

Revista Política Externa, vol. 22, nº 4

A desgovernança mundial da sustentabilidade

José Eli da Veiga - *Editora 34, São Paulo, 2013, 152 pp.*

Resenha de Eduardo Viola, cientista político, UnB.

José Eli da Veiga, professor titular do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, é um notável acadêmico das temáticas do desenvolvimento sustentável, da economia do ambiente rural e da economia política internacional da mudança climática. Publicou duas dezenas de livros nessas temáticas durante as últimas três décadas.

Na sua mais recente obra *A desgovernança mundial da sustentabilidade*, o autor apresenta uma rica argumentação voltada tanto a leitores leigos, quanto a especialistas. Seu principal argumento é o de que a história da governança global do desenvolvimento está em profundo descompasso com a governança global do meio ambiente, e que as duas deveriam ser tratadas de forma “integradas e indivisíveis” – conforme sugerido pelo canadense Maurice Strong desde a Conferência de Rio em 1992 –, de modo que a temática do meio ambiente não seja uma subparte daquela, mas sim, um alicerce.

Fato é que os problemas ambientais – mais especificamente, aqueles representados pelas fronteiras planetárias – demandam uma concertação global, já que a natureza não reconhece as fronteiras político/econômico/culturais construídas pela humanidade. Essa concertação ou governança é quase sempre limitada ou balizada pela busca de interesses nacionais em detrimento de certa responsabilidade global, não apenas pelas grandes clivagens Norte/Sul; Norte/Norte e Sul/Sul como também conflitos entre dois ou três países dentro de uma determinada região.

Há uma desconfiança e suspeita por parte dos países de renda média e baixa em relação a eventuais condicionalidades ou barreiras técnicas ao comércio impostas pelos países de renda alta no cumprimento de normas ambientais, as quais também supostamente poderiam limitar seu desenvolvimento. Por outro lado, com a aceleração da globalização, os países emergentes (particularmente alguns grandes de renda média como China, Brasil, Rússia, México, Turquia e África do Sul e de renda baixa como Índia, Indonésia, Paquistão, Nigéria e Egito) são responsáveis pelo agravamento de vários problemas ambientais globais, por uma parcela cada vez mais alta das emissões de carbono no globo. Diante disso, a redução das desigualdades ocupa papel muito importante na argumentação de José Eli.

Os capítulos são compostos por diversos subcapítulos (ou subdivisões) que seguem um padrão de duas ou três páginas, os quais ajudam o leitor a situar-se dentro da argumentação do autor. No primeiro capítulo, o autor descreve a história da governança global do desenvolvimento, destacando as transformações na conjuntura internacional, e esforços para a construção do multilateralismo e reivindicações do Sul no tocante à ajuda externa ao desenvolvimento. No segundo capítulo, o autor relata a tentativa de edificação de uma Governança Ambiental Global, destacando as inovações institucionais da ONU no ano de 1972: a celebração da Conferência de Estocolmo e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), bem como sua evolução e fragilidades, e implicações na comunidade internacional. No terceiro capítulo, o autor aborda evidências científicas de consequências, projeções e previsões, emanadas de uma “governança global do desenvolvimento desconectada de preocupações com a biosfera, e de uma

Governança Ambiental Global bastante prejudicada por tal incongruência”. Nesta seção o autor insere diversos conceitos fundamentais para tratamento da sustentabilidade, tais como “pegada ecológica”, “fronteiras planetárias”, “*overshooting*”, e “descolamento”. Veiga descreve os dribles normativos e conceituais como, em suas palavras, a “bizarra parábola dos três pilares”, e, em seguida, realiza uma análise dos impasses da governança global com as ferramentas das tradicionais teorias das relações internacionais – realismo, institucionalismo e construtivismo.

A Governança Global do Desenvolvimento representada pelo G7 e posterior G8 concebeu por um longo tempo uma coordenação minimalista das políticas macroeconômicas do Norte na tentativa de aumentar a duração dos intervalos entre as crises. A necessidade de inclusão dos emergentes no diálogo da governança global em virtude das sucessivas crises da década de 1990 impulsionou a criação do G20 financeiro em 1998, formado pelos ministros da Fazenda das maiores economias do Norte e do Sul. Após a deflagração da crise de 2008, o G20 se transformou numa cúpula periódica de chefes de Estado, de fato muito mais importante que a corriqueira presença dos chefes de Estados de todos os países do mundo na inauguração da Assembleia Geral da ONU em setembro de todos os anos. O G20 realizou oito cúpulas em um período de cinco anos (primeira em Washington em novembro de 2008 e a última em São Petersburgo em setembro de 2013), que segundo o autor: “foram claudicantes, relativamente impotentes, mas ainda assim, indispensáveis”.

Embora o autor reconheça o G20 como principal organismo articulador extra-ONU da governança global do desenvolvimento, o tema do desenvolvimento sustentável tardou em receber atenção do grupo. O próprio tema do desenvolvimento foi de fato incluído na agenda do G20 na quinta cúpula em Seul objetivando um “crescimento compartilhado”. O tema evoluiu na sexta cúpula em Cannes em 2011 para “crescimento forte e equilibrado”, até de fato na sétima cúpula em Los Cabos no México em 2012 ser estimado um “crescimento verde e inclusivo”. Este é semelhante ao tema “economia verde” da Rio +20, no contexto do desenvolvimento sustentável e da “erradicação da pobreza”, bem como, segundo Veiga, “a propensão a evitar um dos mais cruciais desafios do desenvolvimento, a grave questão das desigualdades”. A cúpula de São Petersburgo em 2013 (posterior ao lançamento do livro) realizou-se num ambiente de tensão geopolítica crescente entre Washington e Moscou, e por isso não teve nenhuma relevância.

Um dos argumentos de Veiga é o de que as desigualdades dificultam o desenvolvimento, pois o próprio crescimento econômico gera menos benefícios na ausência de redução das desigualdades. O autor afirma que “somente drásticos avanços na direção da igualdade poderão realmente abrir caminho para a autêntica prosperidade”. Uma de suas constatações é de que os países ricos com menos desigualdade são os que sistematicamente exibem melhor desempenho de qualidade de vida, bem como uma maior responsabilidade ambiental, pois há nesses países menor consumismo, mais reciclagem, e mais ajuda externa aos países pobres, menores perdas ecológicas e menor produção de lixo, por exemplo. Nesse contexto, uma renda melhor distribuída pode ser considerada um critério que ajuda a caracterizar um país como reformista ou conservador em matéria ambiental.

Tendo em vista o cenário internacional, as desigualdades nacionais e globais têm seguido sentidos opostos nas últimas décadas. A distância entre países de renda alta, média e baixa diminuiu, a exemplo da ascensão de China e Índia (o que não significa, necessariamente, diminuição da disparidade do nível de vida). Por outro lado, as desigualdades internas de renda passaram a aumentar nos países ricos nas últimas duas ou três décadas. Embora este aumento da desigualdade seja muito diferenciado entre países, indo desde grande nos EUA até quase zero na Alemanha. Também aumenta a desigualdade de renda na maioria dos países de renda média (China e México são dois exemplos notáveis), sendo o Brasil uma exceção desta tendência já que aqui houve uma diminuição da desigualdade. Tais questões só alertam para a necessidade de uma

Governança Global do Desenvolvimento que realce o enfrentamento global das desigualdades. Contudo, a própria questão da *Official Development Assistance* – único mecanismo público de redistribuição no âmbito internacional – é controversa e dotada de ampla discussão e receio por parte comunidade internacional, em especial em momentos de crise. Há pressões nos países do Norte para a aplicação de recursos em projetos específicos, e também pressões nos países do Sul, que temem as condicionalidades para a assistência econômica. Esse cansativo embate Norte-Sul só contribui para uma inércia institucional e “desgovernança” global.

José Eli destaca três questões essenciais em comum no debate sobre a Governança Global do Desenvolvimento e do Meio Ambiente: a das desigualdades, a das tendências de mudança e a da sua própria arquitetura organizacional. Para tentar solucionar ou amenizar tais problemas, o autor sugere a adoção de políticas públicas capazes de aumentar a capacitação dos menos favorecidos; que a comunidade internacional repense o desenvolvimento em prol de um Projeto de Sustentabilidade; e o fortalecimento das instituições da Governança Global do Desenvolvimento, tornando o FMI como um Banco Central mundial, o Banco Mundial como um verdadeiro fundo de investimento e a criação de um sistema tributário de caráter global, ideias que enfrentam enorme resistência.

Em seu terceiro capítulo, Veiga discorre sobre a difícil tentativa de construção de uma Governança Ambiental Global. Para isso, duas inovações institucionais no âmbito da ONU no ano de 1972 tiveram papel fundamental: a celebração da Conferência de Estocolmo e criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). Entretanto, antes de Estocolmo, a Conferência de Founex (Suíça) em 1971 havia ajudado a condicionar 40 anos de entendimentos multilaterais sobre a sustentabilidade. A principal mensagem de Founex, para Maurice Strong era a de que “se a preocupação com o meio ambiente humano reforça o compromisso com o desenvolvimento, ela também precisa reforçar o compromisso com a ajuda internacional, por meio da ODA”.

Diplomatas suecos foram extremamente importantes para a alteração de tema da Conferência de Estocolmo, a qual seria realizada sobre o uso da energia nuclear para fins pacíficos e tornou-se a primeira cúpula mundial sobre a relação da humanidade com o restante da natureza. A comunidade científica também foi basilar para a variação de percepção de governos quanto a questões comumente tachadas de ambientais que poderiam afetar direta e indiretamente o desempenho econômico nacional. Veiga relata que os esforços de Strong foram fundamentais para legitimação da Declaração de Estocolmo, na qual o então secretário-geral da Conferência realizou uma verdadeira “conversão” de grande parte dos representantes governamentais participantes, bem como destacou a inexistência de conflito real entre desenvolvimento e meio ambiente.

Um dos grandes entraves para que o meio ambiente entrasse no topo da agenda internacional foi a frágil arquitetura do PNUMA: seu status de programa e não de agência especializada, sua estrutura de financiamento, que permite que nações busquem seguir suas próprias agendas, certa fragmentação devido à multiplicação de instâncias decisórias autônomas e distância considerável da alta burocracia participante do processo decisório internacional (sede em Nairóbi). Apesar disso, Veiga afirma que “é indiscutível o seu notável desempenho para que os fundamentos biogeofísicos do desenvolvimento humano mereçam mais atenção e respeito da comunidade internacional”. Exemplo disso foi o desempenho do Programa para a recuperação da camada de ozônio na atmosfera terrestre.

Veiga destaca a dualidade das dinâmicas que levaram aos protocolos de Montreal de 1987 para o ozônio e as falhas do Protocolo de Kyoto, dez anos depois, para o clima. Este último, segundo Veiga, foi o grande empecilho ao progresso da governança ambiental global. Para o autor, prevaleceu um critério político de diferenciação, no qual “foram responsabilizadas exclusivamente as nações pioneiras no processo de industrialização por terem realizado suas emissões numa época em que até mesmo a comunidade científica

desconhecia a gravidade do efeito estufa”. Sendo que, do ponto de vista ético, “as responsabilidades nacionais deveriam ser proporcionais às emissões decorrentes do consumo da população de cada país, combinadas às suas diferentes capacidades de inovação tecnológica para a transição a uma economia de baixo carbono”. Seria essa uma “vitória de Pirro”, segundo o autor, para as pretensões do Sul contra o Norte, carregando uma grande incongruência, já que havia grandes e dinâmicos países emergentes com potencial para mais que contrabalançar ações pró-clima que viessem a ser adotadas por países do Norte. Esta avaliação de Veiga do princípio das responsabilidades comuns e diferenciadas é minoritária na comunidade acadêmica brasileira, mas é totalmente compartilhada pelo autor desta resenha. Para a maioria das opiniões públicas e tomadores de decisão dos países emergentes as responsabilidades comuns deveriam ser pequenas e as responsabilidades diferenciadas deveriam ser o eixo do princípio.

O Brasil foi um grande defensor desta interpretação até 2009, quando por iniciativa do então ministro de Meio Ambiente Carlos Minc, o país mudou de posição, mesmo que sem uma explícita autocrítica do passado. Já na Conferência de Varsóvia de novembro de 2013, o Brasil voltou ao passado passando a defender novamente a “doutrina das responsabilidades históricas” que mediria o espaço de carbono futuro de todos os países a partir da acumulação das emissões históricas desde 1850, mas contando somente as emissões de energia, indústria e transporte e não as da mudança de uso da terra na qual o Brasil tem tido um papel fundamental.

A opinião pública nos Estados Unidos exerceu forte influência na condução das problemáticas do ozônio e do clima. No caso da proteção da camada de ozônio, consumidores de CFCs pressionaram a adoção de medidas preventivas contra o aumento dos riscos de câncer de pele. Quanto ao carbono, José Eli salienta que ocorreu o oposto: “as elites dos EUA rapidamente perceberam que as ações mitigadoras iam contra o interesse nacional, pois se mostravam assustadores os prejuízos previstos em análises de custo-benefício”. A inércia institucional resultante desta e outras variáveis tornou quase teatrais as Conferências das Partes, em especial, a de dezembro de 2009 em Copenhague.

Posteriormente, o autor se atém às mudanças nas negociações ambientais multilaterais aos 20 anos subsequentes à Cúpula da Terra, destacando autores e pautas. No período, diversas organizações tomaram corpo e forma: a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (SDC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (UNCBD), a Convenção sobre Mudança do Clima (UNFCCC), e o Fórum sobre Florestas (UNFF). Além das organizações e comissões, Veiga afirma que o envolvimento construtivo das Organizações Não Governamentais (interlocutoras da sociedade civil) e das comunidades científicas contribui para o aumento do grau de legitimidade do processo multilateral de negociações ambiental. Contudo, Veiga não é suficientemente crítico destas iniciativas multilaterais que se mantiveram sempre na baixa ambição do princípio de mínimo comum denominador.

Existe um timing das Conferências e acordos internacionais: eles constituem um grande avanço num primeiro momento, mas depois – quando há que passar para acordos mais substantivos ou implementar medidas que tinham sido vagamente acordadas – as conferências vão se tornando repetitivas e sem efetividade até degradarem-se numa “indústria de negociações” que se justifica a si mesma e aos diplomatas e negociadores que delas participam.

No terceiro capítulo, o autor se dedica a tratar das consequências, projeções e previsões de “70 anos de uma Governança Global desconectada de preocupações com a biosfera e 40 anos de Governança Ambiental Global bastante prejudicada por tal incongruência”, com destaque a evidências empíricas. Veiga descreve que um dos objetivos sugeridos pelo Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC) para a comunidade internacional é o corte pela metade das emissões globais até 2050, a fim de evitar um aumento superior a dois graus centígrados em relação à temperatura média da era pré-industrial. Contudo, há

evidências de que mesmo esse corte não garante um mundo mais livre das ameaças do aquecimento global.

As fronteiras planetárias fornecem um tratamento mais sistemático das questões ambientais. O autor alerta para o sinal vermelho das fronteiras já transpostas: a da mudança climática, a da perda da biodiversidade e a do ciclo do nitrogênio; e sinal amarelo para as outras, as quais não teriam sido ultrapassadas: consumo médio humano de água, destinação de solos à produção agrícola, o despejo de fósforo nos oceanos, o grau de acidificação destes e preservação da camada de ozônio estratosférica. Apesar da identificação destas fronteiras ecológicas planetárias, elas são até certo ponto difíceis de serem demarcadas com precisão. À vista disso, Veiga salienta o emprego da “pegada ecológica”, a qual relaciona e compara a pressão que os humanos exercem sobre os ecossistemas e sua capacidade de regeneração, ao mesmo tempo em que é “bem mais acessível de avaliação de déficits ou saldos ecológicos”. O desafio, segundo o autor, é “aumentar o nível de consumo dos pobres com simultânea redução da Pegada Ecológica total da humanidade”.

Ao discorrer sobre o efeito do *overshooting*, exploração excessiva dos ecossistemas, o autor questiona: qual seria tal limite? Nesse intuito, cientistas, como Dennis Meadows e Jorgen Randers, enfatizaram os limites para o crescimento biogeofísico do sistema econômico em 1972 no relatório *Limits to Growth*, e o mesmo fariam no livro *Beyond the Limits*, 20 anos depois. O primeiro possuía diversas condicionantes temporais hoje já obsoletas pela mudança da conjuntura global. No segundo, toda ênfase foi posta na constatação de que a excessiva alteração ecossistêmica já configurava a transgressão dos limites. Embora o primeiro relatório tenha sido considerado bem otimista, os autores hoje em dia são céticos quanto a possíveis alterações do *status quo* atual. Diante disso, os autores afirmam que “somente de severas crises é que poderão emergir ações realmente decisivas na direção de um futuro sustentável”.

Diante disso, uma das esperanças seria a hipótese de descolamento entre impactos ambientais e crescimento econômico. O autor aponta que a intensidade energética diminuiu nas últimas décadas em termos relativos, mas continua dilatada em termos absolutos. O próprio impacto dos avanços tecnológicos possuem seus limites, pois não parecem restringir dois dos fatores que mais contribuem para o impacto ambiental das atividades humanas: o tamanho da população e seu nível de afluência baseado no seu nível de consumo. Apesar de haver estudos sobre demonstrações de que nem sempre o crescimento de uma economia avançada turbinou a pressão sobre os recursos naturais como o de *Goodall e Peak Stuff*, segundo Veiga, “permanece forte a tese de que o crescimento econômico será inexoravelmente inviabilizado por falta dos recursos naturais que se tornaram decisivos com a Revolução Industrial”. Além disso, “limites físicos causarão neste século uma ruptura do processo de crescimento econômico, que obrigará as sociedades humanas a se adaptarem a circunstâncias inteiramente inéditas”.

Veiga enfatiza que as projeções e previsões apresentadas no capítulo 3 não podem ser percebidas como ameaças imediatas ou de curto prazo e em razão disso “elas foram insuficientes para que a sustentabilidade fosse alçada ao topo da agenda das mais altas instâncias de governança”. Ademais, certos “truques” e “armadilhas” conceituais contribuíram para a desgovernança ambiental. Um deles, segundo o autor, é o da parábola dos “três pilares” (econômico, social e ambiental). Tidas como as três dimensões do desenvolvimento sustentável elas não surgiram da Rio-92, mas sim começaram a ser difundidas a partir de 1997, e no contexto das empresas e não das nações, com John Elkington e seus três Ps: *profit, people, planet*. Além disso, nada permite inferir da leitura do Relatório Brundtland – ao qual também é atribuída a criação do conceito – que o desenvolvimento sustentável teria apenas três dimensões. Para o autor, numa brilhante crítica, essa operação “três pilares” fez com que o meio ambiente fosse interpretado como apenas 1/3 do desenvolvimento sustentável, “em vez de reforçar o entendimento do meio ambiente como base e condição material de qualquer possibilidade de desenvolvimento

humano, além de promover a necessidade de integração de todas as dimensões envolvidas na questão”.

Para a análise das razões comportamentais dos Estados e estruturais da (des) governança global ambiental e do desenvolvimento, Veiga se afasta em parte do texto para narrar de certa forma a construção teórica das três principais escolas de pensamento das Relações Internacionais – realismo, institucionalismo e construtivismo. Em seguida, analisa que nenhuma das três “dá conta do recado, mas também nenhuma pode ser rejeitada”. O realismo ajuda a entender o choque de interesses que comumente trava as negociações ambientais. O institucionalismo explica melhor o sucesso do regime do ozônio. O importante papel do PNUMA e das comunidades epistêmicas atrela-se em boa parte à visão construtivista. Para o autor, “o melhor (...) é substituir a competição entre as três escolas por esforços na direção de uma espécie de divisão de trabalho, ou de síntese”, o que não necessariamente indica um ecletismo oportunista. De fato esta reflexão de José Eli, sobre a relação entre as três escolas das Relações Internacionais, vem ganhando adeptos crescentemente na comunidade acadêmica para todas as subáreas da disciplina.

Um dos dilemas relacionados ao meio ambiente é o do princípio da precaução, tão defendido pela União Europeia. O autor afirma que a necessidade de precaução havia surgido em legislações nacionais com diversas formulações que variavam muito em termos de obrigatoriedade. Contudo, pesquisas científicas demoraram a comprovar a relação de causa e efeito na adoção de normas ambientais no crescimento. Por diversas vezes, as principais potências do globo realizaram estimativas de custo-benefício, e tiveram que lidar com pressões internas. Cabe à comunidade internacional “criar condições propícias à cooperação multilateral em favor da criação de regimes necessários à governança”, para que as nações encontrem um denominador comum dentre “as possíveis formas de adaptação ao jogo de poderio prevalecente”. Dentro desse jogo, Veiga afirma que uma efetiva governança global da sustentabilidade dependerá essencialmente da relação que a China mantiver com os Estados Unidos.

Para destravar o processo global de descarbonização, o autor sugere que seja adotado um sistema de tributação do consumo de carbono, que poderia impulsionar a inovação tecnológica no âmbito das energias renováveis, “em vez de esperar que em 2015 surja algum consenso sobre metas de redução das emissões dos sistemas produtivos nacionais, aplicáveis somente a partir de 2020”. Outra proposta é a que os “ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – venham a substituir, em 2015, os atuais Objetivos do Milênio, com simultânea redução das desigualdades socioeconômicas globais”. O autor é excessivamente otimista sobre as potencialidades dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Todo indica que, pela lógica da ONU, dificilmente passará de um agregado de enunciados normativos difusos.

O livro de José Eli da Veiga é uma extraordinária contribuição para a literatura sobre a economia política internacional da mudança climática e da governança global do desenvolvimento e do clima. Ele poderia ser adotado com muitas vantagens em todos os cursos universitários de Relações Internacionais, Economia, Sociologia, Ciência Política e Interdisciplinares do Ambiente. Dificilmente se encontrará uma obra que permita em tão poucas páginas e com linguagem tão acessível ter uma descrição e análise consistente de alguns dos problemas fundamentais do mundo da segunda metade do século XX e da primeira metade do século XXI.