



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

Sem lugar no mundo:
A Argentina na política internacional das mudanças climáticas

Matías Alejandro Franchini

Brasília

2011

MATÍAS ALEJANDRO FRANCHINI

**SEM LUGAR NO MUNDO:
A ARGENTINA NA POLÍTICA INTERNACIONAL
DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

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

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola.

Brasília

2011

Franchini, Matías Alejandro

Sem lugar no mundo: a Argentina na politica internacional das mudanças climáticas/Matías Alejandro Franchini, 2011. 207 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, 2011.

1. Política Internacional. 2. Governança global. 3. Mudanças climáticas. 4. Argentina.

AGRADECIMENTOS

A Cristina, Alejandro, Gaby, Lucas, Flavia, Joaco y Felipe, por mostrar que el cariño y el apoyo no conocen distancias ni incertidumbres.

A Eduardo, por la disposición y la guía más allá de lo académico.

A Leandro (un hermano a esta altura), Renata y familia, por la compañía y la amistad.

A Alejandro, por su ayuda y consejos.

A los miembros del Grupo CLIM.

A los Profesores y funcionarios del IREL.

A Marcelo Camusso, Santiago Alles, Pilar Bueno, Gabriel Salvia, Raúl Estrada Oyuela y Osvaldo Girardin.

A los amigos, de acá y de allá, por mostrar que la amistad no sabe de fronteras.

A los amigos brasileños, Ana, Lara, Tchella, Janira, Xaman, Amanda, Thaís, Bárbara, Cadu, Andrea, Wellington e Juliano, por hacerme sentir en casa.

En especial:

A las “meninas” Ana, Lara, Tchella y Barbara, por los buenos momentos dentro y fuera de aula.

A Cadu, por su ayuda dispuesta y opiniones precisas.

A Janira, compañerita de biblioteca y guía en el laberinto del portugués, por las incontables horas compartidas.

RESUMO

Tendo como marco de referência a relevância central do problema da mudança climática para as pautas de cooperação e conflito no campo das Relações Internacionais contemporâneas, a presente Dissertação tem a pretensão de ser um estudo exploratório sobre o lugar da Argentina na política internacional das mudanças climáticas. Assim, quatro perguntas guiam os esforços de pesquisa: (1) A Argentina é um ator relevante na dinâmica global de clima? (2) Existem incentivos para que o país participe ativamente na construção de um regime internacional – lato sensu - que estimule uma rápida e profunda descarbonização da economia global? (3) A política climática argentina reflete, nos âmbitos interno e externo, o nível de vulnerabilidade climática do país e os desenvolvimentos recentes da política climática global? (4) Que fatores explicam a distância entre as demandas do problema climático e a resposta da política?

As respostas a essas perguntas são construídas por meio da análise: a) de uma série de dados objetivos sobre a situação climática do país e b) do estado da política climática local nos âmbitos doméstico e externo. Para interpretar essas informações recorre-se a um marco conceitual plural que inclui aportes da literatura sobre governança global, economia internacional das mudanças climáticas, segurança nacional e o peso dos valores e idéias nas respostas sociais ao fenômeno climático. Nesse marco de referência analítico, o conceito de potências climáticas adquire especial relevância.

Palavras Chave: Política Internacional, Governança global, Mudanças climáticas, Argentina.

ABSTRACT

Having as framework the centrality of climate change for contemporary International Relations, this dissertation is an exploratory study regarding the place of Argentina in the global politics of climate change. Four questions guide the research effort: 1) Is Argentina a relevant actor in the global climate dynamics? 2) What kind of incentives does the country have to participate in the construction of an international regime that stimulates a rapid and profound transition to a low carbon economy? 3) Do climate politics and policies in Argentina reflect its level of vulnerability and the recent developments in global climate politics? 4) What factors explain the distance between climate demands and policy responses?

The answers to these questions are constructed analyzing: a) objective data regarding the country's climate situation and b) the political state of climate change in Argentina, both in the domestic and international realm. The analytical framework to interpret this information is wide, and includes contributions from different literatures: global governance, international political economy of climate change, climate security, and the importance of values and identities for the social responses to the climate problem. In this conceptual structure, the notion of climate powers is central.

Key words: International Relations, Global Governance, Climate Change, Argentina.

RESÚMEN

Teniendo como marco de referencia la relevancia central del problema del cambio climático para las pautas de cooperación y conflicto en el campo de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, la presente disertación tiene la pretensión de ser un estudio exploratorio sobre el lugar de la Argentina en la política global del cambio climático. De esta forma, cuatro preguntas guían el esfuerzo de pesquisa: ¿Es Argentina un actor relevante en dinámica global de clima? ¿Tiene el país incentivos para participar de forma activa en la construcción de un régimen – *latu sensu* – que estimule una rápida profunda decarbonización de la economía global? ¿Refleja la política climática argentina –tanto en el ámbito doméstico como internacional– el nivel de vulnerabilidad climática del país y los desarrollos recientes de la política global de clima? ¿Qué factores explican la distancia entre las demandas del problema climático y la respuesta política?

La respuesta a estas preguntas es construida a través del análisis de: a) una serie de datos objetivos sobre la situación climática del país y b) el estado de la política climática local – tanto en el ámbito doméstico como externo. Para interpretar estas informaciones se recurre a un marco conceptual plural que incluye aportes de la literatura sobre gobernanza global, economía internacional del cambio climático, seguridad y defensa nacional, el peso de los valores e ideas en las respuestas sociales al fenómeno climático. En este marco de referencia conceptual, el concepto de potências climáticas cobra especial relevância.

Palabras clave: Política Internacional, Gobernanza global, Cambio Climático, Argentina.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
------------------------	-----------

PARTE 1: MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. MARCO EMPÍRICO E CONCEITUAL

Capítulo 1 - Mudança climática e Relações Internacionais: princípios básicos da interação.....	18
---	-----------

1.1 A mudança climática como fenômeno.....	18
1.2 Consequências variadas das mudanças climáticas.....	22
1.3 O estado atual da situação climática e as possíveis saídas.....	24
1.4. A mudança climática como fenômeno internacional.....	36
1.5 Conclusões.....	43

Capítulo 2 - O desenvolvimento teórico: da teoria dos regimes a uma visão plural.....	45
--	-----------

2.1 A limitação da teoria dos regimes.....	45
2.2 Marco conceitual plural.....	53
2.3 Conclusões.....	88

PARTE 2 – O CASO ARGENTINO

Capítulo 3 - A situação climática argentina.....	90
---	-----------

3.1 Notas sobre a Argentina emissora.....	91
3.2 Impactos e Vulnerabilidades.....	102
3.3 Necessidades de adaptação.....	106
3.4 Opções de mitigação.....	108
3.5 Conclusões.....	111

Capítulo 4. (In)Sensibilidade climática: percepções e políticas domésticas na Argentina.....	114
4.1. A agenda ambiental na Argentina	114
4.2. Insensibilidade climática argentina.....	119
4.3 Políticas climáticas domésticas?.....	122
4.4 Conclusões	131
Capítulo 5. Mundo quente, política externa congelada.....	133
5.1. O marco da política exterior: mutação ou estabilidade?.....	133
5.2. Política exterior e meio ambiente.....	140
5.3. Características gerais da política exterior de clima.....	141
5.4. A proposta de 1998.....	149
5.5 De Bali a Copenhague: a posição climática recente.....	152
5.6. Conclusão.....	159
Capítulo 6. Por que a Argentina é insensível ao clima?.....	161
6.1 Vulnerabilidade difusa.....	162
6.2. Imediatismo como herdeiro da decadência.....	163
6.3. O caráter faccioso do comportamento político e a retração do espírito público.....	169
6.4 O isolamento internacional.....	173
6.5. A indiferença da comunidade internacional.....	178
6.6 Conclusões.....	180
CONCLUSÃO.....	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	188

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

2CN: Segunda Comunicação Nacional da República Argentina à CQNUMC.

AACREA: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.

AAPRESID: Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa.

ALCA: Área de Livre Comercio das Américas.

AWG-KP: Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.

AWG-LCA: Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

BAU. Business As Usual.

CCS: Carbon Capture and Storage.

CEPAL: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe.

CER: Certified Emission Reductions.

CH4: Metano.

CO2: Dióxido de Carbono.

CO2e: Dióxido de Carbono Equivalente.

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente.

COP: Conferencia das Partes.

CQNUMC: Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

CREA: Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.

DIGMA: Dirección General de Medio Ambiente.

ENMC: Estrategia Nacional en Cambio Climático

EUA: Estados Unidos de América.

FAO: Food and Agriculture Organization.

FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

FB: Fundación Bariloche.

FMI: Fundo Monetário Internacional.

FVSA: Fundación Vida Silvestre Argentina.

G-20: Grupo dos 20.

G-77/China: Grupo dos 77 e China.

GEE: Gás de Efeito Estufa.

Ktep: Tonelada equivalente de petróleo.

IAE: Instituto Argentino de Energia General Mosconi.

INC: Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change.

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change.

LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry.

MDL: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul.

N₂O: Óxido Nitroso.

NAMAs: Nationally Appropriate Mitigation Actions.

NAPA: National adaptation programmes of action.

NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration.

OAMD L: Oficina Argentina del Mecanismo de Desarrollo Limpio.

ONU: Organização das Nações Unidas.

OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PEA: Política exterior argentina

PIB: Produto Interno Bruto.

Ppm: Partes por milhão.

REDD: Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation.

SADS: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

UNEP: United Nations Environment Programme.

UE: União Europeia.

WRI: World Resources Institute.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Anomalias de temperatura comparadas: 1850-2010.....	20
Gráfico 2: Organograma da burocracia climática argentina.....	122
Gráfico 3: Oferta primária de energia na Argentina, 1988-2008, em kTEP.....	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Emissões Totais de GEE na Argentina. Com LULUCF. 1990-2005.....	91
Tabela 2: Emissões per capita de GEE na Argentina. 1990-2005. Em T de CO ₂ e/hab.....	92
Tabela 3: Emissão por tipo de gás na Argentina (1990/ 2005). Com LULUCF.....	93
Tabela 4. Emissões por setor, em porcentagens 1990-2005. Inclui LULUCF.....	94
Tabela 5: Participação dos combustíveis na oferta energética argentina 1990-2008, em porcentagens.....	95

INTRODUÇÃO

En el hall de la estación advirtió que faltaban treinta minutos. Recordó bruscamente que en un café de la calle Brasil (a pocos metros de la casa de Yrigoyen) había un enorme gato que se dejaba acariciar por la gente, como una divinidad desdeñosa. Entró. Ahí estaba el gato, dormido. Pidió una taza de café, la endulzó lentamente, la probó (ese placer le había sido vedado en la clínica) y pensó, mientras alisaba el negro pelaje, que aquel contacto era ilusorio y que estaban como separados por un cristal, porque el hombre vive en el tiempo, en la sucesión, y el mágico animal, en la actualidad, en la eternidad del instante. Jorge Luis Borges, El Sur.

Nos últimos cinco anos uma série diversa de fenômenos físicos e processos sociais tem revelado o caráter da mudança climática como fenômeno político relevante e complexo, por envolver as condições históricas de sobrevivência e desenvolvimento da humanidade e abranger múltiplos atores e níveis de interação social.

Em linha com esse desenvolvimento, sociedades e lideranças políticas ao redor do mundo têm acelerado as respostas ao desafio climático – embora em diversos graus e velocidades – gerando movimentos importantes, tanto no âmbito da política doméstica, quanto no âmbito da política internacional. Assim, no nível estatal, cresce o número de casos de adoção de medidas unilaterais de mitigação e adaptação (a forte presença de “medidas limpas” nos pacotes de estímulo fiscal de resposta à crise financeira de 2008 nos países do G-20 é um exemplo claro dessa nova tendência) enquanto a “agenda climática” insere-se cada vez mais no debate público interno, tornando-se um vetor significativo nas disputas eleitorais. Ainda, esse crescimento do tópico climático na agenda doméstica dos países não é mais patrimônio exclusivo do mundo desenvolvido. Cada vez mais, países como México, Brasil e China adotam medidas convergentes com a moderação das vulnerabilidades próprias e sistêmicas.

No nível do sistema internacional, o problema da desestabilização do sistema climático tem migrado para o centro da agenda. Algumas evidências desse processo são: a Cúpula do Conselho de Segurança da ONU em 2007 para debater pela primeira vez os efeitos do fenômeno, a formação do Fórum das 16 maiores economias mundiais sobre energia e clima por convocatória da administração George W. Bush, o Premio Nobel da Paz outorgado ao *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) junto ao ex-vice-

presidente dos EUA, Al Gore, no ano de 2007 e a massiva participação de chefes de Estado e governo na COP-15 de Copenhague (Viola, 2009).

Esse processo de aumento da consciência global sobre a dimensão do fenômeno climático – e sua expressão na esfera política - obedece a vários fatores (Viola, 2009; Giddens, 2009; Friedman, 2010). Em primeiro lugar, o crescimento da evidência empírica sobre as causas (antrópicas) e as conseqüências (amplas, profundas e potencialmente catastróficas) do fenômeno, gerado por pesquisas cada vez mais sólidas em vários campos disciplinares. Em segundo lugar, a sucessão de uma série de fenômenos climáticos extremos – o Furação Katrina em 2005, tufões no Pacífico, ondas de calor na Europa, derretimento das calotas polares e geleiras, enchentes massivas na Índia e na China, estiagens históricas no Cone Sul da América - têm mostrado que as seqüelas da mudança climática são uma realidade palpável e não apenas uma previsão de modelos teóricos mais o menos discutíveis ou polêmicos. Em terceiro e último lugar, o impacto de uma série de episódios de significativa importância para a opinião pública global: a assunção do Relatório Stern (2006) por parte das autoridades britânicas, o livro e filme “Uma Verdade Inconveniente” de Al Gore, a mencionada entrega do Premio Nobel ao IPCC e Al Gore, entre outros.

Para o campo disciplinar das Relações Internacionais, a migração da questão climática ao centro da agenda global traz uma série de conseqüências significativas, no sentido de exigir uma modificação profunda da abordagem conceitual que lida com o assunto. Isso se deve principalmente ao fato de que a mudança climática tem transcendido os limites dos problemas ambientais clássicos para transformar-se num tópico multi-dimensional, no qual a dimensão econômica ganha preeminência enquanto a dimensão climática da segurança nacional cresce progressivamente em consideração.

Dessa forma, o tópico mudança climática vira um vetor principal de cooperação ou conflito no âmbito da política internacional. Nesse marco de incorporação progressiva das noções clássicas de “high politics” - economia e segurança – no debate climático nas Relações Internacionais, o recurso ao conceito de potências climáticas (Viola, 2010) torna-se especialmente significativo.

Considerando a relevância crescente do problema da mudança climática para a dinâmica da política internacional, essa dissertação articula-se ao redor do interrogante de como se insere a Argentina nesse marco de referência. Assim, a pergunta que guia a

presente pesquisa pode expressar-se da seguinte forma: Qual é o lugar da Argentina na política internacional das mudanças climáticas? No entanto, para uma melhor compreensão do objetivo de pesquisa – e procurando também um melhor caminho de resposta aos inquéritos colocados - essa pergunta principal desagrega-se numa série de questões subsidiárias:

1. A Argentina é um ator relevante na dinâmica global de clima? Qual é o nível de influência que pode ter na emergência e consolidação de uma nova arquitetura global sobre o clima?
2. A Argentina é um país vulnerável à desestabilização do sistema climático? Tem o país incentivos para participar ativamente na construção de um regime – *lato sensu* – que estimule uma rápida e profunda descarbonização da economia global?
3. Reflete a política climática argentina – no âmbito doméstico e externo – o nível de vulnerabilidade climática do país? A sociedade e a liderança política argentina têm assimilado as mudanças da problemática climática no último quinquênio – incluída a “emergência dos emergentes” como transformação estrutural do sistema internacional?
4. Quais as razões dessa consistência - ou não - entre demandas e respostas da questão climática na Argentina?

Para responder a esse conjunto de interrogações foi escolhida uma série de elementos que a literatura sobre clima identifica na hora de analisar a postura climática (*climate standing*) dos países. Esses diversos elementos estão agrupados em duas grandes categorias.

Na primeira parte, analisa-se uma série de dados objetivos da Argentina em relação ao fenômeno da mudança climática: em primeiro lugar, o volume, trajetória e perfil de emissões de gases de efeito estufa (GEE); em segundo lugar, as vulnerabilidades locais aos efeitos da mudança climática; em terceiro, as necessidades de adaptação; e, finalmente, as opções de mitigação. A análise desses elementos permitirá fazer algumas afirmações sobre o lugar da Argentina em relação a três questões: a participação do país na origem e evolução do problema climático, o nível de exposição aos efeitos da mudança do clima e finalmente as possibilidades de ganhos e perdas na transição para uma economia de baixo carbono. Como afirma Viola (2009b), esses três elementos são decisivos na hora de considerar as respostas das sociedades aos desafios do aquecimento global.

O segundo conjunto de fatores tem a ver com a dimensão política da mudança climática na Argentina. Três elementos são analisados aqui. O primeiro diz respeito à consciência climática da sociedade e lideranças políticas do país. O segundo faz referência à política climática doméstica: a estrutura normativa e institucional e o estado das medidas adotadas para cumprir os objetivos da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC). E, finalmente, o terceiro elemento tem a ver com a política exterior argentina relativa ao clima, sua trajetória e características atuais. Uma mirada a essas faces da dimensão política das mudanças climáticas permitirá ter uma aproximação sobre o nível de assimilação que a sociedade argentina tem sobre a magnitude do problema climático e como essa consciência se expressa nas políticas públicas, tanto domésticas quanto internacionais.

Para dar resposta a cada uma das perguntas previamente referidas são privilegiadas diferentes ferramentas conceituais – sugeridas e explicitadas ao longo da dissertação. Assim, na pergunta sobre o nível de agência da Argentina sobre o destino do regime climático, o conceito de potências climáticas torna-se como essencial. No interrogante sobre a conveniência do país participar na construção de um acordo que estabeleça limites rígidos ao carbono, a estrutura conceitual da economia das mudanças climáticas é destacada, especialmente em relação aos custos da inação e da mitigação. Finalmente, para as duas últimas perguntas, as noções sobre o peso dos valores na construção das respostas sociais ao fenômeno climático aparecem como fundamentais.

A presente dissertação é dividida em duas partes e seis capítulos. A primeira parte “Mudanças climáticas e Relações Internacionais. Marco empírico e conceitual” trata das características do fenômeno e sua interação com o campo das Relações Internacionais. Assim, no capítulo I “Mudança Climática e Relações Internacionais: princípios básicos da interação”, são descritas as características centrais do processo de desestabilização do sistema climático – incluídas suas causas (1.1); são enumeradas e explicadas suas principais conseqüências físicas assim como seus efeitos sobre sistemas naturais e humanos (1.2); é realizado um diagnóstico da situação climática atual e descritas algumas possíveis respostas sugeridas pela literatura (1.3) e, finalmente, é analisado o nível de desafio que o problema climático coloca à cooperação internacional em virtude de suas características próprias (1.4). O Capítulo 2, “O desenvolvimento teórico: da teoria dos regimes a uma visão plural”, abre espaço para um debate teórico

que sugere a necessidade de adotar novas abordagens conceituais para lidar com o caráter complexo e volúvel do objeto “mudança climática”.

A segunda parte, “O caso argentino”, analisa como o país se insere na dinâmica global de clima, e está dividida em quatro capítulos. No primeiro deles “A situação climática argentina” é analisada uma série de dados sobre as características das emissões de GEE do país (3.1); sobre as vulnerabilidades da Argentina aos impactos da mudança climática (3.2); sobre as necessidades de adaptação (3.3); e, finalmente, sobre as opções de mitigação e perspectivas frente a uma transição para uma economia de baixo carbono (3.4). No capítulo 4 “(in)sensibilidade climática: percepções e políticas domésticas na Argentina.” é analisado o estado da consciência climática da sociedade e lideranças políticas argentinas junto com o rumo das políticas públicas domésticas de mitigação. Em seguida, são discutidas a trajetória e características atuais da política externa argentina de clima, no capítulo 5 intitulado “Mundo quente, política exterior congelada”. Por fim, no Capítulo 6 - “Por que Argentina é insensível ao clima?” - possíveis motivos da insignificância da política de clima no país são analisados.

PARTE I: MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. MARCO EMPÍRICO E CONCEITUAL

Capítulo 1

Mudança climática e Relações Internacionais: princípios básicos da interação

O objetivo desse capítulo é apresentar as linhas básicas de interação entre o fenômeno das mudanças climáticas e o campo das Relações Internacionais, que são um substrato essencial na hora de considerar o lugar da Argentina na arena da governança global do clima. Para atingir esse objetivo são resenhadas, em primeiro lugar, as características básicas do fenômeno em questão: definição, causas, efeitos, estado da situação e possíveis saídas (1.1). A partir daí, segue (1.2) uma reflexão sobre a mudança climática como fenômeno internacional, que ressalta a demanda que o processo faz para a cooperação internacional e destaca o crescimento da problemática na agenda das Relações Internacionais.

1.1. A mudança climática como fenômeno

Há dois grupos de fatores que nos últimos cinco anos contribuíram para diluir o ceticismo com respeito à existência do fenômeno da mudança climática global e seu caráter antrópico: a acumulação de evidências científicas e a sucessão de fenômenos climáticos extremos. Nesses anos, foi estabelecido com um alto nível de certeza que já convivemos com certas mudanças no clima que são irreversíveis (IPCC, 2007) e cuja única resposta possível é a adaptação. Como afirma Friedman (2010: 18), a mudança climática deixou de ser um problema do futuro e envolve as gerações humanas presentes. Uma enorme proporção (90%) da comunidade científica de clima e a maioria

dos principais centros de estudo concordam com a premissa de que há um processo progressivo de aquecimento global gerado principalmente pelas atividades humanas¹.

O primeiro dos elementos que têm revelado a expressiva dimensão do fenômeno é um conjunto de novas evidências científicas que operou no sentido de reduzir os níveis de incerteza sobre o processo de aquecimento global e seus efeitos sobre o sistema climático. A referência principal aqui é o IV relatório do IPCC² de 2007, porém são muitos os estudos que aportam conclusões no mesmo sentido. Aliás, desde 2007 têm crescido as contribuições científicas que sustentam o argumento de que o relatório IPCC 2007 subestima a velocidade do fenômeno, assim como a profundidade dos seus impactos (Romm, 2010). Os dados sobre a eventual subida do nível do mar, em especial, têm sido alvo de críticas, na medida em que o painel apenas considera no cálculo os efeitos do aquecimento global sobre a expansão térmica dos oceanos e não eventuais derretimentos das massas de gelo.

No plano das evidências científicas, o dado básico é que o planeta está esquentando: o relatório do IPCC (2007) afirma que a temperatura média da Terra aumentou de 13.4°C para 14°C entre 1980 e 2005 e a previsão é de que aumente em mais 2 ou 3°C se a atual trajetória de emissões for mantida (Viola, 2009). Um estudo da NASA revelado em janeiro de 2010 aponta na mesma linha. Ele afirma que a década que terminou em 2009 foi a mais quente desde que os registros começaram a ser feitos em 1880, além de mostrar um aumento na tendência da temperatura de 0,2°C por década nos últimos 30 anos (Broder, 2010). Em janeiro de 2011, a National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) confirmou que 2010 foi o ano mais quente desde que começaram as medições em 1880³ (Goldemberg, 2011).

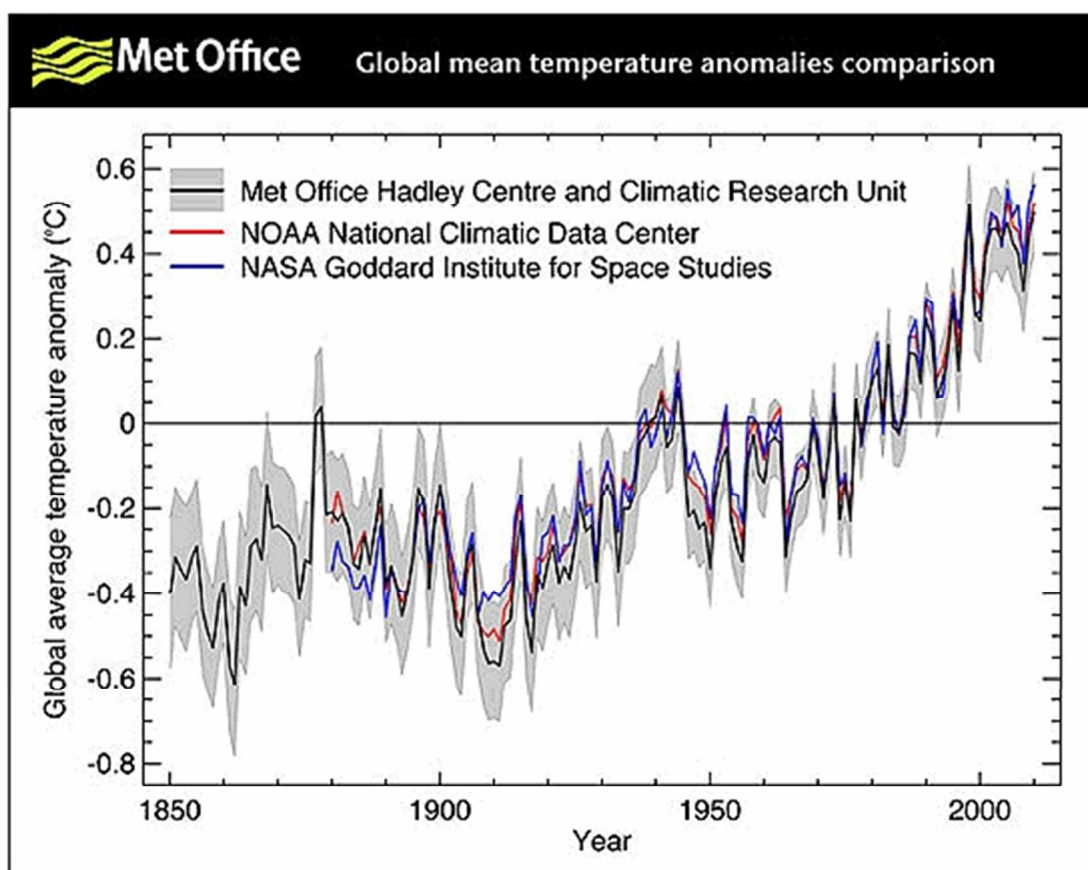
¹Em 2005 as principais academias de ciência do mundo lançaram um documento onde afirmam a existência da mudança climática (“climate change is real”, disponível em: <http://www.nationalacademies.org/onpi/06072005.pdf>) e em 2009 outro afirmando que o processo esta acontecendo mais rápido do previsto anteriormente (Disponível em: <http://www.nationalacademies.org/includes/G8+5energy-climate09.pdf>).

² O IPCC foi estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) com o objetivo de analisar as informações necessárias para abordar o problema da mudança climática.

³Fato que foi acompanhado também de eventos climáticos anômalos, como as enchentes no Paquistão e a onda de calor na Rússia.

No relatório Stern, outro pilar importante dos estudos sobre mudança climática, focando dessa vez na perspectiva econômica, afirma que a temperatura aumentou em mais de meio grau e aumentará outro meio grau nas próximas décadas somente pelo efeito da inércia do sistema climático (Stern, 2006). Além do aquecimento da superfície terrestre, existem evidências que revelam o aumento da temperatura média dos oceanos em níveis similares. O mesmo relatório do IPCC afirma que os oceanos têm absorvido mais de 80% do calor incorporado ao sistema climático (IPCC, 2007).

Gráfico 1: Anomalias de temperatura comparadas: 1850-2010.



Fonte: <http://www.metoffice.gov.uk/news/releases/archive/2011/2010-global-temperature>

Paralelamente ao processo de aumento da temperatura, outras evidências inequívocas da mudança climática são (IPCC, 2007):

- O aumento do nível do mar, que cresceu num ritmo de 1,8 mm anuais entre 1961 e 1993, passando a 3,1 mm anuais desde àquela data, gerado pela expansão térmica das águas e pelo derretimento de geleiras e calotas polares.
- Diminuição das extensões de neve e de gelo.

- Mudanças nos padrões de precipitações, com provável aumento da superfície afetada por estiagens.
- Aumento na frequência e intensidade de fenômenos climáticos extremos.
- Aumento da atividade ciclônica tropical.

Assim, o aquecimento global compromete diversos fenômenos climáticos extremamente importantes além da própria temperatura, como: os índices pluviométricos, a umidade do ar, a umidade do solo, os padrões de circulação atmosférica, as tempestades, as coberturas de neve e de gelo, as correntes oceânicas e as subidas de águas profundas para a superfície (Friedman, 2010). Por isso Friedman afirma que o processo de aquecimento global deveria ser chamado de outra forma, porque esse nome transmite a idéia de um fenômeno uniforme, gradual e possivelmente benigno. A proposta é a mudança para um nome (esquisitices globais) que reflita melhor as reais conseqüências do fenômeno: a geração de efeitos anômalos, tanto grandes (Furacão Katrina) quanto pequenos (florescimentos fora de tempo).

O segundo elemento que opera para diminuir o ceticismo sobre a existência do processo global das mudanças climáticas são os fenômenos climáticos extremos que têm reforçado a percepção de que já não estamos de frente a uma especulação teórica temporalmente distante, e sim diante de uma realidade imediata e palpável. Alguns exemplos desses episódios são: o agravamento da temporada de furacões nos Estados Unidos e no Caribe (especialmente a passagem do Furacão Katrina, em 2005) os tufões no Pacífico, as ondas de calor na Europa, o derretimento nos pólos, as enchentes catastróficas na Índia e na China e as estiagens históricas no Cone Sul da América⁴.

Juntando os dois elementos acima referidos, Friedman (2010: 108) afirma que as “luzes vermelhas” que marcaram a entrada na nova era da humanidade – a era energia/clima – foram justamente o IV Relatório do IPCC e a passagem devastadora do Katrina.

⁴ É interessante ressaltar que Patterson (1996: 32) enumera uma série de fenômenos climáticos semelhantes como fatores que levaram o problema climático a ter um momentum em 1988 – especialmente uma intensa seca nos Estados Unidos, mas também outros padrões climáticos anômalos na África, na Índia, na URSS, em Bangladesh, no Brasil, no Caribe, etc.

Em relação às causas do fenômeno, a comunidade científica também foi capaz de esclarecer a maior parte das dúvidas acerca do seu caráter antrópico. As conclusões do IV Relatório do IPCC deixam claro que as probabilidades do atual processo de aquecimento global estar fortemente influenciado pelas atividades humanas são muito altas (IPCC, 2007). Na mesma linha, um trabalho recente do instituto britânico Met Office, que revisou mais de cem trabalhos científicos sobre as mudanças climáticas, concluiu que é cada vez mais remota a possibilidade de a atividade humana não ser a principal causa do fenômeno (Jha, 2010).

1.2 Consequências variadas da mudança climática.

Estudos das mais diversas áreas da ciência têm contribuído na precisão dos efeitos das mudanças climáticas. Uma classificação básica pode distinguir entre consequências físicas, consequências sobre sistemas naturais e consequências sobre os sistemas humanos.

Consequências físicas como o aumento do nível do mar e seus níveis de acidez e temperatura; derretimento de geleiras e calotas polares, mudança no padrão de precipitações, incremento da desertificação, aumento da frequência de eventos climáticos extremos já formam parte do cenário cotidiano e só se agravarão no futuro. Com referência aos efeitos sobre os sistemas naturais, alguns dos mais afetados serão os ecossistemas ártico e antártico, os recifes de coral, os manguezais e marismas, a tundra, as florestas boreais e as regiões montanhosas. Em certas regiões secas de latitudes médias, em trópicos secos e em áreas dependentes da neve e do degelo os recursos hídricos serão afetados (IPCC, 2007). Em termos regionais, os efeitos mais sensíveis serão vistos no Ártico, na África, nas pequenas ilhas e nos grandes deltas da Ásia e da África.

Graves consequências econômicas, sociais, de segurança, humanitárias e sanitárias serão corolário das mudanças climáticas se não forem mitigadas. “Some of these socioeconomic impacts will be to the direct effect of climate on human activities, while others will be intermediated through the impact that the climate will have on ecosystems which provide economically significant services” (De la Torre et al, 2009:8). Assim, bilhões de pessoas sofrerão com a falta de água – 5 bilhões de pessoas em 2025 segundo a CNA (2009) -, de comida e de recursos para a agricultura. As populações costeiras – que representam aproximadamente a metade da humanidade

(IPCC, 1997) - estarão entre as mais afetadas pela subida do nível do mar e pelo aumento de intensidade e frequência das tormentas. Os grandes deltas do mundo – Niger, Mekong, Yangtze, Ganges, Nilo, Rin e Mississipi - são especialmente vulneráveis e concentram grandes quantidades de população.

No caso da saúde, mudanças na temperatura e padrões de precipitações provavelmente terão um impacto amplo. O principal identificado pelo IPCC (2007) é o incremento da desnutrição em nível global, seguido por crescentes taxas de mortalidade e morbidade derivadas de eventos extremos. Outras conseqüências eventuais identificadas são o crescimento de doenças cardiorrespiratórias pela degradação da qualidade do ar, impactos na saúde derivados de mudanças bruscas de temperatura e o incremento de doenças geradas em cursos de água (De a Torre et al, 2009). A ameaça de doenças tais como a malária e a cólera encontrarão um melhor ambiente para disseminar-se – dado que seus vetores verão ampliados seus espaços ótimos de temperatura e precipitação (World Watch Institute 2009; Smith, 2009).

Em termos econômicos, os custos das mudanças climáticas também atingiriam níveis muito significativos, chegando até 20% do PIB mundial se a atual trajetória de emissões for mantida (Stern, 2006). Segundo o autor, apenas o custo do agravamento das condições meteorológicas poderia alcançar entre 0,5 e 1% do PIB anual global para meados de século (Stern, 2006). Na mesma linha, um relatório da McKinsey and Company (2009) afirma que o custo global das medidas de mitigação para evitar que a temperatura média da Terra se eleve mais de 2°C será de € 200 a € 350 bilhões anuais para 2030 e os investimentos necessários (incrementais ao cenário inercial - BAU: Business As Usual) serão de € 530 bilhões por ano em 2020 e € 810 bilhões por ano em 2030. Em termos de setores econômicos, o agrícola provavelmente sofrerá os maiores impactos da mudança gradual de temperatura e precipitações (De a Torre et al, 2009). Como veremos mais adiante, essa é uma das fontes primárias da vulnerabilidade argentina frente à desestabilização do clima.

Em termos de segurança e defesa, as mudanças climáticas começam a ser consideradas como uma variável cada vez mais significativa por parte dos órgãos da área nos Estados Unidos e na Europa. Isso se dá em virtude da sua capacidade para estimular tensões sociais e políticas que eventualmente se traduzam em conflitos intra e inter-estatais e de seu potencial para pôr em risco bases, soldados e outros recursos de

defesa estratégicos em diversas regiões do mundo. (CNA, 2007; Goldemberg, 2010; Mabey, 2008; Broder 2009, Wallace, 2009).

Na dimensão humanitária, a mudança climática tem o potencial de gerar ondas de refugiados e deslocados incapazes de serem absorvidas pelos mecanismos institucionais existentes. O Relatório Stern (2006) calcula em 200 milhões a quantidade de pessoas deslocadas por motivos climáticos para o ano de 2050, enquanto que para o World Development Report de 2007, um aumento de temperatura de 3 a 4°C poderia levar o número de deslocados apenas por enchentes para 330 milhões (Mabey, 2008). No mais extremo dos casos as mudanças climáticas nos confrontam com a possibilidade do deslocamento forçado de populações de países inteiros – como Tuvalu e Maldivas - que além de representar um problema humanitário, levanta um debate normativo sobre os direitos residuais dos seus habitantes e a própria existência do Estado após seu desaparecimento físico. De todos os modos, as dimensões do impacto são difíceis de precisar dada a complexidade de fatores que governam as fontes e destinos da migração (Mabey, 2008; CNA, 2009).

Os dados anteriores ajudam a ter uma idéia aproximada da dimensão do impacto potencial de uma mudança climática descontrolada sobre a vida humana. Como afirma Stern (2006:vi):

“El cambio climático constituye una amenaza contra los elementos básicos de la vida humana en distintas partes del mundo: acceso a suministro de agua, producción de alimentos, salud, uso de las tierras y medio ambiente”.

1.3 O estado da situação climática e as possíveis saídas

Na comunidade científica existe certo nível de consenso de que para evitar as conseqüências mais catastróficas da mudança climática é necessário evitar um aumento da temperatura maior que 2°C com relação aos valores da era pré-industrial - sempre levando em conta que a temperatura já aumentou quase um grau desde aquela época. Isso implica estabilizar as concentrações de Gases de Efeito Estufa na atmosfera em níveis não maiores a 550ppm (partes por milhão). Essa concentração (estoque) está diretamente relacionada com o nível de emissões de GEE anuais produzidos globalmente (fluxo). Estabilizar esse stock de GEE na atmosfera para que seja

convergente com um aumento da temperatura menor do que 2°C implica reduzir progressivamente o fluxo anual de emissões globais.

Antes de entrar nas considerações específicas sobre essa questão é necessário ressaltar que no estado atual da ciência do clima, ainda existem incertezas sobre a natureza da relação entre fluxo e estoque de GEE, aumento de temperatura e desequilíbrio do sistema de clima, embora o avanço na mitigação das mesmas tenha sido significativo na última década. A consideração dos níveis de certeza científica é importante na medida em que representa um fator de forte influência nas respostas internacionais às questões ambientais. O buraco na camada de ozônio, por exemplo, tornou-se um problema da agenda global no momento em que se passou da especulação à certeza (Da Silva, 2009). A reação da comunidade internacional - eficiente e positiva nesse caso - esteve diretamente relacionada a certos avanços tecnológicos significativos (o desenvolvimento de substitutos para os gases que destruíam a camada de ozônio). Na questão do clima, os movimentos da área científica também jogam um papel vital – e assim tem sido desde as primeiras discussões sobre o problema até nossos dias.

Nesse sentido, De la Torre et al (2009:16) afirmam que desafiados pela mudança climática, os decisores políticos não apenas lidam com o risco - “randomness with known probabilities” – mas também com a incerteza. Nesse marco, a opção mais prudente é a precaução:

In practice, this leads to a focus on establishing targets of GHG stocks, for which the probabilities of high levels of global warming with catastrophic consequences are estimated to be relatively small. This implicitly amounts to a willingness to pay an ‘uncertainty premium’ so as to preempt those events (Ibid:6).

Martin Weitzman (2010) afirma uma coisa similar ao discutir a necessidade de incorporar a possibilidade de eventos catastróficos – unknown unknowns - ao cálculo de custos e benefícios na área climática – instrumentos que por sua vez operam como guia de política e permitiriam fixar o foco em evitar os piores cenários e não apenas as conseqüências mais passíveis (Gallagher e Ackerman, 2010).

Um problema central nessa discussão tem a ver com a complexidade dos postulados da ciência climática, que os tornam difíceis de serem compreendidos pelo público não especialista, colocando, conseqüentemente, sérios obstáculos para a comunicação dos elementos centrais da questão. Essa dificuldade se combina com outra

realidade observada nas comunidades humanas, o fato de que a evidência empírica não é garantia de persuasão: segundo o estudo de Kahan (2010) nossos filtros ideológicos tendem a interpretar as evidências empíricas para fazê-las consistentes com aquilo que já acreditamos. Friedmam (2010) faz uma referência no mesmo sentido, na medida em que relaciona a dificuldade de dar resposta à mudança climática com o fato de isso envolver não apenas mudanças radicais em nossas vidas e sociedades, senão também no sentido de entrar em colisão com crenças profundamente arraigadas (por exemplo, a fé no mercado ou na necessidade inevitável do crescimento econômico perpétuo). Em linha similar, afirma Giddens (2009) que o papel da mídia é fundamental na percepção dos riscos – dimensão essencial no problema climático - e que ela não costuma colocá-los num contexto adequado.

A dimensão científica da questão climática nos leva para a longa e antiga discussão sobre a relação entre conhecimento e poder (Pettenger, 2007). Na literatura sobre as mudanças climáticas teve especial relevância a abordagem das comunidades epistêmicas desenvolvida por Ernst Hass – que especificamente procura rastrear a influência de “a network of individuals or groups with na authoritative claim to policy-relevant knowledge within their domain of expertise” (Paterson, 1996: 135) na política internacional ambiental. Embora considerada válida para abordar certos aspectos do surgimento da questão climática como problema político, a limitação dessa abordagem conceitual tem sido ressaltada por uma série de autores (Paterson, 1996; Porter et al, 2000; Pettenger, 2007).

A crítica principal tem a ver com a concepção neutra da ciência que abraça – considerada como autônoma da política e não como um discurso sujeito a manipulação e concebido como instrumento de poder (Paterson, 1996). Nessa linha, afirma Pettenger (2007:4): “Consequently, the perceived material reality of climate change is defined in social settings by scientists and policymakers”. Dessa forma, os postulados da ciência não se transferem diretamente à esfera da política e por isso, em boa medida o que a mudança climática é “(...) and how its causes and consequences, and the planned responses to it, are constructed” (Pettenger, 2007:2) Ainda, Biernamm et al (2009:69) afirmam “the boundary research-based knowledge and decision making is not hard and fixed, but rather semi-permeable, moveable and negotiated”.

Voltando ao estado atual dos desenvolvimentos da ciência do clima, a referência principal é outra vez o IPCC. Segundo o IV relatório de 2007, para evitar as consequências mais catastróficas da mudança do clima⁵, é necessário evitar que o aumento da temperatura média da Terra ultrapasse a barreira dos 2°C com relação à era pré-industrial. Para isso seria necessário estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera em níveis não maiores a 550 ppm. Atingir essa meta implica reduzir as emissões de gases de efeito estufa de 2050 para aproximadamente um terço das do ano 2000, o que supõe um empreendimento de enorme dificuldade se for considerado que as emissões de 2007 superaram em 20% às de 2000 (Viola, 2009).

Outros estudos apresentam cenários parecidos. O relatório Stern afirma que a concentração de GEE na atmosfera se encontra atualmente em 430 ppm (eram 280 ppm na era pré-industrial) e se continuar a presente trajetória de emissões (cenário BAU) poderia atingir as 550 ppm no ano 2035, fato que gera uma probabilidade de 77 a 99% de produzir um aumento de temperatura maior do que 2°C (Stern, 2006). O mesmo autor (Stern, 2008) propõe uma série de metas para evitar esse cenário: as emissões globais devem cair pelos menos 50% para 2050 em relação aos níveis de 1990. Para estabilizar as emissões – que crescem 2 ppm por ano - em valores próximos ao nível crítico de 500 ppm de dióxido de carbono equivalente (CO₂e), a média global de emissões *per capita* deveria cair para 2T CO₂e em 2050 do nível atual de 7T. (Stern, 2008). O relatório de McKinsey, afirma que a produtividade do CO₂ deve quadruplicar entre 2005 e 2020 para manter o limite de dois graus de temperatura (McKinsey and Company, 2009).

Cabe esclarecer que as propostas anteriores não partem do cenário mais negativo, outros estudos asseguram que sequer esse nível de concentração de GEE na atmosfera e o aumento da temperatura que acarreta são suficientes para evitar a catástrofe. Um relatório do Watch World Institute afirma inclusive que um aumento de

⁵ De la Torre et al (2009) apresenta duas abordagens diferentes para definição de “mudança climática perigosa”. Uma é concentrar-se em reduzir a possibilidade de alcançar “tipping points” biológicos e geológicos, que se produzem quando um sistema vai abrupta e irreversivelmente de um estado para outro com vastas consequências sistêmicas: exemplos são o desaparecimento da Amazônia ou o derretimento das capas de gelo na Groenlândia e na Antártida. A outra abordagem considera as consequências socioeconômicas da mudança climática. Assim, níveis perigosos são alcançados quando certo patamar crítico de bem-estar humano é ultrapassado. Exemplos podem ser uma catastrófica escassez de água e de alimentos, enchentes costeiras massivas ou a expansão desmedida de doenças perigosas (De la Torre et al, 2009: 16).

2°C da temperatura média coloca um risco inaceitável para os sistemas humanos e naturais e propõe procurar uma meta de 1°C de aumento, o que implica, claramente, num nível maior de esforço de mitigação (World Watch Institute, 2009).

No caminho para a estabilização do sistema climático o fator temporal joga um papel fundamental: a janela de oportunidade para uma ação efetiva contra a mudança climática não é muito ampla, está entre 5 e 10 anos (McKinsey and Company, 2009). Se as reduções globais começarem em 2020 e não em 2010, seria um enorme desafio estabilizar a concentração de GEE inclusive em 550 ppm, mesmo considerando as medidas mais onerosas de mitigação. Se a ação efetiva tivesse começado em 2010, o limite de concentração máximo estaria próximo a 480ppm, de maneira que “one could conclude that each year of delay or inaction leads to a 5ppm higher expected pick GHG concentration level” (McKinsey and Company 2009:48). O relatório IV do IPCC afirma que quanto mais tarde a humanidade iniciar a redução de emissões, mais estreitas serão as oportunidades de alcançar níveis de estabilização mais baixos. Nesse ínterim, também aumenta o risco de ocorrência dos impactos mais graves da mudança climática.

Paralelamente, a demora na ação aumenta também o risco de perpetuar infraestruturas e opções de desenvolvimento intensivas em carbono (o que leva a aumentos nos custos de mitigação), e aumenta as necessidades e custos de adaptação (IPCC 2007, Mc Kinsey and Company, 2009). De todos os modos, é importante ressaltar que o maior dos riscos repousa na situação em que o sistema climático atinge um ponto em que as mudanças iniciam um processo de retroalimentação, tornando-se essencialmente irreversíveis (World Watch Institute, 2009)⁶. Nesta mesma linha, afirma Friedmam (2010:43) que se a humanidade espera um “Pearl Harbour” climático – simbolizando um evento de extrema gravidade que incline as ações a favor de uma solução ao problema – já será tarde demais. A entrada num cenário desse tipo implicaria de fato o desaparecimento de um dos fatores básicos para o desenvolvimento da civilização humana: a estabilidade do sistema climático.

A resposta ao problema climático se articula em duas dimensões profundamente imbricadas. A mitigação e a adaptação. O IPCC define adaptação como “Iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos

⁶ Mabey (2008:22) divide os impactos extremos da mudança climática em três categorias: eventos de alto impacto reversível, impactos irreversíveis e mudança climática descontrolada.

ante los efectos reales o esperados de un cambio climático” (IPCC, 2007:76) e a mitigação como “la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a potenciar los sumideros” (Ibid:84).

As evidências científicas tendem a convergir na conclusão de que as medidas de adaptação não são suficientes para lidar eficazmente com as mudanças climáticas, dada a magnitude dos seus efeitos. Recorrendo novamente ao relatório IV do IPCC: “A largo plazo, un cambio climático sin medidas de mitigación superaría probablemente la capacidad de adaptación de los sistemas naturales, gestionados y humanos” (IPCC, 2007:20). É nesse ponto que o conceito de segurança climática torna-se relevante, dado que se refere à necessidade de manter a estabilidade relativa do clima global e implica numa clara opção de parte da humanidade por medidas de mitigação do aquecimento global em detrimento das de adaptação (Viola, 2009). A mitigação como resposta ao problema climático apresenta um enorme desafio, na medida em que exige uma transformação profunda nos padrões de comportamento da maioria das sociedades contemporâneas. A proposta de saída mais consensual é a transição para uma economia pouco intensiva no uso de carbono, que progressivamente abandone o modelo de desenvolvimento vigente desde o início da Revolução Industrial – baseado no uso de combustíveis fósseis e responsável pela emissão da maioria dos GEE antrópicos. Vejamos alguns exemplos desse tipo de proposta.

Edenhofer e Stern (2009) consideram a transição para uma economia de baixo carbono possível e convergente com as necessidades do sistema de clima se for baseada em padrões elevados de eficiência energética e na incorporação de tecnologias limpas. Nesse sentido, por meio do incremento da eficiência energética, das melhorias na infraestrutura física, do estímulo a mercados de tecnologia limpa, do incentivo à pesquisa e desenvolvimento a nível internacional e de facilidades para o investimento é possível o crescimento sustentável com baixa intensidade de carbono. Ainda, Stern considera essa transição pouco custosa em termos econômicos se for considerado um horizonte de longo prazo (Stern, 2009).

No reconhecido Relatório de 2006 o autor enumera três elementos essenciais para uma política correta de redução de emissões (Stern, 2006). O primeiro é o estabelecimento de um preço para o carbono, que seja apropriado, confiável e durável. A fixação desse preço significa que aqueles que produzem GEE pagam o custo de

desestabilizar o sistema climático e estimula as empresas e indivíduos a abandonarem o consumo de bens e serviços intensivos em carbono e a investir em alternativas limpas. Stern enumera três instrumentos possíveis para atribuir um preço apropriado ao carbono: impostos, comércio de emissões e regulamentações. Segundo o economista, a seleção de cada instrumento dependerá das circunstâncias nacionais de cada país, das características dos setores específicos e da interação da política climática com outras políticas. O segundo elemento de uma adequada política de mitigação é o apoio ao desenvolvimento de tecnologias eficientes e não intensivas em carbono em todas as etapas do processo, desde a pesquisa até a aplicação.

O papel do Estado aqui é significativo, tanto na colaboração com a iniciativa privada, quanto na atuação direta em áreas de grandes benefícios sociais, mas com baixos retornos para as empresas. Finalmente, o terceiro elemento é a eliminação de barreiras a mudanças comportamentais, como a carência de informação segura, os custos das transações e a inércia comportamental e organizativa. Mudanças em regulamentações – como a inclusão de normas mínimas para edifícios-, políticas informativas e de educação e medidas de financiamento são alguns exemplos de cursos de ação possíveis.

Já Viola (2009) enumera os vetores principais para a transição para uma economia de baixo carbono: acelerar o ritmo da eficiência energética, aumentar a proporção de energias não fósseis renováveis e nucleares na matriz energética mundial, usar carros híbridos e transporte coletivo, parar o desmatamento e reflorestar, utilizar técnicas agropecuárias virtuosas e reduzir o consumo de carne de vaca nos países de maior renda, usar eficientemente a água, acelerar o desenvolvimento de tecnologias de captura e seqüestro de carbono fóssil e diminuir reuniões presenciais e o tráfico aéreo. Em linha similar, um estudo de McKinsey identifica quatro categorias maiores de oportunidades de mitigação compatíveis com a meta de 2°C de aumento de temperatura: eficiência energética, fontes de energia de baixo carbono, carbono terrestre (florestamento e agricultura) e mudanças no comportamento (reduzir viagens privadas e de negócios, mudar para transporte ferroviário, redução do consumo de carne, etc.) (McKinsey and Company, 2009).

Pacala e Socolow (2004) afirmam que a humanidade já possui o *know how* científico, tecnológico e industrial para resolver o problema do carbono e do clima dos

próximos 50 anos. Assim, enumeram um portfólio de quinze elementos (wedge) para estabilizar a concentração de GEE na atmosfera: veículos eficientes, redução do uso de veículos, edifícios eficientes, usinas de carvão eficientes, substituição de carvão por gás em usinas, seqüestro e captura de carbono (CCS) em usinas a carvão, captura de carbono em plantas de hidrogênio, captura de carbono em plantas de combustíveis sintéticos em base a carvão (synfuels), energia nuclear, energia eólica, energia fotovoltaica, célula de hidrogênio, biocombustíveis, reduzir desmatamento e incentivar reflorestamento, e semeadura direta. Segundo os autores, embora nenhuma das medidas consideradas individualmente seja candidata para resolver o problema, sua utilização conjunta pode garantir resultados, na medida em que a contribuição de cada uma delas para a redução de emissões tem sido testada na prática.

O Relatório de Mckinsey and Company (2009) considera três categorias de oportunidades de redução de emissões que em 2030 poderiam levar à produção anual de GEE para um nível 35% menor do que o do ano 1990 - uma queda de aproximadamente 38 bilhões de T CO₂e para esse ano em relação ao cenário BAU. As categorias são as seguintes: eficiência energética (potencial de redução de 14 bilhões de T para 2030), oferta de energia de baixo carbono (potencial de redução de 12 bilhões de T para 2030), e seqüestro de carbono na terra: agricultura e reflorestamento (potencial de redução de 12 bilhões de T para 2030). O relatório ainda acrescenta que com uma série de mudanças de comportamento – reduzindo viagens, aceitando maiores temperaturas, reduzindo o consumo de carne, etc. – poderia ser aprofundada a redução em 3.5-5 bilhões de T para 2030. No entanto, a diminuição projetada é possível apenas se essas opções são aproveitadas em seu máximo potencial econômico e sua implementação é bem sucedida globalmente.

Os autores destacam de igual modo a importância de evitar investimentos em infraestruturas intensivas em carbono, na medida em que atualmente aproximadamente $\frac{3}{4}$ das emissões de GEE está relacionada com esse setor – que inclui edifícios, transporte, energia e setores industriais. O centro da questão é que a infraestrutura tende a perdurar no tempo, de forma que a atual capacidade só será totalmente substituída nos próximos 50 anos – colocando, como corolário, obstáculos significativos para a transição para uma economia de baixo carbono.

Finalmente, o trabalho também ressalta quatro áreas de política importantes para reduzir emissões no menor custo possível: regulação para moderar imperfeições do mercado que atrapalham o avanço da eficiência energética (normas técnicas e padrões); estabelecimento de incentivos de longo prazo que estimulem o desenvolvimento e implementação de tecnologias de baixo carbono (preços ou impostos ao CO₂); provisão de incentivos e apoio para reduzir o custo de tecnologias promissoras; garantir que o potencial de seqüestro do reflorestamento e da agricultura seja efetivamente atingido, relacionando-o com a agenda de desenvolvimento.

Na consideração dos autores citados anteriormente, aparece como central a questão energética. Esse fato não é um acaso, dado que boa parte da literatura sobre clima dá especial atenção à natureza próxima da relação entre energia e clima. Para ter uma idéia sobre as dimensões do assunto vale a pena conferir alguns dados do setor que responde por aproximadamente dois terços das emissões anuais globais de GEE (Stern, 2006; IPCC, 2007). O consumo de energia atual global está em aproximadamente 15TW, e deve dobrar em 2050. Segundo um relatório da United Nations Environment Programme (UNEP, 2010b), em 2009 25% da eletricidade global foi gerada por fontes renováveis (1.230GW de 4.800GW) e representa 18% da produção global de energia. Nos Estados Unidos e na União Européia em 2009 mais da metade da nova energia somada foi renovável. Em termos globais se agregaram no mesmo ano 80GW desse tipo de energia, sendo a China o líder com quase a metade (37GW), superando os EUA como principal investidor mundial em energia limpa.

A consideração da questão energética e sua interação com o clima se articula ao redor de duas dimensões, a primeira é a necessidade de melhorar a eficiência do seu uso⁷ – e a segunda é a necessidade de gerar energias alternativas aos combustíveis fósseis que sejam “limpas” em termos de emissão de GEE.

O IPCC em seu relatório de 2007 destaca o peso da equação energética na mitigação da mudança climática e enfatiza a sinergia entre as medidas de eficiência energética, as energias renováveis, a mudança climática e outras áreas de atividade,

⁷ Segundo o relatório do World Economic Outlook 2006 de IEA (International Energy Agency) a eficiência energética pode representar até a metade da redução de emissões de energia nos próximos 20-40 anos (De la Torre et al, 2009).

porque costumam ser economicamente benéficas, melhoram a segurança energética e diminuem a emissão de poluentes (IPCC, 2007). O relatório ainda afirma que:

“Todos los escenarios de estabilización evaluados coinciden en que entre el 60 y el 80% de las reducciones a lo largo de este siglo provendrían del suministro y utilización de energía y de los procesos industriales” (IPCC, 2007: 68).

Giddens (2009) também faz especial referência à relação entre energia (segurança energética) e mudança climática, afirmando que sua profunda imbricação não é sempre reconhecida. Na visão do autor, a procura de convergência nas políticas que lidam com ambas as dimensões é fundamental para alcançar o objetivo da mitigação do processo de desestabilização do clima. O relatório Stern igualmente afirma que é possível articular os dois objetivos (Stern, 2006), fazendo ênfase na eficiência, na diversificação de fontes e no seqüestro e captura de carbono.

Thomas Friedman (2010) é outro exemplo dessa linha de argumentação. Segundo esse autor, a chave para a resolução de uma série de problemas globais - entre eles a mudança climática - reside numa revolução das tecnologias de energia limpa:

“Com elétrons abundantes, baratos, limpos e confiáveis seremos capazes de aumentar enormemente a oferta de energia e recursos naturais e por fim às limitações da demanda, minar as ditaduras do petróleo, diminuir a mudança climática, reduzir fortemente a perda de biodiversidade e eliminar a pobreza energética” (Friedman, 2010: 269).

Fazendo uma analogia com as tecnologias da informação, Friedman afirma ainda que a economia que liderar essa revolução verde será mais próspera e segura. Assim, a dinâmica do clima e sua relação com a equação energética envolvem também um componente de potencial mudança na estrutura de poder internacional. O “Sistema de Energia Limpa”, continua Friedman (Ibid:287), é formado por cinco partes interligadas: elétrons limpos, eficiência energética, planificação familiar em todo o planeta, adoção da ética da conservação e preparo para a adaptação às novas condições do clima. O *Hartwell Paper* (Prins et al, 2010) também ressalta a necessidade de decarbonizar a oferta de energia quando discute as novas linhas da política climática após o crash de 2009 – expressado nos exíguos resultados da COP de Copenhague e a polêmica sobre a validade dos dados incluídos no Relatório IV do IPCC. Para a mitigação do problema climático, a inovação em novas tecnologias energéticas é fundamental.

Nessa discussão, no entanto, é importante apontar que, como diz Stern (2006) a transição para uma economia de baixo carbono deverá ser feita num cenário caracterizado pelo fornecimento abundante de combustíveis fósseis. A existência de vastas reservas de extração rentável – que são mais do que suficientes para levar a concentração de GEE na atmosfera a 750ppm – aparece como um obstáculo relevante à decarbonização da matriz energética global.

Ao lado da energia, a produção de alimentos é outro dos desafios básicos que enfrenta a transição para uma econômica de baixo carbono. Segundo dados da FAO (Food and Agriculture Organization), em 2050 a produção de alimentos deverá incrementar-se em 70% para suprir as necessidades das esperadas nove bilhões de pessoas. Esse aumento da produção envolve uma enorme pressão sobre os recursos naturais (solo e água) e as potencialmente significativas emissões de GEE. A saída proposta é tentar desacoplar a produção de alimentos do crescimento econômico - por exemplo, o UNEP propõe mudanças para uma dieta mais vegetariana (UNEP, 2010).

Nesse sentido, um dos pontos fundamentais para decarbonizar o mundo é “desacoplar” o crescimento econômico do crescimento do consumo de energia e do crescimento da produção agropecuária. Porque se os dois setores continuarem a se expandir nas proporções atuais, o crescimento se tornará insustentável. Mason (2010) chega inclusive a defender a necessidade de uma economia de não-carbono (*no-carbon economy*), um cenário onde as únicas emissões possíveis em 2050 são geradas pela produção de alimentos para suprir as exigências da população. Para manter a estabilidade do sistema climático, as emissões dos outros setores importantes – transporte, indústria, energia – deve ser próxima de zero nessa altura do século.

Há, de todos os modos, outras visões sobre como cuidar da segurança climática estimuladas pelos níveis de incerteza que a ciência do clima encerra. Tim Jackson (2009), por exemplo, considera as propostas anteriores como incompatíveis com um modelo sustentável em termos climáticos. Segundo esse autor, o atual modelo de organização econômica baseado no crescimento é incapaz de gerar respostas para estabilizar o sistema climático, dado que o ritmo de incorporação de tecnologias limpas é insuficiente para evitar as conseqüências mais catastróficas do processo. O caminho proposto é a adoção de um novo modelo de prosperidade não baseado no crescimento contínuo e que envolva uma série de mudanças profundas no modelo de comportamento

social. Finalmente, existem visões (Greenway, 2009) que afirmam que é impossível recortar as emissões de GEE num nível suficiente para evitar consequências perigosas do aquecimento global, dado que a estrutura produtiva mundial, especialmente dos países emergentes, não o permite. A transição para uma economia de baixa intensidade de carbono não é possível de se alcançar numa velocidade convergente com a estabilidade do sistema climático.

Uma corrente de crescente presença nos debates sobre clima insiste na necessidade de considerar a alternativa da geo-engenharia frente à dificuldade de adotar medidas profundas de mitigação e em vista os recentes fracassos dos esforços cooperativos no nível internacional. Nesse sentido, afirmam Blackstock e Long (2010) que alguns especialistas estão se perguntando se a alteração em longa escala do sistema climático pode limitar os impactos da mudança do clima. Segundo os autores, existem duas categorias diferentes de planos de geo-engenharia: a remoção de dióxido de carbono - como a captura de ar ou a fertilização dos oceanos - e a gestão da radiação solar - como aerossóis estratosféricos ou *cloud brightening* que procuram refletir parte da radiação solar fora da terra. A vantagem dessa última opção é que ela pode gerar efeitos imediatos sobre o balanço radiativo da atmosfera, enquanto o primeiro leva tempo para manifestar seus impactos.

No entanto, esse tipo de alternativa não deixa de apresentar sérios desafios para a governança global. Em especial, o problema com a gestão da radiação solar é que justamente suas rápidas consequências, sua implementação simples, e seu baixo custo, tornam a aplicação unilateral desse tipo de medidas uma possibilidade real de grande risco potencial. Ademais, dada a complexidade e variabilidade do sistema climático resulta significativamente difícil atribuir impactos a uma medida em particular. Assim, a proliferação de ações desse tipo – incertas e potencialmente perigosas - sem o controle da comunidade internacional, pode se tornar uma significativa fonte de conflito entre estados.

Em suma, e ainda considerando o peso das incertezas e as diferenças de abordagens e propostas, fica bastante claro que conceber um cenário de emissões compatível com a estabilidade do sistema de clima no médio prazo implica incorporar uma série de mudanças profundas nas atividades humanas, especialmente as relacionadas à área econômica. Como afirma o Relatório de World Watch Institute

(2009:112): “The global economy fundamentally drives climate change, and economic strategies will need to be revised if the climate is ever to be stabilized”.

A maior parte da literatura reconhece que a necessidade de mudanças no comportamento da humanidade é enorme. Giddens (2009), por exemplo, afirma que é imprescindível uma transformação profunda no papel do Estado (ensuring state) e da relação entre estado, mercados e sociedade; além de mudanças no estilo de vida. Mabey (2008:16) afirma que “without a fundamental change in the way we generate wealth, even the most basic aspirations of a growing global population will not be met”. Friedman defende que as exigências da sustentabilidade, em especial as relativas à mudança climática são

Um enorme desafio sistêmico que afeta todas as pessoas em todos os países, pois requer uma mudança radical em cada aspecto de nossas vidas. E também questiona muitas crenças fundamentais sobre desenvolvimento e economia de mercado, ameaçando interesses muito poderosos (Friedman, 2010:43).

Nesse sentido é possível falar de uma tríplice globalidade do fenômeno da mudança climática. É global em suas conseqüências - provavelmente o único problema ambiental que atinge todos os rincões do planeta - embora com efeitos heterogêneos. É global em termos das respostas que exige – estabilizar as concentrações de GEEs para evitar uma mudança climática catastrófica demanda o esforço de grande parte da humanidade. E é global na medida em que suas conseqüências e soluções relacionam-se com quase todas as esferas imagináveis da interação humana.

1.4. A mudança climática como fenômeno internacional

Até o momento, a passagem pela questão da mudança climática como problema global nos levou a afirmar premissas sobre sua existência, seu caráter antrópico, suas conseqüências e, finalmente, sobre a transição para uma economia de baixo carbono como resposta privilegiada. Agora é momento de entrar na consideração do fenômeno em sua interação com o campo das Relações Internacionais. Ressaltamos duas questões nesse âmbito: as demandas exigentes que a estabilização do clima faz à cooperação internacional e a migração do fenômeno para o centro da agenda internacional nos últimos cinco anos.

1.4.1 A cooperação necessária e suas opções

Nesse segmento afirma-se a necessidade de uma resposta cooperativa no nível internacional como única saída eficaz, eficiente e equitativa ao problema climático. Essa demanda baseia-se nas características específicas do fenômeno – o que definimos aqui como tríplice globalidade. O pressuposto teórico que sustenta essa afirmação é que a consideração clássica da política internacional como exclusivamente inter-estatal e baseada em princípios rígidos de soberania e auto-interesse são insuficientes para dar resposta ao problema climático: “National self-interest is simple not enough”. (Adger et al, 2006: viii). Uma vez afirmado o argumento sobre o caráter imprescindível de uma resposta administrada pelos atores envolvidos, são resenhadas algumas propostas concretas de cooperação.

A atmosfera como bem público global refere-se ao fato de que sua utilização por um ator não exclui a possibilidade de utilização por outro ator, no entanto, na medida em que a atmosfera tem uma capacidade limitada de absorver GEE “cada unidade de recurso utilizada por determinado ator torna-se automaticamente indisponível para outro” (Viola, 2009:12). Essa característica da atmosfera como bem público, impõe uma solução administrada. Stern também utiliza uma ótica similar, ao afirmar que:

La mitigación del cambio climático plantea el problema clásico de la provisión de un bien público mundial y comparte características clave con otros retos ambientales que requieren la gestión internacional de recursos comunes para evitar posibles parásitos (Stern, 2006 Pág. xxvi).

Assim, a questão climática reedita a problemática da tragédia dos comuns: “where the lack of world government means that those resources on which all countries depend but none can control get overused” (Patterson, 1996:2).

Essa necessidade de uma solução administrada imposta pelas próprias características do bem público “atmosfera” levanta o problema da distribuição de custos entre os membros do grupo para satisfazer o interesse individual, na medida em que cada membro procura obter o máximo de benefícios com o mínimo de custos (Viola, 2009). E, nesse ponto, para evitar uma tragédia causada pela exploração da atmosfera, é necessário encontrar uma equação equilibrada entre as emissões e suas conseqüências. Atingir o ponto de equilíbrio, no entanto, é particularmente difícil dada a desigual distribuição dos custos das conseqüências da mudança climática (Goulder e Pizer,

2006). Enquanto algumas sociedades enfrentam até o risco do desaparecimento, outros podem ter certos benefícios, pelo menos no curto prazo.

A saída para evitar uma situação extrema oferece duas possibilidades: a restrição voluntária ou o estabelecimento de algum tipo de regime regulador. Segundo Viola (2009), o primeiro é inviável e o segundo possível só na medida em que logre articular os principais interesses dos países envolvidos. A saída para a tragédia climática repousa então na implementação de um acordo global de clima baseado numa difícil combinação de três critérios simultaneamente complementares e contraditórios: a noção de responsabilidades históricas dos países na criação do problema, a vulnerabilidade diferencial dos países aos efeitos da mudança climática e a realidade do sistema internacional - caracterizado por uma combinação também contraditória: a realidade desigual do poder dos Estados e a realidade de um Direito Internacional cada vez mais orientado à equidade (Viola, 2009). As múltiplas clivagens e alinhamentos de países que são observados nas negociações internacionais sobre clima são uma ilustração do alto nível de complexidade que o tema envolve: países desenvolvidos vs. emergentes e pobres, economias de alta e média intensidade de CO₂, países mais vulneráveis e menos vulneráveis, países com opiniões públicas mais responsáveis e menos responsáveis, países exportadores de petróleo e o resto do mundo.

Algumas linhas similares com a reflexão anterior são observadas nas considerações feitas por Keohane e Raustiala (2008) em torno do esforço cooperativo que a questão climática envolve. Um regime global de clima enfrenta - segundo esses autores - dois principais problemas:

- As dificuldades inerentes à provisão de bens públicos globais.
- A pouco promissora estrutura de incentivos do problema da mudança climática: na medida em que os custos do fenômeno serão pagos fundamentalmente pelos países pobres, enquanto os países ricos são os que devem pagar o custo da redução de emissões.

Qualquer acordo deve dar uma resposta satisfatória em três âmbitos se pretende ter sucesso:

- Participação: quantidade necessária mínima de atores para ser efetivo.
- Efetividade: para evitar concentrações perigosas de GEE na atmosfera.
- Cumprimento: das normas que eventualmente se estabeleçam.

Para atingir esses objetivos a opção instrumental é por mecanismos de mercado (descartadas outras opções que não fornecem os adequados incentivos, como os impostos ao carbono). A proposta é um sistema de “*Caps and Trade*” baseado na responsabilidade do comprador. Um esquema em que os países desenvolvidos (compradores líquidos de permissões de emissão) cumprem com as metas de emissão pressionados por seus públicos domésticos sensíveis à problemática do clima e onde os países em desenvolvimento (vendedores líquidos de permissões e pouco comprometidos com o clima) o fazem porque lhes gera benefícios econômicos. Tal mecanismo tem a vantagem tanto de não depender de uma organização internacional para funcionar - algo que, segundo os autores, a própria natureza anárquica do sistema internacional, de todos os modos, descarta (a possibilidade de impor regras internacionais aos Estados poderosos). Pelo contrário, uma vez criado e enquanto existam certas garantias para seu funcionamento, o mecanismo se auto-regula (Keohane e Raustiala, 2008).

Nicholas Stern (2008) apresenta uma visão otimista sobre as possibilidades de um acordo global sobre mudança climática baseado também em mecanismos de mercado. Ele deve respeitar três princípios básicos para lograr o objetivo desejado:

- Eficácia: deve ser capaz de estabilizar as emissões.
- Eficiência: essa mitigação deve ser feita com o menor custo possível.
- Equidade: o acordo deve respeitar o princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas.

Em relação ao seu conteúdo, o acordo deve possuir:

- Um regime global de Cap-and-trade (que incorpore os países em desenvolvimento)
- Metas progressivamente mais duras
- Um marco para o desenvolvimento e implementação de tecnologias de baixo-carbono

Na visão do autor, a comunidade internacional deve apontar para a construção de um mercado internacional de carbono como mecanismo principal para alcançar a redução de emissões necessária. Um preço de carbono apropriado, crível e estável é a variável chave da economia internacional da mudança climática, já que incentiva reduções de emissão, inovação de tecnologia e a participação do mundo em desenvolvimento em metas de mitigação por meio do crédito. No entanto, para o desenvolvimento desse tipo de mercado, deve existir um marco adequado de políticas

globais assentado numa sólida estrutura institucional. No final, a mensagem fundamental do trabalho é que uma ação internacional urgente contra a mudança climática é tanto necessária quanto possível (existem as tecnologias e os mecanismos políticos) nas atuais circunstâncias. Os custos de ação são acessíveis e consistentes com o desenvolvimento sustentável.

Dada a complexidade que a cooperação supõe no plano da mitigação e a urgência de tomar medidas que tendam a estabilizar o sistema de clima, não são poucos os autores que percebem ou defendem uma mudança no processo de criação de um sistema de governança global para o clima. Segundo Viola, a negociação se desloca do plano multilateral para o plurilateral (Viola, 2009). Assim, o âmbito universal predileto que até o momento tinha sustentado o regime internacional de clima, a ONU, perde efetividade e relevância, abrindo espaço para outras instâncias mais restritas, como o G20. Na opinião desse autor, boa parte das perspectivas de um novo acordo global sobre clima depende da dinâmica interna dos principais atores (potências climáticas), ou mais especificamente:

A questão central do tabuleiro internacional reside na capacidade da tríade EUA-UE-Japão para assumir metas ambiciosas de redução de emissões para o ano 2020 e persuadir aos outros grandes emissores - China, Brasil, Índia, Rússia e Indonésia - a aceitar o estabelecimento de picos de emissão e anos de estabilização diferenciados (Viola, 2010:9).

Kehoane e Raustiala (2008:7) parecem apontar no mesmo sentido ao considerar que, embora a universalidade seja o mais desejável para lograr um bem sucedido acordo de clima, ele bem poderia começar como um clube de grandes emissores: “insisting on universality from the start is likely to be self-defeating”. Friedmam (2010) também levanta dúvidas sobre a possibilidade de alcançar acordos globais sobre o clima, da espécie do Protocolo Kyoto, tanto em sua fase de negociação como na de implementação. Giddens também parece inclinar-se na direção do “minilateralismo” (usando um conceito de Bertrand Badie). Na medida em que a maior proporção de GEE é produzida por um limitado número de países, e dado que poucos Estados têm a capacidade real para gerar uma inovação tecnológica relevante, uma abordagem baseada em acordos ou associações entre nações individuais pode fazer mais sentido que a perspectiva tradicional universal de Kyoto e Bali (Giddens, 2009). Segundo esse autor, o esquema da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança climática é menos um acordo global do que um “set” de diferentes posturas regionais. Assim,

“Multilateralism does not have to be the whole international community acting in concert (...). Yet there is no reason why coalitions of the willing shouldn't be formed to pursue activities approved or condoned by most of the world community, but where a small proportion of states need to be in the vanguard” (Giddens, 2010:226) .

Finalmente, Stern parece inclinar-se por uma solução intermediária, na que, tanto as atuais instituições universais existentes como a CQNUMC, quanto outras instâncias mais restritas como o G8 ou o G20, jogam um papel fundamental na hora de costurar e logo brindar uma sólida estrutura institucional a um eventual acordo global sobre clima (Stern, 2008).

De todos os modos, e embora não estejam claros quais serão os mecanismos preferidos de cooperação, nem quais os instrumentos concretos para garantir a segurança climática, fica claro que um entendimento global é necessário e esse é o marco de referência para um estudo sobre o papel da Argentina na política internacional da mudança climática.

1.4.2 O crescimento da consciência climática global

Esse apartado faz referência ao crescimento da problemática da mudança climática na agenda das relações internacionais no último quinquênio, expressando uma evolução positiva da consciência global sobre a dimensão da ameaça. Como afirmam Goulder and Pizer (2006:1):

In recent years we have witnessed the gradual emergence of a range of international and domestic climate change policies, including emission trading programs emission taxes, performance standards, and technology promoting programs.

Algumas das evidências desse processo são, entre outras, a reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2007 para debater pela primeira vez o tema, a formação do Foro das 16 maiores economias mundiais para facilitar um acordo prévio às negociações no âmbito da ONU, o Prêmio Nobel da Paz outorgado ao IPCC e a ao ex Vice-Presidente do Estados Unidos, Al Gore, e a participação massiva dos líderes mundiais na Cúpula de Copenhague (COP 15) e a intensa cobertura midiática dada ao evento.

O crescimento da importância dessa problemática também se expressa na inclusão do tópico nas agendas políticas internas de uma grande variedade de países e sua tradução em medidas específicas de combate à mudança climática anunciadas e

executadas nos últimos anos. A incorporação de medidas verdes nos pacotes de estímulo fiscal adotados por vários países como resposta à crise financeira que estourou no fim do ano 2008 é um argumento forte nesse sentido (Edenhofer e Stern, 2009). De igual modo, o clima torna-se progressivamente um vetor de disputa eleitoral em muitas democracias (Accountability, 2009). Por outro lado, o compromisso com medidas de mitigação deixou de ser uma preocupação exclusiva dos países desenvolvidos e tem influenciado progressivamente nas decisões governamentais de países emergentes como China, Brasil ou México.

A passagem da questão climática ao centro da agenda global está diretamente relacionada à transcendência do fenômeno dos limites clássicos dos problemas ambientais internacionais, tipicamente limitados em seu escopo. Na medida em que a mudança climática traz conseqüências profundas em duas áreas que são tradicionalmente centrais das relações internacionais – a economia e a defesa - o tópico abandona a periferia e entra no núcleo das preocupações da comunidade internacional.

Seguindo a Viola (2009) e Giddens (2009), enumeramos dois conjuntos de fatores que tem influenciado significativamente no caminho do clima para o centro do sistema: em primeiro lugar o crescimento das evidências sobre a dimensão do problema, que apontam sistematicamente no sentido de uma subestimação da situação por parte dos modelos anteriores (o diagnóstico é mais grave e o tempo para uma resposta efetiva é menor do que o considerado previamente). Como vimos anteriormente, diversos estudos das mais diversas áreas do conhecimento têm contribuído para precisar os efeitos da mudança climática sobre os sistemas naturais e as sociedades humanas. O segundo conjunto de elementos que tem condicionado a presença do tema na agenda internacional é uma série de fenômenos climáticos extremos que atingiram diversas áreas do planeta (já mencionados anteriormente, compreendem desde o Furacão Katrina de 2005 até as secas históricas produzidas em América do Sul nos últimos anos).

O trânsito da problemática da mudança climática para o centro da agenda das relações internacionais não deve ocultar o fato de que desde pelo menos três décadas a comunidade internacional tem feito esforços para abordar o problema do aquecimento global. As expressões mais concretas desse esforço foram a negociação e assinatura da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança climática e o Protocolo de Kyoto. No entanto, esses pilares básicos da arquitetura internacional do clima não

tiveram sucesso na hora de segurar seu principal objetivo: “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”⁸. Como foi mencionado anteriormente, as emissões de GEE cresceram a um ritmo de 3% anual nesta década (e com a perspectiva de manter uma pauta alta de crescimento na medida em que grandes países emergentes se incorporam ao processo de desenvolvimento).

A referida expansão da consciência global sobre o problema e suas expressões concretas no âmbito da política abre a possibilidade para uma intensificação da resposta cooperativa. A grande interrogação continua sendo se a velocidade dessa resposta é suficiente para satisfazer as exigências do sistema climático. A experiência da COP 15 de Copenhague e da COP 16 de Cancun aponta para a uma resposta negativa.

1.5 Conclusões

O objetivo desse capítulo foi apresentar as características básicas da área de interação entre o processo de mudanças climáticas e o campo das relações internacionais, fazendo especial ênfase na demanda que o caso coloca para a governança global. Para o êxito de tal fim foram consideradas primeiro as características básicas do fenômeno, suas causas primordialmente antrópicas e suas conseqüências vastas e profundas (o que permite falar da tríplice globalidade da questão climática). Foi resumido de igual modo o estado da situação do problema e brevemente resenhadas algumas alternativas para sua mitigação, dando destaque à transição para uma economia de baixo carbono. Foi também apresentada uma reflexão sobre a necessidade - e dificuldade - de uma resposta cooperativa no nível global para criar uma saída eficiente, eficaz e equitativa à desestabilização do sistema climático. Tanto a exigência de cooperação como sua dificuldade se relacionam com as características próprias do fenômeno: a condição da atmosfera como bem comum global; a desigual estrutura de incentivos do problema em termos de causas, impactos e custos; a profundidade da resposta exigida com relação a mudanças profundas nos padrões de comportamento da humanidade; e sua interação complexa com quase todas as esferas de interação humana.

⁸ CQNUMC (1992), Art. 2.

Fechamos o capítulo afirmando que essa exigência de governança global foi parcialmente atendida pela comunidade internacional – o que levou a questão de clima ao centro da agenda global nos últimos anos – embora em proporção insuficiente em relação aos postulados da ciência do clima.

Capítulo 2

O desenvolvimento teórico: da teoria dos regimes a uma visão plural

A intenção desse capítulo é apresentar as ferramentas conceituais que guiam a interpretação dos dados ao longo do trabalho. Partimos da premissa de que a teoria dos regimes – que predominou por anos na consideração teórica das mudanças climáticas – é limitada para abordar a área de interação entre clima e Relações Internacionais. Esboçamos então um marco analítico diferente e amplo, nutrido de várias literaturas. Essa arquitetura conceitual plural – embora inacabada – permite, a nosso ver, abraçar o caráter multidimensional do fenômeno climático e a vasta quantidade de interações sociais que contornam suas fronteiras.

2.1 A limitação da teoria dos regimes

Desde seu surgimento como tema de agenda no âmbito das relações internacionais sobre fins da década de 1980 (Patterson, 1996), a questão climática foi abordada predominantemente desde a visão neoliberal da teoria dos regimes internacionais – assim como muitas outras áreas caracterizadas pela cooperação baseada em regras (Okereke e Bulkeley, 2007). Patterson acrescenta (1996) que quase todas as discussões teóricas sobre problemas ambientais no âmbito das relações internacionais se desenvolveram no marco do liberal-institucionalismo e levaram pouco em conta os desenvolvimentos teóricos e conceituais que aconteciam no âmbito da disciplina, em especial o debate neorealismo-neoliberalismo, o debate pós-positivista e o ressurgimento do materialismo histórico.

Na medida em que o objetivo principal desse capítulo é mostrar a necessidade de uma nova abordagem conceitual da problemática da mudança climática, dadas as várias limitações da teoria dos regimes, parece indispensável fazer aqui uma breve referência a suas principais premissas e postulados. A definição de regime mais amplamente reproduzida tem sido a de Stephen Krasner (1995:2) “a set of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor’s expectations converge in a given area of international relations”. De forma similar,

Young (2000:6) utiliza a seguinte definição: “social institutions that consist of agreed upon principles, norms, rules, decision-making procedures, and programs that govern the interaction of actors in specific issue areas”.

Assim, a ideia básica implícita na teoria dos regimes é que uma série de princípios, normas e procedimentos comuns podem ajudar a regular o comportamento dos Estados inclusive no contexto da anarquia. Outros postulados básicos compartilhados pelos representantes dessa abordagem teórica são: os regimes são meios para responder e solucionar problemas que são internacionais em sua natureza, a motivação básica dos Estados para criar e manter os regimes é a satisfação do interesse próprio, e o foco analítico prioritário está nos Estados nacionais (Okereke e Bulkeley, 2007), considerados atores racionais e *like-units* (Stokke, 2000). Embora a concepção de regime internacional não aluda necessariamente a seu caráter formal, a maioria da literatura produzida em seu âmbito tem privilegiado a consideração dos regimes como organizações formais (Stokke, 2000). Por exemplo, Porter et al (2000) afirmam que embora seja possível que existam normas e regras regulando o comportamento internacional, é difícil identificá-las se não estão definidas num acordo específico⁹. Essa dupla caracterização dos regimes relaciona-se diretamente com a existência de dois tipos principais de concepção das instituições no âmbito do liberal-institucionalismo (Patterson, 1996). A primeira (*rational choice*) as concebe apenas como meios através dos quais os atores racionais obtêm ganhos conjuntos. Na segunda concepção (*role playing*) as instituições jogam um papel maior, influenciando nos resultados, ações e motivações da interação estatal.

Dado que a teoria dos regimes que hegemonizou a consideração do problema climático se insere na tradição do liberal-institucionalismo, algumas considerações ao seu redor podem ajudar a esclarecer sua arquitetura conceitual. Segundo Andrew Hurrell (2005:34) essa corrente teórica analisa as instituições

In terms of how self-interested egoists overcome the collective action problems arising from increase interdependence and interaction (...). norms, rules and institutions are generated because they help states deal with common problems and because they enhance welfare

A racionalidade e a negociação racional são a forma de mitigar os efeitos da anarquia e sentam as bases para a cooperação.

⁹ No caso da mudança climática a referência obrigada é a CQNUMC.

Retomando o mencionado no início do presente segmento em relação à preeminência da teoria de regimes no tratamento teórico da questão climática, Cass (2007) sugere duas razões que contribuíram para dita hegemonia. Em primeiro lugar, a incorporação do problema climático na agenda da política internacional aconteceu em tempos em que a produção teórica no âmbito da disciplina estava dominada pelo debate entre neorrealismo e neoliberalismo. Nesse marco, a ótica do liberal-institucionalismo oferecia instrumentos analíticos mais idôneos para lidar com a questão, dada sua ênfase na cooperação e o papel das instituições como moderadoras da anarquia. Em segundo lugar, e em estreita relação com o ponto anterior, a emergência do regime formal do clima – a Convenção Quadro de 1992 - aportou um oportuno estudo de caso que se adequava com relativa facilidade às premissas da teoria neoliberal. Em linha análoga, Okereke and Bulkeley (2007) sustentam que o atrativo da teoria baseava-se em sua capacidade de *overlap* uma série de preocupações que tradicionalmente caracterizam a política ambiental global: o desejo de regular o comportamento dos Estados para evitar a tragédia dos comuns, a necessidade de controlar eventuais *free-riders* e a necessidade de responder a questões distributivas que surjam das respostas coletivas aos desafios ambientais globais.

Em suma, a ótica liberal-institucionalista dos regimes apresentou-se por muitos anos como uma ferramenta analítica adequada - embora incluísse sérias limitações teóricas e enfrentasse críticas consistentes e precoces como a de Patterson (1996), na medida em que a maior parte dos movimentos em relação à política global da mudança climática se produzia no âmbito das negociações internacionais auspiciadas pela ONU e de forma relativamente consistente com os postulados da teoria.

Não obstante, e num movimento progressivo que se iniciou em meados dos anos 1990 e ganhou velocidade na década seguinte, a abordagem dos regimes começou a perder o papel preeminente nos estudos internacionais sobre a questão climática em virtude de duas razões principais: a progressiva distância do conjunto empírico e do avanço de abordagens alternativas no marco do desenvolvimento e a propagação de concepções teóricas pretendidamente superadoras das teorias hegemônicas tradicionais - realismo e liberalismo em suas diversas formas.

No primeiro caso, na medida em que cresceram as certezas sobre a existência e conseqüências do fenômeno, a problemática da mudança climática foi transbordando

progressivamente o âmbito do regime internacional da CQNUMC. De um lado, vários países começaram a acelerar a tomada de medidas próprias de mitigação independentemente dos desenvolvimentos no nível internacional. Do outro, novas alternativas de cooperação no nível plurilateral foram iniciadas (Viola, 2009). Enquanto se fazia evidente que cada vez mais a questão climática expandia suas fronteiras às esferas da “high politics” internacional - como a economia e a segurança - o debate internacional sobre clima incorporava cada vez mais noções de poder e geopolítica – uma deficiência clássica entre a literatura crítica da teoria. Assim, ficou cada vez mais claro que a análise do regime internacional global do clima – como referência única ou principal nas considerações sobre global *climate politics* - era incapaz de oferecer ferramentas para explicar e entender os desenvolvimentos da questão climática no nível internacional. Se no passado os acontecimentos no âmbito das COPs forneciam um bom balanço da situação da política global do clima, hoje essa dimensão responde por uma porção cada vez menor da realidade.

Recorremos a Patterson (1996:6) para ilustrar esse ponto:

“In particular, the central claim of liberal institutionalists is that cooperation can often emerge within the state system, despite formal anarchy. But if the claim that global warming presents by far the greatest challenge to humanity of all the major environmental problems is convincing, then this may make it more plausible that claims about the importance of institutions will fail to account for climate politics”

A distância da teoria do conjunto empírico foi também refletida na escassa profundidade da lógica cooperativa já evidenciada desde os anos imediatos à ratificação da Convenção de 1992: a dificuldade nas negociações do Protocolo de Kyoto, a demora para sua entrada em vigor, seu limitado alcance em termos de emissões globais – em especial pela significativa ausência dos Estados Unidos -, os problemas de implementação e seu fracasso em termos dos objetivos da CQNUMC. A negociação de um novo período de compromisso para os países do Anexo I e a dificuldade em negociar um novo acordo que incorpore de forma equitativa o esforço de mitigação aos países emergentes e pobres, também são uma mostra dos obstáculos que a lógica soberanista impõe à cooperação – embora as evidências da necessidade de uma resposta imediata sejam cada vez mais sólidas.

Como foi afirmado anteriormente, na história da decadência da teoria dos regimes na abordagem da questão climática, o segundo dos fatores importantes tem sido o desafio conceitual lançado desde outras tradições teóricas, dos mais variados tipos. Essa profusão de críticas aos postulados teóricos da visão tradicional dos regimes insere-se em dois debates mais amplos: o neorrealista-neoliberal e o pós-positivista. A seguir, é apresentada uma série de desafios conceituais que a partir de diversas tradições teóricas tem focado a visão liberal-institucionalista dos regimes. Para fins analíticos essas críticas são agregadas em duas grandes categorias, uma referida à conceituação do Estado (e relativa à discussão da agência nas Relações Internacionais) e outra referente ao tratamento da questão do poder.

O primeiro conjunto de críticas freqüentes à teoria dos regimes tem a ver com sua concepção do Estado e seu papel nas relações internacionais. O desafio à noção da agência no âmbito dessa abordagem tem incluído uma alegada limitação para incorporar à sua matriz analítica os atores não estatais. Nesse sentido, parte da literatura afirma que o foco no Estado como ator primário da arena internacional – compartilhado pelo neoliberalismo e o neorrealismo - não provê uma adequada explicação da política climática global, na medida em que deixa de considerar a influência de outros agentes capazes de alterar o rumo da governança global sobre a matéria. Organizações da sociedade civil, entidades subnacionais, organizações de negócios e redes transnacionais são alguns exemplos desses atores (Cass, 2008). Em especial, as comunidades epistêmicas e as organizações da sociedade civil internacional são exemplos eloqüentes de atores não-estatais com presença significativa na construção da arquitetura da governança global sobre clima. Cabe esclarecer que, embora o liberal-institucionalismo seja em geral mais receptivo a considerar o papel de atores não estatais na política internacional que as correntes realistas, na maioria dos casos esses agentes são incorporados ao esquema analítico só na medida em que influenciam o comportamento dos Estados (Okereke e Bulkeley, 2007).

Derivada também dessa concepção de Estado como único ator legítimo nas relações internacionais, afirmam Okereke e Bulkeley (2007) que a teoria dos regimes supõe um Estado com “absolute capacity to mobilize and direct efforts of all persons and groups within their domain” (Okereke e Bulkeley 2007:9). Essa concepção torna-se uma limitação analítica na medida em que subestima o peso da dinâmica política doméstica dos países - vital no futuro de qualquer resposta global à questão climática. A

incapacidade da administração Clinton para ratificar o Protocolo Kyoto no Congresso americano e os efeitos que isso teve sobre a eficácia do regime ilustra bem o ponto. Nesse sentido, governar o sistema de clima é muito mais complexo que acordar internacionalmente uma série de medidas, por mais rígidas que elas sejam.

Stokke (2000) faz duas observações críticas em relação à noção de governança envolvida na teoria dos regimes e como foi desenvolvida até meados da década de 1990. Em primeiro lugar sua preocupação excessiva com a lógica interestatal – considerando os Estados como uma “caixa preta” e dando pouca atenção a outros atores subnacionais e transnacionais:

In practice, most regime theory has been in line with the methodological assumptions of structural realism that states can usefully be conceived of as unitary, rational actors and that opening the black box of domestic politics in an interactive rather than additive manner is not likely to be worth of the costs involved (Stokke, 2000: 28).

Em segundo lugar, sua concentração em áreas específicas e separadas (*issue areas*), criando fronteiras artificiais entre atores, idéias e soluções: “governance, as conceived of in regime analysis, is clearly circumscribed spatially and functionally” (Stokke, 2000:29). Esse último é um problema também tratado por Okereke e Bulkeley (2007) e Patterson (1996). A consideração dos regimes no âmbito do liberal-institucionalismo tende a concebê-los como duplamente isolados, tanto entre si quanto em relação a desenvolvimentos mais amplos da política e da economia internacional. Para esses autores, a omissão dos vínculos entre a problemática global da mudança climática e a lógica do capitalismo global – que é seu marco - é uma limitação séria para capacidade explicativa da teoria. Como veremos nas próximas páginas, essa é uma crítica na qual aderimos nesse trabalho, já que insistimos sobre a necessidade de relacionar a dinâmica global de clima com noções da economia política internacional.

Okereke e Bulkeley (2007) agregam à concepção da agência implícita na teoria de regimes outras duas limitações: uma concepção da motivação (interesses) puramente racional ou utilitária e uma rígida e artificial divisão entre a esfera internacional e a doméstica. A primeira das limitações faz referência à tendência dos estudiosos dessa escola ao considerar os Estados como portadores de uma ordem de preferência bem definida e estabelecida, que tende a permanecer estável na interação com os outros

agentes¹⁰. A segunda limitação da teoria deriva de sua tendência de negligenciar o papel das esferas locais e transnacionais na dinâmica política da mudança climática, como vimos um pouco mais acima.

Ainda em relação à questão da definição da motivação dos agentes, destaca Cass (2007) o aporte de uma série de autores construtivistas que tem argumentado que o foco nas forças materiais como determinante dos interesses e a posição relativa de poder é incapaz de explicar a evolução da dinâmica global de clima. Nesse sentido, Pettenger (2007:12) afirma:

One of the most important contributions of constructivism is the ability to illustrate changes in values, identities, interests, strategies and policies that a focus on material forces alone cannot explain.

O segundo conjunto de desafios teóricos à teoria dos regimes se relaciona com sua conceituação e tratamento do poder no âmbito das instituições internacionais. A primeira crítica aqui referida provem de seu tradicional rival positivista – o neorrealismo. Segundo alguns dos seus representantes, os teóricos dos regimes – e o liberal-institucionalismo em geral – subestimam a lógica de poder nas relações de cooperação entre os estados. Para o neorrealismo, as instituições internacionais não são mais que um reflexo da distribuição de capacidades na estrutura internacional, isto é, não são mais que epifenômenos incapazes de alterar o funcionamento do sistema ou a estrutura de incentivos dos atores num meio anárquico (Stokke, 2000; Patterson, 1996). No fim das contas, para o realismo em todo esquema de cooperação internacional prevalece a lógica dos ganhos relativos sobre os absolutos, noção nesta última que está por trás da concepção racionalista da cooperação na teoria dos regimes: a maximização de resultados.

Afastado da escola realista, mas em linha similar com essa crítica conceitual à noção de poder, afirma Hurrell (2005:56) que “Institutions are not, as some liberals would have us believe, neutral arenas for the solution of common problems but rather sites of power, even of dominance”. Qualificando o liberal-institucionalismo como um tipo de “hobbesianismo otimista” – na medida em que toma nota da importância dos interesses e do poder, porém confia na racionalidade para moderar ou escapar dos efeitos da anarquia – enumera Hurrell (2005) três problemas com essa concepção: O

¹⁰ Reforça essa crítica o argumento de Stokke (2000) que destaca a dificuldade de precisar as preferências dos atores.

primeiro é a assunção de que cada ator vê no outro um interlocutor legítimo, que existe uma linguagem comum de negociação, uma visão compartilhada dos ganhos potenciais e algum mecanismo para garantir o cumprimento do contrato. O segundo dos problemas é a negação dos valores e do conflito de valores na consideração dos assuntos internacionais - que são cada vez mais importantes na medida em que a expansão da sociedade internacional reverbera com maior força na organização interna das sociedades. E, finalmente, aparece o problema da linguagem, que em vez de facilitar a comunicação dificulta-a enormemente: “This is the root of the tragedy of politics. Slogans, clichés, rhetorical abstractions, false antitheses come to possess the mind” (Ibid:37).

Hurrell destaca também quatro formas em que o poder se expressa no âmbito das instituições. A primeira delas tem a ver com quais instituições são escolhidas para lidar com determinados temas porque, segundo o autor, é o poder, e não a eficácia ou a eficiência, o principal critério dessa opção. A segunda das expressões é a condicionalidade e a coerção, e se refere ao pouco espaço que a maioria dos atores tem para definir os limites de sua participação nas instituições. Em terceiro lugar, o conteúdo das normas e leis internacionais é influenciado por considerações de poder. E, em quarto lugar, o poder se expressa na desigualdade da interdependência, que às vezes oculta fenômenos de dependência. Finalmente, Hurrell (2005:48) conclui que:

Institutions are not just concerned with liberal purposes of solving common problems or promoting shared values. They are also sites of power and reflect and entrench power hierarchies and the interest of the powerful states. The vast majority of weaker actors are increasingly rule-takers.

Stokke (2000) afirma que o exagerado esforço entre os estudos da teoria dos regimes em rejeitar o postulado neorrealista da estabilidade hegemônica trouxe, como desafortunado corolário, a limitação do espaço para a análise do poder:

The eagerness of mainstream regime scholars to repudiate the hegemonic stability thesis has stimulated the elaboration of a rationalist alter-hegemony literature, which argues that regimes are maintained by their perceived usefulness in facilitating collaboration among self-interested actors (Stokke, 2000:41).

2.2 Marco conceitual plural

As amplas limitações da escola teórica que predominou na abordagem da questão climática e a evolução do conjunto empírico demandam, a nosso ver, a construção de uma nova arquitetura conceitual que permita considerar a amplitude de suas dimensões. O desenvolvimento desse novo marco de referência exige como primeira medida o rompimento de um limite epistemológico: a inclusão da mudança climática dentro do gênero dos problemas ambientais clássicos. O volume de informação produzido nos últimos anos sobre a profundidade e a amplitude das conseqüências da mudança climática sobre o presente e o futuro da humanidade mostra com clareza como a questão tem extrapolado as fronteiras dos problemas ambientais tradicionais.

Apelando ao argumento de Roberts (Roberts, 2010), o movimento ambientalista nunca lidou com um problema de semelhante tamanho, dado que sempre tem se movido com agendas mais delimitadas, para dar resposta a temas específicos e não para “transformar as bases da cultura humana”, que é o que a mudança climática demanda. Em sentido similar, Friedman, citando a Gilding, afirma que “O problema não é apenas ambiental. (...) A resposta que dermos agora decidirá o futuro da civilização humana” (Friedman, 2010: 43). Essa idéia de transformação das bases da cultura humana torna a mudança climática num problema de caráter multi-dimensional, com claros elementos ambientais, porém profundamente ligada a questões econômicas e, progressivamente, a preocupações de segurança nacional (Viola, 2010b).

Como afirmamos em páginas anteriores, é possível falar de uma tríplice globalidade em referência à questão climática: é global em suas conseqüências – talvez o único fenômeno que tem efeitos em todos os rincões do globo; é global em sua resposta – como vimos, apenas um esforço cooperativo sem precedentes pode gerar uma réplica de acordo às exigências da hora; e é global na medida que afeta todas as esferas da interação humana: economia, política, defesa, saúde, etc. As duas primeiras noções de globalidade tem relação direta com o caráter de *global common* da atmosfera.

Se for assimilado o caráter global do fenômeno da mudança do clima, torna-se necessária então uma abordagem teórica capaz de lidar com essa característica, quer dizer, que também seja global. A teoria dos regimes claramente carece da amplitude epistemológica que demanda tal empreitada, por isso é defendida aqui a necessidade de

construir uma alternativa. Não é a intenção dessa pesquisa erigir um edifício conceitual que possa oferecer uma acabada abordagem da questão climática em sua interação com as relações internacionais. O objetivo é apenas apresentar uma série de dimensões que, acredita-se, essa nova abordagem deveria incluir, porém sem nenhuma sofisticação em quanto ao conteúdo dessas dimensões, nem uma definição precisa de suas relações. Essa série plural de conceitos sugeridos aqui – embora que limitadamente articulados – permitirão interpretar os dados coletados ao longo dessa investigação de forma a responder à interrogação principal sobre o lugar da Argentina na política internacional da mudança climática.

O marco conceitual aqui apresentado considera diversos aportes da literatura nas seguintes dimensões: 1) governança global, que permite englobar sob a amplitude de seu conceito a enorme quantidade de interações sociais que definem os contornos da política global de clima; 2) a economia das mudanças climáticas, que ilumina a discussão sobre os custos do aquecimento global, os custos e oportunidades da transição para uma economia de baixo carbono e abarca noções de desenvolvimento e equidade; 3) a segurança climática, que chama a atenção sobre os eventuais efeitos do clima sobre as definições do interesse nacional; 4) as lógicas de poder na política global do clima, expressadas no conceito de potências climáticas; e 5) a análise de valores e idéias na construção de um mundo pós-carbono.

2.2.1 Governança global multi-estrato

Realist and liberal institutionalists restrict us by and large to interstate politics, to patterns of conflict and cooperation between states, to processes of negotiation within anarchy, to the relevance of international institutions. (Patterson, 1996:7).

Como vimos em páginas anteriores, a consideração de certas particularidades da mudança climática como fenômeno – a idéia da trílice globalidade – apresenta a cooperação como única alternativa à tragédia climática. O conceito de *global governance* – amplo e flexível em sua definição - aparece então como uma ferramenta analítica adequada para considerar a dimensão cooperativa da questão climática na atual fase da globalização. Somos conscientes aqui da diversidade de interpretações que o conceito reconhece (Andonova et al, 2007), não obstante, acreditamos que essa abertura

seja uma vantagem, na medida em que oferece um marco flexível para considerar a ampla gama de interações sociais que a dinâmica global de clima envolve.

Como afirmam Barnett e Duvall (2005:1):

(...) only with global governance will states and peoples be able to cooperate on economic, environmental, security, and political issues, settle their disputes in a non-violent manner, and to advance their common interests and values. Absent an adequate supply of global governance states are likely to retreat behind protective barriers and re-create the conditions for enduring conflict.

A Comissão of Global Governance (2005,ii) define o conceito como:

The sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is the continuing process through which conflict or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken.

Young (2000:4), por sua vez, sustenta que:

At the most general level, governance involves the establishment and operation of social institutions – in other words, set of rules, decision making procedures, and programmatic activities that serve to define social practices and to guide the interactions of those participating in these practices.

Finalmente, segundo Biermann et al (2009:21):

The term governance denotes new forms of regulation that goes beyond traditional hierarchical state activity. It usually implies some form of self-regulation by societal actors, private-public cooperation in the solving of societal problems, and new forms of multilevel policy.

Segundo Okereke and Bulkeley (2007) o elemento que unifica as diversas definições de *global governance* é o abandono do foco exclusivo em atores estatais e a consideração do papel dos atores não estatais. Como afirmam Biermann et al (2009:93), “the climate problem is not just a cumulative and systemic problem at the global level (...) but can also be unbundled as having different features and impacts at different levels of governance”. Em linha similar, Andonova et al (2007) afirmam que a mudança climática é uma área de governabilidade multinível de crescente complexidade, o que obriga a transcender a inicial tendência dos estudiosos das relações internacionais em considerar os acordos multilaterais negociados por governos nacionais como o principal mecanismo de governança. Nesse sentido, a idéia de *global governance* também faz referência a um âmbito de cooperação mais amplo do que aquele considerado pela teoria dos regimes (Okereke e Bulkeley, 2007). Nesta, a

governança é vista em termos de instituições e naquela, em termos de processos e funções sociais.

Em suma, a amplitude do conceito de *global governance* torna-o convergente com a necessidade de uma abertura epistemológica dilatada que a questão climática no âmbito das relações internacionais demanda. Em especial, o uso de algumas dimensões do conceito permite considerar uma enorme variedade de atores - estatais e não estatais -, localizados em vários níveis - nacionais, sub-nacionais, internacionais, transnacionais -, que interagem em diferentes âmbitos (desde as organizações formais tipo CQNUMC até outras esferas informais de interação), e que são portadores de uma ampla série de interesses e motivações, não apenas baseada no conceito utilitário do interesse, imbricado na teoria dos regimes. Isso porque a idéia de globalidade incluído no conceito de *global governance*, não é, como afirmam Okereke & Bulkeley (2007), apenas uma categoria espacial, e sim uma categoria causal.

No caso da mudança climática, isso significa que o caráter de global não se refere principalmente ao alcance de suas conseqüências, senão a sua relação com outras dinâmicas sociais mais amplas, como a globalização econômica, que estrutura sua dinâmica de governança.

Governance as a concept also connects GEP – global environmental politics¹¹- to more general patterns of global politics. It does this not only by showing how broader global political forces and trends shape GEP (narrowly understood), but also show how environment is increasingly central to the institutional arrangements governing global life (Patterson, 2003:1).

A noção de governança global multi-estrato tem muitos pontos de contato com o conceito de *earth system governance* definido como:

the interrelated and increasingly integrated system of formal and informal rules, rule-making systems, and actor-networks at all levels of human society (from local to global) that are set up to steer societies towards preventing, mitigating and adapting to global and local environmental change, and in particular, earth system transformation, within the normative context of sustainable development(Biermann et al, 2009:4).

A primeira coincidência tem a ver com a conceituação do problema “as much about environment parameters as about social practices and processes” (Ibid:22). A

¹¹ Nota do autor

segunda coincidência tem a ver com a idéia de que o problema é muito mais amplo que “the regulation of global commons through global agreements and conventions” (Ibid:23). A governança do clima se dá em toda interação humana que lhe é relativa e, como consequência, é multi-nível. E a terceira coincidência tem a ver com a necessidade de transcender os limites dos estudos ambientais tradicionais em termos de níveis de análise e foco disciplinar “the analysis of earth system governance thus covers the full range of social science disciplines across the scales, from anthropology to international law” (Ibid:23).

A utilização do conceito de governança global nos apresenta o desafio de combinar pelo menos dois continuums: níveis de governança, em cujos extremos encontram-se o global e o local, e setores de governança, cujos extremos são a esfera pública e a privada. Cada área de governança global combina de forma diferente as duas dimensões. Assim, em cada um dos casos, os níveis de agência (influência no *social outcome*) dos atores variam. Isso porque a noção de governança multinível não implica que cada um dos atores tem a mesma capacidade de alterar uma dinâmica social dada. Existem diferentes níveis de agência ou distintos níveis de execução da agência por parte dos atores (Biermann et al, 2009). Andonova et al (2007), por exemplo, sugerem que para que um ator participe da governança ele deve desempenhar uma função de governança “Through purposively steering constituent members or populations act” (Ibid:3).

Assim, a concepção de governança global aqui adotada, implica discriminar em importância os diversos atores, de acordo com seu nível de ascendência sobre a dinâmica climática. Por exemplo, embora exista uma influência dos comportamentos individuais na gestão do sistema climático, a intensidade dos mesmos não os qualificam para serem incorporados ao marco de análise. Por outro lado, o peso dos atores estatais na dinâmica social é grande e está em ascensão – seguindo padrões estruturais do sistema internacional e alguns desenvolvimentos recentes do fenômeno climático – na medida em que cresce a evidência de interação do clima com as esferas vitais da economia e a segurança.

A enorme fragmentação da arquitetura da governança global sobre o clima, gerada pela dita combinação dos contínuos de níveis e setores, sugere a pergunta sobre sua eficácia (Biermann et al, 2009). Dadas as características de globalidade da questão

climática, a resposta ideal seria coordenada no nível global, no entanto, as dificuldades para atingir tais padrões de cooperação são significativas. Por isso, em termos analíticos, –enquanto normativos - é necessário considerar todos os níveis e setores de governança, ponderando, no entanto, as diferenças de agência de cada um dos atores.

Cabe ressaltar que a ênfase na cooperação como saída à crise climática é comum à teoria dos regimes, mas com uma diferença importante. Naquela visão, a adoção de uma resposta cooperativa é vista quase como uma consequência necessária, dado o interesse comum da humanidade em manter a estabilidade do sistema de clima – um cálculo racional baseado em interesses definidos. Em suas considerações sobre o liberal institucionalismo, uma das críticas que Andrew Hurrell (2005:35) faz a essa corrente teórica é justamente que “the analyst assumes that the players view each other as legitimate and that there is a common language for bargaining; a shared perception of potential gains; and some mechanism for at least potentially securing contracting”.

O argumento utilizado por Patterson et al (2003), em relação à governança ambiental global, também cabe aqui como reforço argumentativo:

GEG (global environmental politics¹²) should not therefore be thought of as a management practice assuming a harmony of interests between different social actors. Rather is a fundamentally political process involving struggles over who has the authority and legitimacy to purpose rules guiding the practices of states, TNCs, social movements and individuals, and who will benefit and lose out through the adoption of particular rules and their implementation (Patterson, 2003:8).

As elaborações teóricas pós-regimes devem abordar a cooperação a partir de uma ótica mais crítica, assumindo-a como um cenário possível, e até desejável, mas não fatal.

Utilizando essa noção ampla do conceito de *global governance*, é possível considerar uma série de áreas de interação social (arquitetura no conceito de Biermann et al (2009)¹³) que são fundamentais para abordar a problemática da mudança climática na órbita das relações internacionais. Todas elas relacionadas e complementares.

a) A dinâmica interestatal: multilateral, regional e bilateral

¹² Nota nossa.

¹³ “Interlocking web of widely shared principles, institutions and practices that shape decisions at all levels in a given area of earth system governance” (Biermann et al, 2009:31).

A opção pelo conceito de *global governance* não implica necessariamente em assumir que o papel dos Estados na arena do clima está em retrocesso frente ao crescimento da presença de outros atores. A noção é apenas uma ferramenta que permite incorporar vários agentes à matriz analítica, mas o peso específico (o nível de agência) de cada um deles reconhece uma dimensão histórica. Como destacam vários autores (Patterson, 1996; Hurrell, 2005; Porter et al, 2000) a influência dos atores não-estatais, em especial a ascensão das comunidades epistêmicas e das organizações da sociedade civil, na dinâmica global do clima foi significativo na origem e na evolução inicial do regime, mas progressivamente sua influência foi se debilitando. No atual quadro da situação, aderimos às considerações dos autores que se inclinam pelo crescimento do papel do Estado na arena da *global climate politics* (Giddens, 2009; Friedman, 2010; Prins et al; Stern, 2006).

Nesse sentido, Giddens (2009) afirma que uma ativa intervenção do Estado é necessária, na medida em que muitos poderes ainda permanecem em suas mãos: negociações internacionais, assinatura de acordos internacionais, regulação de mercados de emissões e o estímulo a avanços tecnológicos. De todos os modos, esse papel crescente está sujeito a certos limites:

In a global era, it (the state) operates within the context of what political scientists call multilayered governance, stretching upwards into the international arena and downwards to regions, cities and localities. To emphasize the importance of the state to the climate change policy is not to argue to a reversion to top-down government. On the contrary, the most dramatic initiatives are likely to bubble up from the actions of far-sighted individuals and from the energy of civil society (Giddens, 2009:5).

Como veremos nas páginas seguintes, as conclusões de alguns autores que abordam a economia da mudança climática também caminham no sentido de um reforço do papel do Estado (Stern, 2006; Friedman, 2010).

Parece-nos aqui que não há nada no conceito de *global governance* que coloque em contradição seus pressupostos teóricos com a realidade empírica do crescimento do papel do Estado. Como diz Young (2000:5), “(...) we need not, however, abandon the idea that organized public authorities can often do play important roles in coming to terms with governance problems arising in the world today”. Pelo contrário, a noção de *multilevel global governance* permite considerar os vários níveis de atuação do Estado como ator das relações internacionais: multilateral, plurilateral, regional e bilateral.

Como vimos em parágrafos anteriores, a atenção da teoria hegemônica no tratamento da questão climática concentrou-se no âmbito multilateral, muito especialmente na gênese e desenvolvimento do regime internacional do clima: a CQNUMC. Também mostramos nas páginas precedentes como esse âmbito viu degradada sua relevância na hora de explicar e entender a dinâmica global do clima. Não obstante, não se sustenta aqui a necessidade de abandonar definitivamente essa linha de análise, mas sim a obrigação de incorporar essa limitação. Desse modo, a consideração do regime de clima nesse marco nos obriga a ser mais conscientes dos eventuais obstáculos à ação cooperativa do que tradicionalmente foi a teoria dos regimes: “governance is also matter of institucional or systemic bias, privilege and unequal constraints to action” (Barnet and Duvall 2005: 17).

Dado que a consideração dos desenvolvimentos no âmbito do regime internacional de clima é cada vez mais limitada para refletir sobre a questão em nível global, outras dimensões da interação entre os Estados devem ser contempladas. Como vimos em páginas anteriores, não são poucos os autores que destacam a importância crescente das esferas plurilaterais (Viola, 2010; Keohane e Raustiala, 2009; Giddens, 2009; Prins et al, 2010), ao ponto de afirmarem que esse torna-se o espaço preferido para a interlocução internacional sobre a matéria. Assim, a ausência de uma análise do que acontece em âmbitos como o G-20 ou no Fórum das grandes economias sobre energia e clima, o entendimento da questão climática se degrada.

Em alguns casos, os espaços regionais¹⁴ também podem ser uma fonte relevante para a análise da dinâmica política do clima no nível global. O caso mais claro é o da União Européia, que estabeleceu metas internas de mitigação e criou um mercado de créditos de carbono para atingi-las. Para o caso da Argentina, como veremos, os espaços regionais dos quais pertence nunca tiveram relevância significativa para definir a posição climática do país.

De forma paralela, a dinâmica de certas relações bilaterais – as relações respectivas entre os Estados Unidos, a União Européia e a China - é fundamental para entender o presente e o futuro da dinâmica global do clima. Provavelmente a relação mais importante, e não apenas no aspecto climático das relações internacionais, mas

¹⁴ Consciente da falta de um conceito de região universalmente aceito (Balsinger and VanDeeer, 2010:), utiliza-se aqui o sentido de processos de integração, com ênfase na interestatalidade.

também no econômico, militar, geopolítico, etc., seja a que une os EUA e a China (Giddens, 2009; Friedman, 2010).

Existem três razões principais para sustentar essa afirmação: em primeiro lugar a participação anual de ambos os atores no fluxo global de emissões de GEE – aproximadamente de 40% do total global¹⁵ -; em segundo lugar, a capacidade de ambos para gerar desenvolvimentos tecnológicos que acelerem a transição para uma economia de baixo carbono; e, finalmente, porque o rumo dessa relação impactará profundamente na definição futura das pautas de comportamento do sistema internacional em termos de cooperação ou conflito. Giddens (2010:223) afirma que “The US and China surely need to get together, since, where climate change and energy security are concerned, they whole the future of the world in their hands”.

Por outro lado, as relações recíprocas entre os EUA e a China com a UE são importantes na medida em que o ator europeu é um significativo emissor global (15% aproximadamente¹⁶), tem uma atualidade e um potencial importante em termos de tecnologias limpas e é, ademais, a única grande potência climática comprometida com a mitigação do fenômeno.

b) As dinâmicas intraestatais

Vimos nas páginas anteriores que uma das limitações ressaltada pela literatura crítica à teoria dos regimes é a sua negligência no tratamento da influência da política doméstica no fluxo dos assuntos internacionais – gerando uma divisão artificial entre a esfera interna e a internacional. No caso específico da mudança climática, fica evidente que a construção de uma nova arquitetura de governança global está profundamente influenciada pelos movimentos da política doméstica nas potências climáticas grandes e médias. Daí que seja necessário certo conhecimento da política interna climática – e áreas conexas, como a energia - de cada um dos grandes atores.

O desenvolvimento desse ângulo analítico, não obstante, envolve um forte desafio, dada a heterogeneidade de sistemas políticos e econômicos presentes no mundo, que gera combinações muito diversas nos eixos de democracia e mercado (Leis e Viola, 2008), e o grau de influência que isso tem sobre a posição climática dos países.

¹⁵ WRI (2011).

¹⁶ WRI (2011).

Se a postura avançada da UE tem a ver com o grau profundo de penetração da questão climática na democrática sociedade comunitária, nada parecido influencia o avanço recente da posição da China autoritária na questão. Por outro lado, tampouco a democracia americana tem conseguido gerar um consenso climático mínimo. O compromisso dos países com a governabilidade climática escapa das explicações simplistas.

c) Os níveis subnacionais

Fica bastante evidente que existem movimentos significativos em algumas instâncias subnacionais para adotar estratégias de mitigação e adaptação que são relativamente independentes (e as vezes contrários) dos níveis nacional e internacional – fazendo uma espécie de by-pass com respeito ao ator estatal tradicional (Biermann et al, 2009; Setzer, 2009). Nessa observação empírica se baseia a necessidade de considerar o nível de agência de tais atores na construção da governança global do clima.

Alguns dos casos mais notórios desse tipo de comportamento são: a lei do clima da Califórnia, nos EUA; o compromisso de redução de emissões da província de Quebec, no Canadá (Goldemberg, 2010b), the Chicago climate Exchange e os planos de várias cidades como Londres, San Francisco, São Paulo e Chicago. Em termos de redes transnacionais destacam-se a CCP (Cities for Climate Protection) e nrg4SD (Network of Regional Governments for Sustainable Development) (Setzer, 2009). Como costuma acontecer em vários âmbitos da dinâmica global do clima, a maior parte dessas iniciativas se concentra no mundo desenvolvido, não obstante, alguns movimentos aconteceram nos últimos anos em entidades subnacionais do mundo emergente: México, São Paulo, etc.

A consideração dos atores subnacionais como agentes da governança climática deve incorporar pelo menos duas dimensões: o impacto das políticas climáticas formuladas e implementadas em termos de redução de vulnerabilidades e o impacto dessas medidas sobre os outros atores envolvidos na construção da governança, especialmente os Estados nacionais. Como afirma Setzer (2009:1):

Sub-national governments not only play an important role in formulating and implementing climate policies, they also participate in the international arena through transnational networks of sub-national governments.

O caso dos estados amazônicos brasileiros é um exemplo de como esse tipo de entidades podem pressionar em forma eficaz para mudar a posição climática de um Estado (Viola, 2010). Apelando ao argumento de Setzer (2009) pode-se dizer que a inclusão dos atores subnacionais no marco da governança multiestrato da mudança climática pode ser justificada em três razões: sua autoridade sobre áreas sensíveis à problemática de clima, como energia, manejo da terra e gestão de resíduos; a tomada de medidas efetivas de política climática por iniciativa própria; e a participação no que a autora chama de “redes transnacionais de governos subnacionais” (Setzer, 2009:4).

d) Atores não-estatais

Está amplamente destacado na literatura sobre mudança climática o papel importante que alguns atores não-estatais tiveram na construção da atual estrutura de governança na matéria (Okereke e Bulkeley, 2007; Hurrell, 2005; Porter et al, 2000). Isso aconteceu não apenas no sentido de influir no comportamento dos atores estatais através da pressão ou de apoio, mas também através do exercício de uma ação mais substancial, criando regras próprias de comportamento (Biermann et al, 2009). Os exemplos são muitos e vão desde a atuação global e local de ONGs nas negociações no âmbito da CQNUMC, até o papel da comunidade científica na politização do tema na década de 1980 (Patterson, 1996). A respeito disso, diz Young (2000:2) que:

Although remain central players in natural resource and environmental issues, non-state actors have made particularly striking advances both in the creation of environmental regimes and its efforts to make these regimes function effectively once they are in place.

Cass (2008) também faz referência à importância que os atores não-estatais tiveram em três áreas específicas: no processo de “*agenda setting*”, no processo de negociação entre os Estados e nos esforços de ratificação e implementação dos acordos internacionais.

Porter et al (2000:2) afirmam que a consciência das graves conseqüências das ameaças ambientais não apenas tem estimulado a cooperação internacional senão que “has also unleashed a new global political force, a global environmental movement that undertakes increasingly effective transnational actions on various issues”. Segundo Okereke and Bulkeley (2007), a explosão de iniciativas de atores não-estatais – cidades, regiões, corporações, etc. – para reduzir emissões de GEE tem implicações significativas para a governança global do clima: em primeiro lugar, o impacto que elas podem ter sobre o regime climático, ao oferecer meios para atingir suas metas; e, em

segundo lugar, a redução de emissões que podem produzir independentemente do que aconteça com as estruturas de governança de clima depois de 2012. Desde uma ótica menos tradicional, pode-se afirmar que esses grupos influenciam na construção da identidade climática internacional de cada Estado.

Num sentido mais amplo, diz Hurrell (2005:43) que :

Transnational advocacy groups, social movements, and transnational networks have undoubtedly played very important roles in the changing politics of global justice and in the process of norm development and institutionalization.

Esses atores não-estatais constituem um amplo espectro em vários níveis de tomada de decisões (Biermann et al, 2009), e abarcam desde redes de científicas, organizações ambientais e empresariais, meios de comunicação, corporações multinacionais, burocracias governamentais, até grupos indígenas. Viola (2010b) destaca que as principais corporações transnacionais, a comunidade científica internacional, as ONGs internacionais e a mídia global, podem ter mais peso nos rumos da governança global que a maioria dos Estados – excetuando as potências climáticas grandes e médias.

Para esclarecer um pouco mais o papel desses atores na governança do clima, parece adequado fazer referência ao conceito de *transnational climate change governance* de Andonova et al (2007). Definido como “Transnational government occurs when networks operating in the transnational political sphere purposively steer constituent members or populations to act” (Ibid::4), o conceito faz referência às relações que ocorrem através das fronteiras estatais, mas que não são controladas pelas autoridades políticas centrais e que colocam em contato sistemas de governança locais e globais, por meio das esferas pública e privada.

Segundo os autores, a mudança climática é uma das áreas mais propícias para a expansão desse tipo de governança. Em primeiro lugar porque é uma arena que já está densamente povoada de organizações de negócios e de defesa interessados em temas de governança climática. Em segundo lugar, porque a mudança climática envolve múltiplos setores, e não uma indústria ou poucos atores como no caso dos problemas ambientais clássicos. E em terceiro porque o próprio regime do clima cria incentivos para sua participação – especialmente através dos mecanismos flexíveis de Kyoto.

Os autores propõem, do mesmo modo, uma tipologia dessas redes transnacionais de governança por meio da aplicação de dois critérios. O primeiro deles faz uma distinção em virtude do caráter dos atores envolvidos na governança, assim há os públicos (redes de governos locais, legisladores, juízes ou unidades de organizações intergovernamentais), os privados (formado por atores não-estatais) e os híbridos (programas conjuntos entre públicos e privados). O segundo critério classifica de acordo com o tipo de função que os atores exercem: intercâmbio de informação, construção de capacidades e implementação (o que supõe algum tipo de acordo sobre normas) e estabelecimento de regras (para guiar e limitar o comportamento dos membros). Alguns exemplos destas redes transnacionais de governança são: Climate Group, CF Assist, Greenhouse Gas Protocol Initiative, etc. (Andonova et al, 2007).

2.2.2. A economia política da mudança climática

A economia da mudança climática faz referência às eventuais conseqüências econômicas do fenômeno e as opções mais eficientes para dar-lhe uma resposta (Goulder e Pizer, 2006). Ela alude ao impacto que a desestabilização do sistema de clima pode ter sobre a estrutura econômica global: mudanças nas pautas de produção e consumo, modificação na distribuição da riqueza global e geração de ganhadores e perdedores na nova economia de baixo carbono. A consideração dos aportes analíticos proporcionados por esse campo disciplinar justifica-se justamente na amplitude e profundidade das conseqüências do fenômeno sobre a organização econômica da humanidade em todos seus níveis.

A chave da economia da mudança climática é a incorporação dos custos climáticos à estrutura de custos de produção de bens e serviços. Isso implica abandonar progressivamente o paradigma atual que considera os efeitos climáticos – e ambientais – da atividade econômica como externalidades (Stern, 2006; Nordhaus, 2008; Friedman, 2010), ou nas palavras de Stern (2006b:4) “the emission of green house gases damages others at no costs to the agent responsible for the emissions” (Stern, 2006b:4). Transcender esse marco de referência enfrenta uma série ampla de dificuldades, desde convencer os agentes econômicos a trocar benefícios imediatos por promessas de bem-estar futuro, até a complexidade de calcular os custos climáticos dos bens e serviços. Nesse sentido, como afirma Mabey (2008), a dificuldade da política econômica da mudança climática não repousa apenas nos custos adicionais da transição para uma

economia de baixo carbono, mas na necessidade de mudar as pautas de comportamento e consumo.

Stern (2006b) afirma que a teoria tradicional das externalidades - no marco de perfeita concorrência, certeza e governo único – ressalta três opções para fazer frente ao problema: a taxação dos emissores em valor equivalente ao custo social marginal, a distribuição de direitos de propriedade através do comércio e a regulação direta. No entanto, as características singulares da questão climática a torna um problema de economia política muito mais profundo e complexo: “Here we have many jurisdictions, weak representation of those most affected (future generations), long-term horizons, major uncertainties and important interactions with other market failures” (Ibid:4). Stern continua defendendo que essa característica (problema inter-temporal de ação coletiva internacional, com grandes incertezas e falhas de mercado relacionadas) governa a estrutura da economia da mudança climática, que deve abarcar um amplo escopo de considerações como o crescimento e desenvolvimento, a indústria, a inovação e a mudança tecnológica, as instituições, a economia internacional, a demografia e as migrações, as finanças públicas, a informação e a incerteza, e a economia ambiental e pública em geral.

Em linha similar, De la Torre et al (2009:15) afirmam que:

The optimal degree of effort to mitigate the consequences of climate change would be the point at which the marginal cost of reducing emissions by one more ton just balances the damages avoided by doing so. (...). In a world in which all costs and benefits were taken into account by the same decision makers with perfect information, this optimal solution might be reached.

Na prática, no entanto, os autores encontram dois obstáculos para o alcance desse resultado ótimo. Em primeiro lugar, os agentes emissores de GEE apenas absorvem uma pequena parte do custo social associado à emissão – que será pago, sobretudo, pelas futuras gerações - de maneira que têm fortes incentivos para “*free-ride*” nos esforços de mitigação dos outros – isso os obriga a ter uma resposta cooperativa. Em segundo lugar, embora um acordo global seja atingido, o nível ótimo do esforço de mitigação dificilmente pode ser estabelecido, dado o nível de incerteza existente sobre os custos e benefícios da ação ou da inação.

Em convergência com argumentos apresentados em páginas anteriores, a economia da mudança climática também tem características distintas se comparada com

áreas da economia do meio ambiente: a escala de longo prazo, a extensão e a natureza das incertezas, o escopo internacional da questão e a desigual distribuição de custos e benefícios políticos ao longo do tempo e do espaço (Goulder e Pizer, 2006). Por isso a importância da taxa de desconto - a forma em que se traduzem os custos futuros em valores presentes - é tão significativa na consideração da mudança climática: como os GEE persistem na atmosfera por um século ou mais, os benefícios da mitigação devem ser avaliados com escalas de tempo dramaticamente diferentes às dos problemas ambientais ordinários (Goulder e Pizer, 2006). Se forem definidas taxas de desconto altas, os danos futuros aparecem como menores e assim o estímulo para uma redução de emissões imediata diminui; do contrário, com uma taxa de desconto menor, os danos futuros se apresentam como maiores e também é maior o estímulo para uma ação imediata (Nordhaus, 2008).

A economia internacional da mudança climática também reforça o argumento da necessidade de uma resposta cooperativa para o problema, nas palavras de Stern, “Management of the issues of growth, pace of adjustment and competitiveness is likely to be more successful if groups of countries act together so that their economies adjust to changes in relative prices over similar time period” (Stern, 2006b:8).

O papel das incertezas é também fundamental na economia da mudança climática, tanto as de caráter científico, quanto as de caráter econômico (Goulder and Pizer, 2006; Stern, 2006). Isso torna a previsão econômica dos custos associados à mudança climática e sua mitigação uma tarefa difícil e imprecisa. Nas palavras de Nordhaus (2008:9) “The relationships that link economic growth, GHG emissions, the carbon cycle, the climate system, impacts and damages, and possible policies are exceedingly complex”. De maneira similar, conclui o IPCC (2007c:18):

Limited and early analytical results from integrated analyses of the costs and benefits of mitigation indicate that these are broadly comparable in magnitude, but do not as yet permit an unambiguous determination of an emissions pathway or stabilization level where benefits exceed costs (IPCC, 2007c:18).

Como acontece na área da ciência climática, essa incerteza abre espaço para a existência de diferentes posições em relação à conveniência e velocidade da transição para uma economia de baixo carbono, colocando de um lado autores “céticos” como Richard Tol ou William Nordhaus e “crentes” como Nicholas Stern, Martin Weitzman ou Thomas Friedman. Essa falta de precisão tem, do mesmo modo, conseqüências sobre

a velocidade e profundidade da ação coletiva, na medida em que influencia a eleição dos instrumentos de política (taxas, mercados e regulamentações) e afeta o grau e o ritmo de implementação (Stern, 2006b).

Reconhecendo progressivamente a dimensão do problema, um texto do Fundo Monetário Internacional (FMI) afirma que “El cambio climático y las políticas para mitigarlo podrían incidir notablemente en la estabilidad económica y financiera a escala mundial” (FMI, 2009:1), apresentando desafios macroeconômicos, fiscais e financeiros. Segundo o mesmo documento, o fenômeno poderia ocasionar perdas consideráveis de produção e produtividade mundial, especialmente nas áreas de agricultura, pesca e turismo. As políticas para mitigar o processo também criarão custos para a economia mundial, dado que a redução de emissões implicará em fortes investimentos na área de energia limpa e o desestímulo a atividades intensivas em carbono.

Essa citação do FMI abre a oportunidade para falar das duas dimensões principais dos impactos do aquecimento global sobre a economia, que é, insistimos, o foco dos estudos da economia do clima. A primeira delas diz respeito aos custos dos efeitos das mudanças sobre a vida econômica das sociedades. Esse tipo de análise

Se realiza identificando, en primera instancia, una línea de base de trayectoria de las actividades económicas, sin incluir los impactos del cambio climático, para posteriormente, con la inclusión de dichos impactos, proyectar trayectorias de crecimiento sectoriales y del conjunto de la economía. Las diferencias entre estas dos trayectorias, actualizada en función de la tasa de descuento elegida, representan las consecuencias económicas del cambio climático (CEPAL, 2009:12).

Goulder e Pizer (2006) dividem esses impactos do clima em duas categorias: a primeira tem a ver com os danos sobre mercados (*market damages*), que fazem referência aos impactos, geralmente negativos, sobre o bem-estar (*welfare*) da sociedade que surge de mudanças no preço ou quantidade dos bens transacionados, geralmente derivados de mudanças na produtividade (por exemplo o efeito de mudanças na pautas de precipitação sobre a produção de um determinado cultivo). A segunda categoria se refere aos danos fora dos mercados (*non-market damages*), que aludem a perdas de utilidade que derivam de um clima mais hostil, assim como a custos sobre o bem-estar da sociedade atribuíveis à perda de biodiversidade e/ou de serviços ambientais.

Em direta relação com o nível de incerteza que a questão climática envolve em várias dimensões, a avaliação dos custos dos efeitos da mudança climática, caso seja

mantida a atual trajetória de emissões, ver-se-á alterada de acordo a autores e metodologias. Stern (2006) calcula que o custo total das conseqüências das mudanças climáticas –considerando um cenário de emissões BAU – levaria a uma redução média do consumo mundial *per capita* de 5%, na atualidade e para sempre. Se incorporados três fatores relevantes ao cálculo de custos – como as conseqüências diretas sobre a saúde e meio ambiente, os efeitos de retro-alimentação no sistema de clima e uma ponderação diferenciada dos efeitos da mudança climática sobre as regiões mais pobres do mundo – a redução do consumo *per capita* poderia chegar até 20%.

O Relatório IV do IPCC (2007) também afirma que os custos derivados dos efeitos das mudanças climáticas serão significativos, embora não estabeleça um número certo, em virtude das diferenças de suposições das pesquisas em relação a sensibilidade climática, impactos econômicos e não econômicos, a eventualidade de perdas catastróficas e a taxa de desconto. De todos os modos, o relatório ressalta que “Peer-reviewed estimates of the SCC¹⁷ for 2005 have an average value of US\$ 43 per tonne of carbon (i.e.,US\$ 12 per tonne of carbon dioxide)” (Ibid:17). Por sua parte Nordhaus (2008:6), partindo de uma visão mais otimista com relação ao efeito da concentração de GEE na atmosfera¹⁸, afirma que:

Although economic studies in this area are subject to large uncertainties, the best guess in this book is that the economic damages from climate change with no interventions will be on the order of 2.5 per cent of world output per year by the end of the twenty-first century.

A segunda dimensão principal da economia do clima refere-se aos custos da decarbonização da matriz econômica.

El análisis económico de los procesos de mitigación se basa en el trazado de una línea base o trayectoria inercial de la economía en su conjunto de algunos sectores o actividades económicas, que se traduce en una trayectoria inercial de emisiones de gases de efecto invernadero. Posteriormente se estiman los costos asociados a la reducción de emisiones sobre esta línea de base (mediante “cuñas”), que se definen de acuerdo con alguna meta específica, y se aplica una tasa de descuento (CEPAL, 2009:12).

Os custos da decarbonização variam significativamente de acordo com as características de cada economia, assim como também variam as respostas da política

¹⁷ Social Cost of Carbon.

¹⁸ O cenário BAU leva as concentrações de GEE para 685 ppm em 2100 gerando um aumento de temperatura de 3,1°C (Nordhaus, 2008).

econômica em razão de diferenças nacionais em recursos naturais, objetivos, tecnologias, estruturas de mercado e instituições. Em geral, as respostas mais significativas requerem altos níveis de investimento inicial, apesar que no longo prazo os benefícios econômicos sejam líquidos. Na visão de Stern (2006), as medidas de mitigação devem ser entendidas como investimentos, custos incorridos agora e nas próximas décadas para evitar o risco de consequências catastróficas no futuro.

No relatório de sua autoria, Stern (2006) afirma que os custos anuais da estabilização das concentrações de GEE na atmosfera em 500-550ppm seriam de aproximadamente 1% do PIB mundial para 2050, um esforço que o autor considera viável. Se comparados com os custos da inação, a balança se inclina claramente em favor da adoção de medidas de mitigação. No entanto, para aproveitar eficientemente o benefício líquido dessas medidas, uma gestão adequada da transição é necessária. Assim, a cooperação entre países e setores econômicos é a única saída para distribuir mais uniformemente o heterogêneo custo da transição em diferentes sociedades e economias.

Relatório da McKinsey e Company (2009) calcula que o custo anual global de reduzir emissões para 2030 em convergência com a manutenção da meta de 2°C será de entre € 200 e 350 Bilhões – aproximadamente 0,4% do PBI mundial projetado para esse ano. Ainda, cerca de um terço das oportunidades de mitigação terá benefícios econômicos líquidos (especialmente na área de eficiência energética nos setores de transporte e construção) inclusive sem considerar a variável climática. Em termos de investimento, o relatório afirma que aumentar em 5 ou 6% sobre os níveis BAU (€ 320 bilhões adicionais para 2015 e 810 bilhões adicionais para 2030) será suficiente para financiar as medidas necessárias, nível que não parece capaz de gerar um “*bottleneck*” ou efeito proibitivo sobre as ações de mitigação no nível global.

Moderando essa visão positiva, no entanto, o Relatório ressalta uma série de “imperfeições do mercado” que atuam como barreiras à materialização das oportunidades mais eficientes da mitigação: falta de informação relativa ao potencial de poupança de certas alternativas, problemas de incentivos divididos entre consumidores e produtores e os altos níveis de investimento inicial de alguns empreendimentos. No caso dos investimentos, ainda que no nível agregado não apareçam obstáculos proibitivos,

haverá grandes desafios em regiões e setores particulares - transporte, infra-estrutura e energia –, que necessitam grandes níveis de investimento.

Cabe destacar aqui que os cenários de mitigação esboçados nos relatórios Stern e McKinsey supracitados têm sido criticados por alguns autores por subestimarem os custos da transição para uma economia de baixo carbono, apresentando dessa forma uma visão exageradamente otimista da questão (Mendelsohn apud Maung, 2008). As críticas incluem desde a utilização de cenários de estabilização não convergentes com o objetivo de manter o aumento de temperatura em relação à era pré-industrial abaixo dos 2°C (Retallack, 2008), até um exagerado otimismo nas possibilidades e custos das tecnologias limpas.

Outra observação freqüente sobre o autor britânico tem sido que seu relatório superestima as capacidades de resposta política para o problema, quando na realidade, os prováveis erros de política aumentarão os custos da transição (Dietz e Lomborg apud Maung, 2008). O próprio Stern tem reconhecido essa realidade. Em 2008, o economista afirmou que o custo de estabilizar as emissões num nível que evite o desastre climático tinha dobrado com relação à sua previsão de 2006, de 1% para 2% do PIB global anual. A razão dessa mudança estaria na evidência de que o processo de mudança está acontecendo num ritmo maior do que o pensado anteriormente e na necessidade de estabilizar o estoque de GEE na atmosfera num patamar menor ao considerado previamente, de 550 para 500 ppm (Jowit e Wintour, 2008).

O IV relatório do IPCC (2007) afirma que existe um alto nível de coincidência e abundante evidência de que em 2050 a média mundial dos custos macroeconômicos da mitigação para alcançar a estabilização entre 710 e 445 ppm de CO₂e representa entre 1% de ganho e 5,5% de perda do PIB mundial. Essas cifras implicariam uma redução da média anual de crescimento do PIB a menos de 0,12 %. Partindo, como vimos, de um diagnóstico relativamente otimista com relação aos custos da mudança climática, Nordhaus (2008) afirma que a resposta econômica ótima – onde em cada ano o custo marginal de redução de emissões é igual ao benefício marginal de reduzir os custos futuros da mudança climática – deriva num aumento de temperatura de 2,6°C para 2100: “an ideal and efficient climate-change policy would be relatively inexpensive and would have a substantial impact on long-run climate change” (Ibid:195).

Esse caminho de mitigação é, segundo o autor, progressivo, envolvendo modestas taxas de redução no início para acelerá-las no meio e curto prazo. Essa idéia está no centro das críticas que esse autor faz a propostas como as de Stern (2006), que envolvem rápidas e profundas medidas de mitigação. Segundo Nordhaus, esse tipo de medidas é desnecessariamente custoso “Because the initial emissions reductions are so sharp in the ambitious proposals, they impose much higher costs to attain the same environmental objective” (Ibid:198).

Na carreira da decarbonização, certas atividades econômicas estarão no rumo de desaparecerem ou reduzirem sua expressão, gerando perdedores em diferentes países e setores econômicos. Um limite às atividades produtivas pode vir de barreiras ao comércio de produtos de alta intensidade de carbono, um desenvolvimento que avança nos fóruns comerciais globais. A produção de combustíveis fósseis e certos tipos de alimentos provavelmente estarão entre os setores mais afetados se esse tipo de prática for generalizado.

Mas a transição para uma economia de baixo carbono também pode criar oportunidades para o desenvolvimento de novas atividades produtivas, em convergência com as novas necessidades impostas pelas políticas de mitigação. Os países e setores econômicos que se movimentarem mais rápido para aproveitar as oportunidades tenderão a ser os ganhadores na transição, gerando renda e prosperidade, além de maior segurança (Friedman, 2010).

Para Stern (2006), se as medidas de mitigação – concebidas como investimentos - são realizadas de forma correta, os custos serão razoáveis ao mesmo tempo que abrirão amplas possibilidades de crescimento e desenvolvimento. Ainda na visão desse autor, a transição para uma economia de baixo carbono pode contribuir para erradicar ineficiências presentes, como a eliminação de subsídios energéticos deformadores que custam aos governos bilhões de dólares anualmente. Discorrendo sobre o conceito de convergência econômica, Giddens (2009) discute como inovações econômicas e tecnológicas que são desenvolvidas para combater a mudança climática podem gerar também vantagens comparativas para as economias que as implementam. Os desenvolvimentos na área de energia são, segundo esse autor, aqueles que têm mais possibilidades de gerar benefícios econômicos.

A transição para uma economia de baixo carbono implica uma nova concepção da relação entre sociedade, Estado e mercado, na medida em que “El cambio climático representa un reto único para la economía, pudiendo afirmarse que es el mayor y más generalizado fracaso del mercado jamás visto en el mundo” (Stern, 2006:i). A necessidade de mudança das estruturas produtivas é tão profunda e rápida que as forças do mercado não serão capazes sozinhas de gerar as respostas a tempo e de forma adequada - de maneira que o Estado terá que assumir o papel de guia das atividades econômicas para que essas se foquem nos setores mais promissores em termos de mitigação. Essa situação demanda das autoridades políticas pelo menos três coisas: capacidade técnica, transparência na distribuição de recursos e habilidades de planejamento de longo prazo. Segundo Stern (2006b:7):

The policy framework to manage demand and pull new technologies through the marketplace is crucial. For the development and deployment of many of the relevant technologies, the private sector will play a central role. It will require market structures and incentives that are clear, long term and credible.

A idéia básica é que a política deverá promover claros sinais de mercado, superar os fracassos deles e colocar a equidade e a mitigação como centro da atenção (Stern, 2006).

De forma similar, Friedman (2010:334) afirma que na geração de tecnologias de energia limpa – que são, segundo o autor, a chave para uma resposta eficaz à mudança climática – o papel do Estado é fundamental “para guiar e estimular os mercados a impulsionar mais as inovações, para comercializar as novas idéias com mais rapidez, para trazer à vida essa revolução, o mais rápido possível”. É de se esperar também que em muitas sociedades a política climática aponte para o estabelecimento de limites ao apetite dos consumidores de carbono. Isso só será possível – nas sociedades democráticas – através de uma correta comunicação das dimensões do problema climático e da geração de estratégias para moderar os custos políticos das medidas de mitigação (Compston, 2010). Esse crescimento da presença do Estado na vida das sociedades aparece como uma tendência estrutural da política internacional e doméstica, dado que é alimentada não apenas pela questão climática, mas também por outros desenvolvimentos na esfera global.

Como foi afirmado em páginas anteriores, a economia da mudança climática abarca um amplo espectro de dinâmicas sociais e duas são destacadas aqui em virtude

da sua importância e dos objetivos dessa dissertação: o desenvolvimento e a equidade. A interação da mudança climática com o desenvolvimento é intensa, em razão da sua mútua influência, e complexa, na medida em que a própria agenda do desenvolvimento tem essa característica de multiplicidade de temas: pobreza, fome, saúde, deslocamentos, migrações e conflitos. Não obstante, para simplificar a discussão, pode-se afirmar que ambos os campos se conectam através de dois canais principais (IPCC, 2007).

Em primeiro lugar, as conseqüências do aquecimento global agregam obstáculos ao caminho do desenvolvimento. A necessidade crescente de recursos para mitigação e adaptação passa a competir nas nações menos desenvolvidas com os recursos para moderar os males históricos da pobreza, o atraso e a desigualdade, de forma que a adaptação, a mitigação e o desenvolvimento tornam-se desafios simultâneos (CEPAL, 2009). Ademais, as nações menos desenvolvidas tendem a ser mais quentes (não tendo benefícios diretos do aumento de temperatura) e mais dependentes da agricultura, que é um dos setores mais vulneráveis à desestabilização do sistema climático. Nas palavras de Stern “El cambio climático es una seria amenaza para el mundo en desarrollo y un importante obstáculo para la reducción continuada de la pobreza en sus múltiples dimensiones” (Stern, 2006:vii).

Em segundo lugar, o nível de desenvolvimento é uma variável chave para reduzir a vulnerabilidade das sociedades dos efeitos mais nocivos da mudança climática – criando resistência e aumentando capacidades. Como afirma Girardin (2009), uma sociedade mais justa, mais igualitária, melhor educada e informada, está melhor preparada para fazer frente a todos os desafios, incluído o climático.

Essa segunda dimensão abre então a possibilidade de reforçar o rumo de desenvolvimento através de medidas desenhadas para lidar com as varias dimensões da mudança climática. A sinergia entre ambas as esferas abrange desde medidas de adaptação – na medida em que reduz o custo dos desastres naturais e gera lógicas de consolidação institucional, planejamento de longo prazo e, inclusive, cooperação internacional –, oportunidades de desenvolvimentos de baixo carbono e oportunidades para melhorar o uso da terra e diminuir o desmatamento. Nesse sentido, Stern (2006) afirma que boa parte das respostas políticas ao problema climático é simplesmente uma extensão de boas práticas de desenvolvimento, já que ele proporciona flexibilidade e

capital humano. Giddens (2009) caminha no mesmo sentido ao assegurar que os mecanismos que os países em desenvolvimento necessitam para tornarem-se ricos são fundamentais para a adaptação. A dinâmica demográfica, o papel das seguradoras, o preço das commodities e o aproveitamento de recursos existentes para criar resistência (*resilience*) são as variáveis fundamentais indicadas pelo autor.

A noção de equidade se insere no debate da mudança climática em virtude de sua própria estrutura injusta. A falta de equidade se expressa no fato de que os países emergentes e pobres serão os mais afetados pela mudança climática – tanto porque são mais sensíveis, quanto por suas carências de capacidade adaptativa – ao mesmo tempo em que respondem por uma porção mínima da criação e do desenvolvimento do processo. Em termos de responsabilidades históricas pela concentração atual de GEE antrópicos na atmosfera, os países desenvolvidos são os que têm aportado a maior parte desde a era pré-industrial até o presente (75% segundo Mabey, 2008). Daí que, desde o início das negociações sobre clima, a noção de equidade ligada à trajetória de desenvolvimento tenha sido parte importante do debate – e incluída na CQNUMC sob o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas – e o eixo da clivagem entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Em termos práticos, a mitigação da falta de equidades traduziu-se num consenso geral – embora sujeito a difíceis precisões - que estabelece que os países desenvolvidos devem fazer o esforço maior na transição para uma economia de baixo carbono, não apenas decarbonizando sua economia num ritmo maior senão que também disponibilizando recursos tecnológicos e financeiros para promover medidas de adaptação e mitigação no mundo em desenvolvimento. Essa necessidade de transferência de recursos não apenas se justifica em termos da responsabilidade histórica pelo problema, mas também pelo fato de que é o mundo desenvolvido que tem os meios para moderar as vulnerabilidades em nível global. Nesse sentido, o debate sobre a equidade inclui tanto noções de justiça quanto de praticidade. Argumenta Giddens (2009) que essa noção de justiça social se apóia em outro elemento de viés pragmático: o potencial disruptivo da pobreza extrema – já que as pressões que os efeitos da mudança climática exercem podem obrigar à porção do mundo mais excluída (“the bottom billion”) a disseminar-se pelo mundo.

2.2.3. Segurança Climática

Antes de entrar no desenvolvimento desse segmento, parece acertado incluir uma precisão conceitual. Como afirma Mabey (2008) existem duas possíveis abordagens da segurança climática: a primeira de caráter mais geral – já definida em páginas anteriores –, refere-se à necessidade de estabilizar o sistema climático para mitigar os impactos do fenômeno sobre os fundamentos básicos das sociedades humanas. A segunda abordagem é mais restrita e alude aos impactos da mudança climática sobre as prioridades e atividades definidas pelas questões de segurança. O tipo de literatura que trabalha com esse último conceito enfatiza como o interesse nacional dos Estados é afetado pela mudança climática e opera como potencial catalisador de crises e conflitos.

Acreditamos que esse tipo de abordagem também pode gerar aportes analíticos para pensar a interação entre a mudança climática e as relações internacionais num duplo sentido¹⁹. Em primeiro lugar, ajudando a esclarecer os efeitos da desestabilização climática sobre certas pautas de conflito e cooperação em vários níveis da governança. E, em segundo, para melhorar o entendimento de como os interesses de segurança podem afetar a consolidação de uma estrutura eficaz de governança global sobre o clima²⁰.

A mudança climática começa a mudar o contexto de segurança para as próximas décadas dados seus efeitos sobre a disponibilidade de recursos, degradação do meio ambiente e fenômenos climáticos extremos (Mabey, 2008; Wallace, 2009).

The predicted effects of climate change over the coming decades include extreme weather events, drought, flooding, sea level rise, retreating glaciers, habitat shifts, and the increased spread of life-threatening diseases. These conditions have the potential to disrupt our way of life and to force changes in the way we keep ourselves safe and secure (CNA, 2009:6).

¹⁹ Claro que essa abordagem reconhece uma série de limitações – inclusive no campo específico que pode iluminar – começando pela falta de consenso analítico sobre quais são os principais fatores que animam os conflitos ou inclusive sobre que deve ser considerado como conflito (Mabey, 2008). De maneira que, assim como o imperfeito estado da ciência climática impede atribuir causalidade climática a fenômenos meteorológicos pontuais, o estado da literatura sobre segurança impede relacionar causalmente a mudança climática a um conflito específico.

²⁰ Parte dessa literatura também considera os efeitos da mudança climática sobre sistemas militares, infraestrutura e operações, no entanto, para os fins dessa pesquisa esses desenvolvimentos não são relevantes.

Segundo Wallace (2009) e Youngs (2009), a maior parte da literatura reconhece até o momento dois principais vetores climáticos de conflito: a disputa por recursos escassos, como água e terras cultiváveis, e as migrações. Em níveis moderados, a mudança climática atua como catalisador de tensões já existentes, mas se não é mitigada, se tornará o principal vetor de conflitos intra e inter estatal (Mabey, 2008; CNA, 2009). Dessa forma, a mudança climática tem o potencial de mudar “interesses estratégicos, alianças, fronteiras, ameaças, relações econômicas, vantagens comparativas e a natureza da cooperação internacional” (Mabey, 2008:2). Esses efeitos gerarão tensões não apenas nas regiões mais instáveis do planeta, mas também no mundo desenvolvido. “Climate change geo-politics will extend far outside the environmental sphere, and will link old problems in new ways” (Mabey, 2008:3).

Em linha similar, afirma Giddens (2010:203) que:

Climate change – especially in conjunction with developing scarcities of energy - could become both militarized and dominated by security risks. The result could be a progressive deterioration of international cooperation, where security is increasingly seen as divisible.

Como outros autores, Giddens ressalta que os caminhos climáticos para a violência são muitos: a utilização da ameaça climática por parte de líderes para manter o poder em lutas internas, a irrupção de conflitos armados entre Estados para assegurar o acesso a recursos e a disseminação de “conflitos de subsistência” (enfrentamento ente grupos que vivem apenas sobre a linha de sobrevivência mínima – como o caso de Darfur).

Mabey (2008) examina o impacto geopolítico da mudança climática em cinco áreas chave: relações econômicas globais, políticas de segurança energética, proliferação nuclear, manejo de fronteiras e vizinhos, e ressentimento global. No primeiro caso o autor ressalta como a mudança climática tenderá a alterar a percepção econômica dos países em termos de comércio, investimentos e tecnologia. Nesse sentido, Mabey aponta como a percepção da ameaça chinesa para a competitividade e estabilidade de certas economias desenvolvidas pode impor limites a medidas necessárias para acelerar a decarbonização da economia mundial, tais como a transferência de tecnologia e a liberalização de bens de baixo carbono.

Em referência à segurança energética, o crescimento de rivalidades estratégicas geradas pelo acesso a recursos energéticos – Rússia e UE, Estados Unidos e China - tem

o potencial para gerar um ambiente hostil ao desenvolvimento do nível de cooperação que a mudança climática demanda. Paralelamente, a inovação tecnológica e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia – através da cooperação – tem o potencial para distender conflitos. Em relação à energia nuclear, Mabey sustenta que a incorporação em grande escala desse tipo de energia como alternativa à fóssil implica certos riscos para a segurança, como o uso militar da tecnologia em certos Estados sob o discurso da decarbonização ou o maior acesso a materiais para construir bombas sujas.

No caso do impacto geopolítico da mudança climática sobre fronteiras e populações Mabey (2008:73) afirma que:

Climate change will drive increased tensions in traditional areas of regional security covering borders, shared and common resources, migration and mutual responsibilities. Eventually, as populations move to avoid extreme climate impact inside and between countries, it will raise fundamental issues of sovereignty, citizenship and responsibility.

Só através de uma gestão responsável das tensões será possível manter segurança e estabilidade em nível regional. Finalmente, se a estrutura injusta do problema climático – os países e populações mais pobres do planeta sofrem os efeitos das ações dos países e populações mais ricas – não é moderada de alguma forma, existe o risco de que isso seja traduzido em movimentos de protesto (especialmente no mundo em desenvolvimento) que eventualmente podem tornar-se violentos. Esse movimento levaria a uma deslegitimação e desestabilização progressiva do sistema internacional, afetando finalmente os interesses de todos os Estados – inclusive os desenvolvidos.

CNA (2009) analisa de forma similar os efeitos desestabilizadores que a mudança climática pode ter, exacerbando conflitos ao redor de: acesso a água, comida e outros recursos básicos; danos a infra-estrutura básica produto de eventos climáticos extremos e/ou subida do nível do mar; massivas migrações internas e transfronteiriças; governos deslegitimados e potencialmente falidos; e reclamos de equidade climática que podem levar a extremos violentos incluído o terrorismo. Nesse sentido, a noção de estabilidade – ou a ausência dela – associada à mudança climática se repete nessa literatura. Afirma Mabey (2008) que existem três fatores fundamentais de risco climático que se sobressaem por sua capacidade de desestabilização: estresse hídrico e vulnerabilidades, fertilidade e propriedade da terra e declinar econômico. Por sua vez, Wallace (2009:63) sustenta que:

Migration, the collective impacts on human welfare, and the threat to livelihoods undermine political institutions in vulnerable states. They challenge the maintenance or establishment of political and socioeconomic stability — a worrying consequence since cooperative and legitimate governance is considered the key determinant in the peaceful management of scarce resources.

Defendendo a possibilidade de enquadrar a questão da segurança climática no marco da teoria realista, Gellers (2010) dá três exemplos de questões de segurança relacionadas ao clima: economia política (a mudança climática ameaça parte da estrutura produtiva do país gerando caos social e conflito), escassez de recursos (conseqüências devastadoras da mudança climática sobre recursos básicos para a sobrevivência – alimentos, água e energia) e segurança humana (uma conceituação ampla que permite considerar como problema de segurança os eventuais efeitos da mudança climática sobre a infra-estrutura básica de um país, por exemplo). Nos três casos considerados os conflitos podem propagar-se de forma regional ou inclusive para territórios mais distantes, dependendo de qual recurso de segurança seja afetado (por exemplo, a invasão do Iraque por parte dos EUA para garantir a segurança energética).

Os efeitos da mudança climática já começaram a ter repercussões de segurança em casos pontuais, como o aprofundamento de disputas territoriais e por recursos no Ártico – na medida em que os gelos permanentes retrocedem. Nesse sentido, o episódio mais simbólico foi a missão russa que plantou uma bandeira no fundo do Oceano Ártico em meados de 2007, mas também cresceram as polêmicas entre Canadá e os Estados Unidos em relação ao status legal da Passagem do Noroeste e entre todos os países do Ártico com referência ao acesso aos recursos minerais. No futuro, alguns cenários concretos de disputas podem ser: o acesso à água na fronteira entre a China e a Índia; o desaparecimento de pequenas ilhas, que pode aumentar as disputas em zonas de soberania indefinida do Oceano Pacífico, Índico e no Mar da China; os direitos de refugiados e emigrantes climáticos, que podem gerar tensões nacionais e internacionais, especialmente em zonas de deltas como Bangladesh, Nigéria e Egito; o colapso das regiões pesqueiras, que pode não apenas ter o potencial de afetar a sobrevivência de milhões de pessoas, mas também minar a eficácia dos regimes internacionais que governam a matéria (Mabey, 2008); e a implementação de medidas de adaptação para lidar com o *déficit* hídrico em certas regiões, como a construção de represas para acumular água, que pode elevar tensões transfronteiriças.

Por outro lado, aparecem também algumas evidências de que atores relevantes das relações internacionais começam a incorporar a variável climática nas estratégias de defesa de longo prazo (Broder, 2009; Wallace, 2009). Documentos internos abordando a relação entre a mudança climática e os riscos de segurança foram elaborados nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Alemanha, na França e na Austrália (Mabey, 2008). Nos Estados Unidos, o Pentágono incluiu a mudança climática no “Quadrennial Defense Review” de 2010, enquanto que o Departamento de Estado considera o fenômeno no “Quadrennial Diplomacy and Development Review” de 2010, como uma nova tendência que transforma os assuntos internacionais (Broder, 2009; EUA, 2010; EUA, 2010b). A “Estratégia Européia de Segurança” menciona em suas primeiras páginas a mudança climática como interesse de segurança (Wallace, 2009). No âmbito internacional houve também movimentos, de especial relevância tem-se a proposta do Reino Unido em abril de 2007 de introduzir o debate sobre segurança climática e energética no âmbito do Conselho de Segurança da ONU.

Em relação aos aportes que essa literatura pode fazer à análise da dimensão internacional da mudança climática pode ser dito o seguinte. Mabey (2008) afirma que uma contribuição potencial da comunidade de segurança ao debate global sobre mudança climática é a vontade de considerar seriamente os piores cenários possíveis e desenvolver respostas proporcionais. Na visão desse autor, a maior parte da literatura econômica e ambiental subestima o efeito dos cenários mais catastróficos. De igual modo, o aporte de evidências sobre os eventuais impactos da mudança climática sobre a segurança global pode operar como estímulo para uma ação cooperativa mais profunda para moderá-lo:

“Unless we begin to understand climate change as a fundamental threat to our security and prosperity it seems very unlikely we will be able to mobilise the political, economic and technical effort needed to successfully tackle it” (Ibid:14).

Também o CNA (2009) reconhece o papel da mitigação na hora de moderar os efeitos da mudança climática sobre a segurança nacional. No caso da necessidade de elevar os níveis de incentivo estatal para investigação e desenvolvimento tecnológico – que boa parte da literatura sobre mudança climática considera vital para mitigar seus efeitos - Mabey (2008) sustenta que a comunidade de segurança esta acostumada a estimular investimentos públicos de escala significativa para fins incertos e de longo prazo.

Outras conclusões úteis derivadas desse corpo da literatura são apontadas por Mabey (2008). A adaptação pacífica à mudança climática vai ser desafiada pelas fronteiras, pelos direitos de propriedade existentes e pelos interesses criados que buscam manter controle sobre recursos em todos os níveis de governança – nesse sentido, a adaptação não é apenas uma boa prática de desenvolvimento, senão que pode ter conseqüências estratégicas importantes. Num mundo crescentemente interconectado uma ampla gama de interesses vão ser afetados pelo impacto da mudança climática sobre a segurança interna e transfronteiriça. Além disso, o impacto das políticas de mitigação e adaptação (ou seu fracasso) pode gerar tensão em nível nacional e internacional – como o efeito da produção de biocombustíveis sobre o preço dos alimentos ou a construção de infra-estrutura para conservar água em cursos compartilhados.

Há outro aspecto da segurança climática que merece ser ressaltado, e é sua estreita relação com a segurança energética – vários autores destacam essa interação. Afirma Mabey (2008) que a mudança climática é uma oportunidade para aumentar a segurança na medida em que uma economia global de baixo carbono eleva os níveis de segurança energética. Na medida em que novas fontes alternativas são desenvolvidas, bilhões de dólares deixarão de viajar a regiões instáveis deixando de alimentar tensões geopolíticas sobre reservas de combustíveis fósseis e moderando o efeito disruptivo sobre a política que a dependência do petróleo tem em alguns grandes países produtores. Nesse sentido, a transição a uma economia de baixo carbono também se torna convergente com imperativos de segurança. Giddens (2010:218) desenvolve um argumento similar ao afirmar que:

If the industrial countries could break away from their wholesale dependency on oil and natural gas; it would be a major benefit not only for them but, perversely, also for the producer nations. It would help bring about one of the most far-reaching realignments of international relations in history.

Friedman (2010), por seu lado, destaca como a dependência do petróleo de alguns países – especialmente os Estados Unidos - tem efeitos disruptivos no sistema internacional: ajudando a financiar a variante mais intolerante do islamismo (a propagada pela Arábia Saudita), sustentando tendências anti-democráticas na Rússia, América Latina e outros lugares; alimentando uma feroz disputa global por energia – que, segundo o autor, “tira o pior dos países”: a China apoiando o governo de Darfur, os

Estados Unidos negando-se a pressionar a Arábia Saudita por Direitos Humanos, etc.; e, ainda no caso específico dos Estados Unidos, financiando os dois lados da guerra ao terror. Esses efeitos podem ser moderados ou até esterilizados com medidas convergentes com a mitigação climática: elétrons baratos e limpos ou a “revolução energética” como denomina o autor. Finalmente, o CNA (2009) ressalta a convergência entre segurança nacional, dependência energética e mudança climática. A criação de alternativas energéticas domésticas limpas modera a dependência de fontes fósseis externas – reduzindo a vulnerabilidade - já que contribui para a decarbonização da economia.

Para finalizar, cabe ressaltar que há duas concepções básicas possíveis sobre a segurança e a defesa em tempos da mudança climática, na medida em que todo impacto é mediado pela governança e pela capacidade institucional:

In general, climate change could drive a more collaborative approach in inter-state relations or it could exacerbate tensions between and within countries, leading to a ‘politics of insecurity’ as Countries focus on protecting themselves against the impact (Mabey, 2008:5).

Essa carência de precisão sobre os efeitos é mediada também pelas já mencionadas incertezas ligadas à mudança climática como fenômeno. O potencial de disrupção da situação global e local de segurança dependerá do grau de resposta da comunidade internacional para o fenômeno climático. Uma resposta eficiente e cooperativa implica aumentar a capacidade de gestão de riscos e planejamento de longo prazo – elemento que também é ressaltado em outras áreas da política climática.

2.2.4. Potências climáticas: a dimensão de poder da política climática global

O crescente impacto da mudança climática sobre as considerações de economia e segurança em nível global – tratadas nos pontos anteriores - torna cada vez mais necessário contemplar os efeitos do fenômeno sobre as relações de poder no sistema internacional²¹. Nesse sentido, afirma-se aqui que a análise da interação entre poder e clima deve concentrar-se em dois canais principais.

²¹ Conscientes da falta de consenso sobre o conceito de poder, usamos aqui a aceção de Barnett e Duvall (2005:8): “In general terms, power is the production, in and through social relations, of effects that shapes the capacity of actors to determine their own circumstances and fate”. Cremos que ela é ampla suficiente para contemplar as várias dimensões desse fenômeno social: desde a material defendida pelo realismo até as mais subjetivas, ressaltadas por outras correntes teóricas.

O primeiro é como a mudança climática pode alterar a distribuição de poder nos diversos níveis das relações internacionais, modificando a distribuição de capacidades materiais e simbólicas. Como bem aponta Patterson (1996:11): “Global warming can be expected to intensify and alter existing disparities of power and wealth both between and within countries”. O segundo dos canais faz referência a como a dinâmica do poder em seus diversos níveis pode influenciar no destino de uma solução eficiente, eficaz e equitativa ao problema climático. Nesse sentido, afirmam Viola e Machado (2011:14) que

The economic and security dimensions of the international system have an impact on decisive environmental decisions –particularly the climate – and it is necessary to take them into account in any realistic analysis of international negotiations.

Ao incorporarmos essa dimensão ao marco de referência analítico do trabalho, procuramos paralelamente escapar da crítica freqüente de que a perspectiva conceitual da “governança global” não incorpora de forma adequada a dinâmica de poder: “Much of the scholarship on global governance proceeds as if the power either does not exist or is of minor importance” (Barnett and Duval, 2005: 4). Isso é paradoxal, continuam os autores, desde que governança e poder estão indissolúvelmente ligados “governance involves the rules, structures, and institutions that guide, regulate, and control social life, features that are fundamental elements of power” (Ibid:2). A dinâmica de poder – fluida e heterogênea- forma parte inevitável dos assuntos internacionais.

De todos os modos, cabe esclarecer que a referência à consideração do poder no âmbito da política climática global não implica na adoção de uma visão teórica próxima ao neorealismo. Não partimos aqui da premissa de que a posição de um determinado ator na estrutura do sistema internacional determina por si só seu comportamento. Nesse ponto coincidimos com as apreciações de Patterson (1996:100):

The point here is merely to highlight problems in predicting outcomes from the distribution of capabilities in complex issue areas such as global warming, because of the problem of identifying the distribution of capabilities.

Essa idéia está diretamente relacionada com o debate relativo a fungibilidade do poder e com os limites de traduzir suas dimensões tradicionais – econômico e militar – em resultados convenientes para os detentores do poder. Assim, afirmam Porter et al (2000:11) que no âmbito da política ambiental global a capacidade militar “does not

constitute an useful asset for influencing such outcomes” e no caso do poder econômico:

Because the importance of veto powers, even economically power status cannot count on being able to impose a global environmental agreement on much less powerful status if the latter are both strongly opposed to it and critical to the agreement’s success (Ibid:10).

Tampouco a abordagem do poder na dinâmica de clima implica dar necessariamente ênfase sobre a dimensão conflituosa da relação entre os atores do sistema internacional. Assim como a cooperação não pode ser assumida como resultado necessário, tampouco deve o conflito sê-lo. A dinâmica das relações internacionais em matéria climática é uma construção progressiva, sujeita a mudanças frequentes em virtude das interações entre agentes e estrutura.

Para trazer luz à relação complexa entre distribuição de poder e mudança climática e em virtude da crescente importância dessa interação para o campo das relações internacionais, adotamos como referência a conceituação de potências climáticas (Viola e Machado, 2011). A utilidade desse conceito reside justamente em sua capacidade de iluminar como as lógicas de poder econômico, militar e climático – e suas interpretações - afetam a governança global de clima e limitam ou estimulam uma resposta cooperativa em nível internacional que esteja à altura das demandas da ciência.

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

Vale a pena deter-nos brevemente nesse último ponto. Patterson (1996) afirma que o padrão de dependência energética é um dos três elementos que determina a posição de negociação dos países no âmbito do clima, conjuntamente à posição no sistema internacional e à percepção das vulnerabilidades (ver capítulo 6). O autor identifica três grupos de países segundo padrões de dependência energética - definida

como disponibilidade de recursos energéticos e cultura energética. No primeiro grupo estão os Estados que dependem da exportação de combustíveis fósseis para seu desenvolvimento, o caso paradigmático são os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). O segundo grupo é composto pelos países que dependem da importação de energia, como Japão e a UE. No terceiro grupo se incluem os Estados com grandes recursos e que se desenvolveram - ou antecipam se desenvolver - com energia barata, e que por isso são reticentes a poupar.

Segundo Patterson, a relação entre padrão de energia e política climática aparece por vezes bastante clara: enquanto os países com poucos recursos energéticos tendem a aplicar políticas climáticas mais comprometidas - embora não exista uma correlação direta entre compromisso climático e importação de combustíveis fósseis (Viola, 2010b); os países mais dependentes do consumo de energia - terceiro grupo - tendem a gerar lobbies fortes ao redor dos recursos energéticos que normalmente são anti-clima. Os países do primeiro grupo são sistematicamente contrários à decarbonização.

Voltando ao conceito de potências, é importante destacar que existe um forte nível de inter-relação entre dimensões econômicas, militares e climáticas – cada uma afetando o conteúdo e evolução das outras. A conceituação também deixa espaços para a consideração de fatores de poder não materiais, como influência ou prestígio. Especificamente, o nível de compromisso climático – apoio local e global a medidas de mitigação e adaptação – pode ser um importante fator de ascendência sobre a dinâmica global do clima.

Com base nesses critérios, Viola (2010) defende a existência de três grandes potências climáticas: Estados Unidos, China e a União Européia. A qualidade de grandes potências reside no fato de que cada um desses atores é simultaneamente potência econômica, de segurança e climática. A característica básica desses países é que cada um deles tem a capacidade de dar forma ou bloquear qualquer iniciativa global sobre clima. Desenvolvendo essa linha de argumentação, Viola e Machado (2011) afirmam que a chave para a construção desse acordo está na dinâmica das relações bilaterais entre essas grandes potências: EUA-UE, EUA-China e UE-China.

Ao lado das grandes potências existem 10 potências climáticas médias, Arábia Saudita, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Japão, México, Rússia e África do Sul. Cada uma combina de forma muito heterogênea os enumerados critérios de

poder e tem características diferenciadas que as tornam relevantes. Arábia Saudita, por exemplo, destaca-se por sua capacidade de influência sobre o mercado do petróleo e a Coreia do Sul por sua avançada transição para uma economia de baixo carbono. O caráter distintivo desse grupo é que, associados, eles têm a capacidade de bloquear eventuais acordos. Daí que a dinâmica de suas relações bilaterais e suas relações com as grandes potências sejam também fundamental para entender a dinâmica global de clima.

Deve-se ter em conta que, de todos os modos, como o poder é mutável, também é mutável essa classificação. A Índia é talvez o maior exemplo, na medida em que pode se tornar uma grande potência climática se continuar sua atual tendência de crescimento.

2.2.5 A dispersão doméstica e internacional de certos valores associados com a sustentabilidade e sensibilidades pós-materialistas

Como vimos em páginas anteriores, o caminho para evitar uma mudança climática de dimensões catastróficas depende de significativas modificações nas pautas de comportamento de uma importante porção da humanidade: “pois o modo de vida em que embarcamos nos últimos anos não pode ser transferido para outra geração sem conseqüências catastróficas” (Friedman, 2010:19). Em boa medida essa mudança de comportamento deverá ser a manifestação externa de uma transformação mais profunda na concepção da relação entre os seres humanos e a gestão dos recursos da natureza. A amplitude e a velocidade da dispersão de valores convergentes com essas transformações terá sem dúvida efeitos sobre a evolução dos mecanismos de governança multi-nível do problema climático.

Nesse sentido, a consideração dos valores na questão do clima tem pelo menos duas dimensões. A primeira faz referência à dispersão doméstica e global de valores associados com a sustentabilidade – sensibilidades pós-materialistas - e seu impacto positivo sobre as perspectivas de estabilização do sistema climático e a adaptação a suas conseqüências. A segunda dimensão alude a como “the existence of fundamental differences in religion, social organization, culture and moral outlook that may block or, at least, complicate cooperative action” (Hurrell, 2005:36). Esse último elemento é de especial importância na medida em que, como continua Hurrell (ibid:55):

The management of globalization necessarily involves the creation of deeply intrusive rules and institutions and debate on how different societies are to be organized domestically. This is a structural change.

A teoria que predominou no tratamento da questão climática tem sido também limitada no aspecto dos valores, ao considerar apenas o interesse egoísta - interpretado como a maximização de benefícios próprios – na hora de analisar o comportamento dos Estados e as perspectivas da ação cooperativa. Escapam-lhe outros valores e interesses compartilhados pela sociedade internacional que jogam um papel relevante na dinâmica global do clima. Seguindo outra vez a Hurrell (2005:36),

Moreover, as the international legal order moves in more solidarist and transnational directions and as the “waterline of sovereignty” is lowered, so the political salience of societal difference and value conflict rises. International rules relating to human rights, to the rights of people and minorities, to an expanding range of economic and environmental issues, impinge very deeply on the domestic organization of society.

No caso específico das negociações ambientais no âmbito global diz Hurrell (2005) que as abordagens liberais-igualitárias podem facilmente passar por cima da ausência de um roteiro (“script”) cultural ou cognitivo compartilhado que permita que o amplo consenso retórico ao redor do valor da sustentabilidade seja traduzido em regras operacionais efetivas e duradouras.

Okekere e Bulkeley (2007:12) caminham por um rumo paralelo quando - fazendo uma crítica à teoria dos regimes - afirmam que “the conceptualization of motive strictly along the lines of rationality exclude other drivers such as value and moral considerations which are clearly part of climate change politics”. Por seu lado, Biermann et al (2008:72) afirmam que:

Ideational structures exert a powerful influence on social and political action, in addition to material structures”. (...) “Norms, values and principles pervade political processes at the national and local level (...). Likewise, overarching norms and principles will be of special relevance at the international level.

Alguns desses valores, continuam os autores, têm sido incorporados à estrutura básica do regime global de clima: esse é o caso do princípio precautório, o de polluter-pays e o de responsabilidades comuns porém diferenciadas.

A consideração dos valores nos aproxima nessa instância à certa corrente do construtivismo que analisa como os discursos – mudanças em conhecimento e valores - podem estruturar o comportamento dos atores – seus interesses e estratégias (Cass, 2008). Ela é percebida, então, como uma abordagem útil, na medida em que ajuda a

explicar como a mudança climática é definida como problema político, como os atores entendem seus interesses em relação à política climática e como interagem para tratar a questão.

2.3 Conclusão

A evolução da problemática do clima no nível global e os desenvolvimentos teóricos que tiveram lugar no campo disciplinar das relações internacionais nas últimas décadas mostraram os limites da teoria dos regimes para lidar com essa questão - que hoje aparece como central para a definição dos rumos da política internacional. Apresenta-se assim como evidente a necessidade de construir um novo marco de referência conceitual que permita assimilar o caráter complexo do objeto de estudo e os aportes mais recentes da teoria. O primeiro movimento nesse caminho é quebrar o limite epistemológico que implica considerar a mudança climática apenas como um problema ambiental. Abordá-lo em seu caráter multidimensional – ambiental, econômico e de segurança - implica na opção por um marco de referência analítico plural, que inclua conceitos derivados de corpos diferentes de literatura.

Sem a pretensão de construir um enfoque teórico acabado, que permita iluminar as relações entre mudança climática e relações internacionais, apresentamos nesse capítulo uma série de dimensões e conceitos que aparecem como chave na hora de analisar o fenômeno. O conceito amplo de “*governança global multi-estrato*”, algumas precisões e achados da economia da mudança climática, certas noções sobre segurança climática, a consideração do poder na política internacional através da conceituação de potências climáticas e o peso dos valores e idéias na transição para um mundo decarbonizado são os elementos ressaltados nesse intuito.

A consideração da questão climática por fora dos moldes tradicionais da teoria das relações internacionais resulta numa concepção mais flexível da estrutura e do comportamento do sistema internacional, já não percebido como imutável senão sujeito a uma perpétua reconfiguração em virtude das interações entre os agentes e a estrutura. Como diz Patterson (1996), isso não apenas implica que os Estados têm mais espaço para manobrar em suas relações com os outros, mas também que as estruturas internacionais podem ser transformadas. Essa abertura epistemológica traz não apenas benefícios em termos analíticos senão que, de igual modo, permite incorporar a dimensão ética, de notável transcendência no debate global sobre clima. Na medida em

que as estruturas internacionais são determinadas pelas interações sociais, elas mesmas podem ser transformadas para cumprir com as exigências de justiça e equidade.

Finalmente, o marco conceitual esboçado –embora que inacabado –oferece uma ferramenta útil para interpretar os dados incluídos nos próximos capítulos e, dessa forma, responder às interrogações levantadas nessa pesquisa. O conceito de potências climáticas indica o caminho de resposta à pergunta sobre a relevância da Argentina na construção de um novo regime do clima, as noções sobre a economia da mudança climática aportam ferramentas para analisar que tipo de estímulos o país tem para participar ativamente na geração desse regime e finalmente, a consideração dos valores como vetores de comportamento ajuda a refletir sobre o nível de consistência da consciência e políticas climáticas argentinas em relação às vulnerabilidades objetivas.

PARTE 2: O CASO ARGENTINO

Capítulo 3

A Situação climática Argentina

O objetivo desse capítulo é descrever e analisar a “situação climática” argentina, definida como o estado do país frente aos indicadores do fenômeno da desestabilização do clima. Os elementos que dão forma a essa situação objetiva são diversos: volume, trajetória e perfil de emissões; vulnerabilidades, necessidades de adaptação, opções de mitigação e potenciais ganhos e perdas na transição para uma economia de baixo carbono. O trânsito por essas dimensões oferece elementos que são centrais para responder aos interrogantes esboçados nessa pesquisa, tais como: o nível de participação das emissões argentinas de GEE no total global – que é, como vimos, um dos elementos do “poder climático”; a tendência da trajetória de emissões, o grau de vulnerabilidade do país, e as oportunidades e desafios que a economia descarbonizada oferece ao país – entendidos como estímulos para participar (ou não) e como, na construção de um acordo global sobre clima adaptado as exigências atuais da ciência.

Argentina é a segunda economia da América do Sul, com um PIB de US\$ 328 bilhões (558 bilhões PPP), um PIB per capita de US\$ 7190 (14.000 PPP) e uma população de quase 40 milhões em 2008²². Feita essa apresentação, entramos em seguida na consideração de uma série de dados sobre o perfil de emissões do país, os efeitos esperados da mudança climática e suas possibilidades de mitigação.

²² <http://datos.bancomundial.org>

3.1. Notas sobre a Argentina emissora

Volume e trajetória de emissões

Segundo os dados oficiais da Segunda Comunicação Nacional da República Argentina (2CN) à CQNUMC o país emitiu no ano 2000 238,7 milhões de T CO₂e considerando o setor Land use, land-use change and forestry (LULUCF) (SADS, 2007). Em função da falta de dados oficiais sobre a trajetória de emissões no período posterior ao ano 2000, tomamos como referência um estudo da Fundación Bariloche²³ publicado em 2008. Dito trabalho, partindo da informação contida na 2CN, coloca as emissões totais do país para o ano 2005 em 298 milhões de T de CO₂e (Fundación Bariloche, 2008). Se considerarmos que o nível global de emissões nesse ano foi de quase 33 bilhões de T CO₂e (WRI), Argentina representou pouco menos do 1% do total mundial – que é a proporção aproximada que o país manteve nas últimas duas décadas. Em termos regionais, Argentina é o segundo emissor da América do Sul, depois do Brasil, responsável por 1,8 bilhões de T CO₂e (Viola e Machado, 2011).

Tabela 1: Emissões Totais de GEE na Argentina. Com LULUCF. 1990-2005. Em milhões de T CO₂e.

	1990	1994	1997	2000	2005
Emissões totais com LULUCF	216,3	223,3	242,0	238,7	298,0

Fonte: Fundación Bariloche, 2008.

Os dados contidos na tabela anterior mostram claramente que a tendência geral do período 1990-2005 é de um notável crescimento do nível global das emissões argentinas: quase 40% para o horizonte temporal considerado, o que equivale a um ritmo anual de quase 2,7%. É interessante notar que, a partir do ano 2000, se produz uma sensível aceleração no crescimento das emissões, que quase dobra o ritmo anual da década anterior (5%) e que coloca o nível de 2005 25% acima do de 2000. Como veremos em parágrafos posteriores com mais detalhe, esse salto das emissões se produz por um crescimento constante em todos os setores, especialmente nas áreas de energia e agricultura e por causa de uma perda drástica da capacidade de absorção por parte do

²³ Instituição que assiste o governo argentino na confecção dos inventários nacionais de emissões.

setor LULUCF. A taxa de crescimento anual das emissões argentinas no período 2000-2005 está acima da média global – 3% entre 2000 e 2007 (Viola, 2009) – mas longe das economias mais dinâmicas na produção de GEE, como a China (8%) e a Índia (10%) (Viola e Machado, 2011).

Em termos de emissões per capita, seguindo outra vez o informe da Fundación Bariloche (2008), o índice atingiu em 2005 o valor de 7,9 T CO₂e, o que implica um crescimento de quase 20% desde 1990 e uma variação anual média de 1,3%. Outra vez resulta curiosa a aceleração do crescimento do indicador entre 2000 e 2005, anos que correspondem aos níveis mais baixos e mais altos da série respectivamente. Nesse período as emissões per capita cresceram quase 25%, a um ritmo anual de 5%. (Fundación Bariloche, 2008). Seguindo os dados do WRI – que coloca o índice para o ano 2005 num patamar próximo a aquele da Fundación (8,4T) - Argentina pode ser considerado um país de elevadas emissões per capita, na medida em que seu nível está acima da média global (5,9T), da média dos países da América do Sul (5,7T) e dobra a média dos países Não-Anexo I (3,8T). No entanto, em relação à média dos países membros do Anexo I (14,1T), as emissões per capita do país são menores. Em termos regionais, Argentina aparece entre os maiores emissores per capita, junto com Uruguai, Venezuela e o Brasil, que emite 8 T anuais (Viola e Machado, 2011).

Tabela 2: Emissões per capita. 1990-2005. Em T de CO₂e/hab.

Ano	1990	1994	1997	2000	2005
Emissões per capita	6,7	6,6	6,9	6,3	7,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados publicados pela Fundación Bariloche (2008).

Em referência à intensidade de carbono do PBI argentino, de acordo com os dados da 2CN (SADS, 2007), o referido item atingiu no ano 2000 o valor de 0,86 T de CO₂e por cada US\$ 1000. Os dados atualizados do Relatório da Fundación Bariloche permitem colocar esse índice em 1,08 T para 2005, o que representa um aumento de cerca de 25% em cinco anos (5% anual). Em relação à evolução do indicador, ele passa por uma paulatina redução durante a década de 1990 (próxima aos 15%), para reverter a tendência a partir do ano 2000, sem chegar a alcançar, no entanto, os níveis de intensidade de 1990 (Bouille, 2008).

Perfil de emissões

Em relação à participação de cada tipo de gás no total de emissões da Argentina, segundo os dados do informe da FB, no ano 2005 o CO₂ foi o principal GEE liberado pelo país (45%) seguido do metano (32,8%), do N₂O (21,4%) e os gases F (0,85%).

Tabela 3: Emissão por tipo de gás (1990/ 2005). Com LULUCF

Gás	% do total				
	1990	1994	1997	2000	2005
CO ₂	44,7	42,7	44,8	37,5	44,0
CH ₄	35,7	37,8	35,0	37,9	32,8
N ₂ O	18,9	19,3	19,7	23,6	21,4
GEEs diretos	0,73	0,23	0,50	0,59	0,85

Fonte: Elaboração própria a partir de dados publicados pela Fundación Bariloche (2008).

No referente à evolução dos índices, a tabela anterior mostra um comportamento relativamente estável da participação dos distintos GEEs nas emissões do país, com uma pequena tendência ao crescimento no caso do N₂O e uma progressiva perda de peso relativo do metano, embora também marginal.

Tanto no nível global quanto em cada um dos setores, há categorias principais de fontes, desde o ponto de vista de sua contribuição ao nível de emissões. Identificar as fontes principais permite estabelecer prioridades para concentrar os recursos nas fontes mais significativas e assim limitar os níveis de incerteza. As categorias de fontes chave são aquelas que somadas, em ordem descendente de magnitude, representam 95% das emissões totais anuais (Fundação Bariloche, 2005c). Para o caso da Argentina, a 2CN estabelece nove categorias principais de fontes, das quais apenas quatro concentram quase 85% das emissões, são as seguintes: CO₂ procedente de fontes fixas de combustão (28%), N₂O proveniente de solos agrícolas (23%), CH₄ provenientes da fermentação entérica do gado doméstico (21%), e CO₂ procedentes de fontes móveis de combustão: transporte rodoviário (SADS, 2007).

Passando agora às emissões por setor, a particularidade do perfil de emissões da Argentina é dada pelo peso relevante dos setores de energia e agricultura, que em todos os anos da série ultrapassaram o 90% do total se considerados em forma conjunta. Essa é uma das principais diferenças da Argentina com relação ao perfil geral de emissões da América Latina, onde as emissões de CO₂ geradas pelo uso da terra são expressivas - 46% do total regional- e o peso das emissões geradas pelo setor energético é menor - 26% - (De la Torre et al, 2009). Se comparado com o Brasil as diferenças são também significativas. De acordo com a Segunda Comunicação Nacional do Brasil (Brasil, 2010), o país emitiu quase 2,2 bilhões de T de CO₂e no ano 2005 distribuídas da seguinte forma: Mudança do Uso da Terra e Florestas (60,5%), Agricultura (19%), Energia (15%), Processos Industriais (3,5%), e Tratamento de Resíduos (2%). Argentina também foge do perfil global de emissões que em 2004 foi 66,3% derivado do setor energia, 17,4% do setor LULUCF, 13,5% de agricultura e 2,8% de manejo de resíduos (IPCC, 2007). Stern (2006) coloca números similares para 2000: 65, 18, 14 e 3%, respectivamente.

No caso do setor energético, sua participação no total de emissões tem aumentado desde 1990, estabilizando-se em valores próximos a 50% nos últimos cinco anos da série, após o pico de quase 60% alcançado em 2000. Do lado da agricultura, a tendência aponta uma diminuição na participação do total, após atingir sua máxima expressão também no ano 2000. Nos setores de resíduos e processos industriais a tendência tem sido um constante aumento de sua participação, mantendo, no entanto proporções pouco expressivas em relação ao total: menos de 15% somando as duas áreas em 2005. LULUCF é o setor que mostra o comportamento mais errático de todo o período, aumentando sua porcentagem de absorção de CO₂ para o ano 2005 se considerado o ano base, mas com uma perda notória de capacidade se comparado com o pico do período no ano 2000.

Tabela 4. Emissões por setor, em porcentagens 1990-2005. Inclui LULUCF

	1990	1994	1997	2000	2005
Energia	48	55	54	59	50
Processos	4	4	4	5	6

industriais					
Agricultura	46	47	44	50	42
LULUCF	-2	-11	-8	-20	-5
Resíduos	4	5	6	6	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados publicados pela Fundación Bariloche (2008).

Setor de Energia

Segundo a Secretaria de Energia da Argentina (2011), a oferta total de energia interna em 2008 foi de pouco mais de 80 bilhões de tep (tonelada equivalente de petróleo) Aproximadamente 90% desse suprimento teve como fonte os combustíveis fósseis: gás natural (52%), petróleo (37%) e carvão mineral (1%). A equação se completa com a energia hidráulica (4%), a nuclear (3%), a biomassa (2%) e outros (1%). Se comparados esses dados com aqueles das últimas duas décadas, é possível ver que: a) a dependência dos combustíveis fósseis se acentua, b) se produz uma queda da participação do petróleo, sendo substituído pelo gás natural, e c) a proporção das fontes limpas de energia diminui.

Tabela 5: Participação dos combustíveis na oferta energética argentina 1990-2008, em porcentagens (%)

	1990	1995	2000	2005	2008
Petroleo	48	43	41	37	37
Gas natural	38	43	47	51	52
Carvão mineral	2	2	1	1	1
Fósseis	88	88	89	89	90
Nuclear	5	4	3	3	3
Hidro	4	5	5	5	4
Limpas	9	9	8	8	7
Biomassa	2	2	2	2	2
Outros	1	1	1	1	1

Fonte: elaboração própria em base a dados da Secretaria de Energia (2011)

Como consequência dessa tendência, as emissões do setor energia cresceram 44% entre 1990 e 2005 (2,3% anual), passando a representar quase 50% das emissões brutas nesse último ano. Cabe ressaltar que entre 2003 e 2005 a produção de GEE do setor aumentou num ritmo maior que o consumo de energia (8% anual e 6,8% anual respectivamente), fato gerado pela maior participação proporcional da geração térmica e pela penetração do *fuel-oil* no setor elétrico, dada a escassez de gás natural acontecida no período. Essa situação levou a uma reversão da tendência observada no período 1990-1999, quando as emissões cresceram a um ritmo menor que o consumo de energia (3,2 e 3,4% ao ano respectivamente). Assim, a tendência geral do setor vai ao sentido de altas taxas anuais de crescimento da demanda energética, com elasticidades Energia/PBI superiores a 1, o que supõe um constante incremento da intensidade energética (Fundación Bariloche, 2008).

O crescimento dessa demanda está associado ainda a uma estrutura de subsídios federais ao consumo de energia elétrica residencial e de combustíveis fósseis no transporte comercial e privado, que no ano 2010 atingiu um valor próximo a U\$S 6,5 bilhões (2% PIB). Como consequência, os preços do petróleo e derivados na Argentina são 2/3 dos preços internacionais, as tarifas de eletricidade 1/3 e o preço do gás domiciliário entre um quarto e um quinto (IAE, 2011). Neste sentido, Argentina não escapa da tendência geral da região latino-americana de regular pesadamente os preços da energia, o que finalmente acaba desativando qualquer estímulo à redução do consumo de energia e gerando padrões irracionais de consumo (De la Torre et al, 2009). A diferença com Brasil é notável, já que embora seja grande a presença no setor de empresas ligadas ao Estado, os preços da energia respondem em boa medida aos movimentos do mercado (Viola e Franchini, 2011).

Setor Agricultura

O setor agricultura abarca duas principais atividades: o subsetor agricultura e o subsetor pecuário, em suas diversas variações. Tradicional desde tempos da colônia, a atividade tem sofrido grandes transformações ao longo das duas décadas que abarca essa pesquisa. O caso mais significativo é o do subsetor agricultura, onde aconteceu uma importante mudança no uso da terra e na produção de cultivos (SADS, 2007a). Em primeiro lugar produziu-se uma significativa expansão das terras cultivadas – que chegaram a 31,3 milhões de hectares na campanha 2010/2011 (Aacrea, 2010) quando

em 1987/88 eram aproximadamente 20 milhões (INTA, 2005). Como afirma Gerchunoff (2010), Argentina só recuperou em 1970 a superfície semeada em 1920, mas levou apenas uma década - 1990 – para quase duplicar essa superfície. Essa expansão foi, de igual modo, empurrando a fronteira agrícola além dos limites da região pampeana - em 1994, 98% da área semeada estava nessa região, em 2003/2004 o índice caiu para 80%. A soja foi o produto individual que mais influenciou essa trajetória, cujo cultivo estendeu-se sensivelmente - de 5 milhões de has. em 1990 para aproximadamente 20 milhões em 2010 (Gerchunoff, 2010; Aacrea, 2010).

Em segundo lugar, duas mudanças tecnológicas substantivas contribuíram para evolução da agricultura, a massificação da semeadura direta – que passou de 5000 hectares em 1987/88 para pouco mais de 24 milhões de hectares em 2008/09, atingindo aproximadamente 75% do total das terras cultivadas (Aapresid, 2009; INTA, 2005) – e o recurso aos fertilizantes, cujo uso por hectare se quintuplicou entre 1990 e 2010 (Gerchunoff, 2010) e duplicou-se entre 2002 e 2007, de 29,9 tn/h para 55,2 tn/h²⁴ (Banco Mundial). O subsetor pecuária, também viu alterado seu comportamento. Num primeiro momento houve deslocamento para zonas marginais e, num segundo momento, redução significativa do estoque (-16,5%), de 58 milhões de cabeças em 2007 para 48,5 milhões em 2010 (CREA, 2010).

Em relação à sua contribuição ao aquecimento global, as emissões provenientes da atividade agrícola cresceram pouco se comparadas com as de outros campos, o que faz o setor perder participação no volume total. Entre 1990 e 2005 as emissões da agricultura aumentaram 28% (1,6% anual) e em 2005 explicaram 42% do total, quando em 1990 representavam 45,5%. Essa tendência à perda de peso relativo consolida-se desde o ano 2000 e deve-se principalmente aos seguintes fatores: a estabilidade da atividade do subsetor pecuário e o comportamento relativamente imóvel da atividade em geral (Fundación Bariloche, 2008). Para o caso do subsetor agricultura, as emissões diretas de óxidos nitrosos (N₂O e NO_x) por manejo agrícola dos solos são a principal fonte de emissão (98%) e o cultivo de soja é o principal responsável dessa trajetória. Em relação ao subsetor pecuário, as emissões de metano do gado bovino explicam mais de 90% do seu comportamento (FARN, 2010).

²⁴ <http://datos.bancomundial.org/indicador/AG.CON.FERT.ZS/countries/AR?display=graph>

Setor Processos Industriais

O setor mostra uma alta taxa de crescimento entre 1990 e 2005: 95% (4% anual). Isso se deve principalmente à expansão da indústria química, a produção de metais (especialmente ferro, aço e alumínio), e a produção de cimentos e gases F. A participação desse setor no total das emissões de GEE passa de 4% a 6% no período considerado (Fundación Bariloche 2008).

Setor LULUCF

Como já foi dito anteriormente, essa é a atividade de comportamento mais errático em todo o período: se entre 1990 e 2005 as absorções netas do setor aumentaram 257% (de 3,5 a 12,4 milhões de T CO₂e), em 2000 esse valor foi dez vezes maior que aquele de 1990. Essa tendência à queda nas absorções netas se deve principalmente a uma diminuição progressiva das terras abandonadas (Fundación Bariloche, 2008).

Setor Resíduos

Representa o crescimento mais significativo de todos os setores, quase 110% entre 1990 e 2005 (quase 5% anual). Como resultado disso, a atividade aumenta sua participação no total de emissões de 4% a quase 7% no período considerado (Fundación Bariloche, 2008).

Argentina após 2005

No que diz respeito às perspectivas das emissões nacionais de GEEs para o período posterior a 2005, este artigo utiliza como referência o cenário tendencial (BAU) contido no citado informe da Fundación Bariloche (2008). Esse cenário prospectivo se constrói sobre a base de uma série de pressupostos sobre o comportamento futuro da economia global (2,9% de crescimento anual entre 2002 e 2030) e local (taxas de expansão anuais superiores a 5% até 2010 para ir progressivamente decaindo até convergir com a taxa mundial) e da premissa de que não se incorporarão políticas novas e explícitas de mitigação no país entre 2005 e 2030. Suas conclusões mais valiosas são as seguintes:

- As emissões em 2030 serão 105,95% superiores às de 2005 (615,7 milhões de T CO₂e e 298,9 respectivamente, o que representa um crescimento anual médio de quase 3%) e 184,16% maiores que o patamar de 1990.
- Em termos setoriais, energia cresce 122,63% entre 2005 e 2030 (4,4% anual) até representar quase o 54% do total de emissões no fim do período considerado. As razões desse comportamento são a crescente participação das centrais térmicas no setor elétrico, com substituição do gás natural por derivados do petróleo; uma limitada participação das energias renováveis; e uma duradoura dependência dos hidrocarbonetos.
- As emissões do setor processos industriais aumentam 192% entre 2005 e 2030 (4,4% anual), passando a representar quase 7% do volume total no último ano da série (3,92% em 1990). Os motivos são os mesmos que promoveram o crescimento no período 2000-2005.
- No setor agricultura, as emissões crescem a um ritmo menor do que as dos outros setores, 21,52% entre 2005 e 2030. Fato que leva sua participação no total de emissões a quase 25% no final do período contemplado (45,53% em 1990), aprofundando a tendência observada a partir de 2000. O estancamento do setor pecuário e as limitações em relação à área que pode ser dedicada à atividade agrícola explicam o declínio.
- As emissões do setor de resíduos são as que aparecem com o crescimento mais expressivo: quase 200% entre 2005 e 2030, chegando a representar aproximadamente 10% do total no final do período.
- No que diz respeito ao setor LULUCF, a atividade passa de uma absorção bruta de 12,4 milhões de T CO₂e em 2005 para 24,7 em 2030.
- Nesse cenário tendencial, as emissões brutas per capita atingem o patamar de 12,66 T CO₂e em 2030, quase duplicando o valor de 1990. Em relação ao indicador de intensidade de carbono, a perspectiva é que o índice se coloque em 0,86 T de CO₂e para 2030, diminuindo pouco menos de 15% com relação ao nível de 2005 (1,08) (Bouille, 2008).

A idéia básica que transmite o cenário inercial – um crescimento sensível das emissões argentinas no período pós 2005 – pode ser reforçada com uma série de dados sobre a evolução dos dois principais setores emissores do país a partir desse ano. No caso do setor energético, a tendência de carbonização da matriz tem continuado no

último lustro. Segundo dados de IAE (2011), a participação da geração térmica de eletricidade passou de 47 a 57% do total entre 2003 e 2010, enquanto que a hidroelétrica caiu de 43 para 35% e a nuclear de 9 a 6% do total no mesmo período. Em termos de combustíveis fósseis utilizados para a geração elétrica, observa-se uma forte queda do gás natural – de 98 para 70% do total, sendo substituído por fontes mais sujas: *gas oil* – passa de 0 a 10% - *fuel oil* – de 1 para 16% - e carvão – de 1 para 4%. Os dados são para o período 2003-2010 (IAE, 2011).

No caso do setor agricultura, a expansão da superfície cultivada tem continuado (de 29 a 31,3 milhões de hectares entre 2005 e 2010, como vimos), em geral tendo como conseqüência o desmatamento de áreas tradicionalmente ocupadas por floresta nativa. Também tem crescido em extensão o cultivo de soja – de alta capacidade de fixação de N no solo – e o recurso a fertilizantes (duplicando a intensidade por hectare entre 2003 e 2007). O subsetor pecuária, provavelmente seja o único que em sua evolução recente não reforçou a tendência de crescimento de emissões de GEE. Como vimos, no último lustro, o estoque de gado bovino tem diminuído sensivelmente, pouco mais de 15% entre 2007 e 2010 (CREA, 2010).

Conclusões sobre a Argentina emissora

Apenas uma superficial mirada aos dados apresentados convida a uma conclusão negativa sobre a Argentina emissora. Se for considerado como base da análise o ano 1990, o país vê crescer suas emissões em todos os setores, no nível global e em termos per capita para o ano 2005. O quadro é ainda pior se observarmos a tendência posterior ao ano 2000: a seqüência de crescimento das emissões se acelera sensivelmente (dobrando o ritmo da década precedente) e mesmo o indicador de intensidade de carbono, a única notícia positiva do ano 2000, se deteriora. O diagnóstico sombrio se completa com as perspectivas de duplicação do nível de emissões para o ano 2030 em referência ao ano 2005.

Além da conclusão geral pouco otimista, outras considerações podem ser feitas em relação às características das emissões argentinas:

- a) Os setores de energia e agricultura sistematicamente aparecem como os principais responsáveis das emissões do país, embora com tendências diferenciadas: de

- crescimento na participação no caso da energia e de declínio por parte do setor agricultura.
- b) Resíduos e processos industriais aumentam a participação no cenário global, no entanto ainda representam uma proporção pouco expressiva do total. O setor LULUCF, envolvido numa trajetória muito errática, mostra de todos os modos uma tendência à queda de capacidade de absorção.
 - c) O considerável crescimento das emissões obedece a diversas razões:
 - i. Setor energia: aumento da demanda, diminuição da eficiência e carbonização da matriz por um aumento proporcional das termoelétricas e pela substituição do gás por fuel e diesel-oil no setor energético;
 - ii. Setor agricultura: mudanças no uso de solos agrícolas, a disseminação do cultivo de soja e a queima de resíduos agrícolas;
 - iii. Setor LULUCF: queda da capacidade de absorção basicamente por diminuição das terras abandonadas;
 - iv. Processos industriais: crescimento da indústria química, metalúrgica, cimentos e produção de gases F;
 - v. Resíduos: expansão de resíduos sólidos e desagudouros e de águas residuais industriais;
 - d) As emissões por tipo de gás conservam uma relativa estabilidade em termos de participação relativa.
 - e) Se perpetuadas as tendências atuais de emissão e frente à ausência de políticas específicas de mitigação, o cenário para 2030 prevê a duplicação das emissões argentinas com respeito a 2005, o que implica um crescimento de 4% anual.
 - f) Dado que o aumento anual das emissões globais na última década foi de aproximadamente 3% (Viola, 2010; Friedman, 2010), a trajetória recente da Argentina traz como resultado um aumento da sua participação nas emissões globais entre 2000 e 2005. Se a tendência se mantiver, é provável que essa proporção continue crescendo nos anos próximos. É importante destacar, no entanto, que dadas suas características econômicas e demográficas, o país não chegará nunca ao nível dos grandes emissores absolutos.

3.2. Impactos e Vulnerabilidades

A vulnerabilidade é um conceito básico quando se trabalha com mudança climática. Em algum sentido, poderíamos dizer que é “o” conceito básico, na medida em que todo o que se pensa e se faz tem como objetivo reduzir ou moderar os níveis de vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos aos efeitos do aquecimento global. Como vimos anteriormente, existem duas respostas possíveis (e complementares) a esse desafio, a adaptação às novas circunstâncias climáticas e a redução das emissões para evitar a mudança radical dessas circunstâncias.

Seguindo a definição do IPCC (2007) a vulnerabilidade tem duas dimensões principais: a exposição e a capacidade de adaptação. A exposição faz referência aos impactos da mudança climática numa dimensão dada, o grau de sensibilidade de uma determinada região ou comunidade a um efeito particular - aumento do nível do mar ou da temperatura, frequência de fenômenos extremos, etc. A capacidade adaptativa refere-se ao potencial de uma determinada comunidade para reagir ou antecipar os efeitos da desestabilização do sistema de clima. Neste sentido, a capacidade de adaptação está estreitamente ligada à trajetória de desenvolvimento. Assim, para analisar a vulnerabilidade climática de um país em particular, neste caso a Argentina, ambas as dimensões devem ser consideradas.

Entrando no tópico da sensibilidade, de acordo com a 2CN (SADS, 2007), registraram-se nas últimas décadas uma série de tendências climáticas que afetaram o território da Argentina e que muito provavelmente tem a ver com a mudança climática global. Algumas dessas tendências são:

- Aumento das precipitações médias anuais em quase todo o país, especialmente no Nordeste e na zona Oeste periférica à região úmida tradicional;
- Aumento da frequência das precipitações extremas em grande parte do Leste e centro do país;
- Aumento de temperatura na zona da cordilheira da Patagônia²⁵ e Cuyo com retrocesso de geleiras²⁶;

²⁵ A região Patagônica - 1/3 da superfície total da Argentina continental - tem sofrido um importante processo de desertificação nas últimas décadas, associado não principalmente a fatores climáticos, mas à pressão da atividade antrópica sobre o ambiente – em especial à pouco sustentável criação de gado ovino (SADS,2006:334). De todos os modos, os cenários climáticos prevêm o aprofundamento desse processo

- Aumento nos caudais dos rios e da frequência de inundações em todo o país, exceto em San Juan, Mendoza, Comahue e Norte da Patagônia;
- Retrocesso dos caudais dos rios que tem origem na cordilheira em San Juan, Mendoza e Comahue.

Junto com essas conseqüências da mudança climática global já percebidas, espera-se a intensificação e/ou criação de novas vulnerabilidades no transcurso das próximas três décadas:

- Retrocesso dos caudais dos rios da Bacia do Prata devido ao aumento da evaporação por elevação da temperatura.
- Aumento do estresse hídrico em todo o Norte e parte do Oeste do país em razão da evaporação por elevação da temperatura.
- Retrocesso da precipitação em forma de neve na Cordilheira dos Andes e uma provável crise hídrica em Mendoza, San Juan, e diminuição da geração hidrelétrica em Comahue.
- Continuidade da alta frequência de precipitações intensas e inundações nas zonas atualmente afetadas.
- Continuidade do retrocesso de geleiras.
- Comprometimento de alguns pontos do litoral marítimo e da costa do Rio da Prata pelo aumento do nível do mar.

de degradação em virtude dos impactos da mudança climática na região. Como é esperado um aumento de temperatura (2°C para 2080) e pouca variação nas precipitações, o balanço hídrico da região tenderá a deteriorar-se, com redução dos caudais nas principais bacias (SADS, 2006). De especial delicadeza é a situação da zona cordilherana do noroeste da região – que acolhe as mais importantes atividades agropecuárias e de geração de energia hidrelétrica, 26% do total nacional - da Patagônia. Ela apresenta fortes tendências e projeções negativas nos níveis de precipitação. Não todos os impactos são negativos, não obstante: o aumento moderado das precipitações (+70mm anuais para o período 2020-30) no norte de Rio Negro e Sul de Buenos Aires e a Pampa, favorecerá a produção agropecuária, gerando um ingresso adicional de \$ 500 milhões anuais para os produtores na década de 2020 - +40% com respeito a 2005. Ademais, a bacia do Rio Negro seria pouco afetada inclusive nos cenários mais severos, mantendo uma oferta abundante de águas e terras (SADS, 2006).

²⁶ “Durante los últimos 20 años, casi todos los glaciares analizados, ya sean pertenecientes al campo de hielo propiamente dicho o a sus zonas contiguas, mostraron un retroceso generalizado” (SADS, 2006:346/7). As duas variáveis climáticas que influem no balanço da massa glacial são as precipitações e a temperatura. O retrocesso significativo da maioria dos glaciares percebido nos Andes patagônicos “se debe muy probablemente a la combinación de la disminución en las precipitaciones y al calentamiento atmosférico de la región (SADS; 2006:324)”

As conseqüências atuais e futuras dos fenômenos esperados sobre os ambientes naturais e humanos da Argentina têm amplo alcance e intensidade diversa. A variabilidade climática, especialmente a variabilidade inter-anual de precipitações, destaca-se pelo potencial para afetar dinâmicas sociais e econômicas, gerando seqüelas negativas na produção agropecuária em períodos de estiagem ou de fortes chuvas, assim como danos à infra-estrutura, à segurança e à saúde das populações atingidas. Também pode criar desequilíbrios no sistema rodoviário e ferroviário, dificultando a saída da produção agropecuária, assim como as exportações e as economias regionais (SADS, 2007; informação verbal²⁷).

Um exemplo claro dos riscos da mudança climática é a região cuyana, cuja sobrevivência depende dos rios que se originam nas neves e geleiras da Cordilheira dos Andes e que nos últimos 20 anos reduziram seu caudal entre 50 e 60%. A região de Comahue também apresenta uma tendência negativa no caudal médio do seu principal curso, o Rio Negro, com reduções de até 30%. Dado que a zona produz um quarto da energia hidrelétrica do país, o caso apresenta lições valiosas sobre como a mudança climática pode afetar a oferta energética. Na Patagônia, de acordo com os cenários climáticos gerados no marco das atividades da 2CN, para a década de 2020-2029 as quedas no caudal dos rios do Noroeste da região implicariam uma diminuição na geração elétrica da ordem de 32%, sendo de 26 % no semestre estival (outubro – março) e de 38 % no invernal (abril – setembro)” (SADS, 2006).

A região do Prata também poderia enfrentar sérias conseqüências caso acontecessem mudanças na hidrologia da bacia como resultado do aumento da temperatura. Neste caso, uma redução da geração de hidroeletricidade, problemas com a navegação e o subministro de água potável podem ser esperados (SADS, 2007). Outro fator que agrega dramatismo às vulnerabilidades argentinas é o fato de que a maior parte das grandes cidades está localizada na beira de algum rio, fato que coloca uma boa porcentagem da população do país em condições de sofrer inundações e alagamentos como produto da severidade crescente do regime de precipitações (SADS, 2007). Assim, o problema das enchentes é vital na hora de considerar as vulnerabilidades

²⁷ Lic. Osvaldo Leónidas Girardin, Diretor do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Fundación Bariloche e membro do IPCC. 19 de agosto de 2010.

climáticas da Argentina – os últimos anos têm sido testemunhas de um aumento na frequência e profundidade dos danos desse tipo de fenômenos, e paralelamente tem evidenciado a falta de capacidade institucional para administrar riscos e integrar ferramentas de adaptação (Fundación Bariloche, 2004).

Do ponto de vista da saúde pública, a 2CN adverte que as conseqüências da mudança climática são perceptíveis ainda no presente, esse é o caso da extensão da distribuição geográfica de vetores de enfermidades tropicais, como a dengue, a malária e a esquistossomose. Sabe-se que existem outras eventuais conseqüências da mudança climática que podem ser de importância vital. No entanto, dado o estado atual dos estudos científicos, os contornos da sua dimensão são impossíveis de precisar. O exemplo mais notável diz respeito ao efeito das mudanças do mar argentino sobre os ecossistemas marinhos e a pesca. (SADS, 2007).

Como já foi dito, a outra dimensão que define a vulnerabilidade de uma sociedade aos efeitos da mudança climática é a capacidade de adaptação. Essa habilidade vincula-se diretamente com uma série de características relacionadas ao estágio de desenvolvimento do país. Apoiando-nos outra vez no IPCC (2007:14) são elementos centrais de sua definição: “los bienes de capital naturales y artificiales, las redes y prestaciones sociales, el capital humano y las instituciones, la gobernanza, los ingresos a nivel nacional, la salud y la tecnología”. Adger et al (2006) ressaltam como conflitos internos, instituições políticas fracas, pobreza, população deslocada e outras numerosas variáveis exacerbam as conseqüências adversas da mudança climática e a inabilidade dos países para responder efetivamente. A relação entre adaptação e desenvolvimento se faz mais visível se observamos quais são as principais demandas que aquela propõe: mudanças em políticas públicas e arranjos institucionais, desenvolvimento do investimento público e privado em infra-estrutura e tecnologia e mudanças no comportamento dos atores sociais.

Não é objetivo deste trabalho analisar cada um desses pontos detidamente para o caso argentino, mas apenas que o país não pode ser considerado desenvolvido na maioria desses tópicos. Isso implica que as capacidades econômicas, humanas, e institucionais são limitadas para fazer frente aos impactos do aquecimento global. A idéia de concorrência entre necessidades de mitigação, adaptação e desenvolvimento – referida em páginas anteriores – encaixa-se com facilidade no caso argentino.

Como forma de concluir esse segmento, pode se afirmar que a Argentina é particularmente vulnerável aos efeitos da mudança climática por duas razões principais (SADS, 2009b). A primeira tem a ver com sua exposição às seqüelas do fenômeno. Como vimos, os efeitos são variados em termos regionais e setoriais e em alguns casos de alta intensidade. De especial relevância são as potenciais conseqüências sobre o perfil produtivo do país: boa parte do PIB e exportações da Argentina depende de atividades econômicas que tem o clima como variável principal e são altamente sensíveis as suas variações (vulnerabilidade ainda aprofundada pelo uso forçado dos solos e o desmatamento). A segunda razão da alta vulnerabilidade da Argentina tem a ver com sua condição de país emergente, o que implica que os recursos para adaptar-se às novas condições geradas pela mudança de clima são escassos e competem com as necessidades do desenvolvimento. Essa exigüidade de recursos não faz referência apenas à dimensão financeira, mas também abrange capacidades institucionais e recursos humanos. Como veremos mais adiante, essa retórica do desenvolvimento é parte central da posição que a Argentina adota nos âmbitos da política internacional da mudança climática.

3.3. Necessidades de Adaptação

A definição precisa das necessidades e custos de adaptação enfrenta uma série de dificuldades, começando pela falta de previsões concretas sobre a localização e intensidade das seqüelas da mudança climática. Nesse sentido, como afirma Girardin (2009), a mudança climática é, ao mesmo tempo, um fenômeno de escopo global, mas com uma distribuição geográfica dos impactos muito heterogênea. Para a Argentina em particular, a insuficiência de informação meteorológica consolidada e sistematizada, a falta de desenvolvimento dos modelos climáticos regionais e alguns limites institucionais aumentam os níveis de incerteza. Segundo Castillo Marín (2007), essa incerteza tem três domínios: os cenários climáticos atuais, que deriva de deficiências no sistema de monitoramento climático; os cenários futuros²⁸ - em função das projeções

²⁸ “En particular en Sud América, estos modelos presentan serias falencias en la simulación de las precipitaciones medias y extremas en la región de la Cuenca del Plata y zonas vecinas” (Castillo Marín, 2007:28). Essa falência esta diretamente imbricada com o nível de incerteza que agrega a presença de massas de água ao funcionamento dos modelos climáticos. (Informação verbal: Dr. Haroldo Machado Filho, Consultor especial da Coordenação Geral de Mudança Climática do Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil. Membro do IPCC.

que se fazem do crescimento e perfil de emissões dos países e do funcionamento dos modelos climáticos que se alimentam dessa informação; e os impactos esperados da mudança climática.

Tendo a reflexão anterior como referência, a 2CN (SADS, 2007) afirma que em razão das conseqüências atuais e esperadas da mudança climática global na Argentina, serão necessários recursos para adaptação em pelos menos as seguintes áreas:

- Recursos hídricos: custos da resolução de conflitos que surjam da gestão dos excedentes ou déficit hídrico; custos associados à redução de caudais dos rios da Bacia do Prata, especialmente em termos de navegação e geração hidrelétrica; custos associados à criação de infra-estrutura de defesa contra inundações e outros fenômenos climáticos extremos; planos de ordenamento urbano-ambiental.
- Sistema urbano: custos associados à re-localização de assentamentos que se encontram em risco por inundações ou por afloramento do lençol freático; obras hidráulicas de atenuação e redes de esgoto; e custos derivados da promoção de materiais de construção e formas de desenho do *habitat* adequado a climas mais cálidos.
- Sistema agrícola: custos associados à minimização do impacto da expansão da fronteira agrícola, como o reflorestamento de zonas com potencial de desertificação; custos associados à constituição de reservas de forragem e/ou ao desenvolvimento de sistemas de irrigação complementares em áreas onde se agravarem as estiagens inverniais (Chaco, Santiago del Estero, Formosa e Salta); e finalmente custos derivados da geração de novas variedades de cultivo adaptadas às novas condições de clima e o ajuste dos pacotes tecnológicos existentes.
- Energia: os custos de adaptação derivam de um contexto de rápida expansão da demanda e de escassez ou ao menos elevação dos custos da oferta energética.
- Conectividade rodoviária e ferroviária: custos associados à criação de infraestrutura adequada às novas condições hídricas e ao seu desenvolvimento como rede, em virtude das mudanças no sistema produtivo vinculados à mudança climática.
- Saúde: custos associados a programas de resposta à expansão de enfermidades infecciosas como consequência de mudanças no clima.
- Custos relativos à melhoria dos sistemas de alerta, de prognósticos climáticos e de difusão da problemática (Fundación Bariloche, 2008).

3.4. Opções de mitigação

Cinco estudos resenhados na 2CN apontam que, num horizonte de 15 a 20 anos, pode ocorrer uma redução neta de emissões de mais de 160 milhões de T de CO₂e anuais. Cabe ressaltar que esses estudos não consideram outras áreas onde o potencial de mitigação também é alto, como a expansão de centrais hidrelétricas e nucleares (SADS, 2007):

1. Eficiência energética: entre as medidas contempladas para reduzir o consumo aparecem: a melhora do isolamento térmico de edifícios residenciais e educativos; a substituição do equipamento para iluminação nos setores comerciais, residenciais e públicos; a substituição de geladeiras e a utilização de sistemas de co-geração no setor industrial.
2. Transporte: considera-se um cenário de mitigação a partir da adoção das seguintes medidas tanto em corredores interurbanos quanto em cidades: troca de combustível, boas práticas de direção, controle de velocidade e mudança modal de caminhão para ferrovia.
3. Energias renováveis: as possibilidades de mitigação usando como referência o ano 2015 estariam lideradas pelos bicombustíveis (56%), a energia eólica (27%) e a solar (10%). Com menos importância, aparecem os pequenos aproveitamentos hidrelétricos (PAH) e a energia geotérmica.
4. Captura de Carbono: a proteção das florestas naturais e as amplas possibilidades de reflorestamento lucrativo que oferecem diversas regiões do país geram boas possibilidades de mitigação a baixo custo.
5. Metano entérico: a gestão do gado bovino tem potencial de mitigação na medida em que é consistente com melhoras na produtividade da atividade.

Por outro lado, o relatório de 2008 da Fundación Bariloche (2008) trabalha com um cenário de mitigação que tem potencial para reduzir em quase 25% as emissões para 2030 em relação ao cenário tendencial (BAU): de 615,7 a 462,7 milhões de T CO₂e. Entre as medidas de mitigação que a pesquisa identifica como opções viáveis sobressaem as seguintes:

1. Setor energético: equivalente a 90.4 milhões de T CO₂e evitados em 2030 com respeito ao cenário tendencial: 59% do total reduzido:

- a. Residencial e público: etiquetagem de artefatos elétricos e de gás e fixação de padrões mínimos, isolamento de edifícios, programa de iluminação pública.
 - b. Transporte: substituição modal em transporte urbano, ferrovias para transporte de carga e pessoas, renovação do parque automotor.
 - c. Setor industrial: redução de consumos energéticos, introdução de fontes renováveis de energia.
 - d. Abastecimento elétrico: geração com energia solar, eólica, geotérmica e hidroelétrica, resíduos de biomassa e co-geração.
2. Pecuária: equivalente a 3 milhões de T CO₂e evitadas em 2030 com respeito ao cenário tendencial: 2% do total reduzido. No marco de um cenário no qual a superfície destinada à atividade decai e a produção bovina gera mais de 90% das emissões do setor, se sugerem as seguintes medidas de mitigação:
- a. Uso de alimentos concentrados, melhora na qualidade das pastagens e adição de certas gorduras e sementes oleaginosas às dietas, uso de agentes específicos e complementos alimentares, manejo reprodutivo, manejo sanitário e genético.
3. Agricultura (4,1 milhões de T CO₂e evitadas em 2030 com respeito ao cenário tendencial: 3% do total reduzido). Num cenário que supõe um esgotamento da área disponível para agricultura numa data próxima a 2010, o crescimento da produção agrícola virá de aumentos nos rendimentos gerados por melhoras genéticas e manejo de cultivos e será limitado por constrangimentos climáticos e perda de fertilidade dos solos.
- a. Regulação anual da produção de soja (representa 96,5% das emissões diretas de N₂O): substituição por pastagens e outros cultivos anuais, reciclagem de nutrientes, regulação da semeadura de soja no Noroeste e Nordeste complementando-a com pecuária e maior conservação do ambiente.
4. LULUCF: equivalente a 34,9 milhões de T CO₂e evitadas em 2030 com respeito ao cenário tendencial: 23% do total reduzido.
- a. Florestamento de terrenos que nunca tiveram árvores e reflorestamento.
 - b. Conservação do bosque nativo
 - c. Substituição de combustíveis fósseis por madeira e resíduos da indústria de madeira.
 - d. Se o cumprimento da lei 26.331 de proteção ao bosque nativo fosse total, se removeriam quase 900.000 T de CO₂e em 2010, 2 milhões em 2020 e 3,5 milhões em 2030.

5. Resíduos urbanos: equivalente a 20 milhões de T CO₂e evitadas em 2030 com respeito ao cenário tendencial: 13% do total reduzido. Considerando que 70 a 75% do metano pode ser recuperado e utilizado para uso calórico ou geração de eletricidade.
 - a. Redução de fontes de metano ou recuperação e/ou redução do gás: reciclagem, compostagem, incineração, redução de disponibilidade de terras para recheados sanitários e potencial uso alternativo dos resíduos.
6. Processos industriais
 - a. Não se inclui o setor dentro da estratégia de mitigação dada sua pouca participação no total de emissões.

A conclusão geral em relação às opções de mitigação da Argentina, levando em consideração os relatórios acima resenhados e outras fontes consultadas (UBA, 2009; De la Torre, 2009; e Bouille 2008), é a seguinte: as melhores opções estão no setor energético, que é o responsável pela maior parte das emissões do país: o uso eficiente e o desenvolvimento de fontes não emissoras aparecem como as estratégias mais acessíveis. No caso da eficiência energética, ações neste campo aparecem como “non-regret mitigation opportunities” (De la Torre, 2009:26), porque os co-benefícios gerados pela aplicação das medidas tem um valor superior aos custos das mesmas. No caso específico da Argentina, a adoção de políticas consistentes de eficiência energética poderia levar a rápidas reduções na demanda, fato valioso para uma economia que nos últimos cinco anos vem mostrando sérios problemas do lado da oferta nos períodos de maior consumo. Outros co-benefícios seriam a possibilidade de demorar a construção de novas centrais elétricas, que como vimos tem sido carbono intensivas nos últimos anos; a redução no consumo de combustíveis fósseis, onde a participação dos importados vem crescendo progressivamente no último lustro; e emissão de poluentes locais. No âmbito das energias limpas, a Argentina tem potencial na área de energia eólica - sendo a região Patagônica uma das mais favoráveis no mundo para este tipo de atividade (De la Torre, 2009; SADS, 2007b); na área de energia hidrelétrica, especialmente na região Norte (SADS, 2007b) – segundo De la Torre et al (2009) o país tem aproveitado apenas cerca de um quarto do seu potencial; e na área de energia solar.

Depois da área de energia, segue-lhe em potencial de mitigação o setor LULUCF (seqüestro de carbono em solos e vegetação) embora com limitado horizonte se comparado com outros países da região –especialmente o Brasil - dado o relativo

baixo nível de emissões provenientes do desmatamento na Argentina. No caso do setor de resíduos, as possibilidades de mitigação também parecem amplas, no entanto a expressão do setor no total de GHG produzidos anualmente pelo país seja pequena. Não obstante, uma boa gestão dos resíduos se justifica por uma ampla série de benefícios ambientais, sanitários e de bem estar público (De la Torre et al, 2009). A perspectiva é menos promissora na área de agricultura, a outra grande fonte de emissões do país: o grau de eficiência da agricultura, e as incertezas sobre as possibilidades de mitigação por manejo do gado deixam pouco terreno para avançar (informação verbal²⁹). Finalmente, não aparecem contempladas medidas de redução de emissões relevantes no setor de processos industriais.

3.5 Conclusões

O objetivo desse capítulo foi descrever e analisar o que definimos como “situação climática” argentina: o estado objetivo do país em relação às causas e efeitos do processo de aquecimento global. O trânsito pelos elementos que conformam essa situação deixa as seguintes conclusões relevantes para os fins dessa pesquisa.

Em relação às causas e evolução do fenômeno, Argentina é um ator de baixa relevância, dado que representa uma porção mínima das emissões anuais globais de GEE - menos de 1%. E embora sua trajetória de emissões nos últimos anos seja maior que a média global, o país não apresenta condições econômicas e demográficas para se tornar um grande ou médio produtor de gases. Por outro lado, no período 1990-2005 os números do clima na Argentina tem se degradado sensivelmente, com crescimento nas emissões totais (40%), emissões per capita (20%), e intensidade de carbono (15% entre 2000 e 2005). Com base em trabalhos e relatórios consultados e considerando a evolução das principais fontes de emissão, a perspectiva é que a tendência ascendente das emissões continue nas próximas décadas.

O perfil particular das emissões argentinas está dado pela participação significativa de dois setores: o energético (45% do total em 2005) e o agrícola (40% em

²⁹ Lic. Osvaldo Leónidas Girardin, Diretor do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Fundación Bariloche e membro do IPCC. 19 de agosto de 2010.

2005), que historicamente tem representado mais de 85% do total de GEEs produzidos. No entanto, o rumo particular de cada uma dessas atividades é diferente: enquanto o setor energético aumenta desde o ano 2000 sua participação no total de emissões, a agricultura perde peso relativo – em tendências que são passíveis de se manter no futuro. O peso do setor energético e a irrelevância relativa do setor LULUCF na pauta de emissões argentina, diferencia o perfil do país do resto da região latino-americana.

A consideração do setor energético cobra relevância especial por duas razões. Em primeiro lugar por ser o principal setor emissor do país e apresentar uma tendência de aumento da participação de suas emissões no total nacional. Em segundo lugar, pelo papel que joga a energia na política climática. Como vimos em páginas anteriores, a situação energética dos países pode influenciar a posição que eles tomam na frente do fenômeno. Assim, a crescente dependência do país dos combustíveis fósseis importados pode eventualmente estimular mudanças na assimilação do problema.

Em termos dos efeitos da mudança climática sobre a Argentina, o país é vulnerável por dois motivos básicos. Em primeiro lugar por seu nível de exposição aos impactos presentes e esperados: estresse hídrico, déficit energético, variabilidade climática, enchentes, etc. De especial importância são as vulnerabilidades do setor agrícola, que representa boa parte do PIB e das exportações e é especialmente sensível às alterações do sistema climático – além de outros processos não vinculados ao clima como a degradação dos solos. A segunda fonte das vulnerabilidades argentinas deriva de sua condição de país emergente, o que implica que sua capacidade adaptativa é limitada pela concorrência das necessidades de desenvolvimento. Nesse sentido, Argentina compartilha a situação com muitos outros países da América Latina. Por outro lado, é de esperar que esse nível de vulnerabilidades gere uma série de necessidades de adaptação em vários setores significativos da economia e sociedade – produção primária, transporte, geração de energia, habitabilidade urbana, etc.

Argentina possui opções de mitigação relativamente baratas, politicamente viáveis e convergentes com objetivos de crescimento e desenvolvimento. Destaca-se nessa área o setor de energia – que é justamente a principal fonte de emissões. Medidas de eficiência energética e investimentos em energias renováveis podem induzir rapidamente a uma mudança na tendência geral das emissões. As perspectivas da Argentina numa eventual transição para uma economia de baixo carbono mostram

algumas vantagens, como o desenvolvimento de energias alternativas, especialmente os biocombustíveis. Aqui novamente o diagnóstico é convergente com os outros países da região. Nas palavras de Stern:

América Latina está bien dotada de fuentes de energia renovables como la eólica, la solar y la hidroeléctrica. Esto tiene ventajas tremendas: podría ser una fuente importante de biocombustibles de segunda y tercera generación, que probablemente utilizaremos para poner en el aire a nuestros aviones mientras avanzamos a la mitad del siglo (BBC, 2010).

O mundo em descarbonização oferece assim mesmo algumas desvantagens, como o efeito que eventuais restrições ao comércio de bens intensivos em carbono, possam ter sobre a pauta de exportações do setor agrícola. Como veremos no próximo capítulo, essa é uma preocupação central das autoridades nacionais nas negociações sobre clima.

Para os fins dessa pesquisa essas conclusões operam da seguinte forma: em termos de emissões, um dos elementos do poder climático, Argentina não é um país relevante. Paralelamente, há certos fatores que poderiam inclinar ao país a participar com mais ênfase na construção de um acordo global sobre clima altamente restritivo ao carbono: a alta vulnerabilidade, a existência de medidas baratas e viáveis de mitigação, a possibilidade de participar ativamente de um eventual mercado global de biocombustíveis. O eventual avanço de movimentos multilaterais ou unilaterais de restrição ao comércio de produtos carbono-intensivos – que afetaria a economia agropecuária local – poderia inclinar à Argentina a corrigir a trajetória de suas emissões.

Capítulo 4

(In)sensibilidade climática: percepções e políticas domésticas na Argentina

No presente capítulo se apresenta a dimensão doméstica da política climática na Argentina. Isto é, como o problema da mudança do clima é assimilado pela sociedade e traduzido – ou não – em políticas públicas e em ações privadas. Para cumprir com essa meta são analisadas duas faces da vida pública. Em primeiro lugar, a consciência climática da sociedade e liderança política, “mensurada” através de pesquisas de opinião; da presença do tópico na imprensa, na plataforma de partidos e referentes políticos individuais, e em setores empresários; e na arena eleitoral. Em segundo lugar, o estado das políticas públicas domésticas relativas à questão, incluindo o marco normativo, a estrutura burocrática específica, e o andamento de uma série de medidas orientadas a reduzir vulnerabilidades. O passo por esses dois fatores permitirá ver como as dinâmicas sociais e políticas locais processam e interpretam os dados objetivos analisados no apartado anterior. As conclusões desse capítulo são fundamentais para responder algumas das perguntas centrais dessa pesquisa: qual é o nível de vulnerabilidade climática percebida na sociedade argentina? Qual é o nível de compromisso das autoridades argentinas com a redução de vulnerabilidades a nível local e global?

4.1 A agenda ambiental na Argentina

Antes de entrar diretamente na discussão da dimensão política da mudança climática na Argentina, parece adequado fazer uma série de considerações sobre o *status* político das questões ambientais no país. A incorporação desse item se justifica por varias motivos, ressaltamos três aqui. Em primeiro lugar, o clima é considerado pelo governo como um tema principalmente ambiental, embora sejam reconhecidos e ressaltados os vínculos com o desenvolvimento e a equidade. A própria estrutura burocrática criada para lidar com o desafio, como veremos, reflete essa concepção. Em segundo lugar, a sensibilidade climática comparte vetores com a sensibilidade ambiental, como a sustentabilidade e a preocupação com o longo prazo. E, finalmente, a

dificuldade de acesso a estudos específicos sobre a interação entre clima e sociedade na Argentina aumenta o valor das reflexões sobre ambiente no país, que se tornam um elemento central.

Como diz Antonio Brailovsky “uno de los muchos retrasos de la política Argentina con respecto a la de la mayor parte de los países del Primero o del Tercer Mundo es su subestimación de la política ambiental” (Bueno, 2010b: 15). Há várias evidências que sustentam esse argumento. Em primeiro lugar, a existência de sérios problemas ambientais no país, como a questão da Bacia Matanza-Riachuelo³⁰, poluída desde os tempos da colônia e alvo perpétuo das promessas – invariavelmente incumpridas - das autoridades ambientais; o intenso e histórico problema do desmatamento; a sobre-exploração pesqueira; a desertificação; a retração de glaciares; a deterioração de ecossistemas, a degradação dos solos, entre outros. Em segundo lugar, a falta de políticas públicas idôneas para fazer frente aos problemas, expressada em casos como: a insuficiente regulamentação da Lei Geral do Ambiente; a ausência de um relatório ambiental anual oficial, que forma parte das obrigações legais do governo; e a inoperância das estruturas institucionais específicas da matéria, como o Conselho Federal do Meio ambiente (COFEMA).

Nesse sentido, afirma Pilar Bueno (2010b:20):

(...) sostenemos que desde la incorporación de la temática ambiental a la agenda política nacional, aproximadamente en la década del setenta, la cuestión ambiental ha sido subestimada y relegada como un asunto de baja importancia en las prioridades tanto de la política doméstica como de la política exterior. Además, desde este mismo momento, el tema se dividió en el plano interno y externo, generando políticas desarticuladas con agencias burocráticas abocadas a labores con pocos elementos en común, a pesar de tratarse de dos miradas de un mismo problema.

Diagnósticos desse tipo sobre a irrelevância e ineficiência da política ambiental no país são comuns na literatura especializada (Palermo e Reboratti, 2007; Estrada Oyuela, 2007; FARN, 2009; FARN, 2010).

Em virtude das citações anteriores, pode ser enumerada uma série de características da política ambiental na Argentina: recente, pendular, de baixa relevância, ambivalente ou contraditória, estimulada desde o exterior (Estrada Oyuela,

³⁰ Na zona vivem entre 5 (La Nación, 2011) e 7 milhões de pessoas (FARN, 2010) e está entre as 30 regiões mais poluídas do planeta (FARN, 2010).

2007; Bueno, 2010b), desconexão entre a esfera interna e a externa, imprevisível e pouco planificada.

A incorporação do meio ambiente à agenda política argentina é recente (Bueno, 2010b), inicia-se na década de 1970 estimulada pelos movimentos ao redor da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Humano, realizada em Estocolmo em junho de 1972. No entanto, só a partir da década de 1990 o tópico cobra uma importância maior, outra vez como produto de um desenvolvimento internacional: o clima gerado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento levada a cabo no Rio de Janeiro em junho de 1992 (Bueno, 2010b; Reboratti, 2007).

O mencionado no parágrafo anterior nos leva a destacar a segunda das características da política ambiental argentina, seu desenvolvimento estimulado desde o exterior. Nesse sentido, destaca Bueno (2010: 95):

Tal es así que, si bien la Argentina fue uno de los países pioneros en América Latina en lo referente al discurso ambiental, como se ve en el Mensaje de Perón de 1972³¹, así como en la creación de agencias burocráticas específicas; en adelante se transformó en una materia encapsulada y limitada a ciertos asuntos que fundamentalmente las presiones externas colocaron en la mesa de debate. Las consecuencias obligadas de esta decisión, fueron que los temas considerados ambientales no tuvieran arraigo propio, sino que fueran fundamentalmente impuestos desde el exterior.

Nesse sentido, Argentina foi acompanhando os desenvolvimentos no nível internacional e suas transformações - basicamente levando ao plano doméstico aquilo assumido na arena multilateral. Cabe destacar, no entanto, que se bem a agenda ambiental argentina é de inspiração externa, isso não significa que o país seja particularmente sensível a ela, pelo contrário, apenas cumpre com as responsabilidades formais sem gerar respostas próprias, como se verá nos próximos parágrafos. No caso do clima esta premissa é igualmente aplicável. A Argentina se limita a produzir as comunicações nacionais impostas pelo Protocolo Kyoto e a participar de alguns projetos MDL, mas sem gerar iniciativas próprias que sejam independentes do regime internacional.

³¹ Na mensagem ambiental aos povos e governos do mundo, o político argentino chamava a atenção sobre “la marcha suicida que la humanidad ha emprendido a través de la contaminación del medio ambiente y la biosfera, la dilapidación de los recursos naturales, el crecimiento sin freno de la población y la sobre-estimación de la tecnología y la necesidad de invertir de inmediato la dirección de esta marcha, a través de una acción mancomunada internacional”.

Os condicionantes endógenos da política ambiental na Argentina se traduzem em outras duas características relevantes: a oscilação e a irrelevância. Nesse sentido, o tópico tem sido sempre marginal e seu reflexo no discurso, na agenda legislativa, na agenda política e nas estruturas burocráticas dependeu em geral de estímulos políticos imediatos, de cálculos de curto prazo das autoridades políticas. Dessa forma, não é de surpreender a inexistência de consensos interpartidários com apoio social em relação aos assuntos ambientais (Bueno, 2010).

Outra característica ressaltada pelos especialistas é a distância entre a política doméstica e a externa em relação ao meio ambiente (Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010; informação verbal³²). Usando novamente as palavras de Pilar Bueno (2010:89):

En el plano interno, las acciones en la materia resultaron casi invisibles más allá de la creación de estructuras burocráticas. Es decir, la firma de compromisos internacionales de preservación de especies, del patrimonio y sobre la contaminación, no tuvieron una respuesta al unísono en el plano doméstico.

Essa ambivalência da política ambiental se expressa em vários episódios ao longo do tempo: a crítica aos critérios ambientais aplicados pelo Uruguai às empresas no âmbito do conflito das pasteras (ver nos próximos capítulos) ignorou a situação desastrosa em termos ambientais em que se desenvolve a atividade fronteiras adentro (Reboratti, 2007); a defesa, por parte do governo, da mineração metálica a céu aberto, atividade que é imune ao controle das autoridades ambientais internas (Bueno, 2010); e no caso do clima em particular, a distância é clara entre um discurso que reconhece a necessidade de uma ação conjunta internacional para mitigar o problema e uma trajetória de emissões muito negativa que tende a perpetuar-se.

Em termos normativos, a inclusão dos direitos ambientais na Constituição Nacional em 1994 estimulou o desenvolvimento de uma estrutura legal sólida sobre a matéria, sendo sancionadas várias leis sobre pressupostos mínimos na última década - que se somaram a uma série ampla de instrumentos já existentes desde fins dos anos 1980. No entanto, a aplicação da normativa tem sido deficitária e pouco efetiva

³² Lic. Osvaldo Leónidas Girardin, Diretor do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Fundación Bariloche e membro do IPCC. 19 de agosto de 2010.

(Reboratti, 2007; FARN, 2009; FARN, 2010). Além disso, existem diversas incompatibilidades entre as leis provinciais e nacionais (Bueno, 2010b).

Essas características combinadas oferecem como resultado uma política ambiental que aparece como pouco planejada, imprevisível, onde predominam tentativas isoladas baseadas em ambições particulares da elite política ou nos ondulantes movimentos do sistema internacional. Citando a Estrada Oyuela (2007:19):

La preocupación por los problemas ambientales es una materia que no ha tenido la prioridad ni el análisis adecuado en la agenda política nacional. Consecuentemente, hemos carecido y aún carecemos de estructuras administrativas sólidas, durables y coherentes para atender a las necesidades ambientales y prevenir situaciones adversas.

Em toda a história da agenda política ambiental argentina, a questão pasteras³³ tem sido sem dúvida o episódio de maiores dimensões – tanto por sua transcendência doméstica quanto internacional. Não cabe nesse trabalho fazer uma revisão detalhada de um tema tão complexo, apenas se procura ressaltar o seguinte: em alguns casos, o episódio tem sido interpretado como um símbolo do nascimento da consciência ambiental na Argentina³⁴. Dessa forma, na medida em que a preocupação pelo ambiente alcançou um lugar de privilégio na agenda política, alguns autores afirmaram sentenças desse tipo: “(...) podemos estimar que el punto de inflexión en lo que atañe a la afirmación de una conciencia ambiental está constituido por la eclosión de este conflicto” (Palermo e Reboratti, 2007:10).

Não obstante, passados alguns anos do auge do conflito, aparece mais claro que o caso papeleras não significou “un vuelco de relevancia de lo ambiental en términos genéricos” (Bueno, 2010:256), senão que foi mais um exemplo de exploração política oportunista de parte das autoridades nacionais e provinciais. Quando o fato se tornou relativamente estéril em lucros eleitorais, a questão ambiental voltou a sua posição periférica. Esse processo de retração das preocupações ambientais de parte das

³³ O caso pasteras - popularmente chamado de papeleras - foi um conflito que enfrentou a Argentina e o Uruguai em relação à decisão desse último país de permitir a instalação de duas fábricas de celulose no fronteiro Rio Uruguai. Estimulado pela pressão de grupos ambientalistas e a opinião pública, o governo argentino se opôs ao estabelecimento das plantas alegando violações do direito internacional e de normas ambientais de parte do governo uruguaio. Iniciado em 2005, o conflito foi ganhando força e frente a impossibilidade de encontrar uma saída consensual Argentina demandou a seu vizinho no Tribunal Internacional da Haia - que permitiu a continuação das atividades da planta remanente em 2010.

³⁴ Embora quando, como afirma Reboratti (2007: 144) parte da responsabilidade pelo caráter conflituoso em que o fato derivou reside justamente na ausência de uma política ambiental clara a nível nacional.

instâncias governamentais se expressa não apenas na progressiva redução da presença do tópico no discurso das autoridades nacionais depois do pico de 2006, mas também no escasso avanço da agenda ambiental em geral. Exemplos dessa situação são o estado de imperturbável degradação da bacia Matanza-Riachuelo ou a situação da mina Pascua Lama³⁵. Em todo caso, pode arriscar-se que existe um processo de conscientização ambiental no âmbito da sociedade, para o qual o “Efeito Gualeguaychú” (Bueno, 2010) tem sido essencial. Apesar disso, esse processo não tem sido traduzido eficazmente no âmbito das instituições políticas nem na agenda política em geral, onde é ainda um tópico marginal. “Así, el ambientalismo estatal aparece en la Argentina más ligado a la retórica que a la acción concreta”. (Reboratti, 2007: 135).

4.2 A insensibilidade climática argentina

A forma como as sociedades e as lideranças políticas recepcionam as conseqüências possíveis da mudança climáticas joga um papel importante na hora de definir as eventuais respostas ao fenômeno. Neste sentido, o próprio IPCC (2007) reconhece que os umbrais da vulnerabilidade são socialmente definidos. Nas palavras do Relatório da Fundación Bariloche (2004:32):

La vulnerabilidad, compleja y multidimensional, abarca aspectos tales como las condiciones materiales de vida de la población, las percepciones de distintos grupos sociales respecto a los riesgos en la que están inmersos, y las condiciones institucionales para la toma de decisión y la acción.

Giddens (2009) utiliza a teoria de “agenda setting” para mostrar como um conjunto de questões recebe atenção pública e política não apenas em relação a sua relevância objetiva senão também em função de outro conjunto de fatores. E citando a John Kingdom enumera três elementos que tipicamente conseguem captar a atenção dos decisores políticos: indicadores, como números de desemprego; eventos concretos, freqüentemente dramáticos e de grande impacto público; e *feedback*, a resposta de diferentes grupos ou do público a um programa político em particular - geralmente os feedback são negativos. Assim, em virtude de diferentes fatores – valores, interesses - as sociedades constroem a forma em que percebem os riscos e a própria capacidade para

³⁵ Projeto mineiro binacional - Argentina e Chile - a céu aberto para extração de diversos minerais. A cargo da empresa canadense Barrick Gold, a iniciativa tem gerado fortes resistências pelo potencial impacto ambiental das técnicas de produção, especialmente o emprego de cianeto.

responder: “Societies differ in how they explore, deliberate and act upon perceptions about alternative futures and crises” (Biermann et al, 2009:47).

No caso de Argentina, diversos elementos permitem concluir que a problemática do clima não está presente nem nas preocupações cotidianas dos cidadãos nem nos cálculos políticos da elite política, fenômenos que obviamente estão profundamente imbricados. Apresentamos a seguir algumas evidências desse desinteresse climático.

Em 2005, a empresa de pesquisas Poliarquía Consultores realizou um estudo amplo de opinião sobre questões ambientais no país, a pedido da *Fundación Vida Silvestre Argentina* (FVSA, 2005). Os resultados são bastante expressivos, apenas 7,5% dos consultados colocou a mudança climática como problema principal do meio ambiente, bem longe de tópicos mais imediatos como a contaminação e as inundações. Só em algumas províncias o problema é visto com algo mais de preocupação: Catamarca (20%), Jujuy (17%), Mendoza (17%), San Juan (21%), Santa Cruz (28%), Santiago del Estero (15,1), Tierra de Fuego (22,3%). Resulta interessante notar que as províncias de Cuyo e Patagônia - duas das regiões mais sensíveis à mudança climática - aparecem com os maiores níveis de assimilação do problema. Outra pesquisa de opinião sobre o tópico ambiental desenvolvida em 2006 – esta vez realizada pela Consultora Ipsos-Mora y Araujo (2006) - produziu resultados semelhantes: apenas 1% dos consultados considerou o aquecimento global como o principal problema ambiental do país, enquanto a contaminação foi de novo a principal alvo das preocupações (82%).

O tratamento da problemática do aquecimento global na imprensa local também pode dar uma indicação sobre o estado da “sensibilidade climática” da sociedade. Em seguida, dois trabalhos são resenhados em relação a esse ponto. Em primeiro lugar, uma pesquisa da Fundação Konrad Adenauer produzida em 2008 sobre a presença da mudança climática nos meios de comunicação da América Latina, aponta a pouca relevância dada ao tema pelos principais jornais argentinos: de 4100 notícias analisadas no Jornal Clarín entre janeiro e fevereiro de 2008 apenas 11 (0,27%) mencionaram o tema. O desempenho do Jornal La Nación é apenas um pouco melhor: 18 notícias sobre 3900 (0,46%). A conclusão geral da pesquisa para o conjunto da região - e válida sob todos os aspectos para a Argentina - é que se não houvesse relatórios e conferências internacionais sobre o clima, o fenômeno estaria próximo de desaparecer da agenda dos meios de comunicação (FARN, 2010).

O segundo artigo aqui referido, contido também no relatório 2010 da FARN, expõe conclusões similares: a partir da análise da presença das notícias ambientais em três dos mais importantes jornais argentinos (Clarín, La Nación e Página 12) o trabalho ressalta que apenas 0,3% do total de notícias publicadas em 2009 desenvolveram a problemática da mudança climática. A maior parte das aparições esteve concentrada nas datas próximas à COP 15, sendo nos dias da própria Cúpula - 7 a 18 de dezembro de 2009 - que se atingiu a maior densidade informativa: uma média de uma notícia diária sobre mudança climática em cada jornal (FARN, 2010).

Em relação à fase agonística da política argentina, a questão da mudança climática não aparece com relevância na plataforma de nenhum dos partidos mais importantes nem ganha especial destaque nos discursos dos principais referentes individuais. Tampouco integra a agenda legislativa nem fez parte das campanhas eleitorais de 2007 e 2009. Mirando o futuro, não são promissoras as perspectivas de inclusão do tópico na carreira eleitoral que começa a desenhar-se de olho na renovação presidencial do ano 2011. Nesse sentido, Argentina escapa a uma tendência que cresce em muitos países, desenvolvidos e emergentes (Grã Bretanha, Japão, Brasil ou Coréia do Sul): a agenda climática torna-se progressivamente “*vote-winner*”, na medida em que aumenta a demanda do eleitorado por um maior compromisso climático de parte da elite dirigente (Lee et al, 2010).

No setor empresarial tampouco tem havido movimentos destacados para fixar posição com respeito à questão, como aconteceu no Brasil, nem existiram reações no nível sub-nacional assimiláveis àquela da aliança dos estados amazônicos brasileiros (Viola, 2010). Dessa forma, a alta sensibilidade à questão climática parece ser privilégio apenas de certos âmbitos acadêmicos, burocracias estatais especializadas na problemática e organizações da sociedade civil com interesses específicos na matéria.

Uma análise mais detalhada dos motivos profundos que explicam dita insensibilidade será feita nas próximas páginas, no entanto, pode-se antecipar que o efeito de sucessivas crises políticas; econômicas e sociais – a herança da decadência - tem alimentado uma visão de extremo curto prazo que, combinada com as características especiais da mudança climática como fenômeno - gradual, complexo e com efeitos concentrados num futuro que aparece como distante -, fazem difícil uma visão social mais convergente com as vulnerabilidades do país.

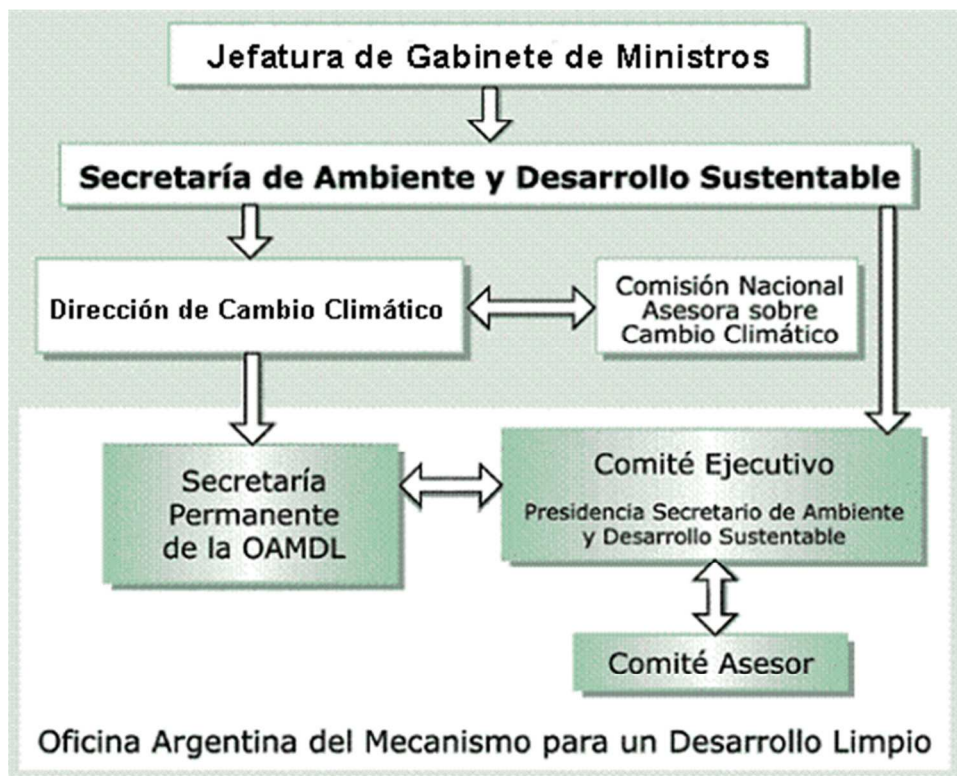
4.3 Políticas climáticas domésticas?

Nesse marco, não é de surpreender que Argentina não tenha internalizado sequer parcialmente a mudança climática na sua estrutura jurídica, nem possua uma política específica sobre a questão. A coisa mais parecida a uma estratégia de resposta ao fenômeno é uma série de medidas desconexas que, seguindo objetivos próprios, tende a convergir em menor o maior grau com necessidades de adaptação e mitigação. Apresentamos em seguida os elementos que permitem fazer essa afirmação.

Em relação ao marco legal específico sobre mudança climática, os instrumentos mais importantes são a Convenção Quadro e o Protocolo Kyoto, que de acordo ao ditado constitucional tem hierarquia superior às leis por serem tratados internacionais. Seguem em importância alguns decretos do poder executivo que estabelecem o Fundo Argentino de Carbono e tratam diversas questões relativas aos mecanismos flexíveis do Protocolo de Kyoto; e finalmente uma série de resoluções da Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SADS) e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) (FARN, 2006). No entanto, e como se afirmou anteriormente, não existe uma lei geral de clima que estabeleça os pressupostos mínimos para lidar com o fenômeno ou que fixe algum compromisso voluntário com a mitigação, como existe no Brasil desde dezembro de 2009.

Em termos de estrutura institucional, o governo tem criado uma série de órgãos específicos para dar resposta às demandas da questão climática, que emanam quase unicamente do campo internacional. Resenhamos brevemente as características dos mais importantes.

Gráfico 2: Organograma da burocracia climática argentina



Fuente: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=640>

A Direção de Mudança Climática é a principal instância burocrática especializada na matéria. Localizada no âmbito da Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Nação (SADS), depende da Direção Nacional de Gestão do Desenvolvimento Sustentável. Entre suas funções estão³⁶:

- Propor e propiciar ações conducentes ao logro dos objetivos e metas contidas na CQNUMC.
- Elaborar e propor as linhas de políticas em matéria de mudança climática; a identificação de áreas setoriais prioritárias para implementar atividades de mitigação; a determinação das metas nacionais para a possível redução de emissões por sector; e a definição de estratégias e linhas para as atividades de mitigação por sector.
- Coordenar a elaboração das Comunicações Nacionais.
- Assistir técnica e administrativamente à Oficina Argentina do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (OAMDL).

³⁶ <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=206>

Comissão Nacional Assessora em Mudança climática. Criada pela resolução 12/2001 da SADS, está composta por representantes da administração pública federal e provincial, da comunidade acadêmica e científica, e da sociedade civil. No seu marco criou-se o Comitê Governamental de Mudança climática em dezembro de 2009³⁷, cujo objetivo é facilitar ações de coordenação entre diferentes áreas do governo nacional e integrar ações de mitigação e adaptação na planificação dos diferentes sectores e/ou sistemas e está integrado apenas por organismos governamentais. Um dos principais objetivos desse corpo é a elaboração de uma *Estratégia Nacional en Cambio Climático* (ENCC), da qual se trata mais adiante.

Oficina Argentina do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (OAMDL). Criada como Oficina Argentina de Implementação Conjunta em 1998 e identificada como OAMDL por resolução da SADS em 2005 (240/2005). Entre suas funções relevantes se encontram: a identificação e análise das opções de mitigação nos diferentes setores que possam enquadrar-se como projetos MDL; a formulação de diretrizes específicas para a apresentação de projetos; o estabelecimento de metodologias e procedimentos para a identificação, formulação, avaliação e aprovação de ditos projetos; e a identificação de fontes de financiamento. A Oficina conta com um comitê executivo - formado pelos titulares de varias secretarias e presidido por um funcionário de alta categoria da SADS -, e um comitê assessor - integrado por representantes do setor privado³⁸.

No âmbito do COFEMA, criou-se paralelamente uma Comissão ad hoc da mudança climática. Estabelecida em abril de 2009, tem o objetivo de “elaborar un documento para establecer las bases conceptuales que permitan definir las acciones a seguir en el seno de la asamblea”³⁹.

Desta breve referência sobre a estrutura básica da burocracia estatal climática argentina, duas conclusões importantes podem ser inferidas. Em primeiro lugar, a concepção oficial do problema climático como tópico prioritariamente ambiental e, em segundo lugar, a pouca relevância outorgada ao assunto, na medida em que o órgão

³⁷ <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9752>

³⁸ <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=542>

³⁹ http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/010409_resol171.pdf

especialmente dedicado à geração das políticas climáticas é apenas uma Diretoria dentro da Secretaria de Meio Ambiente que depende da Chefia de Gabinete de Ministros da Nação.

Em relação às políticas específicas de mudança climática desenvolvidas historicamente na Argentina é possível enumerar as seguintes:

- A proposta voluntária de redução de trajetória de emissões de 1999. Como veremos nas próximas páginas com mais detalhe, a mesma foi anunciada no âmbito da COP V de Bonn, e incluiu o estabelecimento de meta “una reducción efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero de la República Argentina respecto de las emisiones de los escenarios más probables resultantes de proyecciones que no incluyen medidas de intervención que se estima entre un 2 y 10%” (Greenpeace, 2001: 12). A medida nunca foi concretizada.
- Programa nacional sobre impactos da mudança climática, criado em agosto de 2001 (Resolução SADS 1125/2001), com o objetivo de coordenar a realização de estudos na área⁴⁰.
- Fundo argentino de carbono. Criado em 2005 por decreto presidencial “con el objeto de facilitar e incentivar el desarrollo de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL)”⁴¹.
- Programa de cenários climáticos. Criado pela resolução 248/05⁴², o programa tem as seguintes funções principais⁴³:
 - Promover, coordenar e levar a cabo estudos sobre a vulnerabilidade e capacidade de adaptação dos sistemas humanos e naturais à mudança e a variabilidade climática;
 - Propor, coordenar e executar medidas e programas de adaptação;
 - Realizar ou coordenar o seguimento e avaliação dos efeitos dos desastres naturais sobre o ambiente, a saúde humana e sobre a estrutura social e produtiva;
 - Promover a realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento e estudos sobre os temas mencionados nos pontos anteriores;

⁴⁰ <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=741&IdSeccion=29>

⁴¹ <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=256&IdSeccion=29>

⁴² <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=420&IdSeccion=29>

⁴³ http://www2.medioambiente.gov.ar/cambio_climático/programas/escenarios/default.htm

- Articular com entidades financeiras multilaterais e estrangeiras, programas de financiamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento e estudos nos temas mencionados nos pontos anteriores.

Estratégia Nacional en Cambio Climático. Iniciativa recente – dezembro de 2009 - orientada a estabelecer um marco de ação nacional frente à problemática tendo como foco principal um crescimento econômico de baixo carbono e o desenvolvimento sustentável (SADS, 2010). Como resultado desse esforço foi elaborado em dezembro de 2010 um primeiro documento que estabelece em linhas muito gerais a estratégia de mudança climática. O avanço na definição de objetivos específicos está programada para a segunda metade de 2011⁴⁴, após o fechamento do processo de consulta pública a representantes de ONGs, Associações de Trabalhadores, do Setor Privado, e do Âmbito Acadêmico e Científico⁴⁵. Das medidas em vigência enumeradas até o momento, essa é a mais importante, na medida em que incorpora como objetivo a redução efetiva de emissões. No entanto, seu estado de desenvolvimento é incipiente.

Em virtude do limitado impacto das medidas climáticas específicas até aqui analisadas sobre a contribuição da Argentina ao fim último da Convenção – ora por suas próprias características ora por falta de expressão na realidade – parece necessário introduzir outras informações para poder dar um panorama mais completo da situação das políticas públicas do país. Apresentamos então uma breve resenha do estado de evolução das medidas que o governo argentino incluiu no documento submetido à Convenção no marco do Acordo de Copenhague e que seriam consistentes com objetivos de mitigação da mudança do clima.

Box 1: Medidas argentinas de mitigação em 2009

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Eficiência Energética<ol style="list-style-type: none">a. Decreto 140/07: Cria o programa nacional de uso racional e eficiente da energia elétrica e do gás natural por meio de um sistema de incentivos à redução do consumo.b. Lei 26473: proíbe a importação e comercialização de lâmpadas |
|---|

⁴⁴ <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/Pasos%20a%20seguir%282%29.pdf>

⁴⁵ <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9752>.

incandescentes desde 31 de dezembro de 2010.

- c. Vários programas: PIEEP (Pymes); PCAE (Programa de qualidade de artefatos elétricos) e PAEEE (programa de poupança e eficiência energética de edifícios públicos).
2. Energias Renováveis
 - a. Lei 26.190: outorga subsídios à produção de energia elétrica de fontes renováveis.
 - b. Programa de energias renováveis em mercados rurais.
 - c. Lei 26.123: promoção de hidrogénio.
 3. Biocombustíveis
 - a. Programa nacional de biocombustíveis
 - b. Lei 26.093: estabelece um mínimo de 5% de bioetanol e biodiesel nas gasolinas e diesel de petróleo para 2010. Oferece incentivos impositivos.
 - c. Lei 26.344: promoção de produção de bioetanol nos engenhos de açúcar.
 4. Manejo de Florestas
 - a. Lei 26.331: uso sustentável da floresta nativa.
 - b. Lei 26.432: promove investimentos em empreendimentos florestais.
 5. Gestão de resíduos sólidos urbanos
 - a. Plano Nacional para a Gestão Integral dos Resíduos Sólidos Urbanos: construção de recheados sanitários e captura de biogás.

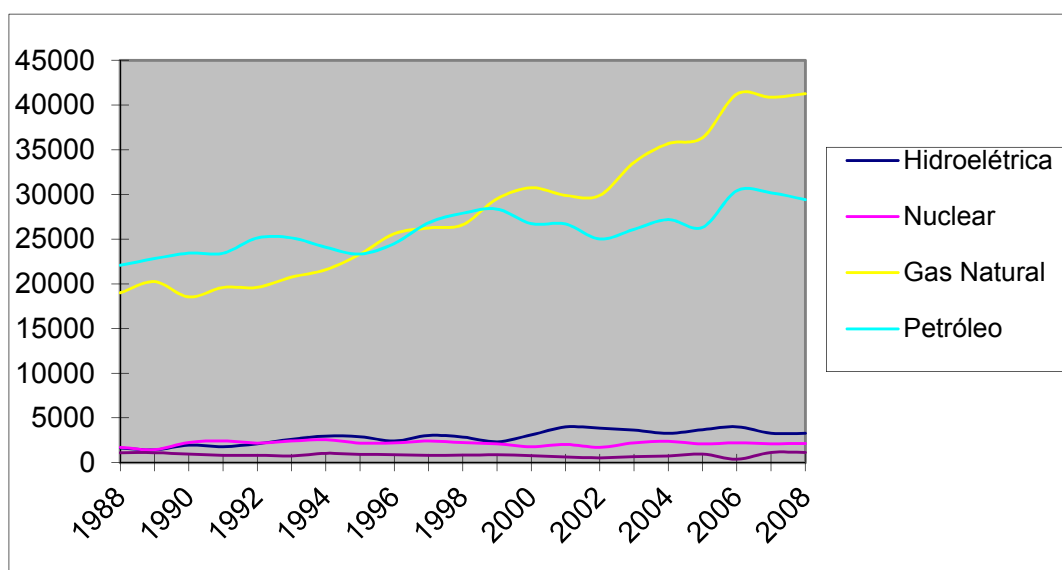
Fonte: http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/argentinacphaccord_spanish.pdf

Com respeito às medidas de eficiência energética, algumas dúvidas sobre a eficácia dos programas (como PUREE⁴⁶ e PIEEP⁴⁷) convivem com altos subsídios federais ao consumo de eletricidade domiciliar e ao consumo de combustíveis fósseis no setor de transportes – que, como vimos, representam aproximadamente 2% do PBI em 2010 e tem efeitos nocivos sobre os padrões de consumo de energia (IAE, 2010). Do lado da oferta, e de acordo com os últimos balanços energéticos disponíveis, as energias limpas –principalmente nuclear e hidroelétrica- mostram uma queda em sua participação relativa e a matriz energética global uma progressiva carbonização (Gráfico 3). O resto das energias renováveis é inexpressivo no total.

⁴⁶ Programa de Uso Racional de la Energía Eléctrica

⁴⁷ Programa de incremento de la eficiencia energética y productiva de la PyME Argentina

Gráfico 3: Oferta primária de energia na Argentina, 1988-2008, em Ktep



Fonte: elaboração própria em base a Secretaria de Energia (2011)

O setor bicompostíveis – bioetanol, biodiesel e biogás - aparece como um exemplo de maior sucesso, na medida em que Argentina tornou-se um dos principais exportadores mundiais de biodiesel e que desde setembro de 2010 as regulamentações oficiais obrigam a que diesel e gasolina tenham uma proporção não menor a 7% originada em biomassa – gerando uma demanda de entre 700.000 e 800.000 toneladas anuais de biodiesel e 230.000 toneladas anuais de bioetanol (FARN, 2010). De todos os modos, há algumas dúvidas sobre as eventuais seqüelas de um maior desenvolvimento do setor, sobretudo pela pressão que exerce a produção de biodiesel sobre a fronteira agrícola da soja – que é sua principal matéria prima. Nesse sentido, não estão claros os eventuais efeitos da atividade não apenas em termos de emissões de GEE (Informação verbal⁴⁸), mas também em referência à degradação dos solos e ao desmatamento.

Em relação ao manejo de florestas existe relativo consenso sobre a boa qualidade da normativa, que introduz o conceito de serviços ambientais e prevê a criação de um fundo para compensar esses serviços. A lei também desenvolve critérios e ferramentas para realizar o ordenamento territorial das massas florestais no território

⁴⁸ Dr. Pablo Canziani, Diretor do *Equipo Interdisciplinario para el Estudio de Procesos Atmosféricos en el Cambio Global*, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Membro do IPCC. 31 de julho de 2010.

das províncias e suspender as autorizações de desmatamento até esse processo de ordenamento seja completado. Em termos de resultados, desde a sanção da lei em fins de 2007 a taxa de desmatamento tem caído 60% (FARN, 2009). No entanto, existem duas linhas freqüentes de crítica em relação à questão das florestas. Em primeiro lugar, a implementação da lei tem avançado pouco, em especial o funcionamento do referido fundo – que sistematicamente recebe no orçamento federal uma expressão menor da que a lei manda - e no ordenamento ambiental do território no âmbito provincial. A outra linha de crítica faz ênfase na falta de oportunidade da norma e ressalta o fato de que a regulamentação da atividade chegou tarde demais, na medida em que aproximadamente 70% das florestas nativas desapareceram (Bueno, 2010; FARN: 2009), num processo que se acelerou na década de 1990⁴⁹ pela expansão da agricultura a regiões tradicionalmente cobertas por florestas e selvas (FARN, 2009).

Finalmente, as políticas de gestão de resíduos enfrentam uma situação parecida, a falta de regulamentação adequada da lei – que estabelece pressupostos mínimos a serem cumpridos em todo o território argentino - e a ausência de articulação no âmbito do COFEMA⁵⁰, encarregado de fixar as metas de redução de resíduos domésticos e coordenar uma matéria que muitas vezes adquire dimensões inter-jurisdicionais (FARN, 2010). Como resultado, predominam os lixões a céu aberto e não existem planos concretos para a reversão dessa situação (FARN, 2009).

A participação da Argentina nos projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo⁵¹ (MDL) é também um indicador do estado das políticas climáticas domésticas.

⁴⁹ Segundo FARN (2009), citando dados da Secretaria de Ambiente, a taxa média anual de desmatamento na Argentina desde 1998 foi de 280.000 has.

⁵⁰ Segundo Pilar Bueno (2010: 104) desde sua criação em 1990, o COFEMA teve uma existência apenas formal: “el más representativo en términos de estructuras que tuvieron una función nula o muy escasa en los hechos”. prova disso é que “cada nueva administración propuso su rehabilitación y readecuación, sin obtener avances” (Id, 105).

⁵¹ Definido en el Artículo 12 del Protocolo de Kioto, el mecanismo para un desarrollo limpio persigue dos objetivos: 1) ayudar a las Partes no incluidas en el Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y a contribuir al objetivo último de la Convención; y 2) ayudar a las Partes del Anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos de limitación y reducción de emisiones cuantificados. Las unidades de reducción de emisiones certificadas vinculadas a proyectos MDL emprendidos en países no incluidos en el Anexo I que limiten o reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, siempre que hayan sido certificadas por entidades operacionales designadas por la Conferencia de las Partes o por una reunión de las Partes, pueden ser contabilizadas en el haber del inversor (estatal o industrial) por las Partes incluidas en el Anexo B. Una parte de los beneficios de las actividades de proyecto certificadas se destina a cubrir gastos

Como veremos mais adiante, o país foi historicamente um defensor dos instrumentos de mercado – em especial o MDL – no âmbito do regime climático, no entanto, sua participação efetiva nesse tipo de projetos tem sido baixa. Segundo dados da CQNUMC, o país tem registrado 21 projetos em março de 2011⁵², sobre um total global de 2.933, o que equivale a menos de 1% do total – longe de outros países da América Latina como Brasil (188), México (125) ou Chile (43). Se for considerada a média anual estimada de CERs (Certified Emission Reductions) em base aos projetos registrados (expected average annual CERs by host party) a participação argentina melhora apenas um pouco, representando 1,05% do total – aproximadamente US\$ 4.800.000⁵³. No entanto, esses números aproximam a Argentina aos outros países da região: Brasil (4,86%), México (2,16%) e Chile (1,10%).

Segundo informação oficial do governo argentino⁵⁴, de um total de 43 projetos de MDL apresentados à Oficina Argentina do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, 34 foram aprovados em instância nacional, seis foram suspensos, um rejeitado e dois em avaliação. Entre os 16 projetos registrados pela Junta Executiva do MDL enumerados pela Secretaria de Meio ambiente, mais da metade deles correspondem à captura e destruição de biogás em aterros sanitários, seguidos de longe por geração de energia a partir de biomassa com dois projetos. Em termos de redução de emissões, um projeto individual - captura, armazenamento e decomposição de hidrofluorocarbono 23 (HFC23) da Frío Industrias Argentinas S.A.- responde por pouco mais da metade do total. Aproximadamente 30 milhões de T CO₂e anuais evitadas em 21 anos (García Fronti et al, 2010) é resultado desse projeto. Outro 40% aproximadamente da redução de emissões projetadas corresponde aos mencionados projetos de metano em aterros sanitários.

Moyano (2008) destaca uma série de obstáculos ao desenvolvimento do mecanismo no país: falta de previsibilidade e de financiamento, informação escassa e confusa sobre o mercado e o processo MDL, projetos de pequena/média escala: baixo

administrativos y a ayudar a países Partes en desarrollo, particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, para cubrir los costos de adaptación (IPCC, 2007:84).

⁵² <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>

⁵³ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/AmountOfReductRegisteredProjPieChart.html>

⁵⁴ <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9102>

interesse de compradores de CERs, poucos projetos registrados como “exemplo”, e escasso apoio oficial à apresentação de projetos pequenos/meios. Girardin (2009), por seu lado, ressalta que a baixa participação dos países da América Latina em projetos MDL -17,42% do total em 2011 segundo CQNUMC⁵⁵ - deve-se em parte à “lógica perversa do MDL”, dado que muitas das medidas menos onerosas – eficiência energética, substituição de combustíveis na geração de eletricidade e desenvolvimento de energias renováveis – já foram implementadas na região nas décadas de 1970 e 1990. Dessa forma, ao ser incorporadas a sua linha de base, os projetos de redução tornam-se mais caros e a competitividade da América Latina vis à vis as regiões que postergaram a aplicação dessas medidas decresce, como é o caso da Ásia Pacífico que detém 80,19% do total de projetos MDL em 2011⁵⁶.

4.4 Conclusões

O objetivo nesse capítulo foi avaliar o estado da política climática argentina no âmbito doméstico. Para isso foi feito um repasso por indicadores que exploram a sensibilidade climática da sociedade e das lideranças políticas, foi descrita e analisada a estrutura normativa e burocrática da questão do clima no país, e foram consideradas as principais políticas públicas referidas à questão.

O transito por esses elementos convida a concluir que, até o momento, os esforços na Argentina para lidar com a vulnerabilidade climática tendem a ser localizados e desarticulados, seja por parte de empresas, entidades sub-nacionais, organizações da sociedade civil e do próprio governo nacional. Nesse sentido, pode-se afirmar que não existe uma estratégia de política climática geral. Como consequência, tanto na arquitetura legal quanto no desenho burocrático, a relevância da mudança climática é marginal. Uma evidência final da falta de compromisso climático da política argentina está dada pelo fato de que as autoridades do país – junto com a Índia – foram as únicas no G-20 em não incluir medidas limpas no pacote de estímulo fiscal pós-crise financeira de 2008 (Edenhofer e Stern, 2009).

Tudo isso no marco de uma progressiva queda no fluxo de recursos federais para as políticas ambientais (desde fins da década de 1990 a participação do gasto ambiental

⁵⁵ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByRegionPieChart.html>

⁵⁶ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByRegionPieChart.html>

no total do orçamento cai de 0,53% a 0,32% em 2007⁵⁷) e frente à apatia geral da sociedade.

⁵⁷ <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=6277>

Capítulo 5

Mundo quente, política externa congelada

Esse capítulo tem como objetivo descrever e analisar a trajetória da política externa climática argentina, seu desenvolvimento e principais características, e os componentes básicos da posição atual de negociação do país no âmbito da CQNUMC. Nesse sentido, ganha especial destaque a análise do período mais recente: o caminho imaginado pela Argentina tendo como referência o Plano de Ação de Bali (2007-09). A análise dessa dimensão é vital na hora de considerar a inserção de Argentina na dinâmica global de clima, que é objetivo último dessa pesquisa. Para traçar esse caminho, fazemos primeiro algumas alusões ao marco geral da PEA (Política Exterior Argentina) do período 1989-2009 - já que esse é o marco geral onde se insere a política climática – e, em seguida, algumas referências sobre a política ambiental exterior.

Antes de começar, no entanto, parece adequado fazer uma precisão conceitual. Concebemos aqui a política exterior como resultante de um complexo processo social, que envolve variáveis de índole doméstica e internacional, tanto materiais como ideacionais (Wivel, 2005) e não como fruto de uma definição de interesse nacional imutável definido em termos de poder. Por motivos de relevância e economia de espaço, nos concentramos no que Charles Hermann chama de mudanças no problema ou nas metas da política externa (*major changes*, Hermann 1990). O processo de elaboração da política e o estilo diplomático (Lasagna, 1996) ficarão em boa medida fora da análise neste ponto – embora existam algumas referências marginais.

5.1 O marco da política exterior: mutação ou estabilidade?

É recorrente na academia argentina o debate sobre a estabilidade ou erraticidade do comportamento externo do país ao longo das décadas, tendo como referência a forte instabilidade política - expressada em mudanças freqüentes e desordenadas de regime e de governo – e o declinar notável do país no cenário internacional. A discussão sobre a existência ou não de constantes na PEA tem sido um protagonista de varias décadas (Puig, 1975; Ferrari, 1981).

Numa obra recente, Roberto Russell (2010) reflexiona sobre esse tema apontando quatro características que predominam na visão geral dos argentinos sobre os

rumos históricos da política exterior do país. Essas “*verdades instaladas*” são o extravio, a descontinuidade, a desmesura e o isolamento (Russell, 2010:227). Um breve desenvolvimento dessas idéias aparece como acertado para esclarecer o caráter do comportamento externo da Argentina e complementa a discussão posterior sobre os efeitos da decadência argentina sobre o compromisso climático de sua sociedade e liderança política.

A primeira imagem que destaca Russell é o extravio. Uma representação corrente na Argentina de 2010 que a concebe como uma nação que não encontra seu lugar no mundo e que afirma que a ação sucessiva dos governos no século XX arrebataram-lhe o destino de grandeza augurado nas primeiras décadas – embora não haja precisões sobre quando o rumo foi perdido nem sobre quem foi o responsável. Segundo Russell (2010:232):

Esta práctica de la frustración cíclica ha conducido al país a construir sus propios mitos del Minotauro y de Sísifo. El primero remite a una Argentina perdida en un laberinto gris y ya sin héroes ni hilo de Ariadna que oriente hacia la salida. El segundo se expresa en dos síntomas característicos que pueden verse como el anverso y reverso de una misma moneda: la afición por la refundación nacional y la manía de la reinserción internacional.

Assim, desde a década de 1940 cada governo assumiu o poder com a tarefa auto-imposta de elevar a pedra desde a mesma base da montanha, fazendo tábula rasa dos esforços anteriores. Igualmente, os desvarios da identidade internacional da Argentina no último século – europeia, latino-americana, terceiro-mundista, ocidental, subdesenvolvida, liberal – também contribuíram a instalar a verdade do extravio.

A descontinuidade é a segunda idéia que se relaciona com o complexo de fracasso e está diretamente vinculada à noção de extravio, e “*presenta a la Argentina como una nación errática en la definición de sus prioridades en los vínculos con el mundo*” (Russell, 2010: 236). Segundo Russell, essa visão da volatilidade argentina convive com a ficção da estabilidade dos vizinhos, em especial o Chile – lançado à senda do desenvolvimento - e o Brasil – progressivamente aumentando seu papel como ator global e referência regional. A diferença entre tais trajetórias de política exterior radica – segundo essa visão – nos caracteres diferenciados de competência/estupidez política das respectivas classes dirigentes. A aceitação dessa teoria, continua Russell, descansa em três pilares: as oscilações argentinas foram maiores e mais teatrais; a maioria da população chega ao ano 2010 considerando que a ordem das alianças

externas está equivocada; e duas grandes mudanças de orientação aconteceram nos últimos 20 anos, durante as administrações Menem e Kirchner, enquanto que os “vizinhos admirados” se mantiveram relativamente estáveis.

A terceira verdade instalada é a desmesura, que segundo Russell tem sido uma “curiosa propensão” de parte da classe política argentina no segundo século de vida do país - uma característica que contrasta com o comportamento externo de países como Brasil, Chile ou México. Na dimensão doméstica a desmesura tem sido de igual modo particular na medida em que “pocas naciones de occidente sufrieron situaciones de hiperinflación o crisis económicas como las de la Argentina o un terrorismo de estado tan sostenido, cruento y siniestro” (2010: 291). Na política exterior os exemplos de desmesura são muitos, desde a tentativa de liderança regional de Perón nos anos 1940 até as agressões à administração americana em tempos de Kirchner. O exemplo maior é, sem dúvidas, a guerra das Malvinas de 1982. Na procura de uma explicação para tal comportamento – que atravessou todos os governos e contou muitas vezes com a bênção popular – Russell volta-se para a cultura política: uma intoxicação inicial com o abrupta ascensão da Argentina em princípios do século XX haveria levado a seus dirigentes a super-dimensionar seus sucessos e a situação real do país no mundo. Depois, a mediocridade e a concentração do poder nas mãos dos governantes – já no marco da decadência – completam a explicação. A consciência dessa desmesura tem como resposta no discurso político a necessidade de construir um “país normal” - fórmula reiterada sistematicamente por todas as administrações federais desde a abertura política em 1983.

A última das imagens comuns é o isolamento. Assim, Argentina aparece como “un país aislado del mundo, sea por decisión o acción propias o por la conducta de otros” (2010: 296). Esse isolamento reconhece duas formas ao longo da história, uma política – que prescinde de alianças e relações próximas - e outra econômica – que restringe os vínculos comerciais e financeiros. Essa imagem agrega um novo condimento à idéia de decadência argentina, e segundo Russell, a tese tem renascido da mão das administrações do matrimônio Kirchner (2003-2009) caracterizada por ele mesmo como de “alejamiento progresivo del país del radar y los intereses de los otros y de fuerte ensimismamiento” (2010. 304).

Não está nos objetivos desse trabalho trazer uma resposta definitiva à tradicional disputa sobre o caráter da PEA, mas sim chamar a atenção sobre o marco de mudança ao que está submetida sua história e às polêmicas ao redor de suas características centrais. Nesse sentido, e já nos aproximando a nosso objetivo de pesquisa, o desenvolvimento da política climática Argentina abarca dois períodos de forte diferenciação nas pautas de comportamento externo do país⁵⁸. Fazemos em seguida uma breve alusão a cada um deles.

Carlos Menem (1989-1999) inaugura nos primeiros anos de mandato uma nova etapa nas relações da Argentina com o exterior ao substituir o paradigma até então vigente (globalista) por outro sensivelmente diferente, chamado “Realismo Periférico” (Carlos Escudé) ou de “aquiescência pragmática” (Roberto Russell). Essa nova guia da PEA articulava como máxima prioridade a necessidade de “re-inserir” a Argentina no mundo dos países desenvolvidos, em torno de uma concepção compartilhada de democracia e livre mercado e tendo como veículo privilegiado os mercados de capitais. Frente às transformações profundas do sistema internacional e a uma Argentina que mudava sua atenção para prioridades econômicas, Menem compreendeu que a política exterior devia ser comercial e econômica (Russell, 2010). O alinhamento com os Estados Unidos, considerado pelo governo como a potência hegemônica da região e do mundo - tanto em termos político-estratégicos quanto econômico-financeiros - foi a tradução, no comportamento externo da Argentina, dessa necessidade imperativa de reinserção. O novo paradigma também implicou a aceitação das regras do mercado financeiro internacional, uma estratégia de desenvolvimento em sintonia com as regras do consenso de Washington e uma versão da integração econômica baseada no regionalismo aberto (Russell, 2004).

Dessa forma, a relação com os Estados Unidos foi a variável principal da política externa de Carlos Menem. A super-potência vitoriosa da Guerra Fria transformou-se na guia do comportamento exterior da Argentina e o alinhamento com ela foi a estratégia fundamental na arena internacional. A política exterior esteve

⁵⁸ Nesse apartado se comparam apenas as políticas externas de Menem e Kirchner. A exclusão das outras administrações contemporâneas à política de clima é produto dos seguintes motivos: Fernando da Rúa (1999-2001) porque manteve as linhas básicas de seu antecessor; o trio dos efêmeros mandatários que sucederam De la Rúa por seu escasso tempo no poder, Duhalde por seu caráter transitório e de emergência, que não deixou demasiado espaço para a política exterior, e finalmente Cristina Fernández de Kirchner por sua continuidade sem mudanças da gestão de seu predecessor.

orientada a incorporar a Argentina aos mercados financeiros internacionais de maneira que a administração Menem recorreu permanentemente a eles e se mostrou disposto a aceitar as regras que lhe foram impostas (Bouzas, 2004). Neste sentido, a Argentina tornou-se o “filho mimado” dos mercados e foi o exemplo dos organismos multilaterais que, como o FMI, incentivaram essa intensa relação. O objetivo dessa aproximação foi o acesso a uma grande massa de fundos que, ao menos na teoria, estariam orientados a financiar o desenvolvimento.

A agenda comercial da Argentina no âmbito multilateral privilegiou, durante a administração Menem, a abertura dos mercados de produtos agrícolas de clima temperado (estratégia ofensiva segundo Roberto Bouzas, 2007b), mas sem descuidar da estratégia defensiva, relativa principalmente aos bens industriais. Assim, embora mantendo algumas posições defensivas, a política comercial do Presidente Menem tendeu para a abertura. No âmbito regional, a política externa enfatizou a necessidade de aprofundar o MERCOSUL, mas foi acompanhada por um debate sobre a possibilidade de ampliar a área de livre comércio a todo o hemisfério através do ALCA ou inclusive a eventualidade de negociar um tratado de livre comércio com os Estados Unidos. Em termos gerais, a relação com o bloco foi vista principalmente desde uma ótica econômica e não política. A relação com Brasil – parceiro estratégico, embora não à altura dos Estados Unidos na agenda de prioridades argentinas- circulou pelos mesmos trilhos, concebida primordialmente em termos econômicos.

Para atingir os objetivos traçados, o governo adotou uma série de medidas de grande impacto prático e simbólico, orientadas a tornar Argentina um país confiável para o mundo desenvolvido: o desmantelamento do projeto do míssil balístico Cóndor II; a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear; o restabelecimento das relações com a Grã-Bretanha; o voto de condena à situação dos direitos humanos em Cuba no âmbito da ONU; a participação em Operações das Nações Unidas – incluindo a participação na primeira Guerra do Golfo Pérsico -; a desativação de conflitos limítrofes com os vizinhos; a saída do Movimento de Países não Alinhados, entre outras.

Além das características particulares em termos de conteúdo, a política externa teve uma posição de destaque na agenda pública da Argentina durante a década de administração de Menem, estimulada pela procura de prestígio internacional e pela própria personalidade do Presidente. Argentina viu assim elevada sua exposição no

cenário internacional, fato que se refletiu, por exemplo, na inclusão do país no G-20 ou na nomeação como aliado extra-OTAN dos Estados Unidos, título não ostentado por nenhum outro país da região.

A chegada de Néstor Kirchner (2003-2007) ao poder em 2003 significou não apenas o abandono definitivo do paradigma de “aquiescência pragmática” senão a consolidação da retração do papel internacional da Argentina, já fortemente ressentido pelas seqüelas da crise de 2001/2002. Dessa forma, a Argentina deixou de ver no apoio à agenda dos Estados Unidos em particular e das democracias de mercado em geral, o caminho para o desenvolvimento e abandonou a idéia e a prática de que os mercados e organismos internacionais são essencialmente convergentes com os interesses do país. Esse afastamento do modelo consolidado na década de 1990 se expressaria em diversos âmbitos da política externa argentina.

Foi o Presidente Kirchner quem realmente abandonou a “relação especial” com os Estados Unidos a partir de 2003, na medida em que seu governo deixou de considerar o vínculo com Washington como o eixo articulador da PEA. Embora preservando algumas linhas de continuidade com o período anterior (Russell, 2010; Bueno, 2010) - em especial o apoio à agenda americana de segurança em termos de terrorismo e narcotráfico e a participação na missão da ONU no Haiti - a administração Kirchner afastou-se da agenda norte-americana em temas importantes como a invasão ao Iraque, o acordo hemisférico de livre comércio (ALCA) e a condenação de Cuba por violações de direitos humanos no âmbito da ONU. De igual modo o governo rejeitou claramente o caminho de inserção no mundo desenvolvido, e seu comportamento externo, introspectivo e minimalista (Calle e Merke, 2007), teve a intenção de sustentar um processo de crescimento interno, relativamente independente do mundo financeiro internacional e mais autônomo em termos políticos.

A relação da administração Kirchner com os mercados internacionais e organismos multilaterais parte, por certo, do “pecado original” da suspensão massiva do pagamento da dívida e dos imperativos da agressiva negociação, mas nem durante esse período - que se estendeu até 2005 - nem no tempo posterior, sequer houve uma estratégia de aproximação. Pelo contrário, a relação continuou distante e a Argentina ensaiou uma autonomia que incluiu o cancelamento da dívida com o FMI em fins de 2005. Os objetivos da administração Kirchner nestes assuntos foram muito diferentes

daqueles perseguidos por Menem: por um lado, a tentativa de reduzir a maior quantidade possível da dívida em *default* mesmo que gerasse fortes resistências, e por outro lado, a procura de um alto nível de “independência” dos mercados e organismos, já não considerados fontes de desenvolvimento. Essa busca, em geral, era marcada por um tom desafiante que rendia grandes benefícios políticos internos.

No âmbito da política comercial foi mais visível uma conduta orientada a privilegiar a estratégia defensiva. As duras posições das delegações argentinas nas negociações da Rodada Doha são mostras evidentes desta mudança. Com Kirchner, a política comercial inclinou-se a proteger certos setores internos (o “processo de reindustrialização”), prolongar o processo de crescimento doméstico e moderar o efeito do aumento dos preços das exportações argentinas sobre os preços internos (Bouzas, 2007b).

No referente ao MERCOSUL, embora no discurso a integração regional como objetivo político foi resgatada e na prática o projeto ALCA foi abandonado, o governo argentino adotou uma série de medidas que progressivamente elevaram as restrições ao comércio intra-Mercosul – expressado, por exemplo, no Mecanismo de Adaptação Competitiva de fevereiro de 2006. Fato que sistematicamente gerou dinâmicas de conflito intra-bloco, estimuladas também pelo *affaire pasteras*. A relação com Brasil passou de um primeiro momento que augurava um aprofundamento das relações – que ficou expressado no exagerado Consenso de Buenos Aires – para um padrão de relacionamento freqüentemente contaminado por diferenças, especialmente no âmbito comercial. Como afirma Russell (2010: 286):

(...) la agenda de integración ‘productiva’ y la aceptación por parte de Brasilia de la importancia de la ‘reindustrialización’ de la Argentina fueron interpretadas con el tiempo en Buenos Aires como una facultad para establecer medidas proteccionistas a las exportaciones brasileñas que amenazaban a la industria nacional y desconocer ciertas reglas de juego.

Saindo do tópico das metas de política exterior - visivelmente diferentes entre uma e outra administração – a linha consolidada por Kirchner também foi diferente em relação ao papel que atribuiu aos assuntos internacionais. Recorrendo a Russell podemos dizer que a política inaugurada em 2003 foi “confusa en sus orientaciones, mezquina en sus objetivos, poco profesional en su ejecución y fuertemente condicionada a la política interna” (Russell, 2010:283). O efeito dessa concepção das

prioridades da política foi nocivo para a participação Argentina nos assuntos internacionais:

La política interna se sobrepuso a la política exterior, le resto energía, espacio y vuelo, y termino asfixiándola. El resultado objetivo de este proceso ha sido el ahondamiento de la pérdida de gravitación internacional de la Argentina, otro de los signos dolorosos de la decadencia del país (Ibid:304).

Esse isolamento se produz então não por represália do exterior, senão por falta de confiança, irrelevância ou indiferença.

5.2 Política exterior e meio ambiente

Em relação à política exterior sobre meio ambiente, seguimos a Pilar Bueno (2010; 2010b) e a Raúl Estrada Oyuela (2007) para enumerar e explicar as seguintes características principais – que paralelamente complementam a discussão prévia sobre o marco das políticas ambientais na Argentina.

Em primeiro lugar, a prioridade dada à matéria é baixa, em convergência com aquilo que acontece na esfera interna. Dessa forma, a importância do tópico só aumenta episodicamente, copiando os desenvolvimentos relevantes no cenário internacional, como a Conferência de Estocolmo de 1972, a Cúpula do Rio de 1992, a Conferência da Haia de 2002 e, em alguma medida, a COP 15 de Copenhague⁵⁹.

Em segundo lugar, e apesar da pouca relevância do meio ambiente na agenda externa da Argentina, a atuação da burocracia diplomática tem sido tradicionalmente ativa nos foros e organismos multilaterais, embora sujeita às variações assinaladas no ponto anterior. De igual modo, a Chancelaria foi capaz de gerar um elenco relativamente especializado e estável de negociadores na matéria, algo que, como vimos, não tem sido reproduzido na burocracia estatal dedicada aos assuntos ambientais domésticos. Cabe ressaltar também a afirmação de Bueno (2010), no sentido de que apenas a partir da década de 1990 começa a arraigar no Ministério de Relações Exteriores a questão ambiental, antes limitada a cumprir com as formalidades de participação nas conferências internacionais.

⁵⁹ Que motivou uma série de referências de autoridades nacionais – a Presidenta Cristina Fernández, o Chanceler Taiana – à questão climática, usualmente afastada dos discursos.

A conflituosidade interburocrática – característica geral da política ambiental na Argentina – é também uma característica da política externa do país em relação ao meio ambiente. Como veremos nas próximas páginas, a mesma gerou episódios de grande repercussão, como as diferenças entre a Chancelaria e a Secretaria de Ambiente e Recursos Naturais na década de 1990 e o conflito de 2007 entre o Representante de Assuntos Ambientais do Ministério e a Secretaria de Meio ambiente. Outras duas características relevantes – já tratadas no Capítulo 4 - são a distância entre a política doméstica e a política externa e o caráter internacional dos estímulos que operam sobre a política ambiental. Ambas derivadas da ausência histórica de uma definição clara de objetivos de política na matéria.

5.3 Características gerais da política exterior de clima

1. Posição periférica na agenda de prioridades internacionais do país.

Em virtude das observações colocadas nas páginas anteriores, essa afirmação não deve ser uma surpresa. Como vimos, o problema climático está longe das preocupações cotidianas da sociedade e da política argentina – num marco geral de apatia em relação às questões ambientais. Não obstante, essa afirmação pode ser completada com as informações coletadas nas entrevistas com especialistas, acadêmicos e negociadores que invariavelmente destacaram a irrelevância do tema como característica destacada.

2. Relativa constância das posições defendidas nos foros internacionais.

Assim, na trajetória da política externa do país referida à construção do regime de governança global do clima, pode-se encontrar uma série de premissas sistematicamente defendidas:

- O âmbito multilateral, especialmente a ONU, como marco mais adequado para dar resposta ao problema climático;
- O desenvolvimento como imperativo irrenunciável e prioritário, cujo vínculo com a dimensão ambiental é uma prioridade de negociação para a Argentina desde a Cúpula de Estocolmo em 1972 (Bueno, 2010:87);
- A defesa do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, expressado em metas quantitativas de emissões para países desenvolvidos, NAMAs (Nationally Appropriate Mitigation Actions) para países em desenvolvimento.

- A necessidade de tecnologia, fundos e investimentos para medidas de mitigação, adaptação e melhoria dos sistemas de informação científica a serem disponibilizados pelos países desenvolvidos.
- A defesa dos mecanismos flexíveis do Protocolo Kyoto.
- A Incorporação de REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) ao regime de governança climática.

Como veremos nas páginas seguintes, essa estabilidade só foi alterada significativamente no fim da década de 1990, num episódio que no fim das contas não passou de ser uma anomalia no comportamento do país no período considerado. Também apareceram nos últimos dois anos certas modificações na postura relativa aos mecanismos flexíveis de Kyoto. Tal movimento, no entanto, é muito recente para ser considerado uma modificação profunda de comportamento. Esse tema também é abordado nos parágrafos seguintes.

Argumentar sobre a continuidade de uma linha de política externa argentina implica quase necessariamente levantar o interrogante sobre o porquê dessa estabilidade – dadas as considerações prévias feitas ao redor das características gerais dessa política no país e o rumo intermitente do modelo de inserção internacional no período considerado. Uma resposta tentativa envolve duas outras características da política climática: sua irrelevância para as autoridades nacionais – já analisada - e o peso da figura do Embaixador Estrada na definição e manutenção da posição argentina ao longo do período considerado, que se trata a seguir.

3. O peso da figura do ex Embaixador Raúl Estrada Oyuela na definição do perfil de negociação em quase todo o período considerado.

A participação do funcionário na área climática é tão antiga quanto a política mesma. De fato, a preocupação com a temática da mudança climática como problema da agenda internacional surgiu no fim da década de 1980 num reduzido grupo de servidores do Ministério de Relaciones Exteriores liderados por Estrada. Inquietados com os interrogantes levantados por esse novo tópico, iniciou-se então a formação de um grupo de trabalho que convocou cientistas e especialistas na matéria e começou a delinear os objetivos básicos que o país perseguiria nas cúpulas internacionais de clima que apareciam no horizonte. Esses objetivos foram definidos a partir de uma preocupação por conservar as condições naturais da Argentina como produtora de

alimentos e pela consideração das eventuais ameaças que o país enfrentaria como consequência da mudança climática. Essa definição do interesse argentino traduziu-se numa postura que enfatizou a negociação multilateral como âmbito conveniente de resposta ao problema de clima (informação verbal⁶⁰).

A trajetória climática do funcionário foi aprofundando-se com o passo do tempo, e se desenvolveu em duas esferas que se combinaram para aumentar sua influência. Em primeiro lugar, Estrada foi ganhando espaço no âmbito multilateral, participando ativamente do processo de negociações que levaria à assinatura da Convenção Quadro de 1992 – foi coordenador do *Cluster on institutional Provisions and Final Clauses* no marco do INC⁶¹ e depois Diretor do Comitê (Patterson, 1996:63, 191). Uma vez estabelecido o regime internacional, Estrada foi escolhido presidente do Grupo Especial do Mandato de Berlim e assim tornou-se um dos principais responsáveis individuais da negociação bem sucedida do Protocolo de Kyoto. Tal circunstância significou para Argentina uma posição de destaque na construção da arquitetura internacional sobre clima e aprofundou a figura do diplomata como referência global (e interna) na matéria.

Na esfera doméstica, Estrada chefiou muitas das delegações argentinas e sua influência no perfil de negociação foi relevante ainda nos casos em que não participou, em virtude da ascendência sobre o grupo de negociadores de Chancelaria que ele mesmo ajudou a formar (informação verbal⁶²). O nível de influência expressa-se no fato de que o cargo de Encarregado de Assuntos Ambientais da Chancelaria que ocupou até 2007 foi criado especialmente para ele, embora continuasse funcionando a Direção Geral do Ambiente no âmbito do Ministério (DIGMA). Na prática, como afirma Bueno (2010b), a área ambiental esteve dividida no plano externo em dois campos: o

⁶⁰ Embaixador Raúl Estrada Oyuela, ex Representante Especial para Assuntos Ambientais do Ministerio de Relaciones Exteriores da Argentina. 18 de dezembro de 2009.

⁶¹ Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change – cúpulas preparatórias para a assinatura da Convenção no marco da Cúpula de Rio 1992.

⁶² Lic. Osvaldo Leónidas Girardin, Diretor do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Fundación Bariloche e membro do IPCC. 19 de agosto de 2010. Dr. Haroldo Machado Filho, Consultor especial da Coordenação Geral de Mudança Climática do Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil. Membro do IPCC.

Representante Especial se ocupando do clima, ozônio e relações bilaterais e a DIGMA levando adiante o resto dos temas. Como veremos nas próximas páginas com mais detalhe, a trajetória diplomática de Estrada conheceu um abrupto final em 2007, ao ser demitido pelas autoridades federais por causa de diferenças com relação às políticas ambientais no marco do caso “papeleras”.

O tratamento da questão do peso da figura individual de Estrada nos rumos da política externa climática levanta uma interrogante interessante, mas difícil de ser respondida. Levando em conta o caráter de alta centralização da política externa na figura do Presidente da República, a que obedece o nível de influência de Estrada e a comunidade epistêmica formada ao redor dele na definição dessa política? Dado o nível de informação que temos e considerando os fins dessa pesquisa, só é possível aventurar uma resposta tentativa - uma hipótese para eventuais futuras considerações. As condições individuais do funcionário em termos de conhecimento técnico, trajetória e prestígio na área e habilidades diplomáticas jogam um papel importante na explicação, no entanto insuficiente acreditamos. Considerar se esse espaço de manobra – ou relativa autonomia - foi proporcional à já mencionada irrelevância do tema para as lideranças políticas argentinas é uma linha que aparece como interessante para se explorar.

4. Diplomacia ativa nos foros multilaterais.

Sustenta essa afirmação não apenas a referida participação relevante de Estrada Oyuela na construção do regime internacional, mas também o fato de que Argentina seja o único país sede da Conferência das partes em duas oportunidades: 1998 – sendo essa a primeira num país em desenvolvimento – e 2004. Apenas Alemanha foi sede três vezes, duas em Bonn e uma em Berlin. A participação de cientistas do país em corpos especializados, como o IPCC, é também uma amostra do ativismo de Argentina num âmbito que, que em razão de critérios de poder climático, não é relevante. Esse perfil alto de participação tem decaído, no entanto, nos últimos anos. Paradoxalmente, a queda da presença e influência da Argentina na construção do regime de clima se produz em paralelo com a ascensão do tópico na agenda internacional.

5. A consonância histórica com as posturas do G-77/China

Esse é o principal grupo aglutinador das posições dos países em desenvolvimento no âmbito das negociações sobre clima. Algumas das premissas de

negociação básicas desse grupo fazem parte das posições históricas da Argentina, como a defesa do princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas expressadas em compromissos obrigatórios de redução de emissões para países desenvolvidos e NAMAs para o mundo emergente e pobre; o imperativo irrenunciável do desenvolvimento; ou a necessidade de transferência de recursos financeiros e tecnológicos desde o mundo desenvolvido.

Como veremos nas próximas páginas, nas negociações para Copenhague, Argentina aderiu às propostas do grupo em relação a áreas chave, como a criação de estruturas institucionais sob o marco da Convenção para transferência de tecnologia e gestão dos fundos de adaptação e mitigação. É certo que Argentina teve sérias diferenças com esse grupo, especialmente em 1998, como veremos mais adiante. De todos os modos, é necessário considerar que o G-77/China é um grupo muito heterogêneo que tem conhecido desde as sessões da INC diversas rupturas e reencontros entre seus membros (Patterson, 1996:58).

6. Distância existente entre a esfera doméstica e a externa

Um rasgo compartilhado pela política ambiental em geral (Buono, 2010; Estrada Oyuela, 2007). Nesse sentido, afirma Girardin (informação verbal⁶³) que na década de 1990 ficou especialmente claro esse contraste: enquanto Argentina mostrava nos âmbitos multilaterais preocupação, capacidade técnica e disposição para o logro de um acordo global sobre clima, na esfera interna houve uma carência quase absoluta de medidas orientadas a mitigar o problema.

Na primeira década do século XXI é possível afirmar que essa desarticulação entre a esfera interna e externa ainda existe, na medida em que a Argentina continua com um compromisso retórico com a mitigação nos âmbitos multilaterais enquanto as emissões domésticas crescem a taxas superiores à média mundial, sem expectativas no curto prazo dessa tendência ser modificada. Apesar disso, poderia afirmar-se que essa distância foi reduzida nessa última década, dado que Argentina tem diminuído seu perfil negociador nos foros multilaterais de clima e dado que sua postura imóvel desde inícios

⁶³ Lic. Osvaldo Leónidas Girardin, Diretor do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Fundación Bariloche e membro do IPCC. 19 de agosto de 2010.

dos anos 1990 – como veremos mais adiante – não reflete a crescente necessidade de maior compromisso com a mitigação de parte dos países de renda média. Assim, a distância entre o agregado política exterior, política interna, percepção social e política em relação ao clima tende a convergir na insignificância.

Como deslizamos em páginas anteriores, essa distância entre as agendas doméstica e internacional é um dos rasgos característicos da política ambiental argentina. Nessa linha, acrescenta Bueno que essas “incongruencias notables entre ambas políticas generan una imagen externa que profundiza la desconfianza de los actores externos” (Bueno, 2010: 189). Assim, cabe perguntar-se se a incongruência das esferas interna e externa em termos de clima na Argentina não desvaloriza ainda mais suas possibilidades de ser um ator mais relevante na dinâmica global de clima – considerando ademais o valor do compromisso climático como elemento de poder.

7. Estimulada desde o exterior

Foi assim desde o começo, as mencionadas reuniões de especialistas convocadas pela Chancelaria em fins da década de 1980 estiveram motivadas por uma agenda de encontros multilaterais (informação verbal⁶⁴). O maior exemplo histórico de ativismo climático argentino – a proposta das COPs IV e V – esteve de igual modo motivado por fatores externos – a procura de alinhamento com o hegemom e de prestígio internacional. Atualmente, a evidência maior que sustenta esse argumento é que os únicos esforços que Argentina faz em relação ao clima – produção de inventários e participação em projetos MDL - são resultado de compromissos assumidos no marco a Convenção, sem gerar iniciativas próprias nascidas de movimentos domésticos.

8. Ondulante conflituosidade inter-burocrática

Na trajetória da política exterior argentina sobre clima duas instâncias burocráticas se destacaram em sua definição e execução, o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Meio ambiente – organismo sujeito a diferentes denominações e localizada em diferentes lugares do organograma da administração

⁶⁴ Embaixador Raúl Estrada Oyuela, ex Representante Especial para Assuntos Ambientais do Ministerio de Relaciones Exteriores da Argentina. 18 de dezembro de 2009.

pública ao longo do período estudado. Nem sempre ambas as estruturas foram capazes de articular-se eficientemente nem tiveram o mesmo peso na construção da política de clima, pelo contrário. Assim, afirma Bueno (2010: 250) “la estanquidad entre divisiones burocráticas, generó fuertes conflictos e impidió la acción coordinada de los actores dedicados a la toma de decisión y a la ejecución de la misma”.

Dessa forma, primaram as tensões e objetivos particulares sobre as necessidades do ambiente ou do clima. Exemplos dessa dinâmica de desarticulação foram por um lado, o público desacordo entre Estrada Oyuela – como representante da Chancelaria – e a Secretaria de Ambiente e Recursos Naturais - María Julia Alsogaray - a propósito da declaração final da Cúpula do Rio em 1992, que obrigou o envolvimento das mais altas autoridades estatais para finalizar o altercado. Outro caso que envolveu os mesmos protagonistas foi a polêmica proposta argentina na COP IV de Buenos Aires – referida a compromissos voluntários para países em desenvolvimento - como veremos em breve.

A manifestação mais recente dessa conflituosidade inter-burocrática teve lugar em 2007, com importantes conseqüências para a política externa de clima. Após um enfrentamento com altas autoridades governamentais em relação à política ambiental do país, o então Encarregado de Assuntos Ambientais da Chancelaria - Raúl Estrada Oyuela - deixou o Ministério de Relações Exteriores. O motivo imediato da demissão foram as declarações do funcionário no sentido de que Argentina carecia de política ambiental, mas seu enfrentamento com autoridades nacionais – o próprio Chanceler Rafael Bielsa, a secretaria de Meio Ambiente Romina Picolotti e até o mesmo Presidente Néstor Kirchner – tinha uma trajetória já prolongada (Bueno: 2010; informação verbal⁶⁵; La Nación, 2007). O clima de efervescência ambiental aportado pelo conflito sobre pasteras deu marco ao episódio.

O processo que acabou com a saída do diplomata teve conseqüências significativas. Desde aquele momento, o peso da representação internacional da Argentina nos foros internacionais sobre clima inclinou-se progressivamente para a Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Esse fato implicou não apenas uma mudança no elenco negociador – gerando descontinuidades na presença de

⁶⁵ Dr. Haroldo Machado Filho, Consultor especial da Coordenação Geral de Mudança Climática do Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil. Membro do IPCC.

especialistas nos foros multilaterais de negociação (informação verbal⁶⁶), senão provavelmente a modificação de algumas posições que o país havia defendido até o momento, como a consideração dos mecanismos de mercado criados sob amparo do Protocolo Kyoto, como se explica mais abaixo.

Finalmente, e embora não seja estritamente uma característica da política exterior de clima da Argentina, cabe fazer referência ao lugar do MERCOSUL e Brasil em relação às posturas apresentadas por Argentina na matéria. Em relação ao bloco regional, as evidências vão no sentido de apoiar a afirmação de Viola (2009: 35) de que: “as estruturas de integração regional em América do Sul não se dedicaram à problemática da mudança climática”. O acordo marco sobre meio ambiente do MERCOSUL – assinado em junho de 2001 em Asunción – não faz referência nenhuma à questão climática (MERCOSUL, 2001). Em linhas gerais, a agenda ambiental do MERCOSUL nunca foi relevante para a vida do bloco: não apenas os sócios pouco avançaram no aprofundamento do acordo quadro (Bueno, 2010), senão que, enfrentados com um problema prático, os mecanismos do MERCOSUL foram incapazes de oferecer uma saída ao conflito gerado pela construção das fábricas de celulose no Rio Uruguai.

Em relação ao Brasil, e embora ambos os países pertençam ao bloco negociador do G-77/China e são parceiros num ambicioso processo de integração desde a década de 1990, as posições ao redor da questão climática muitas vezes são divergentes. Nas negociações do Protocolo de Kyoto, vitais na época para a conformação do regime internacional de clima, as posturas dos dois sócios sul-americanos tiveram sérias discrepâncias. Brasil mostrou uma postura conservadora expressada na oposição à redução das taxas de crescimento de emissões para os países em desenvolvimento, ao estabelecimento de mecanismos flexíveis de mercado e à inclusão das emissões derivadas de mudanças no uso da terra (Viola, 2002). Em contrapartida, Argentina alinhou sua postura com os Estados Unidos, advogando por um sistema de metas de redução voluntária de emissões, sob o argumento de que assim poderia aproveitar os mecanismos flexíveis criados pelo Protocolo: comércio de emissões e *Joint*

⁶⁶ Embaixador Raúl Estrada Oyuela, ex Representante Especial para Assuntos Ambientais do Ministerio de Relaciones Exteriores da Argentina. 18 de dezembro de 2009.

Implementation - reservado para os países em desenvolvimento com metas quantitativas de mitigação (Bouille e Girardin, 2002).

Outra diferença histórica entre as posturas do Brasil e da Argentina diz respeito ao tratamento das florestas no regime de clima. Movido por uma percepção de ameaça sobre a soberania da Amazônia, as autoridades do Brasil tradicionalmente foram opostas a qualquer mecanismo que pudesse estabelecer algum nível de ingerência internacional sobre a região – posição que tem mudado nos últimos anos, por causa do extraordinário avanço no controle do desmatamento. Ausente essa “paranóia amazônica” Argentina teve uma posição quase oposta, propondo em diversas ocasiões a inclusão do sector LULUCF nos projetos MDL.

O contraste das posições dos sócios sul-americanos apareceu de igual modo nas atuais negociações no âmbito da CQNUMC. Nesse sentido, Brasil avançou na definição de uma meta voluntária de redução de emissões para 2020 de entre 36 e 39% em relação às emissões projetadas para esse ano (cenário BAU). Essa proposta foi comunicada à ONU no marco do Acordo de Copenhagen e posteriormente incorporada à normativa doméstica. Esse compromisso do Brasil reflete dois movimentos internos importantes, por um lado uma drástica redução das emissões de GEEs entre 2005 e 2009 e, por outro, uma crescente consciência climática na sociedade e classe dirigente – expressada entre outras coisas na presença do clima como vetor eleitoral na campanha presidencial do 2010 (Viola e Franchini, 2011). No caso da Argentina, nenhuma proposta voluntária de medidas de mitigação foi anunciada ou comunicada às Nações Unidas. Tampouco o país aderiu ao Acordo de Copenhagen. Como o país não mostra indícios de modificar sua trajetória crescente de emissões, nem apresenta movimentos na sociedade que possam gerar políticas de mitigação, é de esperar que a distância que o separa do seu parceiro aumente no futuro.

5.4 A proposta de 1998

Antes de entrar na análise do comportamento argentino na última etapa das negociações multilaterais sobre clima, vale a pena fazer referência a um episódio mais significativo de toda a história climática do país: a proposta de redução da trajetória de emissões de 1998. Na IV Conferência das Partes (COP 4) realizada em Buenos Aires naquele ano, a política argentina gerou uma proposta inovadora e polêmica. O então Presidente Carlos Menem anunciou que seu governo estava disposto a adotar metas

voluntárias de redução de emissões de GEE para o período 2008-2012. Era a primeira vez que um país em desenvolvimento (Não Anexo 1) acordava uma meta quantitativa de limitação de emissões (Bouille e Girardin, 2002).

De fato, delegados argentinos vinham advogando em favor de compromissos voluntários de países em desenvolvimento e um relaxamento nas metas dos países desenvolvidos desde as negociações de Kyoto (COP 3) sob o argumento de que isso diluiria as objeções dos países desenvolvidos para ratificar o Protocolo, agilizando as negociações (Bueno, 2010b). Dita postura encontrou a oposição categórica do principal bloco de negociação dos países em desenvolvimento: o G-77/China. A proposta, no entanto, estava em sintonia com os interesses da administração americana que pressionou pela medida, e que também conseguiu convencer a Coréia do Sul de somar-se ao projeto (Viola, 2009). Ao redor dessa proposta, no final frustrada pela oposição dos países em desenvolvimento e os próprios limites legais estabelecidos pelo Protocolo, pode-se fazer uma ampla série de comentários, dentro dos quais se destacam quatro.

Em primeiro lugar, pode-se considerar uma postura avançada da Argentina em termos de mitigação, dado que implicava um maior compromisso dos países emergentes com os esforços de redução de emissões. Em segundo lugar, implicou uma ruptura por parte de Argentina com o G-77/China em geral, e com seus parceiros do MERCOSUL em particular. A contradição foi especialmente forte com o Brasil, que mantinha na época uma posição de extrema reserva com respeito a qualquer movimento nas negociações por causa da Amazônia e se opôs duramente à inclusão das discussões sobre compromissos voluntários no âmbito da COP IV (Bouille e Girardin, 2002).

Em terceiro lugar, significou o ponto mais alto da política externa argentina de clima em todo o período analisado. Na esfera interna, a questão de clima concentrou como nunca a atenção e os esforços das autoridades nacionais, e na esfera externa, motivou o debate de uma proposta que tinha o potencial para mudar o papel dos países em desenvolvimento na dinâmica política do clima, alterando sensivelmente a equação alcançada em Kyoto. Em quarto lugar, a decisão foi tomada na mais alta esfera da autoridade federal argentina, sem considerar as posturas de outros setores sociais, e tendo como marco uma ausência total de debate amplo e democrático sobre a questão.

No balanço final, a iniciativa não passou de uma anomalia no comportamento da Argentina na questão de clima. Como afirmam Bouille e Girardin (2002), a explicação para semelhante conduta está relacionada ao sentido de oportunidade da administração de Carlos Menem, cujo vetor principal de política externa foi ostentar o maior nível possível de alinhamento com a política de Washington. Reforçando esse argumento, afirma Bueno (2010) que a motivação central do governo argentino para introduzir a polêmica proposta – e a decisão de sediar a COP 4 - foi a procura de prestígio internacional tentando mostrar um alto nível de compromisso ambiental, num momento em que os efeitos da Rio 92 colocavam essas preocupações no centro do sistema. No entanto, o país ainda não tinha ratificado o Protocolo Kyoto no âmbito do Congresso, de maneira que mostrava mais uma vez a distância entre as posições internacionais e a efetiva preocupação pelo ambiente na esfera doméstica⁶⁷. Finalmente, havia também certas assunções sobre os eventuais benefícios econômicos de participar dos mecanismos de mercado do Protocolo vedados aos países sem metas: Joint Implementation e Comércio de Emissões (Bouille e Girardin, 2002; Clarín 1999; Barros e Conte Grand, 1999).

Argentina apresentou na COP 5 de Bonn em 1999 uma meta nacional de redução da trajetória de GEIs: entre 2 e 10% para o período 2008-2012 com respeito ao cenário tendencial (BAU) (Bueno, 2010: Clarín, 1999; Barros e Conte Grand, 1999; CEDSA, 2000). Para cumprir o compromisso, o governo encarregou estudos de viabilidade (Fundación Bariloche) e designou um corpo de funcionários públicos para a elaboração da meta de emissão (Resolução SADS 458/1999). No entanto, o plano nunca foi posto em prática.

Em suma, não foi a redução voluntária de emissões uma proposta nascida de uma elevada consciência climática das elites ou da sociedade, senão uma combinação de fatores na qual primou a lógica de alinhamento automático da política exterior. A trajetória crescente das emissões argentinas entre o ano da proposta e o presente, serve como reforço a esse argumento.

⁶⁷ Como afirma a autora, uma série de mecanismos e anúncios – a criação do COFEMA, a assinatura do Pacto Federal Ambiental ou a participação de atores não governamentais na tomada de decisões – nunca saíram do discurso. (Bueno, 2010).

No entanto, vale destacar o aspecto positivo de uma proposta que em 1998 antecipava o que está sendo discutido globalmente 10 anos depois e que apenas agora países como Brasil propõem – compromissos voluntários de mitigação de países emergentes. Nesse sentido, a iniciativa argentina apostava de forma enérgica num incremento da resposta cooperativa ao problema climático. Também pode ser ressaltado que Argentina estava em condições de cumprir com as metas propostas, na medida em que significava aprofundar processos que se desenvolviam desde o começo da década: aumento da eficiência energética e modernização dos setores industriais e agrícola.

5.5 De Bali a Copenhague: a posição climática recente

Em relação a história mais próxima das negociações no âmbito do regime climático, a referência ao Plano de Ação de Bali resulta inevitável. A seguir, resume-se a visão que a Argentina expressou em referência a esse processo aberto em 2007 com o objetivo de dar forma definitiva a um novo acordo global de clima⁶⁸. Uma revisão mais detalhada desse período é importante para os fins dessa pesquisa, na medida em que permite ver como se posiciona o país na frente dos últimos desenvolvimentos da questão climática no âmbito internacional.

1. Visão Compartilhada:

- O estabelecimento precoce de metas de emissão de médio prazo para países desenvolvidos e um acordo claro sobre os níveis de financiamento, tecnologia e construção de capacidades para os países em desenvolvimento ajudarão a avançar com os objetivos de longo prazo e a criar confiança entre as partes.
- O esforço para atingir os objetivos deve considerar os princípios de responsabilidades comuns porém diferenciadas, a contribuição histórica ao processo

⁶⁸ A base documental que sustenta esse segmento está disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/sbi/eng/misc01.pdf>;

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca4/eng/misc05.pdf>;

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca5/eng/misc01.pdf>;

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc04p01.pdf>;

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca7/eng/misc06.pdf>;

<http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca10/eng/misc02.pdf>;

<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/09ccargentina.pdf>;

http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/jun09_negociacion_internacional_gb.pdf

de aquecimento global, as circunstâncias nacionais e o imperativo de desenvolvimento.

- A redução de emissões em países em desenvolvimento necessariamente requer o apoio dos países desenvolvidos para o desenvolvimento e transferência de tecnologias, a construção de capacidades e o financiamento.
- As políticas de mitigação dos países desenvolvidos devem evitar consequências negativas sociais e econômicas em países em desenvolvimento, especialmente na área de comércio internacional.
- A transição para uma economia de baixo carbono deve ser justa para o mundo do trabalho.

2. Ações de Mitigação

- Os países desenvolvidos devem demonstrar por meio de comportamentos concretos que estão liderando as ações de mitigação: os países do Anexo 1 devem reduzir emissões em pelo menos 45% em relação aos níveis de 1990 para 2020 e 95% para 2050.
- Ações de mitigação dos países em desenvolvimento são inevitáveis para estabilizar o sistema de clima, no entanto, essas medidas não devem comprometer o desenvolvimento: NAMAs é a forma em que os países em desenvolvimento contribuem ao esforço global.
- Os mecanismos de mercado necessitam ser avaliados com atenção, especialmente em relação a seu potencial para deslocar ações de mitigação em países Anexo 1 e capturar apenas as ações mais baratas de mitigação em países em desenvolvimento. Reconhece-se sua importância, mas também suas limitações e a consequente necessidade de que sejam guiados pelos governos e Organizações Internacionais.
- Em referência ao MDL, Argentina fez uma série de propostas:
 - Incluir mecanismos que permitam uma melhor distribuição regional das ações de mitigação e os fluxos financeiros. Propõe-se um sistema de cotas máximas de redução de emissões regionais.
 - Propõe-se a introdução de créditos setoriais de redução de emissões dadas as limitações da abordagem projeto por projeto.
 - Em relação à captura e seqüestro de carbono (CCS) sob o MDL, a tecnologia só pode ser aceita de forma muito limitada, já que perpetua o modelo de combustíveis fósseis.

- Propõe-se a substituição do Comitê Executivo do MDL por um órgão de alto nível que lide com as questões estratégicas, como a distribuição de projetos e a solução de controvérsias.
- REDD:
 - Argentina concebe a atividade como vital para um acordo global dado seu potencial de mitigação e sua relação intrínseca com o desenvolvimento sustentável.
 - Necessita-se apoio e financiamento por parte dos países desenvolvidos. Os recursos devem preceder a implementação das atividades no setor.
 - Deve ser explícito o objetivo de reduzir em 50% o desmatamento para 2020 e zerá-lo em 2030.
 - O sistema de referência e contabilidade deve ser nacional
 - As ações de REDD não devem estar incluídas em NAMAs.
- Mitigação no setor agricultura:
 - Argentina chama a atenção sobre a dificuldade de tomar medidas de mitigação no setor, considerando a pressão que exerce a satisfação da demanda global de alimentos e a diversidade de ambientes onde se desenvolve a atividade.
 - O país argumenta que os êxitos no setor virão por melhoras na eficiência e não por redução absoluta de emissões. Para isto acontecer, a assistência do mundo desenvolvido e a cooperação internacional são inevitáveis.

3. Reforçar ações de adaptação

- Necessidade de estabelecer melhores redes de monitoramento para elevar a qualidade da informação e dos modelos climáticos. Necessita-se de mecanismos para disseminar essas tecnologias.
- Necessidade de elaboração de programas de adaptação (NAPAs) em países em desenvolvimento, eles devem incorporar a construção de capacidade institucional e de um marco regulatório que contribua para o fortalecimento da economia, assim como considerações sobre manejo do risco.
- É prioritária a definição clara das obrigações financeiras dos países desenvolvidos: os fundos devem ser públicos, adequados, novos e adicionais à assistência ao desenvolvimento.
- Argentina reconhece que os países mais vulneráveis devem ter prioridade, mas afirma que todos deverão estar representados num eventual acordo sobre adaptação.

- Argentina propõe a unificação dos fundos para adaptação sob a órbita da CQNUMC, eles devem ser suficientes para cobrir todas as necessidades financeiras dos países em desenvolvimento.
- Devem-se considerar novos arranjos institucionais para a guia, supervisão, apoio, administração e monitoramento das operações.
- A construção de capacidades deve ser um dos componentes básicos das estratégias de transferência de tecnologia.
- A capacidade institucional precisa ser uma das áreas prioritárias nas estratégias de construção de capacidades.

4. Desenvolvimento e transferência de tecnologia

- Argentina apóia a proposta do G-77/China de criar uma estrutura institucional sob o marco da Convenção que reforce o desenvolvimento, difusão e transferência de tecnologia, assim como outras atividades associadas: construção de capacidades no nível institucional, treinamento técnico, investigação bilateral e multilateral e cooperação para o desenvolvimento.
- As medidas devem abarcar todas as etapas do ciclo de desenvolvimento tecnológico.
- Sugere-se a necessidade de aumentar a colaboração Norte-Sul e Sul-Sul.

5. Reforçar a ação em financiamento

- Argentina apóia a proposta de G-77/China de estabelecer um mecanismo financeiro que reúna os compromissos de financiamento sob a órbita da Convenção.
- Deve-se definir níveis anuais adequados para mitigação e adaptação, revisados periodicamente para serem adaptados às necessidades dos países em desenvolvimento.
- Esses fundos devem vir de países desenvolvidos e serem preferencialmente públicos.
- O financiamento privado tem um papel complementar. A Argentina aceita até certos limites os mecanismos de mercado, mas apenas se são estabelecidas medidas para evitar distorções.
- Todos os países em desenvolvimento devem ser elegíveis para apoio financeiro.

Parece adequado nesse ponto fazer uma breve consideração sobre a posição Argentina com respeito aos mecanismos de mercado criados sob o Protocolo Kyoto.

Durante a maior parte da existência desses instrumentos, a Argentina sistematicamente defendeu seu valor, não apenas pela contribuição ao fim último da Convenção senão também pelos efeitos benéficos sobre o desenvolvimento. Desde princípios de 2008, no entanto, percebe-se uma progressiva mudança na posição: o país começa a apontar defeitos na aplicação, nos limites do seu alcance, na necessidade de que sejam guiados pelos governos e organismos internacionais para finalmente afirmar que apenas os concebe como instrumentos auxiliares e que os aceita apenas de forma muito limitada. O movimento na posição coincide com a mudança acima referida do elenco governamental que lida com as questões climáticas no nível internacional e é provável que esteja refletindo essa transformação. No entanto, também se corresponde com algumas mudanças nas posições do G-77/China (Informação verbal⁶⁹: Viola e Machado, 2011).

Essa foi a posição que Argentina definiu entre 2007 e 2009 tendo como horizonte a Cúpula de Copenhague, concebida como o âmbito onde se alcançariam os consensos relevantes para criar uma nova arquitetura global de clima, mas que apenas logrou como resultado mais visível o “Acordo de Copenhague”. As palavras do Chanceler argentino no âmbito dessa COP são mais uma evidência da posição argentina:

Los países industrializados son los que tienen que hacer los mayores esfuerzos y facilitar el financiamiento para la mitigación de los efectos del calentamiento global y la adaptación a tecnologías limpias. Sin embargo, realizaron esfuerzos por diluir compromisos y defraudaron a los países participantes de la Conferencia y a la opinión pública mundial.

Indo um pouco além, aventurou que, de todos os modos, os países desenvolvidos não conseguiram seu objetivo que era “devaluar Kyoto, estabelecer compromissos obrigatórios para los países emergentes (como China, Índia o Brasil) e imponer convenios para arancelarios” e para finalizar afirmou que

La reunión tuvo que ver con el cambio climático pero visualizado por los países desarrollados como estrategia para contener a las naciones en desarrollo y competitivas, en tanto, para nosotros se trata de afrontar el

⁶⁹ Dr. Haroldo Machado Filho, Consultor especial da Coordenação Geral de Mudança Climática do Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil. Membro do IPCC..

problema del calentamiento global sin sacrificar las posibilidades de desarrollo⁷⁰.

Na mesma linha foi o discurso da Presidenta Fernández de Kirchner na 64ª Assembléia Geral da ONU, reclamando aos países desenvolvidos maior compromisso na procura de um acordo sobre clima – três meses antes da Cúpula de Copenhagen⁷¹.

No fim das contas Argentina não aderiu ao entendimento produzido em Copenhagen, no entanto em fevereiro de 2010 elevou uma nota à Convenção respondendo ao convite feito aos países em desenvolvimento para propor NAMAs. Como vimos em parágrafos anteriores, Argentina enumerou nesse documento uma série de medidas que aparecem como convergentes com objetivos de mitigação, mas não incorporou nenhuma meta quantitativa. Em manifestações subseqüentes, o governo destacou alguns avanços alcançados na COP 15, em especial a fixação da meta de 2°C como limite máximo de aumento de temperatura. Além disso, reconheceu a necessidade de que para atingir esse objetivo a comunidade internacional em conjunto deveria reduzir em 85% suas emissões para o ano 2050. Também pediu que fossem incorporadas ao trabalho dos grupos AWG-KP⁷² e AWG-LCA⁷³ aquelas partes do AC que contribuam a facilitar as negociações e insistiu na necessidade de aumentar a transparência e universalidade das negociações.

Em suma, se o exercício fosse apresentar as linhas básicas da posição externa que a Argentina apresenta atualmente em relação à mudança climática, deveria dizer-se o seguinte: o país reconhece a gravidade do estado atual do problema do aquecimento global em linha com as evidências científicas apresentadas no quarto informe do IPCC e manifesta um total compromisso com os objetivos últimos da Convenção. Também declara que a dimensão do esforço cooperativo necessário obriga todas as partes a responder. No entanto, não reconhece o estabelecimento de metas quantitativas obrigatórias de redução de trajetória de emissões para países em desenvolvimento e enfatiza a idéia de que apenas os países desenvolvidos são passíveis de serem cominados a tais compromissos. A única hipótese sob a qual são aceitas medidas de

⁷⁰ Diario La Nación de Buenos Aires, 19/12/09.

⁷¹ Disponível em: http://www.casarsada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6407

⁷² Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.

⁷³ Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

mitigação para o mundo em desenvolvimento é com transferência de recursos e tecnologia por parte dos países ricos.

Evitar eventuais efeitos negativos das políticas climáticas dos países desenvolvidos também aparece com força entre as preocupações da Argentina, especialmente em referência a possíveis restrições ao comércio e às emissões do setor agricultura. Finalmente, duas manifestações algo chamativas surgem nos últimos dois anos: o reclamo da Argentina em relação à soberania sobre as Ilhas Malvinas no marco da inclusão das emissões desse território no inventário nacional do Reino Unido e a defesa dos direitos do trabalho numa eventual transição para uma economia de baixo carbono. Há também algumas posturas defensivas que Argentina tem apresentado, como aquela que faz referência à dificuldade de tomar ações de mitigação no setor agricultura - alegando a diversidade de ambientes e a pressão da demanda global por alimentos – procurando evitar eventuais medidas de restrição ao comércio nesse âmbito.

Afirmamos aqui que, em razão das posições defendidas, a Argentina apresenta uma visão rígida do princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas, que não reconhece a possibilidade de aceitar um compromisso de redução da trajetória de emissões e que condiciona qualquer contribuição ao esforço de mitigação a eventuais ajudas dos países desenvolvidos. Dita concepção está congelada desde a negociação da Convenção de 1992 e tem como referência essa divisão do mundo entre países ricos e países pobres consagrada no Protocolo Kyoto.

Essa situação tem dois significados de especial relevância. Em primeiro lugar mostra que a política de clima da Argentina não tem mudado de forma significativa desde as primeiras participações do país nas negociações: os interesses defendidos, as bases de definição dos mesmos (evitar limitações ao desenvolvimento) e em boa parte do período o próprio time de negociadores manteve-se estável. A linha de continuidade da política externa climática sobreviveu inclusive aos rumos erráticos da política externa e do modelo de inserção internacional. A única mudança significativa no período – a proposta de compromisso voluntário de 1998- não passou de uma anomalia logo corrigida. Embora algumas mudanças tenham aparecido no passado recente, é ainda muito cedo para saber o rumo e intensidade das mesmas. Talvez a única alteração significativa não esteja no plano do conteúdo da posição do país e sim no perfil de negociação da diplomacia argentina - de uma atuação muito ativa nos anos 1990 para

uma retração da sua participação na década seguinte – embora com os limites que coloca sua posição no sistema internacional.

O segundo significado desse congelamento da política externa de clima é que Argentina não assimilou duas transformações estruturais no campo das relações internacionais: a migração do problema climático para o centro do sistema – virando um vetor chave de cooperação ou conflito entre os atores internacionais – e a definitiva emergência dos emergentes – que se expressa no aumento do peso e responsabilidade desses atores em varias áreas dos assuntos globais, entre eles o clima. Desde essa ótica, a constância da política exterior climática vira rigidez e a postura fica congelada num tempo que já não existe.

5.6 Conclusão

Nesse capítulo procuramos apresentar e analisar a forma como a Argentina inseriu-se na política global de clima nas últimas duas décadas. Para isso fizemos no início algumas breves, mas necessárias referências ao marco geral da política exterior do país no período – caracterizado por uma transformação sensível na pauta de inserção internacional -, e à política exterior sobre meio ambiente. Com relação ao tratamento específico da questão climática, apresentamos primeiro o que consideramos as oito características mais relevantes da política exterior: irrelevância para a agenda externa, continuidade das posições de negociação, o peso da figura individual de Estrada Oyuela, ativismo relativo mas declinante nos foros internacionais, a referência ao G-77/China, a distância entre a agenda doméstica e a exterior, o estímulo externo, e os conflitos interburocráticos. Completamos o panorama com uma breve referência ao peso da lógica regional – MERCOSUL e Brasil – na definição da posição argentina. Em segundo lugar, aludimos à proposta voluntária de redução de trajetória de emissões de 1998, cuja análise específica se justifica em seu caráter de episódio mais relevante em toda a história da política climática argentina. Finalmente, descrevemos e analisamos os componentes básicos da atual posição do país nas negociações no âmbito da CQNUMC, tomando como referencia o Plano de ação de Bali.

O trânsito por esses elementos nos permite fazer duas conclusões principais. Em primeiro lugar que, embora em termos de conteúdo a posição Argentina não variou significativamente em 20 anos, em termos de visibilidade, a política externa de clima declinou na última década. O fato resulta paradoxal se for considerado que foi

justamente nessa década que a questão climática migrou ao centro da agenda das relações internacionais. A segunda das conclusões relevantes é que Argentina mantém uma concepção rígida do princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas, sem contemplar movimentos próprios de mitigação que não estejam financiados pelos países desenvolvidos. Esse congelamento da posição do país nos padrões de comportamento internacional de inícios da década de 1990, não corresponde nem com as transformações últimas do sistema internacional em termos do papel ascendente dos países emergentes, nem com os movimentos fluidos da política global de clima no último lustro, que caminham no mesmo sentido.

Capítulo 6

Por que Argentina é insensível ao clima?

O mundo caminha (a passos lentos) para um paradigma de baixo carbono (Lee et al, 2010). Essa transição, antes patrimônio exclusivo de alguns países desenvolvidos, começa a disseminar-se para o mundo emergente, com China e Brasil como exemplos significativos. Na América Latina, México, Costa Rica e Brasil prometem esforços importantes, Colômbia, Peru e Chile também fazem movimentos, embora de menor intensidade. Bolívia, sob uma ótica diferente, também adotou o discurso climático como estratégia internacional. Como vimos nas páginas anteriores, a Argentina aparece impermeável a esses desenvolvimentos. Daí a pergunta: Por quê? O que faz da Argentina tão insensível à problemática global do clima? Por que o país se insere apenas de modo marginal na questão climática em nível global⁷⁴? Por que a Argentina mostra pouco compromisso com a construção de nova arquitetura de governança global sobre clima?

Essas perguntas adquirem ainda mais significado se consideramos algumas características da “situação climática” do país, como o nível de exposição aos efeitos do fenômeno, as deficientes capacidades de adaptação, sua situação energética ou algumas oportunidades significativas na transição para uma economia de baixo carbono. Há vários fatores que concorrem na explicação dessa insensibilidade e estão localizados em diversos níveis de análise. Enumeramos e analisamos aqueles que considerados como mais importantes, começando por fatores materiais, para entrar depois em elementos de percepções e cultura política – âmbito dos valores e das identidades. A mais esclarecedora das respostas encontra-se no imediatismo herdado da decadência. O nível do sistema internacional também aporta elementos para considerar a situação argentina.

⁷⁴ Essa inserção marginal implica, em primeiro lugar, numa profunda insensibilidade ao problema climático por parte da sociedade e da liderança; na sua tradução nas arenas da política doméstica e internacional - onde se carece de qualquer compromisso com a segurança climática e, finalmente, no seu resultado prático evidenciado na trajetória crescente de emissões.

6.1. Vulnerabilidade Difusa

Vários são os autores que ressaltam o acontecimento de fenômenos climáticos extremos como elementos estimulantes da sensibilidade climática nas sociedades (Giddens, 2009; Friedman, 2010; Viola, 2009). Como vimos em páginas anteriores, a Argentina é um país de alta vulnerabilidade frente à desestabilização do sistema climático, particularmente por seu perfil produtivo e por sua condição de país emergente. No entanto, essa vulnerabilidade não é extrema nem imediata, mas sim difusa; fato que é um obstáculo à assimilação do fenômeno como um problema que deve ser abordado ainda no presente.

Com relação ao grau de exposição às conseqüências do aquecimento global (sensibilidade) o único fenômeno climático extremo que o país tem sofrido até o momento foi a estiagem de 2007 – que foi a pior em 70 anos e que afetou significativamente a produção agropecuária da região pampeana. No entanto, o fato não foi ligado diretamente à desestabilização do clima global de origem antrópica. Outras anomalias climáticas de menor intensidade – enchentes, chuvas intensas - tiveram alguma repercussão na opinião pública, porém tampouco foram relacionadas ao processo de mudanças climáticas. Pelo contrário, algumas das alterações no clima nas últimas décadas trouxeram efeitos positivos para a economia do país, como a expansão da fronteira agrícola nos confins da região pampeana (De la Torre et al, 2009). Dessa forma, o clima – inclusive em sua dimensão não ligada à ação antrópica - não representa uma preocupação e muito menos uma ameaça no espectro de percepções da sociedade argentina.

As vulnerabilidades do país são de longo prazo, uma informação que é conhecida e consensual nos âmbitos especializados, mas que não consegue permear a vida cotidiana dos argentinos. Como veremos mais adiante, o efeito dessa vulnerabilidade difusa e de longo prazo sobre a sensibilidade climática geral, é reforçado por uma série de características da cultura política argentina – especialmente o imediatismo.

Essa particular concepção das prioridades políticas também se reflete no fato de que eventos climáticos extremos acontecidos em outros lugares do mundo – que

poderiam “substituir” a ausência de choques significativos no próprio território – não são capazes de fazer acordá-los para um movimento de assimilação da problemática. Esse fenômeno está também relacionado à outra característica recorrente da política argentina – o isolamento internacional – que igualmente abordaremos nas páginas seguintes. Cabe ressaltar finalmente - e novamente - o forte contraste com o Brasil nesse aspecto da sensibilidade climática: a sociedade e as lideranças políticas brasileiras mostraram em várias oportunidades um alto grau de permeabilidade a desenvolvimentos no âmbito internacional – como no caso do Furacão Katrina de 2005 (Viola e Franchini, 2011).

6.2. Imediatismo como herdeiro da decadência

O segundo elemento - e talvez o mais importante - que permite nos aventurarmos por uma explicação do atual status da problemática climática na Argentina está no nível da cultura e do comportamento político, onde prevalece um extremo privilégio do curto prazo. Esse imediatismo apenas considera o bem-estar econômico no mais próximo espaço temporal e se torna um altar onde tudo pode ser sacrificado. Essa visão recortada do horizonte político é comum tanto para a sociedade quanto para a liderança política. O planejamento de longo prazo não é uma demanda eleitoral que os candidatos a cargos públicos na Argentina tenham que satisfazer. De forma que, tanto as promessas de campanha, quanto as ações públicas específicas estão orientadas a dar satisfação rápida a demandas imediatas, geralmente relacionadas à área econômica e social. O imediatismo se expressa com toda força na quase nula possibilidade da classe política argentina assumir custos políticos no curto prazo para colher benefícios no médio e no longo. Algo essencial quando se consideram as políticas climáticas.

Uma manifestação recente desse imediatismo é a gestão da política energética na segunda metade da presente década. É importante destacar esse ponto porque como vimos em páginas anteriores a equação energética é um elemento central das respostas públicas ao fenômeno climático. E não apenas porque é um vetor fundamental da economia de baixo carbono – na Argentina representa, como vimos, cerca da metade das emissões de GEE -, senão também porque uma gestão relativamente bem-sucedida da política energética demanda tipicamente dos atores governamentais alguma noção do longo prazo e a capacidade de lidar com cenários complexos.

Nesse caso que resenhamos, frente a uma progressiva queda nos volumes extraídos e nas reservas de petróleo e gás, as ações do governo criaram uma estrutura de preços que desestimulou o investimento de longo prazo no setor – agravando a situação do abastecimento. O objetivo de manter os preços baixos no curto prazo – primeiro por imposição das circunstâncias pós-crise e depois para fugir dos custos políticos de um eventual incremento - gerou um duplo efeito perverso no médio prazo: um forte estímulo a padrões irracionais de consumo de energia⁷⁵ e um desestímulo à expansão da oferta. Segundo Relatório de IAE (2011), entre 2003 e 2010 a capacidade instalada aumentou 22% enquanto a demanda de energia cresceu 44%. No mesmo período – continua o relatório - a produção de petróleo e gás diminuiu 18% e 8% respectivamente, caso único entre os países da América Latina. Essa situação gerou em muito pouco tempo (desde 2005) um claro desequilíbrio sistêmico entre a demanda e a oferta energética no país, que obrigou, por um lado, cortes de abastecimento na área industrial, falta ou escassez de combustíveis líquidos para o setor agropecuário e de transporte, e até irregularidade no abastecimento do setor residencial; e, por outro lado, aumentos progressivos na importação de combustíveis fósseis – as importações de petróleo, gás natural, gasolinas e gas-oil passaram de US\$ 550 milhões em 2003 a 4400 em 2010, um incremento de mais de 700% (IAE, 2011).

A progressiva queda da produção de combustíveis fósseis – e a forma como o governo Kirchner lidou com a situação - também teve efeitos significativos sobre a relação da Argentina com seus vizinhos. O caso chileno foi provavelmente o mais destacado, dada a dimensão da disputa. O abastecimento de gás natural a esse país foi a primeira variável de ajuste quando o combustível começou a ficar escasso na economia argentina. Apesar das reiteradas reclamações das autoridades chilenas, o governo manteve os cortes de abastecimento e estimulou as autoridades em Santiago a importar gás liquefeito no curto prazo e mudar a estrutura de fornecedores no meio e no longo prazo.

A falta de previsão na área de política energética não só trouxe prejuízos econômicos senão que também acabou gerando efeitos negativos sobre a intensidade de carbono da matriz energética do país. Como vimos em páginas anteriores, para fazer

⁷⁵ Por exemplo, segundo os estudos de Ipsos-Mora e Araujo (2006), 13% dos consultados pesquisam sempre quanto de energia consome os eletrodomésticos que compram e apenas 2% afirmam que cuidar do consumo de eletricidade é a ação que mais ajuda a proteger do meio ambiente.

frente aos sistemáticos *bottle necks* do fornecimento de energia nos períodos de maior demanda (inverno e verão), o governo optou pela saída mais rápida: a expansão do parque termoelétrico. E não apenas isso, na medida em que a oferta de gás natural tornava-se cada vez mais escassa (em virtude do próprio esquema de preços desenhado pelo governo) as novas e velhas termoelétricas tiveram que recorrer a combustíveis fósseis mais sujos – diesel e fuel oil - para poder funcionar. A conclusão final do processo foi energia mais cara e mais suja.

Una consideração mínima das razões desse imediatismo na concepção dos assuntos públicos por parte da sociedade e das lideranças argentinas deve ser feita no curso desse trabalho, na medida em que é a central para entender a falta de sensibilidade climática do público local. Arriscamos aqui o conceito de “herança da decadência” como idéia sintetizadora das razões dessa visão de extremo curto prazo, e alude especialmente ao efeito que as sucessivas crises e tragédias políticas, econômicas e sociais tiveram sobre a cultura política da sociedade argentina. Esse rumo infeliz de acontecimentos da política local se combina com a percepção de um passado – real e mitificado – que previa progresso e relevância, mas que acaba catalisando a imagem da Argentina como “experiencia frustrada, del país como desilusion, de la nación con fallas” (Russell, 2010:10). A decadência, de igual modo, não é apenas uma construção ou uma imagem, senão que ostenta raízes bem reais: nas palavras de Romero (2010: 16):

Lo que era una brillante promesa hoy es una realidad penosa. Lo que fue un país próspero, con una sociedad móvil e integradora, y un Estado potente, hoy es un país escindido, con amplias zonas de miseria y un Estado que combina la arbitrariedad de sus actos con la deserción de sus obligaciones.

A partir de uma visão mais próxima das relações internacionais, complementa Russell (2010b:230): “La declinación Argentina en su segundo centenario y la consiguiente pérdida de peso relativo del país en los campos internacional y latinoamericano son dos hechos incontrastables”. Assim, o ambiente crônico de instabilidade política (quebras institucionais em 1930, 1943, 1955, 1962, 1966, 1976, 1989 e 2001) e econômica (1975, 1989-1990, 2001-2002), ampliado pelo pessimismo decadentista, torna quase impossível qualquer consideração de longo prazo sobre os atores argentinos (tanto individuais como institucionais) na condução dos assuntos públicos.

Essa herança da decadência pode ser dividida analiticamente em duas dimensões temporais, uma mais estrutural e de longo prazo e outra mais conjuntural e recente, porém profundamente imbricada com a primeira. A dimensão mais estrutural faz referência ao processo de degradação política e econômica do país ao longo de várias décadas. Havendo alcançado um Estado de desenvolvimento único na América Latina desde as primeiras décadas do século XX - traduzido posteriormente em altos padrões na educação e no desenvolvimento científico (prêmios Nobel), nos níveis médios de ingresso *per capita*, na distribuição de renda equilibrada, nos altos padrões de integração social para os cânones da América Latina e na certa ascendência regional – a Argentina entrou desde a década de 1970 num espiral de decadência que se manifestou tanto na esfera política, quanto na econômica.

Como afirma Russell (2010), os dados econômicos desse declínio são eloqüentes: em termos de PIB a Argentina passou da 13ª posição em 1910, para a 12ª em 1950, para a 14ª em 1970, para a 21ª em 1990 e para a 23ª em 2008. Em relação ao PIB *per capita* a queda é ainda mais visível: da 8ª posição em 1910, para a 17ª em 1950, para a 26ª em 1970, para a 49ª em 1990 e para a 57ª em 2008. A comparação com o Brasil pode também novamente ilustrar a trajetória de declínio: na primeira década do século XX a Argentina tinha o dobro do PIB de seu vizinho, na década de 1940 os produtos se equipararam e em 2010 o Brasil tem 5 vezes o PIB da Argentina (Devoto e Fausto, 2004).

Junto à frustração econômica, as décadas de 1960 e 1970 também trouxeram a explosão violenta da polarização política que vinha germinando desde a década de 1940, estimulada por certos desenvolvimentos no nível internacional como a revolução cubana ou a percepção da decadência americana. A guerra civil subterrânea que teve espaço nesses anos deixou o saldo trágico de milhares de mortos e desaparecidos, instabilidade política crônica e retrocessos econômicos - mistura que terminou reforçando a consciência do declínio.

A dimensão mais recente da decadência argentina desenvolveu-se nas últimas três décadas e conviveu com a abertura democrática, o fechamento do ciclo de violência como instrumento generalizado de ação política e a inclusão de alguma racionalidade na gestão dos agregados macroeconômicos, embora evidentemente insuficiente para consolidar uma trajetória de desenvolvimento sustentável. No entanto, esses avanços na

cultura cívica não geraram o substrato suficiente para garantir um mínimo de estabilidade política e econômica ou o desenvolvimento de um consenso mínimo, porém significativo, sobre as pautas fundamentais da vida em democracia – *agreement of fundamentals*. Como resultado, cada renovação presidencial foi acompanhada de um impulso fundacional, a abertura de uma nova etapa histórica que procurava não superar, mas sim substituir a gestão anterior (Russell, 2010). O corolário foi uma sucessão de políticas públicas sem continuidade ou relação, geralmente reativas, que abarcaram inclusive a política exterior.

Se em meados do século XX Argentina estava - como afirmou Samuelson – na “nova onda do mundo”, quer dizer, na beira de um salto qualitativo em termos de desenvolvimento, nas décadas seguintes entrou numa dinâmica autodestrutiva que quase a levou ao colapso nos primeiros anos do novo milênio.

Esse imediatismo se associa a outros rasgos centrais da cultura política argentina: o ressentimento – filho também da decadência – e o movimentismo – seu provável progenitor (Leis e Viola, 2008). O ressentimento opera estimulando os desejos de resultados rápidos e pouco custosos por parte da sociedade (como forma de reeditar o quanto antes possível um passado que foi melhor), já o movimentismo explora esse desejo oferecendo as soluções mágicas em formas simples de serem assimiladas. Dessa forma, tanto a sociedade quanto a liderança opera no curto prazo, aquela escolhendo os candidatos que mais eficientemente apresentam a recuperação imediata do paraíso perdido e esta ficando obrigada a obter resultados instantâneos, sempre envolvendo o sacrifício das bases para qualquer desenvolvimento mais sustentável no longo prazo.

Tendo isso como marco, não deve chamar a atenção que o desenvolvimento da questão climática no âmbito das relações internacionais nas últimas duas décadas – o horizonte temporal dessa pesquisa – não haja encontrado na Argentina o melhor ambiente para assimilar os sinais de alerta gerados. As características do problema do clima resultaram demasiadamente sutis ou demandantes de uma sensibilidade de longo prazo para a sociedade e liderança local.

Nos momentos iniciais de desenvolvimento do regime internacional sobre o clima, a Argentina acabava de escapar da primeira grande crise político-social-econômica desde a restauração democrática. Expressada num profundo processo inflacionário – que teve seu pico entre 1988 e 1990 alcançando taxas anuais de quatro

cifras – a crise motivou uma forte queda da atividade econômica, a multiplicação do número de pobres (cujo índice superou 40%) e um forte processo de instabilidade social, que terminou resultando na saída antecipada do primeiro presidente democraticamente eleito desde 1974.

Quando, a partir de 1992, a situação começou melhorar – transitoriamente – para a economia argentina, os primeiros passos que o regime climático dava com a assinatura da CQNUMC estavam bem afastados das preocupações cotidianas da sociedade. Como vimos anteriormente, o único momento em que o tópico do clima entrou na agenda política argentina com alguma força foi durante a década de 1990 e esteve estimulada por fatores alheios à questão: como o impulso da administração Menem de alinhar sua política exterior com os interesses dos EUA na maior medida do possível. Assim, a proposta voluntária de redução de trajetória de emissões foi anunciada pelas autoridades federais sem nenhum tipo de consulta significativa a outros atores políticos, sociais e econômicos.

Se existiu nessas duas décadas alguma oportunidade para a Argentina expandir a sensibilidade climática – no marco hipotético de um progressivo abandono das tentações mais imediatistas da cultura política local -, ela teria sido a conservação da estabilidade econômica e política além da década de 1990. No entanto, na entrada do novo milênio, a Argentina se encontrou submersa numa crise ainda pior que a do fim dos anos 1980 e que acabou reforçando ainda mais as tendências de curto prazo da sociedade e das lideranças políticas.

A crise de 2001/02 levou o país à beira do colapso político, econômico e social: em dezembro de 2001 caiu por pressão de grupos sociais e políticos o segundo Presidente desde a restauração democrática - no marco de uma rebelião popular contra a classe política tradicional, condensada na expressão “que se vayan todos”. Foi tal o absurdo político que o país chegou a ter cinco presidentes em menos de duas semanas. A recessão econômica iniciada em 1998 se acelerou a partir de 2001 e quando a recuperação finalmente chegou – primeiro semestre de 2003 – o PIB tinha caído pouco mais de 20% em todo o período. A depressão econômica levou a uma significativa degradação dos indicadores sociais, em especial o desemprego (20% em 2002) e a pobreza (55% em 2002) – fatos que acabaram agravando o clima de efervescência social e instabilidade política.

Ainda com a surpreendente recuperação econômica iniciada em 2003, o sistema político – entendido como sistema de agregação de preferências públicas da sociedade – acabou sofrendo uma série de impactos profundos que, em boa medida, participam da explicação da limitada capacidade argentina de assimilação do problema climático global (sempre no sentido de recortar o horizonte de consideração dos assuntos públicos). Entre os efeitos mais notáveis da crise sobre as características estruturais do sistema político podem ser citados: o desaparecimento do sistema bipartidário tradicional e sua transição ainda em curso para um sistema mais fragmentado e frouxo, o surgimento e consolidação de uma série de atores sociais com relevante capacidade de alteração da agenda pública e, finalmente, a necessidade quase diária de afirmação de autoridade por parte do poder executivo (centralização do poder e das decisões) em boa parte motivada pelos fatores anteriores. O resultado do processo foi a consolidação de um cenário político muito fragmentado, com uma ampla variedade de atores políticos que exigem soluções imediatas do governo federal, que deve concentrar cada vez mais seus limitados recursos políticos e econômicos nesse diverso rol de demandas. Veremos em mais detalhe alguns desses processos no ponto seguinte.

6.3. O caráter faccioso do comportamento político e a retração do espírito público

A crise dos anos 2001-2002 deixou em evidência e, paralelamente, alimentou outra singularidade da Argentina: o caráter faccioso de sua cultura política. As divisões irreparáveis e a polarização da esfera pública se repetem recorrentemente no país desde os primeiros anos da independência. Em vários momentos da história essas diferenças políticas se expressaram violentamente, levando seus principais protagonistas a matar e morrer por suas idéias sobre a forma de organização coletiva ou por interesses pessoais (Massot, 2005; Romero, 2010). Com a abertura do processo democrático nos princípios dos anos 1980, o ciclo de violência explícita como forma de expressão das discrepâncias parece ter encontrado encerramento definitivo, criando as condições para o desenvolvimento de uma relação mais plural e tolerante entre os principais atores. Não obstante, embora ausente a violência como característica sistêmica, o caráter sectário do comportamento político perdurou, gerando sucessivas crises – duas das quais acharam saída só na quebra do funcionamento normal das instituições (1989 e 2001).

Refletindo sobre a questão ambiental na Argentina, a propósito do já mencionado caso das papeleiras, Palermo e Reboratti (2007:10) fazem observações convergentes com as afirmações prévias:

Las orientaciones y percepciones vecinalistas y ambientalistas se originan en matrices político-culturales argentinas de larga data, y las formas de acción están fuertemente connotadas por la crisis de representación más reciente, así como por prácticas ya habituales de articulación de intereses y demandas, todo lo cual exhibe nitidamente las fisuras entre el Estado, la esfera pública, la política y los grupos sociales en la Argentina contemporánea.

A crise de 2001 foi uma nova amostra da incapacidade da classe política argentina para encontrar uma saída consensual para uma situação difícil. Mas, ao mesmo tempo em que foi um exemplo desse caráter sectário, a crise também acabou reforçando sua intensidade e nesse sentido os acontecimentos desses anos deixaram a sensação geral de que a Argentina vive num sistema de organização política cada vez mais imprevisível e instável, embora submersa num cenário econômico favorável. Nesse marco de instabilidade perpétua existe apenas um pecado que a liderança argentina não pode cometer: mostrar fraqueza. A herança da frustrada experiência aliancista⁷⁶ - que o consenso geral atribui à falta de capacidade política de Fernando De la Rúa - é tão forte que até os erros mais grosseiros podem ser perdoados se não são produto da covardia (antes corrupto, arbitrário, autoritário ou violento, do que dúbio, moderado ou medroso).

A liderança política pós-crise interpretou como ninguém essa necessidade quase que ontológica do eleitorado argentino de um comando forte e traduziu essa demanda numa visão maniqueísta dos assuntos públicos, onde todo adversário é inimigo e toda opinião divergente é conspiração. É justo ressaltar, porém, coincidindo com Romero (2010), que houve uma exceção. O único mandatário desde a abertura democrática que abdicou voluntariamente de exercer ao extremo as amplas atribuições presidenciais foi Raúl Alfonsín (1983-1989), que apelou ao diálogo “republicano e plural” no âmbito do Congresso e em sua relação com os governadores provinciais, além de tentar estimular o consenso. Seus sucessores - submersos todos eles em conjunturas críticas – fizeram da

⁷⁶ A referência é ao governo de Fernando da Rúa (1990-2001) que encarnou as demandas de mudança política de boa parte do eleitorado argentino após os 10 anos de administração menemista e que terminou abandonando prematuramente o poder em meio de fortes protestos sociais. Num fato pouco comum para a política argentina, De la Rúa havia sido candidato de uma aliança de partidos, entre a histórica União Cívica Radical e o então ascendente PREFASO – Frente País Solidario.

emergência uma justificativa para evitar os controles republicanos e concentrar em seu arbítrio todas as decisões do Estado. Esse fenômeno de privilegiar a autoridade por sobre qualquer outro atributo da liderança política já em si mesmo é negativo para o crescimento integral da sociedade, para a institucionalidade republicana e para a qualidade da democracia - a sociedade argentina aceita todo tipo de excesso para evitar o demônio da ingovernabilidade.

A discussão sobre esse caráter particular (e nocivo) da cultura política argentina nos leva necessariamente a contemplar certos atributos da liderança política do país. Em especial aquilo que Altamirano (2010) chama de “lei da discórdia”, resgatando um conceito de Joaquin V. Gonzalez – e que faz referência a como “el afan de dominio personal continuaba predominando sobre cualquier otro movil de la vida nacional” (Ibid:313). Não é a intenção nesse ponto entrar no áspero domínio da dinâmica entre atributos da classe política e as condições gerais da sociedade⁷⁷, se trata apenas de fazer nossas as palavras de Romero (2010:17-8) em relação aos resultados dessa dinâmica

Eventualmente los procesos de democratización pueden tender hacia una consagración de los talentos, o como imaginaba Tocqueville, hacia una igualación hacia abajo. Mi impresión es que – dicho con alto grado de generalidad y con todas las excepciones necesarias – los elencos políticos de la Argentina han sido progresivamente peores a lo largo del siglo, o al menos desde que he tenido experiencia personal de ello.

Esta desarmonia que caracteriza o comportamento dos agentes políticos na Argentina é paralelamente causa e efeito do que usualmente é categorizado como falta de Estado ou *déficit* institucional. Como afirma Romero (2010: 98) “En el centro del problema está también el Estado, como fuente de orden y normatividad, como ejecutor de políticas y como espacio para concebirlas”. Incapazes e indispostas de processar e arbitrar os distintos interesses da sociedade em forma relativamente equitativa (para traduzi-los depois em políticas públicas que outorguem forma concreta a essa síntese) as instituições políticas da Argentina são o campo da arbitrariedade corporativa, ondulante, mas onipresente. Escapa aos fins dessa dissertação aprofundar sobre esse rasgo da vida pública argentina, mas é importante ressaltar essa deficiência e relacioná-la com a discussão prévia sobre o papel do Estado na era da energia e do clima. A qualidade das

⁷⁷ Romero (2010:17) entra nesse terreno ao perguntar-se se as regressões democráticas e republicanas das últimas décadas não representam uma reconfiguração do regime político “que se va adecuando a las condiciones actuales de una sociedad que ya no es más democrática”

intuições políticas é vital na hora de produzir respostas efetivas aos desafios da mudança climática – tanto em sua dimensão de mitigação quanto na de adaptação.

Como afirma Giddens (2009), para lidar eficazmente com a mudança climática é necessária uma nova concepção do Estado, onde ele passa a planejar seu comportamento com uma perspectiva de longo prazo, com o objetivo de facilitar ou estimular as forças sociais para encontrar saídas para o problema do clima e paralelamente garantir certo nível de resultados (*ensuring state*). Isso implica necessariamente num acordo básico nas linhas gerais da política de clima de parte das forças políticas principais. Também para Friedmam (2010) a qualidade do Estado é fundamental para desencadear e acelerar a revolução verde que é necessária para enfrentar os problemas da era energia clima: guiando e estimulando os mercados. Stern (2006) coincide de igual modo com esse diagnóstico ao destacar o papel da política na hora de estabelecer o marco institucional para que o mercado caminhe para a descarbonização da economia. Como vimos em páginas anteriores, a relevância da qualidade do Estado e da política para o bem-estar das sociedades torna-se uma característica estrutural do mundo contemporâneo.

Giddens está pensando nos países desenvolvidos - que na sua visão são os que devem liderar a transição - e Friedmam nos Estados Unidos – em cujas mãos o futuro da humanidade encontra-se. No entanto, parece válido aplicar essas elaborações teóricas ao caso argentino, na medida em que algum esforço de mitigação eventualmente deverá ser feito - o que implica na confecção eventual de algum tipo de programa nacional de mudança climática. Se as premissas de uma ação efetiva são, por um lado, o planejamento de longo prazo por parte de um Estado que de alguma forma transcende a agenda doméstica imediata e por outro, a colaboração entre forças políticas, as perspectivas não são otimistas. A Argentina tem sido em várias esferas da agenda pública: o reino do curto prazo (a classe política apenas procurando satisfazer interesses imediatos), o domínio dos líderes fundacionais (nada se constrói sobre o anterior, tudo é mudado) e o campo do sectarismo político (a vida em sociedade definida em termos de amigo-inimigo na melhor das tradições schmittianas).

O caráter faccioso da cultura política argentina cria barreiras ao ponto de impedir a construção de consensos mínimos e estáveis que sejam transversais à maioria das forças políticas. Como consequência disso, o espaço público acaba reduzido a uma

mínima expressão e sempre sujeito à dialética das forças políticas internas. Nessa linha, observa Palermo (2007:200) que nos cenários de disputa por direitos – comuns a toda sociedade – a procura por melhorar a eficiência na obtenção de propósitos parciais através da lesão do direito dos outros, “se ha convertido en una práctica culturalmente legítima en la Argentina de hoy”. Nesse marco, o desenvolvimento de uma política climática com bases sociais sólidas é quase impensável.

6.4 O isolamento internacional

A crise de 2001 teve outro efeito profundo sobre a capacidade de assimilação da questão climática por parte da sociedade e das lideranças argentinas – ademais de conseqüências mais amplas sobre a forma de inserção do país no mundo. Ela reforçou as tendências nacionalistas e isolacionistas, que foram de igual modo, corretamente interpretadas, alimentadas e exploradas pelo novo governo desde 2003.

Como vimos, na década de 1990 a Argentina atravessou um processo de reforma profunda das pautas de comportamento externo, tanto em termos de conteúdo (estabelecendo uma aliança com as democracias de mercado vencedoras da Guerra Fria), quanto de forma (maior visibilidade da política externa). Na década seguinte, primeiro como produto da crise – em especial o calote da dívida - e depois pela própria decisão do governo, foi mantido um baixo perfil internacional, com escassa participação nos assuntos globais e marcado pela resistência a certos vetores básicos do processo de globalização: como o sistema financeiro internacional, os fluxos de investimentos e o comércio internacional.

Como também ressaltamos anteriormente, a minimização do papel externo do país explica-se muito provavelmente na prioridade que as autoridades públicas deram ao cenário político doméstico: o velho lugar comum que reza que “toda política é local” adquiriu um novo significado na Argentina da década de 2000. Toda ação de política externa perdeu qualquer recurso de autonomia ou lógica própria e passou a ser definido em virtude de sua capacidade de aglutinar vontades em torno do projeto de poder aplicado. A observação desse fenômeno tem levado alguns autores a falar da “morte da política exterior” (Escudé, 2005), conceito que alude à impossibilidade prática de conduzir os assuntos internacionais com um mínimo de critério de médio prazo, dado o nível de demanda da agenda interna. Nessa leitura, não é que a liderança argentina não queira desenvolver uma política externa mais sólida, senão que dada a extrema

instabilidade da política local, não sobram recursos políticos nem econômicos para levar adiante uma.

Deliberada ou não, a concepção e utilização da política externa apenas como recurso de política interna acabou tendo como lógico resultado uma perda do papel da burocracia diplomática na definição e implementação da política externa do país – que de todos os modos nunca teve na história uma autonomia semelhante à sua contraparte brasileira. Assim, o poder de decisão foi concentrando-se em mãos de outros ministérios e, em termos definitivos, na própria instância presidencial – representante e vigia do projeto de poder. O resultado redundante é a baixa prioridade dos assuntos internacionais para a liderança argentina, que apenas entram em pauta quando são convergentes com algum objetivo de política doméstica e sempre estão subordinados a acrescentar o projeto de poder interno. Dada a instabilidade e complexidade dos alinhamentos políticos internos da Argentina contemporânea, a inserção internacional do país – concebida como instrumento de política doméstica - torna-se também profundamente instável e volátil, copiando o terreno das necessidades políticas imediatas do elenco governante.

Há outro elemento que nesses anos conspira contra uma visão mais cooperativa sobre a resposta às necessidades do clima: a intensificação do apelo nacionalista das autoridades nacionais a partir de 2003, fato que encontrou boa recepção na sociedade argentina. Em contraste com a década de 1990, que mostrou uma vocação mais globalista na gerência dos assuntos exteriores, o discurso das novas autoridades voltou-se para atacar uma hipotética falha dos interesses argentinos frente a certas instituições da governança global (em especial as financeiras) nessa década e condenar como nocivos seus resultados. Nessa concepção, como o alinhamento automático com as potências ocidentais (muito especialmente Estados Unidos) não funcionou, a saída natural seria priorizar o próprio interesse nacional, em todas as instâncias cooperativas, tanto globais, quanto regionais e bilaterais. A utilização do discurso e a prática nacionalista - intrinsecamente ligada à noção de prioridade da agenda interna por sobre a internacional – é clara em pelos menos três âmbitos da PEA recente: Malvinas, papeleras e MERCOSUL.

As Malvinas têm sido um recurso de aglutinação de vontades de uso recorrente por parte das lideranças argentinas na hora de procurar sustento para projetos políticos,

na medida em que representa um símbolo da injustiça e do abuso por parte das grandes potências, imagem que se comunica facilmente com a sensibilidade patriótica da sociedade. O exemplo mais extremo de sua utilização foi durante o último governo de fato (1976-83), que terminou com uma dura derrota militar para o país e aprofundou seu isolamento e desprestígio internacional - já elevados em virtude das massivas violações dos direitos humanos cometidas pelo governo autoritário. Sem os extremos de violência, o governo de Néstor Kirchner, e depois sua sucessora Cristina Fernández, ressuscitou a idéia de *territorio irredento* capturado pelo colonialismo britânico – da qual Menem escolheu afastar-se para melhorar não apenas as relações com esse país, mas também com o resto de Europa e os Estados Unidos. Os movimentos da nova administração foram em sua maior parte retóricos – procurando levar a reclamação de soberania a todos os âmbitos multilaterais possíveis. Como vimos nas páginas anteriores, o protesto chegou inclusive ao seio da CQNUMC, onde a Argentina protestou sobre a incorporação das emissões das Ilhas no inventário de GEEs britânico.

Palermo (2007) denomina esse fenômeno como nacionalismo territorialista e o veste das seguintes características: o Unanimismo, no sentido de que deixa fora “do nacional” todos aqueles que não compartilham da causa nacional, a noção vitimizada do despojo e, finalmente, a fé no potencial regenerativo de uma causa nacional. Esse tipo de nacionalismo - continua o autor - não é expansionista nem xenófobo, é defensivo, endo-dirigido e se focaliza nos maus argentinos ou inimigos internos – que variam de acordo com a vertente nacionalista que oferece a interpretação. O caso das Malvinas é a maior expressão desse tipo de concepção do nacional, mas boa parte de suas características podem ser vistas no caso das papeleiras, como se trata a seguir.

O “affaire papeleiras” é uma expressão de nacionalismo na medida em que se processa a ação do Uruguai como uma agressão à soberania argentina – o Presidente Kirchner afirmou em reiteradas ocasiões que a luta dos ambientalistas era uma “causa nacional”. A opção foi então pelo caminho do conflito e da reivindicação e não pela negociação – em estreita convergência com as satisfações que demanda uma agressão à soberania. Nessa linha, afirma Palermo (2007: 201) que:

El territorialismo, el unanimismo, la fe en el potencial regenerativo de la causa nacional y, muy especialmente, la noción victimista del despojo, estructuraron la acción colectiva contra las papeleiras en los distintos planos: vecinos, gobiernos local, provincial y federal.

Dessa forma, o episódio tornou-se um conflito aberto, quando foi absorvido pela política doméstica. Em reforço do argumento de Palermo, Gomes Saraiva e Almeida Medeiros (2007: 183) ressaltam que esse recurso de nacionalismo territorialista que caracteriza a cultura política argentina, estimulou a apropriação da bandeira ambiental, ao envolver um ator externo externo “cuya existencia refuerza el carácter patrio de la acción”. Em similar sentido, afirma Bueno (2010:18) que a questão das fábricas de celulose despertou “antiguos fantasmas relacionados con el nacionalismo y el enfrentamiento transfronterizo, tan costosos a la historia de la región”.

Mas o episódio é também um bom exemplo da outra característica da inserção internacional recente da Argentina acima referida. Assim, as papeleiras são uma expressão da prioridade absoluta da agenda doméstica na medida em que a situação é explorada pela administração Kirchner para obter ganhos políticos internos – dado o nível de popularidade inicial dos protestos dos movimentos ambientais. É justo dizer, no entanto, que tampouco as autoridades uruguaias escaparam da tentação de usar politicamente a questão para homogeneizar posturas internas (Bueno, 2010: 186). Em referencia às características e conseqüências do tipo de resposta que deram as autoridades políticas para defender-se do desafio a sua legitimidade que implicou a questão inicialmente, observam Palermo e Reboratti (2007: 11):

En efecto, las respuestas hiperrepresentativas que dominaron el repertorio de los políticos y de los burócratas (v. g. en el cuerpo diplomático argentino) devinieron en los mas profundos fracasos en lo que se refiere a cuestiones centrales de una agenda política de gobernabilidad democrática, tales como la reconstitución de lazos representativos y la readquisición de tiempo político y confianza.

Nesse sentido, procurando descrever a relação viciosa entre o movimento vicinal ambiental de Guleguaychú e o governo nacional – esse tentando satisfazê-lo através da hiper-representatividade e aquele elevando sempre o preço – afirma Palermo que “el raudo Aquiles del gobierno nacional no podía alcanzar, mucho que dijera y exigiera, a la tortuga vecinal”. Não é difícil encontrar o fio que relaciona essa reflexão com as feitas anteriormente a propósito das características gerais da cultura política argentina.

Na retórica, a importância do MERCOSUL e a relação estratégica com o Brasil se mantêm inalterada e inclusive maior no início do governo Kirchner – o primeiro candidato presidencial na história da Argentina a visitar o Presidente brasileiro nas semanas previas à eleição (Reato, 2005). O lançamento do “Consenso de Buenos Aires”

- exageradamente imaginado como a substituição do impopular Consenso de Washington - é uma amostra clara desse compromisso retórico. No entanto, na prática, a estratégia de integração argentina e a relação com Brasil utilizou o mesmo roteiro usado em outras esferas da política exterior, subordinando as relações aos vai-e-vem da política interna. O caso das limitações unilaterais ao ingresso de produtos ao mercado argentino é um exemplo claro dessa concepção das relações com os parceiros mais próximos: como observamos anteriormente, tipicamente o governo argentino estabeleceu barreiras comerciais para o ingresso de mercadorias – especialmente aquelas procedentes do Brasil – sob o argumento de que a recuperação da indústria nacional perdida na década do neoliberalismo estava em risco. O mecanismo foi geralmente o mesmo, o estabelecimento de medidas unilaterais inesperadas e posterior negociação com o fato consumado.

Esse privilégio da lógica soberanista por sobre os interesses da integração – expressado numa distância crescente entre o discurso e a realidade do bloco (Viola, 2009b) - também é evidente se considerarmos a discussão dos parágrafos anteriores. Argentina tratou com total indiferença aos mecanismos de solução de controvérsias do MERCOSUL na questão das fábricas de celulose⁷⁸ (Bueno, 2010). Passando por cima dos instrumentos oferecidos pelo Protocolo de Olivos, o país decidiu defender seu caso no Tribunal Internacional da Haia. Em linha similar se posicionam Palermo e Reboratti (2007), ao destacar como o tema das fábricas de celulose revelou muitos dos problemas da integração sul-americana, e deixou de forma manifesta como a escala doméstica prevalece sobre a dinâmica da integração – fenômeno relacionado segundo os autores a uma forma de renascer do nacionalismo em alguns dos estados da sub-região.

O concurso das duas características – submissão da agenda externa aos vai-e-vem da instável política local e a concepção nacionalista das relações internacionais - derivaram num aprofundamento do isolamento internacional da Argentina, tema ao que já aludimos quando tratamos sobre as imagens recorrentes da política exterior do país (Russell, 2010). De todos os modos, parece importante ressaltar que a profusa participação do país em diversos foros internacionais e a ativa diplomacia presidencial

⁷⁸ Enquanto a Argentina evitou sistematicamente a regionalização da disputa, o Uruguai denunciou seu parceiro ante o Tribunal Arbitral do MERCOSUL, que viu a Argentina responsável por violar o compromisso básico do Tratado de Asunción de livre trânsito de bens e serviços. Não obstante, o tribunal absteve-se de prever medidas frente a novos cortes (Aboud e Museri, 2007: 45).

da década de 1990 deram passos a uma alienação do mundo, produto do calote da dívida e a crise de 2001-2002. Embora com a normalidade institucional recuperada em 2003, a nova administração – Néstor Kirchner 2003/07- imaginou-se como um regime de transição e emergência, cujo único objetivo era reconstruir a autoridade executiva e reparar segundo seus próprios critérios o danificado tecido socioeconômico. Nessa perspectiva, a gerência dos assuntos internacionais foi completamente marginal. As expectativas de “reinserção internacional” que gerou a renovação presidencial de 2007 – com promessas de aprofundamento dos vínculos com o mundo de parte da campanha da então candidata Cristina Fernández – terminaram frustradas pela reiteração das pautas de comportamento externo do período anterior.

Evidências desse isolacionismo argentino têm sido: a negativa de regularizar a situação com os credores residuais pós-default, a demora na negociação da dívida com o Clube de Paris, a retórica anti-FMI e a negativa a que o organismo revise as polêmicas contas nacionais do país, o discurso e a prática nacionalista na questão Malvinas, MERCOSUL e papeleiras, a participação pouco significativa em foros da governança global – inclusive o vital G-20 desde a crise financeira global de 2008 e o abandono da tradicional postura de exigir o fim das distorções dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos – fato que paralelamente gerou sérias diferenças com Brasil. Como resultado a Argentina tem caído na consideração dos atores internacionais. Nesse sentido, fazemos nossas as palavras de Roberto Russell (2010:304) a propósito do “ensimesmamento” argentino:

En realidad, me parece que se trata más bien de una situación extraña que combina abandono, desinterés e irritación del lado del mundo, con ensimismamiento, torpezas e improvisaciones, razones de política interna, inestabilidad de las políticas públicas y políticas defensivas por el lado de la Argentina.

Finalmente, cabe aqui observar que o contraste com Brasil nessa área é outra vez digno de ser relatado. Enquanto o parceiro sul-americano aumenta seu prestígio e presença em várias esferas da governança global e se consolida definitivamente como referência regional, Argentina se retrai à irrelevância.

6.5. A indiferença da comunidade internacional

O nível estrutural do sistema internacional joga também um importante papel na definição climática da Argentina e, nessa discussão, o conceito de potências climáticas

torna-se útil. Em virtude da posição de relativa irrelevância do país no sistema internacional - em termos de hard e soft power - e no plano da mudança climática- nível de emissões e desenvolvimento tecnológico - não há uma demanda da comunidade internacional para um maior compromisso do país com a resolução do problema.

Nesse ponto se produz novamente um forte contraste com a situação brasileira. Durante boa parte das últimas duas décadas o Brasil foi fortemente criticado pela sociedade internacional pela negligente gestão da questão amazônica – área chave no ciclo global de carbono. Ano após ano, os assustadores números do desmatamento ilegal na região acrescentavam a imagem do país como vilão climático. Esse debate foi penetrando progressivamente na sociedade e lideranças políticas brasileiras, e foi um dos motivos que estimulou a mudança de tendência na trajetória do desmatamento desde 2005 e a gênese de uma política climática única entre os países emergentes – compromisso voluntário de emissões e lei climática (Viola, 2010). Nada disso aconteceu na Argentina, não existe um elemento nem remotamente assimilável em termos objetivos e simbólicos – o desmatamento da Amazônia é um fato que tende a concentrar a atenção internacional muito além dos seus efeitos concretos.

Dessa forma, a comunidade internacional e transnacional nunca deu atenção específica a um país emergente de renda média com menos de 1% das emissões globais de GEEs. Como vimos, o único momento em que a Argentina recebeu estímulo externo significativo para mudar sua política climática foi no fim da década passada, quando a administração Clinton conseguiu que o governo Menem adotasse um compromisso voluntário de redução de emissões no marco da COP 4.

Assim como as instituições globais da comunidade internacional não exigiram da Argentina um maior compromisso climático, tampouco as instâncias de integração regional fizeram coisa parecida. Apesar da forte vulnerabilidade e o potencial de energias limpas, a América Latina (e a América do Sul) não discute no marco da integração as alternativas das mudanças climáticas. Nem sequer no MERCOSUL - onde o Brasil é o ator mais relevante e tem avançado fortemente em sua visão do problema - tem havido esforço significativo algum para construir consenso e estabelecer uma postura unificada (Viola, 2009).

Dadas as baixas possibilidades de que haja um desenvolvimento significativo em nível internacional – ou regional - para mitigar a mudança climática, o mais provável é

que a Argentina permaneça nessa situação de baixa demanda exterior de compromisso climático. Assim, sabendo que o crescimento da assimilação do problema depende significativamente de movimentos internos, as previsões são pouco auspiciosas.

6.6 Conclusões

Há uma série de condições mínimas que uma sociedade deve reunir para gerar um capital suficiente de consciência climática para que seja traduzido em políticas concretas: estabilidade (noção associada ao longo prazo), permeabilidade aos desenvolvimentos mais relevantes no âmbito internacional e preocupação pela governança global (disposição a ver o campo das relações internacionais como um espaço cooperativo). Como vimos nas páginas anteriores, a Argentina não se qualifica em nenhuma dessas áreas, ao deixar guiar seu comportamento pela herança da decadência.

Assim, o imediatismo da cultura política argentina entra em confronto direto com uma das características básicas da mudança climática: o longo prazo. Sob vários aspectos, o processo de alteração do sistema climático se confronta com dimensões temporais que de longe transcendem o imediato: é um movimento acumulativo que compreende os últimos 250 anos, seus efeitos são progressivos e só serão vistos com maior clareza no longo prazo, a permanência dos GEEs na atmosfera varia de centenas a milhares de anos e, finalmente, a resposta mais adequada – a mitigação - deve ser imediata, planejada e só terá resultados visíveis num futuro relativamente distante (Friedman, 2010; Stern, 2006). Tudo nas questões do clima é o futuro e a gestão de riscos – tanto na dimensão econômica, ambiental e de segurança do problema - com altos níveis de incerteza. Na mudança climática, como acontece na maioria dos casos de provisão de bens públicos ambientais, as implicações mais significativas estão mais referidas ao futuro consumo do bem do que ao presente. Assim, a política climática tem mais a ver com o legado para gerações futuras que para os indivíduos hoje. Nessa área, a liderança política argentina tem sido nas últimas décadas extremadamente negligente.

Com algum excesso, Giddens (2009) dá seu próprio nome ao paradoxo temporal que expõe a questão climática: como os perigos apresentados pelo aquecimento global não são tangíveis, imediatos ou visíveis no curso do dia a dia, muitos não farão nada a respeito, embora o potencial de dano seja significativo. Nesse sentido, o autor considera a mudança climática como uma forma de “future discounting” (Ibid:2-3): um conceito

da psicologia social que afirma que os seres humanos acham difícil atribuir o mesmo nível de realidade do presente para o futuro, por isso estão dispostos a trocar uma recompensa menor imediata por uma enorme recompensa futura. Esse é o grau de desafio que a mudança climática propõe às sociedades humanas. Giddens reconhece que nem mesmo as sociedades européias contemporâneas – avançadas em termos de cultura cívica e mais habituadas a lidar com o longo prazo - estão preparadas para assumir os custos e que um importante caminho deve ser percorrido para que a consciência climática impregne as instituições e a preocupação geral dos cidadãos. É quase uma redundância dizer que esse mesmo caminho, no seio da sociedade argentina, enfrenta obstáculos infinitamente maiores.

A visão de longo prazo imbrica-se profundamente com a noção de sustentabilidade. Esse tipo de comportamento, segundo Friedmam (2010), pode ser estimulado por regras, mas é antes de tudo um valor, que se apresenta como diametralmente oposto àquele que nos inclina a não responsabilizar-nos das nossas ações porque no futuro “eu terei desaparecido” (Ibid:77). Como dissemos anteriormente, a sustentabilidade é um valor majoritariamente ausente na sociedade argentina e justamente porque implica contemplar as conseqüências das ações atuais sobre as futuras gerações – transcendendo ao imediatismo. A já referida irrelevância dos tópicos ambientais – e não apenas os climáticos - na agenda pública argentina é apenas uma outra manifestação dessa carência.

Já foi dito também aqui que as características da mudança climática como problema da política internacional demandam uma resposta cooperativa. Essa realidade é contraditória com duas tendências da cultura política argentina que acabamos de resenhar: o isolacionismo e o nacionalismo. Esses elementos previnem o desenvolvimento de duas características que são típicas de sociedades comprometidas com a estabilidade do clima: a permeabilidade aos desenvolvimentos no nível internacional e a preocupação com a governança global. Como vimos, a história da inserção internacional da Argentina na última década é de distância voluntária das principais correntes da globalização. Como resultado, o país perde contato com os acontecimentos externos, com a presença no mundo e com a atenção de parte dos principais atores do sistema.

No entanto, nem a liderança política, nem a sociedade parece dar muita importância a esse processo, ambas ensimesmadas em questões internas de curto prazo. Por outro lado, a insistência no nacionalismo dificulta uma visão mais cooperativa das relações internacionais, substrato básico para uma participação ativa nos foros de governança global sobre o clima. A Argentina sistematicamente tem levado adiante um comportamento autônomo, auto-referencial e pouco preocupado com as reações que possa gerar em seus interlocutores. Como afirma Russell (2010: 286)

Hacia fines del mandato de Néstor Kirchner, y pese a los logros del gobierno en materia económica, la Argentina se encontraba ausente de la agenda de los principales países de mundo y con peso e influencia disminuidos en la propia región.

Patterson (1996) afirma que existem três elementos que influenciam a posição de negociação dos países no âmbito do clima, e provavelmente sua visão geral do problema: os padrões de dependência energética (que já vimos no capítulo 2), a posição no sistema internacional (que vimos em parágrafos anteriores) e a percepção de vulnerabilidades (também considerados). A análise de cada um desses elementos para o caso argentino reforça o argumento sobre a insensibilidade climática. Assim, em termos de energia, não é um país com poucos recursos, embora isso possa mudar se a atual tendência de expansão da oferta e demanda se perpetuar, de forma que não tem estímulos significativos para usar da energia mais eficientemente. Em termos de estrutura do sistema internacional, a Argentina - como país emergente sem compromissos internacionais de mitigação - está mais preocupada pela eventual imposição dos custos de um problema que apenas contribuiu para gerar do que pelo rumo das emissões. E, em termos de consciência das conseqüências da mudança climática, a vulnerabilidade percebida e quase nula.

A conclusão definitiva desse capítulo aponta no sentido de afirmar que é difícil imaginar um desafio mais demandante para a sensibilidade política argentina que a mudança climática global. Um compromisso com a mitigação – que é definitivamente um compromisso com o bem comum da humanidade – exigiria da sociedade argentina o abandono de uma série de pautas de interação profundamente arraigadas, entre elas o imediatismo na consideração dos assuntos públicos, o caráter sectário das relações políticas informadas pelo ressentimento e o movimentismo, a redução progressiva do espírito público e a alta impermeabilidade aos assuntos da governança global, produto do isolacionismo internacional.

CONCLUSÃO

O mundo está atravessando um processo de transformações significativas, caracterizado pela aceleração e aprofundamento das várias dimensões da globalização, um intenso crescimento populacional, e um aumento sensível do consumo de energia, bens e serviços a nível global. Todos esses elementos tendem a ressaltar como nunca antes o impacto das atividades humanas sobre o ambiente natural. A observação desses fenômenos levou a alguns autores a concluir que estamos entrando numa nova era: o Antropoceno (Paul Krutzen). Biermann et al (2009) afirmam que “humans now influence all biological and physical systems of the planet. Almost no species, no land area, no part of the ocean has remained unaffected by the expansion of the human species” (Bierman et al, 2010:13). Dessa forma, a Terra tornou-se um sistema socioecológico, onde a co-evolução da ecoesfera e a antroposfera vira fundamental para o destino da humanidade (Ibid:24).

Nova era ou não, nesse cenário de mudanças profundas as condições e evolução do sistema climático terão uma influência definitiva sobre o destino das comunidades humanas, desde os âmbitos mais restritos até os mais universais. A gestão econômica, os modelos de desenvolvimento, as concepções sobre as políticas de segurança e defesa, saúde, planejamento urbano, sociais, etc., deverão ser profundamente revisadas. Na administração da mudança climática, tudo é futuro e administração de riscos.

Para as relações internacionais, a consideração e administração do problema da mudança climática como questão global demanda fortes exigências em termos de cooperação, em função da urgência e profundidade das mudanças necessárias e da característica da atmosfera como bem comum global - a mencionada tríplice globalidade. A comunidade internacional tem reagido perante o desafio, gerando estruturas de governança global para lidar com o problema. No entanto, até o momento o esforço tem sido insuficiente se comparado com a importância que a questão climática tem alcançado. Uma nova arquitetura global é necessária e está sendo construída, embora não existam garantias sobre sua eficácia, eficiência e equidade.

Tendo esse marco como referência, nos perguntamos qual é o lugar da Argentina nesse novo mundo? Como se insere o país na dinâmica global das mudanças climáticas? Para facilitar a resposta, desagregamos esse inquérito em quatro perguntas separadas:

- É Argentina um ator relevante na dinâmica global de clima? Qual é o nível de influência que pode ter na emergência e consolidação de uma nova arquitetura global sobre clima?
- Argentina é um país vulnerável à desestabilização do sistema climático? O país tem incentivos para participar ativamente na construção de um regime – *lato sensu* – que estimule uma rápida e profunda descarbonização da economia global?
- Reflete a política climática argentina – tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito externo – o nível de vulnerabilidade climática do país? Tem assimilado a sociedade e liderança política argentina as mudanças da problemática climática no último lustro – incluído a “emergência dos emergentes” como transformação estrutural do sistema internacional?
- Quais as razões dessa consistência - ou não - entre demandas e respostas da questão climática na Argentina?

Para responder a essas questões foi escolhida uma série de conceitos provenientes de diversas literaturas – constituindo um marco analítico plural e flexível que acreditamos se adapta às condições de complexidade, amplitude e volubilidade do objeto de estudo “mudanças climáticas”. Governança global, economia do clima, potências climáticas e a referência a valores e identidades foram as ferramentas analíticas destacadas

Os dados analisados sob essa ótica conceitual foram agregados em duas grandes categorias. A primeira sintetizou a “situação” climática objetiva da Argentina: perfil de emissões, vulnerabilidades, necessidades de adaptação, opções de mitigação, e oportunidades numa transição para uma economia de baixo carbono. A segunda categoria foi a dimensão política do clima na Argentina: assim foram contempladas a sensibilidade climática da sociedade e lideranças políticas, a situação das políticas climáticas internas e a posição do país nos foros internacionais. O trânsito por essas categorias nos deixou as seguintes conclusões.

Argentina é um ator de baixa relevância na política internacional da mudança climática por vários motivos. Em primeiro lugar, porque não está entre os grandes ou médios emissores de GEE: representa menos de 1% das emissões globais com nulas perspectivas de aumentar sensivelmente dita participação. Em segundo lugar, porque não possui recursos tecnológicos suficientes para mudar o caminho da descarbonização

da economia global. Em terceiro lugar, porque não tem nenhum compromisso com a redução de vulnerabilidades climáticas próprias ou sistêmicas. Pelo contrário, existe uma distância entre o discurso e a prática internacional – que ressalta a necessidade de reduzir GEEs - e a trajetória de política interna, que tem redundado numa expansão significativa das emissões. E, finalmente, pela própria posição do país no sistema internacional: seus recursos econômicos e sua ascendência política sobre outros atores do cenário global, especialmente entre países emergentes, são exíguos.

Tudo isso convida a concluir sobre as poucas possibilidades da Argentina influenciar o atual processo de construção de uma nova estrutura de governança global de clima. Nesse sentido, a Argentina poderia ser descrita como uma potência média baixa, se considerarmos o crescimento recente da suas emissões, as elevadas emissões per capita em relação a outros países em desenvolvimento, seu nível de renda médio e seu histórico de participação relevante na construção do atual regime de clima. Aqui, é interessante destacar o paradoxo de uma Argentina ativa e comprometida com o regime de clima na década passada quando o tópico era marginal, e a pouca participação do país nas discussões atuais num momento em que tal assunto cobra uma dimensão central nas relações internacionais.

Apesar dessa pouca relevância relativa, existe uma série de elementos que estimulam o país a participar mais ativamente na criação de um novo acordo global que seja mais enfático na restrição ao carbono. Para começar, existem as vulnerabilidades, como vimos, a Argentina é um país sensível aos efeitos da mudança climática. Esse fato gerará altos custos de adaptação e afetará de forma especial a atividade agropecuária, que é uma importante fonte de renda. As conseqüências negativas do fenômeno também pressionarão a trajetória do desenvolvimento do país, concorrendo por recursos financeiros, institucionais e humanos insuficientes. A existência de possibilidades factíveis de mitigação funciona como um estímulo positivo, já que para a Argentina não seria muito problemático encontrar alternativas para reduzir sua trajetória de emissões se um compromisso desse tipo fosse incorporado no novo acordo sobre clima. Em termos de mitigação, Argentina tem possibilidades viáveis no setor de energia, que representa uma expressiva porcentagem das emissões totais, tanto no rubro de produção, quanto no de eficiência energética. Além disso, num mundo em progressiva descarbonização, o país também teria opções de ganhos na área de biocombustíveis e REDD. A Argentina também poderia evitar eventuais discriminações a suas exportações

caso algum tipo de limitação fosse estabelecido ao comércio de bens intensivos em carbono.

Finalmente, pode agregar-se o argumento dos “*early movers*”: se o mundo caminha para uma restrição do carbono, os países e companhias enfrentarão uma crescente pressão para internalizar os custos sociais das emissões. Aqueles que iniciem antes o caminho da descarbonização poderão colher os benefícios das transformações econômicas globais. Em primeiro lugar, evitando os custos de futuras limitações ao carbono, escapando a rápidas, profundas e custosas medidas de mitigação no futuro, como investimentos em infra-estrutura energética intensiva em carbono. Em segundo lugar aparece a possibilidade de gerar novas vantagens comparativas em tecnologias de baixo carbono (De la Torre et al, 2009:21). E, em terceiro lugar, a possibilidade de captar fundos financeiros internacionais orientados a atividades de mitigação. Claro que a estratégia de *early movers* envolve certos riscos, como a demora na criação de regulamentações globais restritivas ao carbono ou a crescente queda do custo das tecnologias de baixo carbono.

Existem, no entanto, obstáculos para Argentina gerar uma transformação em sua relação com o problema da mudança climática. Enquanto o mundo - e a própria Argentina - fala sobre a necessidade imperiosa de estabilizar a concentração de GEE na atmosfera, as emissões do país na última década dispararam, e a perspectiva é que sejam dobradas para o ano 2030. O cerne do problema é exatamente essa aparente fatalidade da tendência: não há elementos na atual conjuntura política que permitam esperar medidas no curto prazo convergentes com um cenário de mitigação. Como vimos, Argentina apenas se limita a cumprir a letra dos acordos internacionais sobre clima, sem tomar medidas de inspiração própria. Nesse sentido, poderia ser argumentado que o país sequer cumpre com a Convenção, na medida em que suas emissões crescem 5% desde 2000. Tanto na sociedade quanto na classe política existe uma consciência quase nula sobre a dimensão do fenômeno da desestabilização do clima, situação que se expressa na ausência de políticas climáticas domésticas significativas.

Do lado da política externa, a mudança implicaria o abandono da concepção rígida do princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas que Argentina ostenta atualmente e que está congelada desde a Cúpula de Rio de 1992. Como afirmamos, essa postura não tem assimilado nem as profundas transformações

acontecidas no cenário internacional climático do último lustro - crescimento das evidências científicas, aumento da consciência global e as respostas políticas -; as mudanças estruturais do sistema internacional – que cada vez mais demanda o envolvimento dos países emergentes-; nem as mudanças do perfil do país na última década - aumento das emissões per capita e crescimento do nível de renda que já não exige Argentina de maiores compromissos e responsabilidades na luta contra o aquecimento global.

Nesse sentido, Argentina aparece como um potencial *free rider* em um eventual acordo global sobre clima que estabeleça compromissos para todos os países. Os movimentos da sociedade e da liderança local estão muito longe de gerar um compromisso voluntário de redução de emissões nascido da própria dinâmica política interna. A única maneira em que a Argentina participaria de um esforço global de mitigação é através da oferta de incentivos econômicos (tecnologia, fundos, comércio de emissões). Porém, dadas as baixas possibilidades de que aconteça um desenvolvimento significativo a nível internacional ou regional para mitigar a mudança climática, o mais provável é que Argentina permaneça nessa situação de insensibilidade climática. Assim, Argentina define sua identidade em termos de país não Anexo 1 e de baixa relevância na governança do clima, fato que a leva a adotar uma posição de pouco destaque na arena internacional da mudança climática.

Como ressaltamos em páginas anteriores, é difícil imaginar um desafio à cultura política argentina mais demandante que a mudança climática. A consideração do longo prazo – o principal convite do processo de desestabilização do clima - escapa à sensibilidade de uma sociedade que se deixa guiar pelo imediatismo decadentista. Nesse sentido, e como afirma Palermo (2007:200): “La cultura, las formas preexistentes de concebir nuestras identidades y de entender nuestra relación con el mundo se cobran su precio”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AACREA (Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola). **Proyección de área sembrada y producción. 2009.** Disponível em: <http://www.redcrea.org.ar/aacrea/site/PortalInstitucional-internet/kbee:/aacrea/content/portal-content/taxonomia-recursos/entidades/grupos-trabajos/20a5c80e-0da4-4995-9c3e-e3bb887b953e.grupo-trabajo/14eee370-c0e8-11df-9753-001517dee58c/29602ae3-87c2-4c60-9e53-bda827fd50e4.documento/Radiografía%20agricola%2015-09-10.pdf>. Acesso em 27 jul 2010.

AAPRESID (Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa). **Evolución de la superficie bajo siembra directa en Argentina. 2009.** Disponível em: http://www.aapresid.org.ar/images/cms/assets/docs/aapresid.evolucion_sd_en_argentina_2009.pdf. Acesso em 30 jul 2010

ABOUD, Lucía y Anabela MUSERI. En caída libre. Del diferendo al conflicto. In PALERMO, Vicente y Carlos REBORATTI (Org.). **Del otro lado del río.** Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos. Argentina: Edhasa, 2007.

ADGER, Neil *et al* (2006). **Fairness in adaptation to climate change.** Boston: MIT, 2006. Disponível em: http://books.google.com/books?id=bIn5W04D3dIC&printsec=frontcover&dq=adger+fairness+in+adaptation+to+climate+change&source=bl&ots=HdluGzZG-S&sig=QV2E-NmWYGtG_cK9JMrLIoc5EVo&hl=es&ei=CzIETbP5NYL6lweWnrQ-&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CCUQ6A#v=onepage&q&f=false. Acesso em 27 nov 2010

ALTAMIRANO, Carlos. Pensar en la Argentina entre dos centenários. In RUSSELL, Roberto (Ed.). **Argentina 1910-2010. Balance de siglo.** Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara SA, 2010.

ANDONOVA, Liliana *et al.* **Transnational Climate Change Governance.** In: Conferencia de amsterda sobre as dimenções humanas da mudança ambiental global. Amsterda, 2007. Disponível em:

http://www.2007amsterdamconference.org/Downloads/AC2007_Betsill.pdf. Acesso em: 14 de set 2010.

BALSINGER, Jorg and Stacy VANDEVEER. Regional governance and environmental problems. In Denmark, Robert (ed.). **The international Studies Encyclopedia**, Vol 9, Blackwell Publishing, 2010. Disponível em: http://pubpages.unh.edu/~sdv/regional_gov_balsigerVanDeveer.pdf. Acesso em 9 set 2010.

BANCO MUNDIAL. **Indicadores**. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/?display=graph>. Acesso em 7 dec 2010.

BARNETT, Michael e Raymond DUVALL. Power in global governance. In BARNETT, Michael and Raymond DUVALL (Eds.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BARROS, Vicente y CONTE GRAND, Mariana. **El significado de una meta dinámica de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: el caso argentino**. CEMA working paper, 1999. Disponível em: <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/160.pdf>. Acesso em 25 fev 2011.

BBC. **El cambio climático ofrece "enormes oportunidades" a América Latina**. 7 de dec de 2010. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/12/101206_entrevista_stern_cambio_climático_en.shtml. Acesso em 25 fev 2011.

BIERMANN, Frank *et al.* **Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance**

Project. Earth System Governance Report, The Earth System Governance Project, 2009. Disponível em: <http://www.earthsystemgovernance.org/publication/biermann-frank--earth-system-governance-science-plan>. Acesso em 28 out 2010.

BLACKSTOCK, Jason e Jane LONG. **The politics of geoengineering**. Science, V. 327, n. 5965, 2010, Disponível em: <http://www.sciencemag.org/content/327/5965/527.full>. Acesso em 25 mar 2011.

BOSOER, Fabián. **La política exterior del bicentenario: Dilemas de la innovación política**. Boletín ISIAE n. 43, 2007. Disponível em: <http://cari.org.ar/cari.html>. Acesso em 12 jun 2008.

BOUILLE, Daniel. **Proyección de emisiones de GEI y posibilidades de mitigación en Argentina**. In: Seminario de Alto nivel sobre Cambio Climático en América Latina: Impacto, posibilidades de mitigación y financiamiento. CEPAL, 2008. Disponível em http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/noticias/6/34276/cc7_fundacion_bariloche_argentina_estudio.pdf. Acesso em 15 maio 2010.

BOUILLE, Daniel e GIRARDIN Osvaldo. Learning from the Argentine voluntary commitment. In Baumert Kevin *et al* (Comps.). **Building on the Kyoto Protocol: The options for protecting the Climate**. WRI, 2002. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/voluntary.pdf>. Acesso em 7 ago 2009.

BOUZAS, Roberto. La Argentina y la economía internacional. In NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (Orgs.). **Historia reciente. La Argentina en Democracia**. Buenos Aires: EDHASA, 2004.

_____ (2007a). **Algunos comentarios sobre el comercio exterior argentino en una perspectiva de largo plazo**. Revista del CEI, n. 10, 2007. Disponível em: http://cei.mrecic.gov.ar/userfiles/parte52_3.pdf. Acesso em 16 jun 2008.

_____ (2007b). **La Estrategia comercial de Argentina y América del Sur**. Cindes, 2007. Disponível em: www.cindesbrasil.org. Acesso em 7 jul 2008.

BRASIL. Ministerio da Ciência e Tecnologia. **Segunda Comunicação Nacional à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. 2010. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/326988.html>. Acesso em 2 nov 2010.

BRODER, John. Climate Change Seen as Threat to U.S. Security. **New York Times**, New York, 9 ago 2009. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/08/09/science/earth/09climate.html>. Acesso em 3 de mar de 2010

_____ 2010. Past Decade Warmest Ever, NASA Data Shows. **New York Times**, New York, 21 jan 2010. Disponível em:

<http://www.nytimes.com/2010/01/22/science/earth/22warming.html?ref=earth>. Acesso em: 30 jan 2010.

BUENO, Pilar. **De Estocolmo a La Haya. La desarticulación de las políticas ambientales en la Argentina**. Rosario: UNR Editora, 2010.

_____. 2010b. **Política exterior y medio ambiente en la Argentina**. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009. Tese (doutorado) – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2010.

CALLE, Fabián y MERKE, Federico. **¿Vientos de cambio en la política exterior argentina?** Boletín ISIAE n. 43, 2007. Disponível em: <http://cari.org.ar/cari.html>. Acesso em 1 jun 2008.

CARUS, Felicity. UN urges global move to meat and dairy-free diet, **The Guardian**, London, 2 jun 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/02/un-report-meat-free-diet>. Acesso em 30 set 2010

CASS, Loren. Measuring the domestic salience of international environmental norms: climate change norms in American, German, and British climate policy debates. In PETTINGER, Mary E. (Ed.). **The Social Construction of climate change. Power, knowledge, norms, discourses**. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007. Disponível em: http://www.ashgatepublishing.com/pdf/SamplePages/Social_Construction_of_Climate_Change_Intro.pdf. Acesso em 17 feb 2011

CASTILLO MARIN, Nazareno. **Políticas de cambio climático en la Argentina**. Revista Tendencias, n.2, 2007. Disponível em: http://www.ubp.edu.ar/material/investigacion/tendencias/tendencias_n2_ubp.pdf. Acesso em 8 jul 2010.

CEPAL (Comisión Especial para América Latina y el Caribe). **La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009**. 2009. Disponível em: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/41908/2010-913_Sintesis-Economia_cambio_climático-COMPLETO_WEB.pdf. Acesso em 25 jun 2010

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

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

COMPSTON, Hugh. The politics of climate policy: strategic options for national governments. In: 5th ECPR General Conference, Potsdam, 2009. Disponível em: <http://www.cardiff.ac.uk/euros/resources/The%20politics%20of%20climate%20policy.pdf>. Acesso em: 15 out 2010.

CORIGLIANO, Francisco. **Desafios para la política exterior argentina a partir del 2008**. Boletín ISIAE n. 43, 2007. <http://cari.org.ar/cari.html>. Acesso em 10 jun 2008.

_____ (2008). **Los modelos de “relaciones especiales” en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner**. Boletín ISIAE n. 45, 2008. <http://cari.org.ar/cari.html>. Acesso em 15 jun 2008.

CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agrícola). **Disminuyó un 9,9% el rodeo vacuno en un año**. 2010. Disponível em: <http://www.redcrea.org.ar/aacrea/site/PortalInstitucionalinternet/Press/Econômica/Disminuy%F3%20un%209,9%20%20el%20rodeo%20vacuno%20en%20un%20a%F1o.html?uri=urn:kbee:be2d9160-f343-11df-b505-001517dee58c&page-uri=urn:kbee:a8c3d710-ba80-11dd-a46f-00151745c388>. Acesso em 23 mar 2011.

CEDSA (Centro para el Desarrollo Sostenible de las Américas). **Las negociaciones internacionales sobre cambio climático**. 2000. Disponível em: <http://figueresonline.com/publications/negintmarzo00.pdf>. Com acesso em 12 fev 2011

DA SILVA, Darly. **Protocolos de Montreal e Kioto: pontos em comum e diferenças fundamentais**. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 52, N.2, 2009.

DE LA TORRE *et al.* **Low Carbon, High Growth. Latin American Responses to Climate Change**. The World Bank, 2009. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/17619_LowCarbonHighGrowth_English_PDF.pdf. Com acesso em 25 jun 2010.

DEVOTO, Fernando y Boris, FAUSTO. **Argentina-Brasil, 1850-2000. Un ensayo de historia comparada.** Buenos Aires: Sudamericana, 2004.

EDENHOFER, Ottmar e STERN, Nicholas. **Towards a Global Green Recovery: Recommendations for Immediate G20 Action.** PIK y GRISLE, 2009. Disponível em: http://www.pik-potsdam.de/members/edenh/publications-1/global-green-recovery_pik_lse. Com acesso em 15 sep 2009.

EL CLARÍN. Argentina reducirá contaminantes. Buenos Aires, 4 nov 1999. Disponível em: <http://edant.clarin.com/diario/1999/11/04/e-04201d.htm>. [Acesso em 15 maio 2011](#)

ESCUDE, Carlos. **El Estado parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior.** Buenos Aires, Lumiere, 2005.

ESCUDE, Carlos (1995). **El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales.** Buenos Aires: GEL, 1995.

ESTRADA OYUELA, RAÚL. **La preocupación política por el ambiente y la administración.** Revista Aportes. n. 24 , 2007. Disponível em: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/24/02.pdf>. Acesso em 6 fev 2011.

EUA (Estados Unidos de America). Departamento de Defesa. **Quadrennial Defense Review and Ballistic Missile Defence Review.** Disponível em: <http://www.defense.gov/news/d2010usdprolloutbrief.pdf>. Acesso em 13 fev 2011.

_____ (2010b) Departamento de Estado. **Leading through civilian power. The first Quadrennial Diplomacy and Development Review.** Disponível em: <http://www.state.gov/s/dmr/qddr/>. Acesso em 18 fev 2011.

FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales). **Cambio climático. Recorriendo información básica y los resultados de un ejercicio local de diálogo multisectorial y consenso.** 2006. Disponível em http://www.farn.org.ar/docs/p49_mercado_carbono.pdf. Acesso em 20 jul 2010

_____ (2009). **Informe Ambiental Anual 2009.** 2009. Disponível em: <http://www.farn.org.ar/informe/informe2009.html>. Acesso em 8 fev 2010.

_____ (2010). **Informe Ambiental Anual 2010**. 2010. Disponível em: <http://www.farn.org.ar/index.html>. Acesso em 13 mar 2011.

FERRARI, Gustavo. **Esquema de la Política Exterior Argentina**. Buenos Aires: Eudeba, 1981.

FMI (Fondo Monetario Internacional). **El cambio climático, la economía mundial y el FMI**. 2009. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/enviros.htm>. Acesso em 16 dec 2009

FONTANA, Andrés. Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción. In BERENSZTEIN, Sergio y RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio. *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*. Buenos Aires: Temas, 2006.

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

_____ (2009). Mother Nature's Dow. **New York Times**, New York, 20 mar 2009. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/03/29/opinion/29friedman.html>. Acesso em 21 mar 2009.

FUNDACIÓN BARILOCHE. **Impacto Socioeconômico del Cambio Climático en la República Argentina**. 2004. Disponível em: http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/comunicaciones_nacionales/Impacto%20Socioeconômico%20del%20CC%20en%20Arg.pdf. Acesso em 24 ago 2010.

_____ (2005). **Inventario nacional de la Republica Argentina, de fuentes de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, no controlados por el Protocolo de Montreal**. Disponível em: http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/inventario_gases.pdf. Acesso em 14 maio 2010

_____ (2008). **Argentina: diagnósticos, perspectivas y lineamientos para definir estrategias posibles ante el cambio climático**. 2008. Disponível em: http://www.endesacemsa.com/interactivo/descarga/Resumen_ejecutivo.pdf. Acesso em 11 jun 2010

FVSA (Fundación Vida Silvestre Argentina). **La situación ambiental argentina en 2005**. 2005. Disponível em: <http://www.fvsa.org.ar/situacionambiental/navegador.html>, acesso em 21 jun 2010

GALOPÍN, Gilberto. **La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: três futuros**. Serie Medio ambiente y Desarrollo, CEPAL, 2004. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/20747/lcl2197e.pdf>. Acesso em ago 2009.

GALLAGHER, Kevin e ACKERMAN, Frank . Cancún and the new economics of climate change. **The Guardian**, London, 30 nov 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/nov/30/global-climate-talks-climate-change>. Acesso em 2 dec 2010

GARCÍA FRONTI, María Verónica et al. **Mecanismo de Desarrollo Limpio en Argentina y Brasil: análisis comparativo de los proyectos registrados en ambos países**. Facultad de Ciências Económicas-UBA, 2010. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/institutos/cics/a2n2/cap8.pdf>. Acesso em 20 nov 2009.

GELLERS, Josh. **Climate Change and Environmental Security: Bringing Realism Back In**. 2010. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1695816. Acesso em 15 jul 2010.

GERCHUNOFF, Pablo. Causas y azares...en más de un siglo de historia econômica argentina. In RUSSELL, Roberto (Ed.). **Argentina 1910-2010. Balance de siglo**. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara AS, 2010.

GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change**. Cambridge e Maldem: Polity Pres, 2009.

GIRARDIN, Osvaldo. “Vulnerabilidad y adaptación en la Argentina”. In Latin American Workshop on adaptation, 2006, Lima. Disponível em: http://unfccc.int/files/adaptation/adverse_effects_and_response_measures_art_48/application/pdf/vulnerabilidad_y_adaptacion_en_la_argentina_-_1._osvaldo_girardin_argentina.pdf. Acesso em 20 jun 2009.

_____. (2008). **Inventario Nacional de GEI-Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina sobre Cambio Climático**. In: Presentación del

Informe Final de la Segunda Comunicación Nacional del Gobierno de la República Argentina a la Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Buenos Aires, 2008. Disponível em: http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/08_oct_girardin.pdf. Acesso em 3 out 2010.

GIRARDIN, Osvaldo. **Mitos y realidades del papel del MDL en su contribución al cumplimiento del objetivo último de la Convención sobre Cambio Climático y al Desarrollo Sustentable. Oportunidades versus realidades. El caso de América Latina.** Economía Autónoma n. 3, Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/ea/03/log.html>. Acesso em 7 mar 2011.

GREENWAY H. D. S. Are We Too Late?. **New York Times**, New York, 17 set 2009. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/08/17/opinion/17iht-edgreenway.html>. Acesso em 20 nov 2009

GOLDENBERG, Suzzane. Pentagon to rank global warming as destabilising force. **The Guardian**, London, 31 jan 2010. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/31/pentagon-ranks-global-warming-destabilising-force>. Acesso em 1 fev 2010

_____ (2010b). States prepare to rise to CO2 challenge as Senate climate bill collapses. **The Guardian**, London, 4 maio 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/may/04/climate-bill-senate-us-states-emissions>. Acesso em 7 maio 2010

_____ (2011). Last year was joint warmest on record, say climatologists, **The Guardian**, London, 12 jan 2011. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/jan/12/2010-joint-warmest-on-record>. Acesso em 13 jan 2011

GOMES SARAIVA, Miriam e Marcelo DE ALMEIDA MEDEIROS. La crisis de las papeleras y los actores sub-nacionales en el Mercosur. In PALERMO, Vicente y Carlos REBORATTI (2007) (Orgs.). **Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos.** Buenos Aires, Edhasa, 2007.

GOULDER, Lawrence H. e PIZER, William A. (2006). **The Economics of Climate Change**. Resources for the future, 2006. Disponível em: <http://www.rff.org/documents/RFF-DP-06-06.pdf>. Acesso em 12 jun 2010.

GREENPEACE. **Greenpeace Solar: Creando un futuro energético limpio**. 2001. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/raw/content/argentina/cambio-climático/greenpeace-solar-creando-un-f.pdf>. Acesso em 20 mar 2011.

HERMANN, Charles. **Changing course: When governments choose to redirect foreign policy**. International Studies Quarterly, n. 34, 1990. Disponível em: <http://www.voxprof.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Changing%20Course%20When%20Governments%20Choose%20to%20Redirect.pdf>. Acesso em 23 ago 2008.

HURRELL, Andrew. Power, institutions and the production of inequality. In BARNETT, Michael and Raymond DUVALL (Eds.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

IAE (Instituto Argentino de Energia General Mosconi). **Sector energético argentino: balance de la gestión de gobierno 2003-2010**. 2011. Disponível em: http://iae.org.ar/DECLARACION_DE_LOS_EX_SECRETARIOS_DE_ENERGIA_16_DE_MARZO_DE_2011.pdf. Acesso em 19 fev 2011.

IEA (International Energy Agency). **World Energy Outlook. Resumen Ejecutivo**. 2010. Disponível em: http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/WEO2010_es_spanish.pdf. Acesso em 11 out 2010.

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina). **Base de datos**. Disponível em: http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=7. Acesso em 31 mar 2011.

INTA (Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuaria de la República Argentina). **Siembra directa en Argentina**. 2005. Disponível em: <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/convenioKazakhstan/SiembraDirectaEnArgentina.pdf>. Acesso em 23 jul 2010.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). **Impactos Regionales del cambio climático: evaluación de la vulnerabilidad**. 1997. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/region-sp.pdf>. Acesso em 18 jan 2011.

_____ (2007). **Cambio Climático 2007. Informe de Síntesis**. 2007. Disponível em: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf. Acesso em 28 jun 2010.

_____ (2007b). Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm.pdf>. Acesso em 22 nov 2010

_____ (2007c). Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2007: Mitigation**. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate. Disponível em: <http://www.ipcc-wg3.de/publications/assessment-reports/ar4/.files-ar4/SPM.pdf>. Acesso em 17 sep 2010.

IPSOS – MORA Y ARAUJO. **Las actitudes hacia el consumo sustentable**. 2006. Disponível em: http://www.redpys.net/MD_upload/redpys_net/File/Políticas_y_herramientas/informe%20cuanti%20consumo%20sustentable.pdf. Acesso em 11 maio 2010.

JACKSON, Tim. **Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy**. Sustainable Development Commission, 2009. Disponível em: http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity_without_growth_report.pdf. Acesso em abril 2009.

JHA, Alok. Met Office analysis reveals 'clear fingerprints' of man-made climate change. **The Guardian**, London, 5 mar 2010. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/mar/05/met-office-analysis-climate-change>. Acesso em 9 mar 2010

JOWIT, Juliette e Patrick WINTOUR. Cost of tackling global climate change has doubled, warns Stern. **The Guardian**, London, 26 jun 2008. Disponível em:

<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/jun/26/climatechange.scienceofclimatechange>. Acesso em: 12 jan 2011.

KAHAN, **Dan. Fixing Communication failure.** Nature n. 463, 2010. Disponível em: <http://www.nature.com/nature/journal/v463/n7279/full/463296a.html>. Acesso em 28 jan 2011.

KEOHANE, Robert O & Kal RAUSTIALA. **Towards a post-Kioto Climate Change Architecture: a Political Analysis.** Discussion Paper 2008-01, Cambridge, Harvard Project on International Climate Agreements, 2008. Disponível em: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/KeohaneFinalWebRevised4_09.pdf. Acesso em 21 fev 2010.

KRASNER, Stephen. **International Regimes.** Ithaca e London: Cornell University Press, 1995.

LA NACIÓN. Separan a un funcionario de Cancillería que criticó la política ambiental. Buenos Aires, 5 abril 2007. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/946110-separan-a-un-funcionario-de-cancilleria-que-critico-la-politica-ambiental>. Acesso em 25 out 2010.

_____ (2009). El canciller Taiana afirmó que la cumbre climática de Copenhague fue un fracaso. Buenos Aires, 19 dec 2009. Disponível em; http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1213730. Acesso em 12 mai 2010

_____ (2011). Riachuelo: sospechan del uso de los fondos. Buenos Aires, 17 mar 2011. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1358016-riachuelo-sospechan-del-uso-de-los-fondos>. Acesso em 17 mar 2011.

LASAGNA Marcelo. **Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo.** Revista CIDOB D'afers internacionals, n. 32, 1996. Disponível em: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/27990/27824>. Acesso em 3 julho 2008.

LEE *et al.* **Climate Competitiveness Index 2010. Executive Summary.** Accountability, UNEP, 2010. Disponível em:

http://www.climatecompetitiveness.org/images/CCI_Download_Main_Report_PDF/cci-exec-summary.pdf. Acesso em 9 jan 2011.

LEIS Ricardo y VIOLA Eduardo. **América del Sur en el mundo de las democracias de mercado**. Rosario, Homo Sapiens /CADAL, 2008.

MABEY, Nick. **Delivering Climate Change Security**. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), 2008. Disponível em: <http://www.rusi.org/publications/whitehall/ref:I480E2C638B3BC/>. Acesso em 7 jul 2010.

MASON, Mike, “Aiming for a no-carbon economy”. **The Guardian**, London, 19 mar 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/cif-green/2010/mar/19/no-carbon-economy>, Acesso em: 17 dec 2010.

MASSOT, Vicente. **Matar y morir. Violência política en la Argentina**. Buenos Aires: Emecé, 2003.

MAUNG, Zara. **Special Report: the real cost of climate change**. 2008. Disponível em: <http://www.climatechangecorp.com/content.asp?ContentID=5253>. Acesso em 20 set 2010.

McKinsey e Company. **Pathways to a low carbon economy**. 2009. Disponível em http://www.mckinsey.com/clientservice/ccsi/pathways_low_carbon_economy.asp. Acesso em 17 abril 2009.

MERCOSUR. **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur**. 2001. Disponível em: <http://www.medioambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/Acuerdo%20marco%20sobre%20medio%20ambiente%281%29.pdf>. Acesso em 15 fev 2011.

MOYANO, Federico. **Proyectos MDL en Argentina: Oportunidades y barreras para su desarrollo**. 2008. Disponível em: http://www.iamericas.org/presentations/energy/Buenos%20Aires_08/Federico%20Moyano.pdf. Acesso em 15 jan 2011.

NORDHAUS, William. **A question of balance. Weighing the Options on Global Warming Policies**. New Haven: Yale University Press, 2008. Disponível em: http://nordhaus.econ.yale.edu/Balance_2nd_proofs.pdf. Acesso em 12 fev 2011.

OKEREKE, Chukwumerije e Harriet BULKELEY. **Conceptualizing climate change governance beyond the international regime**. Tindall Centre Working Paper, 2007. Disponível em: http://www.2007amsterdamconference.org/Downloads/AC2007_OkerekeBulkeley.pdf. Acesso em 11 nov 2011.

PACALA, S. and R. SOCOLOW. **Stabilization Wedges: Solving the Climate Problem for the Next 50 Years with Current Technologies**. Science, v. 35, Disponível em: <http://carbonsequestration.us/Papers-presentations/htm/Pacala-Socolow-ScienceMag-Aug2004.pdf>, Acesso em: 15 jun 2010.

PALERMO, Vicente. Papeleras, sacando las castañas del fuego. In PALERMO, Vicente e Carlos REBORATTI (comp.). **Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos**. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

PALERMO, Vicente e Carlos REBORATTI (comp.). **Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos**. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

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

PATTERSON *et al.* **Conceptualizing global environmental governance: from interstate regimes to counter-hegemonic struggles**. Global Environmental Politics, v. 3, n. 2, 2003. Disponível em: http://muse.jhu.edu/journals/global_environmental_politics/summary/v003/3.2Patterson.html. Acesso em 12 ago 2010.

PETTENGER, Mary E. Introduction: Power, Knowledge and the Social Construction of Climate Change. In PETTENGER, Mary E. (Ed.). **The Social Construction of climate change. Power, knowledge, norms, discourses**. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007. Disponível em: http://www.ashgatepublishing.com/pdf/SamplePages/Social_Construction_of_Climate_Change_Intro.pdf. Acesso em 17 feb 2011

PORTER, Garreth *et al.* **Global Environmental Politics**. Colorado: Westview Press, 2000.

PRINS, Gwyn *et al.* **The Hartwell Paper. A new direction for climate policy after the crash of 2009.** LSE e University of Oxford, 2010. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/27939/>. Acesso em 18 jun 2010.

PUIG, Juan Carlos. **La política exterior y sus tendencias profundas.** Revista Argentina de Relaciones Internacionales, Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales Argentinos, Año 1, n.1, 1975.

REATO, Ceferino. **Lula. La izquierda al diván.** Buenos Aires: CADAL/Catálogos, 2006.

REBORATTI, Carlos. Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay. In PALERMO, Vicente e Carlos REBORATTI (comp.). **Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos.** Buenos Aires: Edhasa, 2007.

RESTALLACK, Simon. A Stern warning on climate change, **The Guardian**, London, 26 jun 2008. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/jun/26/carbonemissions.scienceofclimatechange>. Acesso em 26 fev 2011.

ROBERTS, Davis. Environmentalism' can never address climate change. **The Guardian**, London, 11 ago 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/aug/11/environmentalism-never-address-climate>. Acesso em 12 ago 2010

ROMERO, Luis Alberto. Democracia, República y Estado: cien años de experiencia política en la Argentina. In RUSSELL, Roberto (Ed.). **Argentina 1910-2010. Balance de siglo.** Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara SA, 2010.

ROMM, Joseph. Global Warming Is Fact, and Denial Won't Change Climate Back. **US News**, New York, 23 mar 2010. Disponível em: <http://www.usnews.com/opinion/articles/2010/03/23/global-warming-is-fact-and-denial-wont-change-climate-back>. Acesso em 20 jun 2010.

RUSSELL, Roberto. Política exterior y 20 años de democracia: un primer balance. In NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (comp.). **Historia reciente. La Argentina en Democracia.** Buenos Aires: EDHASA, 2004.

ROBERTO Russell. Introducción. In RUSSELL, Roberto (Ed.). **Argentina 1910-2010. Balance de siglo**. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara SA, 2010.

RUSSELL, Roberto. La Argentina del segundo centenario. Ficciones y realidades de la política exterior. In RUSSELL, Roberto (Ed.). **Argentina 1910-2010. Balance de siglo**. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara SA, 2010.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

THE GUARDIAN. Roundup: Climate science in 2009. London, 29 dec 2009. Disponible em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/29/climate-science-2009>. Acceso em 15 abril 2010

SADS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación). **Vulnerabilidad de la Patagonia y sur de las provincias de buenos aires y la pampa**. 2006. Disponible em: http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/comunicaciones_nacionales/Vulnerabilidad_Patagonia.pdf. Acceso em 15 nov 2010.

_____ (2007). **Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**". 2007. Disponible em: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/Segunda%20Comunicacion%20Nacional.pdf>. Acceso em 8 maio 2009.

_____ (2007a). **Vulnerabilidad de la producción agrícola en la región pampeana argentina**. Componente B3 de la Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2007 Disponible em: http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/comunicaciones_nacionales/Vulnerabilidad_Produccion_Agricola_Region_Pampeana.pdf. Acceso em 7 jul 2010.

_____ (2007b). **Vulnerabilidad del sistema y de la infraestructura energética**". **Resumen ejecutivo**. Subcomponente B7. Disponible em:

http://aplicaciones.medioambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/infraestructura_energética.pdf_Acesso em 17 jul 2010

_____ (2009). **Cambio Climático. La negociación internacional: estado de situación.** 2009. Disponível em: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/261109_blanco.pdf. Acesso em 17 maio 2010.

_____ (2009b). **El Cambio Climático en Argentina.** 2009. Disponível em: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/09ccargentina.pdf>_Acesso em 9 abril 2009.

_____ (2010). **Estrategia Nacional de Cambio Climático: estructura, introducción, objetivos generales y medios.** 2010. Disponível em: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/estrategiaCC.pdf>. Acesso em 29 jul 2010.

SECRETARIA DE ENERGIA DE ARGENTINA. **Balance energetico nacional.** 2011. disponível em: <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3366>_Acesso em 13 mar 2011

SETZER, Joana. **Subnational and transnational climate change governance: evidence from the state and city of São Paulo, Brazil.** In Fifth Urban Research Symposium, 2009, Marseilles. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1256566800920/6505269-1268260567624/Setzer.pdf>. Acesso em 15 jun 2010.

SMITH, MICHAEL. Climate Change Could Be the World's Biggest Health Threat. **Med Page Today North,** 14 maio 2009. Disponível em: <http://abcnews.go.com/Health/GlobalWarming/climate-change-worlds-biggest-health-threat/story?id=7586037>_Acesso em 30 jun 2010

STERN, Nicholas. **Stern Review: La economia del Cambio Climático.** 2006 Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm_Acesso em 9 set 2009.

_____ (2006b). **What is the Economics of Climate Change.** World Economics, v.7, n.2, 2006. Disponível em: [204](http://www.bioenergy-</p></div><div data-bbox=)

world.com/americas/2006/IMG/pdf/stern_summary___what_is_the_economics_of_climate_change.pdf_Acesso em 12 fev 2011.

_____ (2008). **Key elements of a global deal on climate change**. London School of Economics and Political Science, London, 2008. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/4874/>. Acesso em 20 jul 2010.

_____ (2009). **Low-carbon growth: the only sustainable way to overcome world poverty**. World Bank, 2009. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/climatechange/low-carbon-growth-only-sustainable-way-overcome-world-poverty>_Acesso em 1 ago 2010.

STOKKE, Olav. Regimes as governance systems. In YOUNG, Oran (Ed.). **Global Governance. Drawing insights from the environmental experience**. Boston: MIT, 2000.

UBA (Universidad de Buenos Aires). **Desafios del cambio climático y global en Argentina** In: Primeras Jornadas Interdisciplinarias de la Universidad de Buenos Aires sobre cambio climático, 2009. Disponível em: http://www.uba.ar/secyt/download/2009_Desafios_del_Cambio_Clim.pdf. Acesso em 21 jun 2010.

UNEP (United Nations Environment Programme). **Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials**. Working Group on the Environmental Impacts of Products and Materials to the International Panel for Sustainable Resource Management, 2010. Disponível em: http://www.unep.org/resourcepanel/documents/pdf/PriorityProductsAndMaterials_Report_Full.pdf. Acesso em 7 fev 2011.

_____ (2010b). **Global Trends in Green Energy 2009: New Power Capacity from Renewable Sources Tops Fossil Fuels**. 2010. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=630&ArticleID=6647&l=en&t=long>. Acesso em 3 dec 2010.

VIDAL, John. 2010 on track to become warmest year ever. **The Guardian**, London, 12 jun 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/02/2010-could-be-warmest-year-ever>. Acesso em 29 jul 2010.

VIOLA, Eduardo. **O Regime Internacional de Mudança Climática no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.17, n 50, 2002.

_____ (2009). **O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática. 1996-2008**. CINDES, 2009. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=264&catid=25. Acesso em 12 maio 2009.

_____ (2009b). **Brazil in South American integration and global and regional politics of climate**. In International Studies Association Conference, New York, 2009. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/1/2/1/pages311212/p311212-1.php. Acesso em 8 de abr 2010.

_____ (2010). **Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira**. CINDES, 2010. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=434&Itemid=27. Acesso 23 jun 2010.

_____ (2010b). **A dinâmica das potências climáticas e as perspectivas de transição para uma economia de baixo carbono**. In: Módulo mudanças climáticas e perspectivas para o Brasil, CPFL, São Paulo, 2010.

VIOLA, Eduardo y FRANCHINI, Matías. Climate Policy in Brazil. Public awareness, social transformations and emission reductions. In Ian Bailey and Hugh Compston (Eds.). **The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrialising Countries**. Hampshire: Palgrave, 2011 (forthcoming).

VIOLA, Eduardo e MACHADO, Haroldo. **China, India and Brazil: a Bloc or Individual Countries Making Efforts to Combat Climate Change?**. In International Political Science Association Conference, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-1337.pdf>. Acesso em 7 mar 2011.

WALLACE, Jennifer. The security Dimension of Climate Change. In: **State of the World 2009: Into a Warming World**. World Watch Insitute, 2009. Disponível em:

http://www.worldwatch.org/bookstore/publication/state-world-2009-warming-world_
Acesso em 10 set 2011.

WEITZMAN, Martin L. **Revisiting fat-tal uncertainty in the economics of climate change.** 2010. Disponível em:
http://www.economics.harvard.edu/faculty/weitzman/files/REEP%2Bfinal%2Bfat.pdf_
Acesso em 26 mar 2011

WIVEL, Anders. **Explaining why state X made a certain move last Tuesday: the promise and limitations of realist foreign policy analysis.** Journal of International Relations and Development, n. 8.

WORLD WATCH INSTITUTE. **State of the world 2009: Into a warming world.** 2009. Disponível em: http://www.worldwatch.org/bookstore/publication/state-world-2009-warming-world_ Acesso em 12 sep 2010.

WRI (World Resource Institute). **CAIT (Climate Analysis Indicator Tool).** Disponível em:
<http://cait.wri.org/cait.php?page=yearly&filter=1&mode=view&zoom=&mapx=&mapy=>
=. Acesso em 12 mar 2011.

YOUNG, Oran. Rights, rules and resources in world affairs. In YOUNG, Oran (Ed.). **Global Governance. Drawing insights from the environmental experience.** Boston: MIT, 2000.

YOUNGS, Richard. **Beyond Copenhagen: Securitising Climate Change.** FRIDE, Policy Brief, N° 22, 2009. Disponível em: http://www.fride.org/publication/691/beyond-copenhagen:-securitising-climate-change_ Acesso em 7 ago 2010.