

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NA AGENDA
INTERNACIONAL AMBIENTAL: A TRANSFORMAÇÃO DA POSIÇÃO
BRASILEIRA EM MUDANÇA DO CLIMA**

Guilherme do Prado Lima

BRASÍLIA

2012

GUILHERME DO PRADO LIMA

A ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NA AGENDA
INTERNACIONAL AMBIENTAL: A TRANSFORMAÇÃO DA POSIÇÃO BRASILEIRA
EM MUDANÇA DO CLIMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como requisito para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

BRASÍLIA

2012

Para a minha avó Christina.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãos, por me apoiarem e por sempre perguntarem como estava indo a dissertação.

Aos meus tios e tias, primos e primas, por sempre estarem presentes.

Aos meus amigos de longa data, que também enfrentaram seus desafios acadêmicos.

Aos meus amigos, da UnB e do Instituto Rio Branco, pelo companheirismo e pela compreensão quando não pude estar por perto.

Aos meus colegas do Mestrado, que atravessaram juntos esse mesmo caminho.

Aos meus colegas da Rio+20, pelo aprendizado de política externa brasileira para além da teoria.

Ao meu orientador, estimado Professor Antônio Carlos Lessa, pela paciência e pela direção.

RESUMO

A política externa ambiental brasileira alterou-se quanto à posição sobre mudança do clima, a partir de 2009, ao assumir compromissos voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa. Busca-se nesse trabalho identificar essa mudança, bem como as motivações, processos e consequências, com o objetivo de analisar a atualização da política externa no regime internacional de governança climática e de compreender a alteração de posturas tradicionais e o significado do novo posicionamento. Reconhece-se que a atualização está inserida em uma conjuntura internacional e condicionada por um contexto doméstico. No âmbito do multilateralismo, recordou-se o papel do G77 entre as coalizões que o Brasil faz parte, como país em desenvolvimento, e o conflito com países desenvolvidos no regime. Nesse contexto, o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) é a expressão dos países emergentes em buscar garantir que seus interesses, principalmente aqueles não compartilhados com o G77, sejam devidamente contemplados nos resultados das negociações.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa brasileira. Meio ambiente. Mudança do clima.

ABSTRACT

Brazilian environmental foreign policy, from 2009 and on, has changed its position on climate change, presenting voluntary commitments on greenhouse gases emissions reduction. This work seeks to identify this change as well as the motivations, processes and consequences, with the intend of analyzing the update of Brazil's foreign policy in the international regime of climate governance and understanding the modification in traditional approaches and the meaning of the new positioning. International and domestic circumstances must be considered. In the context of multilateralism, there is an essential role for G77 as a coalition to which Brazil is part of, being a developing country, as well as its conflict with developed countries, within the regime. In this regard, BASIC (Brazil, South Africa, India and China) is an expression of emerging countries seeking to ensure that their interests, particularly those not shared with the G77, are properly included in the results of the negotiations.

KEYWORDS

Brazilian foreign policy. Environment. Climate change.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: O BRASIL NO REGIME INTERNACIONAL DE CLIMA	6
1.1 HISTÓRICO GERAL E NEGOCIAÇÕES RECENTES DO REGIME INTERNACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA	7
1.2 CONCEITOS RELEVANTES	14
1.3 PARTICIPAÇÃO DO BRASIL: ASPECTOS GERAIS E NEGOCIAÇÕES RECENTES	18
1.4 PARTICIPAÇÃO DO BRASIL: PERFIL DE EMISSÕES E CONTEXTO DOMÉSTICO	23
CAPÍTULO 2: A ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM CLIMA	33
2.1 O BRASIL NO MOMENTO DA TRANSFORMAÇÃO	33
2.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA.....	40
2.3 COMO A MUDANÇA NA POSIÇÃO BRASILEIRA TEM-SE MANIFESTADO	43
CAPÍTULO 3: O SIGNIFICADO DA ATUALIZAÇÃO.....	50
3.1 HIPÓTESES POSSÍVEIS.....	50
3.2 TRANSFORMAÇÃO ENDÓGENA E EXÓGENA	52
3.3 RUPTURA DE POSIÇÃO HISTÓRICA OU “CORREÇÃO DE RUMOS”?	57
3.4 CRISE DO MULTILATERALISMO NAS NEGOCIAÇÕES DE CLIMA E FORTALECIMENTO DE ARRANJOS INFORMAIS.....	60
3.5 A ALIANÇA HISTÓRICA COM O GRUPO DOS 77.....	62
3.6 QUAL É O SIGNIFICADO DO BASIC?	65
3.7 AS CONSEQUÊNCIAS DA CONFERÊNCIA DE COPENHAGUE PARA A POSIÇÃO BRASILEIRA E PARA O REGIME INTERNACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA.....	72
3.8 POSSIBILIDADES PARA OS AVANÇOS DA POSIÇÃO BRASILEIRA E DO REGIME INTERNACIONAL	73
CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81

LISTA DE SIGLAS

- ABS – Access and Benefit Sharing (acesso a recursos genéticos e repartição de seus benefícios)
- AWG-KP – Ad hoc Working Group on further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Quioto)
- AWG-LCA – Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (Grupo de Trabalho sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo)
- BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China
- BRICs – Brasil, Rússia, Índia e China
- CCS – Carbon Capture and Storage (captura e armazenamento de carbono)
- CDB – Convenção de Diversidade Biológica
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)
- CNUMAH – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972)
- COP – Conference of Parties (Conferência das Partes)
- G20 – Grupo dos 20 (vinte maiores economias)
- G77 – Grupo dos 77
- GEEs – Gases de efeito estufa: CO₂ (dióxido de carbono); CH₄ (metano); N₂O (óxido nitroso); SF₆ (hexafluoreto de enxofre); HFCs (hidrofluorcarbonos); PFCs (perfluorcarbonos)
- IBAS – Índia, Brasil e África do Sul
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernmental sobre Mudança do Clima)
- JUSCANZ – Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia
- LULUCF – Land Use, Land Use Change and Forestry (uso da terra, mudança do uso da terra e florestas)
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
- MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
- MEF – Major Economies Forum (Fórum das Grandes Economias)
- MMA – Ministério do Meio Ambiente
- MOP – Meeting of Parties (Reunião das Partes)
- MRE – Ministério das Relações Exteriores
- MRV – Measurement, Reporting and Verification (Mensuração, Comunicação e Verificação)
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPEP - Organização de Países Exportadores de Petróleo
- PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima
- PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- PPCDAm – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia
- PPCerrado – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
- REDD – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Redução de emissões por desmatamento e degradação florestal)
- REDD+ – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, with conservation and enhancement of carbon stocks (Redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, com conservação e aumento de estoques de carbono)
- Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012)
- SIDS – Small Island Developing States (Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento)
- tCO₂eq – Toneladas de dióxido de carbono equivalente

INTRODUÇÃO

A ameaça proveniente das mudanças do clima é considerada por muitos o maior desafio humano na atualidade. As perspectivas mais alarmantes ressaltam o risco iminente das alterações abruptas dos padrões climáticos terrestres. A comunidade científica dedica-se intensamente ao estudo do fenômeno e recorda que a espécie humana, como se conhece hoje, viveu sob basicamente o mesmo sistema climático global desde seus primórdios – após a última era glacial, há mais de 14 mil anos. A vontade política, ainda que oscilante entre um momento mais ativo e outro mais inerte, cresce em conscientização e decisões em prol da estabilidade do clima.

A relevância do tema tem estimulado os mais diversos estudos, seja na área política, seja na área jurídica. A notoriedade da mudança do clima na mídia contribui para a conscientização e o interesse sobre a questão. Com frequência, os impactos das alterações são percebidos e sentidos pelas sociedades. O agravamento do efeito estufa pelo aumento considerável da concentração de gases como o dióxido de carbono e o metano na atmosfera transforma sobremaneira o equilíbrio do clima global. O crescimento das temperaturas da atmosfera e do mar, o derretimento de calotas polares e de geleiras, o distúrbio nos padrões de chuvas e secas e a intensificação, em número e em força, de tempestades tropicais alertam o mundo para uma situação crítica de crescentes catástrofes naturais.

Ao ganhar relevância na agenda internacional¹, a mudança do clima atrai maior atenção dos formuladores da política externa, assim como de diversos atores da sociedade que vêem seus interesses potencialmente afetados pelas negociações internacionais do tema. A importância da participação de múltiplos setores deve-se ao fato de o tratamento da questão climática estar fortemente pautado em aspectos técnicos e científicos. A relação com os assuntos de energia e de economia política também contribuem para distanciar o regime climático de uma abordagem tradicionalmente ambiental. Ao mesmo tempo em que admite maior influência da sociedade brasileira, a diplomacia brasileira também atualiza seu discurso, afastando possíveis incoerências com posições anteriores no tema e decisões adotadas em outros fóruns.

O fenômeno recente de alteração da posição brasileira no regime de combate a mudança do clima pode ser percebido como “turning point” no papel protagônico do Brasil.

¹ Para análise sobre a transição do regime de clima para uma posição central na agenda internacional, ver RIBEIRO, Thais M. M. L. *Transformações na abordagem da mudança global do clima – de questão secundária a questão central no sistema internacional (1979-2009): um estudo exploratório*. UnB. 2011.

Identificam-se evidências dessa modificação nas reuniões preparatórias para 15ª Conferência das Partes da Convenção sobre Mudança do Clima, realizada em Copenhague em dezembro de 2009, assim como declarações e iniciativas ao longo daquele ano. Toma-se, assim, esse fenômeno como objeto de estudo da pesquisa, sobre o qual se busca uma análise explicativa. Como ocorre em outros regimes ambientais, a posição brasileira apreende o tema e aplica uma defesa de sua política externa a depender de como aquele regime afeta seus interesses nacionais, de quais são os possíveis benefícios para seus objetivos externos e de qual a relevância internacional do país no regime.

Algumas perguntas motivadoras são necessárias para a análise da atualização da política externa brasileira em sua máxima dimensão. Como o Brasil orienta sua política externa ambiental atual no caso do regime de mudanças climáticas? Por que o Brasil mantém-se próximo de países em desenvolvimento que tem perfil de grande emissor de gases de efeito estufa, ainda que seu perfil seja de um emissor intermediário em vantagem por sua matriz energética limpa? Por que o Brasil enfrenta dificuldades em atualizar sua política externa ambiental nas negociações sobre mudança do clima, se possui credenciais para ser mais proativo? Nesse sentido, busca-se identificar características do país que o proporcionam ativos diplomáticos no regime de clima. Ao mesmo tempo, evidencia-se a postura conservadora da política externa brasileira nas negociações internacionais. A política externa do país estaria em uma encruzilhada entre apresentar uma política externa ambiental de fato, ampla e coerente, ou manter uma política externa que é sensível a temas ambientais, mas que ainda está pautada em reagir aos desafios que lhe são apresentados.

O argumento central do trabalho assume o pressuposto de que houve uma alteração da posição do Brasil em clima, a partir da apresentação de compromissos (ainda que voluntários) de redução de emissões de gases de efeito estufa. É parte do trabalho a identificar dessa mudança, bem como das motivações, processos e consequências. O objetivo geral da pesquisa estrutura-se em torno da necessidade de compreensão dessa atualização da política externa brasileira no regime de mudança do clima. Busca-se identificar as alterações na posição brasileira e explicar a mudança de discurso recente do Brasil nas negociações sobre mudança do clima, apontando quais são as manifestações que permitiriam afirmar uma nova postura e como ela justifica a si mesma, alegando coerência. Para isso, é preciso investigar e delimitar os fatores internos relacionados à mudança. O objetivo, resumidamente, é compreender a alteração da posição do Brasil em clima, com base na análise de como e por que a política externa brasileira atualizou-se em suas posições na governança das mudanças climáticas.

O argumento central, assim, estabelece que o Brasil percebeu a necessidade de uma nova posição, e a atualização passa, ao mesmo tempo, pela manutenção do laço com o amplo grupo dos países em desenvolvimento – o Grupo dos 77 (ou G77) – e pelo engajamento com os países emergentes, como África do Sul, China e Índia – o BASIC. O G77 estaria perdendo terreno nas negociações internacionais, tendo suas principais demandas dificultadas, em grande parte por causa de fatores com a crise econômica mundial (como ocorre com a redução de financiamento). A aliança histórica permanece, pois é perene a percepção brasileira de política externa como instrumento para o desenvolvimento nacional, o que justifica a proximidade constante com os países em desenvolvimento.

O que é crescentemente relevante é a parceria entre emergentes, como forma de se distanciar das perdas dos países em desenvolvimento e garantir que seus interesses, principalmente aqueles não compartilhados com o G77, sejam contemplados. A incapacidade de contornar determinados impasses gestou uma nova atitude, de alianças em grupos menores, mas de grande peso nas negociações, como o BASIC. A aliança do Brasil com os emergentes (especialmente com o BASIC) tem razão de ser: esses países dão prioridade ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza e compartilham uma visão comum sobre o futuro da Convenção de Clima, assim como sobre quais são os interesses em jogo. Portanto, a diplomacia brasileira, ao lidar com a nova configuração internacional do regime, calculou que a sua melhor inserção internacional seria por meio de uma aliança com os emergentes, com relativo distanciamento do G77 e com adoção de compromissos voluntários.

Para um arcabouço da pesquisa em suas múltiplas dimensões, empreende-se um trabalho de descrição dos princípios norteadores da política externa ambiental brasileira, tanto em aspectos gerais quanto na especificidade do tema. É preciso também atentar para as coalizões e parcerias que a diplomacia brasileira articulou nas negociações internacional do regime de clima. Somado a isso, para configurar claramente a manifestação da política externa no tema, expõe-se quais seriam os objetivos e reservas do Brasil no regime.

O trabalho utiliza as três vertentes apresentadas – princípios norteadores; coalizões e parcerias; e objetivos e reservas – como base para abordar a política externa brasileira em mudança do clima. A primeira vertente, os princípios norteadores, pauta-se em prospectar quais orientações gerais da política externa que são aplicadas nas negociações de clima, quais posições são retomadas como relevantes e quais as principais características das diretrizes. A segunda vertente de análise caracteriza as dinâmicas de coalizões e parcerias. Estudam-se os arranjos de países em grupos, com as dinâmicas internas desses grupos e com o objetivo das alianças, seja de obstruir as negociações (coalizões de veto), seja de exercer liderança no

regime. A terceira vertente busca discernir os objetivos e reservas da política externa ambiental. Para objetivos, observam-se os propósitos que embasam as posições realizadas pelo Brasil nas discussões. Quanto às reservas, atenta-se para as questões demasiadamente caras ao país, sobre quais dificilmente haveria renúncia ou mesmo flexibilização.

Espera-se que o trabalho apresentado proporcione contribuições para a compreensão e pesquisa da política externa brasileira, em geral, e na área do clima, em particular. O foco principal do estudo é o período de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir dos rumos da atuação internacional do país desde 2003 e especialmente no ambiente que foi desenvolvida a Conferência de Copenhague. A retomada da história recente das relações internacionais do Brasil é necessária para o embasamento tanto de continuidades quanto de rupturas dessa inserção, o que implica a consideração dos movimentos desde o início dos anos de 1990, demarcando um período mais amplo de mudanças na política externa.

Como forma metodológica para o empreendimento da pesquisa, será utilizado o estudo de caso, assumindo que o fenômeno estudado é a alteração, no âmbito da Conferência de Copenhague, da forma tradicional como a política externa brasileira se manifestava nas questões de combate às mudanças climáticas. O método de estudo de caso parece adequado uma vez que o objeto de pesquisa é dificilmente separável de seu contexto e também apresenta baixa possibilidade de controle sobre as variáveis (Yin, 1994, p. 8). Ademais, o estudo de caso serve a investigação empírica de fenômeno contemporâneo (Yin, 1994, p.13).

A aplicabilidade desse método pode servir propósitos exploratórios, descritivos ou explanatórios (Johnson e Joslyn, 1991, p. 121). A ênfase do trabalho será explanatória ou explicativa, pois busca a compreensão sobre o fenômeno, com intenção de responder a pergunta exposta, elaborando-se assim uma lógica explicativa sobre o problema apresentado. Ainda, o aspecto descritivo também é necessário, na medida em que se faz um levantamento e sistematização de elementos da atuação externa brasileira.

Para a operacionalização do estudo de caso, pretende-se como ferramenta essencial a revisão bibliográfica, contemplando tanto fontes primárias (como documentos oficiais, discursos e relatórios científicos e de conferências) como secundárias (como a produção acadêmica acerca do tema e a análise da literatura). Entre as fontes primárias, destaca-se a Política Nacional sobre Mudança do Clima, adotada em 2009, e a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, além das intervenções brasileiras nos debates, reuniões e conferências das partes da Convenção. Entre as fontes secundárias, a disponibilidade de grande quantidade de artigos acadêmicos e jornalísticos tanto sobre o regime internacional de clima quanto sobre a participação brasileira

nele colocou os desafios de triagem da confiabilidade e relevância do material e de leitura crítica quanto à contribuição do material para responder a pergunta de pesquisa. A importância das fontes primárias deve ser ressaltada, uma vez que a análise versa sobre a formulação e a implementação da política externa brasileira.

A dissertação estrutura-se em três capítulos, além dessa introdução, de forma a garantir a apresentação da pesquisa de forma completa e encadeada. Para abordar o objetivo geral de investigação sobre as dinâmicas políticas da diplomacia brasileira nas recentes negociações de clima, é preciso contextualizar a análise sobre a política externa contemporânea do Brasil em geral e no âmbito das posições do país em temas ambientais.

O capítulo 1 realiza a descrição da trajetória do Brasil no regime de mudança do clima, com ênfase na participação tradicional, trazendo as posições anteriormente defendidas pelo país. Também é apresentada uma caracterização do perfil energético e de emissões de gases de efeito estufa do Brasil, com a intenção de ponderar os ativos do país no regime e a importância do tema na política externa brasileira.

No capítulo 2, apresenta-se o objeto de pesquisa: a modificação da posição brasileira nas negociações sobre mudança do clima. Sendo necessária a justificação de que uma tal modificação é observável, propõe-se a exposição de evidências da alteração da política externa ambiental no tema. Nesse sentido, trata-se do resultado da investigação da documentação oficial, de iniciativas e legislações implementadas, de intervenções em debates e de subsídios à participação brasileira nas conferências.

O capítulo 3 parte do capítulo anterior para empreender a análise sobre a atualização da posição brasileira na questão climática, buscando identificar evoluções e retrocessos. É importante empreender uma avaliação do significado das evidências de transformação da política externa ambiental, dimensionando as consequências no cenário das negociações internacional sobre clima e nas perspectivas da política externa brasileira.

Como conclusão, recapitula-se os argumentos e promove-se uma reflexão sobre os aspectos apresentados. Como exercício normativo, é possível realizar prospecções sobre as possíveis próximas ações do Brasil no regime. Para retomar o objetivo do trabalho, volta-se ao problema de pesquisa e às perguntas motivadoras para avaliação do desenvolvimento do trabalho em busca de apresentação de respostas. A mudança da posição brasileira recentemente é um pressuposto importante para se pensar o novo papel do Brasil nas negociações internacionais, assim como para pensar quais são os possíveis futuros passos e demandas do país no regime.

CAPÍTULO 1: O BRASIL NO REGIME INTERNACIONAL DE CLIMA

A proteção internacional do meio ambiente consolidou-se na arena política como um tema relevante e de prioridade, fazendo convergir para ele atenções, interesses e esforços de diversos atores e grupos sociais, domésticos e internacionais. Além disso, a questão ambiental firmou-se como importante tópico no campo de estudo das relações internacionais. A atuação brasileira nos debates ambientais tem evoluído recentemente, acompanhando as alterações no cenário internacional, em harmonia com as mudanças de inserção do país e servindo aos objetivos de desenvolvimento.

O meio ambiente configura-se entre os tópicos das relações internacionais de relevância na arena pública e grande visibilidade midiática. Por vezes, a dimensão do estudo é associada a outras questões proeminentes, como segurança internacional, direitos humanos, desenvolvimento econômico e comércio. A centralidade do objeto ganha mais ímpeto ao se considerar a posição do Brasil no debate sobre o meio ambiente, especialmente na questão do clima. Como parte interessada e como alvo de diversas demandas, os posicionamentos brasileiros são acompanhados com cautela e expectativa.

A dimensão pragmática da política externa brasileira encontra ressonância no posicionamento ambiental geral. Como enunciado por Barros-Platiau (2006, p. 262), as dinâmicas de negociação doméstica tem impacto sobre a posição internacional do Brasil nos regimes ambientais. Por uma interação entre avaliação do interesse nacional e processos político-decisórios, princípios são formados e orientam a atuação brasileira nos fóruns internacionais sobre meio ambiente. Ponto essencial desse processo é a maneira como a diplomacia brasileira busca instrumentos para o desenvolvimento do país. Como veremos, a evolução da política externa, em contato constante com o ambiente doméstico, revela a defesa exitosa do direito ao desenvolvimento no centro da arena ambiental. Essa foi a vitória no meio internacional do entendimento da questão ambiental atrelada ao desenvolvimento, migrando de uma perspectiva desenvolvimentista para uma de desenvolvimento sustentável.

O comportamento político no âmbito do meio ambiente releva-se em consonância com a política externa geral do país (Barros-Platiau, 2006, p. 276). Contudo, os regimes internacionais ambientais apresentam dinâmicas particulares, nos quais os países respondem de maneira específica. Alguns temas ambientais alcançam grande importância e dimensão ampliada na política externa do país, como é o caso das mudanças climáticas. Por isso, o assunto suscita análises sobre como a postura nacional evolui no tema.

1.1 Histórico geral e negociações recentes do regime internacional sobre mudança do clima

A negociação de clima é a mais importante negociação política multilateral atualmente, uma vez que a Rodada Doha em comércio segue estagnada. Apresenta-se o difícil desafio de decisão presente com impacto profundo e relevante no longo prazo. A questão climática tem sido o tema ambiental mais enfatizado e debatido nos tempos recentes. A força de sua relevância tem feito o regime ser associado a outras esferas da arena internacional, distanciando-o de sua raiz ambiental. Trata-se da mudança do clima como um problema da matriz energética, como relacionado à segurança humana frente aos seus impactos e como imperativo de modificação da base industrial, responsabilizando historicamente mais alguns países do que outros.

As alterações na percepção da importância, urgência e abordagem do aquecimento global têm ocasionado em debates sobre novas estruturas reguladoras, especialmente quanto a um mecanismo para entrar em vigor após o período de ação do Protocolo de Quioto, no fim de 2012. Os países têm modificado seus posicionamentos em política externa e composto arranjos diferentes para a solução do problema, como um debate entre os atores mais relevantes na questão quanto a suas emissões de gases de efeito estufa.

Os impactos antropogênicos no clima têm sido de difícil abordagem no nível político multilateral, principalmente devido às incertezas científicas e aos interesses (e custos) econômicos envolvidos. O debate acerca do clima evoluiu nas décadas de 1970 e 1980, sendo discutido em diferentes foros ambientais e conferências internacionais. Nesse sentido, a criação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), a partir de iniciativa da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), foi fundamental para ampliar o consenso científico e conscientizar os tomadores de decisão a respeito dos problemas relacionados às mudanças climáticas (Elliott, 2004, p. 81).

Na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, em 1992), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima foi finalizada e aberta para assinaturas, tendo entrado em vigor em 1994, após o cumprimento de requisito de 50 ratificações por parte de países signatários. Atualmente, 194 Estados são parte do acordo. O tratado visa à estabilização dos níveis de gases de efeito estufa (GEEs) antrópicos na atmosfera em níveis que não coloquem em risco a vida e o desenvolvimento da humanidade. A Convenção foi elogiada por ter estabelecido, de

maneira bem sucedida, o primeiro passo na construção de um regime de mudanças climáticas. Entretanto, a falta de metas que obstassem o aumento de emissões globais de gases de efeito estufa gerou críticas de ambientalistas e de representantes de países insulares (Elliott, 2004, p. 86). Apesar de suas falhas, a Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima consolidou-se como principal texto jurídico do Direito Internacional Ambiental climático e serviu de base para a evolução da governança multilateral nessa área.

A Convenção-Quadro destaca o fato de que o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera é fruto de ação humana e não de ciclos naturais de mudança de temperatura. Afirma que providências imediatas são necessárias para garantir o bem-estar de gerações futuras. A Convenção avança e destaca a importância dos sumidouros², bem como de legislações ambientais domésticas eficazes para abordar o problema. Obriga, ademais, que inventários nacionais sejam produzidos no que toca à emissão de origem antrópica; que novas tecnologias sejam desenvolvidas e compartilhadas, por meio de cooperação, com vistas a tornar economias nacionais mais limpas; que programas educacionais sejam feitos visando à conscientização de populações a respeito da crise; e que nações desenvolvidas ajudem as demais em seu esforço para adequação a processos produtivos menos poluentes.

A CQNUMC estabeleceu uma divisão entre os países, na tentativa de identificar as Partes com maior responsabilidade sobre a emissão de GEEs até o momento, que seriam os países de industrialização mais antiga. Esses países foram listados no Anexo I da Convenção e ficaram assim conhecidos. Os países não-Anexo I seriam aqueles considerados baixos emissores históricos e que, possivelmente, sentiriam mais gravemente os efeitos das alterações climáticas, ou seja, os países em desenvolvimento. A explicação dessa divisão também confere prioridade à erradicação da pobreza nos países em desenvolvimento, o que levaria inevitavelmente a um aumento de suas emissões (Machado, 2011, p. 63-64). Essa perspectiva está de acordo com a concepção de desenvolvimento sustentável, consagrada na Conferência Rio-92 e composta por três dimensões – a social, a econômica e a ambiental.

O mecanismo institucional de maior relevância previsto pela Convenção é a Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês), que passou a se reunir anualmente, a partir de 1995, com o objetivo de avaliar o progresso realizado e de negociar um protocolo que estabelecesse obrigações juridicamente vinculantes para os países do Anexo I, tornando-se o principal fórum mundial para debate da questão climática.

² Segundo a Política Nacional sobre Mudança do Clima, “sumidouro” é “processo, atividade ou mecanismo que remove da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa”, artigo 2º, parágrafo IX.

A falta de consenso logo na COP-1, realizada em Berlim em 1995, levou à adoção do chamado “Mandato de Berlim”, que estabeleceu um grupo de trabalho cujo objetivo era elaborar um instrumento legal sobre novos compromissos, a ser apresentado na COP-3, em 1997. Nesse período, novos relatórios do IPCC reforçaram o consenso científico a respeito da influência antropogênica nas alterações climáticas verificadas no último século e levaram à mudança de posição dos Estados Unidos quanto a metas juridicamente vinculantes (Elliott, 2004, p. 87).

O resultado desse processo foi a adoção, na COP-3, do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. As regras detalhadas para a implementação do documento datam de 2001, quando, durante a COP-7, os chamados “Acordos de Marraqueche” foram formulados. Vigora desde 2005, quando a Rússia ratificou-o e o requisito para o vigor foi atingido: ratificação por 55 países, incluindo Estados do Anexo I responsáveis por, no mínimo, 55% das emissões mundiais de dióxido de carbono, a níveis de 1990. Com isso, a partir da COP-11, passou a ser realizada, paralelamente, a Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (MOP, na sigla em inglês). Ao contrário da Convenção, que encoraja os países industrializados a estabilizarem suas emissões de gases de efeito estufa, o Protocolo os compromete com uma meta.

Os objetivos de Quioto, ao contrário daqueles da Convenção, são mais claros e operacionalizáveis, pois apresentam cláusulas mais técnicas e menos principiológicas. Com respeito aos princípios, o protocolo limita-se, basicamente, a mencionar o tratado anterior. Apresenta, ainda, prazos exatos e percentuais específicos para redução de emissões. Dada a maior especificidade do diploma, esperava-se que alcançasse alto grau de efetividade em nível mundial. Contudo, a ausência de importantes atores entre os ratificantes, como os EUA, e os altos custos econômicos de se implementarem as mudanças propostas fizeram que suas normas fossem pouco respeitadas (Barros-Platiau e Varella, 2009).

Ao reconhecer que as concentrações atmosféricas atuais de GEEs são resultado de mais de 150 anos de atividade industrial, o Protocolo operacionaliza o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e impõe maiores obrigações aos países industrializados listados em seu Anexo B (total de 37, todos previamente listados no Anexo I da Convenção). Estes Estados comprometem-se a reduzir suas emissões coletivas de seis gases responsáveis do efeito de estufa em 5,2% em relação ao nível de 1990 (ONU, 1997).

As metas individuais variam e devem ser alcançadas por meio de ações e políticas nacionais. Contudo, o Protocolo estabelece três mecanismos de mercado que facilitam o cumprimento do objetivo final: o Comércio Internacional de Emissões (mercado de carbono,

entre países do Anexo I); a Implementação Conjunta; e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) – concebido a partir de uma proposta brasileira para um “fundo de desenvolvimento limpo” (Elliott, 2004, p. 89). Em 2008, iniciou-se o Primeiro Período de Comprometimento³, que segue até 2012. Ao fim deste intervalo, os Estados partes listados no Anexo B deverão ter atingido suas metas individuais estabelecidas no Protocolo em termos de emissões de gases de efeito estufa.

A adoção do Protocolo de Quioto foi largamente celebrada e seu texto foi descrito como um dos mais poderosos e abrangentes documentos de direito internacional até então escrito (Salt, 1998, p. 160 *apud* Elliott, 2004, p. 89). As críticas ao acordo dizem respeito, principalmente, à suposta insuficiência de suas metas para a mitigação dos efeitos dos gases de efeito estufa sobre o clima. Ademais, o Protocolo não define compromissos para os países em desenvolvimento, entre os quais estariam grandes emissores, como a China (atualmente, o maior emissor de CO₂ do mundo, tendo superado os Estados Unidos), a Índia e o Brasil (Elliott, 2004, p. 89). Por fim, a partir do conceito de justiça climática, o acordo foi criticado por não abordar objetivamente a questão da equidade. Países desenvolvidos continuam a emitir gases estufa em níveis *per capita* muito superiores aos dos países mais pobres, que emitem menos e são mais vulneráveis aos efeitos dessas emissões (Liverman, 2008, p. 292).

A evolução recente das discussões sobre mudança do clima demonstra uma inflexão a partir de 2005, deslocando o tema de volta para a centralidade da agenda internacional (Viola, 2009, p. 8). Eventos como desastres ambientais causados por tempestades, secas intensas e inundações atípicas foram acompanhados por reação política. A participação do Brasil – como um dos importantes emissores de gases de efeito estufa e, ao mesmo tempo, de uma liderança em formação – é demandada com seriedade na solução do problema.

Nos desenvolvimentos mais recentes, além da entrada em vigor do Protocolo de Quioto em 2005, com a adesão da Rússia; pode-se destacar outros fatores alheios às negociações oficiais, mas de grande impacto junto à mídia e a sociedade, como o documentário alarmante “Uma Verdade Inconveniente”, de Al Gore; e a divulgação do quarto relatório do IPCC sobre as condições dos gases de efeito estufa na atmosfera e as consequências para os padrões climáticos.

Nesse amplo contexto, as negociações da 13^a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-13), em 2007, realizada em Bali,

³ Período de Comprometimento, nesta acepção, é referência à diretriz de Quioto que define prazos específicos para o cumprimento de metas de redução de emissões. O Primeiro Período de Comprometimento, assim, compreende a janela temporal entre os anos de 2008 e 2012.

traçou um “Mapa do Caminho” para o aprofundamento da regulação internacional sobre clima, com atenção especial ao que viria a ser estabelecido para a governança global após o período de vigência do Protocolo de Quioto. Em 2008, a COP-14, em Poznan continuou com preparação de um novo acordo, aumento as expectativas para a COP-15, momento estabelecido para se chegar a uma decisão.

Nas negociações da COP-13, de 2007, em Bali, os assuntos que dominaram a agenda foram financiamento, transferência de tecnologia e cooperação para o desenvolvimento de capacidades, assim como a disputa entre Norte e Sul para definir metas ambiciosas para países desenvolvidos e metas voluntárias, mas que fossem mensuráveis, reportáveis e verificáveis (MRV) para o mundo em desenvolvimento.

O Mapa do Caminho de Bali constitui a moldura para as negociações e tomada de decisão sobre o futuro do regime de clima, com a intenção de fortalecimento da implementação da Convenção, de planejamento da cooperação de longo prazo e de deliberação sobre o período após 2012. Inicialmente, estava estabelecido um processo de dois anos, finalizando em Copenhague a adoção de um novo acordo. Contudo, tendo em vista a situação do final das negociações na COP-15, estendeu-se o prazo de fechamento da decisão até 2012.

A negociação é, então, dividida em dois “trilhos” (Miguez, 2011, p. 362), contando com o Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Quioto (Ad hoc Working Group on further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol, AWG-KP), estabelecido desde 2005, e com o Grupo de Trabalho sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo (Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, AWG-LCA). Os Estados Unidos defendem que haja uma união entre os dois trilhos, de forma a tratar do novo período de compromisso, pós-2012, como um único mecanismo. Isso teria implicações graves sobre o sistema já estabelecido com o Protocolo de Quioto. Na prática, significa o fim do Protocolo e perdas quantos aos mecanismos flexibilizadores dele, provocando incertezas quanto ao mercado de carbono e os projetos sob o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

O Mapa do Caminho, além de absorver o “trilho” de negociação do AWG-KP, estabeleceu o “Plano de Ação de Bali”, que trataria das próximas ações sobre a Convenção como um todo. É sob esse Plano que foi constituído o Grupo de Trabalho sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo. O Plano de Ação é dividido em cinco pilares principais: visão compartilhada – referente aos trabalhos do AWG-LCA; mitigação – que prevê, entre outros, debates sobre incentivos para a questão de REDD e REDD+; adaptação; tecnologia –

desenvolvimento e transferência; e financiamento. Além do Plano de Ação, o Mapa do Caminho lançou as bases para um fundo para ações de adaptação.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e o Protocolo de Quioto permanecem sendo os principais marcos jurídicos do regime ambiental na área do clima. A adoção do Plano de Ação de Bali indicava que um novo instrumento legal deveria ser estabelecido, até 2009, para o período posterior a 2012, com o fim do Primeiro Período de Comprometimento. Entretanto, as negociações em Copenhague não lograram êxito.

À medida que se aproxima o fim do prazo de vigência do Protocolo de Quioto, um novo período de compromisso se faz urgente. Nas conferências mais recentes – em Copenhague, 2009, e em Cancún, 2010 –, os esforços por novo instrumento continuaram. Discutia-se cada vez mais sobre metas de redução de emissões para os países emergentes, assim modificando a participação e o compromisso desses países no regime. Essa tem sido a reivindicação tanto dos EUA, como justificativa para sua não-participação no Protocolo de Quioto, como de blocos ativos nas negociações, como a União Europeia e o Japão.

A efetividade do regime poderia ser elevada a um novo patamar de mitigação a partir da limitação das emissões de gases de efeito estufa pelos países emergentes. Possivelmente, o engajamento de países como China, Índia e Brasil traria a contribuição necessária para se evitar a elevação da temperatura da Terra a níveis críticos.

Houve grande expectativa da comunidade internacional em torno da 15ª Conferência das Partes, ocorrida em Copenhague, de 7 a 18 de dezembro de 2009. A espera por um novo tratado internacional, com vistas à definição de normas mais abrangentes e eficazes relativas à mudança do clima, era intensamente divulgada pela mídia, nacional e internacional. Consenso, contudo, não foi construído no encontro e seu documento final limitou-se a uma declaração de intenções, sem valor legal algum.

O Acordo de Copenhague, apresentado pelas delegações da África do Sul, do Brasil, da China, dos Estados Unidos e da Índia, foi posteriormente assinado por mais de 130 países, mas não estabelece novos compromissos juridicamente vinculantes para a redução de gases estufa. O acordo orienta para uma restrição da elevação da temperatura global em 2°C, mas não define diretrizes para limitar as emissões de GEEs; cita a possibilidade de criação de um fundo para desenvolver tecnologias ambientalmente limpas em países pobres; insta à assunção de compromissos voluntários para dirimir o aquecimento global; e estimula a melhor estruturação do mercado internacional de carbono.

O caráter não-vinculante da proposta, entretanto, enfraqueceu sua aplicação prática e levou à consideração de que a reunião em questão não atingiu os objetivos a que se propôs.

Ao final da reunião, o Acordo de Copenhague foi submetido ao Secretariado da Conferência. A COP encerrou os trabalhos com uma decisão de duas linhas, tomando nota do documento apresentado, mas não foi submetido como proposta de resolução, sendo encerrada a Conferência sem um documento final.

Na 16ª Conferência das Partes, em Cancún, em 2010, já não se buscou um resultado juridicamente vinculante, concentrando-se em comprometimentos políticos. As ações para que um regime internacional, em termos amplos e políticos, seja efetivo – com a maior participação dos países e com a produção de resultados práticos – nem sempre obedecem à lógica de produção de uma norma para alcançar o compromisso jurídico dos Estados. Esse cenário foi possível em Cancún porque, apesar de não ser legalmente vinculante, o texto final adotado trouxe indícios de um compromisso político para implementação do regime.

A redução das expectativas para um nível mais realista de possibilidades contribuiu para os trabalhos. Os resultados cumpriram as ambições de Copenhague e foram além. Quantificou-se o limite máximo de aumento da temperatura média da superfície terrestre em 2°C, com a previsão de ser revisto para 1,5°C. Delimitou-se um panorama de redução de emissões de longo prazo, com data em 2050. Esse também foi o momento de oficialização de compromissos de redução de emissões de muitos países não-Anexo 1, de acordo com as promessas realizadas em Copenhague, entre as quais a do Brasil apresentou-se como mais ambiciosa. Importante avanço também foi realizado quanto ao estabelecimento do Fundo Verde para o Clima.

Os procedimentos na COP de Cancún superaram as expectativas e demonstraram profissionalismo e seriedade da parte da chancelaria mexicana. As irregularidades vistas em Copenhague, sob muitos protestos de delegações acusando a presidência dinamarquesa da Conferência de falta de transparência, não foram repetidas em Cancún e a organização dos trabalhos pelo México foi amplamente elogiada.

Enquanto o Protocolo de Quioto estabelecia uma quantidade necessária de redução de emissões para o mundo como um todo e, a partir disso, determinava metas individuais para os países, o sistema discutido em Copenhague e em Cancún tem uma base nacional de definição dos compromissos. Ou seja, sem um instrumento internacional legalmente cogente, são os próprios países que se propõem a reduzir uma quantia ou outra de emissões de gases de efeito estufa, que então são apresentados internacionalmente e colocados para serem verificados pelos demais países. Essa inversão dos procedimentos pode vir a ser uma modificação essencial da efetividade do regime, formando um desvio quanto à norma jurídica internacional.

A proposta de Cancún não estaria pautada em um conjunto de regras determinado pela negociação e pelo compromisso entre países. Os países possivelmente não estariam aplicando regras comuns e, portanto, não teriam uma regulação compatível de redução de emissões entre eles, o que prejudicaria as “permissões de emissões” e o mercado de carbono atualmente constituído. Em grande medida, o que ocorreu nas negociações recentes foi uma situação de avanço nos “termos menos ambiciosos” (Victor, 2006, p. 90), ou seja, politicamente, obteve-se maior efetividade a partir do mínimo comum de comprometimento, entre o máximo de participação das partes.

A questão climática continuará a ser tema relevante na agenda internacional pelos próximos anos. O desafio permanece para a geração atual e para as futuras e significa um aprendizado importante para a relação entre a humanidade e a biosfera. Avanços na governança global climática certamente beneficiariam todos os países e as sociedades, especialmente aqueles mais vulneráveis às mudanças climáticas. De forma semelhante, o Brasil continuará a ser um ator relevante, com centralidade nas negociações e decisões sobre o tema.

1.2 Conceitos relevantes

Para cumprir o objetivo deste trabalho, é necessária a compreensão de conceitos recorrentes no tratamento do regime internacional de clima, especialmente no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) e seu Protocolo de Quioto. Além de termos expressamente definidos na Convenção, o seguimento das negociações deu origem a novos conceitos e enriqueceu a nomenclatura. Algumas terminologias são amplamente utilizadas pelas Partes, enquanto outras não têm consenso em sua definição nem em sua aplicação. Há ainda ideias que são incluídas nos processos negociatórios como estratégia de um país (ou grupo de países) de pressionar por um objetivo ou agenda – como foi o caso, por algum tempo, da ideia de “desmatamento evitado”.

“Mudança do clima”, de acordo com a CQNUMC, refere-se às alterações dos padrões climáticos, como resultado de variabilidade natural do clima associada também a atividades humanas que podem, de forma direta ou indireta, modificar a composição da atmosfera global. Com o objetivo de controle e estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, a Convenção preocupa-se com a interferência antropogênica no sistema climático e seus possíveis efeitos adversos de mudança do clima.

Por “emissões”, entende-se o lançamento de constituintes gasosos na atmosfera, durante um determinado período de tempo e a partir de uma determinada área geográfica. Novamente, a preocupação principal é a produção de componentes provenientes da atividade humana, com a intenção de identificar os países que os emitem.

“Gases de efeito estufa” (GEEs) é a denominação utilizada para os mencionados constituintes gasosos da atmosfera, identificados por suas capacidades de absorver e reemitir radiação infra-vermelha. Portanto, são responsáveis pelo efeito estufa, sejam eles de caráter natural ou antropogênico. O efeito estufa em si é necessário e benéfico para o equilíbrio dinâmico da atmosfera e para a manutenção da temperatura na superfície terrestre. O aumento da concentração desses gases, contudo, é responsável pelo agravamento do efeito estufa, causando aquecimento global e mudança do clima, além de outros efeitos como a acidificação de oceanos.

O vapor de água é o elemento com maior potencial de efeito estufa, entretanto, não há como controlar essas emissões por suas fontes serem difusas e também por envolver processos mais naturais; assim não há intenção nem sentido em promover o controle dessas emissões. Os demais GEEs identificados pelo Protocolo de Quioto são o dióxido de carbono ou gás carbônico (CO_2), o metano (CH_4), o óxido nitroso (N_2O), os hidrofluorcarbonos (HFCs), os perfluorcarbonos (PFCs) e o hexafluoreto de enxofre (SF_6).

Cada gás possui diferente potencial de causar efeito estufa e também tempo específico de permanência na atmosfera. A combinação desses fatores com a maior ou menor concentração e/ou emissão de um desses gases evidencia o impacto do agregado de determinado gás na atmosfera. Por exemplo, o potencial de efeito estufa do metano é superior ao do dióxido de carbono, todavia, a elevada concentração e a maior quantidade de fontes de CO_2 – especialmente relacionadas à atividade humana – fazem dele o alvo principal de ações de redução de emissões.

Apesar de não estabelecido explicitamente na CQNUMC, adotou-se “mitigação” como termo para designar as ações relacionadas a evitar a mudança do clima, antes que ela ocorra. Dessa forma, trata-se, mais comumente, de redução de emissões, entretanto, pode-se entender também atividades como a de captura e armazenamento de CO_2 da atmosfera. Por “adaptação”, compreendem-se ações voltadas para lidar com a mudança do clima já em curso ou inevitável, de acordo com as pesquisas sobre os efeitos da atual concentração de GEEs na atmosfera e o ritmo de emissões.

Enquanto mitigação é um problema global, adaptação é essencialmente um problema nacional. Existe uma interface entre adaptação e desenvolvimento, uma vez que planos de

desenvolvimento têm que abarcar quesitos de adaptação, impondo desafios principalmente para os países de menor desenvolvimento relativos e para os pequenos Estados insulares, portanto, enfatiza-se a importância da ajuda externa. Evidencia-se um impasse de justiça climática, pois “aqueles que são menos responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa serão aqueles que mais sofrerão com os impactos das mudanças climáticas” (Milanez e Fonseca, 2011, p. 262).

A terminologia de redução de emissões prevê que metas seriam designadas para países desenvolvidos – ou seja, listados no Anexo 1 da Convenção. Contudo, como veremos, pressões cresceram sobre os países em desenvolvimento (especialmente, os ditos emergentes) para que esses também realizassem redução de emissões. Os países em desenvolvimento têm resistido a essas pressões, têm buscado não assumir metas propriamente ditas e não têm concordado com regulação internacional nesse sentido. Para tanto, atividades em países em desenvolvimento relacionadas à mitigação têm sido denominadas de “Nationally Appropriate Mitigation Actions” (NAMAs), enfatizando o caráter de autonomia nacional em sua definição e afastando a ideia de “metas” ou “compromissos”. Apesar de nacionais, não são assumidas como “unilaterais”, uma vez que devem usufruir de cooperação internacional, financiamento e transferência de tecnologia.

O controle da concentração de gases de efeito estufa – principalmente de dióxido de carbono, como vimos – está relacionado com o estoque de carbono na superfície, por seu impacto no ciclo do carbono, que por sua vez remete diretamente ao manejo das florestas. Nesse âmbito, têm sido tratadas questões relacionadas ao combate de emissões por “uso da terra, mudança do uso da terra e florestas” (LULUCF, em inglês), que também inclui atividades relacionadas à agricultura. Para esse tema, é comum referir-se a “REDD”, ou seja, “Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal”, ou a “REDD+”, adicionando os fatores de conservação, manejo florestal e aumento dos estoques de carbono florestal. Essa sigla tem sido usada desde a COP-13 e é também associada a medidas de desmatamento evitado.

Para o desenvolvimento deste trabalho, toma-se como pressuposto a ideia de “política externa ambiental”, compreendida como o conjunto de princípios, diretrizes e ações que direcionam a atuação do país nas negociações sobre temas ambientais na agenda internacional. Para o objetivo de análise da atuação brasileira em negociações de clima, observa-se que os posicionamentos brasileiros no tema estão subordinados a formulações, princípios norteadores e tradições da política externa como um todo. Considerado isso, existe estreita afinidade entre as posições do Brasil em outros regimes ambientais e aquelas no

regime climático. Todavia, é preciso ressaltar as particularidades do regime de clima e a manifestação da lógica de “coalizões de geometria variável” (Lima, 2010, p. 167).

Aspecto central da política externa ambiental brasileira é sua posição fundamental de atuar internacionalmente em favor da promoção do desenvolvimento do país. As atitudes de resistência – ou até mesmo veto – são justificadas sob a intenção de não permitir regulações e compromissos internacionais que coloquem em risco ou prejudiquem o desenvolvimento nacional, tampouco limitem ou impeçam as possibilidades do Brasil. Esse princípio norteador está fundamentado nas negociações na defesa do direito ao desenvolvimento, recorrente na atitude dos países em desenvolvimento como forma de resguardar a soberania sobre seus recursos naturais e autonomia na sua exploração.

A política externa ambiental brasileira é constituída a partir da interação de atores, internos e externos, reservadas suas respectivas relevâncias e capacidade de influir a tomada de decisão. Como veremos, em clima, os Ministérios mais diretamente envolvidos são o Ministério das Relações, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério do Meio Ambiente. Outras influências provêm de atores não-estatais, por meio de organizações não-governamentais – tanto de origem brasileira como internacionais atuando no Brasil –, a comunidade acadêmica – com crescente capacidade intelectual e política de dominar o conhecimento científico sobre clima, de desenvolver pesquisas e análises e de subsidiar a decisão consciente – e o setor privado – avançando em medidas de modernização de suas práticas em direção à sociedade de baixo carbono. Povos tradicionais e comunidades locais tem tido um papel menor em clima do que é conhecido em outros temas ambientais, como em proteção da biodiversidade e acesso e repartição de benefícios⁴.

Esse complexo sistema de formulação da política externa ambiental está contextualizado em uma situação nacional, em uma conjuntura internacional e em uma evolução histórica. Existe uma dinâmica que justifica determinados comportamentos da diplomacia ao longo do tempo, como é o caso em diversos aspectos das negociações sobre clima. O que se busca no trabalho é compreender os momentos em que a continuidade é alterada, pensar se existe uma razão lógica de fundo e identificar o significado do novo posicionamento na política externa.

⁴ Tradução para *Access and Benefit Sharing* (ABS), tema que deu origem ao Protocolo de Nagoia à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), sobre o usufruto de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais.

1.3 Participação do Brasil: aspectos gerais e negociações recentes

Em termos gerais, tanto no grande regime internacional de meio ambiente como no regime de mudança do clima, o Brasil destaca-se como ator relevante. Para se compreender em que sentido o Brasil é central em negociações de clima, é preciso ter percepção ampla da política externa ambiental brasileira. Além disso, o Brasil é “um ator relevante por sua grande população, sua economia em expansão e a importância da Amazônia no ciclo global de carbono” (Viola e Franchini, 2011, p. 3).

A questão ambiental, ao ser analisada pela política externa brasileira, pode abranger três dimensões: a proteção do próprio planeta; a importância do desenvolvimento sustentável nesse processo; e a atenção à dimensão social, com especial ênfase no combate à fome (Cervo e Bueno, 2008, p. 506). A centralidade do desenvolvimento serve à percepção de ser esse o único modo de garantir a proteção do meio ambiente. Para tanto, a política internacional deve ser fundamentada em um “multilateralismo de reciprocidade”, no qual regras devem ser elaboradas em conjunto e em busca do benefício para todos, significando a distribuição de responsabilidades e de efeitos (Cervo e Bueno, 2008, p. 496).

O engajamento do Brasil na maioria dos temas ambientais internacionais demonstra que a posição do país é demandada pelos diversos atores envolvidos. A liderança brasileira é reconhecida, apesar de ser, por vezes, polêmica (Lago, 2007, p. 19). O início dos anos 90 foi o momento para a política externa reverter a imagem negativa com relação à degradação ambiental, visto que a década anterior tinha sido de intenso desmatamento da Amazônia (Cervo e Bueno, 2008, p. 465). A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – a Rio-92 – na cidade do Rio de Janeiro foi mais uma oportunidade para o desenvolvimento nacional (Lago, 2007, p.151).

A política externa brasileira redefiniu sua atuação, a partir da década de 1990, baseando-se no multilateralismo, com objetivos de influenciar a definição dos parâmetros da ordem internacional (Cervo e Bueno, 2008, p. 463). Esse ponto de inflexão reflete-se na política ambiental com a nova disposição do país em, ao mínimo, discutir as questões ambientais, diferentemente da recusa anterior ao debate e resposta com o argumento da soberania (Lago, 2007, p. 160). Essa perspectiva mais aberta é pressuposto para analisar a política externa brasileira a partir de princípios. O Brasil soube superar o impasse Norte-Sul com um diálogo construtivo ao tempo em que resistiu à utilização do argumento puramente ecológico como pressão dos países desenvolvidos.

A evolução da posição brasileira na agenda internacional ambiental passou de um confronto com o regime – e, portanto, marcado por posições defensivas – para uma posição mais madura de cooperação com os debates, mas ainda marcada pela atitude defensiva. De 1992 a 2002, a postura brasileira consolidou sua cooperação com o regime e ensaiou suas posições propositivas (Lago, 2007, p. 216). Após Joanesburgo, a atuação ambiental segue coerente com a política externa, percebendo a inserção do Brasil como independente e considerando os movimentos de globalização.

A diplomacia brasileira tem assumido uma percepção sistêmica do tratamento das questões ambientais, que não negligencia a aproximação histórica com o grande grupo G77/China, mas também percebe a necessidade de diferenciação nos regimes. As clivagens são específicas, sem parcerias automáticas, nas quais o Brasil orienta-se com pragmatismo e reconhece a importância de construção de uma agenda comum (Barros-Platiau, 2006, p. 272). Mais recentemente, de 2003 em diante, essas características podem sintetizadas no que o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, referia-se a “coalizões de geometria variável”, sobre a qual a multiplicidade de alianças e a diversidade de interesses orientam-se de maneira dinâmica e não necessariamente excludentes.

Desde as negociações no âmbito da Rio-92, a posição brasileira em mudanças climáticas tem sido consistente internamente por concentrar as atividades no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entretanto, a participação contestatória do Ministério do Meio Ambiente têm sido crescente desde 2006 e, especialmente, a partir de 2008 (Viola, mar. 2010, p. 35). Se, por um lado, o Ministério do Meio Ambiente tornou-se mais central, por outro, o Ministério da Ciência e Tecnologia perdeu influência política ao longo do tempo, resguardando porém sua capacidade técnica de produção e interpretação de dados científicos sobre as emissões e sobre o clima no Brasil⁵. Além desses fatores, a posição confortável do Brasil como um país emergente com matriz energética em grande parte limpa e renovável permitiu um posicionamento menos defensivo e mais propositivo do que em outros regimes.

Nessa situação, o Brasil confirmou uma coalizão com os países em desenvolvimento de maneira a demandar dos países desenvolvidos maiores comprometimentos, acompanhando as aproximações históricas do país (Barros-Platiau, 2006, p. 265-266). Entretanto, essa aliança foi fortemente alicerçada junto a países emergentes com matrizes energéticas dependentes de

⁵ Apesar da relevância do MCT e da alteração de sua participação para o assunto, esta análise prioriza os aspectos relacionados às dinâmicas de política externa, por se tratar de um trabalho no campo de estudos das relações internacionais. Portanto, a ênfase maior será dada às ações do MRE.

combustíveis fósseis (África do Sul, China, Índia e Indonésia). Portanto, o Brasil busca a liderança de uma coalizão de resistência, que se pauta na clivagem Norte-Sul, o que significa uma contradição com a cooperação necessária para a mitigação das mudanças climáticas (Viola, 2009, p. 34-35).

Ao longo das negociações após a Rio-92 e, principalmente, nas discussões do Protocolo de Quioto, a política externa brasileira pautou-se em cinco principais dimensões do interesse nacional (Viola, 2009, p. 32-33): a afirmação do direito ao desenvolvimento; a promoção de um desenvolvimento associado à sustentabilidade ambiental; a demanda de financiamento pelos países desenvolvidos de projetos nos países em desenvolvimento para a mitigação da mudança climática; o papel de liderança do Brasil no mundo, acompanhando o crescimento do prestígio internacional do país; e o impedimento de regulamentação internacional sobre a proteção e uso de florestas, como forma de evitar questionamentos sobre a capacidade brasileira de gestão da Amazônia e controle de seu desmatamento.

Uma das iniciativas mais bem sucedidas e reconhecidas nas negociações do Protocolo de Quioto foi a proposta brasileira que veio a se consolidar como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). A percepção brasileira considerou de uma forma bastante acertada a preferência dos países desenvolvidos em reduzir emissões sem ter que alterar drasticamente sua base produtiva e energética, unida à necessidade de recursos e tecnologias para a eficácia das políticas ambientais no nível nacional dos países em desenvolvimento. Essa iniciativa demonstrou a aproximação do princípio de responsabilidade comuns porém diferenciadas, designando aos países desenvolvidos mais custos para a mitigação do aquecimento global, com o princípio do direito ao desenvolvimento sustentável, proporcionando meios aos países em desenvolvimento de trazer melhorias de forma ambientalmente adequada.

Na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, 2002, o Brasil liderou uma proposta de adoção de meta de 10% energias renováveis na matriz energética até 2010, que foi apresentada sob a manifestação regional da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC) e mais tarde proposta em conjunto pelo G77/China para integrar o Plano de Implementação, documento final da conferência. Lago indica que o Brasil foi criticado, na ocasião, por não ser propositivo nas discussões motivado pelo princípio em si, mas na tentativa de reverter em capital político uma condição preexistente e confortável (2007, p 178).

A questão das florestas relaciona-se com o clima de forma indissociável, na prática, mas forçadamente separada na política pela defesa da posição brasileira. A defesa brasileira

pauta-se na expectativa dos países em desenvolvimento da criação de um fundo global para florestas. Nas reuniões recentes, a oposição brasileira também foi exercida quanto às resoluções sobre regulação da posse e uso da terra (IISD, 2009, p. 7). Seguindo o princípio da soberania – de forma ampla, não somente relacionado ao uso dos recursos naturais, mas também quanto à legislação interna –, o Brasil argumenta pela abordagem dessas questões no nível doméstico.

As pressões para inclusão do debate sobre florestas no regime de mudança climática continuaram, especialmente sob a defesa dos países donatários e intenções de participação em um mecanismo de REDD (“Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation”) (IISD, 2009, p. 9). Internamente, o governo brasileiro também é pressionado a aceitar ações com relação a florestas sob o MDL ou outro mecanismo, como a negociação de créditos de carbono provenientes de desmatamento evitado (Viola, mar. 2010, p. 27). Voltaremos a considerar a questão das florestas ao analisar as modificações da posição brasileira.

O engajamento brasileiro nas negociações persistiu nas negociações do Mapa do Caminho de Bali, durante a COP-13, em 2007. No ano anterior, o Brasil já havia sinalizado com uma flexibilização quanto a aceitação de NAMAs, em Nairóbi. O conceito entrou definitivamente nas discussões em Bali, ganhando força nos preparativos para a Conferência de Copenhague, em 2009, esperada para ser o fechamento do processo de produção do novo acordo sobre clima, que disporia sobre as próximas ações a serem tomadas.

Brasil apoiou a flexibilização da postura dos países em desenvolvimento, com vistas a ampliar as ações desses. Não foi, contudo, sem manter a assertiva de que os países desenvolvidos são chamados a dar contribuições maiores para a redução de emissões, de acordo com suas responsabilidades diferenciadas. A contribuição dos países em desenvolvimento também foi vinculada à atuação dos países desenvolvidos, conforme a demanda por apoio financeiro e por transferência de tecnologia.

Desde a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, em 2005, encerrando uma fase de negociações importantes no regime, e especialmente no seguimento da COP de Bali, em 2007, os países desenvolvidos e outros atores – como organizações não-governamentais internacionais – passaram a concentrar sua pressão sobre os países em desenvolvimento para que esses assumissem metas quantificadas. Esse seria um dos tópicos a dominar a agenda de negociações nas reuniões seguintes. A orientação proveniente de Bali foi que ações de mitigação de países em desenvolvimento – ou seja, NAMAs – deverão ser promovidas e sustentadas por tecnologia, financiamento e capacitação. Somente assim, tais ações poderiam ser mensuradas, informadas e verificadas, de acordo com a metodologia MRV.

No contexto do processo negociador do período posterior a 2012, o Brasil tem argumentado pela preservação do modelo do Protocolo de Quioto, que determina uma meta global do agregado de redução de emissões necessário, então a ser dividido entre os países (Machado, 2011, p. 63). O estabelecimento de metas claras, universais e conversíveis permite o funcionamento de mecanismos como o mercado de carbono. Alguns países desenvolvidos, como Estados Unidos, Canadá e Austrália, não favorecem essa perspectiva e tem insistido em uma abordagem em que cada Estado define para si um compromisso nacional de redução, comunicado internacionalmente e sujeito a verificação pela comunidade internacional.

Compromissos nacionais voluntários têm o potencial de desorganizar o mercado de carbono. O sistema de projetos de MDL perderia o propósito na produção de créditos de carbono, especialmente se países em desenvolvimento assumissem metas. A perda de importância dos projetos de MDL significaria redução de cooperação técnica e de desenvolvimento de capacidades nos países do Sul. Ao caminhar nessa direção, as negociações não contribuem para o processo de fortalecimento de obrigação, mas sim para um sistema voluntário e de regras enfraquecidas (Machado, 2011, p. 64-65).

Ao longo do ano de 2009, como será melhor desenvolvido no próximo capítulo, o Brasil demonstrou avanços, reivindicando posições mais assertivas dos países desenvolvidos, disposição em assumir metas voluntárias quanto a suas emissões e uma aproximação com a França. Em momentos próximos à reunião, o Brasil divulgou as linhas gerais do que viria a ser a “Política Nacional sobre Mudança do Clima” e, de forma inédita, apresentou metas, ainda que voluntárias, quantificadas de redução da curva de crescimento de suas emissões, estabelecendo uma diminuição entre 36,1% e 39,8%.

Essas iniciativas indicam o compromisso progressista do país. Entretanto, no momento da reunião, o Brasil formou uma aliança com África do Sul, China e Índia, para pressionar por financiamento dos países desenvolvidos e manter suas posições conservadoras. O resultado foi o impasse visto em Copenhague, com um acordo final sem valor de documento final.

A importância do tema de clima para a diplomacia brasileira em geral foi crescente no período. Despertou o interesse dos níveis mais elevados do sistema de tomada de decisão. O empreendimento da diplomacia presidencial, iniciada com o Presidente Fernando Henrique Cardoso e continua com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, demonstra a relevância das negociações para as relações internacionais do país. O engajamento pessoal do Presidente Lula da Silva na COP-15, em Copenhague, fortaleceu o papel das questões climáticas na

diplomacia brasileira, assim como transmitiu sinais aos demais países da seriedade que o Brasil está, ao menos, tentando aplicar sobre o tema.

A transformação da posição brasileira em clima não ocorre totalmente desconectada de outras manifestações da política externa em regimes ambientais. Nas discussões sob a Convenção de Diversidade Biológica, o Brasil também exerce liderança no G77 e também lança mão de uma aliança com um grupo menor de países, no caso, o “Grupo dos Megadiversos e Afins”, que inclui, entre outros, os países do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e conta com a maioria da biodiversidade do planeta em seus territórios. Em Conferência das Partes realizada em Nagoia, em 2010, o Brasil teve papel central no êxito de um novo protocolo para regular a questão do acesso a recursos genéticos e repartição de seus benefícios (ABS). Esse caso parece ser o oposto do que é em clima para o Brasil, pois o país assumiu a promoção de um regime de ABS, enquanto sua legislação interna, apesar de avançada, não é implementada com vigor. Em clima, as condições nacionais têm sido força promotora do engajamento brasileiro, que segue resistente. Para ter peso nas negociações internacionais de ABS, “foi preciso que o Brasil amadurecesse posição política mais consistente e informada, com diplomacia mais preparada e orientada para defender os interesses nacionais” (Barros-Platiau, 2011, p. 40).

Em muitos aspectos do regime de clima, o Brasil permanece em posição conservadora, em comparação principalmente com os países desenvolvidos que pressionam por maior regulação internacional. Os princípios da política externa geral ajudam a elucidar o comportamento tradicional e histórico do Brasil. Para se ter uma noção da posição inicial do país e o significado da transformação objeto deste estudo, é preciso ter em mente que a diplomacia valoriza a característica de “país em desenvolvimento” do Brasil.

O discurso terceiro-mundista e a importância do desenvolvimentismo revelam uma aparente ambiguidade de ser emergente. A dialética entre o avanço de novas posições e a permanência de aspectos conservadores é observável na política externa ambiental e, especialmente, no contexto da posição brasileira sobre clima em 2009. Nos capítulos seguintes, será enfatizada essa discrepância e a transformação da política no período.

1.4 Participação do Brasil: perfil de emissões e contexto doméstico

As emissões brasileiras de carbono (ou emissões de gases efeito estufa em carbono-equivalente) configuram-se de forma única e singular em relação aos padrões dos grandes

emissores, sejam eles países desenvolvidos ou outros países em desenvolvimento. Isso se deve ao fenômeno histórico do desmatamento no país – não só na região amazônica, mas também no Cerrado e na Mata Atlântica – e à confortável situação de produção de energia elétrica, baseada na promoção de instalação de usinas hidrelétricas durante as décadas de 1960, 1970 e 1980. Esses dois fatores constituem, ao mesmo tempo, uma debilidade e uma vantagem do Brasil.

O Brasil não possui metas de redução de emissões junto à Convenção de Clima, entretanto, como os demais países em desenvolvimento, deve desenvolver programas de mitigação e adaptação à mudança do clima adequados à realidade nacional, sempre que possível e com respaldo em recursos, de acordo com os compromissos dos países desenvolvidos de promover o financiamento e a transferência de tecnologia. Um compromisso comum a todos os países da CQNUMC é a realização de inventários das emissões do território nacional.

A “Primeira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” foi submetida em 2004, e apresenta dados referentes ao ano de 1994. A “Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” foi publicada e apresentada em 2010, com dados referentes ao ano de 2005. Para a Terceira Comunicação Nacional, já sendo produzida, há previsões de contabilização da redução do desmatamento e diminuição do setor “mudança do uso da terra” no total de emissões.

A Segunda Comunicação Nacional esclarece a distribuição de um total de 2,2 bilhões de tCO₂eq entre os setores na economia. A agropecuária foi responsável por 18,9%. Emissões provenientes do setor energético respondem por 15%. A indústria emitiu 3,6% do total de emissões. Emissões em tratamento de resíduos correspondem a 1,9% (Viola e Franchini, 2011, p. 16).

Os restantes 60,6% das emissões brasileiras derivam do desmatamento da Amazônia e do Cerrado, sendo o país o segundo maior emissor global por desmatamento e mudança do uso da terra, atrás apenas da Indonésia. Esse número era de 75% em 1994, conforme consta na Primeira Comunicação Nacional, de 2004. Nesse sentido, a forma como o Estado brasileiro atacará o problema do desmatamento será fundamental para incrementar a efetividade das normativas internacionais acerca da mudança do clima (Viola e Franchini, 2011, p. 16).

As emissões realizadas no território brasileiro representavam 6% do total global em 2005. Em 2011, esse percentual de participação foi reduzido para 4%, em parte devido à efetiva redução de emissões no Brasil e em parte devido ao aumento de emissões em outros

países (Viola e Franchini, 2011, p. 16). Mesmo com crescimento do Produto Interno Bruto, o país logrou realizar redução de emissões, por causa em grande parte da diminuição do ritmo de desmatamento da Amazônia.

Componentes de grande importância nos inventários de todos os países são suas matrizes energéticas. Diferentemente dos demais países de renda média, nos quais as emissões advêm majoritariamente do fato de apresentarem matriz energética de alta intensidade de carbono, no Brasil, em 2011, 44,1% dessa matriz proveio de energia renovável, taxa superior à média mundial de 13,3% e da média da OCDE⁶ de 8%. Se considerada só a matriz de energia elétrica, o percentual de participação de fontes renováveis sobe para 81,7%, em 2011 (Brasil, Balanço Energético Nacional, 2012).

A energia no Brasil coloca-se como grande vantagem quanto às origens das emissões brasileiras e à possibilidade de atuar sobre elas para implementar reduções. A vulnerabilidade brasileira, contudo, é o fato de grande parte de suas emissões serem provenientes de desmatamento, degradação e queimadas, o que não só lança dióxido de carbono na atmosfera como altera o ciclo do carbono, eliminando vegetação responsável por sua absorção e processamento.

Segundo Viola e Franchini (2011, p. 16), o perfil de emissões do Brasil permitiria a transição para uma economia de baixo carbono a partir de ações de custo baixo, como seriam as de controle do desmatamento na Amazônia, e sem grandes percalços na dinâmica da economia, uma vez que as atividades relacionadas ao desmatamento não configuram um vetor significativo de crescimento econômico. O controle do desmatamento seria, portanto, uma vantagem comparativa do Brasil, por ser menos restritivo à economia. “Não é necessária nenhuma tecnologia nova, mas sim a presença do poder público na região, a regularização da propriedade da terra e o estímulo a alternativas de desenvolvimento que não sejam predatórias” (Goldemberg, 2010, p. 21).

Entretanto, Viola e Franchini alegam que, a partir de 2010, um novo perfil de emissões começa a ser delineado, com a crescente participação dos setores mais modernos da economia – como a indústria e os transportes – nas parcelas de emissões de carbono e com a redução do ritmo do desmatamento desde 2005. O perfil brasileiro estaria, portanto, se aproximando daquele dos países desenvolvidos, o que significa uma diminuição da vantagem que o Brasil teve em determinado momento de redução de emissões e de transição para uma sociedade de baixo carbono. Até aproximadamente 2010, o país reduziria suas emissões a um patamar

⁶ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, grupo de países de desenvolvimento elevado.

razoável – tanto em emissões *per capita*, como emissões por unidade de PIB, ou mesmo em emissões totais – por meio do combate ao desmatamento. Com o novo perfil de emissões, as medidas necessárias são de aumento da eficiência energética e da energia renovável, investimento em inovação tecnológica e fortalecimento de um mercado nacional de créditos de carbono. Ainda é cedo para se afirmar que esse novo perfil seja um problema ou entrave para o país, contudo, é urgente que ações sejam tomadas com consciência desse cenário.

No contexto doméstico, é possível identificar a crescente relevância das questões climáticas na sociedade brasileira e o avanço quanto a medidas em prol de uma economia de baixo carbono (Marcovitch, 2010, p. 27). Essas preocupações têm sido acompanhadas por ações da sociedade civil organizada, pelo setor privado, pelos governos locais e pela população em geral. Nem sempre de forma atenciosa a esses movimentos, o Governo central também tem garantido que as legislações internas reflitam o compromisso internacional do Brasil com o regime e permitam o avanço no tratamento nacional do tema.

O Brasil é signatário dos dois únicos tratados internacionais multilaterais que abordam a questão climática, quais sejam a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (ONU, 1992) e o Protocolo de Quioto (ONU, 1997). Ambos se encontram ratificados pelo país e já foram publicados domesticamente com *status* de lei ordinária. Esses aspectos formais são o primeiro passo para a análise da efetividade completa das normas.

A Convenção entrou em vigor em 1994 e sua validade legal no Brasil data de 1º de julho de 1998, quando Decreto Presidencial incorporou-o ao ordenamento jurídico do país. É necessário que se recorde, contudo, que o tratado não apresenta prazos nem metas específicos para a redução de emissões. Essencialmente, compila princípios que guiarão seus signatários na formulação de futuros documentos internacionais, bem como de leis domésticas que versam sobre a mudança do clima (Barros-Platiau e Varella, 2009).

O Protocolo de Quioto, por sua vez, teve sua promulgação, no Brasil, com o Decreto Presidencial de 12 de maio de 2005, que deu efetiva validade normativa às diretrizes do protocolo em território nacional. Dentre os mecanismos inovadores desenvolvidos pelo Protocolo de Quioto, cita-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

O MDL foi resultado da atuação da delegação brasileira quando das negociações do tratado. O mecanismo permite a participação, em caráter voluntário, de nações em desenvolvimento no combate ao aquecimento global. Permite que projetos para a redução de emissões em nações mais pobres sejam certificados e, posteriormente, a cota de gases que não se emitiu ou que foi capturada por sumidouros seja adquirida por países ricos, para que

possam suplementar o cumprimento de suas metas obrigatórias ou comercializar no mercado de carbono.

O sistema parte da lógica de que gases de efeito estufa formam um todo uniforme na atmosfera, logo é possível que países que não são legalmente forçados a reduzir suas emissões contribuam para que, no final do processo, a questão climática seja amenizada, sem que suas indústrias sejam prejudicadas. Reduzem-se, assim, os custos da transição para matriz produtiva limpa.

O Brasil também desenvolveu diretrizes nacionais concernentes à mudança do clima, que complementam as normas acima descritas. As mais relevantes são a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Brasil, 2009), a regulamentação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (Brasil, 1999) e o Código Florestal (Brasil, 1965).

As normas ambientais brasileiras referentes à problemática em apreço também incluem o Decreto Presidencial de 7 de julho de 1999, alterado por Decreto de 10 de janeiro de 2006, com vistas a criar a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima. Como o texto da diretriz afirma, esta é resposta à Convenção Quadro e a seus instrumentos subsidiários. A cúpula da citada Comissão é formada por Ministros de Estado. A instituição objetiva ao fornecimento de subsídios para auxiliar o governo em negociações ambientais internacionais, à articulação do governo com a sociedade civil em torno da questão climática e, principalmente, à gestão do MDL no Brasil. A Comissão, por isso, é a Autoridade Nacional Designada⁷ para a análise dos projetos brasileiros relativos ao mercado de créditos de carbono. Tais projetos dizem respeito a iniciativas em prol da redução de emissões de GEEs ou de seu aprisionamento em sumidouros; apenas com o aval da Comissão é permitido que sejam postos em prática.

A lista de normas brasileiras que dizem respeito ao combate da mudança do clima pode remeter-se à criação do Código Florestal. A lei data de 15 de setembro de 1965, quando decreto congressional seguiu-se de sanção presidencial da mesma. Na década de 1960, a comunidade internacional mal tinha consciência da capacidade antrópica de alterar o clima globalmente. No entanto, a norma foi alterada por 11 leis subsequentes, diversas delas criadas em anos recentes, quando a preocupação com o aquecimento do planeta já havia se tornado questão candente no Brasil. Ela reflete, por isso, o compromisso do Estado em reduzir seu nível de emissões. Além disso, quando se leva em conta que cerca de 75% dos GEEs liberados no país advêm do manejo inadequado da cobertura vegetal do território brasileiro

⁷ Termo estabelecido no Protocolo de Quioto.

(uso da terra e mudança do uso da terra) conclui-se que existe forte vínculo entre o Código Florestal e a participação do Brasil no aumento da temperatura global (Brasil, 2010).

Em redação modificada de 2001, a legislação definiu que são áreas de preservação permanente, basicamente, aquelas situadas em margens de rios, nascentes, sítios de excepcional beleza ou valor científico e histórico e vegetação que assegure o bem-estar público. Nas demais áreas, é necessário que se preserve o que se denomina “reserva legal”. Esta tem tamanho variável de acordo com a região em que se encontra. Caso o local analisado localize-se na Amazônia Legal⁸, a reserva abrange 80% da extensão das propriedades rurais, enquanto no restante de praticamente todo o Brasil esse número é de 20%. Contribui-se, assim, para a proteção do sistema climático.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima foi decretada pelo Congresso Nacional e, em seguida, sancionada pelo Presidente da República em 29 de dezembro de 2009, com *status* de lei ordinária. A norma abarca diversos dos princípios e formulações genéricas presentes na Convenção-Quadro de 1992. Reitera a importância da abordagem da questão climática com base em responsabilidades comuns, mas diferenciadas e reafirma a necessidade de se preservar a sanidade ambiental para a garantia do bem-estar de gerações futuras.

Define, ademais, que as diretrizes expressas no documento constroem-se tendo por base o desenvolvimento sustentável, em seus três pilares, econômico, social e ambiental, traduzidos na harmonização entre crescimento econômico, erradicação da pobreza e proteção do sistema climático. Objetiva, ainda, à redução das emissões antrópicas de GEEs, à remoção desses gases por meio de sumidouros e ao incentivo do reflorestamento. Destaca a relevância do desenvolvimento de novas tecnologias que contribuam para a questão climática, processo intimamente vinculado à cooperação internacional. Sublinha, por fim, que ações para educação e conscientização popular no tocante ao aquecimento global são necessárias.

A PNMC inova ao estabelecer metas quantificáveis e verificáveis para decrescer a emissão de gases estufa, bem como para capturá-los em sumidouros. O percentual definido pela lei oscila entre 36,1 e 38,9%, a ser alcançado até o ano de 2020. O compromisso assumido pelo Estado é totalmente voluntário e reflete o espírito da Convenção-Quadro e do Protocolo de Quioto. Ambos os acordos internacionais salientam a relevância de esforços globais no sentido de minorar a mudança do clima. Como integrante da sociedade internacional, o Brasil mostra-se consciente da necessidade de dirimir a presente crise e cria obrigações para que seus nacionais contribuam na ação contra o aquecimento do planeta.

⁸ Os estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do estado do Maranhão.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima também acaba por traduzir a intenção do Estado brasileiro de prover efetividade dos compromissos internacionais em clima no território nacional, em especial ao compromisso de estabilizar os níveis de GEEs antrópicos na atmosfera em níveis que não coloquem em risco a vida e o desenvolvimento da humanidade, como explicitado na CQNUMC. A Política Nacional foi concebida pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, contando com a contribuição da Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional, da III Conferência Nacional do Meio Ambiente e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas – fato que aproximou a diretriz dos anseios da sociedade civil brasileira. O PNMC é de grande relevância para qualificar a elaboração e implementação das políticas públicas concernentes ao tema no país.

A Política apresenta diversos princípios basilares que deverão guiar a análise do tema no país, como, por exemplo, “buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz elétrica, preservando posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional” (Brasil, 2009). No plano prático, sua principal contribuição consistiu na estipulação de metas internas de redução da emissão de gases do efeito estufa, como mencionado antes.

Em termos concretos, o Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, regulamentou a PNMC, detalhando planos setoriais de mitigação e de adaptação. Esses planos e os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento estariam contido no quadro geral de políticas públicas do Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O Decreto também estabelece a projeção esperada das emissões nacionais para o ano de 2020, em “*business as usual*”, em cerca de 3,2 bilhões de tCO₂eq⁹ (precisamente, 3236 milhões de tCO₂eq), com o detalhamento da distribuição dessas emissões nos setores “Mudança do Uso da Terra”, “Energia”, “Agropecuária” e “Processos Industriais e Tratamento de Resíduos”. O equivalente da redução de 36,1 a 38,9% é um corte de 1,168 bilhão a 1,259 bilhão de emissões. Ou seja, as emissões brasileiras, em 2020, não poderão exceder 2,068 bilhões de tCO₂eq e, possivelmente, chegarão somente a 1,977 bilhão de tCO₂eq, representando uma redução absoluta de, aproximadamente, 5,8 a 9,9% em relação ao emitido pelo país em 2005¹⁰. Ainda assim, isso significará um aumento considerável em relação aos níveis de 1990¹¹.

⁹ Toneladas de dióxido de carbono equivalente.

¹⁰ De acordo com a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Comunicação, as emissões brasileiras somaram 2,196 tCO₂eq em 2005, o que representou cerca de 5,67% do montante total de emissões globais.

¹¹ Em 1990, as emissões brasileiras foram de aproximadamente 1,35 bilhão de tCO₂eq (Brasil, 2004; Valores Preliminares da Segunda Comunicação Nacional, disponível em

Como parte das ações e objetivos, foram determinadas i) a redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre 1996 e 2005; ii) a redução de 40% dos índices anuais de desmatamento no bioma cerrado em relação à média verificada entre 1999 e 2008; iii) a expansão da oferta de energia hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis e incremento da eficiência energética; iv) a recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; v) ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares; vi) ampliação da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares; vii) expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados; viii) a expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares; ix) ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos animais; e x) incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização (Brasil, 2010).

Apesar de ainda representar apenas um esboço do que se pretende atingir com as políticas públicas concernentes ao combate à mudança do clima e de existirem dúvidas quanto à implementação do mecanismo (Viola, mar. 2010), a PNMC lança luz sobre um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo país, o desmatamento. No que tange ao assunto, é de extrema importância a discussão acerca do Código Florestal brasileiro, cuja implementação poderá dar encaminhamento prático às intenções externadas pelo país nos foros internacionais.

Cabe ressaltar algumas críticas feitas à postura do Estado brasileiro no que tange ao problema do desmatamento. A permissividade excessiva com a prática transcende governos e coaduna-se com o princípio do desenvolvimento a qualquer custo que permeia a política brasileira, com maior ou menor força, há várias décadas (Viola, 2008). Nessa situação, o desmatamento reproduziu-se como agente da expansão da fronteira agrícola, às custas da cobertura vegetal do Cerrado e da Amazônia.

Avanços na área foram percebidos nos últimos anos, a começar pelas já mencionadas metas estabelecidas no PNMC, as quais poderão contribuir para o fortalecimento do combate ao desmatamento. Em termos práticos, o desmatamento na Amazônia apresentou oscilação na primeira década do novo milênio. A evolução das taxas de desmatamento na região, percebida durante a década de 1990, continuou até o ano de 2004, quando se verificou o pico de aproximadamente 27.000 km² desmatados. Logrou-se reduzir nos anos subsequentes à taxa de

<http://ecen.com/eee75/eee75p/inventario_emissoes_brasil.pdf >). Entre 1990 e 2005, observou-se um incremento de 62% das emissões de GEEs no Brasil.

aproximadamente 12.000 km² ao ano, no entanto, a elevação do preço da carne e da soja aumentou os incentivos à incorporação de novas áreas verdes à fronteira agropecuária, interrompendo a sequência de queda dos índices de desmatamento. Isso ilustra a força dos incentivos econômicos, mesmo quando vão em sentido contrário à orientação legal.

Ademais, houve resistência em transformar o combate ao desmatamento em tema de projetos de MDL. O governo brasileiro reagiu com a criação de mecanismo de apoio ao combate do desmatamento na região amazônica, chamado Fundo Amazônia. Apesar de recente e de estar à margem da regulamentação onusiana, o Fundo já recebeu duas doações, demonstrando o peso deste problema na agenda ambiental internacional: uma da Noruega, de aproximadamente 107 milhões de dólares, e outra da Alemanha, de aproximadamente 21 milhões de euros¹².

Os esforços do Estado brasileiro para adequar-se à normativa internacional no que tange ao combate ao desmatamento só estarão completos quando se conseguir aprovar e implementar um Código Florestal que represente resposta à altura do problema que se enfrenta. O debate nacional instigado pela negociação do novo Código Florestal brasileiro demonstra a dificuldade ainda existente em avançar no tema, tendo gerado amplas divergências no seio da sociedade brasileira, fruto da relação sensível entre o desenvolvimento agrícola e as Áreas de Preservação Permanente. O novo Código Florestal, dessa maneira, deve ser visto como uma oportunidade única de o Brasil realizar faticamente as intenções relativas ao tema celebradas nos compromissos internacionais.

O Congresso Nacional, por sua vez, aprovou, em 25 de abril de 2012, novo Código Florestal, que sofreu em seguida veto parcial por parte da Presidenta Dilma. Uma vez o documento sancionado, representará retrocesso na preservação do meio ambiente brasileiro. Este permitiria a diminuição de áreas de reserva legal amazônicas, viabilizaria o desmatamento de leitos de rios, anistiará multas ambientais e daria aos estados da federação poderes para regularizar áreas desmatadas.

Percebe-se que, apesar dos avanços interno quanto a dotar de efetividade fática as regulações internacionais das quais o Brasil é parte, não se logrou alcançar o ponto ótimo do desenvolvimento sustentável, que permita associar preservação com aproveitamento econômico de áreas verdes. Ao chegar o momento de dar passo firme rumo à proteção do ecossistema brasileiro, dando forte apoio institucional à meta de diminuir em 80% o desmatamento amazônico, a reação do desenvolvimentismo agrícola mostra sua força e pode

¹² Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/doacoes.html>.

vir a impedir que o país torne a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima plenamente efetiva na prática brasileira.

CAPÍTULO 2: A ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM CLIMA

Já vem sendo tratado na literatura recente, especialmente a nacional, a inflexão da política externa brasileira especialmente evidente de meados ao final de 2009, no âmbito das negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Para seguir com a análise do significado dessa atualização da política externa, é preciso delinear um panorama da inserção internacional do Brasil no período em questão. Considera-se relevante o dimensionamento dos fatores que podem estar relacionados com a formulação dos novos aspectos da política externa. Ao considerar a mudança, não se pode deixar de revistar os princípios norteadores que fundamentam a política externa ambiental como um todo, sendo eles superados, relidos ou complementados. Por fim, segue-se a exposição das manifestações da mudança empreendida nas ações e diretrizes de política externa.

2.1 O Brasil no momento da transformação

Uma vez identificado o momento em estudo, o processo de transformação analisado nesse trabalho precisa ser analisado quanto aos aspectos internos e externos que o determinaram. No plano doméstico, destacam-se elementos institucionais, como o envolvimento dos ministérios do governo federal, a manifestação de setores da sociedade civil e a participação de atores não-estatais. Na dimensão externa, fatores internos e conjuntura externa dialogam na formulação política e tomada de decisão.

“A posição do Brasil ao longo do ano de 2009 passou por evolução significativa, na medida em que o Itamaraty foi se distanciando das posições que defendeu desde que a Convenção de Clima foi adotada, particularmente a tese da ‘responsabilidade histórica’” (Goldemberg, 2010, p. 20). Brasil teria flexibilizado sua defesa das responsabilidades históricas nas negociações de Copenhague, confrontado com as pressões sobre as economias emergentes. O argumento histórico sofre enfraquecimento diante do fato de que cerca de metade das emissões mundiais atuais ocorreram após a década de 1980 (*ibid*, p. 21), ou seja, durante um período de industrialização de parte do mundo em desenvolvimento.

Apesar de parcela significativa dos gases de efeito estufa presentes na atmosfera hoje terem sido emitidos por atividades das economias avançadas, os países desenvolvidos alegam que a participação das economias em desenvolvimento é crescente e relevante. Países em

desenvolvimento contra-argumentam em defesa do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, recordando que as alterações dos padrões climáticos em curso e o aquecimento global registrado são resultado do impacto das emissões de GEEs desde a Revolução Industrial.

Apesar de fragmentado, o tratamento das questões ambientais no plano interno brasileiro por instituições qualificadas e capacidade técnica superior a muitos países em desenvolvimento. Em diversos temas ambientais – e clima é um deles –, grupos interministeriais são estabelecidos tanto para encaminhar decisões internacionais internamente quanto para influenciar o processo de formulação da política externa ambiental brasileira. As relações entre os grupos ministeriais podem ser conflituosas, ao mesmo tempo em que refletem preocupações da sociedade brasileira e transparecem um processo participativo. O Ministério das Relações Exteriores, como ponto focal político e vetor de atuação internacional, tem buscado permanecer neutro e intermediar disputas em alguns casos (Barros-Plataiu, 2011, p. 10).

No tratamento doméstico da questão de clima, participam o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), além do Itamaraty. Apesar da prerrogativa do Ministério das Relações Exteriores sobre a execução da participação brasileira nos debates e nas negociações, membros dos outros dois ministérios também têm integrado as delegações brasileiras nas Conferências das Partes da Convenção.

A crescente influência do Ministério do Meio Ambiente na formulação da política externa ambiental brasileira justifica-se por sua atuação na gerência de projetos, ações e políticas públicas de combate ao desmatamento e de mitigação da mudança do clima. A interferência positiva do MMA nas definições sobre o posicionamento que o Itamaraty levaria para a Conferência de Copenhague foram no sentido de que o Brasil poderia ser mais audacioso e propositivo. Ao defender a assunção de compromissos voluntários quantificados de redução de emissões, o MMA pautou-se principalmente na governança estabelecida sobre o desmatamento, como maior recurso de poder e legitimidade (Vianna, 2010, p. 184). Para Hochstatler e Viola, o Ministério do Meio Ambiente tomou uma posição de liderança na delegação brasileira pela primeira vez na COP-14, em Poznan, em 2008, proporcionando uma presença mais forte ao Brasil (2011, p. 15).

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação atua como ponto focal técnico da Convenção de Clima no Brasil e coordena a produção de dados e informações sobre as emissões brasileiras e outros aspectos relacionados ao clima. MCT participou ativamente das negociações de clima no período de discussão e adoção do Protocolo de Quioto, em especial

quanto ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Seu papel é essencial na interpretação da ciência do clima e na transmissão do conhecimento em forma viável para a tomada de posicionamento pelos negociadores.

Setores relevantes na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas de combate às mudanças climáticas, do setor público ou da iniciativa privada, estão diante de vantagens e desvantagens na transição para a economia de baixo carbono no Brasil (Viola, mar. 2010, p. 22-26). Especialmente as atividades com referência à geração de energia e as atividades econômicas na região da Amazônia, setores brasileiros têm identificado os desafios de atacar a mudança do clima e promover a mitigação e a adaptação.

Viola ressalta as forças internas que demandam pela redução do desmatamento da Amazônia, pela incorporação de desmatamento evitado em mecanismos como o MDL e o REDD e pela maior proatividade do Brasil em fóruns internacionais. A organização desses grupos teria sido um significativo fator de influência sobre a transformação da posição oficial do governo brasileiro e, portanto, da participação do Brasil nas reuniões da Convenção de clima (Viola, mar. 2010, p. 27-30).

Entre essas coalizões, os governos dos estados da região amazônica formaram o Fórum da Amazônia, com sua principal preocupação concernindo o tratamento da gestão de florestas e atitude refratária da diplomacia brasileira no assunto, e recebendo sinalizações de apoio dentro do Ministério do Meio Ambiente. Grupos empresariais também se uniram em torno de demandas, gerais ou específicas, como forma de requerer ações de mitigação mais incisivas.

Algumas alianças demandavam, em sentido amplo, a maior liderança brasileira nos processos; outras enfocavam precisamente a urgência de se assumir metas quantificáveis de redução de emissões, fossem elas mais brandas (como a contenção da curva de crescimento das emissões) ou fossem mais ousadas (como a efetiva redução de emissões). Para além das demandas direcionadas ao governo federal, algumas empresas também assumiram compromissos voluntários próprios, mesmo que não sejam metas específicas de redução de emissões, como a publicação de inventários e a adoção de incentivos a inovação para uma economia de baixo carbono (Viola, mar. 2010, p. 30).

O controle do desmatamento significou a superação da mentalidade de que o Estado não tinha capacidade de integrar de forma racional a região amazônica ao território nacional. Viola (mar. 2010, p. 16) identifica dois mitos quebrados pela redução do desmatamento na Amazônia: o mito da impotência da sociedade brasileira, em sua capacidade de superar o desafio do desmatamento; e o mito do uso imediatista dos recursos naturais, como opção

inevitável. A superação desses mitos contribui para acabar com uma percepção de “impotência nacional” sobre a Amazônia.

O combate ao desmatamento somente poderia ser realizado com o acompanhamento de propostas de alternativas econômicas e sociais aos indivíduos no nível local. Conforme enunciado pela então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, na COP-12, em Nairóbi, “reduzir taxas de desmatamento requer mudanças fundamentais no modelo econômico de países em desenvolvimento cujas florestas, tradicionalmente, valem mais derrubadas do que em pé” (discurso de Marina Silva *apud* Vargas, 2008, p. 4). A ênfase da diplomacia brasileira ao respeito às circunstâncias nacionais para implementação de ações vai ao encontro da sinalização pela Ministra do Meio Ambiente de que combater o desmatamento demanda alteração dos vetores econômicos conforme as necessidades e as preocupações dos atores envolvidos no processo.

O Congresso Nacional brasileiro contribui para o apoio a uma posição político-diplomática mais ambiciosa por parte do Brasil. Entre congressistas que estão engajados em questões ambientais, prevalece o reconhecimento de que o país tem condições de assumir esforços nacionais de redução de emissões de GEEs e deve assumir compromissos internacionais nesse sentido (Langevin, 2009, p. 26). No Brasil, a contestação política e o debate sobre políticas públicas no contexto da COP-15 pronunciaram a questão sobre se o Brasil deveria reverter sua posição histórica e então passar a apoiar redução de emissões mandatórias para países em desenvolvimento grande emissores (Langevin, 2009, p. 30; Viola, 2009).

Apesar da participação, em alguma medida, de diversos setores do Estado e da sociedade, Viola, Franchini e Ribeiro (2012) criticam os procedimentos executados para a elaboração e divulgação das metas voluntárias assumidas pelo Brasil. “O anúncio das metas brasileiras foi produto da pressão empresarial e societal, em um processo decisório governamental sem transparência no qual o núcleo do governo [...] opunha-se, até o mês de julho [de 2009], a assumir metas quantificáveis de emissões para 2020”. Nessa perspectiva, as metas foram anunciadas apesar de posições contrárias em instâncias relevantes do governo.

Entre formuladores de opinião e atores influentes na formulação da política externa, a ameaça da mudança climática suscita preocupações e é chamada a ser considerada como prioridade. Em pesquisa sobre a opinião de grupos relevantes para a política externa brasileira, especialmente entre as elites, Souza (2009)¹³ identifica que 62% dos entrevistados,

¹³ A publicação de Amaury de Souza é resultado de estudos empreendidos pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), com pesquisas de opinião em 2001 e em 2008. Buscou-se identificar as prioridades, as

em uma amostra significativa do universo de personalidades influentes, elencam o aquecimento global como ameaça crítica aos interesses vitais do Brasil (Souza, 2009, p. 117). Apesar de ressalvas por alguns indivíduos quanto a evitar intervencionismos, “a maioria dos entrevistados [66%] considera que o Brasil deve aceitar regras de proteção do meio ambiente definidas em acordos internacionais e atuar em cooperação com todos os países” (*idem*).

O autor também compara como estava a opinião da “comunidade brasileira de política externa” em 2001 e então em 2008, identificando que haveria uma estabilidade no apoio a regulação internacional sobre meio ambiente. A responsabilização dos países no regime de clima é uma questão específica no estudo e revela os receios de que metas de redução de emissões resultem em desaceleração do crescimento econômico para o país. As manifestações dos entrevistados consideram que os países desenvolvidos devem assumir as maiores responsabilidades; ainda assim, a ideia de que todos os países precisam limitar as emissões de GEEs, de uma forma ou de outra, é apoiada por 90% dos entrevistados, em aumento em relação aos 81% de apoio registrado pelo estudo em 2001 (Souza, 2009, p. 119).

Com base na percepção cognitiva nacional sobre as questões climáticas, Langevin (2009) analisa o panorama doméstico brasileiro e identifica que existe uma “corrida” para assumir a proteção ao meio ambiente como “causa nacional”. Esse movimento se manifesta em ambos os espectros políticos, o que contribui para a atenção política sobre o tema. Haveria na opinião pública brasileira um reflexo do crescente consenso em torno da ameaça do aquecimento global, da importância da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em combater o problema e do papel ímpar de liderança do Brasil entre os países em desenvolvimento.

A dimensão cognitiva da formulação de políticas, como apresentada pelo autor, baseia-se em pesquisas de opinião, expressões e comentários dos cidadãos, manifestações da mídia e de jornalistas e discursos e ações de formuladores de políticas. No caso brasileiro, a dimensão cognitiva acompanha paralelamente a busca por desenvolvimento econômico, crescentemente delimitado por uma moldura sustentável (Langevin, 2009, p. 15).

A abordagem cognitiva atribui grande valor ao conhecimento e à informação e, partir disso, interpreta como os atores percebem, processam e se adaptam às condições apresentadas e ao processo de tomada de decisões. Considerando a complexidade do tema climático e seus

percepções, preferências e recomendações de indivíduos envolvidos em temas pertinentes às relações internacionais do país. O conjunto desses grupos relevantes é denominado pelo autor como a “comunidade brasileira de política externa” (Souza, 2009, p. 2).

diversos aspectos extremamente técnicos, o papel da informação é, ao mesmo tempo, fundamental e de difícil acesso e compreensão.

O trabalho de Langevin destaca como a questão climática está difundida na sociedade brasileira. Entretanto, uma crítica possível é ponderar que os formadores de opinião têm dificuldades em acompanhar as informações mais recentes e demandam tempo para torná-las acessíveis ao público geral. Dessa forma, em grande medida, o conhecimento mais atualizado sobre mudanças climáticas não tem influenciado significativamente os atores políticos. Além disso, os princípios políticos estão bastante consolidados e o corpo diplomático brasileiro é quase sempre hermético, o que dificulta a influência da dimensão cognitiva da sociedade geral sobre a política externa.

O processo externo não pode ser pensado alienadamente do plano doméstico com relação à formulação política. Contudo, para a análise, concentra-se em aspectos da conjuntura internacional e a formação de coalizões pela diplomacia brasileira.

A diplomacia brasileira critica a postura de países desenvolvidos em pressionar por atribuição de obrigações de redução de emissões a países como Brasil, China, Índia, México e África do Sul, por se tratar de uma estratégia de negação da perda de competitividade de suas economias por outros fatores que não a obrigação de redução de emissões (Machado, 2011, p. 59). Os países chamados “emergentes” são novos polos de dinamismo econômico que desafiam a competitividade econômica internacional tradicionalmente estabelecida até o final do século XX.

Em 14 de novembro de 2009, como resultado de uma visita presidencial do Presidente Lula à França, Brasil e França divulgaram documento sobre a posição comum acerca da governança do clima, enfatizando a importância de se fortalecer o regime e de promover o diálogo entre o G77 e os países desenvolvidos. A parceria estratégica entre Brasil e França (Viola, mar. 2010, p. 35) não pode ser vista como abandono da aliança histórica com o G77. A estratégia diplomática do Brasil em diversos âmbitos multilaterais tem enfatizado a importância de diversificação das parcerias. Não ter ressalvas quanto a estabelecer diálogo com todos os atores e grupos segue a lógica das “coalizões de geometria variável”. Portanto, a aproximação entre Brasil e França não sinalizava uma aliança automática com a União Europeia.

Alguns sinais de flexibilização da posição quanto a compromissos de redução de emissões podem ser identificados, ainda que de maneira vaga, já em 2007, quanto aos incentivos a adoção de ações de mitigação nacionalmente adequadas (NAMAs), no início das negociações do trilha da Convenção no Grupo de Trabalho de Longo Prazo (AWG-LCA).

Esse trilha, conforme exposto, trata da negociação de novos compromissos sob a Convenção. Na prática, isso significa constituir um acordo que vincule os Estados Unidos e, de alguma forma, os países em desenvolvimento, especialmente os emergentes.

Outra das primeiras sinalizações de mudança da posição tradicional do Brasil foi em referência à questão das gestões das florestas e dos recursos florestais, tratada sob o regime internacional de clima¹⁴. Questiona-se por que o Brasil portava-se defensivo e até intolerante quanto a adoção de medidas de controle de desmatamento no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, e como desenvolveu uma posição mais aberta.

Redução de desmatamento sob o MDL, como desmatamento evitado, causaria distorções sobre o mercado de carbono, pois não haveria redução de emissões de fato. O que seriam evitadas são novas emissões. Contabilizar isso como redução nas metas dos países desenvolvidos geraria uma “inflação” de créditos de carbono, sem respaldo no que está de fato sendo proporcionada para a concentração de gases na atmosfera. Brasil também temia que isso se tornasse uma obrigação para o país. A intenção passou então a priorizar que o mecanismo de mercado incentivasse a redução de desmatamentos e proporcionasse benefícios para países em desenvolvimento.

Além disso, há a dificuldade técnica de quantificar a mitigação por desmatamento evitado. A queima de combustíveis fósseis é uma fonte de emissões muito mais grave do que o desmatamento e possui métodos de mensuração mais precisos e específicos. A questão das florestas ganha importância na agenda por sua interação com a preservação da diversidade biológica e de ecossistemas.

A defesa de incentivos a incorporação do desmatamento evitado em mecanismos como o REDD enfatiza o “sistema positivo de compensação”, que traria benefícios para o Brasil, com transferência de recursos para indivíduos garantirem a “floresta em pé” (Marcovitch, 2010, p. 33).

O Brasil avançou em medidas contra o desmatamento e, portanto, afastou ameaças (ainda que retóricas) à soberania do território, especialmente da Amazônia. Em novo momento, com maior capacidade de gestão da região e de recursos, o Brasil pode aceitar ajuda externa sem que isso signifique intervenção externa, além de angariar credenciais e legitimidade para o país. Na conjuntura de negociação e estabelecimento do Protocolo de

¹⁴ As florestas também são objeto de negociações internacionais no Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF, em inglês), processo resultante da Conferência Rio-92 que adotou a Declaração sobre Florestas. O nome oficial do documento – “Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests” – reflete a situação de controvérsia e polarização sobre a capacidade de regulamentação e governança que seria atribuída ao instrumento.

Quioto, no período de 1996 a 2004, a situação da gestão de florestas no Brasil não favorecia a aceitação de que “sumidouros de carbono” fossem regulamentados, por isso a posição do Brasil foi bloqueadora. A diplomacia brasileira apercebia que “o país não conseguiria combater de forma eficaz o desmatamento amazônico” (Viola, 2008, p. 5).

Ainda sobre florestas, o Brasil adotou uma estratégia paralela, fora do âmbito da Convenção, com o estabelecimento do Fundo Amazônia, em 2007. Percebe-se o movimento do governo brasileiro em garantir que meios de combate ao desmatamento sejam aplicados internamente, antecipando possíveis obrigações internacionais. O objetivo do Fundo é de promoção da conservação e do uso sustentável dos recursos florestais da região amazônica, principalmente por meio de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento. A captação e gestão dos recursos financeiros são realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e tem fins de investimentos não-reembolsáveis nas atividades financiadas pelo Fundo. Noruega e Alemanha já participam do mecanismo e provêm recursos em caráter de doação.

Continuar bloqueando em florestas poderia ter trazido desgastes à imagem brasileira, no momento em que redução de emissões para emergentes era colocada definitivamente na agenda de negociações. A combinação de controle de desmatamento e engajamento na adoção do mecanismo de REDD nas negociações permitiu a concentração na resistência de formulação dos compromissos para os emergentes como objeto de regulamentação internacional, desfavorável aos interesses nacionais desses países. A manobra diplomática foi de trabalhar por um consenso razoável para o Brasil na definição do mecanismo de REDD para que isso não fosse utilizado como objeto de barganha nas discussões sobre compromissos futuros de emergentes, sob o “trilho” do AWG-LCA.

Também foi estabelecido o Fundo Clima para apoiar as ações de mitigação e adaptação no Brasil (Brasil, IPEA, 2011, p. 397). O estabelecimento desses mecanismos nacionais de financiamento, aliado à resistência internacional em assumir compromissos, parece uma estratégia acertada de consolidar um cenário doméstico mais favorável ao combate à mudança do clima e à observância das demandas internacionais que se apresentam.

2.2 Princípios norteadores da política externa ambiental brasileira

Desde o princípio do governo do Presidente Lula da Silva, enfatizou-se a intenção de estabelecer uma “política externa voltada para impulsionar uma ‘nova geografia mundial’”

(Lima, 2010, p.160). Nesse sentido, reforçou-se a concepção de política externa vinculada a estratégia de desenvolvimento, em oposição a uma função assessora e auxiliar à estabilidade macroeconômica e de restauração da credibilidade internacional (*idem*).

As relações internacionais do Brasil durante o governo do Presidente Lula da Silva desenvolveram três dimensões sob a estratégia de política externa do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, nos campos econômico, político e social. A primeira foi de uma diplomacia econômica realista e pragmática. A segunda era uma dimensão política de resistência e afirmação. E a terceira teve um aspecto propositivo (Visentini, 2012, p. 24). Nas discussões de clima, essas três dimensões dialogam entre si.

A diplomacia brasileira refere-se a si própria como sendo pautada em princípios para guiar suas ações, defendendo que não há orientação ideológica e que prevalece o pragmatismo. Como os mesmos princípios, assumindo que eles estejam preservados, podem servir de respaldo para ações diferentes? Como atualizar uma posição externa sem desconsiderar os princípios? Questões relativas aos princípios podem ser objeto de estudos mais aprofundados. Nesse trabalho, mantém-se a atenção sobre a atualização, com a consideração geral dos princípios como pressuposto para a análise.

Mudanças na política externa ambiental brasileira são acompanhadas pela rearticulação e a reinterpretação de determinados princípios da matriz externa geral do país. Isso significa que os princípios são mantidos, mas executados por outros meios e, por vezes, recebem prioridades diferenciadas. Ao analisar a evolução da política externa para meio ambiente do Brasil, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, até a Conferência de Copenhague, em 2009, Franzén afirma que os princípios básicos dessa política não experimentaram nenhuma clara ruptura no período (2011, p. 24). Pode-se identificar, contudo, uma modificação da interpretação radical do princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas, possível pela governança alcançada sobre o desmatamento (Viola, Franchini e Ribeiro, 2012).

O Brasil, como importante membro dos países em desenvolvimento, reedita o discurso do direito ao desenvolvimento, não mais como prioridade de crescimento econômico e erradicação da pobreza sobre a proteção do meio ambiente, mas para incorporar a cooperação internacional como demanda aos países desenvolvidos. Um desenvolvimento econômico de baixo carbono seria possível desde que implementado por meio de financiamento, construção de capacidades e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento. Essa fórmula é colocada como indispensável para a superação antecipada das etapas intermediárias do progresso e para a promoção de um caminho alternativo para

países em desenvolvimento, a fim de que esses não recorram aos mesmos métodos de altas emissões de carbono e de predação de recursos naturais que serviram de base para o desenvolvimento dos países desenvolvidos.

A soberania e a autonomia também se revestem de fundamental importância para a política externa ambiental. Os países em desenvolvimento lograram incluir, como Princípio 2, a ideia na Declaração de Princípios sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, um dos resultados da Conferência de 1992. O direito soberano sobre a exploração de seus próprios recursos naturais é acompanhado pela concordância com as políticas e legislações nacionais e pela responsabilidade de garantir que danos não sejam causados a territórios fora de suas jurisdições nacionais. O Brasil se apóia nesse princípio para afastar interferências externas em suas decisões quanto à Amazônia, seja de controle do desmatamento seja de usufruto de seus recursos.

O princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas esteve no centro dos debates da Conferência de Copenhague. Enquanto o Protocolo de Quioto foi sobre as “diferenciadas”, Copenhague voltou-se para quais as responsabilidades comuns, por insistência dos países do Norte. A resistência do Brasil em aceitar flexibilizações sobre esse enunciado está em pleno acordo com a posição do Grupo dos 77.

Em um mesmo contexto, é possível relacionar o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas com o princípio do poluidor-pagador. Na Convenção de Clima e no Protocolo de Quioto, concordou-se que as sociedades contribuíram para o aumento da concentração de GEEs na atmosfera, tendo em conta que as contribuições humanas foram executadas em graus diferentes por diversos países. O que a Convenção e o Protocolo buscam é a maneira de orientar a ação da comunidade internacional em responsabilizar os Estados pela “poluição” que causaram, fazendo o “poluidor” pagar (Vargas, 2008, p. 1).

A cooperação internacional também está destacada na Declaração de Princípios do Rio, no preâmbulo e em diversos princípios, especialmente nos Princípio 7 (para a preservação do meio ambiente global), 9 (para o desenvolvimento de capacidades em desenvolvimento sustentável) e 27 (para o cumprimento da própria Declaração). Com base nesse conceito são justificadas as demandas por financiamento e cooperação dos países em desenvolvimento, assim como as necessidades de se avançar no fortalecimento da regulação internacional ambiental.

O desenvolvimento sustentável é tido como o princípio geral de orientação da política externa nos temas ambientais. Elaborado pelo Relatório “Nosso futuro comum”, de 1987, e consolidado na Conferência de 1992, o conceito estabelece que a busca pelo

desenvolvimento deva equilibrar três dimensões: o pilar social, o pilar econômico e o pilar ambiental. Desenvolvimento sustentável sintetiza as discussões das conferências ditas ambientais ao evidenciar que não pode haver proteção ambiental negligenciando a melhoria de vida das populações, assim como a má qualidade de vida coloca em risco o meio ambiente; que o crescimento econômico ambientalmente irresponsável não será viável ao longo do tempo; e que o crescimento econômico deve ser acompanhado por inclusão social. A prioridade que o Brasil atribui ao combate à pobreza (Barros-Platiau, 2011, p. 25) é exemplo da evidência da dimensão social do desenvolvimento sustentável.

2.3 Como a mudança na posição brasileira tem-se manifestado

Na preparação até a Conferência de Copenhague, foram observados indícios da transformação da posição brasileira em curso. Durante a Conferência, esses sinais conformaram a transição para uma postura mais engajada em compromissos para a redução de emissões. Acompanhando a percepção da conjuntura das negociações, houve também formação de coalizões não tradicionais para avançar na tentativa de adoção de um documento final na Conferência, como na ação do BASIC em pressionar os Estados Unidos por mais ambição. “A concertação político-diplomática está lastreada na defesa comum do multilateralismo, replicando o compromisso anterior da coalizão Sul no passado” (Lima, 2010, p. 166). Contudo, as novas “alianças de geometria variável” – tendentes a serem formadas nas discussões de mudança climática –, apesar de serem entre países em desenvolvimento emergentes, não seguem uma orientação estreita de terceiro-mundismo. As dinâmicas do BASIC continuaram nas rodadas de negociação seguintes, em esforços para estabelecer o acordo esperado na Conferência de Cancún.

As negociações de clima têm sinalizado um aumento de complexidade entre os grupos e interesses em oposição, apesar da intenção de alguns atores em manter uma visão de segmentação entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Entre países mais inclinados ao fortalecimento das regras internacionais sobre o combate da mudança do clima – como União Europeia, Japão e Coreia do Sul – e países resistentes ao aprofundamento dessa governança – como Estados Unidos, Canadá e Rússia –, “no meio encontra-se o Brasil, que está hoje no campo reformista do ponto de vista de suas metas de redução de emissões, mas está no campo conservador como posição de negociação internacional a medida que mantém sua aliança com China Índia e África do Sul e sua associação ao G77” (Viola, jan.-ago. 2010, p. 17).

O anúncio “improvisado” do Presidente Lula em contribuir com recursos ao fundo de apoio aos países para a adaptação, adjetivado como “se for necessário fazer um sacrifício a mais” demonstra boa vontade, mas não significa consistência de uma nova atuação internacional do país. Nessa situação em Copenhague, o Presidente sinalizou que a disposição do Brasil em participar do financiamento estaria vinculada ao alcance de um acordo entre os países (Capobianco, 2010, p. 40).

A propensão do Brasil em auxiliar no financiamento evidencia a maneira como o tema é tratado de forma diferente pelos emergentes e pelos demais países em desenvolvimento. Apesar de apoiar o pleito de recursos novos e adicionais dos países em desenvolvimento, os emergentes não o têm como prioridade. Isso pode ser explicado pela preocupação desses países em manter determinada liberdade de desenvolvimento econômico nacional, não se vinculando a condicionais de ajuda externa e de projetos de cooperação internacional e livre de obrigações legais de tratados internacionais (Dimitrov, 2010, p. 805).

De modo paralelo, mas também coordenado com o âmbito internacional, o Brasil avançou no estabelecimento e detalhamento de seus compromissos nacionais voluntários de redução de emissões. No final de 2010, aprovou o Decreto nº 7.390 e, a partir de 2011, colocou em prática os planos setoriais previstos na regulamentação.

Ao tomar como base as “emissões projetadas para 2020”, prevê-se que ainda haverá aumento das emissões, mas em menor ritmo e volume que o verificado antes. Ou seja, o governo não abriu mão de continuar emitindo carbono, avaliando que isso significaria garantir desenvolvimento econômico. Caso contrário, tendo de demonstrar taxas menores de emissões desde já, constituir-se-iam custos para o crescimento do país. O Brasil também segue resistente em assumir formalmente um “ano de pico” para suas emissões.

A proposta brasileira refere-se ao cenário “*business as usual*”, o que pode ser percebido como uma estratégia para evitar a classificação como “grande emissor”. Emissões estão diretamente relacionadas com o crescimento do PIB. Se não há expansão do produto no período conforme esperado, redução de emissões seriam assim alcançadas sem implementação de esforços. Ao mesmo tempo, no caso de uma expansão do PIB além do esperado, poder-se-ia considerar que a situação teria de ser acompanhada por medidas adicionais de redução de emissões. Contudo, ao estabelecer um cenário padrão, não estariam previstas em princípio ações para acomodar esses eventos fora do “*business as usual*”.

A perspectiva apresentada pelo Brasil incorpora a noção de “emissões futuras”, que já vinha sendo instada pelos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que afasta o compromisso com “emissões históricas”; essas permanecem como características das

economias desenvolvidas e responsabilidades de seus países. A referência a “responsabilidade históricas” seria abandonada na Conferência de Durban, configurando uma vitória dos países desenvolvidos (Hurrell e Sengupta, 2012, p. 473).

A Lei de Clima (a Política Nacional sobre Mudança do Clima, PNMC), o Decreto que a regulamente (Decreto nº 7.390), o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, os planos de controle do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, e os planos setoriais de redução de emissões constituem o complexo institucional interno para as ações de mitigação a serem implementadas no Brasil. Apesar de anterior à PNMC, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi incorporado como instrumento da Política. Também de antes da Política Nacional, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (criado em 2000) e o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (criado em 2007) servem como instrumentos de conscientização da sociedade, promoção do debate sobre clima e orientação na elaboração e implementação de ações para o combate das mudanças climáticas. Ainda que a estrutura essencial esteja montada, ainda existem pendências sobre a regulamentação da governança de clima no país (Motta, 2011, p. 32).

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi lançado pelo governo federal em 1º de dezembro de 2008 e nele estão contidas políticas nacionais de desenvolvimento sustentável a serem seguidas pelo País. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima está estruturado em quatro eixos: mitigação; vulnerabilidade, impacto e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; capacitação e divulgação. As grandes linhas de ação do Plano Nacional, anunciadas em cerimônia no Palácio do Planalto de que participou o Senhor Presidente da República, são: i) aumento da eficiência energética, ii) manutenção da elevada participação de energia renovável na matriz elétrica, iii) aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz nacional de transportes, iv) redução das taxas de desmatamento (a depender de recursos nacionais e internacionais novos e adicionais em níveis correspondentes à dimensão do problema), v) redução das vulnerabilidades das populações, vi) identificação dos impactos ambientais decorrentes da mudança do clima.

Os objetivos do Plano Nacional, que foi lançado no mesmo dia do início da 14ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-14, Poznan), demonstram o firme empenho de ampliar a contribuição voluntária do Brasil para o combate à mudança do clima. Tais objetivos não se constituem em compromissos jurídicos internacionais sujeitos a monitoramento periódico internacional específico. O acompanhamento da implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima envolverá órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor privado.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Com a implementação das metas previstas no PNMC, o Brasil pode vir a realizar uma redução de emissões entre 10% e 15% em referência a 2005 (Viola, mar. 2010, p. 17)¹⁵. Já no período de 2004 a 2009, houve forte redução de emissões de GEEs no Brasil, em um nível de 25%, acompanhando a queda na taxa de desmatamento na Amazônia (Viola, mar. 2010, p. 15). Cerca de 80% da redução da curva de crescimento das emissões brasileiras proveria da diminuição do desmatamento na Amazônia e no Cerrado.

As estratégias do PNMC, regulamentadas no Decreto nº 7.390 (Brasil, 2010), preveem:

- Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado): redução em 80% do desmatamento na Amazônia e 40% no Cerrado, evitando a emissão de 669 milhões de tCO₂eq;

- Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE): expansão da oferta de energia hidrelétrica, uso de fontes alternativas e maior eficiência energética, cortando entre 118 e 147 milhões de tCO₂eq; e incremento do uso de biocombustíveis (etanol de cana-de-açúcar e biodiesel), evitando de 48 a 60 milhões de tCO₂eq;

- Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura: recuperação de pastos, integração lavoura-pecuária, plantio direto e fixação biológica de nitrogênio, para reduzir entre 133 a 166 milhões de tCO₂eq das emissões;

- Plano de Redução de Emissões da Siderurgia: substituição nas siderurgias de carvão mineral por carvão vegetal originário de florestas plantadas com expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares, cortando de 8 a 10 milhões de tCO₂eq.

Os compromissos dos emergentes, apresentados como voluntários, foram colocados em lei no Brasil, garantindo marco jurídico e obrigatoriedade de cumprimento, ainda que internamente e não internacional. A adoção de legislação sobre o combate à mudança do clima no Brasil somente foi possível no contexto de avanços na política doméstica brasileira e com o “conjunto de transformações pró-clima que ocorreram na sociedade brasileira a partir de 2005” (Viola, Franchini e Ribeiro, 2012, p. 285).

¹⁵ Por utilizar outras fontes de dados, o autor estabelece, para 2020, estimativa de redução de emissões em relação à 2005 diferente daquela de acordo com os dados do Decreto 7.390, apresentada no Capítulo 2.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e sua regulamentação em decreto utilizam o ano de 2005 como base para a projeção da redução da curva de crescimento das emissões brasileiras. Esse ano é utilizado por diversos países como base alternativa ao ano de 1990, designado para as determinações do Protocolo de Quioto. É interessante notar que esse ano foi antecedido pelo registro do pico de desmatamento na Amazônia em 2004 e, portanto, reflete uma quantidade de emissões maior do que aquela que o Brasil teve em 1990. Apesar de muito recente, em 2005 já se estaria identificando sinais de diminuição do ritmo de desmatamento. Ou seja, era conveniente à formulação da política de combate às mudanças climáticas a adoção do ano de 2005 como referência, preterindo o ano de 1990. Como confirmado com o acompanhamento do inventário brasileiro, as emissões provenientes do desmatamento na Amazônia dificilmente seriam superiores do que aquelas contabilizadas em 2005.

No Brasil, o período de 2005 a 2009 apresentou crescimento econômico de 3,5 ao ano em média. A média de desmatamento anual na Amazônia no período de 2005 a 2009 foi 40% inferior à média anual do período de 2001 a 2004, passando de uma média de 20.000 km² para uma de 12.000 km² (Viola, mar. 2010, p. 14-15). Esses dados também foram acompanhados por avanços na distribuição de renda da população, amparados em políticas sociais que permitiram a retirada de 30 milhões de indivíduos da pobreza (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, de 2009).

Na Conferência de Cancún, a COP-16, formalizou-se o que foi apresentado (e não adotado) no Acordo de Copenhague. Portanto, o processo de negociação da COP-15 não foi completamente perdido. Entretanto, o Brasil já se preparava para a Conferência reconhecendo que o acordo definitivo somente seria obtido, possivelmente, na COP-17, de Durban, em 2011¹⁶. O longo processo sobre o estabelecimento do futuro da Convenção do Clima, com suas bases lançadas na COP de Bali em 2007, foi continuado em 2008 em Poznan, sofreu uma inflexão importante em Copenhague em 2009, que serviria de fundamento para as decisões de 2010, em Cancún, e finalmente seria finalizado em 2011, com ajustes ainda para 2012.

Brasil estava em posição mais confortável para responder às demandas direcionadas ao país, uma vez que tinha assumido e submetido compromissos voluntários de redução de emissões, indo além do que é obrigação dos países em desenvolvimento na Convenção. Manteve-se a atitude de colocar-se como interlocutor entre os diversos grupos. A atuação do Brasil esteve coordenada sob o BASIC, contudo, como afirmado anteriormente, negociar com

¹⁶ Ver entrevista do Embaixador Sérgio Serra ao Correio Braziliense, em 1º de outubro de 2010.

base nessa coalizão não significa retirar-se do G77. Enquanto em Copenhague a diplomacia brasileira apostou no avanço das negociações por meio de um acordo político, o Brasil volta a reivindicar o caráter legalmente vinculante do documento a ser aprovado em Cancún.

Brasil defendeu que países em desenvolvimento deveriam assumir, voluntariamente, compromissos e, para isso, deveriam receber incentivos a fazê-lo. Não foi apoiada pelo Brasil a intenção de alguns países desenvolvidos de diferenciação entre os países em desenvolvimento, que tem sido uma forma de exigir mais dos ditos emergentes. O Brasil atuou para garantir, entre os resultados da reunião, o Fundo Verde para o Clima, um órgão para coordenar a adaptação e a manutenção de referências à importância da transferência de tecnologia, com vistas ao estabelecimento de um mecanismo específico. Esses objetivos constam entre os mais importantes para países em desenvolvimento. Apesar de não se ter chegado a uma decisão final sobre as novas metas de redução de emissões para o período após 2012, o Brasil continuou em Cancún e reuniões posteriores a pressionar pela continuidade do Protocolo de Quioto.

No âmbito do BASIC, o Brasil corroborou com as iniciativas de articular o BASIC com outros países e grupos de países, principalmente com países em desenvolvimento. A estratégia de se realizar reuniões de um BASIC “estendido” favoreceria a legitimidade dos quatro emergentes junto aos demais membros do G77, fortalecendo a imagem de que o BASIC não estaria destacado do Grupo, mas sim trabalhando pelos objetivos de todos os países em desenvolvimento. O Brasil buscou equilibrar as demandas de países insulares por um limite em 1,5°C; reivindicações de países como Bolívia e Equador por referências aos direitos da Mãe Terra; e a oposição entre Sul e Norte sobre a ênfase em “responsabilidades históricas” ou em “emissões atuais”. De ambos os lados, houve pressões por inclusão de elementos como desenvolvimento sustentável, metas de curto e longo prazo, revisão do limite de aquecimento e linguagem para um resultado legalmente vinculante, cada qual com sua ênfase e atribuições de significado diferentes (IISD, 2010, p. 9).

A reunião de Cancún não contou com presença de Chefes de Estado e não obteve a atenção na mídia que foi atribuída à Conferência de Copenhague. A COP-16 também ficou ofuscada pela situação interna de recente eleição de um novo presidente. Além disso, em período muito próximo, estava acontecendo no Brasil a Cúpula do Mercosul, com a presença dos chefes de Estado da região e outros da continente sul-americano.

A 17ª Conferência das Partes, realizada em Durban, em 2011, assim como a reunião de seguimento da Convenção, realizada sempre em Bonn no final do primeiro semestre do ano, não foram objeto de análise desse trabalho. O núcleo da análise centrava-se no ano de

2009 e, além disso, optou-se pela limitação temporal circunscrita ao governo do Presidente Lula da Silva. Há certamente continuações dos processos em curso desde a Conferência de Copenhague, que merecem a atenção de estudos futuros.

CAPÍTULO 3: O SIGNIFICADO DA ATUALIZAÇÃO

O argumento central desse trabalho assume que o Brasil realizou uma atualização de sua política externa em 2009, no contexto da preparação para a 15ª Conferência das Partes da Convenção de Clima, realizada em Copenhague. Não se trata somente do Brasil. O ano de 2009 conteve o momento, no regime internacional de combate à mudança do clima, em que quatro países em desenvolvimento – Brasil, África do Sul, China e Índia –, centrais nas negociações, aceitaram a ideia de assumirem compromissos quantificados de redução de emissões de gases de efeito estufa (Dimitrov, 2010, p. 805).

Houve transformação em relação à posição anterior de não assumir compromissos internacionais de redução de emissões, fossem eles obrigatórios ou voluntários. A posição atualizada propõe compromissos voluntários e internacionalmente divulgados. A modificação desse elemento-chave da política externa ambiental brasileira nas negociações de clima somente pode ser compreendida com a atenção devida aos processos de formulação da diplomacia em um âmbito mais amplo e em uma extensão de tempo mais longa.

Para compreender a dinâmica da inflexão da postura oficial brasileira, recorre-se à análise do ambiente político doméstico, ponderando tanto ações concretas como mobilizações de opinião e conscientização. Ao lado disso, tem-se a conjuntura da política internacional ambiental, que proporciona o cenário das negociações de clima e influencia o comportamento dos atores. Ao analisar esse cenário, atenta-se para os desafios do multilateralismo, para a dinâmica de formação de coalizões e para a manifestação da política externa ambiental do Brasil, diante a todos esses fatores.

3.1 Hipóteses possíveis

A título de exploração das possibilidades de abordagem do problema de pesquisa, podem-se elaborar diversas hipóteses explicativas para o fenômeno, que se complementam de uma forma geral. Não há intenção de se provar se corretas as hipóteses apresentadas; tampouco a não comprovação de alguns aspectos inviabilizam a objetivo geral de análise do trabalho. Servem para guiar a análise crítica da literatura acadêmica relacionada ao objeto de pesquisa.

Uma hipótese desenvolvida nesse trabalho é que as forças político-diplomáticas de formulação da política externa brasileira observaram que os países em desenvolvimento têm

condições diferenciadas de atuação e que os emergentes são responsáveis por emissões e por consequente alterações climáticas. O corolário dessa elaboração é o Brasil assumir uma postura de compromisso com a governança global de clima.

Pode-se avaliar também o transcurso de uma atualização da posição brasileira em geral, durante o governo do Presidente Lula da Silva, diferenciando-se das prioridades do governo anterior. As novas posições em temas ambientais seriam um acompanhamento inevitável dessa atualização. A avaliação do governo Lula carregaria a percepção antecipada de uma nova abordagem do tema sendo gestada, na qual os países em desenvolvimento não poderiam empreender um desenvolvimento seguindo o mesmo curso dos países desenvolvidos. Em especial, os emergentes teriam que assumir um desenvolvimento em padrões sustentáveis, que enfatiza o uso responsável dos recursos naturais¹⁷.

Outra hipótese, complementar às anteriores, é que a mudança de posição do Brasil acompanhou uma percepção interna de que o desmatamento não produz riqueza condizente com as emissões de carbono geradas, o que imprime na unidade de PIB do Brasil uma “pegada” de carbono alta. A implantação de programas de controle, auxiliados por programas sociais como o Bolsa Família, o Bolsa Verde e o Bolsa Floresta¹⁸, revertem a fonte predatória de renda na região amazônica. O desafio de integrar o território amazônico atravessa a história brasileira, desde a concepção do regime militar de ocupação inconsequente da região até o planejamento atual de promoção do desenvolvimento sustentável.

De uma forma geral, a posição brasileira estaria em busca de prestígio no cenário internacional, respaldado em ativos diplomáticos relevantes, como crescimento econômico com distribuição de renda, matriz energética limpa e renovável e maior responsabilidade sobre seus recursos naturais. Nesse ponto, o controle do desmatamento na Amazônia assume importância central. A superação de forma mais definitiva de entraves incômodos do passado, como o desmatamento, são a chave para se compreender as novas credenciais do país.

17 Para o assunto de um desenvolvimento ambientalmente responsável, ou “crescimento verde”, recomenda-se a leitura do artigo da revista Economist, “Shoots, greens and leaves”, disponível em <<http://www.economist.com/node/21556904>>.

¹⁸ Bolsa Verde trata-se de um programa de assistência social (atualmente articulado com o Bolsa Família sob o Plano Brasil sem Miséria), voltado para o apoio a famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvem atividades de conservação ambiental na região da Amazônia Legal. Bolsa Floresta é um programa de nível estadual, instituído pelo Governo do Estado do Amazonas a partir de 2007. Foi inovador em estabelecer pagamentos por serviços ambientais, com remuneração às populações locais para manutenção da floresta “em pé”. O incentivo econômico tem por objetivo garantir a utilização mais racional e eficiente dos recursos florestais e afastar o atrativo da remuneração do desmatamento, que seria o uso imediatista desses recursos (Viola, 2008, pp. 4-5).

3.2 Transformação endógena e exógena

A sociedade brasileira, por vezes, manifesta apreço pelas atitudes por meio das quais o Brasil demonstra liderar pelo exemplo. Ações do país tiveram impacto sobre a atitude de outros países em desenvolvimento e até sobre países desenvolvidos. Setores da sociedade e tomadores de decisão do governo teriam se conscientizado que “o Brasil possui capacidades materiais para tornar-se líder na questão do meio ambiente” (Lima, 2010, p. 173). A maior participação da sociedade civil, dentro de um contexto de mudanças no plano doméstico, significou que o Brasil poderia assumir um papel mais ativo, legitimando o Estado brasileiro a atualizar sua posição (Franzén, 2011, p. 32-33).

A tomada de atitude do Brasil repercutiu como uma liderança pelo exemplo e, portanto, é percebida na sociedade como rompimento com as posições anteriores, quando a diplomacia brasileira nas questões climáticas mantinha-se reativa e defensiva quanto à Amazônia. A capacidade institucional fortalecida e a eficaz aplicação da lei são fatores que permitiram, desde 2005, reverter a ação predatória na floresta amazônica (Hochstetler e Viola, 2011, p. 12) e angariar credenciais na questão do clima.

A diplomacia apreende esses posicionamentos da sociedade brasileira em geral e reconhece que o Brasil, ao assumir posições de liderança e ser exemplo para os demais países, também terá a capacidade de exigir (Machado, 2011, p. 64), o que proporcionaria maiores ativos diplomáticos ao país. Almejar posição de liderança, e mesmo exercê-la de fato, serve ao Brasil como instrumento para seus objetivos de política externa e seu compromisso com o interesse nacional, dedicado ao desenvolvimento.

Karlsson *et al* afirmam que alguns elementos são essenciais para uma liderança efetiva, sendo eles capacidade em recursos, legitimidade e credibilidade. Os autores somam a esses elementos a demanda por liderança e a presença de potenciais seguidores, pois não pode haver líderes sem seguidores (Karlsson *et al*, 2011, p. 89). O Brasil se destaca em determinados momentos, seja por sua posição central no G77, seja como representação em si. O Brasil tem potencial de exercer liderança estrutural e demonstrar influência substancial entre os países em desenvolvimento.

A atuação brasileira é destacada em ocasiões como seu papel em sediar a Conferência Rio-92 e sua participação nas negociações do Protocolo de Quioto. O reconhecimento do país dentro do G77 vai além da presidência formal que o Brasil eventualmente ocupa e se estabelece como uma liderança informal dentro do Grupo (*ibid*,

p.98). Novo empenho da diplomacia brasileira em buscar uma liderança efetiva, com ambição e compromisso, se concentra em promover a atuação do BASIC¹⁹ (Brasil, África do Sul, Índia e China), desde os preparativos para a Conferência de Copenhague e também em Cancún (Machado, 2011, p. 60).

Franzén associa a capacidade de liderança do Brasil com sua participação nos grupos de coordenação de posições dos países em desenvolvimento. Quanto a Copenhague, o autor identifica que ter-se-ia consolidado o papel do Brasil como nação líder e porta-voz do mundo em desenvolvimento. Sua atitude propositiva buscou soluções nos impasses de transferência de tecnologia, financiamento e igualdade social. A participação dos países em desenvolvimento com ações de mitigação surge então como inovação no discurso do Presidente Lula da Silva (Franzén, 2011, p. 26-27).

O Brasil estaria dispendo de uma posição de liderança em vários aspectos da diplomacia do clima. Contudo, para Viola, Franchini e Ribeiro, seus esforços não estariam sendo concentrado em promover a efetividade do regime ou o intensificação da governança global. Caso contrário, não se prenderia em uma visão de mundo dividida entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (2012, p. 282).

Para esses autores, a busca por prestígio internacional foi alcançada, de forma paralela, com as políticas macroeconômicas e com o aprofundamento das políticas sociais, especialmente a partir de 2004. De forma complementar a essa afirmação, pode-se especular que a estabilidade econômica e o dinamismo sócio-econômico, acompanhados de crescente participação nos de comércio mundial e de investimentos externos diretos, incrementaram o prestígio internacional do Brasil, deslocando um pouco a situação de ser demandado constantemente a ser líder ambientalista. Na conjuntura atual, o Brasil não é mais somente lembrado como “gigante” de grande natureza; cada vez mais, é associado como o país de forte crescimento econômico, destinatário de volumes de investimentos e bem-sucedido na redução da desigualdade social.

Em entrevista a jornais dinamarqueses e noruegueses nos dias da Conferência de Copenhague (Mundorama, 2009), o Presidente Lula da Silva afirmou que o Brasil não tem pretensões de liderar e não há porque recorrer a rótulos como o de líder. A contribuição do Brasil seria para o desenho de uma nova ordem mundial e para buscar soluções. Ao não se afirmar como líder, a diplomacia evita algumas dificuldades e resistências de outros países, que veem na suposta liderança uma tentativa de constranger comportamentos. O Brasil atua

¹⁹ É curioso notar que o acrônimo “BASIC” tem sido divulgado e referido em português, sem uma variação em inglês, como acontece com IBAS (IBSA).

como líder sem proclamar isso como um *status* de superioridade. O discurso mais comum é o de “parceria” com os demais e de atuação como “construtor de consensos”, sempre como um ator disposto a promover o diálogo e conversar com todas as partes interessadas.

Em diversos fóruns, O Brasil tem desenvolvido a capacidade de coordenar as relações conflituosas entre Norte e Sul. Seu objetivo, em clima, tem sido de evitar a polarização, colocando-se como mediador, em prol do regime e acima de interesses estreitos e particulares de um país ou grupo de países. Em algumas situações, essa imagem de “construção de consensos” é mais uma autopercepção e uma tentativa de propagandear um *status* do que uma ação que resulte em resultados concretos. A incapacidade de contornar determinados impasses gestou uma nova atitude, de alianças em grupos menores, mas de grande peso nas negociações, como o BASIC.

A atuação do Brasil como moderador, tanto dentro do G77 como entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, retrata a estratégia diplomática de combinação dos “eixos horizontal e vertical” (Pecequillo, 2008, p. 136). De forma eficaz nas negociações de clima, a política externa brasileira consegue equilibrar suas dimensões Norte-Sul e Sul-Sul, promovendo consensos e cooperação.

O reconhecimento do papel brasileiro de moderador entre o Norte e o Sul surge de ambos os lados. Em comunicação diplomática da Embaixada Americana em Brasília para o Departamento de Estado americano, há menções do desejo por parte dos Estados Unidos de que o Brasil ajude na relação com os países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se receia a forte pressão da parte brasileira sobre a posição americana (Folha.com, telegramas revelados pelo Wikileaks).

Apesar de existir um processo concomitante endógeno e exógeno de formulação da posição brasileira, a transição para uma economia de baixo carbono está, em última instância, mais relacionada com a capacidade interna dos países do que a depender de um acordo internacional que dê a diretriz. A preferência por compromissos assumidos nacionalmente e comunicados internacionalmente, em uma lógica “bottom-up” em que cada país estabelece sua própria obrigação sem que haja a consideração de uma meta global de redução, desloca para o âmbito interno a responsabilidade de assegurar a segurança climática. Esse cenário corrobora a preocupação brasileira de fragilização do direito internacional.

A diplomacia brasileira estaria aguardando o melhor momento para atualizar sua posição, com atenção à evolução da situação interna. Resguardando-se à espera de melhores credenciais e afastando ameaças e fragilidades. Ou seja, não poderia ter havido atualização em momento anterior. Pressionar por maior ambição precipitadamente no momento atual é correr

o mesmo risco que antecipar uma posição de compromissos internacionais quanto ao controle do desmatamento da Amazônia. Deslegitima o processo decisório interno e a capacidade do Estado nacional brasileiro.

O Brasil, no plano interno, teria que avançar em diversas áreas para poder se estabelecer em uma posição confortável frente às pressões internacionais de proteção ao meio ambiente e mitigação do clima. Atrasos e desafios nessas áreas não significam, contudo, a impossibilidade de ser proativo nas negociações. Alguns avanços de grande importância respaldam a participação ativa do país.

A capacidade de monitoramento do Brasil é alta e tem evoluído rapidamente, sendo modelo exportado para outros países com grandes florestas. O controle do desmatamento recebe atenção devida, com mecanismos e instituições consistentes, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)²⁰ e o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) – que trouxe destaque ao problema dos desmatamentos também fora da região amazônica.

Na Amazônia, o desmatamento registrado pelo INPE em 2009 foi de menos de 7.500 km², o menor índice desde o início da série histórica do monitoramento pelo Instituto, iniciado em 1988 até aquele ano²¹. O PPCDAm teve importância fundamental, podendo-se afirmar que esse plano “lançou as bases políticas para que o Brasil pudesse, em 2009, assumir os compromissos voluntários de redução de desmatamento que constam da lei de Política Nacional do Clima” (Viana, 2010, p. 173).

Além dos esforços claros de controle do desmatamento no território brasileiro, o governo empreendeu medidas de incentivo à produção e desenvolvimento de pesquisas no ramo dos biocombustíveis. A “diplomacia do etanol”, sob o governo do Presidente Lula da Silva, desde 2006, tem promovido os biocombustíveis como alternativa viável aos combustíveis fósseis e tem por objetivo lançar o etanol a um *status* de *commodity* mundial

²⁰ O PPCDAm está em funcionamento desde seu lançamento em 2004. Em 2009, o Plano passou por uma reestruturação, dando origem a uma segunda fase, com vigência de 2009 a 2011, em articulação com o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Fundo Amazônia e o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC).

²¹ Os registros de 2010 e de 2011 demonstraram taxas de desmatamento na Amazônia ainda menores. Para 2010 (período da segunda metade de 2009 e primeira metade de 2010), o desmatamento foi de 7.000 km², uma redução de 6% com relação ao período anterior; e para 2011 (período da segunda metade de 2010 e primeira metade de 2011), registrou-se menos de 6.500 km² desmatados e redução de 8% em relação ao período anterior. Essa tendência comprava a efetividade das políticas de controle do desmatamento na região. Os dados podem ser acessados no sítio do Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES) do INPE, em <http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2011.htm>

(Viola, mar. 2010, p. 15 e 17). O álcool é particularmente importante na substituição da gasolina, contribuindo para reduzir a intensidade de carbono no setor de transportes e na matriz energética como um todo.

A indústria e o setor privado brasileiros também enfrentam seus desafios de se tornar mais eficiente em termos de utilização de recursos naturais e diminuição da intensidade de carbono. A modernização das plantas industriais precisa considerar não só o constante aumento de competitividade como também a necessidade de contribuir para a mitigação climática, ao promover a eficiência energética, processos com menos emissões e redução de desperdícios. Busca-se acompanhar a demanda da sociedade por responsabilidade sócio-ambiental por parte das empresas com relação aos seus processos e produtos.

O papel da agricultura no perfil de emissões de GEEs do Brasil motivou o lançamento, em 2010, pelo governo federal, do Programa de Agricultura de Baixo Carbono (ABC). Ao engajar pequenos produtores na modernização da prática da agricultura, o objetivo foi de disseminar técnicas agrícolas e processos tecnológicos mais sustentáveis, aliando redução de emissões, garantia de renda ao produtor rural e produção de alimentos. Além de dióxido de carbono, a prática agrícola produz quantidades significativas de gás metano e óxido nitroso. Considerando a extensão das terras sendo utilizadas para a agricultura no Brasil, o combate a emissão desses gases contribui para o cumprimento da redução prevista no Plano Nacional sobre Mudança do Clima, no qual consta a projeção de 730 milhões de toneladas de carbono equivalente para o ano de 2020, por parte da agropecuária.

A mudança da posição brasileira não é resultado de fatores endógenos trasladados para a política externa, isolados da dinâmica de interação, cooperação e conflito entre atores internacionais. Ao considerar as forças domésticas, pode-se considerar que os agentes da diplomacia brasileira realizaram uma leitura do cenário interno, que respaldava uma nova posição internacional que já vinha sendo moldada. Há de se considerar que a própria sociedade brasileira vinha sendo influenciada por fatores internacionais.

De fato, a atualização da política externa somente é plausível com a apreensão de uma nova situação da sociedade. Ainda assim, a execução de uma política externa calculada, pragmática e estruturada, como a brasileira, exige análise atenta ao panorama internacional, às oportunidades e aos desafios, em seus momentos mais propícios, equilibrando a consideração realista das próprias credencias e a ambição de uma inserção internacional competitiva e influenciadora.

É parte da complexidade do trabalho de formulação da política externa a interpretação dos interesses da sociedade brasileira. A atenção do Itamaraty ao âmbito

doméstico é justamente o que lhe dá legitimidade – efetiva, e não só jurídica – para atuar como representante do Brasil no plano internacional. O MRE agrega a contribuição do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, assim como da sociedade civil e do setor privado, de forma transparente e inclusive, para depreender a melhor estratégia político-diplomática.

A visão de que o Ministério do Meio Ambiente foi responsável pelo convencimento do Presidente Lula da Silva de que era preciso assumir posições de liderança e anunciar compromissos voluntários (Abranches, 2010; Vianna, 2010; Viola, mar. 2010; Viola e Franchini, 2011) pode ser questionada com base no fato de que África do Sul, China e Índia também anunciaram compromissos semelhantes.

O BASIC já estava estabelecido como grupo de coordenação da posição desses países emergentes e também houve sincronização de divulgação de suas Comunicações Nacionais, com a segunda edição de seus inventários de emissões. A influência do MMA é inegável, entretanto, é preciso considerar a conjuntura internacional de coalizões e parcerias, históricas e inovadoras, do Brasil como fator determinante nas decisões de política externa. Dificilmente pode-se aceitar como coincidência que o BASIC migrou de posição no mesmo período e de modo semelhante. O papel da dinâmica doméstica do Brasil teria, tampouco, tido influência sobre os processos de transformação das políticas externas dos outros países do BASIC.

3.3 Ruptura de posição histórica ou “correção de rumos”?

A análise da política externa brasileira no meio acadêmico do país (e.g. Cervo e Bueno, 2008) aponta para continuidades nos processos e posicionamentos da diplomacia em fóruns internacionais. Diretrizes gerais que foram gestadas ao longo do século XX, particularmente a partir da década de 1960, continuam a influenciar a inserção internacional do Brasil, como a valorização do multilateralismo, o apreço pelo direito internacional, a solução pacífica de conflitos e a política externa como instrumento para o desenvolvimento. A construção histórica da conduta internacional brasileira tende a ser de preservação das linhas mestras, o que não significa que o Brasil não realize atualizações.

A alteração da política externa ambiental em relação a clima foi realizada em momento oportuno, aproveitando a situação de transição do próprio regime e o desenvolver de um cenário interno favorável. Uma possibilidade de análise seria dizer que a posição

brasileira encontra-se intermitente entre progressista e conservadora, em momento de transformação. Na atual circunstância, incertezas quanto à condição que será demandada dos países emergentes constroem dimensões mais propositivas, ainda que pressões internas favoreçam uma atitude mais incisiva, participativa e avançada.

O Itamaraty busca maneiras de lidar com posições que gradualmente se demonstram datadas sem incorrer em ruptura de posições históricas. É notadamente relevante em clima pensar-se em constante “correção de rumos”, em oposição a interrupções abruptas. Assim, a atualização da política externa climática teve um momento mais evidente em 2009, contudo é parte de uma transição que já estava em curso e que seguirá ainda com gradual abandono de alguns aspectos. A política externa do Brasil, como qualquer outro país, enfrenta suas dificuldades em modificação suas diretrizes, seja por grupos influentes em contradição na sua formulação interna, seja por necessidade de coerência e construção de um discurso de justificativa no plano externo.

Uma sinalização para identificar a mudança na política externa é a apreensão realizada pelos demais países. Por exemplo, em relato de encontro entre representantes americanos e autoridades brasileiras, a Embaixada Americana relata a sua capital que o Brasil alterou fortemente sua posição externa no transcurso de 18 meses – de meados de 2008 a final de 2009 –, partindo de postura de “impedimento” para se tornar “força positiva” em muitas das áreas das negociações (Folha.com, telegrama revelado pelo Wikileaks).

A posição do Brasil – antes do momento de transição identificado no ano de 2009, especialmente nas negociações do Protocolo de Quioto – pautava-se em uma definição dos interesses nacionais que acompanhava de perto a política externa geral (Borges, 2009, *apud*, Hochstetler e Viola, 2011, p. 9), com elementos como o princípio do direito ao desenvolvimento. Nesse período, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Ciência e Tecnologia coordenavam as delegações negociadoras e executavam a política externa brasileira nas reuniões de clima.

Se for considerada uma perspectiva temporal mais longa, a evolução da posição do Brasil em temas ambientais demonstra um gradual abandono de resistências e posturas defensivas – e até mesmo contestatórias –, que estavam mais fortemente marcadas no discurso diplomático brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo. Sua condição de país com grande extensão territorial e abundância de recursos naturais aliada a uma percepção da importância e vontade política de participar ativamente das negociações ambientais mantiveram o Brasil sempre como um ator-chave (Barros-Platiau, 2010, p. 76).

O engajamento brasileiro em 1972 e até 1992 era marcado por uma atitude de “Estado-veto”, principalmente quanto a propostas de países do Norte que eram vistas como limitações internacionais. As pré-condições para a proteção do meio ambiente para os países do Sul eram (e continuam sendo, em grande medida) a erradicação da pobreza e o direito ao desenvolvimento. Para o Brasil, mesmo bloqueando em determinados temas, a participação ativa era a estratégia a ser seguida para promover os interesses nacionais e garantir a soberania.

A partir de 1992, a diplomacia brasileira tem deixado a estratégia de veto e assumido posicionamentos cooperativos e propositivos, por meio inclusive de propostas inovadoras de políticas e fundos inspiradas em iniciativas nacionais exitosas (Barros-Platiau, 2010, p. 76). O Brasil é, portanto, atuante em promover o regime de combate à mudança do clima, buscando soluções e superação dos impasses. Suas declarações na Conferência de Copenhague devem ser percebidas como parte dessa evolução (Barros-Platiau, 2010, p. 79).

É possível identificar uma tendência geral do Brasil em migrar de uma posição defensiva e confrontacional para uma posição aberta à cooperação e propositiva, em diversos temas ambientais. A realidade social e material do país é em parte responsável pela maneira como suas capacidades são interpretadas e seus interesses identificados, ao longo dessa trajetória (Franzén, 2011, p. 34).

Pode-se argumentar que o Brasil é uma potência emergente em termos ambientais como um todo e também nas negociações de clima, especialmente durante o Governo do Presidente Lula da Silva, além de ser um ator-chave e um “exportador de modelos de políticas públicas”, conforme a análise de Barros-Platiau (2010).

A autora destaca três principais razões para essa afirmação. Primeiro, existe vontade política por parte da diplomacia brasileira em participar da governança global ambiental, nos termos da evolução de sua postura aqui apresentada e contando com uma continuidade institucional que afasta a possibilidade de rupturas.

Segundo, a era de multipolaridade no cenário internacional, sem multilateralismo efetivo, favorece o engajamento do Brasil nos fóruns ambientais, pois lhe é disponível maior espaço para defender seus interesses e fortalecer seus objetivos junto aos outros atores.

Terceiro, países emergente como Brasil, China e Índia estão promovendo o diálogo entre si e delineando posições comuns de negociações, o que agregar poder a esses Estados e torna a divisão Norte-Sul menos definida (Barros-Platiau, 2010, p. 87).

A atualização da postura brasileira parece encontrar equilíbrio entre a perspectiva histórica de emissões e a realidade de que quase 50% das emissões presente hoje na atmosfera

foram emitidas depois da década de 1980. Fala-se em equilíbrio, e não em reconhecimento de que os emergentes são os maiores responsáveis. Os países desenvolvidos continuam respondendo, por exemplo, por 82% do aquecimento global acumulado desde 1850 a 2010, e os países em desenvolvimento por somente os 18% restantes (Vargas, 2008, p. 1).

3.4 Crise do multilateralismo nas negociações de clima e fortalecimento de arranjos informais

Com algum pessimismo, autores enunciam que o principal resultado para Conferência de Copenhague foi a evidenciar que o modelo de negociações das Nações Unidas falhou quanto ao regime de mudança do clima (Dimitrov, 2010, p. 18). Negociações entre blocos tradicionais, como G77 e o JUSCANZ²², tem se demonstrado infrutíferas no contexto da Conferência de Copenhague, com a polarização entre as potências climáticas e o travamento da geopolítica do clima. Ficou evidente a artificialidade e a inconsistência desse modelo (Capobianco, 2010, p. 39). Nesse impasse, ganharam força a configuração do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e, posteriormente, iniciativas de tratamento da questão em fóruns como G-20 e o Fórum das Maiores Economias (Major Economies Forum on Energy and Climate - MEF).

A crise do multilateralismo, na percepção de alguns autores, está refletida nas incapacidades de organizações internacionais em promover compromissos vinculantes, e grupos informais tem ganhado espaço diante desse cenário. O Brasil lançou mão de reunião em grupos menores, na tentativa de liderar o processo e superar impasses. Contudo, a diplomacia brasileira mantém sua afirmação do multilateralismo como único processo legítimo de enfrentamento do desafio apresentado pela mudança do clima.

As reuniões das Nações Unidas correm o risco de esvaziamento decisório, em um cenário em que configurações mais restritas seriam o âmbito de tomada de decisões mais efetivas e objetivas. Contudo, o processo negociador das conferências das partes dificilmente será eliminado (Capobianco, 2010, p. 39-40). Agrupamentos informais podem se revelar mais eficientes, entretanto, não dispõem de ampla legitimidade social, além de enfrentarem as dificuldades de se agregar os atores realmente relevantes (Peña, 2010, p. 44). A defesa da via multilateral argumenta que “a natureza global da crise climática exige o envolvimento e a participação de todos, tanto na formulação quanto na ação” (Machado, 2011, p. 60).

²² Grupo de países desenvolvidos formado por Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, que coordenam suas posições nas negociações de clima, sem, contudo, ser um grupo formal.

A governança global do clima enfrenta, atualmente, o desafio de adequar-se a mudanças geopolíticas e a novas dinâmicas de relações de poder, com protagonistas em disputa para serem líderes, de um lado, e atores de fato relevantes pouco dispostos ao engajamento efetivo, de outro. As visões e interesses diferentes dificultam o consenso, e restam dúvidas sobre a capacidade da governança de transformar em resultados as decisões tomadas nos âmbitos institucionais internacionais (Peña, 2010, p. 43).

Em uma analogia, pode-se pensar na COP de Copenhague como a Rodada Doha para o clima (Amazarray, 2009, p. 2). Ações e políticas se voltaram para o plano nacional, bilateral e regional, ao se enfrentar entraves no âmbito multilateral. Apesar disso, há ainda a contribuição da Conferência de ter despertado atenção política para o tema, que tem ganhado impulso na sociedade em geral (Dimitrov, 2010, p.22).

Analistas brasileiros e formuladores da política externa poderiam estar antevendo o desenvolvimento de um cenário multipolar futuro. A orientação seria de antecipar essas mudanças e garantir a inserção do país no centro do processo decisório. Assim, a posição brasileira pode ser compreendida como baseada em uma releitura do cenário internacional, com a autopercepção de que é um emergente, e, por isso, deve promover uma postura de liderança.

Diante do fato de que os 12 maiores emissores – sendo a União Europeia contabilizada como um só emissor – respondem por mais de 80% das emissões globais, somado às dificuldades de coordenação no Grupo dos 77, o Brasil enseja iniciativas o estabelecimento do BASIC como promotor do regime, além de participar de outros fóruns paralelos e fora do Sistema ONU. Apesar de sua convicção no multilateralismo, o Brasil aproxima-se de arranjos de plurilateralismo, que muitas vezes foram criticados por não ter legitimidade e não promover o diálogo entre todos. Isso aponta para a possibilidade de reconhecimento que disposições plurilaterais podem ser mais efetivas.

A comunidade internacional se vê diante do dilema entre manter seus processos ou garantir cooperação efetiva no problema. Seria mais adequado um arranjo entre um grupo de países incontornáveis sem o devido reconhecimento de todos os atores, mas que ataca o problema de maneira eficaz, ou um processo inclusivo, participativo e transparente que não logra um resultado a altura do que é demandado pela situação de risco e ameaça? As dificuldades na cooperação internacional apresentadas pelas teorias de relações internacionais parecem estar fortemente presentes no regime de clima.

A grosso modo, a imagem do “jogo de soma zero”, onde um ator ganha somente se outro perder, pode chegar ser numeral no regime internacional de clima, se for pensado em

termos de toneladas de carbono equivalente emitidas. Em um cenário de frouxa regulação internacional, continuidade de estagnação das negociações e descompasso de compromissos entre os Estados, a redução de emissões de um país seria compensada na atmosfera pelo aumento de emissões de outro, no mínimo, permanecendo a mesma concentração de gases. O cenário observado atualmente é ainda mais pessimista: o aumento das emissões supera o de redução, em termos globais. Na primeira década do século XXI apenas, o somatório das emissões de todos os países teve um incremento de 3% (Viola e Franchini, 2011, p. 2).

3.5 A aliança histórica com o Grupo dos 77

O G77/China é um grupo de negociação fundado em 1964 que agrega grande parte dos países em desenvolvimento, totalizando 132 membros. A aliança entre eles proporciona maior peso nas negociações e maior poder de barganha com os atores internacionais com superior capacidade técnica. Em geral os países do G77 não têm delegações numerosas e apresentam baixa disponibilidade de recursos, financeiros e humanos, para atuar nos fóruns internacionais de discussão dos temas ambientais.

Existe pouca literatura acadêmica sobre a dinâmica interna do G77 (Barnett, 2008, p. 4), o que diminui a capacidade de compreensão sobre a formulação das posições do Grupo. É sabido que os países do Grupo com menores condições técnicas dependem de países como o Brasil e China. Muitos países não têm corpo diplomático nem recursos suficientes para acompanhar a multiplicação de reuniões sobre temas climáticos ou absorver o conhecimento sobre a ciência do clima, fazendo-se representar pelo Grupo.

O Grupo dos 77 também padece de ser internamente muito heterogêneo, complexo e contraditório. O Grupo reúne subgrupos de países com diversas prioridades. Um dos grupos mais atuantes é o de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS, sigla em inglês), para os quais o combate à mudança do clima apresenta-se como questão de sobrevivência. O aumento do nível dos mares afeta diretamente a composição do território dessas ilhas e coloca em risco sua população, ameaçando os meios de garantia de vida.

No G77, a influência dos membros da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) imprime no Grupo um caráter conservador e resistente ao adensamento da governança global do clima. O Grupo Africano, também relevante no G77, contribuiu com posições de exigência junto aos países desenvolvidos de financiamento e transferência de tecnologia, respaldando-se no princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas.

Apesar da heterogeneidade do G77, existe uma coincidência de interesses, de objetivos e de agendas que garante a unidade do Grupo de uma forma geral. De acordo com Barnett, especificamente em negociações de clima, o Grupo se agrega em torno de uma abordagem voltada para o desenvolvimento; o reconhecimento das responsabilidades comuns porém diferenciadas como princípio norteador; uma voz uníssona em todos os aspectos das relações internacionais; reivindicação de transferência de tecnologia; e demanda por recursos adicionais para programas de proteção ambiental. Além disso, há um compartilhamento de percepção de vulnerabilidade frente ao poder econômico, político e negociador dos países desenvolvidos (2008, p. 5). Um elemento constitutivo do G77, em sua origem, foi a “dependência e subordinação econômica às potências constituídas” (Lima, 2010, p. 156).

A unidade do G77 pode ser ameaçada em determinados momentos de negociação, todavia, ao perceber isso, muitas vezes há um esforço interno para coordenar a posição comum. Evitar a fragmentação do Grupo pode ser um fim em si mesmo, considerando que o G77 atua em diversos âmbitos de negociações internacionais e, portanto, tem o maior interesse em manter a unidade de longo prazo (Barnett, 2008, p. 5).

Em estudo sobre o G77, Kasa *et al* identificam condições, não somente interesses e objetivos, que promovem a coesão do Grupo: os membros compartilham desafios de desenvolvimento, enfrentando pobreza e subdesenvolvimento, e problemas de governança interna (2007, p. 114). Países emergentes estariam se distanciando do Grupo, em termos de características, por têm alcançado patamares superiores de desenvolvimento. O objetivo central do G77 ainda é compartilhado pelo Brasil, pois atuam para assegurar soberania nacional e desenvolvimento econômico (*ibid*, p. 117). Uma especial característica de solidariedade entre esses países em desenvolvimento é sua dependência na estrutura multilateral das Nações Unidas. Além disso, há uma posição histórica de defesa de uma “nova ordem econômica”, conceito recorrente nos pronunciamentos oficiais brasileiros.

Alinhamento com o G77 é um posicionamento histórico do Itamaraty, que o mantém mais do que por tradição. Ao fazer parte do Grupo, assegura-se proteção ao Brasil contra demandas em diversos temas. A manutenção de aliança com o G77 é, portanto, histórica, estratégica e pragmática. Em determinados temas, o Brasil se favorece da posição de veto que o Grupo estabelece, e assim evita o desgaste para si da exposição de uma posição sem consenso. Até a abandono da relutância em aceitar compromissos internacionais, o Brasil garantia que metas não lhe seriam atribuídas por meio do apoio do G77.

O G77 insiste no problema ético encompassado nas discussões de clima²³: quem menos contribuiu para o aquecimento global é quem mais sofrerá com os impactos. Além disso, o estabelecimento de redução de emissões para todos significaria maior prejuízo para os menores por causa das limitações sobre o crescimento econômico. Essa é uma das posições para as quais o Brasil utiliza o *status* de país em desenvolvimento para se eximir de maiores obrigações. O Brasil possui suas vulnerabilidades, mas que não são comparáveis com a gravidade da situação dos pequenos países insulares. Estaria dentro da capacidade do Brasil colaborar com os países insulares na promoção da adaptação.

O Brasil também se beneficia ao afastar restrições ao seu crescimento econômico, colocando-se ao lado dos que menos contribuíram para o aquecimento global. Tira-se o foco das taxas de desmatamento praticadas na década de 1980 e 1990 e do seu crescimento recente, para enfatizar a situação particular do Brasil como país em desenvolvimento. Portanto, é uma posição histórica, mas é também uma posição que lhe garante apoio a seus interesses.

Para avançar em questões delicadas e de seu interesse, mas caras ao Grupo – como uma nova posição quanto a florestas e biodiversidade –, o Brasil recorre estratégias bilaterais e, mais recentemente, de articulação em grupos menores, como o BASIC, o Grupo dos Países Megadiversos e Afins, o IBAS e o BRICs. O Brasil, entretanto, permanece como ator central no Grupo. Recentemente, esteve na presidência da coordenação da posição do G77 no Grupo de Trabalho do Protocolo de Quioto (AWG-KP).

O Brasil se percebeu mais próximo de China e Índia, e até mesmo dos Estados Unidos, do que dos demais países do G77 (Goldemberg, 2010, p. 21). É ainda possível fazer uma crítica a essa percepção, pois as vantagens do Brasil quanto ao seu perfil de emissões e sua matriz energética o permitiriam estabelecer parcerias e alianças com grupos na vanguarda pela governança global de clima, como é o caso da União Europeia (Viola, jan-ago 2010, p. 22).

Em seu discurso no segmento de alto nível da Conferência de Copenhague, o Presidente Lula da Silva complementou a transformação da postura brasileira em clima com a demonstração de disposição em contribuir para o financiamento da adaptação para os países de menor desenvolvimento relativo e para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Essa manifestação não compromete o pertencimento do Brasil no Grupo dos 77, pois os negociadores brasileiros continuam exigindo novos e adicionais recursos para

²³ Para uma análise sobre a ética climática e suas implicações morais, ver Gardiner, Stephen M., 2011.

os países em desenvolvimento. A postura pode ser analisada como solidariedade para com os pleitos do G77 e também como propensão a assumir custos de liderança.

A posição do Brasil é ambivalente e *sui generis*. Com base nas suas credenciais de país com matriz energética amplamente renovável e limpa e configuração de emissões relativamente de fácil redução, teria capacidade de pressionar mais no sistema internacional por uma governança global em clima mais efetiva. Contudo, mantém-se alinhado com o G77 e preserva parcerias com países de matriz energética baseada em grande utilização de combustíveis fósseis. É preciso considerar que, nas negociações internacionais, “a vantagem da matriz energética sempre esteve subordinada à desvantagem do desmatamento amazônico na formação da posição brasileira” (Viola, 2008, p. 5).

3.6 Qual é o significado do BASIC?

África do Sul, Brasil, China, Índia, além de Rússia, Indonésia, Coreia do Sul e México, constituem um grupo de países considerados emergentes, por suas condições de desenvolvimento mais favoráveis, taxas de crescimento razoavelmente elevadas, melhoria de índices de bem-estar da população e crescente importância, influência e participação nos fluxos internacionais e nos fóruns multilaterais²⁴ (Hurrell e Sengupta, 2012, p. 463). Além disso, esses oito países estão entre os doze maiores emissores de GEEs, se a União Europeia for contabilizada como uma unidade. À exceção de Coreia do Sul e México, que são membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e da Rússia, os demais emergentes são parte do G77 e têm articulado suas posições junto ao Grupo.

Nas negociações de Copenhague e de Cancún – e também de Durban, na COP-17, em 2011 –, um cenário de grandes dificuldades de articulação da posição no G77 se apresentou para Brasil, África do Sul, China e Índia. Eles se tornariam parceiros especiais entre si, com distanciamento dos demais países em desenvolvimento do Grupo, sem, contudo, romper com ele. A radicalização de subgrupos, como os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, fragilizou a capacidade de liderança desses quatro países. A aliança terceiro-mundista poderia começar a ser superada pela lógica das “coalizões de geometria variável”.

Não é uma coincidência que esses quatro emergentes regionais de grandes emissões tenham escolhido coordenar suas posições frente ao cenário político climático que lhes

²⁴ Para uma análise interessante sobre a “ascensão do resto”, ver “O mundo pós-americano”, de Fareed Zakaria.

projeta em uma situação diferenciada (Hochstetler e Viola, 2011, p. 3). “As potências emergentes ocupam uma posição crescentemente distinta, em algum lugar entre o Norte e o Sul, a linha que tradicionalmente divide a política de mudança do clima” (Roberts e Park, 2007, *apud* Hochstetler e Viola, 2011, p. 3).

A posição do Brasil e do BASIC continua clara e contrária a tentativa de imposição de compromissos obrigatórios aos países em desenvolvimento.

A pressão para que os países em desenvolvimento – em especial os principais emergentes – tenham metas no segundo período de compromissos é uma tentativa de travar ou desacelerar o progresso destes países, como foco em diminuir ou mesmo retirar vantagens competitivas, bem como aumentar o custo de produção desses países emergentes. Esse arranjo conformar-se-ia como um novo meio de colonialismo (Miguez, 2011, p. 369).

No momento dos preparativos e da Conferência de Copenhague, o governo brasileiro não considerava o BASIC como um grupo formal de negociações (Barros-Platiau, 2010, p. 83). Essa situação pode não se sustentar, caso as dificuldades de coordenação interna da posição do G77 como grupo comprometam sua coesão nas rodadas de negociação.

A atualização da política externa ambiental do Brasil coincide com as articulações negociadoras com novos grupos – como é o caso do BASIC –, em paralelo ao G77. Os países ditos emergentes apresentam semelhantes modificações de posição internacional, assim como transformações internas importantes na abordagem dos problemas relacionados às mudanças climáticas. Possivelmente de maneira coordenada, os principais emergentes estariam atualizando suas posições, como resultado de uma avaliação das vulnerabilidades que eventualmente enfrentariam.

Os países do grupo também atualizaram suas posições somente recentemente. China e Índia apresentavam posições mais resistentes do que o Brasil até o momento da COP-15; assim como outro país emergente ausente no grupo, a Rússia.

Dessa forma, entre as negociações para a assinatura do Protocolo Kyoto, em 1997, e COP-15, em 2009, Índia e China mantiveram sua posição reticente de países emergentes e grandes emissores de carbono, enquanto houve o recrudescimento da posição russa, por um lado, e o avanço da posição brasileira, por outro, caracterizando a divergência de posições entre eles (Lima, 2010, p. 172).

Essa divergência inicial não trouxe inviabilidade à coordenação, tampouco foi o caso com a aproximação do Brasil com a França, como exposto.

A China tem promovido uma nova abordagem doméstica do problema desde 2006, quando começou a incorporar às políticas públicas uma consideração pragmática considerando os efeitos climáticos a serem sentidos em seu território (Viola e Machado Filho, 2010, p. 6). Em 2007, adotou um Plano Nacional de Mudanças Climáticas e, em 2008, muitas das medidas de estímulo à economia como forma de superar a crise econômica foram destinadas a transição para a economia de baixo carbono, especialmente na política de energia.

A proposta de compromissos da China estabelece o objetivo de redução da intensidade de carbono do Produto Interno Bruto entre 40 e 45%, no período de 2005 a 2020 (Viola e Machado Filho, 2010, p. 16; Viola, mar. 2010, p. 36). Não há referências ao estabelecimento de um pico de emissões ou de um ano de estabilização. Nas suas propostas de ações também estão iniciativas para o aumento da participação de fontes renováveis e limpas na matriz energética e projetos de expansão da cobertura florestal do país. A comunicação da China tem sido criticada por não assumir ambições maiores e compromissos mais graves. As políticas a serem implementadas pelo governo chinês permitiriam, na prática, um aumento significativo de emissões de carbono.

O Congresso americano impôs uma condicionalidade de que os Estados Unidos somente deveriam assumir metas de redução se os principais países emergentes e grandes emissores também estivessem engajados em um esforço claro em favor da segurança climática. Nesse contexto, o plano de ação chinês não foi recebido pelos americanos como uma diretriz suficientemente ambiciosa para o potencial de atuação da China, nem condizente com as responsabilidades que lhe são atribuídas de acordo com seu crescimento econômico e suas contribuições para o aumento das emissões globais de carbono.

Ainda que a proposta chinesa seja tímida e conservadora, não se pode dizer que a promessa feita pelos EUA na ocasião da Conferência de Copenhague seja ousada. A redução de 17% das emissões até 2020, em relação ao ano de 2005, significa somente 4% de redução em relação ao ano-base do Protocolo de Quioto, 1990. No momento de definição das metas do Protocolo de Quioto, aos Estados Unidos havia sido atribuída a meta de reduzir em 7% suas emissões no período de 2008 a 2012. Contudo, os EUA não ratificaram o Protocolo e, portanto, não se submeteram aos seus imperativos. Entre os anos de 2001 e 2010, os Estados Unidos aumentaram em 0,8% suas emissões (Viola e Franchini, 2011, p. 2). O país foi até 2006 o maior emissor de carbono, sendo ultrapassado pela China. A promessa do Presidente

Barack Obama, em 2009, em determinado aspecto, avançou a posição do país, uma vez que foi realizada sem o apoio do Congresso, sinalizando a intenção do Presidente de pressionar o Legislativo em favor de uma lei de clima.

A África do Sul também tem se destacado como crescentemente engajada em novas dinâmicas de combate à mudança do clima entre os países em desenvolvimento. Medidas internas e a avaliação de sua alta vulnerabilidade às alterações dos padrões climáticos corroboram para a adoção de uma posição diplomática progressista. A participação da África do Sul também se reveste de importância por ser um ator relevante no contexto da União Africana e atuar como articulador influente no continente (Viola, Franchini e Ribeiro, 2012). Os compromissos voluntários que o país apresentou em Copenhague são de grande ambição. Suas propostas de NAMAs são de reduzir em 34%, até 2020, a projeção da trajetória do crescimento de emissões, em “*business as usual*”, e uma diminuição semelhante de 42% até 2025. Os compromissos apresentados estabelecem pico de emissões entre 2020 e 2025, estabilização por cerca de uma década e posterior declínio em termos absolutos, o que não foi realizado pelos demais membros do BASIC (CQNUMC, 2011, p. 43).

A Índia, entre os países do BASIC, tem postura mais vacilante e negligente (Viola e Machado Filho, 2010, p. 6) e suas emissões tem forte crescimento, em torno de 6% ao ano. Sem indicações de medidas internas suficientes sendo tomadas para conter essa dinâmica, as emissões indianas podem ultrapassar as chinesas nos próximos anos (Viola, Franchini e Ribeiro, 2012). A proposta de compromisso voluntário da Índia é de redução da intensidade de carbono de seu produto interno entre 20 e 25% até 2020, tomando como base os níveis de 2005. Os desafios de combate à pobreza e os dados de relativamente menores emissões *per capita* da Índia são utilizados como justificativas para manter reservas nas negociações internacionais. Ao servir de exemplo em decisões firmes de aceitação de compromissos, o Brasil pressionava também a Índia a cumprir com um novo papel.

Em cada um desses países, dissemina-se entre grupos sociais a percepção sobre a necessidade de adoção de maior responsabilidade global por seus Estados. Esse fortalecimento interno incentiva a formulação da política externa. Apesar de a China não ser uma democracia, como os outros países do BASIC, existem grupos de aspirações globalistas, que estão em disputa pelo poder e que promovem uma visão mais progressista (Viola e Machado Filho, 2010, p. 6).

Antes da conformação do BASIC – com a agregação da África do Sul –, Brasil, China e Índia se empenharam em garantir um resultado ambicioso nas negociações da COP de Bali, em 2007. Nesse momento, contudo, os emergentes resistiram à imposição de metas

obrigatórias para o mundo em desenvolvimento, apesar da grande expectativa voltada para eles. A resposta viria com a aceitação de incentivo às ações de mitigação nacionalmente adequadas (NAMAs), como única forma de demanda por ações de mitigação dos países em desenvolvimento e que devem contar com apoio internacional em financiamento ou tecnologia (Viola e Machado Filho, 2010, p. 11; p. 15). Na medida do possível, BASIC e G77 mantiveram harmonia nos discursos:

Na véspera do início da COP 15, representantes do Brasil, China, Índia, África do Sul e Sudão (presidente em exercício do G77) se reuniram em Pequim para definir uma posição comum e intransigente, baseada em quatro pontos essenciais: rejeição a metas de redução obrigatórias de suas emissões; recusa a submeter suas políticas sobre o clima à verificação internacional se não forem financiadas pelos países desenvolvidos; rejeição à definição de um pico para o crescimento de suas emissões; e rejeição à imposição pelos países desenvolvidos de qualquer taxa sobre suas exportações em nome do clima (Viola, jan.-ago. 2010, p. 18).

As posições comuns do BASIC, no contexto das negociações das Conferências de Copenhague e de Cancún, pronunciam-se nos pontos de discussão em que o G77 não apresenta postura consensuada, o que é especialmente relevante quanto à mitigação e à adaptação. Em questões como financiamento e transferência de tecnologia, o BASIC mantém sua aliança com o G77, em comum acordo com a posição do Grupo. Os assuntos são, portanto, avançados por esses quatro países em uma articulação mais restrita, entretanto, mais propensa a aceitar compromissos ainda que voluntários (Viola e Machado Filho, 2010, p. 12).

O BASIC, em comunicado conjunto de janeiro de 2010, prévio às comunicações oficiais de cada país sobre seus compromissos, expressou a centralidade do processo de negociação sob a CQNUMC, com ênfase na necessidade de ser inclusivo e transparente (Viola e Machado Filho, 2010, p. 21). O Acordo de Copenhague é colocado como um instrumento de facilitação do processo negociador, com o objetivo de prosseguir nos trabalhos dos dois “trilhos”, de acordo com o Plano de Ação de Bali, e chegar-se a um acordo final na COP-16, em Cancún.

Ainda em janeiro de 2010, os países do BASIC submeteram, separada mas coordenadamente, suas comunicações de compromissos voluntários de redução de emissões. Em termos semelhantes, os quatro países enfatizaram que os compromissos são de caráter voluntário e estão de acordo com a CQNUMC. Percebe-se que houve coordenação das

posições entre os países, com intenção de apresentarem as mesmas menções e referências (Viola e Machado Filho, 2010, p. 20). Em cada comunicado, há menções à necessidade de financiamento dos países desenvolvidos e transferência de tecnologia para que os compromissos ali assumidos voluntariamente sejam alcançados. O comunicado brasileiro se diferenciou por apresentar uma descrição mais detalhada das ações de mitigação pretendidas e por conter uma referência direta à participação do país na negociação do Acordo de Copenhague.

Um ponto de discordância entre os países do BASIC, no contexto das COPs de Copenhague, foi em relação à controversa intenção de países desenvolvidos de que NAMAs fossem sujeitas a verificação internacional, de acordo com a metodologia MRV – ações de redução de emissões deveriam ser mensuráveis, reportáveis e verificáveis, para trazer maior transparência aos compromissos. China, especialmente, tem sido resistente em negociar supervisão externa sobre suas ações nacionais, por causa da condição de seu sistema político interno autoritário.

No Brasil, por sua vez, o modelo de compromissos voluntários apresentado já se assemelhava às metas do Protocolo de Quioto dos países desenvolvidos, por ter componentes facilmente reportáveis. Além disso, os mecanismos de controle de desmatamento na Amazônia são divulgados abertamente e seus resultados estão disponíveis a serem acessados pela internet, com atualizações mensais de imagens de satélite. O grau de publicidade dos dados brasileiros seria suficiente para satisfazer eventuais verificações internacionais.

Os pronunciamentos em posição coordenada no BASIC subvalorizaram as vantagens que o Brasil teria para afirmar compromissos individuais em ação unilateral²⁵; contudo prevaleceu a prioridade de fortalecer a aliança com as potências emergentes (Hochstetler e Viola, 2011, p. 6). As preocupações de China e Índia com a interferência em assuntos internos assemelham-se com as reservas históricas do Itamaraty, baseadas na insistência em soberania e não-interferência presente nas políticas externas dos três países (Vihma, 2010, p. 6 *apud* Hochstetler e Viola, 2011, p. 8).

Os países do BASIC estariam tomando ações domésticas de mitigação, ao tempo em que ainda resistem a fiscalização externa, mesmo que isso coloque em risco a habilidade de

²⁵ Em telegrama diplomático da Embaixada Americana ao Departamento de Estado, há indicação do reconhecimento por parte do Embaixador Sérgio Serra, então Embaixador Especial para Mudança do Clima, de que o Brasil não teria problemas com verificação internacional sobre ações de mitigação, até mesmo por meio de “avaliação dos pares” (*peer review*). Entretanto, estaria confortável em não ter verificação e não faria pressão política nem a favor nem contra, reconhecendo a forte resistência de outros países em desenvolvimento sobre a questão. Ao transparecer uma postura de indiferença, a diplomacia brasileira sinaliza que está em posição de ser intermediador entre os países do Norte e do Sul.

demandar comprometimentos formais dos países desenvolvidos (Hochstetler e Viola, 2011, p. 8). Em Cancún, China e Índia flexibilizaram suas posições e concordaram em analisar a possibilidade de análise e monitoramento internacional sobre as NAMAs, o que viria a ser concordado em maiores detalhes somente na COP-17, em Durban, em dezembro de 2011 (Hochstetler e Viola, 2011, p. 5). Por fim, avançou-se no sentido da verificação internacional com a decisão de que ações implementadas com o apoio internacional poderiam estar sujeitas à metodologia MRV, ou seja, seriam mensuráveis, comunicáveis e reportáveis.

Viola e Machado Filho colocam como paradoxo a participação do Brasil no BASIC (p.23). Ao se posicionar com China e Índia, o país se associa com grandes emissores de carbono com menor ambição relativa em aprofundar suas ações de mitigação, o que pode não ser bem recebido pela comunidade internacional. Por outro lado, a intenção do Brasil poderia ser de influenciar a atitude desses países em direção a uma nova etapa para os emergentes, de grande protagonismo na governança global de clima. Distanciar-se desses aliados e aproximar-se da União Europeia seria, em tese, uma opção mais eficiente de promover o regime. Contudo, o contexto histórico e o cenário das relações internacionais do Brasil não justificariam tal atitude.

Manter uma posição com China e Índia pode ser percebido por alguns analistas como postura ideológica, visão de mundo definida pela clivagem Norte-Sul, atitudes de oposição aos centros de poder mundial e crença na aliança de cooperação Sul-Sul. Contudo, outra compreensão possível considera aspectos pragmáticos, sem perder de vista princípios e ideais, com a intenção de angariar apoio dos atores relevantes, na atualidade e no futuro breve, para os interesses nacionais colocados em jogo na arena internacional. O Brasil tem respaldo quanto a suas reservas e, ainda assim, pode pressionar por maior governança global, de acordo com o que apreende como sendo o aperfeiçoamento do sistema multilateral.

Com a propícia condição interna de recém ter anunciado proposta considerada por si próprio como ambiciosa e, ainda, de forma transparente, o governo brasileiro fortaleceu sua posição nos preparativos para a Conferência de Copenhague. Estaria, portanto, “em posição de exigir também dos demais parceiros um alto nível de ambição” (Machado, 2010, p. 3).

3.7 As consequências da Conferência de Copenhague para a posição brasileira e para o regime internacional sobre mudança do clima

A consequência da alteração na condição brasileira, interna e externa, é a postura que o Brasil levou para Copenhague, podendo ser mais propositivo e tendo respaldo para isso, o que lhe garantiria um posicionamento mais vantajoso de negociação, podendo avançar propostas para receber benefícios. Ceder em compromissos de redução de emissões teria a contraproposta de demandar mais quanto a financiamento e transferência de tecnologia.

O engajamento seria a melhor estratégia para garantir que seus interesses sejam considerados – seguindo a lógica da “autonomia pela participação”²⁶ (Fonseca Jr., 1998, p. 368), desenvolvida no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e complementada pela ideia de “autonomia pela diversificação” no governo do Presidente Lula da Silva (Vigenani e Cepaluni, 2007). Para completar a analogia, pode-se dizer que a estratégia diplomática, em 1972, era de “autonomia pela distância”, conforme as linhas gerais da política externa do regime militar.

A diplomacia brasileira atuou, em Copenhague, na formulação de um acordo juridicamente não-vinculante, entretanto, tem consciência da importância de acordo com *status* cogente e trabalha para que, no momento devido, este seja alcançado. Para um país com tradição jurídicista e princípios de valorização do direito internacional, a forma legal das Nações Unidas é de grande relevância. Participa de grupos informais, como as discussões sobre clima no âmbito do G20, mas não favorece que a tomada de decisões seja retirada do contexto das Nações Unidas. Entre um acordo com “valor legal” mas sem efetividade e um “acordo político” efetivo, o Brasil insiste no avanço das negociações dentro do Sistema ONU para que seja estabelecido um acordo jurídico como resultados dos processos políticos.

Diante do impasse no regime global de clima, uma solução semelhante ao Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio – ligado à Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio – poderia ser envisionada como possível, caso a circunstância internacional favorecesse. O Protocolo de Montreal estabeleceu restrições ao comércio internacional de substâncias nocivas, a circunscrição de países sob rígido

²⁶ A “autonomia pela participação” consiste em manter uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade. Com base nesse conceito, defende-se na diplomacia brasileira a adesão aos regimes internacionais, sem perder a capacidade de gestão da política externa e com o objetivo de influenciar a formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional (Vigenani e Cepaluni, 2007, p. 283)

controle de metas prevendo o *phase out* dessas substâncias, inclusive com a identificação dos países não cumpridores, e avanços na transferência de tecnologia.

A diferença entre os dois regimes – ambos relacionados a propriedades da atmosfera, mas de características muito discrepantes – torna inviável a proximidade entre eles no atual contexto das negociações de clima, uma vez que os países em desenvolvimento encontram-se rigidamente articulados sob o G77, com frequente posição bloqueadora. Essa situação revela como os dois regimes se desenvolveram de formas díspares e, possivelmente, oferece explicação sobre o sucesso do Protocolo de Montreal²⁷.

Quando do estabelecimento da Convenção de Viena, em 1985, e do Protocolo de Montreal, em 1987, a oposição dos países em desenvolvimento era fraca, ou ao menos desarticulada. Além disso, os países desenvolvidos, entre eles os Estados Unidos, assumiram uma liderança forte do processo negociador, apoiados por seus setores empresariais interessados.

Comparando com o estado das negociações climáticas, o G77 não aceitaria uma decisão que criasse barreiras ao comércio, especialmente por medidas desse tipo recaírem sobre os seus principais produtos, que são os mais intensivos em carbono do que aqueles comercializados pelos países desenvolvidos. As tentativas atuais de abordar aspectos relacionados ao comércio são fortemente rechaçadas pelos países em desenvolvimento, apoiados em seu poder de veto e atuando exitosamente em manter o tema como sensível.

Além dessas considerações, é preciso avaliar que, diferentemente do que ocorre quanto às substâncias reguladas pelo Protocolo de Montreal, restrições ao comércio de produtos relacionados com emissões de GEEs são muito mais propensas a significar efeito em escala de desaceleração do crescimento econômico – tema excessivamente caro aos países em desenvolvimento –, distorções nos preços e “vazamento” da produção para países não cumpridores.

3.8 Possibilidades para os avanços da posição brasileira e do regime internacional

A responsabilização sobre os países está no centro dos desacordos entre mundo desenvolvidos e mundo em desenvolvimento. A defesa do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, constantemente invocado nessas situações, não deve ser

²⁷ Outros motivos pertinentes à diferença entre o Protocolo de Montreal e o Protocolo de Quioto são analisados em Henriques da Silva, 2009 e em Lima e Villarroel, 2007.

entendida como um discurso de purismo jurídico sobre sua validade, e sim sobre qual é o significado do impasse que ele gera.

As discussões têm impacto sobre a concepção de soberania dos países – a elaboração de regras internacionais que criam constrangimentos sobre eles. Esse processo é uma disputa de poder, pois a interação revela quem está em posição de criar as regras, quais os países que vão ter que se submeter a elas e quais os países que estarão isentos delas. Muitas vezes os impasses da diplomacia do clima são colocados como uma dinâmica de distribuição (desigual) de custos econômicos, sobre quem ganha benefícios e quem “paga a conta”.

Há ganhadores e perdedores, mas não somente em termos econômicos, porque interesses nacionais – sejam eles de segurança energética, desenvolvimento social, prestígio internacional, manutenção do território ou outros – precisariam ser flexibilizados por todos atores para acomodar uma solução que fosse o consenso mínimo de ambição máxima.

Um ponto de impasse foi a defesa pelos países em desenvolvimento de “responsabilidades históricas” dos países desenvolvidos, de um lado, e de “responsabilidades futuras” para os países emergentes, defendidas pelos países desenvolvidos, do outro (Barbosa, 2010, p. 2-3). Em Copenhague, a tentativa de superar esse ponto levou atores essenciais nas discussões – o BASIC e os EUA – a aceitarem que o mais plausível seria um acordo político não-vinculante.

Por serem os países de crescimento econômico vigoroso e, como resultado disso, os mais propensos a terem suas emissões aumentadas, os emergentes eram chamados a se comprometer por meio de um acordo legalmente vinculante de metas de redução. De sua parte, os emergentes foram irredutíveis nesse quesito. A solução de compromisso acordada permaneceu com baixo nível de ambição. Recorda-se que o Acordo de Copenhague não menciona “responsabilidades históricas” nem estabelece metas obrigatórias para os países emergentes.

A situação de travamento do sistema multilateral em clima traz a dificuldade de se identificar que países estariam dispostos a não só atuar como líderes, mas também arcar com os custos, políticos e econômicos, de liderança. Resta a impressão de que cooperação internacional não será possível nesse aspecto das relações internacionais. Até que seja restaurada a confiança entre os atores para possibilitar o avanço do regime global de clima, permanece a situação de incerteza e de baixa coação sobre os países (Barbosa, 2010, p. 3).

Os esforços nacionais e internacionais são válidos e contribuem – ainda que em medida insuficiente, segundo algumas análises – para o combate à mudança do clima. Contudo, reduções de emissões de carbono no período mais recente, de 2008 aos dias

presentes, serão mais diretamente devidas à crise econômica mundial, que tem causado recessão nos países centrais da economia internacional, com dificuldades de crescimento econômico, desaceleração do consumo e da produção e, conseqüentemente, diminuição do ritmo de expansão das emissões de gases de efeito estufa.

A crise econômica mundial poderia ser aproveitada como uma oportunidade de avanço na transição para a sociedade de baixo carbono. O processo de recuperação, se devidamente abordado, consolidaria investimentos adequados a realidade climática projetada pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). Os pacotes de estímulo econômico, adotados a partir de novembro de 2008, em diversos países relevantes nas negociações internacionais, têm sido desenhados para acomodar essa urgente necessidade (Viola, mar. 2010, p. 5). O Brasil, contudo, não apresentou um desempenho ambicioso nesse sentido. Os estímulos contra a crise incentivaram setores da economia de forma equivocada com relação aos compromissos de redução de emissões. Fica evidente a falta de articulação interna, das esferas do governo, setor privado e sociedade civil.

Para a atualização da política externa brasileira, uma possibilidade que se apresenta é aquela em que Brasil “inaugura” uma nova posição, respaldada na mudança do ocupante do cargo de Presidente da República. O governo continua sob a direção do mesmo partido – o PT –, mas a eleição de um novo presidente, com estilos diferentes, juntamente com as alterações nos principais quadros do primeiro escalão – Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Meio Ambiente –, demonstra diferenças na enunciação da política externa. Seria uma oportunidade para justificadamente empreender um novo rumo na participação do Brasil no regime internacional de clima.

A recente mudança da posição brasileira é um pressuposto importante para se pensar o novo papel do Brasil nas negociações internacionais de clima e no cenário internacional como um todo, assim como para se pensar quais são os possíveis futuros passos e demandas do país no regime.

CONCLUSÃO

Como objeto dessa pesquisa, identificou-se na política externa ambiental brasileira uma alteração na posição quanto ao tema da mudança do clima, ocorrida em 2009, em relação ao que vinha sendo praticado antes. O problema de pesquisa, assim, abarcou os aspectos dessa mudança, as motivações, os processos e as consequências. Como objetivo, estabeleceu-se o intuito de analisar como e por que a política externa brasileira atualizou-se em suas posições no regime internacional de governança do combate às mudanças climáticas.

Para cumprir o objetivo, empreendeu-se a análise e interpretação da literatura acadêmica sobre o tema da mudança do clima, em geral, e da política externa brasileira, em particular. Além disso, fez-se atenção às manifestações oficiais do governo brasileiro, sejam em discursos e relatos das negociações, sejam em documentos e registros, como partes da legislação, comunicados conjuntos e entrevistas. O que se busca no trabalho é compreender os momentos em que a continuidade é alterada, pensar se existe uma razão lógica de fundo e identificar o significado do novo posicionamento na política externa.

No primeiro capítulo, como fundamento para a análise, foi esquematizado um panorama das características do regime internacional de clima, conforme os principais pontos desde a Conferência de 1992, e do lugar que o Brasil ocupa nessa arena. O segundo capítulo serviu como exposição do objeto em estudo, enfocando a parte descritiva do trabalho e colocando os elementos de identificação da mudança da posição brasileira e como foi possível a transformação. O terceiro capítulo buscou o significado da modificação do Brasil, com base na revisão da bibliografia levantada, realizando comentários e sintetizando as interpretações possíveis.

Como conclusão do trabalho, recorda-se que a atualização brasileira estava inserida em uma conjuntura internacional e esteve condicionada por um contexto doméstico. Esses dois fatores são indissociáveis entre si e elucidam como os dois níveis, internacional e doméstico, interagem (Putnam, 2010). Ao observar a diplomacia brasileira, também se buscou ponderar sobre a medida em que se deu a atualização, dentro do arcabouço dos princípios da política externa brasileira. Foi relevante também a consideração do sistema multilateral, de forma abrangente e a valorização atribuída pela parte brasileira às instituições estabelecidas. No contexto do multilateralismo, recordou-se o papel do G77 e a relevância do Grupo para as coalizões brasileiras. Do estudo da atuação dos países em desenvolvimento, surge o elemento da parceria entre os emergentes sob o grupo BASIC.

A mudança da posição não é resultado tão somente da influência do Ministério do Meio Ambiente nas questões internacionais de clima. A maior participação do MMA é um dos aspectos do cenário interno, resultante inclusive da nova dinâmica de ação sobre os problemas ambientais, com resultados favoráveis, como a diminuição do desmatamento. Logo, o fator interno com impacto sobre a política externa não se trata da participação de um ator como o MMA, mas sim de uma conjuntura doméstica que abre novas possibilidades de inserção internacional.

Os países em desenvolvimento, em sua configuração sob o G77, estariam perdendo terreno nas negociações internacionais, tendo suas principais demandas rejeitadas – em parte devido à crise econômica mundial, que reduz extremamente a possibilidade de fartos programas de financiamento. O BASIC é a expressão dos emergentes em se distanciar dessas perdas e garantir que seus interesses, principalmente aqueles não compartilhados com o G77, sejam contemplados. Por exemplo, uma restrição de comércio relacionada a carbono teria impacto sobre todos os países, mas são principalmente os emergentes, com crescente participação nos fluxos e mercados em ampliação, que sentiriam a conseqüente diminuição no crescimento econômico.

Permanece a pergunta de se o Brasil ainda subaproveita suas credenciais e ativos diplomáticos na sua atuação no regime. Como foi exposto, o país desfruta de amplas qualidades no enfrentamento da questão climática, como, por exemplo, seu perfil emissor ainda de fácil potencial de redução – ainda que em atual transformação –, de baixa intensidade em carbono nas principais atividades econômicas geradoras de riquezas, o que não acarretaria grandes custos para a transição para uma sociedade de baixo carbono. Ao lado disso, é sempre ressaltada também a característica limpa e renovável de sua matriz energética, com forte participação de hidrelétricas e biocombustíveis. O controle do desmatamento da Amazônia completa esse quadro.

O Brasil, aos olhos de muitos, poderia utilizar essas credenciais de forma extraordinária na sua inserção internacional e no seu poder de barganha. Contudo, o que se nota é uma aliança com outros países emergentes, ainda que esses não apresentem as mesmas características favoráveis para uma posição no regime. Para compreender essa postura, foi preciso analisar a condição histórica do Brasil no regime e na política externa como um todo. A percepção brasileira de política externa como instrumento para o desenvolvimento nacional justifica a proximidade constante com os países em desenvolvimento.

Quanto a sua posição de liderança, o Brasil não é menos líder por estar entre emergentes ou por se colocar como intermediador entre Sul e Norte. Entretanto, a diplomacia

não investe formalmente em uma posição de líder, ao mesmo tempo em que se mantém como ator incontornável nas negociações. A cada novo desafio, o Brasil responde com uma reação renovadora: concluiu-se que não se trata de uma ruptura com uma posição histórica. Tais fenômenos são raramente observados na história recente da política externa brasileira. A diplomacia realiza suas atualizações com nova significância e ênfase diferenciada de seus conceitos e princípios norteadores.

As mudanças climáticas são uma questão de imensa complexidade, tanto em seus aspectos científicos quanto no que tange à política. É, portanto, de grande densidade como tema é tratado na política internacional, considerando as interfaces com outros assuntos, as implicações de decisões para o tempo futuro e os posicionamentos dos atores, muitas vezes antagônicos. O desenvolvimento da governança global sobre o clima depende do resultado de todos esses fatores em interação constante.

Uma das interfaces mais claras é com a questão energética. A discussão sobre energia é essencial para o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Garantir fontes de energia é uma questão de segurança, em muitos casos. Avaliações sobre o impacto das emissões provocadas por combustíveis fósseis, utilizados em fontes tradicionais de energia e na parte predominante dos transportes, condicionam como serão pensados os investimentos em energia para o futuro. A energia limpa e renovável é um desafio tecnológico e financeiro para muitos países, que nem sempre têm condições ou estão dispostos a arcar com os custos relacionados de abandonar uma fonte energética já consolidada.

Como foi discutido ao longo desse trabalho, o papel das florestas é tanto observado no funcionamento dos ecossistemas e no equilíbrio do ciclo do carbono quanto debatido nas instâncias de negociações internacionais. Aspectos como o controle do desmatamento, a preservação da biodiversidade, as atividades de florestamento e reflorestamento, as questões relativas ao uso e a mudança do uso da terra e outras estão sujeitas a intenções de regulamentação por atores internacionais. São consideradas em fóruns internacionais medidas para promover a gestão sobre os recursos florestais, ainda que as florestas estejam circunscritas geograficamente em um território nacional, em uma situação muito diferente dos “bens comuns globais” como a atmosfera.

A situação das florestas – também semelhante com a questão energética – evidencia a interface do tratamento da mudança do clima com a percepção de soberania nacional. Todos os países são, ao mesmo tempo, responsáveis pela condição da atmosfera e dependentes de um sistema atmosférico em funcionamento. Portanto, isso provoca os países a pensarem sobre a noção de “bem comum global”. Contudo, as atividades que impactam a atmosfera estão

localizadas em algum lugar da superfície terrestre, ou seja, no território sob jurisdição de um Estado. Assim, a ideia de um bem compartilhado encontra o obstáculo de ser necessário o compromisso dos países em gerirem em conjunto esse bem.

A interface com a ciência e com a tecnologia é motivadora da discussão sobre mudanças climáticas na sociedade internacional. Foram os estudos do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC), formado por especialistas indicados pelos países, desde 1988, que se decidiu pelo início das negociações para se firmar um acordo sobre o combate à mudança do clima, o que levaria à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992.

O conhecimento científico é capaz de alertar sobre os limites de concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e sobre as consequências do aquecimento global para o clima. Por isso, qualquer demonstração de falta de consenso na comunidade científica – o que deveria ser visto como normal – é percebida como um pretexto para agravar o dissenso no campo político.

A importância da tecnologia é voltada notadamente para lidar com o impacto das mudanças climáticas, ou seja, para tratar da adaptação. Tecnologias também têm sido desenvolvidas para captura e armazenamento de carbono da atmosfera (CCS, em inglês). Por fim, transferência de tecnologia e as disputas decorrentes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento estão no centro das negociações e impasses da Convenção do Clima.

As disputas internacionais não se limitam somente à questão da transferência de tecnologia. A clivagem Norte-Sul é uma dimensão da política internacional muito presente nos debates sobre mudança do clima. Como vimos, ela se manifesta no princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, no argumento das emissões históricas, na demanda por engajamento de todos atores nas medidas de mitigação, entre outros. A polarização das posições, em uma disputa entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, continua sendo um eixo fundamental nas discussões, ainda que o papel dos emergentes tem alterado cada vez mais essa dinâmica.

Todos esses fatores de interação estão consolidados na apreensão de como o combate às mudanças climáticas tem impacto sobre o desenvolvimento. Trata-se da identificação dos caminhos de desenvolvimento que foram traçados até o presente e da discussão sobre os modelos de desenvolvimento possíveis. Repensar o modelo atual de desenvolvimento é a síntese dos impasses do regime climático. Primeiro, não se pode garantir que o modelo em voga é o principal problema. Segundo, a mudança do modelo não garante a solução do problema. Terceiro, ainda que se opte pela mudança, não haveria concordância sobre em que

consiste o novo modelo mais adequado. Quarto, se fosse alcançada uma diretriz definidora do novo modelo, não faltariam discordâncias quanto aos métodos para sua implementação.

Entre os resultados da análise, pode-se assinalar, de forma alegórica, que os emergentes “emergiram” em Copenhague. Deixaram a União Europeia de lado nas negociações e pressionaram os Estados Unidos a negociarem em um contexto institucional diferente do que estavam acostumados (Hurrell e Sengupta, 2012, p. 463). A atuação do BASIC seria positiva para o fortalecimento do regime e o aprofundamento da governança? Para além do julgamento normativo que pode surgir da questão, não há exemplos suficientes ou distanciamento histórico para uma conclusão sobre o que será do regime em negociação com o peso dos emergentes.

Pode ser ainda de difícil avaliação se os emergentes sequer se tornarão mais ou menos influentes no regime (Hurrell e Sengupta, 2012, p. 466). O futuro do clima certamente depende das economias dos países emergentes e das opções de desenvolvimento nelas (Hurrell e Sengupta, 2012, p. 464). Contudo, o futuro do regime de combate à mudança do clima dependerá das opções políticas nos governos e sociedades desses países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos acadêmicos e livros

ABRANCHES, Sérgio. Política ambiental: o Brasil na contramão. *Interesse Nacional*, Rio de Janeiro, n. 5, p.1-7, 1 abr. 2009. Disponível em <<http://interessenacional.uol.com.br/2009/04/politica-ambiental-o-brasil-na-contramao/>>. Acesso em 19 julho 2012.

_____. *Copenhague: antes e depois*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

AMAZARRAY, Igor. COP15: Fatos, fatores e a possibilidade de impasse. *Mundorama*, Brasília, p.1-2, 24 nov. 2009.

BALES, Carter F.; DUKE, Richard D.. Containing climate change: an opportunity for U.S. leadership. *Foreign Affairs*, Washington, v. 87, n. 5, p.78-89, 2008.

BARBOSA, Henrique Fialho. A COP 15 e o futuro do regime de mudanças climáticas. *Mundorama*, Brasília, p.1-3, 18 maio 2010.

BARNETT, Jon. The worst of friends: OPEC and G-77 in the climate regime. *Global Environmental Politics*, MIT, v. 8, n. 4, p.1-8, 2008.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A Política Externa Ambiental: do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. Cap. 8, p. 251-281.

_____. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 53 (edição especial), p.73-90, 2010.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. A fragilização da política ambiental do Brasil em crescimento econômico na era das mudanças climáticas. *Interesse Nacional*, Rio de Janeiro, n. 5, p.1-6, 1 abr. 2009. Disponível em <<http://interessenacional.uol.com.br/2009/04/a-fragilizacao-da-politica-ambiental-do-brasil-em-crescimento-economico-na-era-das-mudancas-climaticas/>>. Acesso em 19 julho 2012.

_____. Do Rio a Copenhague, sem escala em Kyoto. *Política Externa*, São Paulo, v. 18, n. 4, p.37-42, mar/abr/mai. 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.

DIMITROV, Rodoslav S.. Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference. *Review Of Policy Research*, Washington, v. 27, n. 6, p.795-821, 2010.

_____. Inside Copenhagen: the state of climate governance. *Global Environmental Politics*, MIT, v. 2, n. 10, p.18-24, maio 2010.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARDINER, Stephen M.. *A perfect moral storm: the ethical tragedy of climate change*. Oxford: Oxford University Press. 2011.

GOLDEMBERG, José. COP-15 em Copenhague: As Posições do Governo Brasileiro. *Interesse Nacional*, Rio de Janeiro, n. 8, p.1-4, 1 jan. 2010. Disponível em <<http://interessenacional.uol.com.br/2010/01/cop-15-em-copenhague-as-posicoes-do-governo-brasileiro/>>. Acesso em 19 julho 2012.

_____. Copenhague: um "post mortem". *Política Externa*, São Paulo, v. 18, n. 4, p.15-24, mar/abr/mai. 2010.

GORE, A. *Uma Verdade Inconveniente: o que devemos saber (e fazer) sobre o aquecimento global*. Barueri, SP: Manole, 2006.

_____. *Our choice: a plan to solve the climate crise*. Nova York: Boomsbury, 2009. 415 p.

HALLDING, Karl *et al.* *Together alone: BASIC countries and the climate change conundrum*. Copenhague: Norden, Stockholm Environment Institute, Nordic Council Of Ministers, 2011. 125 p. Disponível em <<http://ecodata.com/home/wp-content/uploads/2011/10/TN2011530-web.pdf>>. Acesso em 19 julho 2012.

HOCHSTETLER, Kathryn; VIOLA, Eduardo. Brazil and the Multiscalar Politics of Climate Change. In: 2011 COLORADO CONFERENCE ON EARTH SYSTEMS GOVERNANCE, Fort Collins: Colorado State University, 2011. p. 1 - 23. Disponível em: <http://cc2011.earthsystemgovernance.org/pdf/2011Colora_0085.pdf>. Acessado em 20 de julho de 2012.

HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. *International Affairs*, Oxford, v. 3, n. 88, p.463-484, 2012.

KASA, S. A. Gullberg e G. Heggelund. "The Group of 77 in the International Climate Negotiations: recent development and future directions". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 8, n. 2, p. 113-127, 2007.

KARLSON, Christer *et al.* Looking for leaders: perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants. *Global Environmental Politics*, MIT, v. 1, n. 11, p.89-107, fev. 2011.

KEOHANE, Robert O.; RAUSTIALA, Kal. Toward A Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Analysis. *Law & Economics Research Paper Series*, Los Angeles, n. 08-14, p.1-26, jul. 2008.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

LANGEVIN, Mark S.. Thinking Copenhagen: the cognitive dimension of climate change policy making in Brazil and the United States. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 7, n. 1, p.1-23, jan-jun. 2009.

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

LEVI, Michael A.. Copenhagen: How to Salvage the Climate Conference. *Foreign Affairs*, Washington, DC, v. 5, n. 88, p.92-104, 2009.

_____. Beyond Copenhagen. Why less may be more in global climate talks. *Foreign Affairs*, 22 February 2010. Disponível em <<http://www.foreignaffairs.com/articles/65985/michael-levi/beyond-copenhagen>>. Acesso em 17 de outubro de 2010.

LIMA, Guilherme do Prado; VILLARROEL, Larissa. A efetividade dos Protocolos de Montreal e de Quioto: uma análise comparativa. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: UniCeub, Unitar e UnB, 2007. p. 210-232. Disponível em <<http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/Efetividade.pdf> >. Acesso em 19 julho 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil e os polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato. *O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010. p. 155-176.

LIVERMAN, Diana. “Conventions of climate change: constructions of danger and the dispossession of the atmosphere”. In.: *Journal of Historical Geography*. v. 35. Oxford, 2008, p. 279-296.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. Copenhague e a luta contra a mudança do clima. *Interesse Nacional*, Rio de Janeiro, n. 8, p.1-4, 1 jan. 2010. Disponível em <<http://interessenacional.uol.com.br/2010/01/copenhague-e-a-luta-contra-a-mudanca-do-clima/>>. Acesso em 19 julho 2012.

_____. A Conferência de Cancún e a luta internacional contra a mudança do clima. *Política Externa*, São Paulo, v. 19, n. 4, p.59-65, mar/abr/mai. 2011.

MARCOVITCH, Jacques. Desafios do clima no Brasil e no Mundo. *Política Externa*, São Paulo, v. 18, n. 4, p.25-35, mar/abr/mai. 2010.

MIGUEZ, José Domingos Gonzalez. O Protocolo de Quioto no âmbito da atual negociação do regime internacional sobre mudança do clima. In: MOTTA, Ronaldo Soares da *et al.* *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília: IPEA, 2011. p. 361-374.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. O discurso da justiça climática no contexto brasileiro: possibilidades e perspectivas. In: MOTTA, Ronaldo Soares da *et al.* *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília: IPEA, 2011. p. 259-274.

- MOTTA, Ronaldo Soares da *et al.* (Ed.). *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília: IPEA, 2011. 436 p.
- MOTTA, Ronaldo Soares da. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança. In: MOTTA, Ronaldo Soares da *et al.* *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília: IPEA, 2011. p. 31-42.
- MOTTA, Ronaldo Soares da; HARGRAVE, Jorge; LUEDEMANN, Gustavo. As metas do acordo de Copenhague e as decisões de Cancún. In: MOTTA, Ronaldo Soares da *et al.* *Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília: IPEA, 2011. p. 331-345.
- NAJAM, Adil; CHRISTOPOULOU, Ioli; MOOMAW, William. "The Emergent "System" of Global Environmental Governance". *Global Environmental Politics*, MIT, v. 4, n. 4, p.23-35, ago. 2004.
- ONIS, Juan de. Brazil's Big Moment: A South American Giant Wakes Up. *Foreign Affairs*, Washington, DC, v. 6, n. 87, p.110-122, 2010.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p.136-153, 2008.
- PEÑA, Felix. Um desafio para a governabilidade global: reflexões sobre a Conferência de Copenhague. *Política Externa*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 43-46, mar/abr/mai. 2010.
- PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun 2010. Publicado originalmente na revista *International Organization* (Boston, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-460). Tradução de Dalton L. G. Guimarães, Feliciano de Sá Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda.
- RACHMAN, Gideon. America is losing the free world. *Financial Times*, Jan, 4. 2010. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3ef8f012-f969-11de-8085-00144feab49a.html#axzz20ENGnW9P>>. Acesso em 10 de julho de 2010.
- RICHARDSON, Benjamin J. *et al.* (Org.). Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy. *Journal Of Environmental Law*, Oxford, v. 3, n. 22, p. 516-519, 2010.
- SILVA, Darly Henriques da. Protocolos de Montreal e Kyoto: pontos em comum e diferenças fundamentais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 2, p.152-172, 2009.
- SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, CEBRI, Campus, 2009. 191 p.
- SPETH, James Gustave; HAAS, Peter M.. *Global Environmental Governance*. Washington: Island Press, 2006.

STERN, Nicholas. *Key elements of a global deal on climate change*. Londres: The London School of Economics and Political Science, 2008.

SWEIG, Julia E.. A New Global Player: Brazil's Far-Flung Agenda. *Foreign Affairs*, Washington, v. 6, n. 89, p.173-184, 2010.

VARELLA, M. Efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *A Efetividade do Direito Internacional Ambiental*. Brasília: UniCeub, Unitar e UnB, 2009. Disponível em <<http://marcelodva.dominiotemporario.com/arquivos/Efetividade.pdf>>. Acesso em 19 julho 2012.

VARGAS, Everton Vieira. A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil. *Interesse Nacional*, Rio de Janeiro, n. 1, p.1-7, 1 abr. 2008. Disponível em <<http://interessenacional.uol.com.br/2008/04/a-mudanca-do-clima-na-perspectiva-do-brasil/>>. Acesso em 19 julho 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dez. 2007. p. 273-335.

VICTOR, David G.. Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions. *Global Environmental Politics*, MIT, v. 6, n. 3, p.90-103, ago. 2006.

VIOLA, Eduardo. Mitigação da mudança climática e oportunidades para o Brasil. *Interesse Nacional*, Rio de Janeiro, n. 2, p.1-7, 1 jul. 2008. Disponível em <<http://interessenacional.uol.com.br/2008/07/mitigacao-da-mudanca-climatica-e-oportunidades-para-o-brasil/>>. Acesso em 19 julho 2012.

_____. O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática 1996-2008. *Breves Cindes* n. 14, janeiro 2009.

_____. Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira. *Breves Cindes*, n. 30, p. 1-47, mar. 2010.

_____. A dinâmica das potências climáticas e o acordo de Copenhague. *Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica*, Brasília, n. 23/24, p.16-22, jan.-ago. 2010. Edição Especial.

VIOLA, Eduardo, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; LEIS, Héctor Ricardo. *Governança e Segurança Climática na América do Sul*. Brasília: julho 2007.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil do Brasil. *Textos Cindes*, Rio de Janeiro, n. 25, p.1-48, jul. 2011.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos. *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. Brasília: UnB, 2012. 414 p. (no prelo)

VIOLA, Eduardo; MACHADO FILHO, Haroldo. Os BICs (Brasil, Índia e China) e as negociações de mudança climática. *Breves Cindes*, Brasília, v. 2, n. 51, p.1-23, ago. 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. The Brazil of Lula: a global and affirmative diplomacy (2003-2010). *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.23-35, jan-jun. 2012.

Teses e dissertações

CARVALHO, Fernanda Viana. *Estado-Veto a Negociador Estratégico: A Posição Brasileira sobre Floresta e Clima de 1997 a 2010*. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

FRANZÉN, Magnus. *From resistance to cooperation: the evolution of Brazilian foreign policy in the area of environment*. 2011. 48 f. Monografia (Bacharelado) - Stockholm University, Estocolmo, 2011.

RIBEIRO, Thais M. M. L.. *Transformações na abordagem da mudança global do clima: de questão secundária a questão central no sistema internacional (1979-2009)*. 2011. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

Documentos governamentais

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Política Nacional sobre Mudança do Clima.

_____. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamentação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

_____. Congresso Nacional. *Código Florestal*. 1965.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Perspectivas sobre as negociações de mudança climática e seus impactos na política brasileira. *Comunicados do IPEA*. n. 45. p.1-15. Brasília, 22 abr. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA. Primeira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, 2004.

_____. Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, 2010.

_____. *Estimativas de emissões de gases de efeito estufa por gás e setor, de 1999 a 2005*. 2010.

_____. *Página eletrônica oficial* Disponível em <www.mct.gov.br>. Acesso em 19 julho 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Balanço de Política Externa 2003/2010*. Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/>>. Acesso em 19 julho 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Balanço Energético Nacional (BEN): Resultados Preliminares*. Ano base 2011. Brasília, 2012.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto de 7 de julho de 1999*. 1999.

Documentos intergovernamentais

INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Synthesis Report. An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. 2007.

_____. Working Group II Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change. *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. 2007. Disponível em <www.ipcc.ch>. Acesso em: 7 dezembro 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (CNUMAD). *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Rio de Janeiro, 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU). Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. Abr 2007. Disponível em <<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>>. Acesso em: 18 julho 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). 3ª Conferência das Partes. *Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Quioto, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). 15ª Conferência das Partes. *Acordo de Copenhague*. Decisão 2/CP.15, FCCC/CP/2009/II/Add. I, 30 março 2010. Copenhague, 2009.

WORLD BANK. *World Development Report 2010*. Washington, DC: The World Bank, 2010.

Jornais e notícias

CORREIO BRAZILIENSE. Entrevista. "Acordo amplo só em 2011": Entrevista com o Embaixador Sérgio Serra. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 1-2. 01 out. 2010.

FOLHA.COM. Leia os últimos telegramas sobre o Brasil obtidos pela Folha. *Wikileaks Especial*. São Paulo: Folha de S. Paulo. 7 jan 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/838699-leia-os-ultimos-telegramas-sobre-o-brasil-obtidos-pela-folha.shtml>>. Acesso em 19 julho 2012.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). *Earth Negotiation Bulletin*. vol. 12 n. 410. 1 Jun 2009.

_____. Summary of the Eighth Session of the United Nations Forum on Forests. *Earth Negotiations Bulletin*. vol. 13 n. 174. 4 maio 2009. Disponível em <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb13174e.pdf>>. Acesso em 19 julho 2012.

_____. Summary of the Copenhagen Climate Change Conference. *Earth Negotiations Bulletin*, Copenhagen, p. 1-30. 22 dez. 2009.

MUNDORAMA. Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aos jornais Politiken (Dinamarca) e Dagbladet (Noruega). *Mundorama*, Brasília, p.1-5, 17 dez. 2009.

THE ECONOMIST. Rethinking the "third world": seeing the world differently. *The Economist*, Londres, p.1-4, 10 jun. 2010. Disponível em <<http://www.economist.com/node/16329442>>. Acesso em 18 julho 2012.