

Rio+20 e Doha: *job done?*

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



Eduardo Viola

Abril de 2013

Matías Franchini



Rio+20 e Doha: *job done?**

Eduardo Viola**

Matías Franchini***

1. 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

* Esse artigo é parte de um trabalho mais extenso publicado sob o título *“Narrativas paralelas: a ciência e a política na Rio+20 e em Doha”* na série Textos Cindes No36. Os autores agradecem os comentários críticos a uma versão preliminar deste *paper* realizados por Sandra Rios e Pedro da Motta Veiga que muito contribuíram a melhorar sua qualidade. Contudo, os autores são os únicos responsáveis pelas afirmações contidas no artigo.

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

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

universalmente, o que encerra a promessa de avanços futuros. Outra vez a “tarefa” foi cumprida: as bases para uma eventual resposta estão sendo construídas.

Nosso objetivo neste artigo é analisar o processo e os resultados da Rio+20 e da COP 18 de Doha, fazendo uma avaliação crítica da auto avaliação positiva realizada pela maioria dos governos, utilizando como parâmetro de referência os conhecimentos científicos atualizados (Stern, 2007; IPCC, 2007; Rockstrom et al, 2009; Viola e Franchini, narrativas paralelas: a ciência e a política nas cúpulas ambientais). Além disso, analisamos o papel desempenhado pelo Brasil nesses foros.

2. 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.

2.1. 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 encobertas¹.

¹ 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.

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.
- 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 C40², 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 CO₂.

² 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/>.

Em outro movimento significativo, no marco da Global Compact⁶, empresas participantes assinaram mais de 200 compromissos relativos à sustentabilidade, entre elas a Microsoft, a Unilever e a Nike.

2.2 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 miti-

gação 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-chuva⁴” e a UE afirmaram que os princípios devem ser vistos em um “contexto que evoluiu” 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.

³ 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>.

⁴ Grupo informal de negociação usualmente formado por Austrália, Canadá, Islândia, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Rússia, Ucrânia e os Estados Unidos.

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*⁵. 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.

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.

⁵ 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.

3. O papel do Brasil nas estruturas de governança

Antes de entrar nas 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 subdesenvolvida⁶.

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. 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).

⁶ Desenvolvemos com maior precisão esse conceito em Viola e Franchini, 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.

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”⁷. 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”⁸.

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

⁷ Fonte: <http://oglobo.globo.com/blogs/razaosocial/posts/2012/04/30/rio-mais-ou-menos-20-especialistas-assinam-documento-de-alerta-442641.asp>

⁸ Fonte: http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/SOBRE_OS_RETROCESSOS_DO_GOVERNO_DILMA_final_6mar2012.pdf

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. 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 privilégio 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, 2009), 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).

4. 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)

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, 2009; 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 termoelétricas 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 conseguem 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 conseguirão 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.

Referências bibliográficas

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

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

GANEM, Roseli S. (2012) - *De Estocolmo à Rio + 20: avanço ou retrocesso?* CADERNOS ASLEGIS, N 45, janeiro-abril, Brasília, ASLEGIS.

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

IISD - International Institute for Sustainable Development (2012) - *Earth Negotiation Bulletin*. Vol. 12 nº. 567, 11 de dezembro. Disponível em: <http://www.iisd.ca/climate/cop18/enb/>.

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

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

Portal EM.COM.BR (2012) - *Ministra Izabella Teixeira faz discurso otimista em conferência da alta cúpula*. 21 de junho. 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

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

STERN, Nicholas (2006) - *Stern Review: La economía del Cambio Climático 2006*. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm

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

VIOLA, Eduardo (2009) – *Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira*. Textos Cindes no13, dezembro. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=434&Itemid=27

VIOLA, Eduardo e FRANCHINI, Matías (2012) - *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.

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

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