

SISTEMA INTERNACIONAL DE HEGEMONIA CONSERVADORA E A PARALISIA DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA GLOBAL

MANUELA KIRSCHNER DO AMARAL¹

Viola, Eduardo; Franchini, Matías; Thaís, Lemos. *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume; Brasília: Universidade de Brasília – Instituto de Relações Internacionais, 2013.

Na obra *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*, os autores Eduardo Viola, Matías Franchini e Thais Lemos Ribeiro explicam como e porque a crise climática pode alterar profundamente a configuração e a dinâmica das relações internacionais contemporâneas.

Para tanto, partem da premissa de que a problemática da mudança climática consiste em um vetor civilizatório central de nossa época, ou seja, um elemento principal na definição do presente e do futuro das sociedades humanas, além de uma fronteira planetária fundamental para demarcar um espaço de operação segura da humanidade.

Com esse intuito, os autores utilizam a recente e inovadora abordagem das fronteiras planetárias para reforçar o argumento da força civilizatória do vetor climático. A noção de fronteiras planetárias aparece como forma global e sistêmica de abordar a sustentabilidade¹. Nesse contexto, o principal desafio consiste em encontrar um espaço de operação segura da humanidade. A governança global torna-se essencial na medida em que os limiares planetários correspondem a *global commons*. Sem elevados níveis de cooperação internacional, é impossível definir e proteger um espaço de operação segura para a humanidade.

O conceito de economia verde de baixo carbono parece adequado para lidar com as fronteiras planetárias. Nesse sentido, ao contrário dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de economia de baixo carbono, economia verde de baixo carbono aparece como novo paradigma, segundo o qual o modelo de desenvolvimento global deve operar dentro dos limites planetários e de acordo com o espaço seguro para a humanidade. A economia verde de baixo carbono aponta para a prosperidade sem crescimento, mas sem deixar de considerar a equidade. Nesse sentido, há espaço significativo de crescimento para os países pobres, algo menos para países emergentes e crescimento próximo de zero para as sociedades desenvolvidas.

1. Relações Internacionais - Comércio e Meio Ambiente. E-mail: manuela.amaral@gmail.com

O novo paradigma de desenvolvimento, assim definido, impõe fortes desafios à governança, tanto doméstica quanto internacional. No plano interno, envolve diálogo e articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, cada um dos quais deve subordinar sua própria lógica de comportamento às exigências da estabilização do sistema terrestre. No plano internacional, a gestão do espaço seguro de operação para a humanidade não pode ser senão cooperativo para ser eficiente, o que implica em reforma profunda das atuais estruturas de governança global.

A originalidade da obra deve-se em razão da caracterização do clima como vetor civilizatório. Nesse contexto, os autores promovem o clima ao patamar de outros processos centrais para a evolução das sociedades, como a globalização e a democracia e identificam a necessidade de reconsiderar alguns conceitos das Relações Internacionais sob a luz da mudança climática. Segundo os autores, a incorporação da variável climática obriga a alterar as noções clássicas sobre dinâmica civilizatória, democracia, prosperidade e sistema internacional. Nesse sentido, propõem uma forma diferente de avaliar a qualidade da democracia, a prosperidade, a riqueza e o desenvolvimento. Por fim, verificam a importância de reconsiderar o próprio sistema internacional, o qual é caracterizado pelos autores como dominado por uma hegemonia conservadora.

O impacto da crise climática na vida social a qualifica, dessa forma, a ocupar espaço junto aos outros dois grandes vetores civilizatórios: a globalização e a democracia. Enquanto parece haver relação positiva entre democracia e globalização, a relação entre democracia e clima é menos óbvia e mais complexa. Assim, nem todos os países democráticos possuem forte agenda climática e, ao mesmo tempo, países autoritários, como a China, apresentam tendências descarbonizantes. O destino da globalização, contudo, está diretamente relacionado ao rumo do sistema internacional, o qual, por sua vez, depende, segundo os autores, da resposta ao problema climático. A mudança climática como balizador do sistema internacional e como principal vetor civilizatório é, assim, o argumento central do livro.

Face à inadequação dos instrumentos conceituais e teóricos para tratar da problemática do clima, os autores destacam quatro conceitos importantes para a análise do como e do por que o clima altera a dinâmica de governança sistêmica e o comportamento dos agentes, quais sejam governança global, potência, compromisso climático e hegemonia. A noção de governança global, por exemplo, é ampliada de forma a abranger variedade de atores, tanto estatais quanto não estatais, com atuação em diversos níveis, como subnacional, nacional, transnacional e internacional. O conceito de potência foge da interpretação realista para focalizar, sobretudo, as possibilidades e as capacidades das sociedades, vistas como a interação entre estado, mercado e sociedade civil – a qual contribui para moldar a política internacional. Nesse sentido, pode ser entendida como a capacidade que certos atores estatais têm de influir no processo climático. Assim, como recursos de poder considera-se, além dos tradicionais fatores econômicos, políticos e militares, os climáticos – como, proporção das emissões globais, capital humano e tecnológico e comportamento energético. Com base na conceituação proposta, os autores analisam as características de poder de trinta e seis potências e classificaram-nas em superpotência (como, China, Estados Unidos e União Europeia), grandes potências (como, Brasil, Coreia, Japão, Índia e Rússia) e potências médias.

Compromisso climático, por sua vez, corresponde ao grau de assimilação de determinada sociedade da mudança climática como vetor civilizatório e explica, portanto, a forma como os países se inserem na estrutura de governança global do clima. Tal conceito considera a situação climática do país e seu comprometimento político com o problema relativo ao clima tanto em âmbito nacional quanto internacional. Essa definição é essencial para identificar a atuação do Estado em relação à dinâmica civilizatória. Assim, forças reformistas caracterizam-se por medidas convergentes com a descarbonização, enquanto forças conservadoras resistem às mudanças necessárias para estabilizar o sistema climático e manter um espaço de operação seguro para a humanidade. Com base nesse conceito, os autores constataam a existência de três diferentes tipos de potência: as reformistas (União Europeia, Japão e Coreia do Sul); as conservadoras (Índia e Rússia); e as conservadoras moderadas (Brasil, Estados Unidos e China).

Importante ressaltar que o compromisso climático influencia na qualificação de um sistema político como uma democracia de alta qualidade, quando se evidencia alto grau de aceitação do clima como força civilizatória. A inserção do clima como vetor civilizatório também implica em alterar a noção de prosperidade. Assim, esse termo não deve focalizar na produção da riqueza, mas na forma de obtê-la. A introdução do índice de renda ponderada por intensidade de carbono mostra-se, dessa forma, fundamental.

Por fim, o termo hegemonia é utilizado no sentido de predomínio de uma força ou conjunto de forças sobre outra força ou conjunto de forças – afasta-se, portanto, mais uma vez, de conceitos tradicionais das relações internacionais, como os propostos pela teoria realista clássica ou outras vertentes do realismo e aquele apresentado por Gramsci.

Assim, os autores propõem o termo “sistema de hegemonia conservadora”, o qual advém da síntese entre poder (conceito de potência) e compromisso (expressando a dialética entre o reformismo e conservadorismo), as quais moldam, por sua vez, a governança sistêmica. O fato de a maioria das potências ser conservadora no que diz respeito ao clima influencia o próprio sistema internacional. A questão climática, além de constar entre os principais temas da agenda internacional, evidencia os desafios para a governança global.

No plano internacional, organizações e demais arranjos cooperativos baseados no princípio da soberania nacional estrita, não são adequados para lidar com os problemas presentes em um mundo cada vez mais globalizado e caracterizado por fluxos transnacionais independentes dos Estados. Tais organizações não refletem o profundo nível de interdependência entre as sociedades e não estão aptas, dessa forma, a lidar com problemáticas que só podem ser gerenciadas de forma cooperativa. Nesse sentido, os autores destacam a obsolescência das instituições internacionais criadas no âmbito das Nações Unidas para lidar com a problemática do clima, as quais, segundo eles, geram, apenas, acordos normativos difusos com pouco ou nenhum resultado prático.

Apenas poucas sociedades, segundo os autores, estão dispostas a assumir tal responsabilidade, o que evidencia ser o sistema internacional dominado por forças conservadoras. A mais estrutural das demandas é o abandono progressivo do soberanismo por parte da maioria das sociedades, na medida em que os limites planetários operam como *global commons* e aumentam de forma significativa a necessidade de articulação de respostas cooperativas. Assim, a solução do problema climático está no centro da governança global.

Os autores argumentam, contudo, que a humanidade reage apenas a ameaças imediatas muito tangíveis ou à imoralidade extrema e, como consequência, as instituições sociais são criadas para funcionar dentro do horizonte de curto prazo. O fundamento do desenvolvimento sustentável encontra-se, ao contrário, no longo prazo. Nesse sentido, enquanto a consciência pública global sobre o problema se expande rapidamente, a resposta política tem sido conservadora e ineficiente – como evidenciou claramente a Rio+20. O déficit de governança ambiental consiste em reflexo do bloqueio da governança da ordem internacional, que está dominada por forças conservadoras e soberanistas. Esse sistema internacional de hegemonia conservadora torna-se incapaz de dar resposta aos problemas derivados da profunda interdependência das sociedades contemporâneas, que demandam como nunca arranjos cooperativos para serem solucionados. O núcleo da questão é que uma arquitetura eficiente de instituições de governança global apenas é possível se os principais atores do sistema fizerem uma transição para o reformismo, aceitando limites ao seu poder e soberania para a construção de bens públicos globais de longo prazo. Esse é um cenário pouco provável no curto e no médio prazo.

A noção de um sistema internacional de hegemonia conservadora é, sem dúvida, apropriada para caracterizar o atual jogo de forças entre as potências em nível internacional. O conservadorismo explica a falta de engajamento por parte de grande parcela de países na transição para uma economia verde de baixo carbono e impacta de forma negativa a governança global. Na medida em que o clima consiste em *global commons*, a atuação de um Estado de forma isolada não contribui para solucionar o problema do clima. A atuação de pequeno grupo de países, além de não contribuir para a solução, não tende a ser incentivada em razão, por exemplo, de prejuízos econômicos.

Nesse sentido, a adoção de tecnologias mais limpas por países reformistas implica em custos mais elevados, os quais afetam os preços dos produtos transacionados, e, conseqüentemente, afetam a competitividade dos bens exportados. Problemas associados à competitividade industrial podem, em parte, explicar o conservadorismo que permeia o sistema internacional na medida em que muitos países não estão dispostos a arcar com esse ônus. Assim, atualmente, a transição para uma economia verde de baixo carbono depende, sobretudo, da benevolência de países reformistas, os quais estão dispostos a arcar com os custos dessa transição, enquanto países conservadores atuam como caronas tanto no que diz respeito ao benefício de um planeta mais limpo quanto em relação ao conseqüente aumento da competitividade comercial de seus produtos – os quais, apesar de poluentes, são mais baratos.

Os autores inovam por meio da construção de instrumentais teóricos e conceituais para analisar não só a cooperação internacional no que diz respeito ao clima, mas a própria governança global, tal como se apresenta atualmente. Ao contrário do que se poderia imaginar, a crescente interdependência entre os Estados tem tornado a cooperação entre eles cada vez mais improvável, pelo menos no curto prazo. Nesse contexto, problemas comuns à humanidade e que, portanto, exigem a cooperação de todos parecem estar cada vez mais distantes de uma solução - visto que, em um sistema de hegemonia conservadora, nenhum país parece estar disposto a liderar e arcar com os custos de uma transição sistêmica.

Nota

1. Nove fronteiras planetárias são identificadas, sete das quais são passíveis de serem quantificadas: mudança climática; acidificação dos oceanos; ozônio; ciclo biogeoquímico do nitrogênio e do fósforo; uso da água doce; mudanças no uso da terra; biodiversidade; poluição química; e concentração de aerossóis na atmosfera. Três dessas nove fronteiras planetárias já foram ultrapassadas: mudança climática, taxa de perda de biodiversidade e ciclo do nitrogênio.

Submetido em: 26/06/2013

Aceito em: 31/07/2013