

Uma Nova Agenda Econômica e Social
para a América Latina



Clima, Governança e Democracia

- fundamentos domésticos da governança global do clima -

Sérgio Abranches

2008

Este trabalho foi escrito em 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 2.5 <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br>



Clima, Governança e Democracia: fundamentos domésticos da governança global do clima

Sérgio Abranches¹

Democracia e governança na gestão do clima

A mudança climática suscita uma dramática demanda com relação à qualidade da democracia, pleno funcionamento das instituições e governança de qualidade. A gestão do clima, dada sua complexidade, o nível de risco e o horizonte temporal disponível para obtenção de resultados efetivos, demanda um grau de qualidade de funcionamento das instituições democráticas e de qualidade da governança muito superior à aqueles alcançados pelos países politicamente mais desenvolvidos da América Latina e, em particular, muito superior aos padrões de qualidade democrática e de governança dos dois principais agentes latino-americanos na necessária coalizão global pelo clima, que são México e Brasil.

A centralidade assumida pelo aquecimento global² na agenda do Século XXI redefine a agenda política e os modos de governança, tanto no âmbito global, como no doméstico. Quando se tem a mudança climática como fator principal de articulação da agenda social, política e econômica, o tema da governança assume novas dimensões e vários de seus elementos tradicionais se mostram obsoletos para lidar com uma questão dessa natureza. O eixo central desse desafio é dado pelo fato de que os fenômenos a que ele diz respeito são físicos – relativos à física do clima e à ecologia dos efeitos climáticos – embora parte significativa dessas mudanças tenha determinantes antrópicos, isto é, decorrentes das atividades humanas no planeta. O enfrentamento, entretanto, do desafio climático assenta-se, pelo menos dado o estágio atual de conhecimento científico e tecnológico, em decisões políticas, relativas ao padrão de produção e consumo, à mudança de hábitos cotidianos e à cooperação científica e tecnológica internacional ampliada.

O presente quadro de referências diz respeito à governança no plano doméstico – e local – mas não é possível deixar de examinar, ainda que brevemente, as interações entre esses três níveis de governança, tornados indissociáveis pela própria natureza do processo de mudança climática. Ao contrário, por exemplo, de outros efeitos da poluição industrial, que têm alcance apenas local ou regional, o efeito estufa é planetário, portanto está no centro da agenda político-econômica global. A chuva ácida, por exemplo, é um fenômeno localizado: seu alcance se dá em um determinado perímetro em torno do ponto de emissão dos gases que a causam, dióxido de enxofre e dióxido de nitrogênio. Pode ser tratada no âmbito puramente doméstico, ou quando esse perímetro atravessa fronteiras de estados nacionais, no âmbito regional.

O aquecimento global, ao impor a discussão sobre mudanças significativas nos padrões de uso de energia, que não serão possíveis sem mudanças nos padrões de desenvolvimento, redefine a dinâmica de interesses nas sociedades nacionais e no plano das interações diplomáticas e comerciais. Essa nova dinâmica de interesses reconfigura o posicionamento de forças econômicas e políticas tanto local, quanto

¹ abranches@oeco.com.br

² Ver Sérgio Abranches – “Clima e Desenvolvimento: O Fator Ambiental e novos modelos de desenvolvimento”, Instituto O Eco/iFHC, fevereiro 2007.

globalmente e altera significativamente a correlação de forças e os fundamentos geopolíticos das relações entre nações e regiões do globo.

Esse é precisamente o campo que a perspectiva da governança busca compreender: como examinar as forças políticas e organizacionais, públicas e privadas, nos vários níveis que determinam como as políticas são desenhadas, adotadas e implementadas. O objetivo central é gerar parâmetros que permitam avaliar as políticas públicas do ponto de vista de sua democracia e efetividade. O ponto focal é como essas forças direcionam o processo econômico e como promovem ou bloqueiam metas coletivas.³ Formaram-se novas redes de interesses e novos atores, tanto na política doméstica, como na global, que não são inteiramente reconhecidos pelas instituições convencionais de governança. Na governança doméstica, o tema da democracia assume caráter central, em razão das demandas por representatividade de novos agregados de interesses. No que diz respeito à efetividade das políticas públicas há pelo menos dois planos em que a questão da democracia é relevante: o da conciliação entre interesses gerais e particulares relacionados à preservação do patrimônio natural comum e à mitigação/adaptação à mudança climática; e o da implementação efetiva das regras, seja pelo lado de sua legitimidade, seja pelo de sua obediência por todos os agentes sociais e econômicos.

No âmbito global, há uma clara predominância da preocupação com a eficácia, pelo menos para definição inicial de um modelo de mitigação que comprometa todos os agentes relevantes na emissão de gases de efeito estufa. Está claro, por exemplo, que o modelo “assembleísta” da Convenção do Clima, não conduz a acordos efetivos e que comprometam a todos os grandes emissores com o cumprimento de metas. Um acordo mais restrito, negociado inicialmente entre esses grandes emissores e que, posteriormente, fosse aberto à adesão de outros países – com índices menores de emissão – para que pudessem se beneficiar dos incentivos e da cooperação que um acordo desses poderia conter, seria provavelmente mais efetivo. A questão democrática se localizaria no domínio da política doméstica, no processo de decisão sobre as formas de redução de emissões que, mesmo naqueles casos em que não exigiriam sacrifícios de bem-estar significativos no curto e médio prazo, implicariam em escolhas e mudanças de hábitos de consumo e vida.

Um exemplo claro é o do Brasil. Um pacto doméstico de desmatamento zero permitiria ao país admitir metas bastante significativas por vários anos. Tempo provavelmente suficiente para desenvolver soluções tecnológicas que permitam reduzir emissões em outros campos – no caso brasileiro principalmente transportes e indústria – de modo a que a transição para um modelo mais geral de economia de baixo carbono se dê com uma taxa bastante modesta de sacrifício material e de qualidade de vida. A taxa de sacrifício esperada para a conversão do Brasil a uma economia de baixo carbono é muito menor do que as que economias emergentes de alto carbono como a China e a Índia se verão forçadas, mais cedo ou mais tarde, a admitir.

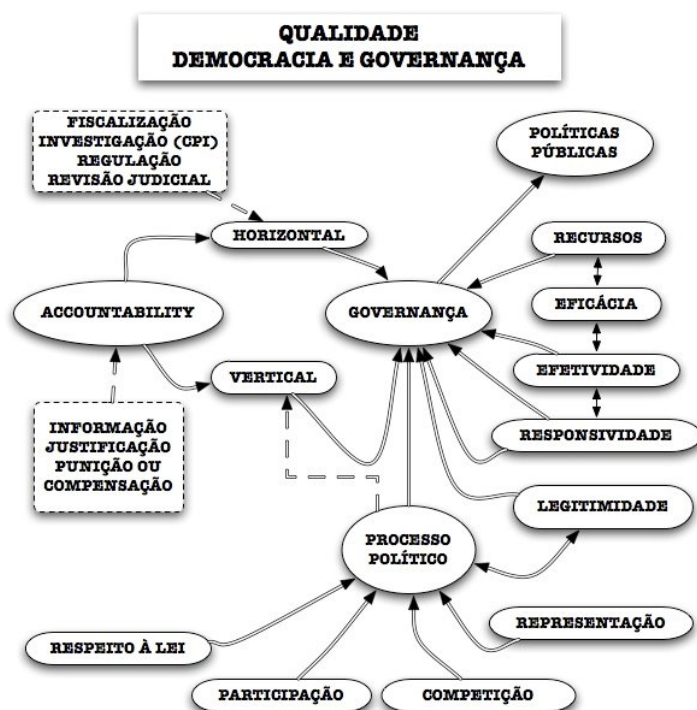
³ Ver, por exemplo, Kenneth J. Meier e Laurence J. O’toole Jr. – **Bureaucracy in a Democratic State: A governance perspective**, The Johns Hopkins University Press, 2006; Jon Pierre e B. Guy Peters – **Governance, Politics and the State**, St. Martin’s Press, 2000; Maarten A. Hajer e Hendrik Wagenaar (eds.) – **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**, Cambridge University Press, 2003.

Na governança doméstica, do grau de democracia das decisões e de capacidade do sistema de governança de tornar presente o compromisso com os comuns, deve-se considerar, também, a eficácia dos controles democráticos sobre a ação arbitrária, neste caso não só do estado, mas dos interesses particulares. Não é uma questão trivial. Complica-se mais ainda, quando se admite que essas questões estão numa fronteira muito difusa entre o analítico e o normativo.

Na China, por exemplo, o governo central decidiu, em 2005, pela desativação de dezenas de usinas térmicas e siderúrgicas obsoletas, cujas emissões têm provocado chuva ácida com enormes prejuízos para a economia do país e a saúde dos cidadãos. A responsabilidade pela desativação seria dos governos locais e a maioria não cumpriu com a determinação. Como não há democracia na China, a decisão de mandar desativar é arbitrária, embora corresponda mais ao interesse coletivo. A desobediência dos governos locais é igualmente arbitrária, mas pode ser apresentada como mais representativa da maioria dos cidadãos sob sua jurisdição. A ausência de uma Constituição democrática não permite solução que não seja arbitrária para essa contradição entre o interesse local e o geral.

As evidências mais recentes sobre o desmatamento da Amazônia mostram que ele é na sua quase totalidade ilegal. Nesse caso, as leis foram criadas dentro do processo democrático. Diga-se, de passagem, que a formulação do quadro constitucional-legal foi bastante representativo. Especialmente no caso da legislação ambiental, cada parâmetro foi exaustiva e demoradamente negociado e a maior parte do sacrifício de posições recaiu sobre os que queriam mais proteção e conservação. Portanto, se está falando de um mínimo legal, sistematicamente desrespeitado. O Brasil tem regras democráticas para eliminar essa arbitrariedade de governos estaduais/locais e grupos particulares, mas o estado não consegue impô-las. Nesse caso, o mau funcionamento da democracia determina a baixa ou nula efetividade das políticas públicas. Um tema de governança democrática que é central para o enfrentamento do desafio climático.

As principais dimensões da questão da qualidade estão no diagrama abaixo.



A base de um sistema de qualidade é dado pelo respeito geral a seu marco legal, oriundo de instituições que atendam os requisitos mínimos de participação, competição e representatividade. Um sistema de accountability deve permitir contestar, por meio institucional, injustiças ou abusos na aplicação da lei e argüir sobre o próprio teor das leis em caso de dúvida sobre o processo de formulação, sua constitucionalidade ou interpretação. Além disso, o sistema de accountability deve assegurar a transparência dos atos de todos os agentes públicos, a operação de pesos e contrapesos ao uso do poder pelos agentes de cada um dos poderes do Estado. A governabilidade democrática e sua qualidade estão, também, correlacionadas a políticas públicas eficazes e à correta gestão dos recursos públicos.⁴

Quando se examina o processo macropolítico dessa perspectiva, é inevitável a conclusão de que toda a discussão sobre reforma política no Brasil está fora de foco e é inteiramente insuficiente diante dos desafios que já estão na agenda do país e precisam, urgentemente, se tornar objeto de ação política efetiva.

O estado no Brasil não consegue mais impor o império da lei, nem nas cidades, nem nas fronteiras de desmatamento. As redes de corrupção, permeiam o sistema político alcançando Executivo, Legislativo e Judiciário. Todos esses processos comprometem, e alguns deles anulam, os mecanismos de accountability vertical e horizontal do sistema democrático presidencialista. Não há como estabelecer princípios de governança doméstica do clima, sem a plena operacionalidade dos processos de accountability vertical e horizontal.

⁴ Ver Guillermo O'Donnell – “Why the Rule of Law Matters”, em Larry Diamond e Leonardo Molino (eds.) – *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 2005, pp. 3-18.

O poder de agenda e a centralização decisória na presidência, não encontram, nem no Legislativo, nem no Judiciário, nem em agências independentes de corregedoria e promotoria, contrapesos suficientes e proporcionais a esses poderes.⁵

O processo de accountability – responsabilização – não se refere apenas, é claro à presidência. O presidencialismo se caracteriza por conter elementos do poder imperial. Mesmo matizados pela necessidade de apoio legislativo para o orçamento e alterações nas políticas estabelecidas por lei, como no EUA, ou pela necessidade de apoio em uma coalizão multipartidária, em contexto de extrema demanda legiferante, como no presidencialismo de coalizão brasileiro, esse poder imperial, deve ser confrontado por um sistema elaborado de pesos e contrapesos. O pleno exercício do controle legislativo e judicial da presidência requerem, porém, como contrapartida, a plena operacionalidade de mecanismos de accountability do Legislativo e do Judiciário.

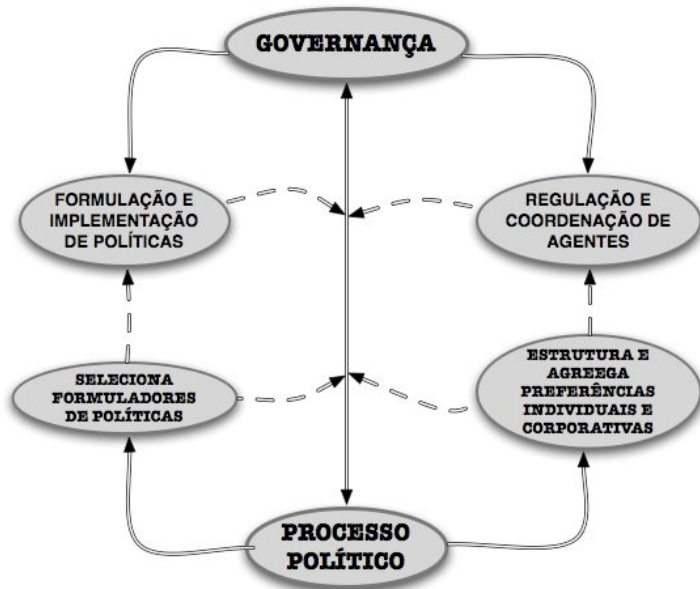
Larry Diamond, em sua análise dos problemas de qualidade da democracia sustenta, com razão, que o desafio central do desenvolvimento é a má governança e que a condição indispensável para o desenvolvimento humano sustentável é boa governança.⁶ Portanto, a agenda do desenvolvimento pressupõe uma agenda de aperfeiçoamento da governança, cujo fundamento é a montagem de um sistema abrangente de responsabilização do governo e da representação política, tanto no eixo horizontal – fiscalização parlamentar, controle judiciário, corregedoria independente, promotoria (ministério público) – quanto no eixo vertical – imprensa livre e investigativa, ações populares, ouvidorias independentes (ombudsman), audiências públicas, organizações de fiscalização da sociedade civil (o que em inglês se denomina de “civil society watchdog organizations”).

O desafio da governabilidade com democracia

O primeiro plano da questão da governabilidade dos estados na era global diz respeito, portanto, à relação entre o modo democrático e a governança. A democracia corresponde, nesse caso, à estrutura que constitui o sistema governativo, enquanto a governança corresponderia à superestrutura de coordenação e direcionamento da economia e da sociedade.

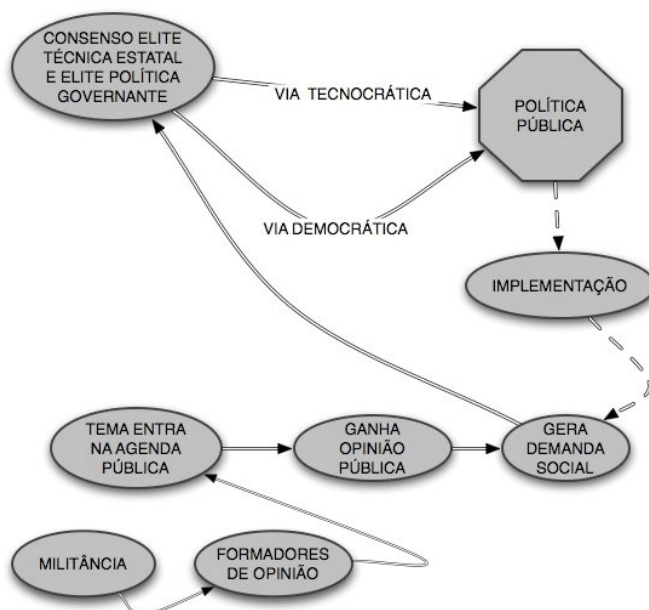
⁵ Sobre accountability no presidencialismo de coalizão brasileiro, ver Argelina Cheibub Figueiredo – “Instituições e Política no Controle do Executivo”, em **DADOS** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, 2001, pp. 689 a 727.

⁶ “The core problem of development is bad governance. The indispensable condition for sustainable human development is good governance. And this requires hard and specific thinking about the kinds of political institutions that are necessary to control corruption and ensure that that public resources—both locally generated and internationally derived—are invested in the public interest”, in “Building a System of Comprehensive Accountability to Control Corruption”, **Journal of Democracy** 16 (January 2005) 9-23. O uso dos termos “boa” e “má” governança dramatiza o problema do fio tênue que separa as abordagens analítica e normativa da governança. Na verdade, a teoria normativa da governança procura sugerir aqueles mecanismos de governança que, se aplicados, levariam ao que considera “boa” governança. Ver, também, G. Bingham Powell, Jr. – “The Chain of Responsiveness”, em Diamond e Molino, op. cit., pp. 62-76.



O processo político democrático, como indica o diagrama, estrutura e agrega preferências individuais e corporativas, por meio dos mecanismos da democracia majoritária e da participação corporativista nas decisões, sob regra democrática. De outro lado, seleciona os legisladores e formuladores de políticas. Esses agentes, constituídos pelas regras estabelecidas pelo modo democrático, interagirão no processo de governança que, de um lado, coordena, direciona e regula os agentes do mercado e da sociedade e, de outro lado, formula e implementa políticas, de forma hierárquica (administrativa, tecnocrática, estatista) ou cooperativa e interativa, por meio de mecanismos de cogestão ou coregulação em parcerias público-privadas.

Outra forma de relacionamento entre a democracia e a governança diz respeito ao padrão decisório. Tipicamente, a governança hierárquica, intervencionista, tem um elevado componente tecnocrático, enquanto as formas cooperativas ou interativas, têm maior conteúdo democrático.



No processo de formação democrática da agenda coletiva, a dinâmica de interesses em conflito e de preferências individuais e grupais vai dando forma às questões, formando a opinião pública e a opinião política, terminando por gerar demandas sociais em relação ao tema que deve ser processado no plano político-estatal e se transformar em objeto de governança. No processo de formação tecnocrática da agenda, forma-se consenso entre as elites técnicas, públicas e privadas, a partir do qual são formuladas as políticas públicas.

Em uma estrutura democrática de governança – que comporta, talvez se possa dizer até que pressuponha, a via tecnocrática – as duas vias desembocam, de alguma forma, na arena legislativa, que formata em definitivo a política. É claro que na sua regulamentação posterior e na implementação, a via tecnoburocrática domina e o grau de discricionariedade aumenta muito. Na implementação, mecanismos de accountability e participação de “stakeholders” na sua avaliação sistemática podem corrigir os efeitos mais negativos dessa discricionariedade. Sob o enquadramento de regras claras e abrangentes, que orientem a ação dos agentes na implementação e limitem ao mínimo o grau de discricionariedade das decisões, mecanismos de transparência podem tornar a via tecnoburocrática plenamente compatível com um sistema de governança democrática de qualidade.

Esta questão tem relevância no tema do ajustamento da agenda à mudança climática porque a conversação da mudança climática em uma questão de política pública e de governança corporativa está se dando, simultaneamente por essas duas vias. E ambas terão que ser adaptadas para que o centro da agenda seja ocupado pelas ações de mitigação de adaptação à mudança climática.

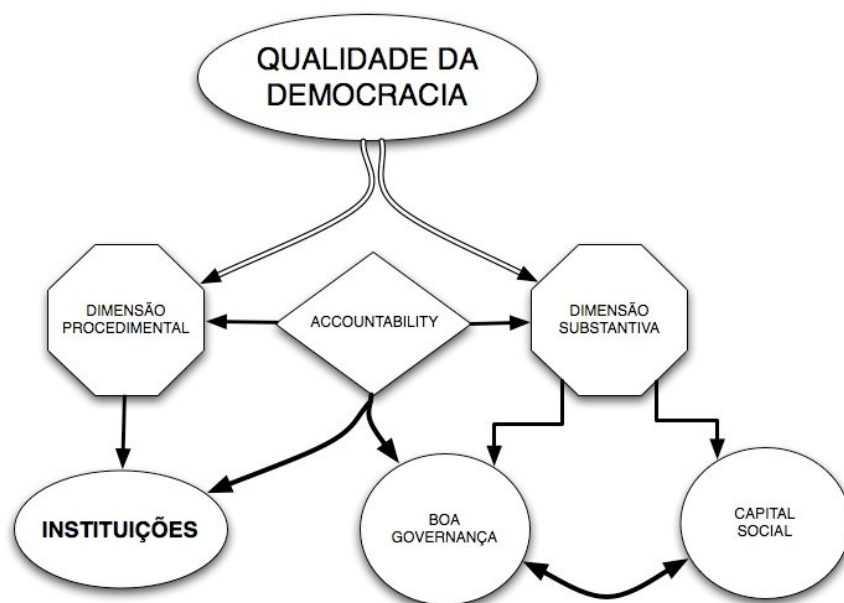
O argumento de Diamond é que má governança, a incapacidade de aplicar os recursos públicos para gerar bens coletivos ou bens públicos, como a infra-estrutura física necessária ao desenvolvimento e a infra-estrutura social, necessária ao bem-estar coletivo, é mais importante na determinação do insucesso das políticas de desenvolvimento que a falta de recursos. Essa afirmação, verdadeira, no geral, é especialmente aplicável ao meio ambiente.

A governança tem dois componentes essenciais no plano operacional: um é a alocação justa e eficiente de recursos públicos; a outra é a regulação das atividades privadas, para evitar o abuso de poder de mercado e proteger o patrimônio comum, entre outras coisas. A teoria liberal pôs toda a ênfase na proteção do patrimônio particular, na presunção de que ela redundaria em proteção dos comuns. Mas a prática tem mostrado que a regulação pública na proteção dos comuns continua sendo indispensável para evitar o que Garret Hardin chamou de “tragédia dos comuns”.⁷

A governança responsável é uma condição necessária da qualidade da democracia, na sua dimensão substantiva. A qualidade da democracia tem uma dimensão formal/procedimental que se refere às liberdades civis, à qualidade das regras e à legitimidade e qualidade da representação política; e uma dimensão substantiva, que diz respeito à qualidade da governança, isto é das políticas públicas e da gestão pública, e ao capital social. O nexos fundamental entre as duas é a accountability

⁷ Garret Hardin – “The Tragedy of the Commons”, em Garret Hardin e John Baden (eds.) - **Managing the Commons**, W. H. Freeman and Company, 1977, pp. 16-31.

sistêmica, resultante dos processos de accountability vertical e horizontal, como mostra o diagrama.



Qualidade da democracia supõe, também qualidade da cidadania. Parte considerável do processo de accountability vertical requer uma cidadania participativa e organizações sociais que representem os interesses que não são representados nem pelo sistema sindical, nem pelo sistema partidário. Há nítida interdependência entre governança democrática de qualidade e capital social. Uma cidadania cívica é parte do sistema de accountability, mas é também um fator decisivo na determinação da qualidade da representação política. O ponto crucial, sobretudo em sociedades com baixos níveis de mobilização e participação, é a defesa dos chamados interesses difusos. Na ausência de canais sociais de representação que alcancem e valorizem politicamente esses interesses, resta, apenas a regulação estatal para sua salvaguarda.

Uma sociedade civil complacente, anômica, não se organiza, não se mobiliza e sequer é capaz de expressar suas demandas, especialmente aquelas que se referem a escolhas intertemporais, que são as únicas possíveis no âmbito das políticas para o clima. A própria noção de conservação – de energia, de recursos não-renováveis em geral, de biodiversidade – contém uma escolha intertemporal e implica alteração significativa nos fluxos ambientais, definindo um padrão de produção e consumo muito diferente daquele em vigor na maioria das sociedades. A acumulação de capital social, ou cultura cívica, para usar o termo mais antigo, começa por uma reforma educacional abrangente e profunda, embora haja outras formas de criar capital social, nos sistemas político e econômico. Mas a base indispensável está na educação. A reforma da educação é, também, essencial para a política do clima, não apenas porque os esforços de mitigação e adaptação exigem novas qualificações, mas porque ela permite aumentar a compreensão dos processos físicos e biológicos envolvidos, possibilitando decisões coletivas em maior sintonia com o desafio físico representado pela mudança climática, o qual só pode ser enfrentado política e socialmente.

Sinteticamente, se pode dizer que há alguns pontos críticos para obtenção de uma governança de qualidade, como mostra o diagrama. A qualidade da direção política é um elemento central dos requisitos políticos da boa governança. Ela depende dos

instrumentos de seleção dessa direção – eletivos ou nomeados – e de accountability horizontal e vertical.



Esses, por sua vez, dependem do segundo ponto crítico de determinação da governança de qualidade: as capacidades sociais, entre as quais e destacam, claramente, a educação de qualidade para a maioria e o desenvolvimento do capital social, da capacidade de ação cívica dos cidadãos. Esse conceito supõe uma visão de cidadania distinta daquela que prevalece hoje no Brasil, que vê o cidadão como um portador de direitos contra o estado. A visão mínima compatível com uma governança democrática de qualidade é a do cidadão como portador de direitos contra o estado e, em contrapartida, obrigações irrecusáveis para com a sociedade.

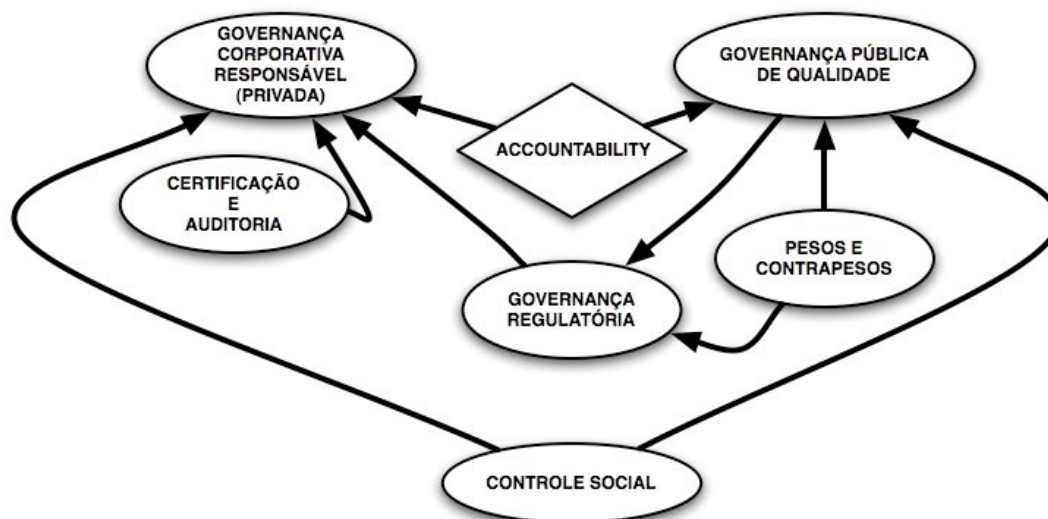
Entre as capacidade estatais, a qualidade da gestão dos recursos públicos e sua suficiência, juntamente com a qualidade do marco institucional, são os dois requisitos básicos, necessários, ainda que não suficientes. A qualidade de gestão depende dos mecanismos de accountability e da qualificação dos recursos humanos. A suficiência, é dada pela relação entre as necessidades de financiamento do setor público para exercer suas funções, a adequação entre as funções estatais e a agenda da sociedade e o peso dessas atividades na renda nacional. O marco institucional também depende dos mecanismos de accountability e de sua capacidade de equilibrar interesses privados e o interesse coletivo.

Por fim, o último ponto crítico é a capacidade pública de direcionamento e coordenação dos agentes sociais, cujo nóculo operacional é a governança regulatória, intimamente relacionada aos mecanismos de accountability e ao marco institucional, temas da próxima seção.

Governança e Regulação

O capitalismo, na sua feição atual, tem enorme capacidade de capturar a esfera pública, submetendo-a a interesses particularistas e já demonstrou que não é capaz de produzir o equilíbrio necessário à preservação das condições físicas do sistema planetário. Isso sem adicionar à análise a possibilidade de relações de promiscuidade entre agentes públicos e privados e de corrupção de agentes públicos por agentes privados.

O padrão de gestão necessário ao enfrentamento do desafio climático e à sustentabilidade pressupõe boa governança pública e corporativa, i.e. dos negócios privados, social e ambientalmente responsável. A arquitetura da governança democrática não se sustenta sem um subsistema eficaz de governança regulatória o qual, por sua vez, pode ter sua efetividade amplificada pela difusão de padrões de governança corporativa responsável entre os principais agentes privados na economia.



A governança corporativa instrumentaliza a autoregulação, definindo mecanismos privados objetivos e transparentes de vigilância do comportamento corporativo, a qual abrange os mecanismos internos de controle e “*compliance*”, as auditorias e as certificações independentes.

Nos limites da economia de mercado, a busca de um novo padrão de produção e consumo, que permita o uso sustentável de recursos naturais, o desenvolvimento de uma economia de baixo-carbono e a capacitação das sociedades para a adaptação à mudança climática, não pode se apoiar no livre jogo de forças econômicas, ou na regulação estatal isoladamente. O processo de desenvolvimento da sociedade contemporânea foi marcado por graus crescentes de complexidade e, ao mesmo tempo, “macroconvergências” que, embora criem forças poderosas que determinam limites à heterogeneidade de “macrocomportamentos”, permitem grande diversidade de arranjos e formatos estruturais e, portanto, “microcomportamentos”⁸.

Novos padrões de sustentabilidade, nesse contexto de elevada complexidade socioeconômica, só se tornam possíveis a partir do estabelecimento simultâneo de novos regimes de governança pública e privada e de instrumentos de regulação pública e autoregulação da ação empresarial. Os regimes de governança pressupõem um sistema eficaz de pesos e contrapesos ao exercício da autoridade executiva e da representação política.

⁸ Uso macrocomportamento e microcomportamento em um sentido muito próximo ao de Thomas C. Schelling em **Micromotives and Macrobehavior**, W. W. Norton, 1978.

Da mesma forma que se pode falar em “falhas de mercado”, que são o objeto da regulação, é possível falar em “falhas de governo”, das quais derivam as crises de governança e governabilidade. O foco na governança pública se refere a um processo de correção/compensação de falhas de governo e de equilíbrio dinâmico entre necessidades e capacidades de governança orientado para a maximização de resultados.⁹

A autoregulação, presumindo-se que ela funcione, pode garantir a accountability da empresa em relação a seus acionistas (*shareholders*) e aos *stakeholders*, agentes que têm seus interesses direta ou indiretamente afetados pelas ações da companhia, desde que essa conexão entre a atividade empresarial e interesses de stakeholders possa ser objetivamente determinada e gere uma “demanda” legítima. Mas dificilmente a autoregulação alcançará na plenitude os interesses associados à preservação dos “comuns”. Esses interesses difusos, sem base territorial específica, que não podem ser medidos e repartidos, são inexoravelmente, o objeto direto da regulação estatal.¹⁰

A complexidade crescente, a obsolescência de várias das fronteiras tradicionais entre estatal e o privado e a ampliação do espaço da ação pública não-estatal reduzem consideravelmente a eficácia dos modos de governança unilaterais, sejam os estatistas, sejam os neoliberais, puramente autoregulatórios. O novo cenário globalizado não comporta as antigas barreiras estado-sociedade. Ele requer regimes mais interativos de governança, ampliando as redes público-privadas de intervenção no domínio econômico e social. Essa necessidade é amplificada pelo fato de que o desafio climático e a própria dinâmica da sociedade global implicam em uma aceleração da mudança, tanto sócio-econômica, quanto científica e tecnológica, produzindo um ambiente de muita incerteza, instabilidade e risco. Os mecanismos de governança são tipicamente menos dinâmicos do que os padrões de sociabilidade e as relações econômicas. O desafio, portanto, é criar mais dinamismo e flexibilidade no regime de governança, a partir dos padrões emergentes de interação público-privada e público-estatal.¹¹

Ao ampliar a responsabilidade da empresa para além de seus interesses econômicos diretos, os modelos de governança responsável podem contribuir de forma efetiva para minimizar as chamadas “falhas de mercado”, mas esses modelos não ultrapassam a lógica capitalista, necessariamente particularista, das empresas. A convergência entre esses novos princípios de governança e a estratégia mercadológica das empresas não invalida os esforços reais de avançar na sustentabilidade e no alcance social da

⁹ Por exemplo, Jan Kooiman – “Social-Political Governance – Introduction”, pp. 1-6; Renate Mayntz – “Governing Failures and the Problem of Governability: some comments on a theoretical paradigm”, pp. 10-20; Andrew Dunshire – “Modes of Governance”, pp. 21-35 e Jan Kooiman – “Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity”, pp. 35-51, todos em Jan Kooiman (ed.) – **Modern Governance – New Government-Society Interactions**, Sage, 1993.

¹⁰ Ver a discussão sobre esta relação entre a governança corporativa, a regulação e o interesse coletivo, em Jeffrey N. Gordon e Mark J. Roe (eds.) - **Convergence and Persistence in Corporate Governance**, Cambridge University Press, 2004, “Introduction”, pp. 1-31 e Henry Hansmann e Reinier Kraakman – “The End of History for Corporate Law”, em *ibid* pp. 33-69. Sobre regulação ambiental, ver Neil Gunningham, Robert a. Kagan e Dorothy Thornton – **Shades of Green: Business, Regulation, and Environment**, Stanford University Press, 2003. Sobre mudanças nos padrões de contabilidade e de relatórios de desempenho corporativo, ver Allen White – **The Quiet Revolution in Business Reporting**, CERES, 2007.

¹¹ Jan Kooiman – “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction”, em Jon Pierre (ed.) - **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, 2000, pp. 158-164; Judith E. Innes e David E. Booher – “Collaborative Policymaking: governance through dialogue”, pp. 33-60, Hajer e Wagenaar - “Introduction”, pp. 1-33 e Patsy Healey *et al.* – “Place, Identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance”, pp. 60-88 e Maarten Hajer – “A frame in the fields: opolicymaking and the reinvention of politics”, pp. 88-113, todos em Maarten A. Hajer e Hendrik Wagenaar (eds.) - **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**, Cambridge University Press, 2003.

ação empresarial. Mas a responsabilidade privada pelos comuns é limitada a esses interesses.

Há forças objetivas levando as empresas a buscar padrões de governança corporativa social e ambientalmente responsáveis. O primeiro deles é o processo de abertura comercial dos países emergentes, associado ao processo de internacionalização dos produtos, que expõe as empresas exportadoras às exigências de qualidade dos mercados importadores, às normas de padronização e, crescentemente, às exigências de sustentabilidade e responsabilidade social.¹² O peso de consumidores, que boicotam produtos que são produzidos de forma ambiental ou socialmente lesivas têm levado muitas empresas a reexaminar não apenas sua própria operação, mas de toda a sua cadeia de suprimento.

O segundo é o aumento do rigor regulatório nos países de origem de empresas que operam globalmente. No caso das importadoras, as regras crescentemente exigem a observância pelos fornecedores das mesmas regras impostas domesticamente a essas empresas. No caso das que têm operações em outros países, as autoridades regulatórias têm exigido que adotem globalmente as regras do mercado de origem, geralmente consideradas mais exigentes, especialmente do que aquelas adotadas por mercados emergentes. Essas exigências de “compliance”, embora ainda parciais e nem sempre obedecidas com rigor, têm promovido alguma convergência no comportamento corporativo de várias redes empresariais globais e a adoção, em todas as praças, dos mesmos programas de sustentabilidade, diversidade (ação afirmativa) e responsabilidade social. Além disso, deve-se adicionar a emergência de mecanismos regulatórios globais na área ambiental, cuja transgressão pode redundar em sanções a empresas e/ou países. Mesmo organizações regulatórias multilaterais como a Organização Mundial do Comércio, que resistiam a regular práticas ambientais e sociais no processo de produção de mercadorias e serviços, começam a discutir o assunto e a estudar a adoção de critérios nesses campos.¹³

O terceiro é a globalização financeira. Cresce o número de grandes agentes do mercado de capitais que passam a considerar o risco ambiental e de reputação por danos ambientais na avaliação de seus financiamentos. Vários bancos e corretoras com liderança no mercado estão adotando rankings e índices de sustentabilidade, com os quais avaliam as empresas que buscam financiamento no mercado de capitais. A grande maioria começa a exigir contabilidade sócio-ambiental usando critérios quantificáveis, certificáveis e comparáveis. Há evidência de que esses critérios têm

¹² Não pretendo entrar na discussão dos modelos de governança corporativa, “competitividade responsável” ou sustentabilidade econômica, social e ambiental (“triple bottom line of sustainability: people, profits, planet”), ver a formulação original em John Elkington - **Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business**, New Society Publishers, 1998. Ver, também, Robert Phillips - **Stakeholder Theory and Organizational Ethics**, Berrett-Koehler Publishers, 2003. Para uma visão crítica ver Wayne Norman e Chris MacDonald – “Getting to the Bottom of Triple Bottom Line”, em **Business Ethics Quarterly**, Vol. 14, n. 2, Abril 2004. Há, realmente, problemas metodológicos e conceituais, tanto no modelo do 3BL, quanto na teoria de stakeholders aplicada à ética dos negócios. Ao mesmo tempo, há um esforço sério, tanto acadêmico quanto aplicado, para desenvolver métodos de contabilidade social e ambiental para as empresas, que sejam confiáveis, comparáveis e auditáveis. Um exemplo é o do **Global Reporting Initiative** – GRI, que desenvolveu uma série de indicadores gerais – e tem desenvolvido indicadores setor-específicos – para gerar relatórios de desempenho social e ambiental comparáveis e verificáveis empiricamente. Cf. www.globalreporting.org. Ver, também, White, op. cit. e Douglas G. Coogan – **Corporate Governance and Climate Change: Making the Connection**, Ceres, 2006.

¹³ Sobre essa dimensão da governança regulatória global, que escapa ao escopo deste texto, ver por exemplo, John Braithwaite e Peter Drahos – **Global Business Regulation**, Cambridge University Press, 2000; Abraham Chayes e Antonia Handler Chayes – **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**, Harvard University Press, 1995; Rodney Bruce Hall e Thomas J. Biersteker (eds.) – **The Emergence of Private Authority in Global Governance**, Cambridge University Press, 2002 e Oran Young – **The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale**, The MIT Press, 2002.

sido aplicados com mais rigor nos mercados desenvolvidos do que nos emergentes, mas a tendência muito provavelmente será também de convergência de padrões ao longo do tempo.

Mas há, também, obviamente, limites para a eficácia dessas medidas, do ponto de vista da própria sustentabilidade. A linha de corte continua a ser, claramente, a rentabilidade em prazo relativamente curto. Embora na teoria da governança corporativa o ponto central seja gerar valor sustentado para o acionista, as métricas utilizadas são de curto prazo. As perspectivas de longo prazo entram mais como fator complementar de ponderação.

Na maioria dos casos, as práticas de responsabilidade corporativa social e ambiental são tão fragmentadas e distantes das estratégias centrais das empresas, que se tornam muito menos eficazes do que poderiam. Mesmo do ponto de vista empresarial, a incorporação da visão social e ambiental à estratégia poderia resultar em ganhos significativos de competitividade.¹⁴

Parece evidente que, do ponto de vista da sociedade, quanto maior o número de empresas que adotem modelos confiáveis de governança corporativa, menor será a pressão sobre os aparatos regulatórios do estado e também menor a necessidade de repressão de atividades privadas.

Governança dos comuns

Como a mudança climática é um fenômeno global, que tem determinantes e conseqüências locais, e quase certamente terminará como o fator articulador da agenda coletiva global e nacionalmente, os sistemas de governança terão que se adequar a um conjunto de tarefas inéditas, que requerem mais flexibilidade e adaptabilidade do que jamais tiveram. A governança do macrosistema global implicará uma divisão do trabalho que transferirá para a esfera da governança global – e em determinadas circunstâncias regional – a soberania sobre determinadas áreas. Como acontece, hoje, com o comércio global, regulado, em grande medida, pela OMC, um mecanismo de governança hierárquica pactuada global.

Na verdade, no que se refere à governança propriamente dita, as diferenças específicas entre os três níveis – global, regional e doméstico – tendem a diminuir. No que se refere à democracia, como forma de legitimação e representação coletiva na constituição dos governos e na articulação primária entre estado e sociedade, a diferença é absoluta. A conexão democrática não pode se reproduzir na dimensão global, porque não há um demos global. Do ponto de vista democrático, se não há um demos, não pode haver também um governo, daí a noção de “governança sem governo”.¹⁵ É esta a razão da persistência do estado-nação na era da globalização. Ele perde força e função, mas não a legitimidade, da qual é a fonte para os contratos na esfera da governança global, porque ainda é o lócus em que se localiza e se afirma o demos.

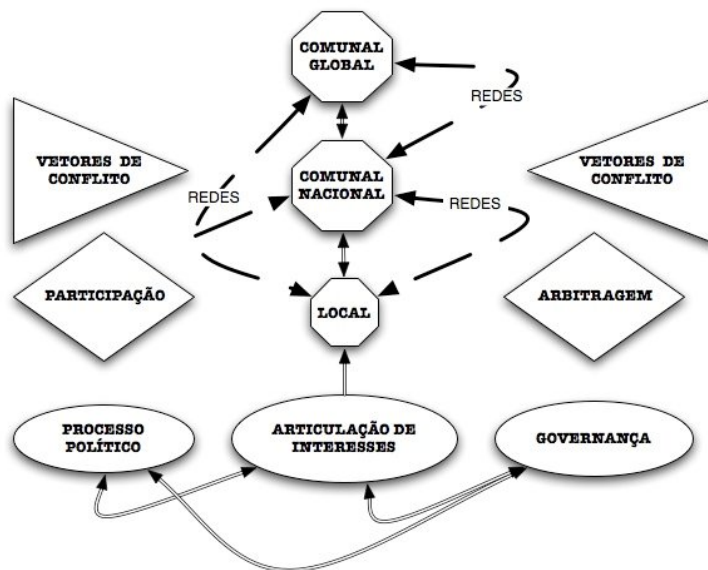
¹⁴ Ver o argumento de Michael Porter e Mark R. Kramer em – “Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility”, *Harvard Business Review*, 84, no. 12, dezembro, 2006.

¹⁵ Cf. James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (eds.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992. David Held – *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, 1995, para uma outra visão.

Conflitos de interesses do tipo “tragédia dos comuns” ocorrem em cada uma dessas dimensões e entre elas. Um exemplo típico de conflito, no formato da “tragédia dos comuns”, entre a dimensão nacional e a local, no plano doméstico, diz respeito às unidades de conversão. Um conselho comunitário pode recomendar medidas que atendam a interesses localmente majoritários, porém danosos ao patrimônio natural e ao estoque de biodiversidade protegidos pela UC, que são do interesse nacional – e global. Ao mesmo tempo, esta questão não está articulada na agenda nacional, deixando o interesse da maioria nacional sem representação na decisão sobre o destino das UCs. Um caso claro de interesses focalizados em contradição com interesses difusos, indicando que os interesses locais não podem ter soberania irrestrita sobre o capital natural em seu território.

Outro exemplo dessa mesma natureza se refere à Amazônia e à tensão entre a idéia da soberania nacional e a de “supervisão global”, no contexto de desmatamento e queimada continuadas nesse patrimônio que tem inúmeras implicações globais, não apenas como estoque de biodiversidade, mas também como parte do “sistema climático”. Nacionalmente, por exemplo, tudo indica que tem um importante papel no regime de chuvas de várias regiões. No caso, é explícita a contradição entre interesses locais focalizados e os interesses nacionais e globais, justificando a restrição à livre disposição desse patrimônio comum pelos locais.

Ambos são exemplos que só se resolvem mediante regra e regulação que restringem a soberania local sobre o patrimônio comum. A partir dessa base, essa intervenção pode ser hierárquica e impositiva ou negociada e cooperativa, “deliberativa” portanto, e essa diferença é crucial do ponto de vista da governança. Há suficiente evidência de pesquisa indicando que há mais chance de sucesso da regulação, em um contexto deliberativo, do que em um puramente hierárquico, de comando-e-controle, desde que este mecanismo de coerção esteja disponível como recurso de última instância. Essa disponibilidade da alternativa de comando-e-controle não torna a decisão necessariamente autoritária. Mas é persuasivo o argumento de que a via não impositiva abre mais oportunidades para inovações e desenvolvimento de opções que permitam compensar o sacrifício representado pela restrição, por outros benefícios. Além disso, confere maior legitimidade a essa disciplina do interesse local em favor do interesse geral.



No plano das relações políticas democráticas se estabelece como valor a participação ampliada e o controle local de recursos locais. Mas nesse território definido como “local” pode haver valores que são supra-locais e mesmo globais. O processo de governança qualifica o processo democrático, criando nexos público-privados e transdimensionais, que permitam arbitrar o escopo da soberania de cada esfera de decisão sobre cada parte do território em que se localizem patrimônios comunais. Esse processo de arbitragem e direcionamento, que cabe à governança, não confere, porém, monopólio à instância governamental, nem precisa ser um processo hierárquico, como já argumentei. Contudo, não está ainda adequadamente calibrado para lidar com essa justaposição de conflitos do tipo “tragédia dos comuns” e com a centralidade da mudança climática no processo de rearticulação política e de redefinição da governança, em todas dimensões. Esse se torna, portanto, um ponto crítico da agenda de reformas políticas para o Século XXI.

Os padrões que vêm emergindo mundialmente indicam que, pelo menos por enquanto, conviverão: distintas combinações de auto-regulação, co-regulação e regulação estatal ou hierárquica; diferentes modalidades de participação-deliberação-representação; variadas combinações entre modos de governança regulatória e incentivos econômicos.¹⁶

Em nenhuma experiência, se abandonou a regulação clássica, tipo comando-e-controle. Novas formas de “direcionamento” das atividades privadas, vão sendo adicionadas ao cardápio regulatório, para evitar danos ambientais e transgressões de direitos. São evidentes, principalmente na política ambiental, os esforços de diferenciação e busca de formas mais cooperativas, tanto entre agentes no plano doméstico, como entre esferas de governo, como, ainda, entre nações. Essa diferenciação tem sido provocada pela necessidade de maior flexibilidade, dado o caráter emergente dos problemas, e pela busca de maior compatibilidade entre a economia de mercado e os regimes de governança. Contudo, não há caso de sucesso –

¹⁶ Winston Harrington, Richard D. Morgenstern e Thomas Sterner (eds.) – **Choosing Environmental Policy: Comparing Instruments and Outcomes in the United States and Europe**, RFF Press, 2004.

exceto na teoria experimental¹⁷ - de governança ambiental ou econômica usando sistemas de incentivos que não recorra à regulação para estabelecer limites mínimos e definir o enquadramento institucional para distribuição dos incentivos. Em poucas palavras, incentivos sem regulação não têm se mostrado suficientes na prática. A intervenção estatal para regular os fluxos ambientais não desapareceu, mas foi acrescida de outros arranjos domésticos, cortando as fronteiras entre público e privado, local e nacional; de arranjos transnacionais, que alteram e redefinem a antiga divisão de tarefas entre estado, mercado e agentes da sociedade civil.¹⁸

A noção de fluxos ambientais é importante, nesse contexto, porque chama atenção para o fato de que esses fluxos materiais ou físicos, estão incrustados em sistemas de relações sociais, de produção, circulação e consumo e em sistemas institucionais, de regras e direitos. Contemporaneamente o conceito passou a enfatizar a natureza “além-fronteira” da maioria dos processos ambientais, desde aqueles que transbordam para vizinhos próximos¹⁹ aos claramente globais, como o efeito estufa. Do ponto de vista ambiental, esses fluxos podem ser mais bem gerenciados mediante arranjos flexíveis, com múltiplos agentes e diferentes instâncias, do que pela forma tradicional.²⁰

No caso do Brasil esta é uma questão dramaticamente relevante porque, historicamente, a estrutura do estado – e do governo como gestor do estado – é fragmentada e compartimentada.²¹

Outra advertência necessária é de que é impossível dissociar os regimes domésticos de governança, dos mecanismos emergentes de governança global, na regulação de fluxos ambientais e na governança climática. Da mesma maneira, não é possível dissociar os processos endógenos a cada economia política dos processos globais. Em outras palavras, já não dá mais para pensar a sociedade local, o estado-nação e a economia nacional dissociadas do processo de globalização e da ordem global emergente. Até porque, muitos dos fluxos ambientais decisivos, como aqueles associados à mudança climática, são globais e não apenas os fluxos comerciais e financeiros, comumente associados ao processo de globalização.

¹⁷ Catarina Holzinger – “Transnational Common Goods: regulatory competition for environmental standards”, em Adrienne Héritier (ed.) – **Common Goods: Reinventing European and International Governance**, Rowman & Littlefield Publishers, 2002, pp. 59-85.

¹⁸ Gert Spaargaren, Arthur P. J. Mol e Hans Bruyninckx - “Introduction: Governing Environmental Flows in global Modernity”, em Gert Spaargaren, Arthur P. J. Mol e Frederick H. Buttel (eds.) – **Governing Environmental Flows: global Challenges to Social Theory**, The MIT Press, 2006, pp. 1-39.

¹⁹ Como no caso do conflito entre Uruguai e Argentina em torno da construção de duas usinas de papel no território do primeiro, nas margens do rio Uruguay, com riscos sérios de poluição da água do rio que serve populações argentinas ribeirinhas. Ou do conflitos de interesses entre os “estados-doadores” e os “estados-receptores”, no caso da transposição do rio São Francisco.

²⁰ As referências clássicas são H. T. Odum – **Environment, Power and Society**, John Wiley and Sons, 1971 e H.T. ODUM et al. – **Environmental Systems and Public Policies**, University of Florida Press, EUA, 1988. A referência contemporânea está sistematizada em Arthur P. J. Mol e Gert Spaargaren – “Toward a Sociology of Environmental Flows: a New Agenda for Twenty-first Century Environmental Sociology”, pp. 39-82 e Martin Jänicke – “The Environmental State and Environmental flows: The Need to Reinvent the Nation-State”, pp. 105 em Spaargaren, Mol e Buttel (eds.) – op. cit..

²¹ Essa fragmentação e compartimentação do estado não se alterou com as mudanças dos anos 90 e as privatizações. Quando estudei a formulação da política industrial no Brasil, no anos 70, cunhei a expressão Leviatã dividido, para significar essa natureza intervencionista e “balcanizada” do estado brasileiro. Nos anos 80, esse Leviatã se tornou anêmico, com a crise fiscal estrutural disfarçada pela inflação e permaneceu dividido. A crise fiscal está intimamente ligada a essa natureza compartimentada do estado que impede formular prioridades, descontinuar programas, agregar ações, ter ganhos de escala e eficiência. Nos anos 90, a crise estrutural fiscal do estado realimenta o clientelismo e a corrupção que, por sua vez agravam essa anemia do Leviatã. Isso explica porque embora absorvendo 40% da renda nacional, todos os programas estão sub-financiados e se desempenham aquém do necessário e as carências e demandas persistem. A compartimentação explica as contrariedades e contradições entre as políticas de energia, transportes e meio ambiente.

Do mesmo modo que não faz mais sentido pensar em meio ambiente em outro contexto que não seja o da mudança climática global. Isso implica em mudanças radicais na lógica das políticas públicas, especialmente na América Latina – e particularmente no Brasil – ainda dominada por uma visão econômica e política essencialmente centrada na idéia de nação e de desenvolvimento nacional. A perspectiva cosmopolita se impõe pelos fluxos reais, que ainda são negados por muitas práticas de governança econômica.

A Lógica das Redes

Esses fluxos ambientais não se resumem aos fluxos materiais ou físicos associados à atividade econômica, há fluxos fundamentais, de conhecimentos, idéias, práticas políticas e até vírus e bactérias (AIDS, febre asiática, vaca-louca) que têm sido decisivos na determinação de processos que ocupam as agendas global e nacional e que só podem ser processados adequadamente por meio desses novos mecanismos de governança. Mecanismos que, de um lado, mobilizem recursos institucionais e capital social, para aumentar a capacidade de gestão desses fluxos e, de outro, incrementem a accountability da gestão doméstica e global desses fluxos, atuando como canal de controle social e enfrentamento de comportamentos que transgridem os limites da responsabilidade social e ambiental.

Essa transição global em que vivemos depende, crucialmente, desse entrejogo de pressões: globais, constringendo atores domésticos, governamentais e privados, em seus respectivos estados nacionais, a manter crescente compatibilidade entre seus objetivos nacionais e o bem-estar global; domésticas, forçando governos nacionais e subnacionais a adotarem regulação adequada para o uso de recursos, a produção econômica e a proteção dos bens comuns – água, ar, matas²² – sob sua guarda.

Oran Young²³ argumenta que as instituições de proteção ambiental se tornam mais efetivas na medida em que suas decisões e o objeto de sua regulação seguem determinada trajetória. Primeiro, ganhando transparência. Segundo, adotando mecanismos de escolha coletiva que permitam defender o interesse coletivo do poder de forças particulares. Terceiro, que as regras para mudanças na instituição para adaptá-la a mudanças no contexto externo, aumentem seu poder e não a levem a perder o foco. Quarto, que as partes envolvidas²⁴ sejam capazes de implementar suas decisões. Quinto, quando são mecanismos de decisão, que a distribuição de poder entre os participantes não seja tão assimétrica a ponto de permitir a formação de vontades individuais hegemônicas. Sexto, a efetividade das instituições aumenta na proporção direta do grau de interdependência e interatividade entre seus membros, permitindo-lhes retaliar os transgressores de forma persuasiva.

Essa interdependência força os formuladores da política da instituição a devotar tempo e energia ao processamento das interações na sua rede. Adicionalmente, são

²² Há, também, hoje, que considerar a proteção de bens comuns globais, o mar não-territorial, a atmosfera terrestre, a Antártica, as aves, peixes e outros animais migratórios, que transitam pelo espaço transnacional e por terras e águas não territoriais. É o caso das baleias, por exemplo protegidas por um mecanismo de “governança sem governo” global, a Comissão Internacional da Baleia. Young explica que a força da Comissão advém do fato de se ter transformado em um nexos global, que interconecta uma série de atores e forças plurais. Dessa forma, constitui-se em um “arranjo institucional capaz de impor pressão substancial às nações, para fazê-las aceitarem suas decisões”, em Oran Young – “The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables” em James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.) – **Governance without Government: Order and Change in World Politics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 160-194..

²³ Young – op. cit. Ver, também, Maarten A. Hajer e Hendrik Wagenaar op. cit. e Kenneth Meier e Laurence J. O’Toole Jr – op. cit.

²⁴ No caso da governança global, os estados nacionais.

crescentemente impedidos, por essas interações e pela compreensão da natureza dessa interdependência, de perseguir metas próprias, sem ajustá-las às dos demais. Ao mesmo tempo, procuram, também, regular o comportamento dos outros membros com esse mesmo objetivo, de ajuste entre o micro e o macro, entre o particular-local e o geral-global.

O que se está imaginando é que essas formas interativas, por sua própria dinâmica, conteriam um elemento pedagógico, que levariam à crescente consciência dos agentes envolvidos não só de sua interdependência, como também de sua co-responsabilidade. Ao mesmo tempo, essa interatividade continuada – e provavelmente crescente em frequência, intensidade e densidade – também incrementaria a percepção e compreensão individual e coletiva da natureza sistêmica dos fluxos ambientais e dos riscos envolvidos. O tema da educação pela ação não é novo, mas nesse caso o que se está construindo é um modelo de interações institucionalizadas, seguindo regras predefinidas, que permitem aprender e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar os mecanismos de governança, para ajustá-los à dinâmica dos fluxos que pretendem regular e aos patamares crescentes de conhecimento, expertise e competência que vão sendo adquiridos.

O tema da transparência é de especial relevância, principalmente para o processo de fiscalização e investigação do comportamento de atores globais e nacionais, nesse espaço coletivo não-estatal. É nele que se observa a criação de redes que se incorporam aos sistemas de governança e a crescente interação entre a mídia, ONGs, organizações científicas e técnicas e organizações governamentais, em todos os níveis, do local ao global.

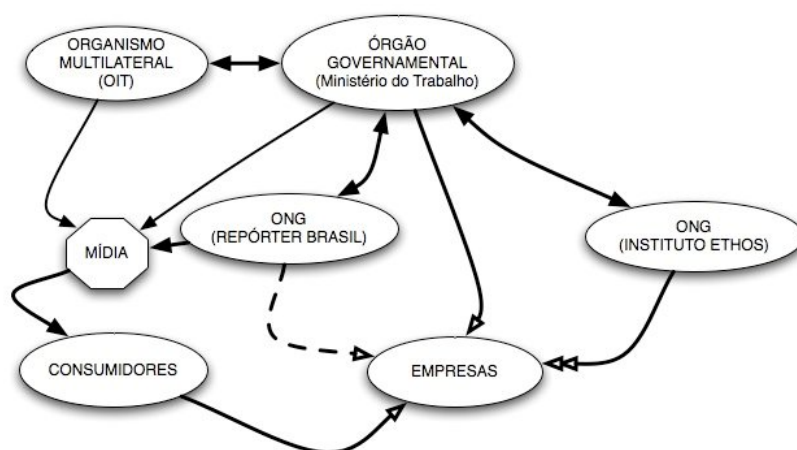
Oran Young argumenta que a transparência das instituições depende de três fatores básicos. A facilidade com que as violações de seus membros podem ser detectadas. A probabilidade de que os violadores sofrerão alguma sanção. E, finalmente, a magnitude das sanções aplicadas. Ora, nessas três dimensões, o papel da imprensa e a pressão da opinião pública, doméstica e global, é crítico. Como lembra Young, muitas vezes a perspectiva de ser descoberto em violação e ter sua transgressão exposta pode ser um dissuasório até mais eficaz do que o risco de receber sanções.

A exposição de maus comportamentos pode ser uma arma poderosa e legítima da transparência, que reforça o poder das instituições de governança global. Há casos recentes que mostram como pode ser eficaz essa interação entre diferentes tipos de atores – governos, ONGs, mídia, empresas – na regulação sócio-ambiental. Forma-se, precisamente, uma junção, unindo diferentes tipos de organização, governamentais e não-governamentais, e atores diferenciados, como a mídia, com um mesmo propósito, cada um exercendo a função que corresponde a suas capacitações e ao seu foco de atuação.

Ilustro esse ponto com um caso de sucesso parcial, ainda em andamento, de combate à prática do trabalho escravo no Brasil, por meio de um pacto que envolve múltiplos agentes, mecanismos plurais de governança e que afeta tanto a governança política, quanto a governança corporativa. O trabalho escravo está fortemente correlacionado a transgressões ambientais. A maioria dos flagrantes ocorre em fazendas de pecuária, produção de carvão vegetal de desmatamento para a produção de ferro gusa,

plantações de soja na região amazônica e no cerrado; e nas plantações de cana de açúcar, para produção de álcool, em São Paulo e na Amazônia.

Em meados de 2005, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, o ministério do Trabalho e as ONGs Repórter Brasil e Instituto Ethos, lançaram a iniciativa “Pacto contra o Trabalho Escravo”. Um típico enlace que projeta no espaço doméstico arranjos próprios da governança global emergente: uma organização multilateral, uma organização governamental, uma organização não-governamental dedicada ao jornalismo investigativo, uma organização não-governamental dedicada a promover padrões éticos de governança corporativa nas empresas que a eles se associam voluntariamente. Essa rede está ilustrada no diagrama abaixo.



Os fiscais do ministério do Trabalho formularam uma “lista suja” de empresas flagradas com trabalhadores em condições definidas pela OIT como equivalentes à de trabalho escravo. O trabalho dos jornalistas foi mapear a cadeia de produção e distribuição das empresas na lista suja, para identificar seus fornecedores e consumidores, até o produto final. Uma série de reportagens investigativas mostrou que havia várias importantes empresas, brasileiras e estrangeiras, industriais, comerciais e financeiras, todas de grande porte, que transacionavam com produtores da lista suja. Com base nesses “mapas” das cadeias de produção-distribuição, foi possível organizar a mobilização de setores e empresas para assinarem o pacto.

Por outro lado, por se tratar de uma ONG dedicada ao jornalismo, ganhava credibilidade junto à mídia, por usar métodos comuns de trabalho e permitir a outros jornalistas avaliar a correção e fidedignidade do que reporta.

A OIT usou dois recursos seus importantes: know how e experiência adquiridos na implementação de seu programa de combate ao trabalho escravo, em âmbito global, e sua credibilidade, para avaliar a seriedade da iniciativa brasileira. O Instituto Ethos cuidou de usar sua capacidade de negociação e penetração amigável junto às empresas, para convencê-las a aderir ao pacto, que tem a cobertura institucional da OIT. Também aqui, a ONG se tornava um elemento de confiabilidade, uma vez que é formada por empresas, portanto capaz de entender a razão privada e o objetivo empresarial como legítimos. Ao mesmo tempo, como uma ONG dedicada à governança responsável social e ambiental, tinha um crédito de confiança junto aos demais parceiros.

A interdependência entre os parceiros era clara: a OIT não conseguiria trazer para o Brasil seu esforço global contra o trabalho escravo, sem a participação do Ministério do Trabalho que, por sua vez, dependia da experiência e da chancela da OIT para qualificar seu próprio trabalho. A ONG jornalística, não seria capaz de dar maior consequência a seu trabalho, se esse não fosse incorporado ao processo oficial de fiscalização, usando a lista suja para suas reportagens documentando as cadeias a que pertenciam as empresas autuadas. O Instituto Ethos não teria como operacionalizar um compromisso das empresas de não comprar de, nem vender para empresas ou indivíduos que recorressem ao trabalho escravo, sem a parceria com o ministério e a OIT e sem a informação da ONG sobre os “parceiros-alvo”. O ministério e a OIT, por sua vez, não teriam os canais necessários para viabilizar um pacto dessa envergadura, sem contar com uma organização de enlace com as empresas, como o Instituto Ethos.

Por outro lado, a exposição na mídia, o risco de boicote de consumidores e eventuais sanções trabalhistas constituem incentivos para que as empresas assinem o Pacto. Mas não são dissuasores infalíveis. A Confederação Nacional da Indústria fingiu que não era com ela. Políticos ligados à confederação pressionaram a Petrobrás, empresa estatal, portanto vulnerável à pressão política, a voltar a se relacionar comercialmente com usinas de álcool da lista suja, as quais, por força dos compromissos do pacto, havia cortado de sua lista de fornecedores. A Confederação Nacional da Agricultura, que congrega a maioria das empresas flagradas por praticarem esse crime, arguiu a inconstitucionalidade da lista suja junto ao Supremo Tribunal Federal.

A principal falha na articulação desse pacto talvez tenha sido, exatamente, envolver as associações empresariais, historicamente dominadas pelos setores mais atrasados do empresariado. Teria sido mais eficaz buscar apenas a adesão direta das empresas, sem essa intermediação tradicional e fortemente viciada da estrutura corporativista. Mesmo no caso das associações que aderiram, as empresas não se sentiram compelidas a obedecer. Foi o caso, por exemplo, da Associação Brasileira da Indústria Exportadora de Carne – ABIEC, que terminou assinando o pacto, embora não na primeira hora. Mas os grandes frigoríficos, que são os agentes principais nas cadeias de exportação de carne bovina, só começaram a aderir recentemente, quando decidiram abrir o capital e captar no mercado externo de capitais. Diante do risco de má avaliação, preferiram, então assinar o pacto, que os obriga a retirar de sua rede de suprimento os produtores já flagrados e os que venham a ser autuados por trabalho escravo.

Outra falha é a não articulação entre o combate ao trabalho escravo e ao desmatamento. Ou mais amplamente, não fazer a conexão ativa entre responsabilidade social e ambiental. A inclusão na rede de um braço ambiental ampliaria seu alcance e sua força. Os dois fenômenos estão entrelaçados na realidade e é possível afirmar que quem escraviza, desmata, polui, destrói patrimônio natural, contrariando todas as leis. Esse novo nexa na rede não lhe retiraria o foco, exatamente por causa da correlação plena entre as transgressões sociais e as ambientais.²⁵

Com a exposição na mídia global, produtores de soja e pecuaristas que usam trabalho escravo, moedores e beneficiadores de soja, frigoríficos e exportadores que compram

²⁵ Há em articulação um pacto pelo desmatamento zero, que deverá contar com a participação de várias ONGs e governos estaduais. O governo federal tem sido pouco receptivo à idéia.

seus produtos, têm sido denunciados pela mídia doméstica e internacional, recusados por consumidores e sofrido sanções de mercado. Essa mesma pressão está levando grandes empresas siderúrgicas e de mineração a rever seus laços comerciais com produtores de carvão vegetal ilegal ou ferro gusa de usinas que usam o carvão vegetal ilegal.

A partir da lista suja, com ampla exposição na mídia global, duas ONGs holandesas descobriram que um grande exportador de soja amazônica para seu país comprava de produtores que usavam trabalho escravo. Denunciada, a empresa não teve como negar. A partir daí, acionaram o ombudsman do Banco Mundial, que determinou à direção uma auditoria para analisar empréstimo de seu braço privado, a International Finance Corporation, à empresa, acusada de usar agrotóxicos agressivos e comprar soja de produtores que usam trabalho escravo. A auditoria na IFC determinou correções na operação. Os riscos de sanções por parte de consumidores, financiadores e a exposição negativa do caso na mídia aceleraram o processo de mudança de atitude da empresa e seus proprietários, que estão adotando princípios de governança responsável e passaram a negociar com agentes locais a postura ambiental de seus empreendimentos.

Foi também o risco de perder consumidores que fez a McDonald's reavaliar suas compras de soja na Amazônia, o que levou seus fornecedores a acertar uma moratória no desmatamento, embora ainda muito incipiente. Mas este será, certamente, um precedente importante para a negociação de um pacto pelo desmatamento zero.

Direção e foco

Quando se agrega o fator ambiental – que requer, inevitavelmente, uma combinação de incentivos e restrições, tanto pela via do mercado, quanto da regulação, o déficit regional – no Brasil, em particular, e na América Latina, em geral – é muito grande. A dimensão qualitativa da democracia e da governança cresce de importância, quando se imagina um modelo de desenvolvimento regional mais justo e ambientalmente sustentável. Há uma questão geral, digamos constitucional, no plano democrático, e de desenho organizacional, no plano da governança.

Uma segunda questão, mais específica, diz respeito à governança econômica e ambiental. Os marcos regulatórios, tanto para a economia, como para o meio ambiente não estão calibrados para enfrentar os desafios postos pela mudança climática global e conseqüente conversão das economias carbono-intensivas do século XX, em economias de baixo-carbono no século XXI. A política ambiental convencional foi desenhada para lidar com problemas localizados de poluição, conservação e licenciamento. O novo desafio implica em interligar, em um mesmo sistema regulatório, a regulação econômica, energética, logística e ambiental, antes compartimentalizadas na maior parte do mundo. A conservação da biodiversidade assume outro grau de complexidade, diante dos efeitos inevitáveis do aquecimento global, superimpostos, na maioria dos casos, à ação humana local, exigindo base de conhecimento científico muito mais ampla e profunda sobre a dinâmica dos ecossistemas e biomas, estudos da ecologia local, fauna e flora, todos incipientes na região. Os critérios técnico-científicos para demarcação das áreas de conservação

deverão mudar, porque os efeitos biológicos do aquecimento já se mostram muito mais visíveis que os efeitos físicos.²⁶

Uma terceira questão, diz respeito à descentralização da governança e à cooperação inter-federativa – onde há federação – e entre governos nacionais e governos locais – onde não há – fatores decisivos para o bem-estar das populações mais vulneráveis (as mais pobres e as mais próximas às áreas de choque). Um tema que se entrelaça com o da governança dos comuns, referido acima. Sobretudo no que se refere à adaptação à mudança climática – questão crucial e urgente da agenda desta primeira década do século XXI, junto com a da mitigação da mudança climática global – o desafio para o planejamento urbano e regional será imenso. Será preciso mais que descentralizar, criar mecanismos de cooperação entre níveis de governo e agentes privados e não-governamentais, fortalecendo a capacidade de planejamento conjunto, gestão, monitoramento e previsão. Além disso, o conceito de defesa civil se altera significativamente, exigindo mais recursos, mais tecnologia, mais flexibilidade e maior cooperação público-privada e qualificação dos governos locais, especialmente nessas áreas de choque. Redes de proteção e realocização de populações em áreas de risco se tornarão necessárias antes que termine a segunda década deste século, por causa dos efeitos irreversíveis da mudança climática.

Esse é um ponto central em relação à governança local. Ela vai adquirir uma importância vital – literalmente – à medida em que os fenômenos climáticos se tornem mais intensos. As cidades, nessas áreas, terão que lidar muito melhor que hoje com inundações, secas prolongadas e severas, tempestades tropicais violentas, tornados, furacões, nevascas. Nas regiões costeiras, o nível do mar subirá e demandará a construção de diques e canais, a remoção de populações será inevitável, haverá perdas de infra-estrutura. Nas áreas frias, o aquecimento levará para regiões, antes isentas, insetos causadores de endemias – dengue, malária, etc. Em várias localidades será necessário deslocar populações, fazer obras de proteção, o que exigirá muito dos instrumentos de planejamento urbano e recursos muito além daqueles mobilizáveis por qualquer municipalidade, particularmente nas regiões em desenvolvimento do planeta. O tempo para planejar ações, buscar tecnologias e recursos para esses investimentos está ficando curto.

A agenda para a governança sustentável é tremendamente desafiadora, complexa e difícil. Ela parece impossível, diante dos problemas velhos do continente que permanecessem sem solução. Mas, na verdade, será possível usar esse atraso a favor de soluções inovadoras e mais eficazes. Uma das vantagens do atraso é eliminar, por obsolescência, velhos problemas e velhas soluções engarrafados na agenda decisória por sucessivos impasses, e começar o processo de mudança com uma nova agenda, totalmente distinta, focada nos desafios que temos pela frente no século XXI. Forma-

²⁶ Ver, por exemplo, Gian-Reto Walther – “Tackling Ecological Complexity in Climate Impact Research”, *Science*, 315, 2007, pp. 606-607; Mari N. Jensen – “Climate Change Consensus on Ecological Impacts Remains Elusive”, *Science*, 299, 2003, p. 38; Camille Parmesan e Gary Yohe – “A globally coherent fingerprint of climate change impacts across natural systems”, *Nature*, vol. 421:2, janeiro, 2003, pp. 38-42; Terry L. Root et al. – “Fingerprints of global warming on wild animals and plants”, *Nature*, vol. 421:2, janeiro, 2003, pp. 57-60; Gian-Reto Walther et al. – “Ecological responses to recent climate change”, *Nature*, vol. 416:28, março, 2002, pp. 389-395; Miguel B. Araújo e Carsten Rahbek – “How does climate change affect biodiversity?”, *Science*, 313, pp. 1396-1397; William F. Laurance et al. – “Rapid decay of tree-community composition in Amazonian forest fragments”, *PNAS*, 103, 2006, pp. 19010-19014; John Terborgh, et al – “Ecological Meltdown in Predator-Free Forest Fragments”, *Science*, 294, 2001, pp. 1923-1926; Çagan H. Sekercioglu et al – “Ecosystem consequences of bird declines”, *PNAS*, 101, 2004, pp. 18042-18047; C. Drew Harvell, et al. – “Climate Warming and Disease Risks for Terrestrial and Marine Biota”, *Science*, 296, 2002, pp. 2158-2162.

se uma nova constelação de interesses, que pode permitir a superação dos impasses, com uma nova correlação de forças, na qual as forças de bloqueio perdem peso e poder.

Essa reconfiguração de interesses pode permitir resolver problemas como a pobreza e a desigualdade, no próprio processo de mudança no padrão de produção e consumo, que abre novas oportunidades e frentes de emprego e renda. No caso dos países amazônicos, a biodiversidade contida na floresta em pé, uma vez preservada, constitui um estoque gigantesco de capital natural que pode ser a base da bioindustrialização da região, por exemplo.

Um obstáculo que está na agenda do passado, permanecerá na agenda do presente e do futuro, ainda que exigindo novas soluções, adaptadas à nova realidade: o dos baixos níveis de escolaridade, baixa qualidade da educação ofertada, desigualdades nessa oferta e, correlatamente, e déficits na educação e na pesquisa científica e na aplicação de ciência e tecnologia. Nessa era de dominância do software sobre o hardware de crescente importância da biotecnologia e da climatologia, países como o Brasil, têm grandes oportunidades competitivas, que podem ser exploradas para promover uma economia de baixo-carbono. A mudança climática valoriza o “hardware” natural, quando a era do hardware na indústria já ficou para trás. Mas o hardware natural só gera valor real, quando a ele se aplica o conhecimento científico e tecnológico apropriado, portanto, o software. Essa conjugação particularmente favorável a países com elevados índices de capital natural, é que permite promover a transição para a economia de baixo-carbono, ao mesmo tempo reduzindo desigualdades e elevando o padrão educacional universalmente, a melhor arma contra a pobreza, sobretudo uma arma contra a reprodução da pobreza entre gerações.

Para países como o Brasil, enfrentar com sucesso o desafio climático significará mais e não menos desenvolvimento, mais e não menos benefício, porque vai demandar ganhos de qualidade da democracia e da governança, elevação dos índices educacionais da população, aumento da educação e da pesquisa científica, mais desenvolvimento e aplicação de tecnologias, inovações na economia e na sociedade. O começo é tão básico a ponto de parecer trivial – mas definitivamente não é – obediência e respeito às leis e combate ao clientelismo e à corrupção.