

Para além do mito: Condições para a construção de uma liderança realista do Brasil na arena global do desenvolvimento sustentável de baixo carbono

EDUARDO VIOLA
MATÍAS FRANCHINI

INTRODUÇÃO

■ Em 2009, Brasil deixou de ser em um país bloqueador na política internacional da mudança climática, ao propor um compromisso voluntário de redução de trajetória de emissões relativamente ambicioso – entre os países não anexo 1 – para 2020, no marco do Acordo de Copenhague da Convenção de clima da ONU (CQNUMC). Para além do discurso, o Brasil sustentava essa promessa na sanção de uma lei de mudança climática e, sobre tudo, no sucesso do plano de controle de desmatamento da Amazônia, que desde 2005 estava reduzindo drasticamente a produção de GEEs (Gases de Efeito Estufa). Como esses desenvolvimentos, o país se colocava na vanguarda dos grandes emergentes – China, Índia, Rússia, África do Sul – e dos vizinhos da América Latina – particularmente o México – no esforço global por mitigar a mudança do clima.

No entanto, esse papel de destaque não duraria muito, e a partir de 2011, o Brasil reverteria drasticamente a situação, exibindo em 2016 um retrocesso visível, tanto em relação a se mesmo quanto em relação aos outros países.

Domesticamente, o ritmo de queda do desmatamento se desacelerou e o governo se acomodou a um novo status quo de aproximadamente 5.000km² de floresta amazônica desmatada por ano, número aberrante para uma democracia consolidada. Paralelamente, a matriz energética se tornou mais intensiva em carbono, pelo crescimento do consumo e produção de combustíveis fósseis –

particularmente o petróleo – somado às dificuldades das grandes hidroelétricas, e a estagnação do etanol. Em termos de política, o governo pouco avançou com a Política Nacional de Mudanças Climáticas estabelecida em 2010 e acentuou sua posição conservadora e pouco cooperativa nas negociações da Convenção de Clima.

Como contrapartida, alguns dos países que no período 2006-2011 tinham sido mais conservadores que o Brasil o superaram nos seguintes cinco anos, basicamente por terem entrado na nova fronteira da mitigação global: as energias renováveis não tradicionais – eólica e solar. Assim, grandes emergentes como a China e alguns vizinhos latino-americanos como a Costa Rica, Chile, Uruguai e o México, estabeleceram e executaram metas de substituição de energia fóssil por renovável, tendo impactos positivos nas matrizes energéticas.

Entretanto, o Brasil continuou se ufanando do seu sucesso na área ambiental, declarando ao mundo que era uma economia de baixo carbono, ficando assim preso de uma narrativa obsoleta que apresentava o mito do país como potência ambiental pelo único fato de ter controlado – parcialmente – o desmatamento. Isso não significa que o controle do desmatamento tenha sido um esforço banal da sociedade brasileira, mas que ele deveria ser a base de qualquer compromisso do país na área da sustentabilidade, e não o objetivo. Ao mesmo tempo, o mito do Brasil como potência ambiental convergia e alimentava o mito geral do período: O país tinha se tornado um líder nos assuntos globais.

Nessa consolidação das tendências conservadoras o Brasil também ficou preso de certos alinhamentos políticos rígidos e pouco inclinados à cooperação, como o G-77, o BASIC e, o eixo bolivariano/kirchnerista na América Latina. Como resultado, a política externa do Brasil operou como um obstáculo para a construção da governança dos grandes temas ambientais – fronteiras planetárias.

Essas tendências negativas minaram qualquer possibilidade do Brasil se tornar uma liderança positiva na arena internacional do desenvolvimento sustentável de baixo carbono e, como consequência, de desenvolver um papel global mais cooperativo como agente das Relações Internacionais, marcadas pelas exigências do Antropoceno.

Nesse capítulo, discutiremos em primeiro lugar as bases da degradação da posição brasileira na política internacional da sustentabilidade, problematizando o mito do país como potência ambiental.

Em segundo lugar, argumentaremos que o caminho para uma liderança internacional sólida do Brasil radica em dois grandes movimentos domésticos: a

revolução das energias eólica e solar e a transição da Amazônia do século XIX para o século XXI, isto é, do desmatamento para a quarta revolução industrial.

Finalmente, sugeriremos algumas medidas de política externa imediatas para iniciar a construção dessa liderança, sob o argumento de que o Brasil deve se tornar o porta-voz do Antropoceno entre os grandes países emergentes, abandonando a tradição de alianças e discursos sulistas rígidos. Esse movimento reformista do Brasil se torna necessário na atual conjuntura internacional, para tentar moderar o impacto altamente negativo da eleição de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos com maioria republicana em ambas as a Câmara de Representantes e o Senado. Mas também se torna limitado, já que as perspectivas da agenda da sustentabilidade de baixo carbono no sistema internacional tenderão a se degradar, assim como qualquer tentativa de liderança efetiva na matéria, de parte de qualquer ator. Assim, o Brasil pode se encontrar em uma situação similar à do ano 2001, quando assumiu uma posição cooperativa de articulação com a UE, frente ao retiro da administração do Presidente George W. Bush do Protocolo de Kyoto.

Essa nova estratégia de política externa deverá ter quatro elementos principais: uma aliança global com as potências reformistas e moderadas do sistema – União Europeia, Canadá, México, AILAC e potencialmente a China – como contraponto das posições conservadoras da administração Trump; uma aliança com a China no âmbito do BASIC para conter as inclinações conservadoras da Índia; uma aliança hemisférica com as democracias americanas mais reformistas –, Canadá, México, Chile, Colômbia, Costa Rica – e; uma estratégia sul-americana de sustentabilidade de baixo carbono, com o Mercosul e o OTCA como âmbitos de ação preferidos.

Como dado do cenário, destacamos não apenas a profunda crise que o país atravessa, mas o impacto da Operação Lava-Jato, o mais vasto e profundo processo de investigação anticorrupção desenvolvido na história das democracias. Se ela se consolida como vetor de crescimento da regra da lei no país, os impactos sobre uma eventual liderança internacional do Brasil seriam muito visíveis e positivos.

Com esses objetivos, o capítulo é organizado da seguinte forma: uma primeira parte que discute o Brasil como potência ambiental subdesenvolvida no marco do Antropoceno; uma segunda parte que analisa o impacto negativo da política externa das administrações do PT sobre a liderança do país e; uma terceira que destaca os movimentos – internacionais e domésticos – que o Brasil deveria fazer para construir uma liderança sustentável.

PARTE I: BRASIL NA GOVERNANÇA DO ANTROPOCENO: POTÊNCIA AMBIENTAL SUBDESENVOLVIDA

I.1 O Antropoceno como marco das Relações Internacionais do Século XXI

■ Durante os últimos onze mil anos a Terra se manteve dentro do domínio estável do Holoceno, isto é, certos parâmetros biogeoquímicos e atmosféricos oscilando dentro de um espaço relativamente pequeno: gerando principalmente condições climáticas (temperatura, precipitações, extremos climáticos) benignas e estáveis em muitas regiões do planeta após a última era glacial. Essa estabilidade permitiu o desenvolvimento e florescimento da civilização humana (LYNAS, 2012).

No entanto, a partir da primeira revolução industrial, as nossas próprias ações (aumento de população, consumo massivo de recursos naturais, pressão sobre ecossistemas, etc.) estão efetivamente colocando uma série de processos centrais do sistema terrestre fora dos parâmetros de oscilação estável. Essa alteração marca a transição do Holoceno para uma nova era: o Antropoceno (CRUTZEN, 2011; ROCKSTRÖM et al, 2009). Como afirmam Viola e Basso (2016:12)

O fim do século XX e início do século XXI são palco de uma transformação sem precedente na história: inaugurou-se o Antropoceno, nova época geológica e humana em que o meio ambiente deixa de ser estável, mero pano de fundo dos dramas humanos, para tornar-se instável, questão central nas preocupações humanas, especialmente em relação à sobrevivência no longo prazo. Mitigar a instabilidade ambiental é bem comum global; requer concertação internacional com cessão parcial da soberania dos Estados em prol de uma governança global mais efetiva.

Considerando essa situação, a ciência avançou na identificação de fronteiras planetárias dentro das quais a humanidade poderia operar de forma segura em referencia ao funcionamento do sistema terrestre. A ideia de fronteiras planetárias aparece como uma nova forma de abordar a questão da sustentabilidade, não já de forma isolada e localizada (análises setoriais de limites ao crescimento e minimização de externalidades negativas) como a abordagem ambiental clássica, mas de forma global, sistêmica.

A administração dessas fronteiras planetárias implica um desafio profundo para a governança em todos os níveis. A governança global aparece especialmente exigida, na medida em que os limiares planetários se tornam *global commons*,

embora de diversa espécie. Os bens comuns globais demandam soluções administradas, isto é, o envolvimento da maioria das partes para ter uma solução eficaz e eficiente, de forma que definir e proteger um espaço de operação seguro para a humanidade é impossível sem elevados níveis de cooperação internacional.

O fim da estabilidade ambiental significa que conceitos de ameaça e segurança precisam ser atualizados. Maior ameaça à segurança sistêmica tende a ser, cada vez mais, a ultrapassagem dos limites planetários, não as guerras no centro do sistema como foi até o século XX, dada a improbabilidade de uma guerra sistêmica neste início do século XXI. (...) Por isso, também o conceito de interesse nacional precisa ser atualizado: dado que para mitigar mudanças tão significativas no sistema planetário é essencial alcançar cooperação que vá além do mínimo denominador comum, é necessário aprofundar a governança global, o que implica cessão de soberania em favor de acordos intergovernamentais mais robustos (VIOLA e BASSO, 2016:1).

Mas essa cooperação se enfrenta a um obstáculo central, a disrupção do sistema terrestre é incremental (combinando processos rápidos e lentos) e seus efeitos mais evidentes estão localizados em uma escala temporal ampla. No entanto, a humanidade apenas reage a ameaças imediatas muito tangíveis ou à imoralidade extrema e como consequência, as instituições sociais estão criadas e funcionam dentro do horizonte do curto prazo. O fundamento do desenvolvimento sustentável – definido cada vez mais em referência a um espaço de operação segura para a humanidade – é o longo prazo.

A mudança climática aparece como a fronteira planetária cuja governança se torna mais urgente, premissa justificada na enorme acumulação de evidências científicas sobre seus impactos potenciais e a aceleração de fenômenos climáticos extremos na última década. A comunidade internacional tem reagido de forma tímida ao desafio, e mesmo considerando o esforço negociador feito para assinar o Acordo de Paris em finais de 2015, os compromissos tomados pelos países no seu marco são largamente insuficientes para atingir a meta de 2°C, e muito menos a meta de 1,5 graus que é praticamente impossível. O futuro do acordo – e da estabilidade do sistema climático – dependerá no nível de ambição e implementação dos compromissos que os países manifestem, particularmente os mais importantes em termos de economia e emissões (Franchini, 2016).

Nesse marco, a eleição do Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos é um dado muito negativo, já que significará o final da tentativa de liderança americana esboçada durante a Presidência de Barack Obama, limitando

seriamente as perspectivas da cooperação global na área da mudança do clima (Victor, 2016). Em convergência com o mainstream do Partido Republicano – que controlará o Congresso durante 2017-2018 – Trump tem negado a existência do fenômeno da mudança climática e tem qualificado as políticas de descarbonização da administração Obama como nocivos para a economia dos EUA. Até que ponto a nova posição do governo americano impactará o futuro do Acordo de Paris e a trajetória da descarbonização global é uma pergunta em aberto, mas não há quase dúvidas de que os efeitos serão negativos.

1.2 Brasil e o mito da potência ambiental global

■ Brasil é um dos agentes centrais da governança dos limites planetários, por seu capital ambiental físico, cujos dados são bem conhecidos: a) Estoque de carbono florestal mais importante do mundo¹; b) Maior estoque de biodiversidade do mundo; c) Maior reserva de terras agriculturáveis e *agrobusiness* mais competitivo do mundo; d) Terceiro maior estoque de água potável do mundo (após Rússia e Canadá); e) A produção de etanol mais eficiente do mundo, e a segunda em quantidade produzida (atrás dos EUA); f) A maior reserva de energia hidráulica no mundo, com capacidade para facilmente utilizá-la, por ter indústria globalmente competitiva nesse campo; g) grande potencial eólico e gigantesco solar fotovoltaico.

No entanto, em termos de capital ambiental social o Brasil é dos menos desenvolvidos entre as democracias consolidadas, fato que lhe impede assumir uma posição de liderança mais acorde com o seu capital físico. Com muito mais intensidade do que em outras democracias, a lógica do curto prazo governa as instituições políticas e econômicas brasileiras, e nesse processo o baixo nível educacional da população joga um papel fundamental. Nesse marco, o sistema político brasileiro é incapaz de agregar a extrema fragmentação de interesses setoriais imperante, e fica refém de objetivos táticos de curto prazo.

Em termos mais específicos, seis características da democracia brasileira conspiram contra um maior compromisso com a sustentabilidade de baixo carbono, as primeiras três são de caráter estrutural, e por tanto mais importantes e difíceis de mudar, as outras três são em boa medida expressão dessa estrutura:

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

- Sistema político extremamente fragmentado e pouco representativo. Sistema multipartidário altamente fragmentado, oligárquico e personalista. A existência de inúmeros poderes de vetos cruzados acaba mitigando ou esterilizando a construção de bens universais.
- Educação de baixa qualidade, ineficiente e atrasada. Essas condições favorecem o particularismo e não a procura por interesses universais que são mais complexos de perceber e assimilar.
- Organização burocrática estatal hipertrofiada, compartimentalizada, corrupta e ineficiente, cujo critério principal de organização e funcionamento não é o mérito, mas a distribuição de poder entre as forças políticas. No estamento burocrático a maioria dos funcionários não opera como servidor público, mas se serve da sociedade para seu próprio interesse, subvertendo os objetivos da função.
- Baixo investimento público em ciência e tecnologia, como proporção do PIB.
- Sistema tributário complexo, regressivo e ineficiente, com altíssima carga tributaria para uma economia de renda média. A falta de consistência interna – que eleva enormemente os custos de transação – do sistema responde ao fato de ser uma agregação de respostas de curto prazo estimuladas por diferentes conjunturas econômicas. O princípio geral que guia a cultura tributaria é atrasado, a extração de recursos da sociedade.
- Estagnação do gasto público ambiental e predomínio nas elites da necessidade de desenvolver infraestrutura convencional com baixíssima consciência da necessidade de desenvolver infraestrutura de baixo carbono.

Essa profunda inconsistência entre o capital físico e o capital social da ao Brasil o caráter de potência ambiental subdesenvolvida: a base material o coloca como grande “player”, mas a dinâmica social pouco comprometida com o bem comum universal e o longo prazo minam as possibilidades de influenciar com maior intensidade a governança das fronteiras planetárias.

Essa caracterização é diametralmente oposta à narrativa sustentada pelas administrações do PT na última década, que destacava o mito do Brasil como potência ambiental global. Fazendo ênfase no sucesso da redução do desmatamento na Amazônia, o Brasil chegou a se apresentar como uma economia de baixo carbono na COP 21 de Paris em finais de 2015.

No entanto, particularmente as administrações de Dilma Rousseff foram uma manifestação cabal das piores características da democracia brasileira, já que

privilegiaram o curto prazo e os interesses setoriais, sacrificando o bem-estar futuro por ganhos imediatos. Em termos concretos, isso significou a procura pelo crescimento económico de curto prazo e a qualquer custo com distribucionismo populista para garantir o poder do PT.

Essa forma de ver a economia e a política afetou negativamente a área de sustentabilidade de baixo carbono, particularmente em relação às energias renováveis não tradicionais, mas também em relação à proteção das massas florestais no país.

A energia eólica e sobre tudo a solar foram objeto de estímulos negativos, mesmo quando o Brasil partia com uma vantagem inicial em relação às outras economias, pela presença histórica da hidroeletricidade e o etanol na matriz energética. No entanto, essa tradição renovável em nada impactou o retrocesso observado particularmente nas administrações de Dilma Rousseff.

Como tinha acontecido na Presidência de Lula após a descoberta do pré-sal, a política energética brasileira foi definida pelo incentivo à produção e consumo de petróleo e derivados (Viola & Franchini, 2014). Na área das energias renováveis, a ação estatal privilegiou aos setores estabelecidos pré-mudança climática, como a hidro e o etanol. Em especial, a grande hidroelétrica – a aposta dos governos do PT nos grandes projetos do Rio Tapajós – está associada a uma das piores características da cultura política brasileira: a corrupção, o convívio e mútuos benefícios das empreiteiras e a classe política e, a pouca sensibilidade ambiental e social. Como resultado, as renováveis não tradicionais se mantiveram à margem das preferências das administrações do PT, inclusive na área de energia eólica, em que o destacado crescimento desde 2010 – mesmo sem ter um impacto sensível na matriz energética do país – obedeceu mais a questões de mercado que ao estímulo da política.

A diferença de outros países que sim avançaram nessa área – México, China, Uruguai – o Brasil não tem uma peça de legislação o um plano sólido que balize as metas e rumos da transição energética. Pelo contrario, os artigos da Lei de Mudança do Clima que estabeleciam a progressiva substituição dos combustíveis fósseis foram vetados pelo Presidente Lula em 2010. Apenas o INDC apresentado em dezembro de 2015 traz uma meta parcialmente convergente com a transição, mas ela não tem sustento no último Plano Decenal de Energia (PDE), nem sustento sociológico, na medida em que até os setores renováveis do etanol e a hidro são contrários à mudança da matriz energética. A situação é particularmente grave na área de energia solar fotovoltaica, em que o Brasil tem gigantescas potencialidades para aproveitar a queda sistemática do preço dessas iniciativas.

Assim, enquanto a economia política internacional da energia evoluía para as renováveis não tradicionais, o Brasil, a pesar de ter grande potencial, apenas avançou. O governo, no entanto, continuou enfatizando o valor das renováveis tradicionais no seu discurso, ignorando sua progressiva queda de importância para o futuro da sustentabilidade.

Em relação à proteção das florestas, as administrações do PT se acomodaram ao novo status quo do desmatamento da Amazônia – aproximadamente 5.000 km² ao ano para o período agosto 2011- julho 2015 – e não procuraram novos meios para aprofundar o processo de controle. Pelo contrário, a ação estatal foi menos intensa após os períodos de Marina Silva e Carlos Minc (Viola et al, 2013). Outrossim, dados preliminares mostram que o desmatamento no período agosto 2015-julho 2016 teria ultrapassado os 6000 Km², num contexto de extrema redução do orçamento federal dedicado ao controle do desmatamento.

Finalmente, para fechar esse segmento, é necessário destacar que a política macroeconômica dos governos Lula-Dilma em sintonia com as práticas políticas dominadas pela corrupção e os movimentos de expansão de poder primeiro, e supervivência política depois, criaram um ambiente em que a sustentabilidade de baixo carbono não tinha espaço. No entanto, a reação que essa lógica gerou – a agenda do impeachment – também não deixou lugar para essa agenda. A baixa performance da Rede Sustentabilidade nas eleições municipais de 2016 são uma amostra do reduzidíssimo espaço que o tópico da sustentabilidade ocupa atualmente na agenda pública do país.

PARTE 2: A POLÍTICA EXTERNA COMO OBSTÁCULO PARA A LIDERANÇA: IDEOLOGIA E O MITO DA POTÊNCIA GLOBAL NAS AGENDAS DE LULA E DILMA

■ A política externa dos governos do PT foi um dos elementos centrais que contribuiu para minar as possibilidades do país se tornar um líder na agenda da sustentabilidade de baixo carbono. O posicionamento do Brasil em questões como mudança do clima, biodiversidade e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi mais resultado de uma leitura ideológica do mundo e das alianças internacionais privilegiadas – G-77, BRICS, e o “Sul Global” – do que de uma análise equilibrada e pragmática dos interesses e possibilidades do país. No que resta desse segmento, apresentamos as linhas gerais da política externa das administrações Lula e Dilma, sua expressão nas arenas da sustentabilidade global, e os seus efeitos negativos sobre a liderança do país nessa área.

A política externa brasileira no período 2003-2016 operou dentro dos limites do sistema de instituições internacionais liberais criadas no segundo pós-guerra, com o objetivo, no entanto, de aumentar a sua parcela de poder nesse arcabouço, em aliança com os grandes países emergentes – particularmente a China, a Índia e a Rússia. Isso significou um jogo de soma zero com as grandes potências tradicionais de Ocidente, de baixa intensidade, mas extremamente soberanista e nacionalista. Esta estratégia mostrou-se extremadamente negativa durante a administração Obama (2009-2016), quando o governo americano desenvolveu esforços (mesmo que limitados pelo domínio Republicano do Congresso) de construção de governança global.

Como contrapartida, o Brasil teve uma posição mais cooperativa em sua relação com os aliados do Sul, de quem procurou ser uma liderança, na busca por maior espaço em um mundo percebido como dominado pelas potências ocidentais. Assim, o país aprofundou os vínculos com os grandes emergentes e participou da fundação dos BRICS e do desenvolvimento de suas instituições. Nesse caminho evitou fazer alusões à situação de direitos humanos na China, ou às sistemáticas violações democráticas na Rússia. Particularmente na era Lula, o Brasil expandiu as redes de cooperação com a África, envolvendo algumas grandes empresas brasileiras, estatais e privadas.

Na América Latina, particularmente na América do Sul, o Brasil procurou consolidar o potencial de liderança que lhe oferecia o peso da sua economia e sua condição de potência em relativa ascensão. Nessa definição, também seguiu inclinações ideológicas, se aproximando dos governos mais próximos da sua visão do mundo, como a Venezuela, a Bolívia, e a Argentina. Como no caso das alianças globais, o governo brasileiro evitou qualquer alusão aos desbordes autoritários nesses países, particularmente na Venezuela, onde a supervivência do regime Chávez-Maduro teve a Brasília como sustento principal entre os países democráticos do mundo.

No entanto, a tentativa de liderança brasileira do projeto integrador na América do Sul tropeçou com as tendências nacionalistas-soberanistas dos seus países – incluído o próprio Brasil – a pouca inclinação brasileira para pagar algum custo do processo e, a mensagem ambígua que o governo passava aos seus vizinhos, ao priorizar os seus parceiros do BRICS em algumas instancias relevantes.

O transito do governo Lula para o governo Dilma teve impactos sensíveis sobre a política externa do Brasil, que se tornou menos ativa em quase todos os âmbitos, em parte motivada pelo declínio económico do país após o fim do boom da commodities. As linhas de definição básica, no entanto, se mantiveram constan-

tes – isto é, o eixo BRICS-sulista-latinoamericanista-albano-desenvolvimentista de contestação parcial da hegemonia das grandes democracias ocidentais.

O resultado geral dessa política externa guiada pela ideologia foi muito negativo para os interesses do Brasil como sociedade. Particularmente nociva foi a insistência do governo em uma posição rígida nas negociações da Rodada Doha da OMC, em linha com os seus aliados emergentes. Frente à consequente estagnação da negociação multilateral, o Brasil abdicou de procurar outras opções para ampliar os vínculos comerciais com o mundo – como tratados regionais ou bilaterais – e insistiu na manutenção da estrutura rígida e protecionista do Mercosul, que obriga às partes a negociar em bloco. Como resultado, o Brasil perdeu a oportunidade de mitigar a sua marginalização das cadeias globais de valor, e de ganhar algum tipo de melhora na competitividade da indústria. Ao mesmo tempo, limitou as possibilidades dos setores mais dinâmicos da sua economia, como o agronegócio e a mineração.

O legado dessa definição de política externa sobre a atuação brasileira na arena da sustentabilidade de baixo carbono também foi amplo e negativo, já que obstaculizou a adoção de posições mais cooperativas e reformistas que, alias, eram convergentes com o enorme capital ambiental do país.

O caso mais destacado é o da mudança climática, área em que o Brasil teve historicamente posições conservadoras, como consequência das irracionais taxas de desmatamento na Amazônia que o país apresentou até meados da década passada. Em outro trabalho, chamamos esse movimento de paranoia amazônica, que levou ao país a se aliar com grandes países de matriz energética suja – China, Índia – para manter as florestas fora do âmbito do regime de clima (Viola et al, 2013). A partir de 2006, o Brasil foi moderando sua posição em relação às massas florestais, em parte como consequência do sucesso do controle do desmatamento na Amazônia.

No entanto, manteve ao longo das quatro administrações do PT uma definição rígida do princípio de Responsabilidades Comuns porém Diferenciadas (CBDR), que coloca nos países desenvolvidos a maior parte do esforço para financiar e reduzir as emissões de GEE, ao tempo que exige aos não desenvolvidos de qualquer obrigação que não seja voluntária. Essa posição se manteve constante mesmo quando o país estava em processo de redução drástica de emissões domésticas pelo controle do desmatamento e submetia à CQNUMC um compromisso de mitigação relativamente ambicioso em 2009. Uma posição mais alinhada com a evolução do capital ambiental do Brasil – matriz energética mais limpa que a média dos países e controle do desmatamento – teria levado a uma posição mais

próxima da União Europeia, e advogado pelo estabelecimento de metas de mitigação obrigatórias e mais ambiciosas para todos os países.

No entanto, o governo preferiu repetir a aliança com os grandes emergentes, batizada de grupo BASIC em 2009, cujas posições conservadoras marcaram o fracasso de Copenhague e a baixa ambição do processo que levou ao Acordo de Paris em 2015. A retração conservadora da política externa brasileira de clima foi mais visível durante as Presidências de Dilma Rousseff que, entre outras coisas, recuperou a superconservadora doutrina sobre as responsabilidades históricas sobre as emissões de GEE, particularmente no ministério Figueiredo (2013-14).

Em relação a outras agendas relevantes da sustentabilidade de baixo carbono, a atuação brasileira foi em geral conservadora. O Brasil foi relativamente ativo na negociação do Protocolo de Nagoya, mas sua ratificação no Congresso foi bloqueada por setores conservadores, alguns dos quais pertencem ao próprio governo, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Na negociação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Brasil ocupou uma posição secundária, sem advogar nem obstaculizar maiores níveis de ambição ou compromisso. No entanto, já desde a Rio+20 em 2012, ficou claro que a posição do país em relação às questões da sustentabilidade, do baixo carbono e da definição de economia verde, estavam supeditadas à narrativa da justiça social e não apareciam como pilar prioritário da noção de desenvolvimento do país. Nesse sentido, adotou uma posição convergente com o resto dos seus aliados do “Sul” (Viola e Franchini, 2012).

Na América Latina, é sempre chamativa a ausência de qualquer articulação de relevância na área da sustentabilidade e o Brasil não contribuiu para expandir a agenda. No âmbito das negociações de clima, os aliados preferidos das administrações do PT foram os grandes emergentes e não os países da região, apesar da existência de foros estabelecidos como o GRULAC (Grupo da América Latina e o Caribe nas Nações Unidas). Ao mesmo tempo, outro grupo de negociação dentro das COPs – Associação Independente da América Latina e o Caribe (AILAC) – não contou com a participação do Brasil, por exibir posições reformistas. Na América do Sul, nem o Mercosul, a UNASUL ou a própria Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) tiveram algum impacto nas políticas externas de sustentabilidade dos países em questão ou na posição brasileira.

Apesar dessas evidências, o discurso oficial apresentava o Brasil como líder ambiental, como uma economia de baixo carbono que tinha feito o que nenhuma outra: reduzir drasticamente as emissões de GEE. Assim, o mito do Brasil como potência ambiental achou facilmente espaço na narrativa irrealista – em-

bora poderosa e popular – da liderança global brasileira que mudava a geografia do mundo. O destino manifesto do Brasil potencia, contaminava qualquer possibilidade de uma leitura pragmática da realidade e ao tempo que escolhia ignorar as deficiências no capital ambiental social e político, que é base de qualquer liderança real.

PARTE 3: PARA ALÉM DO MITO:

BASES PARA UMA LIDERANÇA BRASILEIRA REAL NA ARENA DA SUSTENTABILIDADE DE BAIXO CARBONO

■ Para sustentar uma liderança sólida na política internacional da sustentabilidade de baixo carbono o Brasil necessita uma série de transformações profundas de meio e longo prazo na sua economia política, com destaque para as energias renováveis não tradicionais e o papel da Amazônia. Como consequência, uma liderança internacional brasileira reconhecida na área tenderá a demorar alguns anos.

No entanto, é possível uma mudança imediata na estratégia de política externa que represente uma promessa ou predisposição para essa liderança. Propomos que essa estratégia central da política externa brasileira na área de sustentabilidade de baixo carbono seja transformar o país no porta-voz do Antropoceno como principal problema das Relações Internacionais do Século XXI entre os grandes emergentes. Isto é, que a posição internacional do país esteja orientada a preservar o espaço de operação segura para toda a humanidade, e não apenas a defender a difusa agenda do mundo em desenvolvimento. Como consequência o país deverá estimular a discussão e a entrada das fronteiras planetárias nas missões da OMC, FMI e BM ao tempo que advogue pela criação e consolidação de estruturas de governança global, como a promoção de uma organização mundial ambiental com poderes equivalentes à OMC.

Essa virada reformista brasileira se torna ainda mais importante pelo resultado das eleições nos EUA, já que serão necessários maiores esforços das superpotências (China e UE) e das grandes potências (Brasil, Japão, Coreia do Sul) para mitigar os efeitos conservadores da administração Trump. No entanto, é provável que esses esforços sejam insuficientes para evitar a degradação da cooperação global na área da sustentabilidade de baixo carbono.

Os elementos centrais dessa nova definição da política externa brasileira são os seguintes:

A saída do G-77, particularmente na área de clima, mas também em outras esferas. As posições rígidas, conservadoras e pouco cooperativas dessa agrupação

estão cada vez mais afastadas da realidade do mundo e são contrárias ao interesse do Brasil. Insistir na leitura dicotômica do mundo – países desenvolvidos versus países em desenvolvimento – é em extremo simplista e obstaculiza o caminho da governança global.

Como resultado, a estrutura de alianças internacionais do Brasil deverá mudar, para privilegiar a relação com atores mais reformistas. Esse movimento de “pivoting” deve envolver quatro plataformas:

1. Aliança Global Reformista

O Brasil deverá alimentar a construção e consolidação de uma aliança com as potências reformistas e moderadas do sistema, na tentativa de mitigar os efeitos negativos sobre a cooperação internacional na área de clima resultante da eleição americana. Os sócios para essa empreitada serão a União Europeia, o Canadá, o México, o AILAC e potencialmente a China, dependendo de qual seja sua resposta geral à administração Trump. Nesse sentido, o Brasil se encontrará em uma situação similar à do ano 2001, quando frente ao retiro do governo Bush do Protocolo Quioto, assumiu, junto com a UE, uma posição de liderança do processo negociador (Viola et al, 2013).

2. BASIC Reformista

Uma redefinição do papel do grupo BASIC, em que o Brasil é mais incisivo na procura de uma agenda reformista. Nesse caminho, a aliança com a China se torna fundamental para contornar e transformar os impulsos conservadores e bloqueadores da Índia. Essa convergência com a China se vê facilitada pelo mútuo interesse dos países em avançar rapidamente com a transição energética, que está muito mais desenvolvida na China.

3. Plataforma Reformista das Américas

Uma estratégia hemisférica de sustentabilidade de baixo carbono, em que o Brasil se aproxima dos países mais reformistas das Américas. Esse “pivoting” desde a aliança ALBA-kirchnerista bloqueadora para uma Aliança Hemisférica cooperativa se sustenta em dois elementos: a existência de uma base de países mais reformistas na região: Canadá, México, os países do AILAC (principalmente Chile, Colômbia, Costa Rica, Panamá e Peru) Uruguai e eventualmente Argentina e,

a retração do antiamericanismo populista na América Latina, pelo colapso do PT, e a retração do peronismo na Argentina. No entanto, e paradoxalmente, essa estratégia terá como obstáculo fundamental a política externa americana sob a administração Trump. Nesse sentido, uma característica básica dessa aliança hemisférica nos próximos anos será a de ser o contraponto para os movimentos conservadores dos Estados Unidos.

4. Acordos Regionais Reformistas

A incorporação do vetor de baixo carbono no discurso e prática do Mercosul – com eixo na energia solar fotovoltaica – e da OTCA – com eixo na transformação da Amazônia. No primeiro caso, Uruguai aparece como um aliado natural, na medida em que o país avançou de forma destacada na transição energética. O caso da Argentina, que é o país chave para a consolidação eventual do eixo de baixo carbono no bloco, é um pouco mais incerto. A administração de Mauricio Macri já abandonou a posição extremadamente conservadora do Kirchnerismo e existem evidências de avanços na área de energias renováveis, particularmente a eólica, mas uma mudança reformista está longe de estar consolidada. De todos os modos, não aparecem grandes obstáculos políticos ou econômicos para essa transição.

Na OTCA o Brasil poderia com relativamente poucos recursos dar uma amostra concreta do seu compromisso com a sustentabilidade. O fato da Organização tem um mandato claramente ambiental, a sua sede estar em Brasília e dois dos seus membros mais relevantes serem cooperativos – Colômbia e Peru – facilita a tarefa de incorporar o eixo de baixo carbono no funcionamento da Organização. Consideramos essa transformação reformista da OTCA sob o estímulo do governo brasileiro como uma condição *sine qua non* para a liderança ambiental internacional do país.

Como resultado dessa estratégia de inserção através de quatro plataformas, o Brasil não correria o risco de ficar isolado nas negociações. Todavia, em todos os casos, a política externa se veria facilitada pela convergência de interesses entre os países e a clareza das posições em favor de maior cooperação na área da sustentabilidade, realidade diametralmente oposta das erráticas e fragmentadas posições do G-77.

A mudança na plataforma de inserção brasileira na agenda internacional da sustentabilidade deve ser acompanhada de uma revisão de certos pontos centrais

da sua posição na arena da mudança climática, a área de sustentabilidade mais relevante:

1. O Brasil deverá pressionar por metas de mitigação mais ambiciosas no marco do Acordo de Paris, para todos os países, começando pela revisão da sua própria meta.
2. O Brasil deverá advogar por mecanismos de MRV (Measuring, Reporting and Verification) internacionais, objetivos e independentes, que permitam avaliar de forma mais precisa o avanço dos compromissos de mitigação dos países.
3. O Brasil deverá abandonar a relutância a tratar a mudança climática apenas no âmbito da Convenção Quadro e contribuir com as outras grandes democracias que intentam levar a problemática para outros foros relevantes, como a OMC, FMI, BM, e o G-20.

Na área de biodiversidade o Brasil deverá ratificar rapidamente o Protocolo de Nagoya e tornar-se um ativo membro da Convenção.

Na área da governança da energia, o Brasil deverá afiliar-se imediatamente à Agência Internacional de Energias Renováveis. A não participação do país nessa organização é um dos exemplos mais claros do legado negativo das administrações do PT para a liderança brasileira da sustentabilidade e da negligência no tratamento das energias renováveis. A maioria dos países do mundo são membros (inclusive a China ingressou em 2014), na América do Sul, o Brasil compartilha a não-afiliação apenas com a Venezuela e a Bolívia.

Como afirmamos, esses movimentos de política externa apenas poderão ser o germe de uma liderança se forem acompanhados por um substrato de mudanças na área da economia política:

- Redução de intensidade de carbono do PIB e das emissões de GEE per capita.
- Uso eficiente das matérias primas, alto nível de reciclagem no ciclo produtivo com progressivo abandono da obsolescência planejada.
- Uso eficiente da água: redução da intensidade de água por unidade de PIB e uso racional múltiplo dos recursos hídricos.
- Proteção da biodiversidade, utilização racional desses recursos na atividade econômica.
- Racionalização do uso de fertilizantes na agricultura.
- Eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis.

- Progressiva eletrificação da matriz energética e maximização das energias renováveis não tradicionais na matriz energética – eólica e solar.
- *Smart grid* de energia que permita interligar eficientemente as diferentes formas de energia.
- Estimulo ao transporte coletivo e intermodalidade, privilegiando o abandono progressivo do transporte rodoviário.
- Atingir desmatamento próximo de zero;
- Explorar o potencial da Amazônia com a tecnologia do século XXI;
- Igualdade republicana de oportunidades com promoção da redução do índice de Gini.
- Estrutura tributaria com crescente ênfase na tributação ao carbono, poluição e desperdício de água, em substituição aos clássicos impostos ao capital e trabalho.

Da lista anterior, destacamos duas agendas de transformação que são indispensáveis para colocar o Brasil na vanguarda da sustentabilidade; por um lado, a transição energética, isto é, a substituição progressiva de fontes fósseis por renováveis não tradicionais como a energia eólica e solar; do outro lado, a incorporação da Amazônia ao século XXI.

Em relação à agenda energética, o principal dado é que o Brasil necessita assimilar um dos desenvolvimentos sistêmicos mais relevantes dos últimos tempos: as energias eólica e fotovoltaica se tornaram progressivamente competitivas vis a vis as fontes tradicionais, incluídas as fósseis. Como resultado da queda de preços e do avanço da tecnologia de baterias, os dois principais obstáculos que essas fontes apresentavam – alto custo e intermitência – tendem a desaparecer e assim adquirem uma lógica de expansão própria, que não depende do alto preço do petróleo, como foi até o final da década passada.

Como vimos, alguns países da região já estão avançando nesse processo – Chile, Uruguai, Costa Rica – mas pelas dimensões da economia brasileira e o altíssimo potencial para essas energias, o país poderia se tornar uma referência dessa transição. O Brasil tem um potencial particularmente gigantesco na área de energia solar fotovoltaica, que é a energia do futuro. O governo brasileiro deve tornar como prioridade o desenvolvimento desse tipo de fonte, e transicionar para uma nova concepção do Sistema Interligado Nacional (SIN), em que a regra não é o menor preço, mas a transição energética.

O processo de transição demanda ainda duas ações complementares de fundamental importância: a redução progressiva dos subsídios à produção e consumo

de combustíveis fósseis e o desenvolvimento de uma rede inteligente de energia (smart grid) que permita a interconexão eficiente das diferentes fontes de energia.

Nessa nova agenda das renováveis não tradicionais, o próprio etanol se torna uma alternativa um tanto obsoleta como substituto do petróleo. Nesse sentido, o governo brasileiro deve evitar qualquer tentativa de reedição da diplomacia do etanol, e investir em uma diplomacia solar fotovoltaica, orientada a captar tecnologia e recursos financeiros para desenvolver o setor no Brasil e a advogar pela disseminação global da tecnologia.

A Petrobrás necessariamente terá que ser transformada em razão dessas mudanças, reduzir a participação estatal na companhia até não mais de 10% e ser reconvertida gradualmente em uma empresa de energia, com foco nos desenvolvimentos eólicos e solares. Em termos de exploração petrolífera, é necessário abandonar a febre do pré-sal e ficar apenas com os campos que estão em operação. O etanol também deverá perder presença na estratégia da empresa. A privatização deverá alcançar da mesma forma a Eletrobrás, cujo objetivo deverá ser captar recursos e tecnologia para construir a rede inteligente de energia.

A segunda grande agenda que dará sustento real à liderança ambiental brasileira será uma transformação profunda da Amazônia, que a tire do século XIX – desmatamento – e a coloque no século XXI – 4ª Revolução Industrial. Isso significa, em primeira medida, avançar para o desmatamento zero, abandonando a atual situação em que se aceitam valores em torno de 5.000 km² de floresta amazônica desmatada, o que é uma aberração. Não existem motivos para essa acomodação, a história já demonstrou que o custo de controlar o desmatamento é extremamente mais baixo do que se pensava. Nesse sentido, as autoridades atuais repetem o erro do período 1990-2005, que exagerava os custos da proteção da floresta.

Em segundo lugar, transformar a Amazônia significa abri-la às correntes da quarta revolução industrial, com prioridade para o baixo carbono. A região amazônica alberga um grande tesouro que deve ser ativado, particularmente em momentos de crise econômica com alto desemprego. As áreas prioritárias dessa revolução deveriam ser as seguintes: o turismo internacional ecológico; a infraestrutura de baixo carbono; a agrosilvicultura de baixo carbono e; os sistemas produtivos intensivos em conhecimento relacionados com biodiversidade, floresta, água e clima.

Na atual situação da economia, e como forma de garantir que sejam atraídos os melhores empreendimentos internacionais, o papel do governo brasileiro deverá ser o de facilitar o ingresso do investimento estrangeiro direto, colocando

regras claras de concorrência e consolidando a regra da lei. O modelo, similar ao de Costa Rica, demanda então não um Estado que investe, mas que proporciona “Strong Rule of Law”.

Finalmente, e considerando a situação política atual do país, consideramos que a construção da liderança brasileira na área de sustentabilidade de baixo carbono demanda duas reformas profundas, que operam como condições habilitantes básicas para o desenvolvimento da democracia, já que tendem a privilegiar a lógica universal (bem público) e de longo prazo sobre a lógica particular (setorial, corporativa) e de curto prazo.

A primeira das reformas prioritárias é a educativa e exige superar uma arraigada cultura anti-meritocrática em toda a estrutura institucional, privilegiando uma metodologia de aprendizado permanente. A assimilação por parte das sociedades de lógicas de longo prazo, realidades difusas como os bens comuns universais e problemáticas complexas como o espaço de operação seguro para a humanidade, demandam altos níveis de educação.

A segunda é uma reforma política ampla, orientada a superar os problemas de fragmentação, extremo imediatismo e disfuncionalidade mencionados no início do capítulo. A reforma política se vincula necessariamente a reforma do Estado no sentido meritocrático e de promoção de transparência e “accountability”. Para isso é necessário uma drástica redução do número de cargos comissionados de preenchimento político no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, em todos os níveis da Federação.

No marco dessa discussão é necessário destacar o papel da Operação Lava-Jato, que é a maior investigação anticorrupção da história das democracias modernas. Se essa agenda se consolida como vetor de reorganização do sistema político brasileiro, existe a possibilidade não apenas de que o país abandone progressivamente as práticas de corrupção como comportamento político normal, mas que coloque as condições para um aprofundamento da regra da lei. Se isso acontecer, a transformação política trazida pela Lava-Jato teria impactos muito positivos sobre as possibilidades e densidade da transição energética e da transformação da Amazônia, e consequentemente, haverá contribuído para a construção da liderança do Brasil na arena da sustentabilidade de baixo carbono.

CONCLUSÕES

■ Ao contrário do que o mito oficial da potência ambiental narra, o Brasil foi uma força destacada e positiva na área da sustentabilidade de baixo carbono.

no apenas por um breve período – final de 2009 a começos de 2011. As condições domésticas – estagnação do controle do desmatamento, fossilização da matriz energética e, uma política econômica nacionalista/populista atravessada pela corrupção – e a atuação externa – alianças e posições não cooperativas no marco de uma política externa Sulista-Briquiiana-latinoamericanista-albano-desenvolvimentista de contestação parcial da hegemonia das grandes democracias ocidentais – minaram qualquer possibilidade de uma liderança consistente e duradoura do Brasil na matéria.

Para iniciar a construção de uma liderança realista – baseada em fatos em não em mitos – propomos que o Brasil se transforme no porta-voz da governança do Antropoceno entre as grandes potências emergentes, enfatizando não apenas o interesse do mundo em desenvolvimento, mas o destino comum da humanidade. Dado o enorme capital ambiental físico do país, uma consolidação desse papel tornaria o Brasil um dos líderes globais da sustentabilidade de baixo carbono.

Mas, para atingir esse objetivo, o país necessita fazer o dever de casa: transformar o rumo da sua economia política, abandonando os impulsos nacional-desenvolvimentistas de crescimento no curto prazo a qualquer custo, iniciar uma acelerada transição energética, baseada nas fontes eólica e solar e, explorar o potencial da Amazônia com a tecnologia do Século XXI.

Antes de essa transição dar frutos, no entanto, o Brasil pode sinalizar seu compromisso com a governança da sustentabilidade de forma imediata, com a transformação de sua política externa conservadora, abandonando o eixo rígido e pouco cooperativo do G-77.

Propomos que a nova base de inserção internacional esteja baseada em quatro pilares: primeiro, uma aliança global reformista orientada a mitigar os efeitos negativos da administração Trump sobre a cooperação internacional; segundo, um BASIC mais reformista, em que a aliança entre o Brasil e a China modera os impulsos conservadores da Índia; terceiro, uma Plataforma Americana Reformista, em que o Brasil se alia com os países mais cooperativos do hemisfério –Canadá, AILAC, México, Uruguai, Costa Rica; quarto, Acordos Regionais Reformistas, em que o Brasil estimula a incorporação e prática do baixo carbono no Mercosul – com eixo na energia solar – e na OTCA – com eixo na transição da Amazônia para o Século XXI.

Finalmente, a construção de uma liderança realista precisa como primeiro passo abandonar o mito do Brasil como potência ambiental estabelecida e reconhecer que, além do capital físico, é necessário construir e expandir o capital

social, caso contrário, o país permanecerá como uma potência ambiental subdesenvolvida. Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que os efeitos dessa transformação – em particular da mudança de política externa – serão afetados negativamente pela degradação dos impulsos cooperativos no sistema internacional como produto da Presidência de Trump.

EDUARDO VIOLA · Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Pesquisador Senior do CNPq. Coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq Sistema Internacional no Antropoceno e Mudança Global do Clima.

MATÍAS FRANCHINI · Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e membro do Grupo de Pesquisa do CNPq Sistema Internacional no Antropoceno e Mudança Global do Clima.

REFERÊNCIAS

CRUTZEN, PAUL. Can We Survive the “Anthropocene” Period?. Project Syndicate. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/can-we-survive-the--anthropocene--period->.

FRANCHINI, MATÍAS. How credible are Latin-American Intended National Determined Contributions (INDCs)? En: Eduardo Viola (org.), *The World After the Paris Climate Agreement of December 2015*. CEBRI Dossiê, Special Edition, Volume 1, Ano 15, 2016.

LYNAS, MARK. A espécie divina: como o planeta pode sobreviver à era dos seres humanos. Rio de Janeiro, Alta Brooks, 2012.

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

VICTOR, DAVID. What a Trump win means for the global climate fight. 360, Yale University. 2016. Disponível em: http://e360.yale.edu/feature/what_donald_trump_win_means_for_global_climate_fight/3053/.

VIOLA, EDUARDO; BASSO, Larissa. O Sistema Internacional No Antropoceno. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2016, vol.31, n.92. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-69092016000300501&lng=en&nrn=iso>.

VIOLA, EDUARDO; FRANCHINI, Matías. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. *Ambiente e Sociedade*. 2012, vol.15, n.3, pp.01-18.

VIOLA, EDUARDO; FRANCHINI, Matías. Brazilian Climate Politics 2005–2012: Ambivalence and Paradox. *WIREs Climate Change*, v. 5, p. 677-688, 2014.

VIOLA, EDUARDO; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís. Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Democracia e Governança Global na Era da Crise Climática, con Eduardo Viola y Thaís Ribeiro. *Annablume*, São Paulo, 2013.