que nós humanos nos tornamos o principal vetor de mudança global sistêmica, de forma que a crescente pressão antrópica sobre o planeta ameaça desestabilizar sistemas biofísicos críticos, com consequências deletérias ou mesmo catastróficas para o nosso bem-estar.

Essa mudança sinaliza a transição do Holoceno para o Antropoceno. O Holoceno é o período que abrange aproximadamente os últimos dez mil anos e onde certos parâmetros biogeoquímicos e atmosféricos oscilaram dentro de um espaço relativamente pequeno, gerando condições climáticas (temperatura, precipitações, extremos climáticos) benignas e estáveis em muitas regiões do planeta após a era glacial. Essa estabilidade permitiu o desenvolvimento e florescimento da civilização humana (LYNAS, 2012). A partir da Revolução Industrial, no entanto, a humanidade foi efetivamente empurrando alguns processos centrais do sistema terrestre forma dos parâmetros de oscilação estável. O Antropoceno como conceito contém essas duas

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Endereço para correspondência: Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. CP: 70904-900. Brasília, DF. E-mail: eduviola@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre e Doutorando em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Endereço para correspondência: SQN 316, Bloco E, apartamento 415, CEP: 70.775-050. Brasília, DF. E-mail: matifranchi@yahoo.com.ar

dinâmicas centrais: o fator antrópico como principal vetor de mudança sistêmica e o abandono progressivo do domínio estável do Holoceno.

Partindo desse diagnóstico, a ciência avançou na identificação de fronteiras planetárias dentro das quais a humanidade poderia operar de forma segura em referência ao funcionamento do sistema terrestre. Atravessar essas fronteiras implicaria entrar numa zona de risco de ruptura ambiental sistêmica. Dessa forma, nove fronteiras planetárias são identificadas, sete das quais são passíveis de serem quantificadas: mudança climática; acidificação dos oceanos; ozônio; ciclo biogeoquímico do nitrogênio e fósforo; uso da água doce; mudanças no uso da terra; biodiversidade; poluição química; e concentração de aerossóis na atmosfera. Três dessas nove fronteiras planetárias já foram ultrapassadas: mudança climática, taxa de perda de biodiversidade e ciclo do nitrogênio.

A noção de fronteiras planetárias aparece como uma nova forma de abordar a sustentabilidade, não já de forma isolada e localizada (análises setoriais de limites ao crescimento e minimização de externalidades negativas) como a abordagem ambiental clássica, mas de forma global, sistêmica. Nesse sentido, a discussão sobre o espaço de operação segura da humanidade relaciona-se de forma muito próxima com o debate clássico da ecologia global, a respeito do impacto da dinâmica populacional sobre o futuro do planeta. Esse impacto é medido por meio de uma equação que relaciona o número de humanos vivos, o nível de consumo e o caráter da tecnologia (destrutiva ou benigna). Com níveis moderados de consumo e disseminação generalizada de tecnologias sustentáveis, o sistema terrestre é capaz de suportar crescentes números de habitantes. No entanto, a atual progressão dessa equação – crescimento populacional, crescimento do consumo *per capita* e predomínio de tecnologias não sustentáveis (poluentes, carbonizantes e intensivas em uso de água e recursos naturais) – é incompatível com a manutenção dos parâmetros estáveis do Holoceno.

Existe mais um fator conexo de extrema relevância, que deve ser considerado em qualquer reflexão sobre a dinâmica civilizatória atual: a aceleração da história. O processo é, em primeira medida, social e cultural, e implica um aumento drástico da velocidade dos processos sociais. É também um fenômeno físico, na medida em que as atividades humanas mudam a própria fisionomia do planeta em um ritmo nunca antes visto: o consumo de recursos, a destruição da biodiversidade, a desestabilização do sistema climático e da temperatura, a contaminação das águas, etc. A rapidez das inovações tecnológicas, especialmente na área de informação, destaca-se aqui de forma significativa. A aceleração dos processos físicos e sociais tem inúmeras consequências nos mais diversos âmbitos, mas, em termos gerais, torna a dinâmica civilizatória mais complexa e imprevisível, colocando maiores desafios ao comportamento individual e coletivo assim como às disciplinas que os estudam.

A administração das fronteiras planetárias nesse contexto requer um desafio profundo para a governança em todos os níveis. A governança global apresenta-se especialmente exigida na medida em que os limiares planetários se tornam *global commons*, um tipo de bem que para ser produzido de forma eficaz e eficiente requer a participação da maioria dos atores envolvidos. Como consequência, sem elevados níveis

de cooperação internacional, é impossível definir e proteger um espaço de operação seguro para a humanidade.

Essa cooperação confronta-se com um obstáculo central: a disrupção do sistema terrestre é incremental (combinando processos rápidos e lentos) e seus efeitos mais evidentes estão localizados em um longo prazo. No entanto, a humanidade apenas reage a ameaças imediatas muito tangíveis ou à imoralidade extrema e, como consequência, as instituições sociais estão criadas para funcionar dentro do horizonte do curto prazo. A Rio+20 manifesta-se como evidência clara dessa defasagem entre crise sistêmica, que já é quase evidente; consciência pública global sobre o problema, que se expande progressivamente; e resposta política extremamente conservadora e ineficiente. A Cúpula foi um fracasso desde o ponto de vista da evolução dos mecanismos cooperativos para governar o ambiente global nos últimos 20 anos, e um enorme fracasso se consideradas as evidências científicas sobre a degradação do sistema terrestre acumuladas neste período.

Esse *deficit* da governança ambiental é, no entanto, reflexo do bloqueio da governança da ordem internacional, que está dominada por forças conservadoras e soberanistas. Esse sistema internacional de hegemonia conservadora (VIOLA, FRANCHINI e LEMOS RIBEIRO, 2012) torna-se incapaz de dar resposta aos problemas derivados da profunda interdependência das sociedades contemporâneas, que demandam como nunca de arranjos cooperativos para serem solucionados. O sistema tradicional de governança universal – ancorado no sistema das Nações Unidas – manifesta cada vez mais sua obsolescência; ao mesmo tempo em que a experimentação com novos mecanismos mais restritos e flexíveis como o G-20 tampouco consegue articular resposta.

O núcleo da questão é que uma arquitetura eficiente de instituições de governança global apenas é possível se os principais atores do sistema fizerem uma transição para o reformismo, aceitando limites ao seu poder e soberania para a construção de bens públicos globais de longo prazo. Esse é um cenário que não aparece como provável no curto e meio prazo. Das três superpotências sistêmicas duas, os Estados Unidos e a China, pertencem ao campo conservador, ao mesmo tempo que a União Europeia, embora desenvolvendo uma visão pós-soberanista das relações internacionais, atravessa uma profunda crise que degrada sua capacidade de agente da governança global. Entre as cinco grandes potências, também predominam as forças conservadoras - Brasil, Índia e Rússia - enquanto o Japão e a Coreia do Sul se inclinam para o reformismo, embora de forma menos profunda que a UE.

Na discussão sobre o espaço de operação segura da humanidade, o caso brasileiro assume profunda relevância, tornando-se o país um agente central da governança dos limites planetários. No entanto, essa categorização necessita ser problematizada. O Brasil é uma potência ambiental se considerarmos o capital ambiental físico, no sentido de que possui uma base material em abundância de recursos naturais. Os fatos são bem conhecidos: a) estoque de carbono florestal mais importante do mundo<sup>3</sup>; b) maior estoque de biodiversidade do mundo; c) maior reserva de terras agriculturáveis e *agrobusiness* mais competitivo do mundo; d) terceiro maior estoque de água potável do

mundo (após Rússia e Canadá); e) produção de etanol mais eficiente do mundo, e a segunda em quantidade produzida (atrás dos EUA – LAMERS et al., 2011); f) maior reserva de energia hidráulica no mundo, com capacidade para facilmente utilizá-la por ter indústria globalmente competitiva nesse campo.

No entanto, em termos de capital ambiental social, o Brasil integra os menos desenvolvidos entre as democracias consolidadas. Com mais intensidade do que em outras democracias, a lógica de curto prazo governa as instituições políticas e econômicas brasileiras, e nesse processo o baixo nível educacional da população tem papel fundamental. Essa profunda disfuncionalidade da política brasileira para lidar com a exigência de longo prazo que o desenvolvimento sustentável coloca, dá ao Brasil a característica de potência ambiental subdesenvolvida (*underachiever environmental power*), visto que a base material o posiciona como grande *player*, mas a dinâmica social pouco comprometida com o bem comum universal – espaço global de operação segura – mina as possibilidades de influenciar com maior intensidade a governança das fronteiras do planeta.

O nosso objetivo nesse artigo é fazer uma avaliação da Rio + 20 utilizando como critério a governança global das fronteiras planetárias. No caminho, fazemos especial referência ao papel do Brasil na Cúpula, sempre guiados pelas exigências que impõe a administração de um espaço seguro para a humanidade. Para isso dividimos o trabalho em duas partes: na primeira, discutimos conceitualmente a economia verde de baixo carbono como paradigma de desenvolvimento compatível, com um espaço de operação seguro para a humanidade e na segunda, analisamos a Rio+20 pelo prisma da governança das fronteiras planetárias e através da atuação brasileira na Cúpula.

## **Os limites planetários e o debate do desenvolvimento: a Economia Verde de Baixo Carbono**

Desde que a problemática ambiental se tornou um tópico relevante da agenda internacional, o debate sobre a definição de mecanismos para conciliar a nova agenda com o rumo do desenvolvimento – no marco de um mundo heterogêneo e desigual – influenciou boa parte das negociações na área. Esse debate percorreu as últimas três décadas sem atingir definições técnicas e políticas que logrem articular os pilares centrais da discussão: econômico, social e ambiental. A Rio+20, como veremos com mais detalhe nas próximas páginas, não escapou a esta tendência, que reflete ao mesmo tempo uma necessidade sistêmica por respostas e uma incapacidade institucional sistemática.

O problema é que a definição de um tipo de economia que transcenda os paradigmas clássicos de crescimento e articule de forma abrangente e equilibrada o bem-estar presente e futuro da humanidade enfrenta sérios obstáculos. O conceito de desenvolvimento sustentável, popularizado a partir de finais da década de 1980, é antigo e difuso. O conceito de economia de baixo carbono, desenvolvido a partir de 2006, é mais preciso e consistente, já que possui uma métrica clara (STERN, 2006). No entanto, é insuficiente como paradigma de desenvolvimento porque não considera

de forma plena a problemática crescente da água, biodiversidade, e de outras fronteiras terrestres.

Acreditamos, no entanto, que a definição de um novo paradigma deve considerar a discussão prévia sobre limiares planetários, de forma que o modelo de desenvolvimento global deva operar dentro das fronteiras do espaço seguro para a humanidade. Falamos assim de economia verde de baixo carbono (EVBC).

O baixo carbono torna-se a base dessa definição por várias razões: pelas características da problemática do clima (urgente, global, e com alto nível de reconhecimento por parte da opinião pública global em relação às outras fronteiras), pela métrica conhecida, pelas soluções disponíveis e pela sinergia com outros limiares planetários (acidificação dos oceanos, biodiversidade, ciclo do nitrogênio, poluição química). Em termos mais específicos, a economia verde de baixo carbono envolve:

- Redução de intensidade de carbono do PIB.
- Redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) *per capita*.
- Uso eficiente das matérias-primas, alto nível de reciclagem no ciclo produtivo com progressivo abandono da obsolescência planejada no modelo de negócios (PACKARD, 1964);
- Uso eficiente da água: redução da intensidade de água por unidade de PIB e uso racional múltiplo dos recursos hídricos;
- Proteção da biodiversidade, utilização racional desses recursos na atividade econômica;
- Diminuição do uso de fertilizantes na agricultura;
- Maximização das energias renováveis na matriz energética;
- *Smart grid* de energia que permita interligar eficientemente as diferentes formas de energia;
- Estímulo ao transporte coletivo e à intermodalidade, privilegiando o abandono progressivo do transporte rodoviário;
- Igualdade republicana de oportunidades com promoção da redução do índice de Gini;
- Estrutura tributária com crescente ênfase na tributação ao carbono, à poluição e ao desperdício de água, em substituição aos clássicos impostos ao capital e trabalho.

Em última instância, a economia verde de baixo carbono aponta para a prosperidade sem crescimento, mas observando a equidade no caminho. Assim, existem sociedades que não precisam crescer significativamente em termos materiais (economia, uso de energia e recursos naturais) porque já têm populações estabilizadas e um bom desenvolvimento da infraestrutura. O desafio para elas é transcender a lógica do crescimento tradicional e consolidar um processo de progressiva redução de emissões e pressão sobre as outras fronteiras da sustentabilidade.

Para os países de renda média, o crescimento no sentido de expansão material é ainda um imperativo, porque parte de suas populações não possuem os requisitos

mínimos de sobrevivência. No entanto, para manter a humanidade dentro de um espaço de operação seguro, esse crescimento não pode ser intensivo em carbono, energia e recursos naturais, mas intensivo em tecnologia e fontes de energia limpas. Outro ponto fundamental é que uma parte destes países tem ainda taxa de fecundidade alta (acima de dois filhos por mulher) e deveriam desenvolver políticas de direitos reprodutivos e educação com intuito de promover uma diminuição consistente e rápida da fecundidade ao patamar de reposição. Os países pobres enfrentam um desafio similar em termos de modelo de desenvolvimento e fecundidade, agravado, ainda, por problemas crônicos de governabilidade e corrupção que levam alguns deles a se tornarem Estados falidos. Nesse caso, o apoio da comunidade internacional torna-se uma necessidade essencial.

Dessa forma, define-se a economia verde de baixo carbono em relação à determinação científica dos limites planetários, e em relação ao princípio de equidade, que, traduzido na prática, envolve espaço significativo de crescimento para os países pobres, algo menos para os países emergentes e crescimento próximo do zero para as sociedades desenvolvidas. Ao mesmo tempo, a EVBC tem como marco fundamental a referência apresentada na introdução a respeito do impacto do crescimento populacional sobre a estabilidade do sistema terrestre; desse modo, por exemplo, os direitos reprodutivos da mulher formam parte fundamental da discussão.

O novo paradigma de desenvolvimento assim definido, impõe fortes desafios à governança, tanto doméstica como internacional. No plano interno envolve diálogo e articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, cada um dos quais deve subordinar sua própria lógica de comportamento às exigências da estabilização do sistema terrestre.

No plano internacional, e como já apontamos, a gestão do espaço seguro de operação para a humanidade não pode ser senão cooperativo para ser eficiente. Isso implica uma reforma profunda das atuais estruturas de governança global, com abandono progressivo das tendências soberanistas e conservadoras predominantes. O impacto do sistema internacional de hegemonia conservadora sobre a governança global do ambiente e o foco do próximo segmento.

## **O fracasso da Rio+20 como indicador dos limites da governança conservadora**

A princípio, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável aparecia como a melhor oportunidade possível – considerados os limites do sistema internacional - para iniciar uma redefinição dos critérios globais de desenvolvimento e da governança global, com referência às fronteiras planetárias. O encontro foi lançado com ampla propaganda, tendo como base a popular e bem sucedida Eco 92, com convocatória universal para as lideranças do planeta. No entanto, a história da Cúpula foi outra, uma de insensibilidade frente às novas evidências de disrupção global sistêmica e de incapacidade de ação frente aos velhos problemas.

Nesse segmento, fazemos uma avaliação abrangente dos resultados da Rio+20 em relação à definição de um espaço seguro de operação para a humanidade, para isso

achamos necessário efetuar duas precisões prévias relativas ao seu contexto. A primeira envolve os limites do sistema de governança internacional criado após o fim da Segunda Guerra Mundial; a segunda diz respeito aos limites da governança ambiental no contexto desse sistema institucional de progressiva obsolescência.

O papel da Organização das Nações Unidas (ONU) foi sempre menor que o almejado pelos seus fundadores no período de 1945-1989, mas, em parte importante devido ao caráter bipolar e de confronto do sistema internacional e ao direito de veto das grandes potências no Conselho de Segurança (CS). A partir de 1990 e fundamentalmente desde 2007, seus limites são os de uma instituição internacional baseada no princípio da soberania nacional estrita, subdimensionada em termos de poder e recurso num mundo cada vez mais intensamente globalizado e marcado por fluxos transnacionais independentes dos Estados no contexto de aceleração geral dos processos físicos e sociais (LEIS e VIOLA, 2008).

O reconhecimento da impotência histórica da instituição teve como resultado a experimentação com estruturas de governança mais restritas em termos de composição – porém universais em termos de problemática abordada. No entanto, elas também foram ainda limitadas em seus resultados, tal o caso do Grupo dos 20 (G-20) ou do Fórum das Grandes Economias para Energia e Clima (MEF – *Major Economies Forum on Energy and Climate*).

O problema central da governança global atual é que as instituições – internacionais e domésticas – criadas ao longo das últimas décadas não refletem o profundo nível de interdependência entre as sociedades. O desenvolvimento de problemáticas que apenas podem ser gerenciadas de forma cooperativa – como a crise climática ou financeira – demanda dos países crescentes níveis de compromisso com a governança global e, portanto, certa cessão de soberania. Sem embargo, poucas sociedades no mundo estão dispostas a assumir esse tipo de esforço; conseqüentemente, o sistema internacional encontra-se dominado por forças conservadoras.

Nesse sistema internacional de hegemonia conservadora, uma série de grandes atores estatais possui a capacidade de moldar o caráter da governança e, eventualmente, forçar a transição para um sistema com hegemonia de forças reformistas. São oito os agentes centrais da governança sistêmica (potências): três superpotências, Estados Unidos, China e União Europeia; e cinco grandes potências, Índia, Japão, Brasil, Rússia e Coreia do Sul. Enquanto a dinâmica das potências apontar para o campo conservador – como de fato acontece –, é altamente improvável a possibilidade de uma reforma da governança que assimile e expresse o profundo nível de interdependência estrutural entre as sociedades e que incorpore como princípio reitor o espaço de operação segura para a humanidade.

Um avanço efetivo da governança global dentro do espaço de operação seguro para a humanidade exige, ao mesmo tempo, mudanças gerais nos níveis sistêmico e particular na área ambiental.

A mais estrutural das demandas é o abandono progressivo do soberanismo<sup>4</sup> por parte da maioria das sociedades, na medida em que os limiares planetários operam como *global commons* e aumentam de forma significativa a necessidade de articulação

de respostas cooperativas. No momento, entre os grandes atores da governança global, o único claramente disposto a ceder poderes para instâncias supranacionais é a União Europeia (UE), seguido por Japão e Coreia do Sul com posições mais ambíguas. O resto dos países do G-20 é soberanista em graus variáveis, incluindo soberanismo extremo nos EUA, China, Índia, Rússia, Arábia Saudita e Argentina. Existem, no entanto, forças pós-soberanistas desenvolvidas na maioria das potências soberanistas: EUA, Canadá, Turquia, Indonésia, África do Sul, Brasil, México, Austrália e Argentina.

Entre as demandas específicas da área ambiental destacam-se as seguintes:

- Criação de uma organização internacional ambiental com *status* superior a uma agência especializada da ONU e com poderes similares aos da Organização Mundial do Comércio (OMC), capaz de definir estratégias normativas globais para a estabilidade do ambiente na Terra; com poderes para monitorar a situação ambiental em cada um dos países, criticando publicamente aqueles que violem as normas; e com poder de polícia para implementar tratados e protocolos;
- Internalização das fronteiras planetárias nos princípios e comportamento da OMC, do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Conselho de Segurança da ONU;
- Reforma gradual da Assembleia Geral da ONU (AGNU) com vista a se transformar em um parlamento mundial representativo da população global, abandonando a atual representação de estados nacionais;
- Criação de um Conselho de Desenvolvimento Sustentável (com poderes diferenciados, mas equivalentes aos do Conselho de Segurança) no âmbito da AGNU, com poderes para atuar na área ambiental. Este conselho teria com a AGNU uma relação similar à que ela tem com o CS e seria formado por um grupo de membros permanentes sem poder de veto (de composição similar à do G-20) e um grupo de membros rotativos (BIERMANN et al., 2012).

No entanto, a área específica de governança ambiental passou por um processo de continuidade e ruptura ao longo dos últimos 40 anos, com um balanço final negativo em termos de construção de capacidades cooperativas e extremamente negativo, se consideradas as exigências da estabilidade do sistema terrestre definidas pela ciência. Nesse caminho, a Cúpula de Estocolmo (1972) foi central na medida em que trouxe o problema ambiental para o sistema político internacional e articulou uma vaga declaração normativa sobre o desafio a ser enfrentado pela humanidade juntamente com a criação de um Programa específico dentro do sistema ONU, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Construído sobre um acumulado de duas décadas, a Rio 92 foi o ponto mais alto de gestão cooperativa dos recursos ambientais comuns, não apenas porque gerou cinco instrumentos normativos relevantes (as Convenções de Mudança do clima, de Biodiversidade, e de Desertificação, a Declaração do Rio, e a Agenda 21), mas porque

foi rodeada por um clima de otimismo em relação à evolução da governança global, nascido da desativação do conflito bipolar e expresso na ampla coalizão global que enfrentou o regime iraquiano após a invasão ao Kuwait. O valor da Rio 92 é alto, ainda que os instrumentos por ela criados não tenham refletido de forma suficiente o consenso científico da época e tivessem poucos efeitos práticos nos anos sucessivos.

A Cúpula de Johannesburgo de 2002 representou um fracasso profundo da governança cooperativa dos temas ambientais, já que não existiu um avanço significativo dos objetivos definidos 10 anos antes no Rio, considerando que o contexto do encontro foi de aumento da tensão sistêmica, resultado dos atentados terroristas do 11 de Setembro. Ainda, a cúpula sul-africana inaugurou neste campo a tradição de maquiar encontros multilaterais inúteis com a ficção de progresso.

Nos meses prévios a cada evento desse tipo, surgem declarações de extremo otimismo proferidas pelos negociadores profissionais – e amplificadas pela imprensa –, inflando as expectativas sobre os resultados das reuniões, o que representa mais uma ilusão ou resposta corporativa de parte daqueles que fazem das negociações sua vida e menos uma consideração baseada em fatos reais. Essa indústria de conferências é profundamente negativa porque além de não contribuir para a solução dos problemas, cria a ficção de que sua ineficácia é apenas transitória e não estrutural, obstaculizando o surgimento de outras instâncias de governança mais adequadas.

Nesse contexto, a Rio+20 acabou honrando, de forma amplificada, a nociva tradição de cúpulas estereis camufladas de avanço. A atuação da Conferência na área ambiental, climática e de desenvolvimento foi diluída em uma agenda por demais abrangente e difusa e, por vários motivos, acabou representando um retrocesso ainda maior que Johannesburgo com respeito à Rio 92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD-92).

Em primeiro lugar, a Rio+20 tinha uma agenda menos ambiciosa do que sua antecessora, na medida em que não havia pretensão de estabelecer acordos de caráter legalmente vinculante, como a mencionada Convenção de Clima.

Em segundo lugar, a Rio+20 não conseguiu atingir os discretos objetivos a que se propôs: não houve nenhum avanço significativo na criação de um mecanismo de governança ambiental global, ou sequer um *upgrade* do limitado PNUMA. Nesse particular, a UE (liderada por uma coalizão franco-alemã-escandinavo-britânica), voltou a mostrar que é a vanguarda da governança global ao propor uma organização global do meio ambiente. Não obstante, a medida foi combatida com força por grande parte das maiores potências (EUA, China, Índia e Rússia), resistida com menos ênfase por Japão, Coreia do Sul e Brasil, e apenas com boa receptividade entre os países africanos – embora por motivos mais imediatistas do que o dos europeus: uma eventual sede em Nairóbi e a promessa de recursos para o desenvolvimento.

Tampouco houve acordo sobre uma definição relativamente consistente do conceito de economia verde, em boa medida porque os países do G77 assumem que ela virá servir aos interesses dos países desenvolvidos. E em referência aos objetivos de desenvolvimento sustentável, não apenas o processo de definição foi novamente diferido, como também não foram estabelecidos parâmetros para as negociações. Ainda,

um elemento novo que parecia promissor no começo dos debates e que foi liderado pelo Brasil – um consenso normativo sobre governança dos oceanos incluindo a problemática da acidificação – acabou sendo esterilizado pela oposição soberanista de EUA, China e Rússia.

Finalmente, se considerada a evolução do estado do planeta nos últimos 20 anos, bem como os avanços da ciência em relação à identificação dos limiares planetários, a comunidade internacional reunida no Rio foi negligente ao ignorar deliberadamente um debate profundo em relação a esses temas, de forma que se observa cada vez mais a distância entre as necessidades do planeta e as estruturas de governança ambiental global. A eliminação da referência aos direitos reprodutivos no documento final da Cúpula, por pressão de países islâmicos, do Vaticano e de outros grandes países de tradição cristã, é mais uma amostra da defasagem entre política e ciência.

Em suma, e como balanço da Cúpula, a construção de governança global ficou mais comprometida, visto que a Conferência foi inútil do ponto de vista intergovernamental. Esse fracasso, apresentado como conquista por parte da maioria dos negociadores e alguns analistas, é ainda pior porque gera cinismo e cria a ficção de um progresso. Uma cúpula séria, que colocasse as bases para uma cooperação eficaz, teria começado com uma abertura sincera a respeito das posições dos diversos atores, sem cair na tentação de procurar consensos mínimos que nada aportam à governança da área. O problema é que até os agentes reformistas, como a UE, aceitam a tradição da harmonia estéril dos documentos multilaterais.

No entanto, houve alguns sinais positivos, surgidos de fora dos canais estatais tradicionais. Uma primeira dimensão positiva da Cúpula relaciona-se ao papel dos atores não governamentais – particularmente várias organizações empresariais, associações científicas, ONGs com agendas embasadas cientificamente e redes de jornalistas e artistas. Houve aproximadamente 3500 eventos paralelos à agenda oficial, sendo a maioria deles de boa qualidade. Várias conferências empresariais internacionais promoveram declarações em favor de uma transição para uma EVBC, o que mostrou o compromisso genuíno de algumas firmas. Já o Fórum de ONGs mais radicais, reunido na autodenominada Cúpula dos Povos, teve um papel bastante limitado, particularmente se comparado com o destacado papel do Fórum de ONGs na Rio 92.

Uma segunda dimensão positiva da Cúpula – e talvez a mais relevante do ponto de vista de resultados concretos – foi o Fórum das Grandes Cidades, no qual se agruparam 56 das principais cidades do mundo que representam todos os países importantes. Lideradas pelo prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, as metrópoles assumiram substantivos e formalizados compromissos de redução de emissões de carbono. Estes compromissos estão longe de serem suficientes para lidar efetivamente com a mitigação da mudança climática. No entanto, diante das perspectivas difíceis de negociar algum tipo de extensão relevante do Protocolo de Quioto na 18ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre o Clima (COP 18), em Catar, em novembro de 2012, tais compromissos constituem-se, neste ano, no único acordo internacional substantivo entre atores relevantes com o objetivo de acelerar a transição para uma economia mundial de baixo carbono.

Todos esses movimentos fortalecem as redes reformistas de sustentabilidade e incrementam seu nível de impacto sobre a construção de uma sociedade sustentável em escala global em um prazo médio. No entanto, o esforço desses agentes não tradicionais foi insuficiente para alterar a lógica intergovernamental na própria Cúpula (na Rio 92 os atores não estatais tiveram mais impacto sobre o encontro) e força insuficiente para desbloquear o sistema.

Uma pergunta relevante que surge da observação dessa dinâmica entre agentes tradicionais e não tradicionais das relações internacionais é até que ponto os segundos serão capazes de equilibrar com ações próprias a falta de avanço no plano intergovernamental. Uma resposta definitiva não é possível no momento, mas sim algumas considerações que facilitem a análise. Em geral, e como a Rio+20 mostrou, as sociedades são menos conservadoras que os governos, limitados por interesses eleitorais, econômicos e características do sistema político. Como agentes reformistas, e em graus variáveis dependendo dos países, as sociedades pressionam os governos por ações mais comprometidas com a construção de bens comuns universais. Essa pressão é ainda insuficiente para transitar a um sistema de hegemonia reformista, não obstante, é possível pensar em fatores eventuais que alimentem essa tendência, como a proliferação de fenômenos climáticos extremos, a percepção crescente de que a atual crise econômica é de longa duração e extremadamente complexa de resolver porque se acha relacionada à pressão sobre os limites planetários e, o cansaço com as cúpulas frustradas.

Em relação ao papel do Brasil, houve, nos meses prévios à Cúpula, certo exagero local em relação às possibilidades de o país influenciar significativamente o rumo das negociações, baseado no fato de ser, ao mesmo tempo, uma potência ambiental e o anfitrião do evento. Não obstante, estava claro desde o início que um desbloqueio do sistema estava além das capacidades não apenas do Brasil, mas de qualquer outro ator individual.

Ainda considerando esse limite estrutural, a posição brasileira foi conservadora e pouco contribuiu para gerar algum consenso em torno da proteção dos recursos comuns da humanidade, reforçando seu papel como potência ambiental subdesenvolvida. Em contraste com os desenvolvimentos positivos de 2009-2010<sup>5</sup>, o Brasil procurou separar o debate da mudança climática, tentando diluir o componente ambiental do evento, enfatizando o componente social, como ficou claro no documento oficial lançado em novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que enfatizava a importância do Programa Bolsa Família, mas não fazia menção à lei de clima (Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009). A falta de compromisso do governo brasileiro com a gestão do desenvolvimento sustentável ficou evidente quando, no mesmo dia do término da Conferência, a administração Dilma anunciou a redução para zero da *contribuição de intervenção no domínio econômico* (CIDE) para petróleo e derivados.

Nesse sentido, é importante destacar que a política ambiental/climática brasileira vem sofrendo retrocessos sensíveis desde que atingiu o pico entre fins de 2009 e fins de 2010. Naquele momento, parecia que o Brasil fazia uma transição dramática para o campo reformista, combinando redução de emissões de GEE – de 20 a 25 % em 2009

com relação a 2005 - com compromissos políticos de redução de trajetória de emissões, tanto internacionais – no marco da COP 15 de Copenhague - como domésticos – a lei 12.187 que estabeleceu a Política Nacional de Mudanças Climáticas (VIOLA e FRANCHINI, 2012).

No entanto, esse progresso foi mais fictício do que real. Em primeiro lugar, a redução das emissões e a queda da intensidade de carbono do produto brasileiro no período não foi produto de uma revolução do baixo carbono, mas de uma queda drástica das taxas anuais de desmatamento a partir de 2005. O que o Brasil fez foi controlar uma atividade ilegal, pouco convergente com a dinâmica de uma sociedade democrática de renda média e com pouca participação no PIB. Assim, uma vez tomada a decisão de efetivamente implementar uma política consistente – estimulada desde o Ministério de Meio Ambiente - os resultados foram rápidos e pouco custosos.

Em segundo lugar, o pico de sucesso da agenda climática no Brasil – entre novembro de 2009 e outubro de 2010 – esteve alimentado por dois fatores que no final demonstraram ser efêmeros. O primeiro foi um ambiente internacional favorável para medidas de baixo carbono derivado das expectativas geradas pela Cúpula de Copenhague, o segundo foi o surgimento de um polo político que aglutinou as forças reformistas/ambientalistas, expressado basicamente na candidatura presidencial de Marina Silva pelo Partido Verde. Ambos os fatores elevaram os custos políticos de negar uma agenda ambiental e estimularam o governo a tomar as medidas reformistas referidas. Nesse sentido, os resultados políticos das forças reformistas foram além do seu peso específico na sociedade brasileira em virtude de eventos transitórios.

Desaparecidos esses elementos reformistas, a nova administração federal foi capaz de desenvolver a partir de 2011 uma gestão pouco sensível ao pilar ambiental sem pagar elevados custos políticos. Esse retrocesso foi e é alimentado ainda pelo crescimento de forças conservadoras como o setor petrolífero, estimulado pelas expectativas do pré-sal e o ruralista, no âmbito do debate pelo código florestal.

Finalmente, nesse processo de sete anos, o governo se comportou como uma força oportunista - adaptando seu comportamento à dialética das forças reformistas/conservadoras – mas essencialmente operou como uma força conservadora, já que careceu de uma agenda de baixo carbono, abandonada quando a correlação de forças se inclinou para o setor conservador.

Em relação à dinâmica processual da negociação, o Brasil optou pelo caminho de menor risco, evitando colocar-se como o mediador da Conferência e contribuir para a produção de um documento mais ambicioso, derrotando os setores mais conservadores. Ou seja, o país optou pelo consenso a qualquer preço, por um documento sem maior relevância, que apenas ratificasse o que tinha sido acordado há 20 anos atrás, quando o risco de uma ruptura ambiental global era muito menor. O Brasil foi incapaz de abandonar uma posição soberanista, comum à grande maioria dos países (com exceção da UE, pequenos estados-ilhas e alguns outros poucos), em defesa mesquinha dos interesses nacionais e insistindo na tradicional tendência de se alinhar automaticamente com os países emergentes e pobres.

Uma dimensão impossível de avaliar antes da passagem do período de dois a três anos, trata-se do legado da Conferência à sociedade brasileira. Nesse aspecto, a Rio 92 teve um profundo impacto no país porque contribuiu para aumentar a consciência ambiental da sociedade brasileira. Terá a Rio 2012 um impacto similar fortalecendo as forças sociopolíticas reformistas decarbonizantes e impulsionando a implementação consistente da lei de mudança climática e o abandono do recente curso de política industrial e energética favorável ao complexo automobilístico-petrolífero? Ou o impacto da exposição ampliada da sociedade brasileira aos temas do desenvolvimento sustentável tende a diluir-se devido ao extraordinário poder econômico e de cooptação do núcleo governamental favorável ao desenvolvimento convencional? Como afirmamos, um elemento chave é a existência de uma força política articulada que seja capaz de canalizar as demandas dos setores reformistas da sociedade.

## Conclusões

A evidência científica acumulada na última década aponta para uma desestabilização progressiva das condições que estimularam o progresso da civilização após a última era glacial. Os modelos de desenvolvimento adotados a partir da revolução industrial estão afetando processos biofísicos críticos, tornando os seres humanos no principal vetor de mudança do ambiente global, com consequências potenciais deletérias ou ainda catastróficas para o sistema terrestre. Esse processo de mudança marca a transição do Holoceno para o Antropoceno.

De forma conexas a essa aceleração dos fenômenos físicos, se produz um aumento na velocidade dos fenômenos sociais, denominada aqui aceleração da história. Essa dupla aceleração encontra na revolução tecnológica um vetor comum.

A discussão da política ambiental global sob o prisma das fronteiras planetárias permite destacar um elemento central do sistema internacional, a necessidade de aumentar drasticamente os níveis de cooperação para dar resposta aos problemas da crescente interdependência e, em última instância, para garantir a sustentabilidade do rumo civilizatório. Como nunca antes, a proporção dos problemas que se tornam globais – crises financeiras, fiscais, econômicas, ambientais, energéticas, etc. – aumenta exponencialmente, e por tanto, é maior a demanda por respostas administradas. No entanto, os instrumentos de governança criados nas últimas décadas aparecem impotentes para lidar com a nova realidade. Nem as instituições centrais do pós-guerra – ONU, FMI, BM, G-7 – nem instâncias mais adaptadas às mudanças recentes do sistema internacional – G-20, MEF – são capazes de reagir em tempo e forma às crises dessa etapa inicial do Antropoceno. Assim, convivem, de forma irreconciliável, de um lado, ultrapassagem progressiva das fronteiras planetárias e aceleração dos fenômenos sociais, e do outro, falta de compromisso e imaginação institucional para dar uma resposta global articulada.

Existem vários elementos que se combinam para explicar essa inoperância sistêmica: a complexidade dos problemas a serem governados, os custos das medidas de resposta, a obsolescência institucional global, entre outros. Como forma de sintetizar,

combinamos esses elementos no conceito de sistema internacional de hegemonia conservadora. A atual estrutura de governança global se acha dominada por atores que privilegiam e defendem o *status quo*, e são relutantes a adotar lógicas de longo prazo além da construção de bens universais. Essa trajetória é diametralmente oposta ao que afirmamos, seja a condição necessária para governar os problemas da interdependência: o abandono progressivo dos impulsos soberanos, estruturalmente inclinados para resultados imediatos e parciais.

O processo e resultado da Rio+20 foi expressão desse sistema bloqueado e dominado por forças conservadoras. A Cúpula foi incapaz de qualquer progresso sob o tradicional - e obsoleto - paradigma da governança do desenvolvimento sustentável, baseado no sistema ONU. Muito menos foi capaz de inovar radicalmente para adequar as instituições globais às evidências da degradação planetária e colocá-las em convergência com o paradigma de economia verde de baixo carbono. Como vimos, até os poucos atores reformistas do sistema, cujo maior referente é a União Europeia, se renderam à tradição do consenso multilateral estéril. Novamente, a convivência insustentável entre a aceleração e aprofundamento dos problemas globais e a falta de resposta política. Nesse cenário de inércia intergovernamental, os sinais positivos para a governança global vieram dos atores não tradicionais, muitas ONGs, empresas e entidades subnacionais articularam posições mais reformistas. O impacto sistêmico desses movimentos foi, no entanto, tênue.

Em relação ao Brasil, o comportamento do país na Cúpula refletiu mais uma vez sua condição de potência ambiental subdesenvolvida: a combinação de um extenso capital ambiental físico com um degradado capital ambiental social, expressado no limitado avanço da agenda da EVBC no país. O desmatamento remanescente e o ainda intenso e improvisado processo de conversão das florestas pressionam os limites da água, uso da terra, biodiversidade e clima. O caótico e declinante estado do setor de transportes de carga e público, o estímulo ao transporte individual e os subsídios federais à gasolina têm efeitos negativos sobre o ciclo do carbono, a poluição química e a liberação de aerossóis na atmosfera. O incentivo oficial à massiva exploração de petróleo, o desincentivo ao etanol e as dúvidas sobre as novas hidroelétricas a fio d'água contribuem para agravar a questão climática e o uso da água. O abuso na utilização de agrotóxicos e fertilizantes contribuem para a poluição química, emissões de GEE e contaminação das águas superficiais e subterrâneas. A deficiente gestão da disposição final de resíduos tem efeitos similares.

Nesse sentido, o Brasil parece estar caminhando para o campo conservador, quando até fins de 2010 parecia que transitava, embora de forma lenta, para o campo reformista. As mudanças profundas em relação à governança local dos limiares planetários, iniciadas em 2005 com a queda progressiva do desmatamento e cujo ápice foi o compromisso voluntário de 2009 e a lei de clima de 2010, foram menos duradouras do que inicialmente parecia. Com a chegada da administração Dilma, o pilar ambiental voltou à posição marginal em relação ao pilar econômico e social que teve no começo da década passada. O crescimento de forças conservadoras poderosas, como o setor petrolífero, a ausência de um polo político capaz de concentrar as forças reformistas, e

um sistema político que gera governos oportunistas – e conservadores - são provavelmente os fatores que melhor explicam esse retrocesso.

O que se destaca é que o Brasil tem potencialidades para a transição de paradigma, e não deveria esperar por consequências negativas relevantes em curto prazo, ao contrário, se tornaria um país mais sério e avançaria na convergência estrutural que existe entre o interesse nacional do país e o interesse universal da humanidade. Mas, para isso, é necessário superar certos vícios da dinâmica sociopolítica que estimulam uma exagerada concentração em um prazo curto e um predomínio dos interesses corporativos particularistas sobre o bem público global.

Infelizmente, a sociedade brasileira não é a única contaminada por uma visão limitada do interesse público e por uma miopia temporal. A maioria dos países opera no campo conservador, inspirada por uma lógica soberanista que impede qualquer avanço significativo na governança global das fronteiras planetárias.

## Notas

<sup>3</sup> O Brasil tem a segunda maior área florestal do planeta, atrás apenas da Rússia, cujas emissões originadas no desmatamento são inferiores devido à composição de suas florestas: uma parte importante é de floresta boreal e a outra é de floresta temperada.

<sup>4</sup> As categorias soberanismo/pós-soberanismo operam como extremos de um espectro e não como dicotomia. As forças soberanistas são aquelas que consideram que seu estado nacional não deve ceder parcialmente poderes para estruturas supranacionais e não admitem interferência externa em assuntos internos dos países, particularmente em referência a eles mesmos. As forças pós-soberanistas já aceitaram ou estão dispostas a aceitar cessão de poderes para estruturas supranacionais e consideram que os assuntos internos de todos os países são passíveis de interferência. Em geral, a democracia opera como condição necessária para o pós-soberanismo, enquanto os grandes países (em termos de população, economia e território) tendem a ser soberanistas. De igual forma, a percepção de ameaças estratégico-militares tende a obstaculizar o desenvolvimento de lógicas pós-soberanistas.

<sup>5</sup> O documento original do Brasil (2011) é muito atrasado em relação aos avanços da política climática nos anos de 2009 e 2010, expressados na grande diminuição do desmatamento da Amazônia a partir de 2005; na assunção do compromisso voluntário de dramática redução da curva de crescimento de emissões em novembro de 2009, e na criação da lei de mudanças climáticas.

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Documento de contribuição brasileira à conferência Rio+20**. 2011. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20>. Acesso em: 15 fev. 2011.

BIERMANN, F. Navigating the Anthropocene: improving earth system governance. *Science*, v. 335, Mar. 2012.

LAMERS, P. et al. International bioenergy, trade - a review of past developments in the liquid biofuels market. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 15, n. 6, p. 2655-2676, 2011.

LEIS, Héctor y VIOLA, Eduardo. *América del Sur en el mundo de las democracias de mercado*. Rosario, Homo Sapiens /CADAL, 2008. LYNAS, Mark. *A espécie divina: como o planeta pode sobreviver à era dos seres humanos*. Rio de Janeiro, Alta Brooks, 2012.

PACKARD, V. **La obsolescência planeada**. Buenos Aires: Editora Paidós, 1964.

ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, v. 14, n. 2, p. 32. 2009. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

STERN, N. **Stern review**: la economía del cambio climático. 2006. Disponível em: <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview\\_index.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm)>. Acesso em: 9 set. 2009.

VIOLA, Eduardo & FRANCHINI, Matías. **Climate Policy in Brazil**. Public awareness, social transformations and emission reductions. Em Ian Bailey and Hugh Compston (Eds.). *The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrialising Countries*. Hampshire: Palgrave, 2012.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; LEMOS RIBEIRO, T. **Sistema internacional de hegemonia conservadora**: governança global e democracia na era da crise climática, São Paulo: Annablume, 2012.

Submetido em: 30/07/2012

Aceito em: 28/08/2012

# SISTEMA INTERNACIONAL DE HEGEMONIA CONSERVADORA: O FRACASSO DA RIO + 20 NA GOVERNANÇA DOS LIMITES PLANETÁRIOS

---

EDUARDO VIOLA; MATÍAS FRANCHINI

**Resumo:** Em um artigo seminal, Rockström *et al.* (2009) inauguraram uma nova forma de abordar os problemas ambientais. A abordagem das fronteiras planetárias aparece como um instrumento analítico fundamental para avaliar a governança global do ambiente e, em um sentido mais profundo, para refletir sobre o rumo civilizatório da humanidade. O nosso objetivo nesse artigo, é fazer uma avaliação da Rio+20 utilizando como critério a governança global das fronteiras planetárias. No caminho, fazemos especial referência ao papel do Brasil na Cúpula. Nossa conclusão principal é que a Rio+20 foi um fracasso desde o ponto de vista da definição de um espaço de operação segura para a humanidade e que ele é expressão de um sistema internacional bloqueado e dominado por forças conservadoras. Nesse cenário, o Brasil aparece como uma potência ambiental subdesenvolvida (*underachiever environmental power*): a combinação de um enorme capital ambiental físico com um deficiente capital ambiental social.

**Palavras chave:** Fronteiras Planetárias. Governança Ambiental Global. Brasil. Economia Verde de Baixo Carbono.

**Abstract:** In 2009, Rockström *et al* inaugurated a new approach to the study of environmental problems. The notion of planetary boundaries became a key instrument to assess the trajectory of environmental governance and, in a more profound way, the path of human civilization. The aim of this paper is to provide an overview and an analysis of Rio+20 using the global governance of planetary boundaries as main criteria. The role of Brazil in the Summit is also considered. The main conclusion is that the Rio+20 was a failure in terms of defining a safe operating space for humanity. That negative outcome reflects the main features of the international system: blocked and dominated by conservative forces. In this context, Brazil operates as an *underachiever environmental power*, combining a huge physical environmental capital with a poor social environmental capital.

**Keywords:** Planetary Boundaries. Environmental Global Governance. Brazil. Green Low-Carbon Economy.

**Resumen:** En un trabajo seminal, Rockström *et al* (2009) inauguraron una nueva forma de abordar la problemática ambiental, basada en la noción de fronteras planetarias. Esa perspectiva aparece como un instrumento analítico fundamental para evaluar la gobernanza del medio ambiente y en un sentido mas profundo, el propio rumbo de la civilización. El objetivo de este artículo es hacer un balance de la Rio+20 usando como criterio la gobernanza global de las fronteras planetarias, así como analizar el papel de Brasil en la Cumbre. La conclusión principal es que la Rio+20 fue un fracaso desde el punto de vista de la definición de un espacio de operación segura para la humanidad, fracaso que es expresión de un sistema internacional bloqueado y dominado por fuerzas conservadoras. En ese escenario, Brasil aparece como una potencia ambiental subdesarrollada (*underachiever environmental power*) por combinar un vasto capital ambiental físico con un deficiente capital ambiental social.

**Palabras clave:** Fronteras Planetarias. Gobernanza Ambiental Global. Brasil. Economía Verde de Bajo Carbono.

---