

---

## *Textos Cindes Nº36*

# *Narrativas paralelas: a ciência e a política na Rio+20 e em Doha<sup>1</sup>*

Eduardo Viola<sup>2</sup>

Matías Franchini<sup>3</sup>

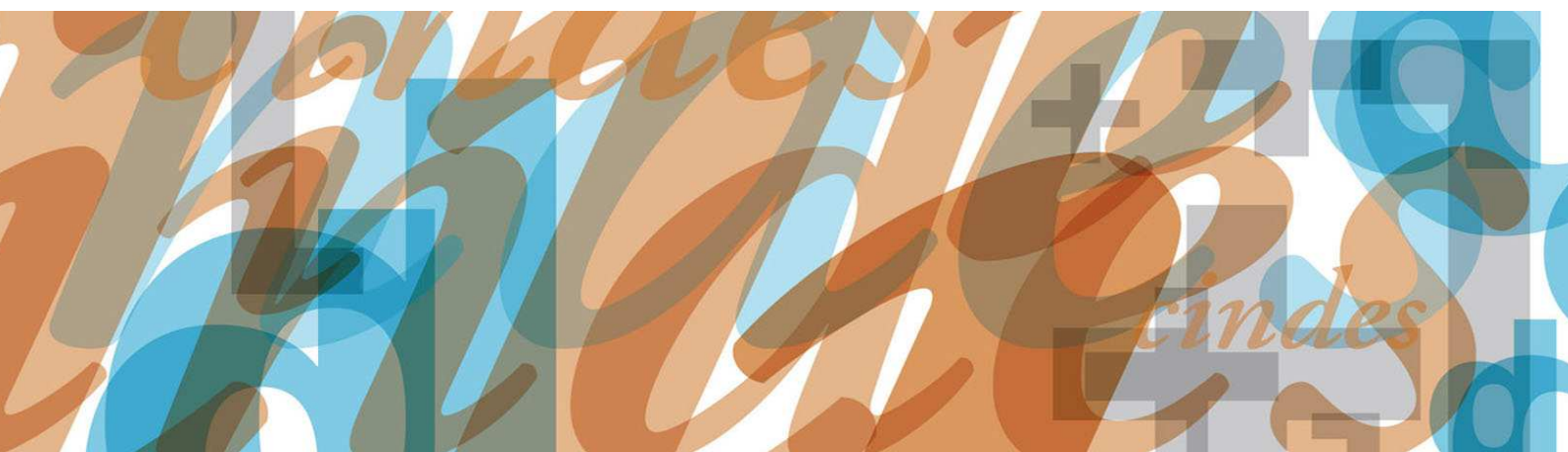
Abril de 2013

1 Os autores agradecem os comentários críticos a uma versão preliminar deste paper realizados por Sandra Rios e Pedro da Mota Veiga que muito contribuíram a melhorar sua qualidade. Contudo, os autores são os únicos responsáveis pelas afirmações contidas no artigo.

2 Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais e Coordenador da Rede de Pesquisa em Mudança Climática e Relações Internacionais da Universidade de Brasília; e, Pesquisador Sênior do CNPQ.

3 Doutorando em Relações Internacionais e Membro da Rede de Pesquisa em Mudança Climática e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

---



## **Resumo**

Enquanto a maioria das lideranças políticas ao redor do mundo comemora os esforços feitos nas últimas cúpulas multilaterais para sentar as bases de uma resposta aos problemas ambientais globais, a ciência avança na identificação de padrões de alteração severos do sistema terrestre, não apenas em relação ao clima, mas também em referência a outros processos planetários de central importância, como biodiversidade, água, solos, etc. Nunca a distância entre a ciência e a política foi tão grande, nem maior o risco que essa distância envolve para o futuro da humanidade.

Nosso objetivo nesse artigo é identificar e explicar essa distância. Através da análise do processo e resultados da Rio+20 e da COP 18 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) identificamos a inconsistência argumentativa do otimista discurso político e seus impactos nocivos sobre a governança dos bens globais ambientais e, no fim das contas, sobre as perspectivas da humanidade preservar um espaço de operação segura para se desenvolver. Em seguida, ensaiamos uma resposta para os limites da ação cooperativa, baseada nas características de um sistema internacional dominado por agentes indispostos a ceder parcelas de soberania para construir bens universais de longo prazo (sistema internacional de hegemonia conservadora) e, em última instância, na existência de um componente na psique humana que limita a assimilação e solução de problemas que ultrapassam o imediato temporal e espacial. Antes das conclusões, fazemos uma reflexão sobre o papel do Brasil nessa dinâmica.

## **Introdução**

“Yes progress was slow and frustrating, but the main goal was to prepare the ground for the big 2015 talks. Job done” (Hedegaard, 2012).

Essas são as palavras que Connie Hedegaard, a Comissária para mudança climática da União Europeia (UE), usou para caracterizar o resultado da 18ª Conferência das partes (COP 18) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), aderindo a uma interpretação que é comum entre boa parte das elites políticas globais e da mídia, aí incluídos os representantes brasileiros.

A narrativa contida nessas palavras afirma que enquanto o processo negociador multilateral não colapsar, existe avanço: é o médico dizendo para a família do paciente que enquanto ele não morrer, não há razão para se preocupar.

Um argumento similar foi utilizado previamente por delegações internacionais e novamente a mídia global para qualificar os resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20): embora não tenha havido avanço concreto na pouco exigente agenda proposta, houve um documento formal compartilhado universalmente, o que encerra a promessa de avanços futuros. Outra vez a “tarefa” foi cumprida: as bases para uma eventual resposta estão sendo construídas.

Essa retórica otimista da política tem certa consistência interna, já que destaca a complexidade dos problemas abordados, a enorme diversidade de interesses e identidades em jogo, bem como os limites que a crise econômica global coloca a qualquer esforço cooperativo, tudo num marco de transição profunda e incerta do sistema internacional.

Ao mesmo tempo, esse discurso recebe críticas profundas e bem fundamentadas, provenientes de uma série ampla e diversa de agentes da governança global, como ONGs, associações científicas, movimentos sociais, parte da mídia internacional e inclusive os governos de alguns países e entidades subnacionais. Esses atores denunciam que os avanços declamados são apenas retóricos e que não há progresso real na gestão cooperativa dos bens comuns globais associados com o espaço de operação segura para humanidade (Rockström et al, 2009). No entanto, essa coalizão de forças reformistas não é forte suficiente para mudar a trajetória conservadora da política internacional sobre ambiente e clima. De forma que, embora fortemente criticado, o sustento argumentativo das ações políticas em nível global é aquele de caráter otimista.

Essa narrativa de progresso, no entanto, funciona apenas se uma condição é observada: a omissão absoluta da narrativa científica.

Enquanto uma proporção importante das lideranças políticas internacionais e parte da mídia comemora os esforços feitos nas últimas cúpulas multilaterais para sentar as bases de uma resposta, a ciência avança na identificação de padrões de alteração severos do sistema terrestre, não apenas em relação ao clima, mas também com referência a outros processos planetários de central importância, como aqueles envolvendo a biodiversidade, a água, os solos, etc. Ao mesmo tempo, a aceleração de fenômenos climáticos extremos nos últimos cinco anos aparece como suporte factual dessa narrativa científica. De forma que, com essa acumulação de evidências, a narrativa política é apenas crível se se descolar da realidade.

Nunca a distância entre a ciência e a política foi tão grande, nem maior o risco que essa distância envolve para o futuro da humanidade.

Nosso objetivo nesse artigo é identificar e explicar essa distância. Através da análise do processo e dos resultados da Rio+20 e da COP 18 de Doha, identificamos a inconsistência

argumentativa do otimista discurso político, seus impactos negativos sobre a governança dos bens globais ambientais e, no fim das contas, sobre as perspectivas da humanidade preservar um espaço de operação segura para se desenvolver. Em seguida, ensaiamos uma resposta para os limites da ação cooperativa, baseada nas características de um sistema internacional dominado por agentes indispostos a ceder parcelas de soberania para construir bens universais de longo prazo (sistema internacional de hegemonia conservadora) e, em última instância, na existência de um componente na psique humana que limita a assimilação e solução de problemas que ultrapassa o imediato temporal e espacial. Antes das conclusões, fazemos uma reflexão sobre o papel do Brasil nessa dinâmica.

## **1. O futuro que queremos – a narrativa política no Rio e em Doha**

O documento de consenso que a Cúpula de Desenvolvimento deixou foi o resultado mais visível das negociações intergovernamentais no Rio. Ele sintetiza as aspirações da humanidade em relação ao ambiente em que se desenvolve e foi celebrado como vitória pelos negociadores internacionais. Um clima similar de comemoração rodeou o resultado final da COP 18: o Doha Climate Gateway foi celebrado como um avanço substantivo no caminho para construir um acordo global sobre clima sob os auspícios universais da CQNUMC. A seguir apresentamos os principais resultados de cada uma das cúpulas e a interpretação que de cada uma delas fez o discurso político.

### **1.1 Rio + 20**

A realização da “Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável” foi decidida pela AGNU (Assembleia Geral das Nações Unidas) em junho de 2009. A resolução de convocatória colocava como principais tópicos a renovação do compromisso com o desenvolvimento sustentável (DS), a necessidade de avançar em discussões sobre as fronteiras da economia verde e um novo arcabouço institucional para a governança da área (GANEM, 2012). A expectativa do encontro era construir sobre a herança das grandes cúpulas ambientais do passado, especialmente a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), cujo nome foi sua referência. No entanto, e como veremos no próximo segmento, a agenda da Rio + 20 acabou diluindo seu foco na discussão sobre os contornos infinitos do desenvolvimento sustentável, sem qualquer avanço concreto digno de menção, de forma que sua própria herança foi a insensibilidade frente às novas evidências de disrupção global sistêmica e a incapacidade de ação frente aos velhos problemas.

Em relação à economia verde houve, já nas reuniões preparatórias para a Rio+20, sérias diferenças em relação ao conteúdo concreto do conceito, que no final acabaram esterilizando qualquer possibilidade de definição operativa na Cúpula. De um lado, os defensores da economia verde, liderados pela União Europeia (com o apoio da Coreia do Sul, do Japão, da Suíça e da Noruega) a consideraram uma evolução necessária em referência ao conceito de desenvolvimento sustentável, cujas fronteiras avaliam muito difusas por abordarem de forma ampla questões de crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental. Sem negar a importância dessas dimensões, esse grupo defende a definição de metas concretas em relação a ecossistemas, intensidade de água e carbono nas cadeias produtivas, transporte e logística, uso eficiente dos recursos minerais, etc. Esse tipo de definição, no entanto, levantou a crítica da maioria dos países emergentes – agrupados no G77 e em boa medida liderados pelo Brasil - que interpretam essa narrativa como uma tentativa dos países desenvolvidos de limitar a competitividade crescente de suas economias através da suposta imposição de tarifas protecionistas encobertas<sup>1</sup>.

Em relação à Cúpula, ela teve lugar no Rio de Janeiro entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, contou com a participação de delegações de 193 Estados - embora os chefes de Estado das maiores potências globais não tenha estado presentes: EUA, China, Índia, Rússia, Alemanha, UK, Japão, Itália, Canadá – e teve como resultado destacado a assinatura de um documento de consenso denominado “*O futuro que queremos*”. Sintetizamos a seguir alguns dos seus principais pontos (GANEM, 2012):

- Visão comum: Insiste-se sobre uma visão já conhecida do desenvolvimento sustentável, baseada no crescimento econômico, a redução das desigualdades sociais e uma gestão sustentável dos recursos naturais.
- Renovação do compromisso político: reconhece-se o retrocesso na integração dos três pilares do DS, a necessidade de uma resposta urgente para a desestabilização climática e o imperativo envolvimento de todos os setores da sociedade, incluídos todos os níveis de governo, na tentativa de resposta. Nessa arquitetura, a ONU se torna central para concretizar a agenda.

---

<sup>4</sup> Na opinião dos autores, a proposta de economia verde implica um grande avanço com relação ao vago conceito de desenvolvimento sustentável ou ao preciso, mas unidimensional, conceito de economia de baixo carbono. De fato, a defesa da economia verde pela União Europeia foi um relevante exercício de liderança num contexto de crise econômica na zona do euro e certa crise de governabilidade, o que demonstra quão enraizado está o compromisso com reformas no sistema internacional na direção da sustentabilidade por parte de Alemanha, os países nórdicos, a França, o Reino Unido, a Áustria e a Holanda.

- Sobre a economia verde, afirma-se que faz parte do contexto do DS e “não deve abranger um conjunto rígido de regras” (GANEM, 2012:41).
- Sobre a arquitetura institucional, ressalta-se a importância de uma reforma. Decide-se o estabelecimento de um Fórum Intergovernamental de Alto Nível como substituto da Comissão de DS da ONU. O PNUMA permanece como autoridade na definição da agenda ambiental global.
- Sobre o quadro de ação, apresentam-se várias diretrizes e ações sobre temas específicos da ampla agenda do DS.
- Na área de finanças, reconhece-se a necessidade de mobilização significativa de recursos para apoiar os países em desenvolvimento.
- Reconhece-se a importância do acesso de todos os países a tecnologias sustentáveis.
- Na área de comércio, o documento ressalta o foco das partes em obterem progressos em questões importantes.

Como se vê, a maior parte do conteúdo do documento é declaração de intenções, embora houvesse alguns prazos estabelecidos – como a intenção de reduzir significativamente os detritos marinhos e de robustecer esforços para cumprir a meta em referência aos estoques marinhos para 2015 ou de alcançar, para 2020, uma boa gestão dos produtos químicos. Registre-se ainda a constituição de um grupo responsável por desenvolver objetivos de desenvolvimento sustentável para apresentar na 68ª Assembleia Geral da ONU (2013) - não tendo havido decisões concretas sobre os tópicos definidos pela própria resolução de 2009.

Além disso, uma das ausências mais relevantes na Cúpula foi a problemática das mudanças climáticas, deliberadamente negligenciada já nas reuniões preparatórias para o encontro. A iniciativa para excluir o maior problema da agenda global da sustentabilidade teve como fonte o governo brasileiro, que temia ver a Rio+20 monopolizada por esse assunto de complexa governança e alta potencialidade de conflito. No entanto, boa parte da sociedade internacional aceitou essa exclusão, fato que é mais uma evidência do bloqueio do sistema internacional em relação ao problema. Para evitar um “fracasso” a comunidade política internacional decidiu deixar fora o principal problema cooperativo global.

Não obstante o modesto saldo – que foi alvo de crítica sistemática por amplos setores da sociedade civil, da academia e da mídia, – a narrativa política interpretou o resultado da Cúpula

como um avanço, na medida em que foi possível criar um consenso universal apesar das profundas divisões que atravessam a sociedade internacional. Nessa construção discursiva, as habilidades para a concórdia dos negociadores profissionais e a boa vontade das partes salvaram um processo que ameaçava caminhar para o fracasso total. Fracasso este cuja definição corresponde a elementos internos da lógica intergovernamental e é apenas formal: o único fracasso, nesta definição, é não ter documento ao final da conferência.

As palavras da Ministra do Meio Ambiente Isabella Teixeira “tivemos êxito nessa conferência, chegamos a um documento final representativo” (em.com.br, 2012) e do Secretário Geral da ONU Ban Ki Moon:

“Acredito que (o texto) foi um grande sucesso para a comunidade internacional. É um excelente documento que pode colocar todos na sustentabilidade viável. Uns podem ter visões diferentes, mas para as Nações Unidas, estamos muito agradecidos pela liderança da presidente Dilma Rousseff e sua equipe, que levou essas negociações a tamanho sucesso. Temos que ser muito gratos. O Brasil tem um potencial enorme de liderar esta campanha” (Jornal O Globo, 2012).

São amostras representativas do discurso a que estamos nos referindo. O caso do Secretário Geral é especialmente revelador da inconsistência desse tipo de reuniões, já que um dia antes de dar a declaração acima referida, tinha falado que o documento estava aquém das expectativas, opinião que mudou por pressão do governo brasileiro.

O atraso dos foros intergovernamentais tradicionais para lidar com os problemas da governança das fronteiras planetárias ficou ainda mais evidente pela ação positiva de outras instâncias de governança, no marco dos eventos paralelos da própria Rio+20. Várias organizações empresariais, associações científicas, ONGs com agendas embasadas cientificamente e redes de jornalistas e artistas aumentaram sua visibilidade, sua capacidade para atuar em rede, e, em definitivo, seu nível de impacto na construção de uma sociedade sustentável em escala global. Já o Fórum de ONGs mais radicais, reunido na autodenominada “Cúpula dos Povos” teve um papel bastante limitado, particularmente se comparado com destacado o papel do Fórum de ONGs na Rio 92.

De particular relevância foi o encontro do C40, onde os Prefeitos das 58 maiores cidades do mundo – liderados pelo Prefeito de Nova Iorque Michael Bloomberg – assumiram compromissos formais e substantivos de redução de emissões de CO<sub>2</sub>. Em outro movimento

---

<sup>5</sup> C 40 é uma rede global de megacidades cujo objetivo é reduzir emissões de GEE, representa aproximadamente 18% do PIB global e quase 10% da população mundial. Fonte:

<http://www.c40cities.org/>.

significativo, no marco da Global Compact<sup>3</sup>, empresas participantes assinaram mais de 200 compromissos relativos à sustentabilidade, entre elas a Microsoft, a Unilever e a Nike.

## 1.2 Doha

A agenda de Doha teve como principal objetivo consolidar a implementação dos acordos construídos nas COPs prévias (Copenhague, Cancun e Durban). Em especial, as negociações entre Durban e Doha giraram em torno do encerramento do trabalho dos grupos AWG-KP (*Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*) e AWG-LCA (*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*) e do estabelecimento, constituição e agenda do ADP (*Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*), para atingir o objetivo de assinar um acordo abrangente até 2015. Como resultado da COP 18 surgiu o “*Doha Climate Gateway*”, um pacote de decisões cujas partes principais envolvem (IISD, 2012):

- a. A Consolidação de apenas um fórum de negociação

A “plataforma Durban” elimina a velha divisão entre países desenvolvidos com metas de redução de emissões e países em desenvolvimento sem metas. Estabelece-se um calendário de negociações “*to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*” (IISD, 2013: 2). O ADP, como locus de negociação do novo regime, deverá completar seus trabalhos até 2015 e seu resultado deverá vigorar a partir de 2020. Nesse calendário, está prevista a revisão das metas dos países para ir fechando sistematicamente o *emission gap* entre as propostas nacionais de mitigação e as reduções necessárias para atingir a meta de manter o aumento da temperatura da Terra em menos de 20C em relação aos níveis pré-industriais, que foi ratificada em Doha. Como consequência, foi encerrado o trabalho do AWG-LCA, e assim, as negociações sob no âmbito do plano de ação de Bali.

Em Doha, no ADP, um dos principais tópicos de discussão nesse início dos trabalhos foi relativo aos princípios da Convenção, especialmente o de responsabilidades comuns porém diferenciadas. De um lado, o “grupo guarda-chuva<sup>4</sup>” e a UE afirmaram que os princípios devem

---

<sup>6</sup> Operativa desde o ano 2000, Global Compact é uma iniciativa das Nações Unidas que reúne aquelas empresas dispostas a alinhar suas operações e estratégia com dez princípios universais na áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e luta contra a corrupção. Possui aproximadamente 7000 firmas participantes de 145 países. Fonte: <http://www.unglobalcompact.org/index.html>.

<sup>7</sup> Grupo informal de negociação usualmente formado por Austrália, Canadá, Islândia, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Rússia, Ucrânia e os Estados Unidos.



ser vistos em um "contexto que evolui" enquanto a maioria dos países em desenvolvimento manifestou-se contrário a qualquer renegociação dos princípios estabelecidos. O ADP decidiu avançar com as discussões e considerar os elementos de um *draft* para discussão o mais tardar na COP 20 (2014) para ter um texto de negociação no máximo em maio de 2015.

b. Segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto (PQ)

Uma emenda prorrogou a vigência do Protocolo de Quioto entre 2013 e 2020, com uma meta média de redução para os países assinantes de ao menos 18% para 2020 em relação aos níveis de 1990. O instrumento passa a governar 12% das emissões globais, envolvendo 36 países (entre eles UE, Suíça, Noruega, Islândia e Austrália). No entanto, diversos países não renovaram seus compromissos com o Protocolo para o novo período de vigência: Rússia, Japão, Nova Zelândia e Canadá.

A maioria dos países emergentes e pobres defendeu um segundo período de compromisso menor, de cinco anos, porque considerava que a meta média estabelecida não era suficientemente ambiciosa. Como forma de mitigar essa diferença, os países signatários do segundo período acordaram someter suas metas à revisão no máximo em 2014, mas sem qualquer obrigação de modificar as metas.

Em relação aos créditos de carbono, uma decisão relevante foi estabelecida ao se limitar o uso dos créditos excedentes no segundo período de compromisso: apenas os signatários da emenda do PQ poderão deles fazer uso (com limites) e foi proibida a criação de mais *hot air*<sup>8</sup>. Como era de prever, a Rússia se opôs, ao tempo que Brasil foi favorável à decisão.

c. Princípio de “*loss and damage*”

Estimulado principalmente por Bangladesh, houve um acordo para considerar o princípio, que envolve eventuais compensações para países em desenvolvimento pelos efeitos das mudanças climáticas. A proposta inicial dos países pobres foi a criação de uma instituição internacional específica para compensar os países, mas principalmente os EUA se opuseram, afirmando que os fundos deveriam ser canalizados por instituições existentes. Ao final, não houve consenso e um mecanismo será negociado em 2013 com o objetivo de chegar a um consenso na COP de Varsóvia, em finais desse ano.

---

<sup>8</sup> São grandes volumes excedentes de créditos de emissões originados em países que facilmente cumprem as metas estabelecidas no primeiro período de compromisso do PQ – basicamente os países com economias em transição para o mercado: Europa Central e do Leste, e a Ex União Soviética. Esse volume excedente de créditos opera reduzindo os incentivos para outros países reduzirem emissões domesticamente.

Em relação à narrativa política, a maioria dos negociadores se mostrou satisfeito com o resultado atingido, ressaltando que se abre uma nova fase para negociar um instrumento convergente com o objetivo de estabilizar o sistema climático, embora houvesse críticas por parte dos países emergentes e pobres pela falta de ambição dos países desenvolvidos em termos de mitigação e finanças. As palavras de Connie Hedegaard, citadas no início deste trabalho sintetizam bem essa visão positiva do processo.

## **2. O futuro que teremos – a narrativa científica**

O último quinquênio tem sido prolífico em evidências científicas relativas à progressiva desestabilização do sistema terrestre. De um lado, a comunidade de climatólogos continuou trilhando o caminho do Quarto Relatório do IPCC (2007), precisando cada vez as causas e consequências da mudança climática de origem antrópica. A aceleração de fenômenos climáticos extremos no mesmo período deu sustento factual a esses trabalhos. De outro lado, a comunidade das ciências naturais avançou na construção da abordagem das fronteiras planetárias, um novo marco para entender os problemas ambientais globais e o papel da ação antrópica na definição de um espaço de operação segura para a humanidade (Rockström et al, 2009).

Com essas evidências tentaremos justificar o argumento de que as Cúpulas do Rio e de Doha são uma amostra da incapacidade das elites políticas internacionais de gerar um consenso programático à altura dos desafios da sustentabilidade na segunda década do século. A Rio + 20 reproduziu com poucas modificações o consenso normativo que a humanidade sintetizou 20 anos atrás, ao tempo que foi incapaz de dar-lhe um conteúdo concreto. A COP 18 não atingiu nenhum resultado concreto para mitigar o processo de disrupção global do clima, apenas reeditou a promessa de trabalhar numa solução. Eis aqui onde reside a defasagem entre as narrativas.

### **2.1 As fronteiras planetárias e as evidências sobre a mudança climática**

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 a 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 que nós, os humanos, nos tornamos o principal vetor de mudança global sistêmica, envolvendo o risco de desestabilizar sistemas biofísicos críticos, com consequências deletérias ou mesmo catastróficas para o nosso bem estar.

Assim, durante os últimos 12.000 anos, a terra se manteve dentro do domínio estável do Holoceno, isto é, certos parâmetros biogeoquímicos e atmosféricos oscilando dentro de um espaço relativamente pequeno. No entanto, especialmente a partir da década de 1970, nossas ações estão efetivamente colocando uma série de processos centrais do sistema terrestre fora dos parâmetros de oscilação estável.

Essa alteração marca a transição do Holoceno para o Antropoceno, conceito que abrange três processos: o fator antrópico como principal vetor de mudança ambiental sistêmica; o desvio dos padrões estáveis do Holoceno; e a constatação de que o único vetor capaz de evitar a catástrofe é o antrópico. Assistimos a uma espécie de formatura da humanidade, nos tornamos donos do destino da terra e todas suas espécies e, para evitar que essa graduação se torne tragédia, devemos abandonar a atual trajetória civilizatória inercial e irresponsável e evoluir para uma matriz de comportamento plenamente consciente de que apenas nossas capacidades e tecnologia podem manter o equilíbrio nos fundamentos do sistema terrestre. Por enquanto a ciência tem alertado para o risco de se transgredir o umbral da mudança climática e do ozônio estratosférico, mas a pressão antrópica crescente torna necessário focar a atenção nos outros processos biofísicos básicos.

Considerando essa situação, a ciência avançou na identificação de nove fronteiras planetárias dentro das quais a humanidade poderia operar de forma segura com referência ao funcionamento do sistema terrestre. Para sua definição, identificam-se primeiro processos-chave do sistema terrestre e se quantifica para cada processo um nível de fronteira que não deve ser ultrapassado se se quer evitar uma mudança ambiental global inaceitável. Cada uma dessas fronteiras tem um umbral, um conjunto de efeitos que é necessário mitigar. Ao mesmo tempo, as fronteiras são interdependentes, de forma que transgredir uma pode acelerar o ritmo de degradação das outras.

As nove fronteiras identificadas são: mudança climática; acidificação dos oceanos; ozônio; ciclo biogeoquímico do Nitrogênio (N) e Fósforo (P); uso da água doce; mudanças no uso da terra; biodiversidade; poluição química; e concentração de aerossóis na atmosfera. Dessa forma, elas cobrem:

- Os ciclos biogeoquímicos globais: Carbono, Nitrogênio, Fósforo e água.
- Os maiores sistema físicos de circulação: clima, estratosfera e sistema oceânico.

- Características biofísicas do sistema terrestre que contribuem para sua capacidade de resiliência auto-regulatória: biodiversidade e sistema de solos.
- Duas características associadas com mudanças antrópicas globais: aerossóis e contaminação química.

Dos nove processos identificados, dois não têm sua fronteira quantificada: poluição química e concentração de aerossóis, enquanto outras três fronteiras já estão sendo ultrapassadas: mudança climática, taxa de perda de biodiversidade e ciclo do nitrogênio. Cada uma dessas fronteiras ultrapassadas tem um umbral específico:

- a. Mudança climática: disrupção de climas regionais; colapso de padrões climáticos centrais como a circulação oceânica global; aumento do nível do mar; perda de reservas de água glacial; enfraquecimento de sumidouros de carbono.
- b. Fósforo e Nitrogênio:
  - i. Fósforo: evitar a disseminação de eventos de oceanos anóxicos, com impactos sobre ecossistemas marinhos.
  - ii. Nitrogênio: evitar a progressiva degradação da resiliência dos ecossistemas pela acidificação de ecossistemas terrestres e a eutrofização (aumento de nutrientes na água que leva a explosão de algas) de sistemas costeiros e de água doce. É um *driver* lento de mudança do clima também.
- c. Biodiversidade: efeitos negativos sobre o funcionamento de ecossistemas, reduzindo a resiliência do sistema; impacto sobre outras fronteiras (clima, N e P, água, solos). Estamos no rumo da sexta maior extinção em massa da Terra, a primeira antrópica. A taxa de extinção aumentou de cem a mil vezes no último meio século, estando em aproximadamente 100 extinções por milhão de espécies por ano. Aumentará dez vezes mais neste século: 25% das espécies ameaçadas. Uso da terra, introdução de espécies e mudança do clima são os principais vetores do problema.

Um trabalho publicado pelo PNUMA (2012), nas vésperas da Rio + 20, dialoga com o trabalho de Rockström *et al*, ao afirmar que já nos aproximamos ou inclusive ultrapassamos certos umbrais críticos do sistema terrestre por causa da pressão dos seres humanos. Como consequência, agravam-se os efeitos sobre o bem estar humano em função, entre outros, do aumento de temperatura, do aumento na frequência e intensidade de fenômenos climáticos extremos, da variação de temperatura e aumento do nível do mar e da perda de biodiversidade. O relatório dá conta da deterioração ambiental em várias áreas e pode ser assim sintetizado:

- a. Atmosfera: apesar de alguns avanços expressivos na proteção da camada de ozônio estratosférica, existem graves problemas em outros campos, como a emissão de material particulado, a emissão de compostos de enxofre e nitrogênio, o ozônio troposférico e especialmente em relação à concentração de Gases de Efeito Estufa (GEEs), considerado um dos maiores desafios para comunidade mundial (PNUMA, 2012:8).
- b. Terra: aumenta a pressão antrópica sobre os recursos do solo, envolvendo perdas de florestas, degradação e erosão dos solos, ao que se adiciona um baixo nível de consciência pública sobre a gigantesca dimensão do problema nas últimas três décadas.
- c. Água: em muitas regiões, o limite de sustentabilidade dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, tem sido atingido ou ultrapassado. A extração mundial de água triplicou nos últimos 50 anos. Na região do Oriente Médio, a perda de água superficial e de aquíferos foi gigantesca na última década, aumentando as possibilidades de guerras em que a água seja um fator relevante.
- d. Oceanos: o número de zonas costeiras eutróficas aumentou de forma considerável a partir de 1990, ao tempo que a absorção de CO<sub>2</sub> está provocando a acidificação dos oceanos, ameaçando não apenas os recifes de coral e mariscos, mas a formação de cálcio em toda a vida marinha.
- e. Diversidade biológica: perda substancial e constante de espécies, contribuindo para a degradação dos ecossistemas. Desde 1970, a população de vertebrados diminuiu 30 por cento. A perda se concentra particularmente na maioria dos países mega-diversos: Brasil, Colômbia, México, Peru, Indonésia, Índia, Paquistão e China.
- f. Produtos químicos e resíduos: atualmente se comercializam quase 250.000 produtos químicos e sua produção está em aumento e migrando para os países em desenvolvimento. Alguns desses produtos representam riscos para o meio ambiente e saúde humana, embora haja altos níveis de incerteza em relação aos seus efeitos.

Em relação às mudanças climáticas, a evidência científica no último lustro ratificou e precisou o alcance da principal conclusão do IVº Relatório do IPCC: a alta probabilidade de existência de um fenômeno de ruptura climática de origem antrópica. Os últimos dados da NASA<sup>9</sup> indicam que a temperatura global média da Terra aumentou aproximadamente 0,8o C a partir de 1880 e que o ano 2012 foi quase 0,6o C mais quente que a média de temperatura do século XX. Com a exceção de 1988, os nove anos mais quentes nos últimos 135 anos aconteceram a partir de 2000, sendo 2005 e 2010 os anos mais quentes do período.

Hansen *et al* (2012) argumentam que as anomalias de temperatura aumentaram em termos de valores e escopo nas últimas três décadas em relação ao período base 1951-1981, cujas condições são representativas do Holoceno. De forma que estações não usualmente mais quentes ou mais frias se tornam mais prováveis. A mudança mais importante destacada pelos

autores é o surgimento de uma categoria de anomalias extremas de calor no verão. Esses valores eram praticamente inexistentes no período base e cobriam menos de 1% da superfície da terra. No entanto, nas últimas três décadas, o valor de superfície coberta chega perto de 10 %. Dessa forma, Hansen *et al* sustentam que é possível afirmar com alto grau de confiabilidade que anomalias como as ondas de calor de 2010 em Moscou e 2011 nos EUA são atribuíveis às mudanças climáticas.

Trata-se de uma afirmação quase revolucionária, por atribuir eventos climáticos específicos ao processo de aquecimento global.

## 2.2 As cúpulas sob a luz da narrativa científica

Utilizando o marco da narrativa científica esboçado no ponto anterior, é possível fazer uma releitura do resultado das Cúpulas que dista do otimismo dos seus defensores.

A Rio + 20 desde o começo operou com uma agenda menos ambiciosa do que sua antecessora de 1992, na medida em que não havia pretensão de estabelecer acordos de caráter legalmente vinculante e que a problemática da mudança climática ficou deliberadamente excluída.

Todavia, em relação à sua própria agenda, a Cúpula 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 internacional 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, tendo boa receptividade apenas 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.

---

<sup>9</sup> <http://www.giss.nasa.gov/research/news/20130115/>

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 relação 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, aí incluída 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, e apesar da disseminação da narrativa dos limiares planetários e outros relatórios científicos, a comunidade internacional reunida no Rio foi negligente ao ignorar deliberadamente um debate profundo em relação a esses temas. 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.

O resultado mais destacado da Cúpula, o documento *O Futuro Que Queremos*, mais que um sinal de avanço, é uma prova cabal da estagnação da governança do ambiente, em tempos em que os problemas da sustentabilidade se reproduzem de forma exponencial.

No caso da COP de Doha, as bases para o otimismo da narrativa oficial são mais sólidas que as da Rio + 20, mas não muito mais.

É verdade que a convergência da negociação em apenas um eixo é um avanço em relação à separação artificial de Bali, ao reconhecer de forma explícita que os países emergentes deverão fazer esforços de mitigação - acabando com a rígida divisão do mundo estabelecida na Rio 92 e Quioto – ao envolver a aceitação por parte dos emergentes de que o princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas deve ser objeto de nova síntese. Não obstante, o *Doha Gateway* é apenas uma declaração de intenções e não há garantia nenhuma de que um acordo será alcançado em 2015. Nesse sentido, as negociações voltaram ao ponto atingido em Bali - a promessa de um acordo – e já sabemos qual foi a história daquele processo.

Em relação ao Protocolo de Quioto, seu segundo período de compromisso tem o valor simbólico da não extinção do único instrumento internacional que estabelece metas obrigatórias de emissão e opera como garantia da continuidade de mecanismos como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). No entanto, enquanto mecanismo de redução de emissões, sua

importância é quase nula, não apenas porque governa aproximadamente 12 % das emissões globais, mas porque as metas que os signatários assinaram para o período 2013-2020 já estavam contidas em suas legislações nacionais.

A consideração do princípio de *loss and damage*, embora adequado desde o ponto de vista de estrita justiça, pode operar como um elemento de desagregação na já profundamente dividida estrutura de posicionamentos nacionais em relação ao problema climático. As recorrentes tensões entre países desenvolvidos e emergentes e pobres em relação a instrumentos e fundos de financiamento para mitigação e adaptação pode ter agregado um novo capítulo, as compensações.

Existe, todavia, uma peça de evidência científica que torna estéril qualquer tentativa de apresentar como positivo o rumo das negociações no âmbito da Convenção: o crescente *gap* entre as metas (obrigatórias e voluntárias) anunciadas pelas partes e a meta de manter o aumento de temperatura da Terra em menos de 2oC em relação aos níveis pré-industriais. Um estudo de Niklas Höhne *et al* (2012) sobre políticas

de mitigação nas principais economias do planeta afirma que as propostas feitas pelos países, embora estejam contribuindo para reduzir emissões, não são suficientes para ficar dentro da meta global de 2oC. Ainda assim, existem sérias possibilidades de que alguns emissores importantes, como EUA, Brasil, Japão, Coreia do Sul, Indonésia e Canadá, não sejam capazes de atingir as metas por eles propostas.

### **3. Explicando a defasagem entre conhecimento científico e política**

Nas próximas páginas ensaiamos uma breve resposta ao porquê dessa defasagem entre ciência e política. Reconhecendo que os *drivers* e as fronteiras definitivas do compromisso climático<sup>10</sup> e da responsabilidade ambiental respondem em última instância às circunstâncias de cada sociedade, identificamos dois fatores comuns à maioria delas. O primeiro deles de caráter estrutural, o segundo opera no nível dos agentes.

#### **3.1 O gap político: sistema de hegemonia conservadora**

O sistema internacional encontra-se dominado por agentes relutantes a ceder parcelas de poder para construir bens comuns universais. Isto é, predomina neles uma visão soberanista<sup>11</sup> da dinâmica das relações internacionais. Em outro trabalho, denominamos esse sistema como de hegemonia conservadora (Viola, Franchini e Lemos Ribeiro, 2013). A categoria “conservador”, em última instância, envolve aquelas forças pouco comprometidas com a governança global e



opera como categoria oposta à “reformista”. No estado atual das relações internacionais, afirmamos que o principal indicador do estado da governança global é o sucesso (ou o fracasso) do compromisso climático, em primeiro lugar porque a questão climática migrou para o centro da agenda internacional no último quinquênio, e em segundo, porque a desestabilização progressiva do sistema climático pode ser considerada o principal problema da governança global, se considerada sua complexidade, escopo de consequências e dificuldade de solução.

Esse sistema internacional de hegemonia conservadora leva esse qualificativo porque é incapaz de dar resposta aos problemas derivados da profunda interdependência das sociedades contemporâneas, que demandam como nunca arranjos cooperativos para serem solucionados. Não apenas o clima, mas também o sistema econômico internacional (Castello Branco, Veiga e Rios, 2012), o comércio global, e, em grau cada vez maior, os problemas ambientais entendidos como fronteiras planetárias, são evidência dos limites da anarquia.

Como expressão desse sistema, a arquitetura tradicional de governança universal – ancorada 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 médio prazo. Das três superpotências sistêmicas, duas - os Estados Unidos e a China - pertencem ao campo conservador, ao 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.

As forças reformistas têm mais uma característica além da transcendência do imediatismo espacial. É a capacidade de operar num horizonte temporal além do curto prazo. Esse o foco do próximo segmento.

---

<sup>10</sup> Definido como grau de assimilação que uma determinada sociedade tem da mudança climática como vetor civilizatório principal. O conceito expressa como os países se inserem na estrutura de governança global sobre clima. Para mais precisões sobre o conceito ver: Viola, Franchini e Lemos, Ribeiro, 2013.

<sup>11</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 com referência a eles mesmos. As forças pós-soberanistas já aceitaram ou estão dispostas a aceitar cessão de potestades 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, ao tempo que 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.

### **3.2 O gap psicossocial: o imediatismo**

Herança de nosso desenvolvimento como espécie, os seres humanos estamos acostumados a operar privilegiando nosso entorno imediato, de forma que os elementos que mais nos estimulam a agir são as ameaças próximas muito tangíveis ou a imoralidade extrema. O problema é que a noção de espaço de operação segura para a humanidade e, especialmente, a desestabilização global do clima, são problemas difusos e incorpóreos.

Sob vários aspectos, o problema climático, como indicador mais representativo das outras fronteiras planetárias, se confronta com dimensões temporais que de longe transcendem o imediato: é um movimento acumulativo que compreende os últimos 250 anos, seus efeitos são progressivos e só serão vistos com maior clareza no longo prazo, a permanência dos GEEs na atmosfera varia de centenas a milhares de anos e, finalmente, a resposta mais adequada – a mitigação - deve ser imediata, planejada e só terá resultados visíveis num futuro relativamente distante (Stern, 2006, Friedman, 2010). Tudo nas questões do clima diz respeito ao futuro e à gestão de riscos – tanto na dimensão econômica, ambiental e de segurança do problema - com altos níveis de incerteza. Na mudança climática, como acontece na maioria dos casos de provisão de bens públicos ambientais, as implicações mais significativas estão mais referidas ao futuro consumo do bem do que ao presente. Assim, a política climática tem mais a ver com o legado para gerações futuras que com o presente dos indivíduos.

Com algum excesso, Giddens (2009) dá seu próprio nome ao paradoxo temporal que expõe a questão climática: como os perigos apresentados pelo aquecimento global não são tangíveis, imediatos ou visíveis no curso do dia a dia, muitos não farão nada a respeito, embora o potencial de dano seja significativo. Nesse sentido, o autor considera a mudança climática como uma forma de “*future discounting*” (Giddens, 2009:2-3): um conceito da psicologia social que afirma que os seres humanos acham difícil atribuir ao futuro o mesmo nível de realidade do presente, não estando dispostos a trocar uma recompensa menor imediata por uma enorme recompensa futura.

Como não pode ser de outra maneira, essa contradição temporal fundamental se translada da órbita do agente para as estruturas institucionais. Milhões de páginas têm sido escritas sobre a lógica de curto prazo que governa a economia de mercado, mas ela faz parte central das

instituições políticas também. Held e Hervey (2009) afirmam que as democracias liberais modernas exibem uma série de características estruturais que as fazem incompatíveis com os problemas globais de ação coletiva em geral e as mudanças climáticas em particular (Held e Hervey, 2009:110). Entre elas se destacam o curto prazo, que obriga os líderes políticos a satisfazer as necessidades imediatas do votante médio; a tomada de decisões auto referencial, que diz respeito a uma noção de responsabilidade política vinculada à circunscrição territorial; a concentração de grupos de interesse, que reduz a provisão de bens públicos a grupos reduzidos bem articulados.

Ainda segundo esses autores, os regimes autoritários teriam ainda maiores dificuldades para lidar com problemas de ação coletiva global, embora por outras razões: falta de transparência, restrições ao fluxo de informação, foco excessivo em questões de segurança e crescimento econômico e a existência, em geral, de uma elite relativamente pequena que interfere na provisão de bens públicos em benefício próprio.

A literatura sobre democracia e clima traz outro elemento que pode iluminar o paradoxo da distância entre ciência e política: afirmam Battig e Bernauer (2009) que a democracia tem um efeito positivo em termos de consciência sobre o problema climático, mas que, em termos de políticas concretas, o resultado é ambíguo. Eles defendem que a cadeia causal que vincula os riscos ambientais à percepção pública destes, às demandas públicas para contê-los e às repercussões eleitorais para os políticos é mais curta do que aquela cadeia que vai dos riscos das repercussões eleitorais às políticas climáticas concretas. Dessa forma, é de se esperar que os políticos tenham um discurso mais reformista do que as políticas que eles estão em real capacidade de implementar.

À luz dessa reflexão é difícil ser otimista em relação ao *gap* entre conhecimento e política. A consciência do risco de uma disrupção sistêmica da Terra é quase patrimônio exclusivo da ciência, de forma que a tendência é que apenas depois da tragédia climática a humanidade articule uma resposta adequada.

#### **4. O Brasil como contribuinte da defasagem**

Antes de entrar em nossas considerações finais, gostaríamos de incluir uma breve reflexão sobre como o Brasil participa deste paradoxo entre consolidação da narrativa científica e inercia estéril das estruturas de governança. Contribui o País para reduzir ou para alimentar essa distância?

É interessante discutir esse ponto, porque há aqui também uma defasagem entre o discurso político das autoridades domésticas, que situa o Brasil como um agente comprometido com a gestão dos bens universais, e o mundo empírico, que mostra uma degradação progressiva da trajetória ambiental e climática do país. Essa contradição encerra também um paradoxo, já que, embora o Brasil tenha um capital ambiental físico enorme para contribuir com a estabilidade do sistema terrestre, seu capital ambiental social é muito limitado, sendo o problema de foco excessivo no curto prazo muito maior no Brasil do que em outras democracias de qualidade semelhante. Essa defasagem entre capital físico e capital ambiental social é o elemento que sustenta a categorização do Brasil como potência ambiental subdesenvolvida<sup>12</sup>.

Na Rio + 20, o Brasil teve um papel de destaque, por suas próprias características como potência sistêmica e ambiental e por ter sido o anfitrião do encontro. Os negociadores brasileiros tiveram especial protagonismo na elaboração da agenda e do documento final do encontro, fato que foi comemorado pelas autoridades do país como um sucesso diplomático, como já mostraram as palavras da Ministra de Meio Ambiente em páginas anteriores.

A Presidente Dilma reagiu com essas palavras à aprovação do documento final da Cúpula:

"Não é fácil construir um consenso. Você vê que é difícil construir um consenso entre 17 países (sobre a crise da zona do euro). Nós estamos falando de 191 (países signatários do documento). Então nós temos que comemorar sim, como uma vitória do Brasil" (BBC, 2012).

Sob uma visão mais próxima da narrativa científica, uma avaliação diferente da atuação brasileira na Cúpula pode ser feita. Em primeiro lugar, o Brasil foi um dos responsáveis pela agenda extremamente ampla e difusa do encontro, bem como da ausência da mudança climática como tópico central das discussões. Essa posição foi claramente visível no *Documento de contribuição brasileira à conferência Rio+20* (BRASIL, 2011) que o governo lançou em novembro de 2011, e que enfatizou o pilar social com frequentes alusões ao Programa Bolsa Família, não fazendo referência à Lei de Clima, votada em 2009 (12.187), e negligenciando o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>12</sup> Desenvolvemos com maior precisão esse conceito em Viola e Franchini, 2012.

Essa posição do governo brasileiro, ainda na fase preparatória da Cúpula, foi alvo de debate e crítica em vários âmbitos. Lideranças políticas e sociais com longas trajetórias na área ambiental e climática – como Marina Silva e José Goldemberg – objetaram a tentativa de diluir a agenda ambiental do encontro. Em linha similar, um grupo de quinze especialistas na área de desenvolvimento sustentável assinou em abril de 2012 um documento chamando à atenção sobre “um elevado risco de que a Rio+20 seja não apenas irrelevante, mas configure um

retrocesso”<sup>13</sup>. Outros setores da sociedade civil expressaram sua decepção com a posição do governo, especialmente boa parte do movimento ambientalista, que em março de 2012 lançou uma declaração pública em que criticou em duros termos a atuação ambiental do primeiro ano do governo Dilma – nas áreas de proteção de florestas, de licenciamento ambiental e de clima, entre outras. O documento pediu ao governo retomar a agenda da sustentabilidade para evitar que o Brasil “viva o vexame de ser ao mesmo tempo anfitrião e vilão na Rio + 20<sup>14</sup>” .

No âmbito do governo, no entanto, a resistência à tentativa de desativar a diluição da agenda ambiental e climática em benefício das políticas sociais foi mínima. Como discutimos em outros trabalhos (Viola e Franchini, 2012; Viola, Franchini e Lemos Ribeiro, 2013) e como é destacado por outros autores (Veiga e Rios, 2011) a inclinação do governo Dilma é fortemente conservadora na área ambiental e coloca como prioridade absoluta os pilares de crescimento econômico e social do desenvolvimento sustentável, em detrimento do pilar ambiental.

Nesse sentido, até o próprio Ministério de Meio Ambiente – tradicionalmente inclinado a sustentar posições mais reformistas – aceitou a narrativa do *mainstream* desenvolvimentista do governo. Com a maioria da população brasileira aceitando essa ordem de prioridades, os esforços dos agentes reformistas foram insuficientes para mudar a posição do governo na Cúpula.

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 países mais conservadores. Pelo contrário, optou pelo consenso a qualquer preço, por um documento sem maior relevância, que apenas ratifica o que foi acordado 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.

No âmbito doméstico, a distância entre discurso político e realidade é menor, mas pela pior das razões: o quase total abandono do pilar ambiental e climático no discurso das autoridades federais, preocupadas quase exclusivamente com o crescimento econômico.

---

<sup>13</sup> Fonte: <http://oglobo.globo.com/blogs/razaosocial/posts/2012/04/30/rio-mais-ou-menos-20-especialistas-assinam-documento-de-alerta-442641.asp>

<sup>14</sup> Fonte: [http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/SOBRE\\_OS\\_RETROCESSOS\\_DO\\_GOVE\\_RNO\\_DILMA\\_final\\_6mar2012.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/SOBRE_OS_RETROCESSOS_DO_GOVE_RNO_DILMA_final_6mar2012.pdf)

A falta de sensibilidade da Presidenta Dilma Rousseff em relação aos problemas ambientais se manifestou de forma clara desde o início do seu período: a falta de avanço da PNMC, a atuação conservadora do governo no processo de reforma do Código Florestal, a interrupção dos processos de criação de unidades de conservação e redução do tamanho de algumas e o enfraquecimento de órgãos como o IBAMA e Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Esses fatos levaram a boa parte do movimento ambientalista brasileiro a abandonar uma aliança de oito anos com o PT (Viola, Franchini e Lemos Ribeiro, 2013).

Mas a negligência ambiental do governo tem aumentado de forma proporcional ao crescimento das evidências dos limites do crescimento do PIB brasileiro. Em várias oportunidades o governo tomou medidas de estímulo ao consumo sem considerar seus efeitos sobre o ambiente e o clima: a redução de IPI para produtos industriais em 2012, a redução dos preços da energia elétrica e a eliminação da cobrança da CIDE para petróleo e derivados para evitar aumento de preço nos combustíveis. Talvez seja essa última a mais simbólica medida do paradoxo ambiental brasileiro, já que foi anunciada o mesmo dia que a Rio + 20 encerrava seus trabalhos.

Dessa forma, a tendência conservadora do governo se vê agravada pela obsessão pelo crescimento, que tem resultado inclusive na degradação das bases do modelo econômico: solidez fiscal, câmbio flutuante e baixa inflação. Mas essa obsessão insensível ao ambiente não é privilegio exclusivo do governo: os debates entre formadores de opinião sobre o rumo econômico reproduzem a clássica dicotomia entre mercado e Estado, sem menção alguma à questão da sustentabilidade. A polêmica em relação à crise da Petrobrás também se insere nesse padrão: a crítica recorrente é que a empresa não produz o que deveria pela interferência de prioridades partidárias, mas nada se discute a respeito da pegada ambiental da empresa. Até as empresas que em 2009 incorporavam e pressionavam por uma agenda verde (Viola, 2010), recuaram hoje para posições mais tradicionais.

A prioridade ao crescimento, indiferente aos custos, está no centro das demandas da maioria da sociedade brasileira. Com mais intensidade do que em outras democracias, a lógica de curto prazo governa as instituições políticas e econômicas do país e, nesse processo, o baixo nível educacional da população desempenha um papel fundamental. Essa profunda disfuncionalidade da política brasileira para lidar com as exigências de longo prazo mina as possibilidades de influenciar com maior intensidade a governança do espaço de operação segura para a humanidade (Viola e Franchini, 2012).

## Considerações Finais

Em sua avaliação sobre Doha, Connie Hedegaard fecha sua argumentação com as seguintes palavras:

“True, Doha was not fantastic, but we did make progress towards the 2015 deal. Of course, it's not difficult to be frustrated with the slow pace and the low common denominator of international negotiations. But does it mean that we should give up? Can the world afford that? Where would the dialogue continue?” (Hedegaard, 2012)

O espírito da narrativa utilizada pela representante da UE não é incomum, inserindo-se, de fato numa tradição inaugurada na Cúpula de Johannesburgo de 2002, que consiste em maquiar encontros multilaterais quase 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 não apenas porque não contribui para a solução dos problemas, como também cria cinismo e a ficção de que sua ineficácia é transitória e não estrutural, obstaculizando o surgimento de outras instâncias de governança potencialmente mais adequadas.

Uma cúpula que sentasse as bases para construções futuras teria começado com a explicitação 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 aceitam a tradição da harmonia estéril dos documentos multilaterais e dos progressos formais.

Nesse contexto, a Rio+20 acabou honrando, de forma amplificada, a nociva tradição de cúpulas estéreis camufladas de avanço. A atuação da Conferência na área ambiental, climática e de desenvolvimento foi diluída em uma agenda por demais abrangente e difusa, que não deixou nenhuma resposta concreta para os crescentes problemas do planeta. Doha foi um pouco mais fecunda em resultados positivos, mas foram eles apenas procedimentais e não materiais, sem impacto sobre a perigosa trajetória de emissões sobre a que humanidade navega. É verdade que “se preparou o terreno para o grande debate” como Hedegaard (2012) afirmou, mas não há garantia alguma de resultados. Então “*job done*” apenas se o objetivo é salvar o processo negociador.

Em outros trabalhos chamamos a atenção sobre a necessidade de mudar o foco analítico (Viola, 2010; Viola e Franchini, 2011, 2012, Viola, Franchini e Lemos Ribeiro, 2013) dos processos de negociação formal para a dinâmica doméstica, bilateral e plurilateral dos principais

agentes da governança climática: as superpotências (EUA, UE e China) e as grandes potências (Brasil, Coreia do Sul, Índia, Japão e Rússia).

E nesse sentido, tem havido alguns movimentos relevantes nos últimos meses. No plano plurilateral, durante a COP de Doha houve um acordo entre 25 países para cooperar na redução de emissões três gases estufa de alto potencial radiativo - *black carbon*, metano, e ozônio atmosférico. As vantagens de reduzir essas emissões – que segundo estudos recentes representam aproximadamente 30% das emissões totais – são várias: a redução tem efeitos imediatos sobre o balanço radiativo da atmosfera e sobre a qualidade de vida das pessoas, já que também são poluentes comuns, e as medidas a adotar são simples. O acordo foi feito no marco do *Climate and Clean Air Coalition (CCAC)*, criada em fevereiro de 2012, com forte apoio da ex-Secretária de Estado americana, Hillary Clinton, e com o do UNEP.

Nos EUA, onde a transição para o campo reformista continua sendo incerta, houve alguns sinais positivos: a queda de emissões pela expansão do gás natural na matriz energética; a reeleição de Obama e seu discurso de posse fazendo da mudança climática um dos principais eixos; a possibilidade de o Presidente utilizar ordens executivas para avançar na agenda de baixo carbono, embora ela continue bloqueada no Congresso; a nomeação de John Kerry, uma figura política com trajetória sólida na área ambiental e climática, como Secretário de Estado,; os efeitos do apoio do Prefeito de Nova Iorque, Michael Bloomberg, à atuação de Obama durante o Furacão Sandy e a queda da proporção de americanos céticos em relação ao aquecimento global.

Na China, em começos de 2013 ficou explícito para muitos analistas e para a própria elite política que existem dois desafios imediatos de contestação ao monopólio do Partido Comunista: a corrupção e a poluição ambiental. Embora nenhuma dessas exigências tenha como fonte a preocupação com a mudança do clima, existem fortes elementos de convergência entre as duas problemáticas. Em ambas as dimensões, há sinais de que a tendência das lideranças do país é de responder às exigências, se afastando do comportamento tradicional de reprimir ou negar os problemas.

No caso do Japão, a volta ao poder do Partido Liberal (conservador), a decepção com o fracassado governo do Partido Democrata, o receio da sociedade em relação à energia nuclear, o avanço das termelétricas na matriz energética, a nova onda nacionalista gerada pelo conflito com a China sobre as ilhas e a retirada formal do PQ são indicadores que não apontam numa direção positiva da trajetória de emissões japonesas e seu posicionamento na arena internacional.



Em contrapartida, a Austrália é um caso de ator relevante com mudança sensível - com sinal positivo - em termos de compromisso climático: em 2007 o país estava fora do PQ e com uma trajetória crescente de emissões. No entanto, em 2008 assinou e ratificou o Protocolo, introduziu em 2011 um imposto ao carbono e, em 2012, comprometeu-se com redução obrigatória de emissões.

Sobre o Brasil, o debate e preocupação com a sustentabilidade é apenas um luxo para tempos de expansão do ciclo econômico. A obsessão com o crescimento envolve não apenas o governo, mas reflete a demanda da maior parte da população. Esse comportamento contradiz o discurso internacional do governo brasileiro e tem efeitos negativos sobre a imagem de líder ambiental crível que o País parecia alimentar no final de 2009: uma sociedade que controla o desmatamento e consolida em lei um compromisso voluntário de redução de trajetória de emissões de GEE. Hoje, essa imagem se dilui pela falta de avanço efetivo da lei e pelo retrocesso da agenda ambiental, tendências que nem a consolidação dos dados de retração do desmatamento consegue evitar.

Contudo, dois dados recentes nuançam essa trajetória negativa do Brasil. Em primeiro lugar, uma pesquisa sobre intenções de voto para candidato presidencial para as eleições de 2014 realizado por Datafolha em dezembro de 2012, colocou a Marina Silva em segundo lugar com 18% dos votos, atrás da presidente Dilma com 54%, contra o que imaginava a maioria dos analistas. O capital político da ambientalista se mantém próximo aos 19% obtidos nas eleições de 2010. No entanto, é importante afirmar que uma parte dos votos em Marina não se deveu a razões ambientais, vindo da “ética na política” e da identificação com a opção religiosa evangélica da candidata, mesmo que esta identidade não estivesse presente na sua plataforma eleitoral. Também para não sobre dimensionar este *survey* é necessário lembrar que uma parte da intenção de voto em Marina Silva pode dever-se ao fenômeno de *recall* (lembança da última eleição) que é assinalado pelos especialistas em pesquisas eleitorais.

Em segundo lugar, em fevereiro de 2013 foi lançada em Brasília a “Rede Sustentabilidade” que pretende ser um partido político de novo tipo com foco em quatro pilares: a transição para uma economia de baixo carbono; a elevação da qualidade da democracia, incluindo redução dos privilégios da classe política; o avanço da equidade social através da revolução na qualidade da educação pública; e, o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, tendo como parâmetros os limites planetários. O trabalho burocrático de legalização do partido não é trivial em função do caráter fortemente cartorial da legislação eleitoral/partidária brasileira. Para poder ter candidatos na eleição de 2014 o partido precisa estar legalizado até o mês de setembro de 2013. Também é incerta qual será a força relativa consolidada dos três grupos existentes na fundação do REDE - sustentabilistas realistas, sustentabilistas utópicos e sustentabilistas

socialistas – e se eles conseguirem concretizar sua intenção de exercitar um novo modo de fazer política na relação entre eles e com a sociedade em geral. Na avaliação dos autores, a Rede somente conseguiria se tornar um novo polo relevante no sistema político brasileiro caso haja um claro predomínio dos realistas.

A dinâmica fluida e complexa da governança global do espaço de operação segura para a humanidade, que expressa essa contradição entre o futuro que queremos (a narrativa política) e o futuro que teremos (a narrativa científica) não deve ser cega à consideração dos elementos mais profundos do comportamento humano que estão no cerne dessa incongruência. A mente humana está acostumada a operar num terreno de oscilação temporal inconsistente com a necessidade de encontrar um novo ponto de equilíbrio sistêmico da Terra. As instituições que a humanidade criou – políticas, sociais, econômicas – ao longo de milênios refletem também esse limite. Elas foram eficazes para garantir um espaço de operação segura no Holoceno, mas são claramente insuficientes em tempos do Antropoceno. Essa é a transformação radical que a humanidade tem como desafio.

### **Referências Bibliográficas**

BÄTTIG, Michele e BERNAUER, Thomas. National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy? *International Organisation*, 63(2), 2009.

BBC. *Dilma afirma que documento da Rio+20 é uma vitória*. 19 de Junho de 2012. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120619\\_dilma\\_rascunho\\_rio\\_pu.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120619_dilma_rascunho_rio_pu.shtml).

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

CASTELLO BRANCO, Marta, VEIGA, Pedro da Motta e Rios, Sandra Polônia. *Economia e governança global em 2020: implicações para o Brasil*. Breves Cindes, jan. 2012. Disponível em: [http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=14&view=view.download&catid=4&cid=626](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=view.download&catid=4&cid=626).

FRIEDMAN, Thomas. *Quente, plano e lotado: os desafios e oportunidades de um novo mundo*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

GANEM, Roseli S. *De Estocolmo à Rio + 20: avanço ou retrocesso?* Cadernos ASLEGIS, N 45, jan-abr, Brasília, ASLEGIS, 2012.

GIDDENS, Anthony. *The politics of climate change*. Cambridge e Maldem: Polity Press, 2009.

HANSEN, James, MAKIKO, Satoa e RETO, Ruedy. *Perception of climate change*. PNAS Plus. Disponível em: <http://www.pnas.org/content/early/2012/07/30/1205276109.full.pdf+html>.

HEDEGAARD, Connie. *Why the Doha climate conference was a success*. The Guardian, 14 dez 2012. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/dec/14/doha-climate-conference-success>

HELD, David e HERVEY, Angus Fane. *Democracia, cambio climático y gobernanza global: La práctica democrática y el abanico de opciones políticas*. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, N° 108, 2009, pp. 109-130. Disponível em: <http://www.fuhem.es/>

HÖHNE, Niklas et al. *Greenhouse gas emission reduction proposals and national climate policies of major economies*. Policy brief. EcoFys e PLB Netherlands Environmental Assessment Agency. Novembro 2012. Disponível em: <http://www.pbl.nl/>.

IISD (International Institute for Sustainable Development). *Earth Negotiation Bulletin*. Vol. 12 n°. 567, 11 Dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.iisd.ca/climate/cop18/enb/>.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). *Cambio Climático 2007. Informe de Síntesis*. 2007. Disponível em: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf)

JORNAL O GLOBO. *Ban Ki-moon: Documento é um grande sucesso*. 21 jun 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio20/ban-ki-moon-documento-um-grande-sucesso-5275987#ixzz2LezSxOp4>

PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). *Geo5 perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Resumen para responsables de política*. 2012. Disponível em: [http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO5\\_SPM\\_Spanish.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO5_SPM_Spanish.pdf).

Portal EM.COM.BR. *Ministra Izabella Teixeira faz discurso otimista em conferência da alta cúpula*. 21 jun 2012. Disponível em: [http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/rio-mais-20/noticias/2012/06/21/noticias\\_internas\\_rio\\_mais\\_20,301696/ministra-izabella-teixeira-faz-discurso-otimista-em-conferencia-da-alta-cupula.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/especiais/rio-mais-20/noticias/2012/06/21/noticias_internas_rio_mais_20,301696/ministra-izabella-teixeira-faz-discurso-otimista-em-conferencia-da-alta-cupula.shtml)

ROCKSTRÖM, Johan et al. *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*. *Ecology and Society* 14(2): 32. 2009. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

STERN, Nicholas. *Stern Review: La economia 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).

VEIGA, Pedro da Motta e Rios, Sandra Polônia. *Pouco “verde” nas políticas industriais*. O Estado de São Paulo, 22 out 2011. Disponível em: [http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=14&view=fnish&cid=601&catid=38](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=fnish&cid=601&catid=38).

VIOLA, Eduardo. *Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira*. CINDES, 2010. Disponível em: [http://www.cindesbrasil.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=434&Itemid=27](http://www.cindesbrasil.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=434&Itemid=27)

VIOLA, Eduardo e 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, Eduardo e FRANCHINI, Matías. *Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil*. Cadernos EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, v. 10, nº 3, artigo 1, 2012.

VIOLA, Eduardo, FRANCHINI, Matías e LEMOS RIBEIRO, Thais. *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume, 2013.