

## DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE

### **A governança do clima no sistema internacional de hegemonia conservadora<sup>1</sup>**

**Mg. Matías Alejandro Franchini**

#### **Resumo**

No último quinquênio a mudança climática foi consolidando-se como vetor civilizatório central de nossa época. Como consequência, os mais diversos processos sociais – e as áreas da ciência que os estudam - tem visto alterada sua dinâmica. Para as Relações Internacionais, esse desafio duplo se traduz da forma seguinte: em temos empíricos demanda da comunidade internacional um aprofundamento dos níveis de cooperação, considerando as características da atmosfera como bem comum global; e para o campo disciplinar, exige uma revisão das categorias conceituais construídas para iluminar o processo de construção da governança global de clima. O objetivo desse artigo é discutir de forma exploratória, em termos conceituais e empíricos, a estrutura de governança global da mudança climática, para tentar identificar quais são os principais elementos que permitem entender sua dinâmica. Nesse caminho destacamos o conceito de potência climática. A reflexão se da no marco de um sistema internacional que aqui denominamos de hegemonia conservadora porque é incapaz de dar resposta aos problemas da interdependência, entre eles – e principalmente – a questão climática.

Palavras chave: Governança global – Mudanças climáticas – Sistema Internacional – Potências climáticas.

---

<sup>1</sup> Paper presentado en el 1 Congreso Nacional de Pos-graduación de Relaciones Internacionales de ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), Brasília, 12 y 13 de julio de 2012.

## Introdução

No último quinquênio, uma série ampla de movimentos – físicos e sociais - levou à consolidação da mudança de clima como vetor civilizatório<sup>2</sup> central de nossa época. De um lado, a comunidade científica acumulou evidências suficientes para tornar quase consensual a ideia da existência de um fenômeno de desestabilização do sistema climático de origem antrópica (IPCC, 2007). Paralelamente, a aceleração de fenômenos climáticos extremos contribuiu para consolidar a percepção de que já não estamos de frente a uma especulação teórica temporalmente distante, e sim diante de uma realidade imediata e palpável (WMO, 2011). Essas consequências, por sua vez, têm sido sistematicamente abordadas e precisadas por trabalhos nos mais diversos campos do saber humano.

Como consequência, muitos processos sociais – e as áreas da ciência que os estudam - tem visto alterada sua dinâmica: economia, política, segurança. Para as Relações Internacionais, esse desafio duplo se traduz da forma seguinte: em temos empíricos demanda da comunidade internacional um aprofundamento significativo dos níveis de cooperação, considerando as características da atmosfera como bem comum global; e para o campo disciplinar, exige uma revisão das categorias conceituais construídas para iluminar o processo de construção da governança global de clima, em um contexto de mudança sistêmica.

O marco que envolve esse desafio duplo é a migração da problemática do clima ao centro da agenda da política internacional, o que significa que cada vez mais os padrões de cooperação e conflito que definem essa esfera de interação social estarão influenciados pelo teor da resposta ao desafio climático. Algumas evidências desse

---

<sup>2</sup> Os macro-vetores civilizatórios podem ser definidos como as tendências mais profundas da humanidade em sua relação com a biosfera; a dinâmica populacional, ocupação do planeta, aumento da produtividade do trabalho, utilização crescente dos recursos da Terra e desenvolvimento tecnológico são exemplos dessas tendências de longa duração.

movimento são: a reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2007 para debater pela primeira vez o tema, a formação do Foro das 16 maiores economias mundiais para facilitar um acordo prévio às negociações no âmbito da ONU, a presença recorrente do tópico nas Cúpulas do G-20; e a participação massiva dos líderes mundiais na Cúpula de Copenhague (COP 15) e a intensa cobertura midiática dada ao evento.

Esse caminho ao centro está diretamente relacionado à transcendência do fenômeno dos limites clássicos dos problemas ambientais internacionais, tipicamente limitados em seu escopo. Na medida em que a mudança climática traz consequências profundas nas áreas que são tradicionalmente centrais das relações internacionais o tópico abandona a periferia e entra no núcleo das preocupações da comunidade internacional. A primeira dessas áreas prioritárias é a economia, que leva vários anos consolidando-se como dimensão central dos estudos sobre o clima (STERN, 2006). A segunda das áreas é a segurança e defesa, que cresce em importância na consideração de acadêmicos e responsáveis de política (CNA, 2007; MABEY, 2008; EUA, 2010).

O objetivo desse artigo é discutir de forma exploratória, em termos conceituais e empíricos, a estrutura de governança global da mudança climática, para tentar identificar quais são os principais elementos que permitem entender sua dinâmica. Esses grandes atores estatais aparecem como agentes principais nessa área específica de governança, em momentos quando o regime formal – a CQNUMC – perde relevância para avaliar os rumos da transição global para uma economia de baixo carbono.

A reflexão se dá no marco de um sistema internacional – que aqui denominados de hegemonia conservadora – que sofre transformações profundas. O qualificativo conservador nasce da incapacidade que as estruturas atuais de governança global

apresentam para dar resposta aos problemas da interdependência, entre eles – e principalmente – a questão climática.

Para fins práticos dividimos o presente artigo em três partes. Na primeira são definidos os contornos do sistema internacional de hegemonia conservadora. Na segunda, se analisa a estrutura de governança de clima e na terceira o papel das potências climáticas como agentes centrais dessa estrutura.

### **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora**

Desde meados da década passada uma série de movimentos diversos no âmbito do sistema internacional convergiram para impulsionar uma transformação profunda de suas características. Assim, novos atores e novos tópicos passaram a influir com mais força no rumo das Relações Internacionais. O emergir definitivo dos países emergentes, a crise econômica global e a migração da problemática das mudanças climáticas ao centro da agenda internacional são provavelmente os três movimentos mais visíveis e transcendentais, mas claramente não os únicos.

Em primeiro lugar, se consolida a tendência de redistribuição de poder no âmbito da estrutura internacional, nos termos identificados por Joseph Nye (2011): do Oeste para o Leste, e dos atores estatais para os atores não estatais. No primeiro caso, o processo pode ser sintetizado utilizando a categorização de Fareed Zakaria (2008), de ascensão do resto: a “entrada no jogo” de atores estatais não tradicionais vis à vis os estados centrais do segundo pós-guerra aumenta o peso dos primeiros no cenário global.

Outra expressão dessa nova geografia do poder esta representada pela reprodução de instâncias de associação de países emergentes cujo objetivo é ampliar seu nível de presença no sistema. A mais destacada dessas associações é o BRICS. Inspirado

em um estudo da Goldman Sachs de 2013, o grupo operou a partir 2006 como foro de discussão sobre os grandes assuntos da governança global, embora seja um agrupamento de caráter informal.

A consolidação do G-20 como foro amplo de governança global é mais um exemplo da crescente importância dos emergentes no âmbito do sistema. Criado em 1999, o foro reúne as 20 principais economias do planeta – desenvolvidas e emergentes – e representa mais de 80% do PIB global, 80% do comércio internacional, 80% das emissões e 70% da população do planeta. Com a crise de 2008, o G-20 foi a instância cooperativa que liderou o esforço da comunidade internacional para evitar um derretimento da economia global, dada a evidente falta de representatividade do G-7 (Grupo dos 7) e a ineficiência histórica da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

A segunda das mudanças significativas no sistema internacional no último quinquênio é a transformação do eixo mercado, que se traduz para posturas onde em geral há aumento do peso relativo do estado, e diminuição do peso relativo do mercado. Como consequência, há um consenso crescente em conceber a economia como mista, onde o papel do estado se desenrola tanto como regulador econômico como para o incentivo à expansão de alguns setores produtivos nacionais (especialmente a área de energia) e ao desenvolvimento das potências individuais dos agentes econômicos. A incorporação crescente do gasto público à demanda agregada faz parte da paisagem natural presente da maioria das economias do planeta. A razão principal que explica esse movimento é o estrondoso fracasso do mercado em 2008, que derivou em uma das piores crises da história.

As transformações recentes no sistema internacional tem outro vetor fundamental que é uma mudança drástica nos termos de troca comercial. O crescimento dos

---

<sup>3</sup> Análise realizada pelo banco de investimentos Goldman Sachs sobre futuros pólos no sistema econômico multipolar – Brasil, Rússia, Índia e China, países emergentes grandes em termos de território, população, recursos naturais e sociedades heterogêneas e com desigualdade social.

preços das matérias primas vis a vis os produtos manufaturados consolidou-se como tendência ao longo da década passada e sobreviveu à explosão da crise financeira internacional. Esse movimento, iniciado a partir de 2003 e não previsto pelos analistas, é central para entender a evolução do sistema internacional no período recente.

Apesar dessas transformações relevantes muitos dos elementos que caracterizavam o sistema no período anterior a 2007, ainda permanecem, ou se aprofundam: interdependência, globalização e expansão da democracia.

Existem varias visões diferentes sobre essas transformações na literatura atual das Relações Internacionais (NYE, 2011; IKEMBERRY, 2011; SLAUGHTER, 2009; ZAKHARIA, 2008;), se utiliza aqui o conceito desenvolvido em outra obra (VIOLA, FRANCHINI e LEMOS RIBEIRO, 2012): sistema internacional de hegemonia conservadora. A mensagem principal que traz esse conceito é que o sistema de governança sistêmico não consegue fazer frente aos principais desafios civilizatórios da nossa época – a crise climática e a crise econômica– consolidados justamente no lapso dos últimos cinco anos.

O critério de avaliação – tanto no nível da estrutura, quanto no nível do agente - se refere ao grau de compromisso com a governança global, e em especial ao grau de compromisso climático<sup>4</sup>. Quanto mais os atores internacionais, especialmente os grandes atores estatais ou potências, se comprometerem com a construção de mecanismos coletivos para governar as questões climática e econômica, mais o sistema deixa de ser conservador. A observação ressalta que os desafios nascidos da crescente interdependência não acham resposta nos mecanismos de governança global hoje existentes.

---

<sup>4</sup> Definimos compromisso climático como o grau de assimilação que uma determinada sociedade tem da mudança climática como vetor civilizatório principal. Esse compromisso se expressa não apenas na posição internacional de negociação de um Estado, mas na trajetória das emissões de GEE e na densidade das políticas climáticas domésticas.

A impotência histórica – é imanente à sua própria estrutura – que a ONU mostrou no mundo internacional do pós-guerra torna-se mais gritante em nossa era cada vez mais transnacional, interdependente e marcada pela aceleração dos processos sociais. Os experimentos com estruturas de governança mais restritas em termos de composição – porém universais em termos de problemática abordada – foram por enquanto de alcance limitado, tal o caso do G-20 (Grupo dos 20). Enfim, o cenário atual é de inação e impotência de parte das potências que definem os contornos da vida internacional.

Nesse sentido, a noção de hegemonia conservadora permite ressaltar um argumento fundamental nesse artigo, a consolidação da problemática do clima como vetor civilizatório principal e, como reflexo, sua centralidade na definição nas pautas de comportamento do sistema internacional. Continuando esse raciocínio, podemos adotar o critério de compromisso climático para avaliar as características e rumo do sistema internacional, e nesse sentido, já não é possível ter uma visão, dado que ele não consegue lidar eficazmente com este novo desafio civilizatório. Hegemonia conservadora então.

Essa avaliação pessimista do rumo do sistema não se relaciona com mudanças nos agentes principais da governança do sistema. O problema repousa nas características do próprio sistema a ser governado: a crise climática, em convergência com a crise financeira, elevou de forma drástica a exigência de instrumentos eficazes de governança global. O problema fundamental tem a ver com a finitude dos recursos combinada com o aumento da população, da expansão do consumismo e do hipermaterialismo, que desenham um panorama revelador da impotência das instituições existentes.

Nessa concepção do sistema internacional o papel dos grandes atores estatais – que aqui denominamos potências – é central para definir suas características. O conceito

de potência demanda – para precisar com mais rigor o nível de agência do ator no âmbito do sistema – a incorporação das variáveis de relevância e compromisso climático. Nesse sentido, predomina no sistema internacional uma rede de países conservadores e moderados – que na prática operam como apoio da coalizão conservadora - na aproximação à construção de mecanismos globais de governança, onde a área de clima se apresenta como a mais reveladora, dado que exige uma resposta cooperativa mais profunda do que qualquer outro problema.

Não obstante, existem forças comprometidas com uma governança pós-soberanista da questão climática. Esses agentes desafiam a liderança conservadora do sistema e se encontram espalhados em todos os níveis – do local ao global – e setores de governança – do público ao privado. Esses atores comprometidos aumentam seu nível de agência, no entanto, em um ritmo insuficiente e, portanto, não convergente com as necessidades do sistema.

O problema, em definitivo, parece envolver o caminho da interdependência, ou melhor, a falta de expressão institucional desse nível de interdependência. As estruturas de governança global não conseguem acompanhar os desafios que o crescente fluxo de recursos materiais e simbólicos coloca no âmbito do sistema. Em fim, o ritmo de desenvolvimento dos fenômenos sociais supera amplamente a capacidade de resposta das comunidades humanas, pelo menos nesta fase inicial.

### **Governança global multiestrato multidimensional**

O sistema de governança global pode ser dividido em áreas para um melhor estudo, cada uma das quais tem uma lógica própria, com agentes e dinâmicas de interação diferente. Para abordar a área específica de clima utiliza-se aqui o conceito de governança global já que – amplo e flexível em sua definição - aparece como uma ferramenta analítica adequada. Somos conscientes aqui da diversidade de



interpretações que o conceito reconhece (ANDONOVA et al, 2007), não obstante, acreditamos que essa abertura seja uma vantagem, na medida em que oferece um marco flexível para considerar a ampla gama de interações sociais que a dinâmica global de clima envolve.

A Comissão of Global Governance (2005:ii) define o conceito como: *The sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is the continuing process through which conflict or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken.*

Utilizando essa noção ampla do conceito de global governance, é possível considerar uma série de áreas de interação social que é fundamental para abordar a problemática da mudança climática na órbita das relações internacionais. Todas elas relacionadas e complementares.

- \* A dinâmica interestatal: multilateral, regional e bilateral
- \* As dinâmicas intra-estatais
- \* Os níveis subnacionais
- \* Atores não-estatais

Em suma, o uso de algumas dimensões do conceito permite considerar uma enorme variedade de atores - estatais e não estatais-, localizados em vários níveis - nacionais, subnacionais, internacionais, transnacionais -, que interagem em diferentes âmbitos (desde as organizações formais tipo CQNUMC até outras esferas informais de interação), e que são portadores de uma ampla série de interesses e motivações, não apenas baseada no conceito utilitário do interesse, imbricado na teoria dos regimes.

Existe outra característica fundamental da área de governança de clima, e é seu caráter multidimensional. Em suas origens o problema foi concebido como ambiental, no entanto, o

volume de informação produzido nos últimos anos sobre a profundidade e a amplitude das suas consequências sobre o presente e o futuro da humanidade mostra com clareza como a questão tem extrapolado as fronteiras dos problemas ambientais tradicionais já que “a resposta que dermos agora decidirá o futuro da civilização humana” (FRIEDMAN, 2010).

A partir de meados da década passada a dimensão econômica do problema foi consolidando-se como a principal, destacando, de um lado, os custos e impactos da desestabilização do sistema climático sobre padrões de produção e consumo, e, de outro, os custos e impactos da transição para uma economia de baixo carbono. O trabalho de Nicholas Stern (2006) – o Relatório com seu nome assumido oficialmente pelo governo britânico – é um símbolo desse processo.

Finalmente, e em um movimento mais recente, as mudanças climáticas começam a ser contempladas como uma variável cada vez mais significativa nas considerações sobre segurança e defesa. Isso se dá em virtude da sua capacidade para estimular tensões sociais e políticas que eventualmente se traduzem em conflitos intra e inter-estatais e de seu potencial para pôr em risco bases, soldados e outros recursos de defesa estratégicos em diversas regiões do mundo. (CNA, 2007; MABEY, 2008; EUA, 2010).

Na estrutura de governança de múltiplos estratos, existe um tipo de agente que como nenhum outro tem a capacidade de influenciar o social outcome climático de forma decisiva. A esse tipo de ator o denominamos potência.

A conceituação de potências climáticas parte de uma combinação de critérios diversos de poder. Os dois primeiros critérios têm sido historicamente considerados e densamente contemplados na tradição das relações internacionais: a capacidade militar e a potência econômica. O terceiro critério é mais inovador e específico da questão – e menos tratado – e poderia definir-se como “poder climático”. O poder climático reside também na combinação de três elementos: o volume e trajetória das emissões de GEE na atmosfera; a disponibilidade de recursos humanos e tecnológicos para gerar um impacto profundo na transição para uma economia de baixo carbono; e a relação entre recursos e cultura energética (PATERSON, 1996) – que aqui chamamos de comportamento energético.

É importante destacar que existe um forte nível de inter-relação entre dimensões econômicas, militares e climáticas – cada uma afetando o conteúdo e evolução das outras. A conceituação também deixa espaços para a consideração de fatores de poder não materiais, como influência ou prestígio. Especificamente, o nível de compromisso climático pode ser um importante fator de ascendência sobre a dinâmica global do clima. Com base nesses critérios, defendemos a existência de três categorias de potência:

\* Superpotências: Estados Unidos, China e a União Europeia, que juntas somam 55% do PIB global e 47% das emissões globais de carbono.

\* As grandes potências compartilham três características relevantes: primeiro, cada uma tem uma alta proporção das emissões globais de carbono (no mínimo 10%) e do produto bruto global (mínimo 15%); segundo elas detém um forte capital tecnológico e humano para a descarbonização da economia e terceiro eles possuem poder de veto sobre qualquer acordo internacional global que seja efetivo. As grandes potências concentram pouco menos de 20% PIB global e 20% das emissões, são Brasil, Coréia do Sul, Índia, Japão e Rússia.

\* As potências médias são: África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bangladesh, Canadá, Cingapura, Colômbia, Egito, Emirados Árabes Unidos, Filipinas, Indonésia, Irã, Israel, Malásia, México, Nigéria, Noruega, Paquistão, Suíça, Tailândia, Taiwan, Turquia, Ucrânia, Venezuela, Vietnam. Juntas respondem por aproximadamente 15% do PIB global e 18% das emissões globais.

As últimas duas categorias têm relevância limitada em termos de proporção de emissões e participação na economia global e nenhuma delas por si mesma tem capacidade de veto sobre um acordo internacional global. No entanto, seu comportamento afeta a dinâmica da governança do clima, já que podem obstaculizar ou acelerar o rumo da descarbonização global. Esse último elemento é

particularmente destacado nas grandes potências, e de fato é aquilo que lhes da entrada nessa categoria. Uma aliança eventual entre grandes potências tem um grande potencial para mudar o tabuleiro da política global de clima. Tanto no caso das grandes, como das médias potências, cada uma delas combina de forma muito heterogênea os diferentes critérios de poder e tem características diferenciadas que as tornam relevantes.

### **As potências climáticas na transição para o baixo carbono**

Assim, em nossa abordagem sobre a questão de clima combinamos dois critérios, poder e compromisso climático – capacidade e disposição para tomar medidas convergentes com a estabilização do clima. Apresentamos a seguir a aplicação empírica desses dois critérios, avaliando o rumo da transição das super e grandes<sup>5</sup> potências para o baixo carbono. Os dados contidos nas próximas páginas têm as fontes seguintes: PIB – PPP – (FMI<sup>6</sup>); população (The Economist, 2011) Emissões GEE (WRI-CAIT<sup>7</sup>); e vulnerabilidade (Maplecroft, 2011)

Os EUA continuam sendo o país mais importante na arena de governança global sobre clima, por ser o segundo grande emissor e por ter o maior potencial de inovação tecnológica de baixo carbono (GIDDENS, 2009). Tem uma população de 313 milhões de habitantes, um PIB de US\$ 15,1 trilhões e um PIB per capita de US\$ 48 mil. Os EUA emitem, anualmente, 7,8 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (co2e), correspondentes a 15% do total de emissões mundiais, 25 toneladas per capita e 0,5 toneladas de carbono por cada 1.000 dólares de PIB. É um dos países com maior taxa de emissões per capita do mundo, uma potência conservadora moderada na transição para uma economia de baixo carbono e de vulnerabilidade média aos efeitos da ruptura climática global.

---

<sup>5</sup> Por questões de espaço e relevância nos focamos apenas nesses oito atores.

<sup>6</sup> [www.imf.org/external/data.htm](http://www.imf.org/external/data.htm)

<sup>7</sup> <http://cait.wri.org/>

Depois de ter liderado, junto à União Europeia, durante a administração de Clinton (1993-2000), a negociação do Protocolo de Quioto, o governo americano foi extremamente irresponsável durante a administração de Bush (2001-2008). A administração Obama iniciou movimentos no sentido de maior compromisso climático – como a proposta de Lei Waxman de energia e clima – que, no entanto, foram bloqueados pela oposição republicana e a atuação de grandes lobbies. A sociedade americana esta profundamente dividida em relação a questão climática, fato que impede o desenvolvimento de políticas domésticas de mitigação significativas e bloqueia as possibilidades de qualquer acordo global relevante.

A União Europeia, composta por 27 países, tem uma população de 500 milhões de habitantes, um PIB de US\$ 15,8 trilhões e um PIB per capita de US\$ 31,5 mil, emite 5,7 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e, correspondentes a 11% do total mundial, 11 toneladas per capita e 0,36 tonelada de carbono por cada 1.000 dólares de PIB. Em termos gerais apresenta um nível de vulnerabilidade média aos efeitos das mudanças climáticas e um muito alto potencial de tecnologias de baixo carbono.

As principais lideranças políticas da União Europeia dos últimos anos têm estado a favor de uma ação incisiva para mitigar o aquecimento global, e é por tanto, um ator reformista na área de clima, o único entre as grandes potências. No entanto, a crise econômica de 2008-9 e a consequente instabilidade na eurozona erodiu fortemente a capacidade Europeia de liderar a transição para uma economia de baixo carbono. A UE apenas conseguiu ser líder do processo de governança climática entre os anos 1996-98, em conjunto com a administração americana. Depois desse período, foi incapaz de guiar o processo, embora tenha feito alguns intentos.

A China tem uma população de 1,35 bilhão de habitantes, um PIB de US\$ 11,3 trilhões e um PIB per capita de US\$ 8,4 mil, emite 10,9 bilhões de toneladas de carbono equivalente por ano, correspondente a 21% das emissões globais, 8

toneladas per capita e 0,96 toneladas de carbono por cada 1.000 dólares do PIB. Entre as superpotências é a única que apresenta um alto nível de vulnerabilidade aos efeitos da mudança climática, chegando a ter regiões expostas a riscos extremos.

A posição do governo chinês foi negligente até 2006, mas a partir de então houve mudanças baseadas na avaliação da vulnerabilidade da China à mudança climática. Esse objetivo refletiu-se no Plano Nacional de Mudanças Climáticas e no pacote de estímulo econômico anti-crise aprovado em novembro de 2008, com uma proporção de 35% do gasto público orientado para a transição para uma economia de baixo carbono. Em relação à posição chinesa de negociação internacional, ela manteve-se atrasada comparada com sua nova política energética. A China continua negando-se a assumir compromissos relacionados a um pico de emissões e a um ano de estabilização anterior a 2020 sendo esse um dos fatores que aumenta o poder de fogo dos conservadores no Congresso americano. Por esses elementos consideramos a China como um agente conservador moderado.

A Índia tem uma população de 1,2 bilhão de habitantes, um PIB de US\$ 4,5 trilhão e um PIB per capita de US\$ 3.700. Emite, anualmente, 3,6 bilhões de toneladas de carbono equivalente, correspondentes a 7% do total de emissões globais, 3 toneladas de carbono per capita e 0,8 toneladas por cada 1.000 dólares de PIB. É uma potência conservadora, com potencial médio de baixo carbono e com vulnerabilidade extrema aos efeitos da mudança climática. No entanto, o governo indiano teve historicamente uma posição negligente, incluindo a elaboração de uma doutrina segundo a qual as propostas de mitigação para países em desenvolvimento seriam um mecanismo para mantê-los nessa condição.

A Rússia tem uma população de 142 milhões de habitantes, um PIB de US\$ 2,4 trilhão e um PIB per capita de US\$ 16,7 mil. Emite 2,8 bilhões de toneladas de carbono equivalente por ano, correspondente a 5,5% das emissões globais, 20 toneladas por habitante e 1,2 tonelada de carbono por cada 1.000 dólares de PIB.

Apresenta uma vulnerabilidade média em relação aos impactos do clima e possui baixo capital de baixo carbono, caso único entre as grandes e super potências. A Rússia é um agente conservador na área de clima, baseada na dependência da exportação de combustíveis fósseis e na percepção – embora declinante – de benefícios do aquecimento global em relação ao aumento de terras cultiváveis.

O Japão tem uma população de 128 milhões de habitantes, um PIB de US\$ 4,4 trilhões e um PIB per capita de US\$ 34,3 mil. Emite anualmente 1,4 bilhão de toneladas de carbono equivalente, correspondentes a 2,7% do total mundial, 11 toneladas por habitante e 0,32 toneladas de carbono por cada 1.000 dólares de PIB. É uma das economias com menor intensidade de carbono do mundo, devido à altíssima eficiência energética e ao grande peso da energia nuclear na sua geração elétrica. O país tem uma alta vulnerabilidade aos efeitos negativos do clima e um potencial muito alto em termos capital de baixo carbono que, no entanto acha-se limitado pela pouca disposição da sociedade e governo para liderar essa transição a nível global. O plano Esfriando a Terra 2050, lançado pelo Japão em 2007, é o primeiro aprovado pelo governo de um país importante a mostrar um caminho detalhado e consistente para a transição de um país para uma economia de baixo carbono. Japão é uma grande potência reformista.

A Coreia do Sul tem uma população de 49 milhões de habitantes, um PIB de 1,5 trilhão de dólares e um PIB per capita de aproximadamente US\$ 31.700, emite anualmente 676 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e, representado aproximadamente 1,3% do total global, e 14 T anuais per capita e 0,43 dólares tonelada de carbono. É uma potência reformista com alta exposição aos efeitos da ruptura climática e se destaca por ter um potencial muito alto de recursos tecnológicos e humanos para liderar a transição para o baixo carbono. A Coreia do Sul manteve nos últimos anos um perfil que a situa na vanguarda na transição para uma economia de baixo carbono, que inclui uma meta de redução de emissões 30% para 2020 com respeito ao cenário business as usual (BAU) (IISD, 2011). Por esse fato e por operar na

fronteira tecnológica, o país merece lugar entre as grandes potências climáticas, embora sua participação nas emissões globais não seja tão relevante.

O Brasil tem população de 195 milhões de habitantes, PIB de US\$ 2,3 trilhões e PIB per capita de US\$ 11,8 mil. As emissões são de aproximadamente 2 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e (4,5% do total global), 11 toneladas per capita e 0,9 toneladas por cada US\$1.000. O Brasil é uma grande potência que no último quinquênio fez uma transição significativa do campo conservador para o conservadorismo moderado. Esse movimento teve três pilares: a redução drástica das taxas de desmatamento entre 2005 e 2011 (VIOLA & FRANCHINI, 2012), a assunção de um compromisso voluntario de redução de emissões no marco da CQNUMC em novembro de 2009 e a sancão de uma lei de clima (12.187) em inícios de 2010.

### **Conclusão**

A área de governança global de clima é definida por dois vetores básicos, poder e compromisso climático. O primeiro faz referencia ao impacto de certos atores com capacidades suficientes como para influenciar o “social outcome” climático. O segundo considera como a logica da governança na área é definida pela dialética entre forças que assimilam o problema climático como crise civilizatória – reformistas – e forças que resistem as profundas transformações necessárias para estabilizar o sistema climático - conservadoras. Nessa dinâmica, as forças conservadoras têm preeminência, razão pela qual definimos o sistema internacional atual como de hegemonia conservadora.

Essa estrutura é em extremo complexa, envolvendo diversas dimensões – econômica, ambiental, de segurança – e diversos atores - públicos e privados, locais e globais. Não obstante, afirmamos que nessa arquitetura de governança existe um tipo de agente com capacidades concentradas como para ter certo nível de influencia



sobre o social outcome climático: as potências climáticas. Em tempos em que o regime formal de clima – Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) – se torna estéril para avaliar o rumo da política global na área, preferimos uma abordagem baseada na dinâmica desse tipo específico de ator estatal.

Existem três categorias de potências climáticas, dependendo do seu nível de agência na governança do clima: superpotências – China, Estados Unidos e União Europeia; grandes potências – Coreia do Sul, Brasil, Japão, Índia e Rússia; e potências médias. No primeiro grupo estão os agentes indispensáveis para que qualquer acordo global sobre clima tenha alguma perspectiva de eficiência, na segunda categoria, atores estatais que não possuem capacidade de veto sobre um eventual acordo, mas sim podem operar como catalisadores ou obstáculos ao processo.

Como vimos, a maioria das super e grandes potências não são reformistas – Estados Unidos, China, Índia, Brasil, Rússia – e as que são – UE, Coreia do Sul e Japão – não tem capacidade de agência suficiente como para estimular comportamentos globais mais comprometidos com a estabilidade do sistema climático. De especial relevância é o fato dos EUA e a China serem conservadores moderados: tendo o primeiro uma sociedade dividida que obstaculiza qualquer medida em favor da governança global, e estando o segundo em marcha lenta e incerta para o baixo carbono. A única superpotência comprometida com a governança do clima – a UE – atravessa por um processo de redefinições que compromete sua capacidade como vetor da descarbonização global. Essa é a principal razão pela qual o sistema internacional se encontra bloqueado em relação à questão, e é por isso que aqui é qualificado de conservador.

## **Referencias bibliográficas**

ANDONOVA, Liliana et al. Transnational Climate Change Governance. Em Conferencia de Amsterdã sobre as dimensões humanas da mudança ambiental global. Amsterdã, 2007. Disponível em: <http://www.2007amsterdamconference.org/>. Acesso em: 14 set 2010.

CNA. National Security and the Threat of Climate Change. 2007. Disponível em: <http://www.cna.org/>. Acesso em 29 jan 2011.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. Our global neighbourhood. Oxford, Oxford University Press, 1995. Disponível em: <http://www.libertymatters.org/>. Acesso em 7 mar 2010.

EUA (Estados Unidos de América). Departamento de Defesa. Quadrennial Defense Review and Ballistic Missile Defence Review. 2010. Disponível em: <http://www.defense.gov/>. Acesso em 13 fev 2011.

FRIEDMAN, Thomas. Quente, plano e lotado: os desafios e oportunidades de um novo mundo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

IKEMBERRY, John. The future of the liberal world order: internationalism after America. Foreign Affairs, Mai/Jun 2011.

IPCC. Cambio Climático 2007. Informe de Síntesis. 2007. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/>. Acesso em 28 jun 2010.

IISD (International Institute for Sustainable Development). Earth Negotiations Bulletin, vol 12 no. 513, jun 2011. Disponível em: <http://www.iisd.ca/>. Acesso em 17 jul 2011.

MABEY, Nick. Delivering Climate Change Security. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), 2008. Disponível em: <http://www.rusi.org/>. Acesso em 7 jul 2010.

MAPLECROFT. Climate Change Vulnerability Map 2011. Disponível em: <http://www.maplecroft.com>. Acesso em 22 jan 2012.

NYE, Joseph. The future of power. Washington, DC: Public Affairs, 2011.

PATERSON, Matthew. Global warming and global politics. London e New York: Routledge, 1996.

SLAUGHTER, Anne Marie. America's edge: power in the networked century. Foreign Affairs, January/February, 2009.

STERN, Nicholas. Stern Review: La economía del Cambio Climático. 2006. Disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/>. Acesso em 9 set 2009.

THE ECONOMIST. Pocket World in Figures. Profile Books Ltd., London, 2011.

VIOLA, Eduardo & FRANCHINI, Matías. Climate Policy in Brazil. Public awareness, social transformations and emission reductions. Em Ian Bailey and Hugh Compston (Eds.). The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrialising Countries. Hampshire: Palgrave, 2012.

VIOLA, Eduardo, FRANCHINI, Matías & LEMOS RIBEIRO, Thaís. Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: governança global e democracia na era da crise climática. forthcoming.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). Weather extremes in a changing climate: hindsight on foresight. N° 1075. Disponível em: <http://www.wmo.int/>. Acesso em 25 fev 2012.

ZAKARIA, Fareed. O mundo pós-americano. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.