

POR UMA NOVA LÓGICA DAS NEGOCIAÇÕES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS: da rio+20 às conferências de clima

Fernando Malta

Ao início da Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC) em 2012, a Secretária-Geral do evento, Christiana Figueres, previa que “o que quer resultasse de Doha, não era no nível de ambição que precisamos” (Huffinton Post, 2012) para atingir os objetivos expostos pela organização. Seis meses antes, ao término da Rio+20, o Secretário-Geral desse evento, Sha Zukang, refletiu sobre seus resultados colocando que “como todas as negociações, existirão alguns países que sentirão que o texto poderia ter sido mais ambicioso. (...) Mas sejamos claros: negociações multilaterais requerem dar e receber” (ONU, 2012).

Seria errôneo afirmar que as negociações ambientais internacionais receberam suas maiores críticas em 2012 com os dois exemplos. Analisando historicamente, desde as críticas pós Rio-92 passando pela decepção e desilusão da COP-15 as negociações internacionais ambientais sempre foram duramente criticadas por seus resultados pífios comparados às expectativas geradas. Se, por um lado, essas críticas acabaram por vezes se mostrando infundadas historicamente (o “fracasso da Rio-92” tornaram-se os “avanços da Rio-92” na mídia internacional 20 anos depois), por outro é cada vez mais forte o sentimento de que os desafios ambientais internacionais vem se mostrando além de soluções interestatais.

Nesse capítulo, proponho que o modelo das Nações Unidas de grandes conferências temáticas entre Estados, com participação marginal de outros atores no processo e, principalmente, nas decisões, está fadada ao fracasso no

médio/longo prazo. Começo fazendo uma breve contextualização das dinâmicas atuais das negociações e como se dá a participação de atores não-estatais no processo – em especial dos *Major Groups*, com maior foco de atenção para o *Business and Industry Non-Governmental Organizations* (BINGOs). A partir daí, argumento que a dimensão da pauta ambiental internacional demanda, necessariamente, a participação proativa desses grupos – hoje à margem do processo –, e finalizo com casos como o desenvolvimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a publicação *Vision 2050* e o desenvolvimento da ferramenta *GHG Protocol*, no que tange ao papel dos negócios, no Brasil e na Europa, no tema.

1. AS NEGOCIAÇÕES E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL – OS *MAJOR GROUPS*

Najam *et al* (2006) descrevem a governança ambiental como um conjunto coerente de organizações, instrumentos de política internacional (como tratados, instituições e outros), financiamento, procedimentos, regras e normas que regulam o processo de proteção mundial do meio ambiente. Dado as causas e consequências intrinsecamente internacionais das problemáticas relacionadas às temáticas ambientais, tais procedimentos, regras e normas devem, portanto, necessariamente ser acordadas em âmbito interestatal, a fim de que se diminua ao máximo ruídos entre as partes e que medidas necessárias possam ser tomadas de forma efetiva a minimizar (ou mesmo eliminar) quaisquer problemas.

Tais conclusões foram primeiramente concluídas na Conferência Mundial sobre o Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em 1972. Como conclusões, declarações que variam desde pontos estritamente ambientais como a necessidade de proteção aos recursos naturais e a manutenção de recursos renováveis a pontos desenvolvimentistas como a necessidade de desenvolvimento para manutenção da natureza, passando pela defesa de direitos humanos e eliminação de armas de destruição em massa. Para fins desse texto, reforço dois pontos essenciais da declaração: a necessidade de cooperação em âmbito internacional para questões ambientais; e o enaltecimento de organizações internacionais para atingir esses objetivos.

Talvez o exemplo de maior sucesso seja a governança relativa ao controle das emissões dos gases destruidores da Camada de Ozônio. Reconhecido como um dos acordos multilaterais internacionais de maior êxito, o Protocolo de Montreal, que regula a utilização dos referidos gases, é há muito objeto

de estudo para se compreender e replicar tal sucesso em outros instrumentos jurídicos internacionais. “O Protocolo de Montreal é o acordo internacional ambiental de maior sucesso da história – e não só pelo que ele fez pela camada de ozônio. (...) Também fizeram o acordo o mais efetivo acordo climático do mundo”. (PNUMA, 2007)

Outro evento de importância histórica ímpar para o fomento da governança ambiental internacional – de fato, reconhecido por muitos como justamente aquele que iniciou, de fato, o que hoje podemos considerar como governança – é a Rio-92. Maior encontro internacional entre chefes de Estado à sua época, a Segunda Conferência das Nações Unidas, além de ter acordado três dos principais acordos internacionais ambientais hoje vigentes – as Convenções de Clima, Biodiversidade e Desertificação –, foi um marco fundamental para a exposição de forma decisiva do terceiro setor. Este compareceu em massa ao evento, chegando a dividir as atenções da mídia internacional com o encontro dos chefes de Estado.

Há de se dizer, ainda, que a Rio-92 teve um efeito prático bastante significativo para o setor empresarial no que tange à governança ambiental. Primeiramente, foram representando por Stephen Schmedeiny, então CEO da Nestlé, que desfrutava de certo destaque internacional com o interessante livro *Changing Course – A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Além disso, o evento acabou sendo o catalisador de uma forte parceria empresarial entre o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável e a Câmara de Comércio Internacional: o Conselho Mundial da Indústria para o Meio Ambiente (CMIMA).

O CMIMA é criado a partir de uma necessidade real do setor empresarial: a incorporação de valores ambientais. Le Pestre (2005) e Andrade (2009) citam algumas razões que motivaram decisivamente essa mudança. Dentre fatores como estímulo governamental e pressão da opinião pública, foco-me, mais uma vez, na questão da governança: as empresas, em especial aquelas de ponta, percebem que o fortalecimento da governança global ambiental cria um ambiente de estabilidade tal que afeta positivamente tanto a sustentabilidade dos negócios, quanto um ambiente em que a competitividade clara e limpa entre os agentes seja o mote do funcionamento do mercado.

Tal governança global se favoreceria, ainda, da democratização das discussões, como propunha o próprio CMIMA. De fato, um dos resultados da Agenda 21 é justamente essa abertura de diálogo ao que se institucionalizam

os nove *Major Groups* das Nações Unidas¹, representantes oficiais de grupos relevantes da sociedade em reuniões da ONU, com direito a fala e status de observador nesses eventos.

Os *Major Groups* seriam, portanto, a conclusão natural da participação social da Rio-92, um empoderamento (ainda que limitado) de atores que, de outra forma, seriam quase que inteiramente excluídos do processo de negociação. Atuam proativamente se utilizando do *advocacy* para influenciar os tomadores de decisão desses fóruns, propaganda sobre os temas mais relevantes a sua agenda, escrevendo documentos de posições e/ou artigos acadêmicos acerca das questões postas dentre outros. São, portanto, outra forma, mais específica, de representação de interesse social – a despeito de ou em consonância com as demais partes da discussão.

2. PARTICIPAÇÃO VS. EFETIVIDADE:

O PARADOXO DA AGENDA GLOBAL AMBIENTAL

Que a questão ambiental já é um fato político a ser percebido, medido e ser levado em conta por todos os países do Sistema Internacional não há, hoje, quem negue. Mesmo que, como visto na seção anterior, tais questões só tenham começado a ser levado em conta a partir dos últimos quarenta anos (ou, de forma mais ostensiva, vinte). Contudo, verifica-se uma condição paradoxal na temática: a despeito de uma necessidade cada vez maior de serem consideradas e, daí, maior engajamento no debate e maiores esforços e financiamento para soluções, os cenários potenciais que se mostram são cada vez mais problemáticos.

Exemplifico a partir das mudanças climáticas. A partir de análises complexas como nível de engajamento legal e efetivo de ações estatais (leis nacionais de mudanças climáticas, metas de redução de emissão, ações de mitigação voluntárias, utilização de mecanismos de mercado para redução de emissão) ou até de outras, mais simples (participação efetiva nas reuniões, número de ONGs aceitas como observadoras – Figuras 1 e 2), é visível um maior engajamento ao longo dos anos por parte tanto dos Estados quanto dos agentes não-estatais.

1 Mulheres; crianças e jovens; indígenas; ONGs; autoridades locais; trabalhadores e sindicatos; negócios e indústria; comunidade científica e tecnológica; e fazendeiros.

Figura 1. Participação em COPs ao longo dos anos por categoria (ONU, 2012)

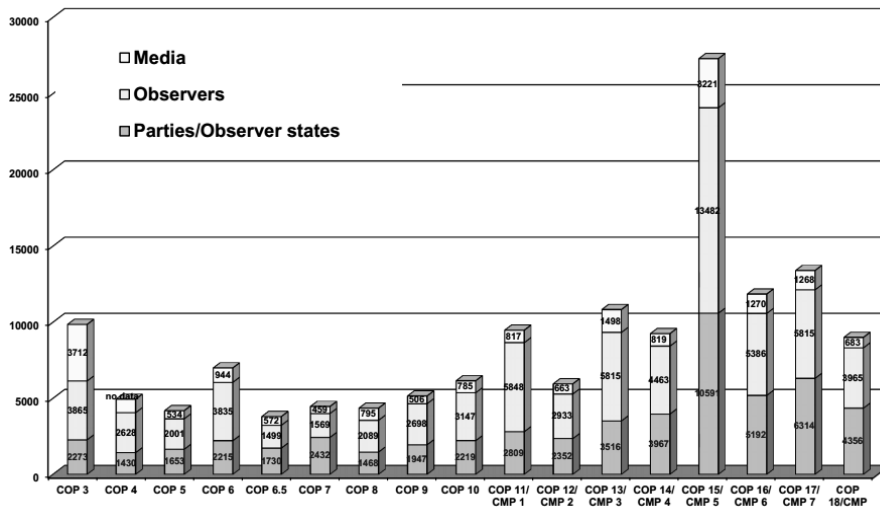
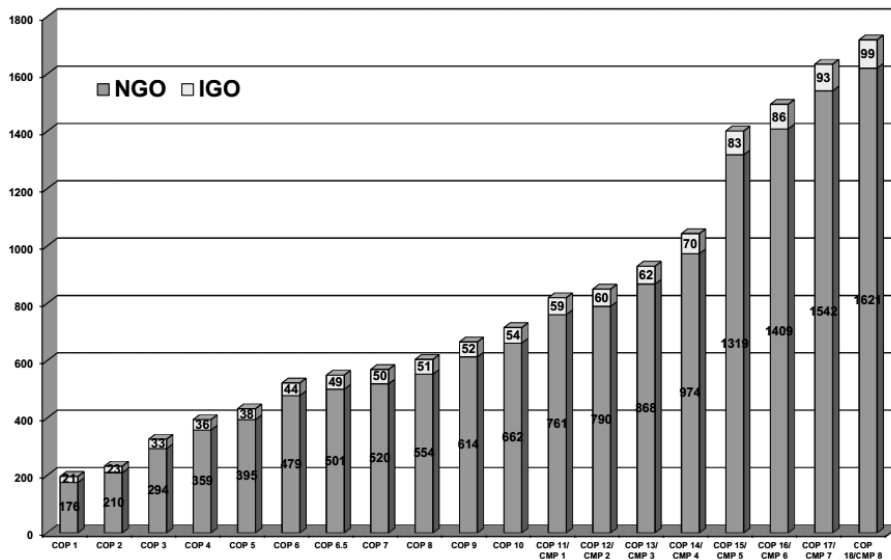


Figura 2. Número de ONGs e Organizações Intergovernamentais reconhecidas ao longo das COPs (ONU, 2012)



A despeito desse interesse crescente, ainda que oscilante, tanto dos Estados quanto da sociedade civil organizada, observa-se um descolamento entre três variáveis: o conhecimento científico sobre as mudanças climáticas e suas

consequências; o discurso político dos Estados; e a ação política efetiva. Lanchberry e Victor (1995), Stevenson e Dryzek (2012) e Campbell (2013) pontuam o descolamento dessas variáveis, suas causas e principais consequências. Em prol da concisão, resumo suas ideias em duas premissas mais gerais das relações internacionais: a ação política internacional é descolada de quaisquer causas que não afetem, visivelmente, o bem-estar econômico e a segurança dos Estados; além disso, *toda* a política é interna.

Iniciando a partir do segundo argumento, exemplifico com casos já crassos dos debates ambientais internacionais. Talvez o de maior importância tenha sido quando da ratificação do Protocolo de Quioto da UNFCCC por parte dos Estados Unidos. Após ter sido um dos autores do texto final e, até ter assinado o Protocolo quando de sua conclusão e aprovação durante a COP 3, o processo de internalização do mesmo a partir da ratificação do documento por parte do legislativo foi extremamente conturbado. Das muitas explicações coerentes dadas ao episódio, me atenho à de Harris (2012), ao afirmar que o debate climático havia sido excessivamente politizado a partir de uma defesa radical pró-ação por parte dos democratas (em especial de Al Gore a partir do premiado *Uma Verdade Inconveniente*) e, em contrapartida (e como resposta), uma postura defensiva, intransigente dos republicanos. Da tensão clara veio o desacordo na ratificação do protocolo no senado americano, levando o mundo a conviver com seu maior emissor de GEE sem quaisquer prognósticos.

Parece claro que o parágrafo anterior é insuficiente para explicar a postura norte-americana no tópico. Sem as mudanças necessárias em sua indústria e matriz energética, perda de competitividade e relação diferenciada com potenciais competidores em desenvolvimento (especialmente a China e cláusula das responsabilidades comuns, porém diferenciadas), desemprego e outras explicações, a postura do senado em vetar o protocolo teria sido incoerente ante os perigos potenciais advindos das mudanças climáticas já anunciados à época. Ressalto esse ponto para reforçar que havia, sim, outras explicações além de uma diferença político-ideológica entre os dois principais partidos norte-americanos.

Contudo, reforço o papel da mesma diferenciação, que levou, decisivamente, a impedir qualquer acordo entre as duas partes, corroborando com os dois argumentos postos anteriormente: o descolamento da ação política internacional quando não se enxergam efeitos internos de curto prazo (perda de competitividade atual x potencial desaceleração econômica no médio/lon-

go prazo como consequência das mudanças climáticas); e que toda a política é doméstica (veto do senado ao protocolo independente de sua construção e assinatura em Quioto).

Talvez o caso mais emblemático dessa falta de representatividade tenha sido o processo de finalização da COP-15. Como colocado por McGregor (2011), a última plenária da conferência – que teve a apresentação de um “texto paralelo” àquele que havia sido discutido nos últimos dias – mostrou a falta de democracia não só entre os Estado-parte, mas principalmente perante a sociedade civil, inteiramente excluída desse processo em prol de que houvesse um acordo, qualquer um que fosse. Ou seja, como descrito anteriormente, a despeito de maior participação e interesse por parte da sociedade civil, em especial nessa conferência específica, o que de fato aconteceu foi a perda de sua participação mais efetiva – e, para piorar ainda mais, a inefetividade do texto suplementar apresentado pelas partes.

3. A PARTICIPAÇÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA

outro caso já famoso na literatura sobre a governança ambiental internacional é a mudança radical da postura brasileira nas COPs durante Copenhague, em 2009. O caso é bastante ilustrativo ao argumento posto no texto por duas razões principais: a primeira, sobre a importância da mudança dessa postura. A despeito de ter recebido a Cúpula da Terra em 1992 e ter se colocado como a ponte às negociações ambientais, historicamente (desde as primeiras conversas ainda nos anos 1970) o Brasil fora um dos maiores defensores de princípios relacionados a políticas pró-países em desenvolvimento, que viriam culminar nas já mencionadas “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. O novo posicionamento adotado após 2009, de se estabelecer como país-modelo dentre aqueles em desenvolvimento ao adotar metas voluntárias de redução de emissão de gases de efeito estufa, foi fundamental ao permitir uma sobrevida às negociações após o fracasso da COP-15.

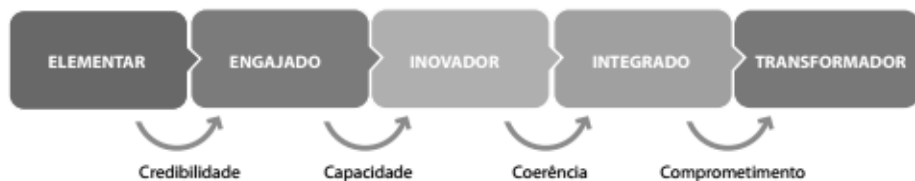
O segundo, e mais relevante para o argumento desse texto, foram as motivações para essa mudança. Por um lado, e importantíssimo, o cenário político interno brasileiro empurrou para tal atitude por conta do governo federal. Como explica Kasa (2013), há um ano da disputa eleitoral para sucessão presidencial, a presença de Marina Silva como forte candidata ao cargo, colocou, pela primeira vez de forma mais tópica, questões ambientais no debate pre-

sidencial.² Em consonância com toda a ênfase dada pela opinião pública internacional na COP-15 como última oportunidade de acordo entre as partes, o então presidente Lula chegou à conferência trazendo ambiciosas metas de redução de emissão advindas da recém-terminada Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC).

Por outro lado, Viola (2010) coloca que, dentre outros, o ponto decisivo para a aprovação do plano e, principalmente, da modificação de postura brasileira foi o novo posicionamento de significativa parcela do empresariado brasileiro. A “Carta Aberta ao Brasil”, assinada em agosto de 2009 e entregue ao governo federal nos meses subsequentes, baseia-se nos alardes científicos sobre as consequências das mudanças climáticas ante a inação humana, enumera diversos compromissos por parte das empresas signatárias e propõe ações ao governo federal para viabilizar os compromissos e uma estratégia climática nacional de sucesso (Fórum Clima, 2009).

A importância simbólica dessa carta e o posicionamento empresarial são decisivos para se compreender a atual articulação empresarial brasileira em eventos ambientais internacionais. De acordo com a categorização de Mirvis e Googins (2006), as empresas variam em sua responsabilidade sócio-ambiental de meros cumpridores de leis a agentes de transformação do sistema, passando por fases de engajamento, inovação e integração de gestão. E essa “escada” rumo a um papel de protagonismo é “acionada” a partir de gatilhos como credibilidade, capacidade, coerência e comprometimento, como demonstrado na Figura 3.

Figura 3. “Gatilhos” do Desenvolvimento (Mirvis e Googins, 2006 *apud* FDC, 2012)



2 Há de se notar que, além da PNMC feita às pressas pelo governo federal, São Paulo, reduto eleitoral do então governador e pré-candidato à presidência José Serra, adota sua Política Estadual do Mudanças Climáticas, às vésperas da COP-15, e com metas ainda mais ambiciosas que no plano federal (20% de redução absoluta das emissões baseado nos níveis de emissão de 2005).

Corroborando com essa visão, o ex-presidente do Banco Real e Santander, e atual presidente do Grupo Abril (todos exemplos de gestão em sustentabilidade no Brasil), Fabio Barbosa, repetidamente enfatiza que a mudança de mentalidade de uma empresa (ou mesmo de uma pessoa) é sempre puxado pelos 3 “Cs”: coerção, conveniência ou convicção .

Indo em paralelo com ambas as ideias, o Núcleo Petrobrás de Sustentabilidade da Fundação Dom Cabral mensurou o grau de maturidade de mais de uma centena de empresas brasileiras em sustentabilidade (além de pontos como barreiras e desafios no tema). Como conclusão do relatório, a FDC afirma que “é possível observar que as empresas brasileiras se encontram em um estágio engajado de sustentabilidade”. Contudo, “as organizações brasileiras conseguem compreender os aspectos da sustentabilidade, mas, ao mesmo tempo, não há metas e objetivos claros com relação a alguns temas”. (FDC, 2012, p. 62)

Conclui-se, assim, no específico caso brasileiro do cenário pré-COP-15, as empresas signatárias da “Carta Aberta” agiram de forma inovadora na escala de Mirvis e Googins (ou por conveniência, a partir das ideias de Barbosa). Tal ação se deu seja por vislumbrarem uma oportunidade de ganhos de médio/ longo prazo a despeito de possíveis custos em curto, seja por real preocupação à sobrevivência do seu negócio em um cenário de concretização das potenciais consequências das mudanças do clima, seja até por uma mistura de ambos. Mas o caso é simbólico para demonstrar não só a capacidade de ação do setor empresarial, quando assim o convém, mas até sua influência positiva em negociações ambientais internacionais.

Ainda que esse seja um caso pontual e bem específico do Brasil, outros exemplos corroboram essa ideia. Não são poucos os corpos diplomáticos que se utilizam, por exemplo, da expertise de membros do setor empresarial em determinados temas mais técnicos ou onde o interesse dos dois é comum e tal representação fortalece essa posição. Mesmo nas atuais resoluções a partir dos anos 2000, mais e mais os Estados clamam pelo apoio irrestrito do setor empresarial, pois “nós reconhecemos que um dinâmico, inclusivo, funcional e social e ambientalmente responsável setor privado é um instrumento valioso que pode oferecer contribuição crucial para o crescimento econômico, redução de pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável”. (ONU, 2012) Há de se mencionar, é claro, casos onde a influência não é tão claramente positiva. Harris (2012), por exemplo, lembra que no já mencionado caso da não rati-

ficação de Quioto pelos EUA, a influência do setor privado foi uma força a se considerar no processo.

Entretanto, independente de juízo de valor da ação do setor privado, há um claro limite de atuação desse setor, como já mencionado anteriormente. Por um lado, de fato, algo muito bem fundamentado, já que a responsabilidade deste perante a população do país que viria a representar (e sem nem mesmo entrar no mérito de multinacionais) é distinta a que um servidor público deveria ter. Citando algumas das questões problemáticas, autores acusam a atuação mais efetiva do setor privado nessas arenas como pouco transparentes e sem mecanismos de monitoramento (Hale & Mauzerall, 2004) concentração de poder por agentes de países desenvolvidos e representação desbalanceada (Küpçü, 2005) ou mesmo mero *greenwash* para atingir objetivos próprios (Bruno, 2002).

Paradoxalmente, contudo, é crescente, em especial nos corpos políticos dessas negociações ambientais internacionais, o sentimento de que uma maior ação de agentes não-estatais *durante* a negociação é uma saída a atual conjuntura de quase estagnação, em especial nas conversações sobre clima. Sobre esse ponto falo na próxima seção.

4. DA FALÊNCIA DA NEGOCIAÇÃO A POSSÍVEIS SOLUÇÕES EMPRESARIAIS

como mencionado na seção anterior, um problema inerente à participação empresarial em negociações internacionais é a quem representam: os interesses da nação onde estão inseridos ou de seus investidores. Porter e Brown (1996) ressaltam que, justamente por essa limitação, a atuação do setor privado sempre foi limitada, por uma explícita falta de reconhecimento e legitimidade em suas ações.

Da falta de legitimidade, resulta-se a falta de poder de ação. Najam *et al* (2006) explicitam que não há espaço político de ação prática ao setor empresarial nas negociações ambientais internacionais que não a de um coadjuvante observador. Pior do que isso, demonstram o *gap* entre o poder decisório estatal, que regulamenta a governança nas determinadas temáticas, e a responsabilidade de ação em diversos temas advindas dessa nova regulamentação que recai ao setor privado. Assim, a conclusão a que se chega é a já ressaltada falência cada vez mais palpável dessas negociações internacionais aliada (e, de fato, motivada por) a ausência de uma ação mais

proativa por parte de outros atores não-estaduais como, e principalmente, o setor empresarial.

Não obstante, como alternativas a essa atuação direta aqui apreendida já se encontram exemplos mais rebuscados da interação entre setor empresarial e Estados ou mesmo da articulação intrassetor empresarial. Andrade (2009) faz uma excelente análise da atuação desses tanto na criação de regimes híbridos de governança ambiental, como para regimes estritamente privados da temática. Sobre os primeiros, exemplifica com a criação do Pacto Global no início dos anos 2000. A instituição é mais eficaz em seu intento “por estar baseada no aprendizado coletivo das melhores práticas empresariais” a partir do voluntarismo de incorporação de princípios como direitos humanos e proteções ambientais nas estratégias das empresas signatárias. Cita ainda o exemplo da implementação dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) sob o auspício do Protocolo de Quioto e a atuação decisiva das empresas para que pudesse se tornar realidade.

Já sobre os segundos, comenta como, para suprir uma falha de atuação dos Estados ou visando a uma maior eficiência de mecanismos previamente existentes, o setor empresarial tende a, desde o início dos anos 2000, priorizar mecanismos próprios internacionais, autorregulados (ou de regulação mínima). Os casos mais emblemáticos seriam regimes de certificação setorial internacional – como a ISO 14000 ou o Forest Stewardship Council, que partem de uma ação proativa do setor empresarial, se juntando a ONGs e/ou a academia e, por fim, sendo legitimado pela ação governamental, que tende, no médio prazo, a incorporar essas ações em suas próprias regulações nacionais, atingindo o mais alto grau de “legitimidade”. (Andrade, 2009) Reforço o último ponto, pois, como mostra Falkner (2003), em momento algum há intenção do setor empresarial “sequestrar” de qualquer forma o papel do Estado. Reforçando o dito anteriormente, a ação assim se dá como forma de tornar mais eficiente a solução a uma problemática, sendo elemento catalisador para uma futura estrutura mais profunda, dentro desses Estados.

Dáí surgem, inclusive, dois elementos fundamentais nesse novo arranjo de governança entre setor empresarial e Estados. O primeiro é a necessária presença de ONGs no processo. Citando Andrade (2009), “as ONGs desempenham um importante papel na formação e crescimento dos regimes privados de governança ambiental, seja como agente de pressão e estímulo, como parceiro e/ou como agente de monitoramento do cumprimento dos regimes

privados por parte das empresas”. Logo, as ONGs são uma variável interveniente que ao mesmo tempo catalisam processos e os tornam mais legítimos aos olhos da opinião pública – uma evolução da antiga estratégia de *lobby* estatal, na visão de Falkner (2003).

O segundo é justamente o papel de vanguarda que (parte do) setor empresarial intenciona delegar sobre si. Alguns exemplos poderiam ser dados para defender essa postura, mas pela concisão me atenho mais atentamente a dois: a participação do setor durante a Rio+20 e as atuais discussões sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A Rio+20 foi um marco para o setor empresarial por muitos motivos. Uma constatação feita por muitas associações e conselhos empresariais durante a preparação do evento era justamente no protagonismo que o setor recebeu para o evento, em especial se comparado ao papel de grande “vilão ambiental” no evento de vinte anos antes – “de todos os setores sociais, o empresarial foi o que mais evoluiu nesses últimos anos. De vilãs, atacadas impiedosamente pelo movimento ambientalista na Rio 92, as empresas posicionam-se com a possibilidade de se tornarem protagonistas no processo de construção do novo modelo de desenvolvimento” (Grossi, 2012). De fato, o tema principal do evento – Economia Verde – era, em si, um chamado para a atuação do setor empresarial.

Ainda que muito possa ser debatido entre a distância do texto para a ação prática, não é necessário pontuar a importância simbólica de documentos representativos e de vanguarda em temática tão complexa como o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o quadro de comparação entre a força do texto do que era o rascunho de *O Futuro que Queremos*³ e o texto do *Vision 2050*⁴ – sendo o segundo 4 anos mais novo que o primeiro – é interessante pelo argumento aqui exposto. Não que o texto do *Vision* apresentasse, quando de seu lançamento, pensamentos absolutamente inovadores e revolucionários; mas a presença desses em um texto produzido e defendido justamente por aquelas que outrora eram apontadas como principais culpadas dos problemas inseridos na governança discutida nesse artigo é representativo.

3 Título da resolução final da Rio+20

4 Documento construído pelo World Business Council for Sustainable Development e suas mais de 200 empresas multinacionais, além de outros especialistas de mais de 20 países

Tabela 1. Comparação entre “O Futuro que Queremos” e “Vision 2050”

O Futuro que Queremos (“Draft”) (2012)	Vision 2050 (2008)
“Nós clamamos por um sistema de comércio mais transparente e aberto e, onde apropriado, práticas que contribuem para a estabilidade de preços de alimentos e mercados domésticos”	“Os esforços para promover um comércio agrícola mais livre e justo são bem-sucedidos, e os subsídios agrícolas são eliminados.”
“Nós enalteçemos a importância crítica de recursos hídricos para o desenvolvimento sustentável, incluindo a erradicação de pobreza e fome, saúde pública, segurança alimentar, hidrelétricas, agricultura e desenvolvimento rural.”	“O gerenciamento de águas servidas e de água de chuva é aperfeiçoado para aumentar o nível de agricultura alimentada pela chuva e reduzir a necessidade de irrigação. O manejo de florestas adjacentes e de bacias hidrográficas florestadas para o fornecimento de água para culturas ocorre juntamente com práticas agronômicas.”
“...prover acesso universal a um nível mínimo básico de serviços energéticos modernos tanto para consumo quanto produção em 2030; melhorar a eficiência energética em todos os níveis almejando a dobrar a taxa de melhoria em 2030; dobrar a porcentagem de energias renováveis em âmbito global em 2030...”	“Tarefas [para a temática de energia]: - Consenso internacional sobre a gestão eficaz de emissões de gases de efeito estufa - Preço global do carbono - Políticas eficazes para diminuir os custos de produção de energia elétrica renovável e aumentar a eficiência de outras formas de produção - Incentivos e medidas de informações para impulsionar ganhos de eficiência energética pelo lado da demanda - Demonstração, implantação e aceitação suficientes e seguras de tecnologias promissoras, como CAC e nuclear”
“Nós acordamos em promover a educação para o desenvolvimento sustentável além de (...) 2014, para educar uma nova geração de estudantes valores, disciplinas-chave e abordagens holísticas e multidisciplinares na promoção do desenvolvimento sustentável.”	“Uma grande rede global, local e intergeracional conectará as pessoas umas com as outras e todas com o planeta. Nas escolas, as pessoas aprenderão, mais sobre a relevância do bom funcionamento dos ecossistemas e da sociedade, como também terão aulas de cidadania global e local. Elas desenvolverão a compreensão da importância da resiliência e de ter uma mentalidade voltada para o futuro, além do entendimento de sistemas, complexidades e riscos, e de como se adaptar a um mundo em constante mudança.”
“Nós também reconhecemos que oportunidades significativas para criação de empregos podem estar disponíveis mediante investimentos em trabalhos públicos de restauração e aumento do capital natural, terras sustentáveis e práticas de manejo hídrico, agricultura familiar e ecológica, sistemas de produção orgânico, gerenciamento sustentável de florestas, uso racional da biodiversidade para propósitos econômicos e novos mercados ligados a fontes de energia renováveis e não-convencionais.”	“As empresas descobrem oportunidades e maneiras de contribuir nesse ambiente em transformação. As companhias globais encontram novas formas de alcançar milhões de pessoas anteriormente excluídas do mercado. Além dos modelos de investimento tradicionais, as empresas implantam estruturas de parceria para trabalhar com diversas comunidades, desenvolvendo o comércio e beneficiando-se de novas ideias e percepções locais. Em parceria com governos e organizações internacionais, oferecem programas de e-learning que ensinam habilidades técnicas e de trabalho. Conceitos de trabalho mais amplos e mais flexíveis, bem como a mobilidade virtual, proporcionam às pessoas e às empresas opções e condições de emprego diferentes.”

A Tabela 1 demonstra a influência direta que o texto teve por esse documento de exemplo – o primeiro dentre outros tantos lançados à época para a

conferência, exprimindo a proatividade empresarial, a despeito das análises críticas previamente citadas. Ainda que outros pontos possam ser levantados – como a distância em entre o que é necessário ser realizado e o que é defendido pelas empresas –, a mera vontade política de atuação voluntária por enormes multinacionais que lideram seus mercados é por demais significativo para ser ignorado.

De fato, observando o atual posicionamento do World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), nota-se a sua propensão em assumir tal papel de “vanguarda da sustentabilidade”. Um exemplo claro desse posicionamento é o debate acerca dos relatórios de sustentabilidade/integrados⁵, catalisado no processo da Rio+20. Inicialmente posicionados no parágrafo 47 do rascunho inicial d’*O Futuro que Queremos*, o texto sobre relatórios objetivava incentivar a adoção dos documentos, de forma periódica, pelas empresas. Tendo sido eliminada no texto final, formou-se, ao longo da conferência, um grupo *ad hoc* autointitulado de “Grupo dos Amigos do Parágrafo 47”, composto, em sua criação, por Brasil, Dinamarca, África do Sul, França, e apoiados por outras organizações não-estatais, como o próprio WBCSD.

Mesmo dentro do grupo há divergências quanto ao nível de exigência desse instrumento, e eis o ponto de inflexão e diferenciação dos dois grupos: enquanto a grande maioria dos países tão somente defende mero apoio à publicação desses relatórios, o setor empresarial defende que sua obrigatoriedade a grandes empresas e/ou de capital aberto (CEBDS, 2012). Além disso, o atual presidente do WBCSD, Peter Bakker, tem nos relatórios integrados uma das principais metas para a instituição: defende de forma explícita que, até 2020, todas as grandes empresas devem publicar seus relatórios integrados de forma periódica. Inclusive articulando para que esse ponto esteja presente nos futuros Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, atualmente em discussão em diversos fóruns ligados às Nações Unidas.

5 Relatórios de sustentabilidade são publicações periódicas (tentativamente, anuais) que descrevem indicadores e particularidades de organizações (em sua maioria, empresas, mas também governos e terceiro setor) no que tange a seu trato sócio-econômico-ambiental, sendo, hoje, a *Global Reporting Initiative* o modelo padrão de organização desses relatórios. Relatórios integrados seria o passo seguinte, em que tais organizações juntariam as informações do relatório de sustentabilidade as já existentes em seus relatórios financeiros tal que emitissem um documento único, público, abrangente e que houvesse interlocução entre os dados de ambos (objetivando, por exemplo, a incorporação de externalidades sócio-ambientais no balanço financeiro).

Ao mesmo tempo que há tal demonstração de protagonismo (ainda que incipiente do setor), o mesmo já ganha reconhecimento por parte do corpo diplomático. Durante as últimas conferências climáticas, é possível ouvir de representantes de delegações (inclusive a brasileira) que a presença de atores não-governamentais, em especial o setor empresarial, se faz cada dia mais vital para que se vislumbre algum sucesso nas negociações. Dentre as empresas, já se tem a noção de que determinados setores ou empresas com maior engajamento e liderança em debates ambientais são vitais para que liderem, pelo exemplo e força inerente que têm, um processo mais engajado de participação nas conferências.

De fato, durante a última rodada de negociações, em Doha, a delegação brasileira publicamente expressou esse interesse em engajar setores não-estatais para o atual diálogo da Plataforma Durban (ADP)⁶, “ênfatizando o ‘enorme potencial’ de iniciativa subnacionais e encorajando o envolvimento de outros *stakeholders* no trabalho da ADP” (IISD, 2012). A dúvida que resta é como se daria tal participação de forma efetiva, que realmente possa auxiliar no processo, a despeito dos já citados problema de legitimidade, representatividade e responsividade do setor empresarial.

Como possível resposta, o próprio WBCSD é um exemplo interessantíssimo de articulação norte-sul e sul-sul, de âmbito não-estatal, em prol da governança ambiental global. Como já mencionado anteriormente, Andrade (2009) defende que a articulação empresarial sem a presença (ou com diminuta intervenção) estatal não só é possível para criação e fomento de uma estrutura de governança para a temática, como apresenta vantagens interessantes. Elaboro esse pensamento na próxima seção.

5. A COOPERAÇÃO SEM DIVISÕES DO SETOR EMPRESARIAL

Desnecessário citar o mundo globalizado do século XXI, a velocidade das transações, onipresença das corporações multinacionais e a complexidade das relações econômicas, políticas, sociais e, é claro, ambientais, sobremaneira aprofundadas nessa primeira década do século. Contudo, como já explicitado

6 A Plataforma Durban, planejada durante a COP-17, nesta cidade sul-africana, é o atual plano de negociações, com data-limite em 2015, que objetiva planejar e acordar com um novo protocolo mais abrangente e ambicioso, que substituirá o Protocolo de Quioto pós-2020.

anteriormente, posição diferenciada para esse setor se dá justamente em questões sócio-econômico-ambientais por meio de articulações de ONGs e outras instituições, quando o enfoque principal da atuação – e da própria mobilização conjunta – é o avanço na sustentabilidade.

Wilkison e Mangalagiu (2012) argumentam que trabalhos prospectivos (como no já citado *Vision 2050*) de longo prazo executados pelo setor empresarial tem a consequência de pavimentar o próprio rumo que o futuro vem a acontecer, sendo que as ações daí advindas assumem uma “instância ativista” por conta do quão pioneiras se tornam. Ou seja, a visão de futuro que essas têm em seus planejamentos individualmente se soma quando de uma necessária coordenação, culminando em um cenário ao mesmo tempo propício aos negócios e que respeita os limites do planeta.

Essa “visão compartilhada” do setor teria, assim, duas características fundamentais: a primeira é de pautar, de fato, suas ações, prospectando um caminho ao qual devem trilhar, admitindo necessárias mudanças próprias e, ao mesmo tempo, exigindo um cenário ótimo atual para que os objetivos postos possam ser alcançados. A partir do momento em que o setor concorda em concessões de curto prazo em prol de barganha de negociações com entidades estatais – seja via *best cases* individuais ou mesmo metas coletivas de empresas ou setores –, já há moeda de troca tal que possa justificar sua participação nas escolhas dos governos quando colocam em audiência pública seus planos. Mais do que isso, há também um cenário em que essa participação empresarial ganha maior legitimidade perante os outros atores não-estatais, que enxergam nos primeiros parceiros realmente intencionados em cooperar em prol de um objetivo comum, com grandes ganhos sócio-ambientais.

A segunda característica é de ser eminentemente internacional, muito além de particularismos e protecionismos nacionais ou regionais. Como mencionado há pouco, o exemplo do WBCSD é bastante significativo: não só sua composição de associados é extremamente variada (ainda que majoritariamente ainda centrada no norte), como demonstra a Figura 4, como sua rede acaba por abranger países de todos os continentes, desenvolvidos ou em desenvolvimento (Figura 5). Ao se perceber que todos – associados e rede – participaram de forma significativa na confecção do documento e, em maior ou menor escala, nele se pautam para estratégias em sustentabilidade e em ações empresariais como um todo, nota-se, de fato, um internacionalismo latente nesta visão compartilhada.

Figura 4. Empresas associadas ao WBCSD por país

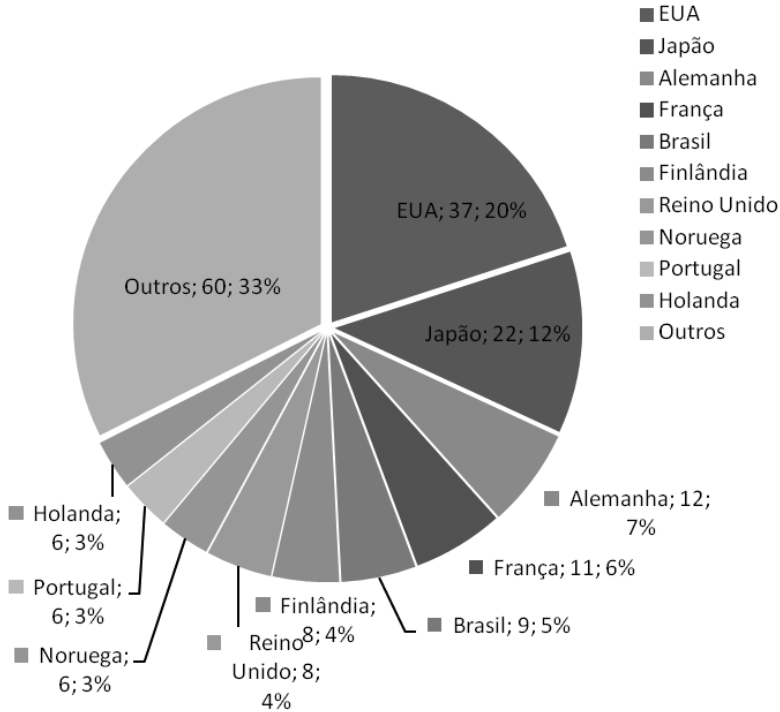
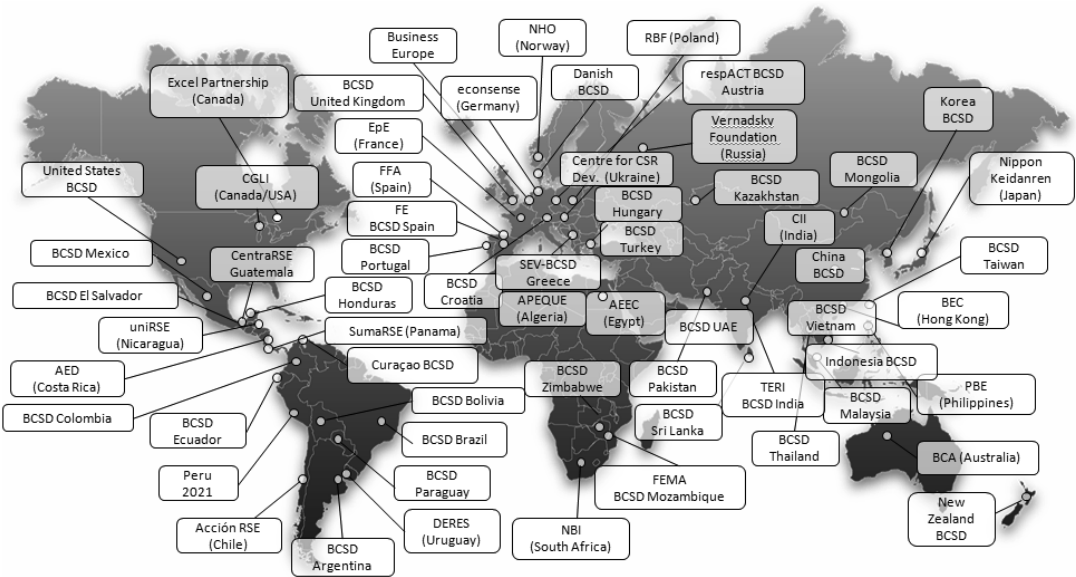


Figura 5. Rede do WBCSD



O ponto a se reforçar é, portanto, a maior necessidade de troca de informações entre as partes, em especial entre atores empresariais de países em desenvolvimento e desenvolvidos. Diversos exemplos de iniciativas empresariais já são replicadas em outros países – variando de soluções a ferramentas ou mesmo aplicações práticas de ativismo em políticas públicas – e, de acordo com a devida adaptação às particularidades de cada país, podem se multiplicar e a elas dar escala. Voltando ao exemplo do próprio *Vision 2050*, diversas adaptações do documento foram feitas inspiradas no modelo inicial, sendo que pelo menos outros cinco países já têm hoje suas versões nacionais da publicação.

Esse esforço, não só da adaptação, mas principalmente da integração entre as partes, entre os principais líderes de negócios de cada país, colaborando em uma rede com objetivos similares e realmente globais, é uma amostra dessa governança ambiental não-estatal. A diferença dessa ação ao resultado político prático, contudo, é a ponte a ser atravessada, o caminho no qual o setor empresarial poderia liderar seus respectivos Estados a movimentarem-se adiante, em prol de um futuro comum que de fato se queira.

Não só isso, mas a própria interação norte-sul e sul-sul entre os setores empresariais desses países se consolida de forma definitiva. Diversas iniciativas empresariais globais (com apoio de ONGs internacionais renomadas) promovem integração nesse sentido. Um exemplo clássico é a disseminação da ferramenta *GHG Protocol*, construída pelo World Resource Institute e pelo WBCSD e, hoje, não só padrão internacional de medição de emissão de gases de efeito estufa (tanto ao setor empresarial, quanto para outras instituições, inclusive governos subnacionais), mas influência direta nas políticas públicas de diversos países ao redor do mundo.

O caso do *GHG Protocol*, inicialmente pensado como uma maneira mais simples, eficiente e comparável de emissão desses gases, é bem significativo por ter juntado a abordagem prática do setor empresarial com o interessante discurso da mensuração apolítica e de (mais) fácil entendimento. Não à toa, a própria *International Standards Organization* (ISO) já utiliza as definições da ferramenta nas normas sobre o tema apresentadas, tornando, portanto, a proatividade do setor em realidade política – inclusive, em possíveis futuras barreiras comerciais técnicas por elas justificadas, como no caso da tentativa taxa europeia de carbono para aviação de 2012.

Ainda que este exemplo esteja longe do ideal de integração defendido nessa seção, é significativo por ter sido pioneiro no trato de taxas de carbono em

nível internacional. Sendo essa uma das soluções hoje, bastante debatida em países desenvolvidos, a taxa de carbono⁷, a despeito de suas críticas, pode ser uma solução viável a atualmente insolucionável questão das mudanças climáticas. E uma solução possível tão somente por uma metodologia que parte do setor empresarial e influencia tais políticas públicas, nacionais e internacionais.

Outro exemplo de influência real da ferramenta é na consolidação de mercados de carbono de *cap and trade*⁸. Ainda que diversas críticas sobre “exportação da poluição” ou mesmo sobre a ineficácia desses mecanismos dentro do Protocolo de Quioto (ante os atuais baixíssimos preços praticados), sejam repetidos, o que se observa é a proliferação desses mercados subnacionalmente (como na Nova Zelândia, China e EUA) e a tentativa constante de reavivamento dos existentes, em especial na União Europeia.

Os mercados acabam sendo outro exemplo não só de fomento dessa governança ambiental não-estatal, mas de necessária integração do setor tendo em vista um objetivo comum. A partir de regras claras, metodologias adequadas e monitoramento efetivo dos atores envolvidos, é possível que os mecanismos desse mercado atuem de forma a garantir que o total líquido de emissão de gases de efeito estufa seja sensivelmente diminuído pelos atores presentes nesse esquema, possibilitando real cenário de mitigação efetiva. Além disso, possibilitam possibilidade de negócios constantes, em especial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ante as demandas criadas por esse novo mercado.

6. CONCLUSÕES

Ao se apresentar um problema eminentemente pós-moderno, como o são as questões ambientais internacionais, apresentar soluções modernas, como a diplomacia estatal que vem sendo realizada desde o século XVII, não conseguem ir ao ponto necessário para sua real solução. Carece profundidade na visão, na

7 Precificando, por exemplo, a intensidade carbônica de determinado produto ou serviço mediante o que se emitiu para produção do mesmo, ou mesmo em todo ciclo de vida, objetivando a substituição de processos ineficientes e combustíveis fósseis a partir desse incentivo às suas alternativas.

8 Em termos gerais, a partir da imposição de tetos (*caps*) de emissão de determinado país/ indústria, estabelece-se um mercado em que aqueles que não atingiram esse teto podem vender seus excedentes a preço de mercado.

análise de causa e consequência e, principalmente, de se criar condições tais que equilibrem de forma efetiva as vontades individuais e coletivas. Mais que isso, falta que essas vontades apresentadas sejam, de fato, a soma dos interesses internos daqueles que os representa, e não apenas parte de uma estratégia individual e descolada de um governo.

Ao se defender, portanto, a maior interação desse setor empresarial de visão compartilhada e verdadeiramente focado nas soluções dos problemas citadas, como no recorrente exemplo das mudanças climáticas aqui comentado, objetiva-se um olhar diferenciado, mais funcionalista, a questões, hoje, meramente políticas.

Nesse texto, quis mostrar que as atuais discussões ambientais internacionais estão estagnadas ou pouco avançam por haver um *gap* de representação legítima da sociedade civil nos debates, em especial do setor empresarial. Além disso, defendi que esse setor tem demonstrado nos últimos anos mudança significativa no seu trato ambiental, chegando, inclusive, a liderar alguns processos, escrevendo (ou auxiliando decisivamente na escrita de) padrões internacionais, posteriormente legitimados e adotados por atores estatais.

Considerando algumas fraquezas de meu argumento desde já, exponho que o “setor empresarial” aqui demonstrado é, na grande maioria dos casos, ainda um pequeno nicho em um universo muito maior; em sua maioria, é representado por grandes corporações, líderes em seu segmento, que não só perceberam a relação simbiótica de seus negócios com o ambiente sócio-ambiental em que estão envolvidos, mas que também tem recursos disponíveis para patrocinar, primeiramente, sua própria mudança e, posteriormente, de seus iguais e da sociedade.

Ainda que essa fraqueza tenha, sim, que ser considerada, permaneço na defesa do uso de “setor empresarial” por dois motivos principais: primeiramente, pela não necessidade de consenso ao se falar por esse setor. Mesmo na formulação do supracitado *Vision 2050*, nem todas as empresas que participaram de seu processo de construção chegaram a acordar com seu texto final integral; o que não diminui seu significado principal. A representação empresarial nos BINGOs é outro exemplo claro nesse sentido: em sua maioria, empresas líderes, preocupadas com o debate posto, mas sem perder o foco de defesa de interesse do setor.

O segundo ponto, derivado do primeiro, é o fortalecimento de movimentação do uso do termo dessa forma *justamente* por não haver neces-

sidade de consenso. Indo em consonância com o já dito anteriormente no texto, a possibilidade real de que algumas empresas (ou mesmos setores) líderes possam influenciar positivamente no processo, avançando-o, é uma grande força ao mesmo. É a partir desses que se destacam que se possibilita a grande “vanguarda da sustentabilidade” mencionada: instituições com a preocupação de ONGs, a influência dos Estados e o capital que possibilita a ação prática.

Ainda que possa, nesse descolamento, haver qualquer tipo de tensão dentro do setor empresarial – algo, de fato, extremamente comum –, a presença de atores nesse sentido *dentro* de um dos setores anteriormente mais criticados pela inação e o “mau lobby” historicamente realizado torna-se uma justificativa moral constante para que os competidores destes tenham que, nas palavras de Fábio Barbosa, ser compelidos às mudanças pela coerção. Coerção essa de um mundo globalizado, em que o fornecedor mais e mais está atento a identidade e reputação construídas pelas marcas, e em que o risco sócio-ambiental perpassa o mero risco físico a operação dos negócios, mas pode vir a se tornar um risco à credibilidade do seu próprio negócio (como em casos de trabalho escravo ou de grande desastre ambiental).

Ou seja, o setor empresarial – esse setor empresarial de vanguarda – percebeu que o “dar e receber” descrito por Zukang vai muito além da mera negociação internacional, tendo incorporado em sua realidade. O próximo passo é dar escala a tal concepção.

FERNANDO MALTA é assessor de Relações Internacionais do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, onde trabalha com temas de Engenharia Urbana e Ambiental, gestão do meio ambiente e Relações Internacionais. As opiniões aqui expressas são de total e exclusiva responsabilidade de seu autor.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. Participação do setor privado na governança ambiental global: evolução, contribuições e obstáculos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 2009.
- BÄCKSTRAND, K. Multi-stakeholder partnership for sustainable development. *European Environment*, v. 16, p. 290-306, 2006.
- BRUNO, K. *Greenwash+10*. Califórnia: CorpWatch, 2002.
- CEBDS. CEBDS propõe obrigatoriedade para relatórios de sustentabilidade. Disponível em: <http://cebds.org.br/cebds-relatoriosdesustentabilidade/>. Acesso em: 10 mar. 2012
- CAMPBELL, D. After Doha: What Has Climate Change Policy Accomplished? *Journal of Environmental Law*, v. 25, n. 1, p. 125-136, 2013.
- FALKNER, R. Private environmental governance and international relations. *Global Environmental Politics*, v.3, n.2, p. 72-87, 2003.
- FDC. *Estágio da Sustentabilidade das Empresas Brasileiras 2012*. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2012.
- FÓRUM Clima. *Carta Aberta ao Brasil*. 2009. Disponível em <http://forumempresarialpeloclima.org.br/o-forum/carta-aberta-ao-brasil/>. Acesso em 10 de janeiro de 2013.
- LANCHBERY, J., VICTOR, D. The role of Science in the global climate negotiations. In: PARMANN, B. *Green Globe Yearbook*. Oxford: Oxford University, 1995
- GROSSI, M. Rio+20: já sabemos o que deve ser feito. *Época*, 12 jul. 2012.
- HALE, T. MAUZERALL, D. Thinking globally and acting locally. *Journal of Environment Development*, v. 13, n. 3, p. 220-239, 2004.
- HANSSEN, L., ROUWETTE, E., KATWIJK, M. (2009). The role of ecological science in environmental policy making: from a pacification toward a facilitation strategy. *Ecology and Society*, v. 14, n. 1, 2009.
- HARRIS, D. The Politicization of Climate Change. *Political Science Theses*. Paper 49. 2012.
- HUFFINGTON Post. HuffPost Green, 2012. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/2012/11/30/christiana-figueres-un_n_2217056.html#slide=1211729. Acesso em 01 mar. 2013.
- IISD. *Earth Negotiation Bulletin*, Doha , 2012. Disponível em <http://www.iisd.ca/climate/cop18/enb/>. Acesso em 02 fev. 2013.
- KASA, S. The Second-Image Reversed and Climate Policy: How International Influences Helped Changing Brazil's Positions on Climate Change. *Sustainability*, v. 5, p. 1049-1066, 2013.
- KÜPÇÜ, M. Society, participation and engagement. In: AYRE, G. *Governance for Sustainable Development*. Londres: Earthscan, 2005.

MCGREGOR, I. Disenfranchisement of Countries and Civil Society at COP-15 in Copenhagen. *Global Environmental Politics*, v. 11, n.1, p. 1-7, 2011.

MIRVIS, P., GOOGINS, B. Stages of Corporate Citizenship. *California Management Review*, v. 48, n. 2, p. 104-126, 2006.

NAJAM, A., PAPA, M., & TAIYAB, N. *Global environmental governance*. Winnipeg: IDDRI, 2006.

ONU. *The Future We Want*, 2012. Disponível em: <http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>. Acesso em 10 mar 2013.

_____. *UN News Centre*. 19 jun. 2012. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42278#.UWsjtLWkpRQ>. Acesso em 10 mar 2013.

PNUMA. *Crucial Crossroads*. 2007. Disponível em <http://new.unep.org/PDF/OurPlanet/2007/sept/EN/ARTICLE7.pdf>. Acesso em 02 fev. 2012.

PORTER, G., BROWN, J. *Global Environmental Politics*. Boulder: Westview Press, 1996.

STEVENSON, H., DRYZEK, John. The legitimacy of multilateral climate governance: a deliberative democratic approach. *Critical Policy Studies*, v. 6, n. 1, p. 1-18, 2012.

VIOLA, E. *Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2010.

WILKISON, A., MANGALAGIU, D. Learning with futures to realise progress towards sustainability: The WBCSD Vision 2050 Initiative. *Futures*, v. 44, n. 4, p. 372-384, 2012.