

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DINTER UNB/UFPA

CARLOS EDUARDO DE SOUZA SIQUEIRA

**GOVERNO SUBNACIONAL, GOVERNANÇA E PROCESSO NEGOCIADOR DO
REGIME CLIMÁTICO: Os casos do Acre, Amazonas e Pará (2000-2017)**

BRASÍLIA/DF

2019

CARLOS EDUARDO DE SOUZA SIQUEIRA

**GOVERNO SUBNACIONAL, GOVERNANÇA E PROCESSO NEGOCIADOR DO
REGIME CLIMÁTICO: Os casos do Acre, Amazonas e Pará (2000-2017)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Universidade de Brasília
(UNB), como requisito final para obtenção do título de
Doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor Roberto Goulart Menezes

BRASÍLIA/DF

2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

CARLOS EDUARDO DE SOUZA SIQUEIRA

GOVERNO SUBNACIONAL, GOVERNANÇA E PROCESSO NEGOCIADOR DO REGIME CLIMÁTICO: Os casos do Acre, Amazonas e Pará (2000-2017)

Tese aprovada como requisito final para obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais da Universidade de Brasília- UnB, pela seguinte Comissão Examinadora:

Orientador:

Prof. Dr Roberto Goulart Menezes

Instituto de Relações Internacionais, UnB

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/NAEA, UfPa

Prof. Dr. Luiz Daniel França Jatobá

Instituto de Relações Internacionais, UnB

Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga

Instituto de Relações Internacionais, USP

Grace Iara Souza

University of London

Suplente

Brasília, ____/____/2019

Dedico aos meus pais, Marciano Siqueira e Maria Georgina (*in memoriam*), pela oportunidade da existência. Aos meus irmãos e irmãs. À família Veiga Siqueira e

principalmente à minha esposa Eliana Veiga pelo acolhimento e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília- UnB pela excelência da formação, e o desvelamento do conhecimento neste campo de estudo, em especial, ao Coordenador do DINTER, Professor Doutor Alcides Costa Vaz.

À Universidade Federal do Pará pela oportunidade de estudo e formação doutoral neste DINTER em Relações Internacionais.

Ao meu orientador, Professor Doutor Roberto Goulart Menezes pelos diálogos, pela parceria, e principalmente pelo resultado alcançado.

Às professoras e professores Ana Flávia Barros, Daniele Beccad, Cristina Inoue, Maria Helena Castro Santos, Thiago Gehre, Daniel Jatobá, Fidel Flores pelo aprendizado e satisfação do estudo em Relações Internacionais, meu muito obrigado.

À Comissão Examinadora composta pelos professores Doutores Luis Daniel Jatobá (UnB), Durbens Nascimento (NAEA/UFPA), João Paulo Cândia Veiga (USP), Grace Iara Souza (University of London).

Aos professores Edir Veiga Siqueira, Fábio Abdala e Celso Antônio Coelho Vaz pelos incentivos dados à minha formação acadêmica.

Aos meus colegas de turma, em especial ao amigo Jefferson Galvão.

Agradecer ao amigo/irmão Pedro César Batista pela amizade, diálogos e apoio em minhas estadas no Distrito Federal.

Às professoras Wanessa Dias e Maria Conceição Morbach pela revisão gramatical e metodológica desta tese, meu especial agradecimento.

Às funcionárias e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília- UnB, pelo apoio necessário ao desenvolvimento de nossas atividades acadêmicas, meus agradecimentos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela oportunidade dada a estes caboclos e ribeirinhos da Amazônia, talvez sejamos os últimos doutores em tempos de recessão democrática, deixo aqui registrado minha satisfação.

A riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma enorme coleção de mercadorias.

Karl Marx

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a participação dos governos do Acre, Amazonas e Pará no processo negociador do Regime Climático, tendo em vista a possibilidade de implementação das políticas e medidas para a estabilidade climática em um contexto de atividades predatórias geradoras de riquezas que sustentam esses governos subnacionais na Amazônia Legal. A metodologia está focada no estudo de casos e no rastreamento de processo que buscam compreender a formação do Regime Climático no ambiente das Nações Unidas, a internalização e recepção no Brasil, bem como o histórico modelo de desenvolvimento, centrado na ocupação territorial, uso da terra e dos recursos biodiversos e incentivos fiscais na Amazônia Legal a partir da dimensão subnacional. Assim, destacamos a importância da participação dos governos subnacionais do Acre, Amazonas e Pará, como Atores Não Partes, reconhecidos pelo Acordo de Paris, realizada através de grupos de interesses, assumindo compromissos voluntários de mitigação em associação com atores da sociedade civil, do mercado e governos centrais e, que, no entanto em seus territórios incentivam atividades predatórias que se realizam a partir do afrouxamento das leis ambientais e no tratamento fiscal diferenciado, medidas que rivalizam com os princípios básicos de mitigação climática criando empecilhos para que o Regime Climático possa se efetivar satisfatoriamente.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas. Regime Climático. Amazônia Legal. Governos Subnacionais. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This work aims analyze the participation of the governments of Acre, Amazonas, Pará in the negotiation process of the Climatic Regime, with a view to possibility of implementing policies and measures for climate stability in a context of predatory activities generating wealth that sustain these subnational governments in the Legal Amazon. Methodology is focused on the Cases Study and the process tracing that seek to understand the formation of the Climatic Regime in the United Nations environment, internalization and reception in Brazil, as well as the historical development model centered on territorial occupation, land use and biodiversity resources and fiscal incentives in the Legal Amazon from the subnational dimension. Thus, we emphasize importance of the participation of the subnational governments of Acre, Amazonas, Pará, as Actors Not Parties, recognized by the Paris Agreement, was made through interest groups assuming voluntary mitigation commitments in association with actors from civil society, the market and governments and which, however, in their territories encourage predatory activities that are carried out by loosening environmental laws and differentiated tax treatment, measures that rival the basic principles of climate mitigation, creating obstacles for the Climatic Regime to be able to perform satisfactorily.

Keywords: Climate Change. Climate Regime. Legal Amazon. Subnational. Governments. Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1- Perda de Vegetação no Continente Africano.....	60
FIGURA 2- Limites Planetários.....	63
FIGURA 3- Compromissos das Partes.....	73
FIGURA 4- Gases de Efeito Estufa regulados.....	74
FIGURA 5- PPCDAm e Demais Planos.....	121
FIGURA 6- PPCDAm x PAS x PNMC x Fundo Amazônia x PPCADs e estratégias Municipais.....	129
FIGURA 7- PPCADAm e Políticas Públicas.....	130
FIGURA 8- Hidrelétricas na Amazônia.....	132
FIGURA 9- Unidades de Conservação com maior desmatamento na Amazônia Legal.....	135
FIGURA 10- Distribuição de concessão de Incentivos fiscais na Amazônia por Estados...	183
GRÁFICO 1- Emissões brasileiras por setor econômico.....	61
GRÁFICO 2- Metas Quadrimestrais de redução de desmatamento.....	123
GRÁFICO 3- Metas Quinquenais de redução de desmatamento até 2020.....	123
GRÁFICO 4- Desmatamento x PIB.....	127
GRÁFICO 5- Taxa anual de desmatamento na Legal	136
GRÁFICO 6- Setores Econômicos e Desmatamento no Acre.....	168
GRÁFICO 7- Setores Econômicos e Desmatamento no Amazonas.....	171
GRÁFICO 8- Setores Econômicos e Desmatamento no Pará.....	173

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Legislação Aplicável ao Fundo Amazônia.....	109
QUADRO 2- Subgrupos de programas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal..	118
QUADRO 3- Resultados de combate ao desmatamento por eixo temático.....	120
QUADRO 4- Operação Arco Verde.....	125
QUADRO 5- Grupos de interesses que organizam governos subnacionais.....	156
QUADRO 6- Iniciativas de políticas sobre Mudanças Climáticas dos governos estaduais na Amazônia Legal.....	163
QUADRO 6- Perfil das Unidades estaduais de Análise: indicadores socioambientais.....	166

LISTA DE SIGLAS

AGBM	Grupo Ad-hoc Mandato de Berlim
BEA	Bem Estar Ambiental
BEH	Bem Estar Humano
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão das Nações Unidas para a América Latina
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COP	Conferência das Partes
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
GCF	Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas
GEE	Gases de Efeito Estufa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDC	Contribuição Nacionalmente Determinadas
IPAM	Instituto de Pesquisa da Amazônia
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPF	Ministério Público Federal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONU	Organizações das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações sobre Meio Ambiente
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
REDD	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
RENCA	Reserva Nacional de Cobre e Associados

UNFCCC United Nation Framework Climate Change Convention

SUMÁRIO

<u>SUMÁRIO.....</u>	<u>13</u>
<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>13</u>
<u>CAPÍTULO 1: A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA.....</u>	<u>21</u>
<u>1.1 VARIEDADES CONCEITUAIS SOBRE REGIMES INTERNACIONAIS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</u>	<u>27</u>
<u>1.2 GLOBALIZAÇÃO E A GOVERNANÇA GLOBAL.....</u>	<u>35</u>
<u>1.3. INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS.....</u>	<u>45</u>
<u>1.4 A PARADIPLOMACIA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS.....</u>	<u>51</u>
<u>CAPÍTULO 2: DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SUAS INSTITUIÇÕES.....</u>	<u>58</u>
<u>2.1. CONCEITOS EM DISPUTA: ANTROPOCENO E CAPITALOCENO.....</u>	<u>62</u>
<u>2.2 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO DE 1992 E OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA AMBIENTAL.....</u>	<u>78</u>
<u>2.3 A SUSTENTABILIDADE DO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA: NOTAS DE BERLIM A PARIS.....</u>	<u>83</u>
<u>CAPÍTULO 3: A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES DO REGIME CLIMÁTICO.....</u>	<u>100</u>
<u>3.1 O ESTADO BRASILEIRO NA GOVERNANÇA DO CLIMA.....</u>	<u>103</u>
<u>3.2. A POLÍTICA SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA E OUTROS DISPOSITIVOS LEGAIS.....</u>	<u>105</u>
<u>O PLANO NACIONAL.....</u>	<u>105</u>
<u>O FUNDO NACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA.....</u>	<u>107</u>
<u>O FUNDO AMAZÔNIA.....</u>	<u>108</u>
<u>3.3. AMAZÔNIA BRASILEIRA: TERRITÓRIOS EM DISPUTA?.....</u>	<u>111</u>
<u>3.4 O PLANO DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA (PPCDAm).....</u>	<u>117</u>
<u>CAPÍTULO 4: OS GOVERNOS SUBNACIONAIS DA AMAZÔNIA E O REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA.....</u>	<u>138</u>

<u>4.1 – GRUPOS DE INTERESSE E OS GOVERNOS SUBNACIONAIS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA.....</u>	<u>139</u>
<u>International Council for Local Environmental Initiatives: Local Governments for Sustainability- (ICLEI).....</u>	<u>139</u>
<u>Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD).....</u>	<u>141</u>
<u>Regions of Climate Action- (R20).....</u>	<u>144</u>
<u>Under 2 Coalition.....</u>	<u>148</u>
<u>Climate Leadership Group – (C 40).....</u>	<u>151</u>
<u>Carbon Disclosure Project- (CDP).....</u>	<u>151</u>
<u>Governors' Climate and Forests Task Force- (GCF).....</u>	<u>152</u>
<u>4.2 O DILEMA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS DA AMAZÔNIA: DESENVOLVER E PRESERVAR</u>	<u>166</u>
<u>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	<u>188</u>

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas e as suas repercussões preocupam os governos dos Estados-nação e as sociedades em todo o mundo. As mudanças climáticas têm chamado à atenção porque modificam drasticamente o ambiente natural e impõe a necessidade de se repensarem as relações entre o *homo oeconomicus* e a natureza em escala global. A ação humana, com seu modo de desenvolvimento, altera a atmosfera planetária e que somada à variabilidade climática natural, observada ao longo de períodos, provocam efeitos deletérios sobre a composição, resiliência e a produtividade de ecossistemas naturais e administrados. E, conseqüentemente, isso resulta em efeitos diretos sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos, à saúde e o bem-estar humano. Ou de outra forma, refere-se ao incremento, além do nível normal, da capacidade da atmosfera em reter calor, devido a um progressivo aumento na concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera, provocada pelas atividades humanas que produzem emissões excessivas de poluentes para a atmosfera nos últimos 150 anos (BRASIL, 2004; PINTO; MOUTINHO; RODRIGUES, 2010).

Concomitante ao entendimento científico do fenômeno climático, no âmbito das Nações Unidas (ONU), é necessário que medidas sejam tomadas a fim de estabelecer processos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Desde a primeira Conferência Mundial do Clima, em Genebra (1979), seguida pela criação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre mudança climática (IPCC-1988), pela Organização Meteorológica Mundial em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), passando pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento/Eco-92 até a adoção da Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas, do Protocolo de Quioto (1997), e as Conferências das Partes-CoPs, de Berlim a Bonn (2017), tem-se buscado soluções aos efeitos negativos produzidos pelas mudanças climáticas (ONU, 2017).

De acordo com o Regime Climático formado e seus elementos de governança definidos, os Estados-Nação têm responsabilidades comuns e diferenciadas em construir espaços de concertação para o enfrentamento das mudanças climáticas e, a partir de princípios, normas, regras e procedimentos, em cooperação ou veto, e a dar respostas efetivas às transformações impostas ao clima no planeta. Decorre que os Estados-nação, signatários do Regime Climático, devem internalizar as decisões e a partir da formulação de políticas

públicas condizentes com as convenções e protocolos das Nações Unidas possam mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas em seus territórios (BRASIL, 2004).

Assim, na perspectiva de contribuir para a estabilidade climática, como Parte da Convenção do Clima e participe das Conferências das Partes ao longo de duas décadas, o Brasil manteve uma posição proativa. Antes, na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), o Brasil foi contrário ao tratamento dado pelos países europeus às questões ambientais sem diferenciar os papéis dos Estados-nação. No entanto, essa posição mudou com a ratificação do Protocolo de Quioto, assunção de metas voluntárias de emissões na Conferência de Copenhague (COP- 15); na implementação de políticas de combate às mudanças climáticas, com a criação do Fórum, o Plano e a Políticas sobre mudanças climáticas, bem como a criação de programas de combate ao desmatamento na Amazônia. Essas iniciativas também se espalharam para as demais regiões do território brasileiro e sensibilizaram governos estaduais a implementarem os fóruns e as políticas estaduais sobre mudanças climáticas (GUIMARÃES, 1991).

O ambiente de discussão sobre as mudanças climáticas tem gerado e fortalecido oportunidades para os governos subnacionais exercerem algum protagonismo nas arenas internacionais. Muitos desses governos participam de forma coletiva, articulados em diversos grupos de interesse. A partir dessas organizações, levam suas agendas locais e regionais na perspectiva de serem ouvidos, e dessa forma trazer novos sócios, mercados ou governos nacionais, para sua agenda ambiental, sobretudo climática.

É importante destacar que, historicamente atores subnacionais (estados, regiões, províncias e municípios) foram protagonistas importantes no alvorecer do Estado Moderno ao praticarem o comércio além das fronteiras de origem. Contemporaneamente, esses atores subnacionais, com alguma autonomia jurídica, no que concerne aos assuntos domésticos, também expandiram suas atividades para as arenas internacionais, em áreas de investimento, comércio, meio ambiente e mudanças climáticas, dessa forma, acabaram por atravessar a lógica de poder exclusivista do Estado. Essas atividades externas, que estão dadas há algum tempo, de governos subnacionais com origem nos ciclos do capital no século XVI, representado pela cidade de Gênova e as províncias holandesas, constituem as muitas vezes no sistema internacional. O protagonismo desses governos no sistema internacional ficou conhecido como paradiplomacia. Essa projeção dos governos subnacionais para fora das fronteiras nacionais, também pode ser conhecida como fenômeno de diplomacia federativa, diplomacia multicamada, segmentação de atores, governança multinível e cooperação

internacional descentralizada (ARRIGHI, 1996; DUCHACEK, 1990; HOCKING, 2004; RODRIGUES, 2011; SOLDATOS, 1990).

A paradiplomacia traz em seu cerne a participação das unidades federativas em assuntos econômicos, sociais, culturais e políticos, essas ações têm destacado o protagonismo dos governos subnacionais em política externa, dando-lhes visibilidade. Trata-se do envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais, a partir de contatos permanentes e eventuais, com outros organismos estrangeiros, estatais ou privados, cujo objetivo é promover a articulação socioeconômica e cultural, bem como outros assuntos dentro dos limites constitucionais. Destaca-se que a paradiplomacia não constitui o único caminho para saída dos governos subnacionais ao exterior, existem outras formas de participação subnacional em política externa. O departamento de relações exteriores de governos centrais articula e envolve os governos subnacionais na diplomacia federativa e, mais além, percebe-se cada vez mais os governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (KEATING, 2004; PRIETO, 2004).

Podemos perceber que o regime climático no sistema ONU está na agenda política dos governos subnacionais, talvez a questão climática seja a mais robusta sobre a participação desses governos na modernidade. A participação desses atores nessa arena multilateral se destaca porque os fenômenos ou eventos extremos decorrentes da mudança climática ocorrem na localidade. Os governos subnacionais são responsáveis por uma gama de decisões importantes, que podem levar ao sucesso ou ao insucesso de qualquer estratégia internacional sobre o tema das mudanças climáticas (REI; SETZER; CUNHA, 2012).

Assim, no ambiente doméstico, dentre as unidades subnacionais que concorrem para o desmatamento e conseqüentemente para as mudanças climáticas na Amazônia, principal fonte de emissões do Brasil, destaca-se o Pará, Mato Grosso e Rondônia, como históricos desmatadores. O estado do Pará também se destaca em maior incrementador do desmatamento em áreas de proteção ambiental e, entre – as dez cidades que provocam desmatamento, cinco se localizam neste estado, com destaque para Altamira onde está localizada – a hidrelétrica de Belo Monte – uma das cidades mais violenta do Brasil com taxa de homicídio de 91,9, estando entre os municípios que respondem por 50% das mortes violentas no país (IPEA, 2018; INPE, 2018).

Conseqüentemente e a partir do desmatamento e da mudança no uso do solo na Amazônia podemos verificar o comportamento dos casos selecionados para o estudo. Assim,

temos o seguinte conjunto de emissores de gases de efeito estufa na Amazônia Legal: Amapá (4.504.699 ton CO₂e); Mato Grosso – (145.349.681 ton CO₂e); Maranhão – (78.943.442 ton CO₂e); Roraima – (14.626.685 ton CO₂e); Rondônia – (61.935.446 ton CO₂e); Tocantins – (41.248.760 ton CO₂e). A mostra do estudo destaca os estados do Pará pelos elevados índices de desmatamento e conseqüentemente maior emissor de gases de efeito estufa, (emissões alocadas -154.786.953 ton. CO₂e), o Amazonas (40.950.971 Ton.CO₂e) e Acre (22.992.831 Ton. CO₂e). A escolha dos estados se baseia no nível de desmatamento/emissões; no produto interno bruto; nas políticas produzidas para enfrentamento às mudanças climáticas; e nos incentivos fiscais dados às atividades econômicas na Amazônia Legal (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019).

Os desafios postos à região amazônica são diversos. Vale destacar a forma como a economia amazônica é conduzida. A estratégia estabelecida pelo Estado brasileiro, para desenvolvimento da região, obedece a um mesmo padrão histórico que permanece independente dos governos que se sucedem – de Vargas, passando pela ditadura até o governo atual –, assentado na exportação de *commodities* agrícolas e minerais, bem como na infraestrutura para suporte dessas atividades, como os projetos energéticos, planos de ampliação de malha rodoviária, hidroviária e ferroviária. Tal dinâmica tem se mostrado favorável em termos de contas nacionais, mesmo com os percalços dos governos municipais e estaduais, quantos aos benefícios diretos decorrentes dessas atividades econômicas. Destaca-se que, na origem, nos planos de desenvolvimento, e em outros grandes projetos, foram estabelecidos mecanismos de isenção fiscal. Grandes empresas nacionais e transnacionais foram isentas em recolher impostos (Imposto de Renda de Pessoas Jurídica, Imposto sobre Serviço- ISS) aos municípios, impactados com as atividades econômicas e, algum tempo depois, os próprios governos estaduais perderam o recolhimento de impostos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços- ICMS) para outros estados do centro-sul do país, conforme a lei complementar nº 87/1996, a lei Kandir (ALMEIDA; CARVALHO, 2009; PINTO, 2010; TCE, 2017).

Decorrentes das assimetrias domésticas entre unidades subnacionais e o governo central, percebe-se o envolvimento dos governos subnacionais amazônicos nas relações internacionais, ou pelas condições pelos quais foram absorvidos, como é caso dos grandes projetos na Amazônia, ou simplesmente pela ampliação de uma esfera pública internacional, como o Regime Climático, sob a condução do Estado brasileiro, dentro de uma diplomacia federativa (RODRIGUES, 2011). Assim, nesse padrão de desenvolvimento amazônico é que

se constrói a justificativa da saída dos governos subnacionais ao sistema internacional. O fenômeno das mudanças climáticas e as seus efeitos negativos, e o regime internacional estabelecido constituem mais uma oportunidade para participação desses governos. Desta forma, ao se estabelecer esse desafio, para compreensão da participação dos governos subnacionais da Amazônia no processo negociador do Regime Climático, pode-se confrontar os desdobramentos dessa interface de participação com os resultados, que visam à mitigação às mudanças climáticas frente ao modelo de desenvolvimento historicamente estabelecido na Amazônia Brasileira.

Assim, considerando o processo de constituição do Regime Climático, destacam-se os eventos que estruturam esse processo decisório que envolve não só os atores centrais do sistema internacional que são os Estados, mas também os governos subnacionais. Para esta Tese interessa a participação dos governos estaduais do Acre, Amazonas e Pará na arena internacional. Vislumbra-se a perspectiva desses atores no sistema internacional no que diz respeito a esse regime, que suas participações possam contribuir para a mitigação dos processos que provocam as mudanças climáticas, e a partir da formação de políticas públicas, mitigar os impactos na Amazônia Brasileira. Esse conjunto, problema de pesquisa, e resposta de mitigação por parte desses governos subnacionais é que constitui o norte do estudo proposto.

Percebe-se que o Regime Climático surge como o grande espaço onde se processam as contendas do sistema internacional, no que diz respeito às mudanças climáticas, onde não restam dúvidas, de acordo com o quarto relatório do IPCC, de que as mudanças ocorridas, que geram os eventos extremos e o aquecimento global, são produzidas pela interferência da ação humana no meio ambiente. Assim, pode-se compreender, na determinação da cadeia causal, como se processa o fenômeno das mudanças climáticas, bem como observar e evidenciar as variáveis envolvidas e fundamentais para análise das relações e, das decisões envolvidas dentro do Regime Climático.

A partir da análise do contexto internacional e doméstico das mudanças climáticas e dos principais atores partes e não partes, ou seja, na determinação do fenômeno, destaca-se a seguinte pergunta de pesquisa: considerando a importância dos Atores Não Partes na governança do Clima, reconhecidos pelo Acordo de Paris, qual a participação dos governos subnacionais – Acre, Amazonas e Pará – no processo negociador do Regime Climático? A hipótese aqui defendida é que os governos subnacionais da Amazônia têm participação no ambiente do Regime Climático. Essa participação se realiza através de grupos de interesses

que assumiram compromissos voluntários de mitigação, agora reafirmado pelo Acordo de Paris, como Atores Não Partes, cujo protagonismo será determinante para a realização do regime. No ambiente doméstico, sua participação pode ser vista na internalização do regime, o que pode ser comprovado com as ações do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e sua relação com esses governos na formação da legislação regional sobre o tema. Outra dimensão importante dessa participação, haja vista o impacto das atividades predatórias na Amazônia, pode ser inferida, *a priori*, na compreensão da formação do regime como oportunidade de negócios, conseqüentemente na busca de parceiros para produção de políticas climáticas, sob a governança desses atores, que pode lhes garantir relativa autonomia política e acesso a recursos financeiros para desenvolverem programas mais autônomos sobre mudanças climáticas, já que pouco se apropriam dos resultados advindos das atividades econômicas em seus territórios, uma vez que o federalismo privilegia o poder central, que se apropria da maior parte das receitas geradas na região amazônica.

O objetivo geral é analisar a participação dos governos subnacionais da Amazônia no processo negociador do Regime Climático entre 2000 e 2017. E os objetivos específicos são: 1) descrever e analisar, a partir da compreensão do ambiente internacional e do nascimento dos tratados ambientais, o processo de formação do Regime Climático; 2) analisar, a partir do compromisso do Estado brasileiro no regime climático, a implementação de instituições de enfrentamento aos efeitos das mudanças do clima na Amazônia Brasileira; 3) analisar o comportamento dos governos estaduais do Acre, Amazonas e Pará no processo negociador do Regime Climático concomitante com o modelo desenvolvimentista estabelecido na região Amazônica.

A metodologia está baseada no Estudo de Caso e no Rastreamento de Processo. As Conferências das Organizações das Nações Unidas sobre Desenvolvimento (Estocolmo e Rio de Janeiro) se constituem como ponto de partida. Assim, foi possível compreender a formação do Regime Climático e seus instrumentos de governança, ou seja, a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, o Protocolo de Quioto, e o Acordo de Paris, bem como as resoluções das Conferências das Partes – CoPs/ ONU. Destacam-se as responsabilidades comuns, mas diferenciadas dos Estados-nação, cernes do Protocolo de Quioto e reiteradas pelo Acordo de Paris, as quais o Estado brasileiro internalizou e formulou a Política, e o Plano Nacional sobre Mudança Climática. Tais políticas, conseqüentemente foram ampliadas para o nível subnacional estabelecendo leis e programas sobre políticas de mudança climática tais como Fóruns e Políticas estaduais.

Na análise dos governos subnacionais da Amazônia buscou-se estabelecer o perfil das unidades o qual levou em consideração a dimensão econômica (PIB), a quantidade de emissões de CO₂ dessas unidades. Assim, foram selecionados os estados do Pará como grande emissor de gases de efeito estufa, conseqüentemente o maior PIB amazônico; em seguida o estado do Amazonas com segundo maior PIB, com emissões relativas e práticas exitosas de mitigação, e por fim o estado do Acre com emissões baixas e menor PIB, pioneiro no desenvolvimento de estratégias de mitigação de emissões, através do desmatamento evitado (REDD+), portanto, não menos importante, em comparação, com as outras duas subunidades estaduais destacadas.

No levantamento dos casos propostos, foi realizada pesquisa documental. Foram colhidos subsídios sobre o tema da mudança climática, a contribuição desses atores subnacionais, bem como as ações de governança para mitigação das mudanças climáticas, que envolvem os governos subnacionais da Amazônia. Desta forma, foi feita pesquisa em livros, artigos, ensaios e em materiais produzidos por *stakeholders*, comunidades epistêmicas, nos documentos finais do Fórum de Governadores da Amazônia Legal, bem como no sítio eletrônico do grupo de interesses *Governors' Climate and Forests Task Force-* (GCF). Assim, procurou-se reconstituir o contexto amazônico com as dinâmicas e conflitos que geraram os resultados das mudanças climáticas.

No estabelecimento dos perfis das emissões dos estados do Acre, Amazonas e Pará foi verificado a existência de mecanismos causadores das mudanças climáticas na Amazônia, nos quais podem ser confrontados o discurso e a prática dos governos, em perspectiva da mitigação das emissões, tais como: a falta de efetividade das leis sobre mudanças climáticas; o afrouxamento das leis ambientais, que deveriam proteger as unidades de conservação e outras áreas de preservação ambiental; a existência de incentivos fiscais para atividades predatórias, que geram diretamente as mudanças climáticas no solo amazônico para empresas de mineração, a construção de hidrelétricas, o agronegócio e a indústria madeireira. A relação dos governos subnacionais com esse conjunto de mecanismos, associados aos resultados das atividades econômicas tradicionais da Amazônia, podem apontar o comprometimento desses governos, ou não, com a produção de políticas para o clima e sua efetividade.

Esta Tese está dividida em quatro capítulos que tratam do processo de discussão das mudanças climáticas, em torno do Regime Climático, analisando a participação dos governos subnacionais da Amazônia Brasileira. Assim, no primeiro capítulo, que trata da economia política internacional e a construção do Regime Climático, destaca-se a Análise do sistema

mundo, que reconstitui a dinâmica do capitalismo; a teoria dos regimes internacionais, cujo cerne está fundamentado em processos multilaterais de cooperação e as teorias sobre governança e globalização, bem como estudos que apontam para a inserção internacional de governos subnacionais nas Relações Internacionais. Com o diálogo, a partir dessas perspectivas teóricas, é possível que se possa antever as possibilidades de uma efetiva participação desses governos estaduais-amazônicos dentro do Regime Climático.

No segundo capítulo, é apresentada a discussão a cerca da formação do Regime Climático, sua Convenção, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, nesse capítulo está destacada a linha do tempo sobre o debate climático, o marco de governança, bem como o processo negociador estabelecido pelas Conferências das Partes (COPs).

No terceiro capítulo, é destacada a política ambiental brasileira no contexto da negociação do Regime Climático, cujo marco repousa na formação do Fórum e na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas; e no Programa de Combate ao Desmatamento, bem como a repercussão dessas políticas na Amazônia Brasileira.

E por fim, no quarto capítulo, procurou-se demonstrar como se comportam os governos estaduais amazônicos do Acre, Amazonas e Pará, suas participações no Regime Climático, diante do dilema da preservação ambiental e a produção de riqueza. De frente, estarão, nessa perspectiva, o capital e o ecossistema natural. Para responder a esse desafio o capítulo tem como chamada os governos subnacionais da Amazônia e o Regime Climático. E ainda, a partir da análise desse contexto, a produção do capítulo foi guiada pela inquietação em compreender as possibilidades de manutenção de atividades de produção de matéria-prima, em contraponto aos esforços do Estado brasileiro, e demais atores, em implementarem políticas de combate às mudanças climáticas, ou seja, atividades predatórias *versus* políticas de sustentabilidade ambiental.

CAPÍTULO 1: A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E A CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA

Nos últimos 500 anos, o mundo experimentou grandes mudanças sociais, políticas, econômicas e ambientais, as quais determinaram as diversas dimensões da vida em sociedade. Dentre essas grandes mudanças, destaca-se o paradigma preponderante historicamente, o sistema capitalista. Teóricos como Fernand Braudel, Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein se detiveram na compreensão desse sistema e, conseqüente, da realidade social, política e econômica impactada por ele. O cerne desse processo de compreensão histórica e produção de conhecimento é a ideia de vislumbrar a totalidade do paradigma capitalista em perspectiva histórica, constituída na Análise do Sistema-Mundo.

Em perspectiva, para entender a dinâmica do capitalismo também merecem destaque os estudos de Hobsbawm (2012). No ano de 1860, a palavra capitalismo adentraria no vocabulário econômico e político do mundo. Ainda nessa década, surgiriam o maior crítico e a maior obra que discorre sobre esse novo sistema: trata-se de Karl Marx e de *O Capital*. Destaca Hobsbawm (2012, p. 21) que “o triunfo global do capitalismo é o tema mais importante da História nas décadas que se sucederam a 1848”. Dessa premissa afirma o autor, “a revolução política recuou, a revolução industrial avançou” (HOBSBAWM, 2012, p. 22).

Eis uma passagem emblemática para compreendermos a estruturação do capital,

[...] desde então, não iria mais ocorrer nenhuma revolução social geral do tipo buscado antes de 1848 nos países "avançados" do mundo. O centro de gravidade destes movimentos revolucionários sociais, e depois dos regimes socialistas e comunistas do século XX, iria ter seu lugar em regiões marginais e atrasadas, enquanto que no período que este livro lida, movimentos deste tipo iriam permanecer episódicos, arcaicos e "subdesenvolvidos". A súbita, vasta e aparentemente inesgotável expansão da economia capitalista mundial forneceu alternativas políticas aos países "avançados". A revolução industrial (inglesa) havia engolido a revolução política (francesa) (HOBSBAWM, 2012, p. 23).

No desenvolvimento da história do sistema capitalista, encontraremos nos autores que utilizam a Análise do Sistema-Mundo, tais como Wallerstein (2001) e Arrighi (1996), o processo histórico de formação do capitalismo destacado em seus ciclos de acumulação e de substituição dos modelos político-econômicos vigentes; por outros, a transição do campesinato para as cidades - da mão de obra agrária para industrial. Para Arrighi (1996)

existem quatro ciclos sistêmicos de acumulação capitalista. Cada ciclo caracteriza-se por uma unidade fundamental do agente e estrutura primária dos processos de acumulação de capital em escala mundial. Desta forma, tem-se o ciclo genovês; o ciclo holandês; o ciclo britânico e o norte-americano. São ciclos que se superpõem, contabilizando mais de um século. Visto em conjunto, pode-se falar em um longo século, tomado como unidade básica para análise o próprio Sistema-Mundo.

Segundo Wallerstein (2001, p. 18), “o capitalismo histórico é o *locus* concreto-integrado e delimitado no tempo e no espaço - de atividades produtivas cujo objetivo econômico tem sido a acumulação incessante de capital”. Tal acumulação tem governado a atividade econômica fundamental. Nesse sistema social, os operadores, dentro dessas regras, impactaram o conjunto criando condições que forçaram os outros a se adaptarem, sofrendo, assim, as consequências dessa acumulação como lei. Ainda em Wallerstein (2001), destacam-se as categorias que obedecem a uma hierarquia, tanto espaciais geográficas quanto econômicas. Tem-se um centro econômico e político-desenvolvido-especializado na produção de bens e serviços com alto valor agregado, uma semiperiferia que executa atividade de áreas centrais e de periferia, e a periferia produtora e exportadora de matérias-primas.

Diz Wallerstein (2001, p. 13), “o Capitalismo é em primeiro lugar e principalmente, um sistema social histórico”. Nesse sistema social, o capital passou a ser usado para sua autoexpansão, pois só é capital, na medida em que é usado para acumular mais da mesma coisa. Isso corrobora com o cerne da crítica da economia política de Marx, (2013) quando ele diz que o valor de uso das coisas está vinculado à sua utilidade e, forma o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta na sociedade capitalista. São os suportes materiais do valor de troca.

No desenrolar do capitalismo em Wallerstein (2001) e Arrighi (1996), com destaque à divisão e à especialização das áreas que conformam a Análise do Sistema- Mundo ver-se-á que essa divisão no olhar acurado de Hobsbawm (2016) para o século XIX, guarda certa névoa, uma vez que no chamado mundo desenvolvido (Europa Central, regiões a noroeste e algumas colônias ultramarinas) ainda existiam muitas atividades que contrastavam com o desenvolvimento industrial das ditas regiões, e que esse desenvolvimento de certa forma também se estendeu para algumas periferias. No entanto, Hobsbawm (2016) afirma que, com o avançar do capital, a divisão do mundo se torna cada vez mais acentuada, como se repetiu tantas vezes no curso da história; regiões ricas e pobres; sociedades avançadas e atrasadas.

Em perspectiva histórica, Jeffrey Frieden (2008), em sua narrativa sobre a dinâmica do capitalismo, aponta alguns eventos que foram marcantes para a construção de hegemonias, tal como as conhecemos hoje. Uma dessas referências foram as guerras napoleônicas. Uma nova ordem surgiu quando as forças da Grã-Bretanha, Prússia, Áustria, Rússia e Holanda se juntaram contra os franceses para definir quem controlaria o mundo. Uma vez Napoleão derrotado, inaugura-se a *pax britânica*.

A vitória dos britânicos e aliados nas Guerras Napoleônicas foi o ponto mais alto de um período de 300 anos de monarquia absolutista e da ordem econômica que a apoiava. As grandes potências europeias se organizaram para lutar por territórios e interesses, mandando seus exércitos para uma série de guerras dinásticas. Os governantes das regiões financiavam a parafernália militar por meio de um sistema chamado mercantilismo, que eles utilizavam para manipular suas economias em busca de vantagens militares. Questões políticas e diplomáticas eram prioridade; as relações econômicas eram usadas como ferramentas para fortalecer e reforçar o poder dinástico, e as fortunas privadas dependiam do favorecimento das famílias reais. O desafio revolucionário francês a essa ordem política e econômica foi vencido em 1815 nas cercanias de Bruxelas (FRIEDEN, 2008, p. 17).

Hobsbawm (2012) afirma que, o mundo foi profundamente alterado devido à guerra entre governos, mas observou que somente um único aspecto não teve modificação: a superioridade do chamado mundo desenvolvido sobre o mundo subdesenvolvido. Afirma o autor que, mesmo com o avanço do capitalismo e a acentuação das discrepâncias, somente um país era de fato industrial e capitalista - com política e marinha global: a Inglaterra. Decorre daí uma perspectiva importante, destacada na seguinte afirmativa: “um país, quando se adianta aos outros, sente-se naturalmente estimulado a se valer do seu poder político e econômico para se adiantar ainda mais” (CHANG, 2004, p. 94). Assim foram as políticas britânicas do século XVIII e XIX, caracterizadas pelo incentivo à produção de bens primários junto às colônias e, fora delas, a tentativa de impedir o desenvolvimento industrial de países menos desenvolvidos e a imposição do livre comércio pelos chamados tratados desiguais.

Com o fim do mercantilismo, o sistema econômico internacional se expandiu redesenhando suas fronteiras, integrando mercados e conseqüentemente o desenvolvimento tecnológico, tendo como protagonista a Grã-Bretanha. A tecnologia foi a principal causa dos padrões de desenvolvimento assimétricos entre as regiões, apartando de maneira acentuada o primeiro e o terceiro mundo (FRIEDEN, 2008; HOBBSAWM, 2016).

Dessa reconfiguração do sistema econômico internacional surge o padrão-ouro, que se tornou o princípio organizador do capitalismo global durante o século XIX. Na década de

1870, as principais nações industriais aderiram ao padrão-ouro. Decorre que, ao adotar esse sistema, os governos dos Estados se comprometiam a trocar sua moeda por ouro a uma taxa preestabelecida. Assim, a moeda do país se tornava equivalente ao ouro e podia ser trocada a uma taxa fixa pela de qualquer outro Estado que também tivesse adotado o mesmo padrão (FRIEDEN, 2008).

Essa perspectiva do arranjo do sistema econômico mundial, com maior integração territorial e tecnológica, teve seus efeitos negativos. Ao fim e ao cabo, já se podiam sentir os efeitos das novas formas econômicas estabelecidas. Com a abertura da economia mundial e consequente desenvolvimento de novas tecnologias de transportes, os grãos baratos do Novo Mundo invadiram o mercado mundial provocando a queda dos preços agrícolas e impactando o setor primário do Velho Mundo. Na esteira das mudanças tecnológicas, essas novas técnicas de fabricação tornaram os artesãos obsoletos e, com os avanços na produtividade agrícola, os trabalhadores do campo perderam importância. A produção de quase todos os bens agrícolas aumentou de forma significativa, devido às mudanças tecnológicas, mas os benefícios desses avanços não foram distribuídos de forma proporcional (FRIEDEN, 2008).

Por fim, a depressão de 1873-1896 contribuiu para a insatisfação com o livre-comércio e o padrão-ouro. No fim do século XIX, os acontecimentos pareciam ameaçar a essência do capitalismo global (FRIEDEN, 2008). Giovanni Arrighi (1996) aponta que além da depressão econômica do século XIX, vieram as crises entre os períodos de 1914-1945 e a década de 1970. Esses eventos, em conjunto, moldaram o século XX, o que constituiu uma etapa particular do desenvolvimento capitalista mundial. Durante os ciclos do capitalismo, as expansões financeiras determinaram a transição de um regime de acumulação em escala mundial para outro. E, dessa forma, essas expansões representam os aspectos, dos mais importantes, para o processo de mudanças de regimes, novos em lugar dos antigos, substituição da *pax britânica* pela *pax americana*.

Nessa síntese do sistema capitalista, torna-se evidente a conformação das regras que balizam as relações econômicas sobre as quais passamos a compreender - a partir e ainda dentro do leque da economia política internacional - a feitura dos regimes internacionais, mais especificamente, para esse estudo, do Regime Climático. Fenômeno esse que não está apartado de todas as camadas que dão sentido ao sistema capitalista, tanto da vida material, da economia de mercado, quanto do antimercado – denominado de andar superior, lugar onde circulam os grandes predadores e vigora a lei da selva, conforme Arrighi (1996) ao destacar Braudel.

Robert Gilpin (2002) aponta três ideologias que explicam a emergência, a expansão e o funcionamento da economia política internacional. A primeira, derivada principalmente do liberalismo econômico, pode ser chamada de teoria da economia "dual": considera a evolução do mercado como uma reação ao desejo universal de aumentar a eficiência e de maximizar a riqueza. A segunda, com forte influência do marxismo, identifica-se melhor com a Análise do Sistema Mundo: para esta o mercado mundial seria essencialmente um mecanismo para a exploração econômica dos países menos desenvolvidos, pelas economias industrializadas avançadas, que destacamos anteriormente, a fim de demonstrar o desembaraçar do sistema capitalista. A terceira, associada ao realismo político, ficou conhecida como pressuposto da Estabilidade Hegemônica, que interpreta o surgimento e o funcionamento da moderna economia internacional em termos de uma sucessão de potências liberais dominantes. Embora essas teorias se contradigam em vários aspectos, elas podem também ser consideradas como complementares e, em conjunto, oferecem explicações importantes sobre os motivos que regem a dinâmica e o funcionamento da economia política internacional.

Gilpin (2002), a partir dos pressupostos da Estabilidade Hegemônica, destaca que uma economia mundial liberal exige a presença de uma potência dominante ou hegemônica. Esse pressuposto sustenta que as estruturas hegemônicas de poder, dominadas por um único país, são mais conducentes ao desenvolvimento de regimes internacionais fortes, com regras relativamente precisas e bem respeitadas. Conforme este autor é de se esperar que o declínio das estruturas hegemônicas de poder pressagie um declínio na força dos correspondentes regimes econômicos internacionais.

A construção teórica de Gilpin (2002) se mostra extremamente interessante no seu conjunto, e por isso é necessário compreender a importância do lugar do *hegemon* na construção e manutenção dos regimes. Segundo os pressupostos da Estabilidade Hegemônica, a potência econômica hegemônica, desempenha uma variedade de papéis cruciais para o funcionamento da economia mundial. Ela usa sua influência para criar regimes internacionais, definidos por Krasner (1982) como princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais converge a expectativa dos atores, em certa área temática. Em orientação de Keohane (1980), o Regime prescreve condutas legítimas e proíbe condutas ilegítimas, para limitar os conflitos, assegurar a equidade ou facilitar acordos. Desta forma, destaca Gilpin (2002), que o poder hegemônico precisa impedir a fraude e ação dos “caronas”, precisa impor as regras de uma economia liberal e estimular os outros no custeio da manutenção do sistema.

No desenrolar do seu protagonismo, cabe à potência hegemônica impedir o poder monopolístico, administrar a estrutura da taxa de câmbio e nesse exercício criar um ambiente para que os parceiros possam também sentir o benefício do conjunto construído. Os pressupostos da Estabilidade Hegemônica sugere que, se não houvesse um poder hegemônico para criar e administrar os regimes internacionais, a economia internacional se tornaria instável, à medida que o liberalismo e o livre comércio cedessem lugar às forças do nacionalismo econômico (GILPIN, 2002).

Susan Strange (2015) destaca que nas Ciências Sociais e até nas teorias econômicas estabelecidas, as análises apresentam pouca envergadura para uma leitura eficiente sobre as trocas que acontecem nas relações entre atores dentro do sistema internacional, seja entre Estados, seja nas relações econômicas estabelecidas entre os mercados e atores estatais, salvo determinadas exceções. Assim, diz que uma forma mais interessante seria a análise estrutural das relações entre esses atores. Especificamente, afirma que “é impossível estudar a economia política e especialmente a economia política internacional, sem dar a atenção ao papel do poder na vida econômica” (STRANGE, 2015, p. 34, tradução nossa).¹ É o poder que determina a relação entre os agentes tomadores de decisão do Estado e os atores privados do mercado. Para além dos pensadores realistas que destacam o poder relacional, as relações internacionais são muito mais pautadas no poder estrutural. Poder esse que é capaz de moldar a economia política global e conseqüentemente o comportamento de outros Estados, suas instituições, seus agentes econômicos, bem como a *intelligentsia* desses Estados – influência que vai, portanto, muito além da agenda de debates e dos regimes internacionais com seus princípios e regras de tomada de decisão. Esse poder não advém de uma única fonte, mas de quatro fontes diferentes que se interseccionam, como uma figura geométrica de uma pirâmide ou um tetraedro. Daí decorre que se destacam a segurança, a produção, o conhecimento e as finanças. Cada face dessa figura geométrica opera determinando e ao mesmo tempo sendo condicionada pelas outras três, na perspectiva de exercício do poder, sempre procurando um ponto de equilíbrio, sem sobrecarregar as demais, “cada uma é apoiada, unida e mantida pelas outras três” (STRANGE, 2015, p. 36, tradução nossa).²

Se antes os Estados soberanos se sentiam protegidos à interferência externa pelas delimitações de suas fronteiras, e assim mantinham cultura e língua protegidas, isso não é

¹ “It is impossible to study political economy and especially international political economy without giving close attention to the role of power in economic life” (STRANGE, 2015, p. 34).

² “each is supported, joined to and held up by the other three” (STRANGE, 2015, p. 36).

mais possível diante do poder estrutural que, além de influenciar a economia e consequentemente a produção, transborda e passa a determinar os princípios basilares do Estado-Nação: suas culturas, a língua e a ideologia.

Segundo Martin Griffiths (2005), de todos os pensadores classificados como realistas, Susan Strange é a menos convencional. Ela se descreve como uma nova realista dentro da Economia Política Internacional. Ressalta este autor que, Strange se destacará na crítica que faz na década de 1970 aos estudiosos de Relações Internacionais em entender a maneira pela qual as forças econômicas estavam alterando a política tradicional de poder. Ainda de acordo com Griffiths (2005), Strange utiliza as escolas tradicionais das Relações Internacionais para desenvolver a ideia de poder estrutural como conceito de Economia Política Internacional para fazer os estudiosos unirem a política à economia. Conforme Griffiths (2005), o poder estrutural de Strange confere o poder de decisão sobre como as coisas devem ser feitas, o poder de formar estruturas dentro das quais os Estados se relacionem uns com outros, com as pessoas ou com as corporações empresariais. O poder relativo de cada parte num relacionamento será menor ou maior se uma única parte determinar a estrutura circundante desse relacionamento.

É interessante observar o refinamento do sistema capitalista, inicialmente assentado em trocas simples, com o avançar do tempo transita com muita velocidade para mecanismos e regras mais apuradas e mais contundentes, como a capacidade de moldar o sistema internacional de Estados a partir do liberalismo econômico, dos pressupostos da Estabilidade Hegemônica e do poder estrutural, financiando a criação de organizações que articulam a economia de mercado, e dentro desses pressupostos, encontram-se os regimes internacionais sobre vários temas e frentes.

1. 1 VARIEDADES CONCEITUAIS SOBRE REGIMES INTERNACIONAIS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Embora o estudo das Relações Internacionais tenha referência em um histórico de acontecimentos que remete às civilizações antigas, sua consolidação, enquanto campo do conhecimento deu-se durante o desenrolar do século XX. É nesse século que as perspectivas teóricas se desenvolverão e tomarão lugar nas reflexões sobre os fenômenos internacionais. A história parece apontar, à primeira vista, para a análise do comportamento dos Estados, e

dessa forma, vivificando as narrativas dos primeiros conflitos da história da humanidade, como a guerra do Peloponeso, trazida por Tucídides, lá estava erigida a ideia de balança de poder, interesse nacional, dilemas de segurança, que repercutiram nas escritas de *Nicollò Maquiavelli*, no alvorecer do Estado Moderno sobre o processo e o esforço de unificação das Cidades-Estados italianas em Estado-Nação.

As marcas deixadas pelo objeto das relações internacionais servirão de amálgama para as chamadas autoimagens da disciplina de Relações Internacionais, para que se tenha uma visão panorâmica e se possa compreender o desenvolvimento desse campo do conhecimento, observando as conexões das perspectivas teóricas desenvolvidas em encontro com os fenômenos internacionais. De acordo com Jatobá (2013) observa-se certo consenso nesses desenhos teóricos apresentados pelos diversos autores. Destacam-se, em primeira mão, os pressupostos realistas que terão suas bases questionadas pelo internacionalismo liberal, tendo como referência o período entre guerras; em seguida, o chamado debate metodológico que envolveu cientificistas e tradicionalistas nas décadas de 1950 e 1960; no terceiro debate, observa-se o enfrentamento entre os neorealistas, liberais e globalistas a partir de 1970, que constituiu, assim, o debate interparadigmático; e, por fim, nas últimas décadas do século XX, apresenta-se o quarto debate iniciado entre os defensores do positivismo e seus críticos pós-positivistas. É nesse arranjo de perspectivas teóricas que, Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997) irão destacar em seu construto teórico - o realismo, o neoliberalismo e o construtivismo - como referências sob as quais poderemos compreender melhor os pressupostos sobre os regimes internacionais.

Nosso esforço, dentro desse grande arranjo teórico, é de compreender a feitura dos Regimes Internacionais, sua emergência, sua dinâmica e o trato dado diante dos pressupostos teóricos hegemônicos das Relações Internacionais, na perspectiva de compreender a dinâmica do Regime Climático e o papel desempenhado pelos governos estaduais da Amazônia em concorrência com os atores principais do sistema internacional, que são os Estados.

Para Krasner (1982, p. 2), “regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em dada área das relações internacionais”. O autor procura destacar que os regimes são tratados de várias formas, dependendo das correntes ou *manstreams* das Relações Internacionais. Nesse destaque, para o conceito de regimes, Hasenclever *et al.*, (1997) não terão divergência quanto à sua centralidade, no entanto, chamam atenção para a convergência que existe quando se

mobilizam os elementos chave do conceito em Krasner em três escolas das Relações Internacionais: o realismo, o neoliberalismo e o construtivismo. A princípio e dentro desta lógica, os atores que são os Estados Nacionais se articulam, via regime, a partir de uma relação de transparência, para cooperar e nessa perspectiva obter ganhos comuns, por exemplo, maior bem-estar e segurança. “Se classificamos as áreas da política internacional de acordo com seu valor predominante em cada uma delas, encontramos regimes em todo âmbito da política mundial contemporânea” (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER 1999, p. 500, tradução nossa).

Assim, Krasner (1982) observa que nos estudos de Oran Young (1982) e Donald Puchala e Raymond Hopkins (1982) os regimes estão disseminados por todo o sistema internacional. Nenhum padrão de comportamento pode sustentar-se por qualquer período de tempo sem gerar um regime compatível. Os regimes e os comportamentos são inexoravelmente imbricados, o que constitui a visão grociana sobre os regimes. Por outro lado, verifica-se na visão estrutural convencional, representada na visão de Susan Strange (1982), que regime é um conceito enganoso que obscurece as relações básicas entre economia e poder. Desta forma, a autora rejeita a ideia de concepção de regimes e seus elementos formadores, tais como explicitado por Krasner.

De acordo com Krasner, a posição estruturalista modificada toma por base os pressupostos analíticos centrais do realismo, que pressupõem um sistema internacional funcionalmente simétrico de Estados egoístas dentro de um ambiente anárquico – assim, sob certas condições restritas, envolvendo a falha de ações individuais para obter resultados Pareto-ótimos, os regimes internacionais podem ter um impacto significativo, mesmo em um mundo anárquico. Destaca este autor que essa concepção de regime aparece nos estudos dos seguintes autores: Arthur Stein (1982), Robert Keohane (1982) e Robert Jervis (1982); Jervis também reflete as análises de John Ruggie (1982), Charles Lipson (1982) e Benjamin Cohen (1982).

Por fim, os regimes importam e se constituem como variáveis intervenientes entre os fatores causais básicos (interesses e poder) e resultados e comportamentos. A relação dos regimes com um e outro espectro, relativo a essas duas pontas, dependerá dos elementos formativos dos regimes, tais como princípios e normas de um lado, e regras e procedimentos de tomada de decisão, de outro. Afirma Krasner (1982) que, as mudanças das regras e procedimentos de tomada de decisão não interferem na dinâmica dos regimes. Estes somente sofrerão mudanças se os seus princípios e normas sofrerem alteração. Dessa forma, podem

assumir diversos aspectos, desde o enfraquecimento, mudanças de regime, até o completo desaparecimento. Porém, ao se tratar dos fundamentos – essência de todo regime – são de difícil avaliação, o que pode levar os cooperantes ou contendores a terem visões parciais, como o exemplo operacionalizado sobre a relação de países industrializados e países menos desenvolvidos, quanto às questões de regras e tarifas de comércio.

Corroborando com a ideia de regimes, quando se trata de seus fundamentos, quanto à qualidade intersubjetiva, encontra repercussão nas reflexões de Ruggie (1982) – quando afirma que regimes são instituições sociais que limitam a descrição de suas unidades constituintes sobre quais temas se enquadram no domínio do regime. Destaca o autor que, os regimes internacionais são semelhantes à linguagem: podemos pensar neles como parte da linguagem da ação do Estado. As unidades constituintes de um regime falam uma linguagem comum. Se for tecnicamente inadequada ou incorreta, eles (regimes) ainda podem entendê-la - no sentido duplo de compreensão e aceitação. Assim, os regimes internacionais podem ser conhecidos não apenas pela descrição de seus elementos concretos, mas a partir de uma gramática referencial que estabelece os princípios subjacentes de ordem e significado, demonstrando sua formação e transformação. Assim, “conhecem-se desvios de regimes não apenas por atos realizados, mas pela intencionalidade e aceitabilidade atribuídos a esses atos no contexto de um quadro intersubjetivo de significado” (RUGGIE, 1982, p. 380, tradução nossa).³

Em reforço, destaca o autor,

Os componentes analíticos dos regimes internacionais que consideramos fundamentados em princípios, normas, regras e procedimentos. Visto que cada um desses termos é especificado, os regimes internacionais divergem de instituições sociais como a linguagem, pois normalmente não atribuímos à linguagem nenhum valor específico “consumador” em oposição a valores “instrumentais”. Na medida em que os regimes internacionais incorporam princípios sobre fato, causa e retidão, bem como direitos e obrigações políticos que são considerados legítimos, eles se aproximam do fim consumatório do espectro, no domínio da autoridade política. Assim, pode-se dizer que a formação e transformação de regimes internacionais representam uma manifestação concreta da internacionalização da autoridade política” (RUGGIE, 1982, p. 380, tradução nossa).⁴

³ “we know deviations from regimes not simply by acts that are undertaken, but by the intentionality and acceptability attributed to those acts in the context of an intersubjective framework of meaning” (RUGGIE, 1982, p. 380).

⁴ “The analytical components of international regimes we take to consist of principles, norms, rules, and procedures. As the content for each of these terms is specified, international regimes diverge from social institutions like language, for we do not normally attribute to language any specific “consummatory” as opposed to “instrumental” values. Insofar as international regimes embody principles about fact, causation, and rectitude, as well as political rights and obligations that are regarded as legitimate, they fall closer to the consummatory end of the spectrum, into the realm of political authority. Thus, the formation and transformation of international

Essa tessitura sobre regimes internacionais é melhor compreendida quando Robert Keohane (1992) analisa a ação dos Estados e a interdependência internacional; no plano econômico, verifica-se profunda limitação dessas unidades estatais. Esse barco da interdependência, diz o autor, é afetado pela diferença de poder entre Estados, unidades produtivas e pessoas. Diz ele que “relações de interdependência impregnadas de poder colocam dilemas para os Estados, uma vez que a interdependência restringe a capacidade dos governos de controlar os eventos que os interessam” (KEOHANE, 1992, p. 165). A saída seria a reafirmação da soberania estatal por meio de decisões unilaterais, ou formar instituições multilaterais e aderir a elas, afirma o autor. Tais instituições são denominadas de regimes internacionais, que a partir de normas e estruturas estabelecidas e de acordos entre governos podem ser levados a cabo. Ressalta-se na mesma formulação que, ao aderir a instituições multilaterais é preciso e necessário preservar alguma capacidade de se afirmar fora dessas instituições, assim o ideal para os cooperantes seria uma combinação de soberania e envolvimento multilateral, mas isso dependerá das relações de poder que prevalecerá na área abordada, da coerência e da efetividade das regras alicerçadas nos regimes internacionais. Pode-se dizer que se a interdependência em Keohane é assimétrica, portanto o desnível de poder é evidente, de alguma forma os regimes internacionais, em muitas questões, podem ser uma saída ou uma resposta dos Estados menos favorecidos, os quais podem mobilizar os fundamentos intersubjetivos dos regimes internacionais (KRASNER, 1982; RUGGIE, 1982).

A partir da perspectiva que propugna que os regimes fazem parte do sistema internacional, observa-se que regimes são instituições sociais que governam as ações dos interessados em atividades específicas; são padrões de comportamento; são práticas sobre os quais as expectativas convergem; que ajudam de certa forma no cumprimento de determinadas funções (YOUNG 1982, p. 277). Young, ao desdobrar seu entendimento sobre regimes, diz se tratar de atividades de interesses dos membros do sistema internacional, refere-se, portanto, aos Estados, mas, admite que entidades privadas possam fazer parte da execução das ações governadas pelos regimes. Essas atividades dizem respeito às que ocorrem fora das fronteiras dos Estados soberanos, ou às que atravessam as fronteiras internacionais, ou às atividades que envolvem ações com impacto direto sobre os interesses de dois ou mais Estados do sistema internacional.

regimes may be said to represent a concrete manifestation of the internationalization of political authority” (RUGGIE, 1982, p. 380).

Regimes, como outras instituições sociais, passam por transformações e dessa forma mudam ao longo do tempo. Assim, é imperativo refletir sobre os padrões de desenvolvimento e nos ciclos de vida dos regimes internacionais, sobre a emergência dos regimes; sua operacionalidade decorrente dos fatores que o impulsionam; sobre a compreensão de novos regimes com base no declínio de seus antecessores; entender os padrões na dinâmica de formação dos regimes; e se é possível formular generalizações não simplistas sobre as dinâmicas dos regimes internacionais. As questões apresentadas para a compreensão dos regimes internacionais são perfeitamente plausíveis e devem ser analisadas a partir do conceito atribuído a eles de que são instituições sociais, formados pela combinação de expectativas convergentes e padrões reconhecidos de comportamento ou prática, portanto são artefatos humanos que podem ser pensados dentro de categorias de ordens, as quais são classificadas em espontânea, negociada e impostas, cada qual carregando forças e fraquezas (YOUNG, 1982).

A partir da compreensão de todo esse arcabouço teórico, dos mecanismos que refinam a jornada capitalista, dos ciclos de acumulação, da espacialização e especialização dos territórios, os regimes parecem ser um mecanismo complexo incremental do capital, que fazem convergir seus interesses junto e sobre aqueles que tiveram a escada chutada e que são os que mais sofrem impactos de toda sorte pela procura desenfreada de *commodities*. Dessa forma, o regime vem a ser um instrumento de governança que, neste caso, aborda as mudanças climáticas, que trazem a perspectiva de mitigarem os efeitos dessa profunda exploração da periferia. Porém, como se estrutura esse pressuposto, à luz da economia política internacional?

A Economia Política Internacional busca demonstrar a dinâmica dos processos econômicos nas relações internacionais, nas quais é possível verificar a tensão entre política e economia. O desafio, nessa visão de EPI, é compreender como regimes internacionais são criados e mantidos, já que eles parecem ser a face concreta do sistema capitalista, quando este se estrutura a partir de um poder brando. Stephen Krasner (1982) é o ponto de partida quando Gilpin (2002) procura demonstrar os pressupostos da Estabilidade Hegemônica, no tocante à importância da potência hegemônica para gerar estabilidade ao sistema econômico, e nesse sentido a construção de regimes parece preponderante. As dimensões características desses regimes procuram enfatizar e fortalecer os interesses da potência que paga os custos de manutenção do sistema, prevalecendo até hoje, segundo Gilpin (2002), o princípio da nação mais favorecida.

Os regimes construídos no sistema internacional, até agora, parecem obedecer à lógica do comportamento do *hegemon*-, da *pax britânica* à *pax americana*. Somada a essa leitura, está a teoria do poder estrutural de Susan Strange, na qual admite a ordenação e reordenação do sistema econômico sob velhos e novos princípios de regimes (o custo de construção de novos regimes é muito alto), de maneira a garantir o funcionamento do sistema e dessa forma a preponderância da potência hegemônica. As mais evidentes ordenações e redesenhos da ordem podem ser entendidas a partir da construção do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de sua reordenação em torno da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional FMI, sob a liderança dos Estados Unidos da América.

O Regime Climático parece não fugir à definição krasniana, tampouco aos pressupostos da Estabilidade Hegemônica e do poder estrutural de Strange, embora Viola e Franchini (2013) terem apontado atores estatais e sociais não hegemônicos que podem ter certo nível de influência nos resultados sociais desse regime, uma vez que a estrutura é em extremo complexa, envolvendo diversas dimensões – econômica, ambiental, de segurança – e diversos atores – públicos e privados, locais e globais. Molina Vale (2010) procura estudar o regime climático e sua complexidade a partir dos pressupostos econômicos comparando modelos (Nordhaus e Stern) a fim de compreender quanto custaria à mitigação e adaptação do regime. Ao acompanharmos o desenrolar das conferências das partes (COP), o custo parece muito alto e dessa forma um acordo transparece cada vez mais distante ou no mínimo embaraçoso, como afirma Gilpin nos pressupostos da Estabilidade Hegemônica, o custo de se manter um regime recai sempre sobre os ombros do *hegemon*.

O debate começa com a percepção da dimensão ambiental da globalização que tem influenciado a agenda política dos Estados nacionais. Impacta a velha ordem vigente do poder soberano dos Estados, e ao mesmo tempo cria um ambiente para o florescimento de uma nova ordem com novos atores capazes de interferir nos negócios estatais. O ponto de partida dessa nova configuração é a década de 1970, que decorre do confronto entre a economia capitalista e a preocupação ambiental (SIQUEIRA, 2012).

No desenvolvimento da década ambiental de 1970, destaca-se o relatório das Nações Unidas, intitulado Nossa Comunidade Global (1996). Ele trouxe a preocupação com os recursos do planeta, destacava o rápido crescimento demográfico que impactava a segurança ambiental, acumulando-se, assim, os indícios de deterioração ecológica causada pela atividade humana: erosão do solo, pastagem com excessos de rebanhos, desertificação, espécies em

extinção, desmatamento, poluição do ar e da água, tudo isso relacionado aos problemas das mudanças climáticas, tornando a Terra menos habitável e a vida mais perigosa.

A saída para o problema da mudança climática está na formação e consolidação do Regime Climático, que se divide em cinco períodos, baseado no conceito de liderança, nos principais discursos, temas, atores e resultados. Destaca-se o paradigma da liderança que, deve ser considerado o centro das discussões sobre o futuro do Regime Climático. Esse paradigma está na declaração de Noordwijk, de 1989, e na segunda Conferência Climática, ocorrida em 1990, as quais reafirmam que os países do centro devem reduzir suas emissões de gases de efeito estufa (GEE), além de terem de dar assistência aos países periféricos, tanto na adoção de tecnologias para a redução de emissões, quanto na adaptação a mudanças climáticas. Assim ficaram os períodos estabelecidos: o primeiro período refere-se ao enquadramento da questão (anterior a 1990); o segundo o de articulação da liderança (1991-1996); o terceiro da liderança condicional (1996-2001); o quarto de competição na liderança (2002-2007); e o quinto o de liderança na crise financeira, de 2008 adiante (GUPTA, 2010). Estudos da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) e Oxfam, divulgados recentemente, apresentam pontos aparentemente paralelos, mas que possuem uma terrível e nefasta convergência: 2015 foi o ano mais quente e, ao mesmo tempo, o mais desigual da história. Tal observação converge com o quinto período de crise financeira.

Sem ter a pretensão de aprofundamento de cada fase do Regime Climático, percebe-se que tal regime não foge à regra dos demais regimes construídos historicamente. A presença da liderança diz respeito aos atores mais robustos do sistema político internacional, são eles países desenvolvidos ou Centro, como aponta Wallerstein (2001) que, na prática, capitaneados pelos EUA, que é capaz de manter e redesenhar, a partir de seu poder estrutural e na lógica da Estabilidade Hegemônica, todo o Regime Climático, por mais que outros países que não estão neste grupo, os chamados desenvolvidos, sejam importantes, porém não acumulam forças suficientes para destruir e construir outro regime, tampouco são capazes de manterem o atual isolado do Centro, já que para isso precisariam de tecnologia, recursos vultosos, além de demonstrar grande aptidão para mitigar as mudanças climáticas. Ao contrário, estariam liderando e inaugurando da mesma forma que a *Pax Britânica* e a *Pax Americana*, outro paradigma de convivência não só ambiental-climático, mas também econômico, dada a forte conexão economia, meio ambiente e política. Dessa forma, diante da complexidade é importante compreender os meios e os fins de como pode ser tecida a

governança climática, se de fato cumprirá essa função, ou se será mais uma alegoria posta no debate do sistema internacional, um entretenimento, enquanto a máquina de produção do capital continua a funcionar a todo vapor.

1.2 GLOBALIZAÇÃO E A GOVERNANÇA GLOBAL

A globalização constitui um fenômeno que tem preocupado sobremaneira o pensamento contemporâneo e o comportamento dos tomadores de decisões, principalmente no âmbito de empresas e Estados. A questão suscita como deve ser o posicionamento desses atores, uma vez que os eventos globalizadores impactam vidas e estruturas nos Estados-Nação, e ao mesmo tempo obrigam as empresas à modernização, que o fazem para melhor competir por mercados na dinâmica do capitalismo. A globalização chega a todos os lugares e de forma assimétrica os impactam com suas multidimensionalidades, torna porosas as fronteiras dos Estados nacionais; torna o capital mais volátil, pois prospecta as melhores condições de reprodução; induz e se mostra dentro de uma perspectiva do desenvolvimento tecnológico e se utiliza disto. As tecnologias de informação e comunicação são uma dimensão forte de globalização; a globalização acaba por produzir o *small world*; aponta para uma dimensão ambiental que deve preocupar os viajantes do planeta terra, não só Estados e empresas, mas toda sociedade humana. Enfim, a globalização na modernidade constitui o mecanismo que conduz o sistema capitalista para atingir todas as dimensões da vida.

Nessa perspectiva, esse estudo tem a preocupação de dialogar com as vertentes que se fazem hegemônicas de globalização, mas também trazer a discussão sobre a governança, que seria a recepção do fenômeno no sentido de resolver ou buscar as melhores alternativas para os conflitos e problemas que afligem as unidades centrais, sobre as quais opera a globalização: Estado, mercados, meio ambiente global, assim como o cotidiano das pessoas.

Os debates sobre os processos de globalização estão postos e há décadas, tendo como marco de intensificação desses debates os confrontos teóricos dos anos de 1990. Um divisor desse processo de globalização foi a disputa entre o bloco capitaneado pelos Estados Unidos e outro bloco pela ex União Soviética- a chamada Guerra Fria. Anterior a essa referência, tem-se a ascensão dos Estados Unidos no pós-segunda guerra –, que no pós Guerra Fria se destaca como única potência hegemônica no tabuleiro internacional. É dentro dessas referências políticas que iremos compreender o surgimento do fenômeno da globalização.

David Held, Kenicche Ohmae, Hisrt e Grahame Thompson, além de outros teóricos, irão construir e propor formas e reflexões para a compreensão do mundo que se globalizou. A unidade de análise de cada um ao refletir sobre a globalização será o Estado-Nação, e dessa forma a posição deste em relação ao fenômeno em questão. David Held e A. McGrew, (2001), ao formularem suas teorias, apostam na multidimensionalidade da globalização. Dizem eles: a globalização é ação à distância; compressão espaço-tempo; interdependência acelerada; um mundo em processo de encolhimento; integração global; reordenação de relações de poder inter-regionais; consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional. Aí se observa uma gama de interpretações, que ao mesmo tempo pode ser tudo isto, ou dimensões que serão o princípio condutor mais forte, ou seja, determinante para compreensão do fenômeno da globalização – mas, que para eles em *Transformaciones Globales*, e nos *Prós e contras da Globalização*, constitui o fenômeno contemporâneo explorado *ad nauseam*-Globalização.

Para os globalistas, a globalização contemporânea é um acontecimento histórico, real e significativo; para os chamados céticos, a globalização constitui uma construção ideológica, mítica, de valor explicativo marginal, e nessa perspectiva opostos aos globalistas, os céticos acreditam na importância do chamado Estado Moderno que continua a desempenhar seu papel regulador, e com capacidade de defender sua soberania ferozmente (HELD, 2001: 2002).

Destarte, nessa perspectiva, a globalização é um processo inexorável, atravessa os tempos: desterritorializa, reterritorializa e expande decisões, cria novas instituições (nacionais, internacionais, transnacionais), fortalece grupos e principalmente atua e influencia os Estados- Nação, muitas das vezes fragmentando-os e obrigando-os a se reformularem e se reinventarem. A globalização se apresenta em várias dimensões, e no mundo contemporâneo a dimensão ambiental, constitui um dos focos mais importantes, de perto sobreposta pela predominância da dimensão econômica (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 2002).

Um contraponto importante é o de que a globalização há muito já suplantou os Estados-Nação. Essa visão destaca o papel das grandes empresas transnacionais e o livre mercado como principal engrenagem da arena internacional, nessa visão, os Estados Nacionais são correia de transmissão do capital, subalternizados em relação às empresas e a dinâmica do livre mercado (OHMAE, 1996). De certo, percebe-se que essa visão e de outros globalistas são exageradas. O Estado- Nação ainda é um ator de grande relevância e, continua

a constituir uma comunidade de destino compartilhada muito importante (HIRST; THOMPSON, 1998).

Waltz (1999) acredita na preponderância do Estado-Nação e aponta evidências quase irrefutáveis quando diz que, ao longo da trajetória de sua constituição, o Estado sempre foi e continuará a ser o guardião das regras. Em seguida, questiona como a globalização tem se conduzido. Diz Waltz, que a maior parte do mundo tem sido deixada de lado: a maior parte da África e da América Latina, Rússia e todo o Oriente. O leste, exceto Israel, e grande parte da Ásia. Além disso, para muitos países, o grau de participação na economia global varia por região. O norte da Itália, por exemplo, está dentro; já o sul da Itália está fora. Na verdade, a globalização não é global, mas é principalmente limitada a latitudes do norte. As corporações errantes, de fato, vêm a ser firmemente ancoradas em suas bases. Um estudo, sobre as 100 maiores corporações do mundo conclui que nenhuma delas poderia ser chamada de verdadeiramente global. Destaca que os Estados executam funções socioeconômicas políticas essenciais, e nenhuma outra organização aparece como uma possível concorrente para eles. Eles estimulam as instituições que fazem a paz interna e a possibilidade de prosperidade. Estados transformam a posse em propriedade e, assim, tornam a produção e prosperidade possível. O estado soberano, com fronteiras fixas, provou ser a melhor organização para manter a paz e promover as condições de bem-estar econômico, ressalta.

Por fim, Scolthe (2014) não descarta a relevância do Estado, mas, diz que existem outras forças capazes de prover estabilidade e ordem. Segundo esse autor, a sociedade no mundo global de hoje é regulada pela chamada forma policêntrica – que denota característica distintiva, que emana a partir de vários locais; ao mesmo tempo em que capta o caráter diverso da governança atual e convida a uma exploração da interação entre os locais.

As diversas visões do que seja a globalização apontam para muitos caminhos, mas, o foco central é o comportamento do Estado e a sua capacidade em exercer e manter sua soberania, levando em consideração o território. Na origem do Estado westfaliano era possível determinar o poder soberano, absoluto na condução da sociedade, tal como teorizado pelo francês Jean Bodin, para ele o Estado moderno, contemporâneo é bem diferente do que foi sua formação originária, e nem poderia manter o mesmo padrão de sua gênese, afinal os ciclos históricos trazem novas forças, novos contextos e conseqüentemente novos atores. Dessa forma, o Estado que conhecemos hoje, com todos seus problemas e conflitos demanda uma governança que só pode ser alcançada e ser coerente com seu tempo se envolver essas

novas dimensões, que dizem respeito ao tempo em que o Estado atual se desenvolve, longe da soberania absoluta.

Nesse encontro Estado, Globalização e Soberania, James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (2000) oferecem uma visão interessante do que seria essa possível governança, a governança sem governo, apontando que, para além do Estado, existem outros atores que também n'algum lugar influenciam os sistemas humanos, um lugar no qual a estrutura estatal é pouco eficiente em responder as infinitas demandas desse sistema, pois sua crença está nos atores que estão fora dos limites tradicionais do Estado.

Para Scolthe (2014) a história de governança no mundo da globalização contemporânea não termina com o Estado. O movimento de Westfália para os estados pós-Westfália só é um aspecto da mudança estrutural maior do estatismo para o policentrismo. Os Estados se tornaram mais descentrados e fragmentados na governança contemporânea quando visto, por exemplo, o aumento das relações trans-estatais. Além disso, a regulamentação, em condições de intensa globalização, tem sido cada vez mais difusa dos Estados para os outros lugares, "acima" e "abaixo" do governo nacional.

Vê-se que mesmo nos teóricos mais estatocentristas, a globalização é um evento presente. Se mobilizado o conceito, em suas mínimas dimensões, percebe-se a importância de cada elemento para a conformação das forças que operam na arena internacional, e desta forma há a necessidade de construção de governança, como já dito, uma governança que vai além do Estado, mas que este ainda é muito necessário. No entanto, é preciso uma concertação que abranja os múltiplos atores, que configure desafios de grande envergadura, até porque, mesmo que se reconheça a globalização, não há um consenso de como fazer tal governança. Pode ser que se conheçam os ingredientes, mas não o preparo, o que terá de ser feito por meio de tentativas, erros e acertos.

Os desafios estão postos e são evidentes: problemas ambientais; vazamentos e contaminações; controle de fluxo de capital financeiro; garantia ou a tentativa de fortalecer direitos humanos, diante da acentuação dos trabalhos degradantes e o tráfico de pessoas; a ausência ou pouco controle das fronteiras que facilitam o tráfico de armas e drogas, sem falar do problema em proteger as populações, diante das guerras regionais e tribais. Tudo isso constitui desafios frente à globalização, os quais demandam governança e resolução, que extrapolam a esfera do Estado-Nação.

A globalização a partir das visões de globalistas, céticos e suas variações, trouxe uma gama de questões e temas que superam qualquer narrativa teórica, temas sobre economia, tecnologia, migração, tráfico de seres humanos e armas, internet e o meio ambiente (talvez a primeira questão do momento, com suas múltiplas variações como as mudanças climáticas). Nesse contexto, é possível, *a priori*, descartar teorias que apontam um único caminho como o estatocentrismo de Waltz, bem como o globalismo extremo de Ohmae –, não só o Estado, não só o livre mercado –, mas, também atores não estatais como as Organizações Não Governamentais (ONGs), as quais fazem parte do corolário que aventa a globalização.

Em análise dos diversos temas e atores, para além do Estado e do mercado, é possível apostar que o modelo teórico policêntrico de Scolthe (2014), aliado a outras perspectivas teóricas, tenha maior possibilidade ou tendência de explicar o mundo contemporâneo, no qual o Estado e outras forças convergem. É possível perceber o entrelaçamento de interesses dos velhos e novos atores na dinâmica societária. O Estado continua muito forte com sua capacidade de auto-organização, afinal quem cobra e obriga que todos paguem o tributo? Não se paga às ONGs, paga-se ao Estado; no entanto, a pressão sobre este, a partir do mercado e das organizações da sociedade civil, é capaz de pautar sua agenda e seu comportamento. 2Sabe-se que o *locus* do Estado se dá pela disputa, há assimetrias, e a globalização é uma variável importante, principalmente para aqueles mais vulneráveis no processo de competição de influenciar o Estado. Não só Scolthe, mas Held e McGrew, Hirst e Thompson vêm fortalecer essa perspectiva, talvez seja a que mais condiz com a realidade da globalização e com a perspectiva de construção de governança.

Se, sucintamente, entender-se que governança são as diversas maneiras que o Estado, indivíduos, e corporações administram e procuram resolver seus problemas, consequentemente uma visão de mundo amarrada numa ou noutra variável não terá robustez explicativa ou capacidade de dar resposta para os fenômenos que envolvem o Estado, organizações da sociedade civil e as corporações, mesmo que apontem para um policentrismo, para uma multidimensionalidade - e isso parece meio óbvio; as teorias têm profundas limitações e diferenças em questões chave.

Nenhum desses conceitos, afirma Scolthe (2014), dará conta de explicar os diversos arranjos políticos societários, nem as trocas entre Estado e atores não estatais diante do fenômeno da globalização, e por consequência, não se poderá vislumbrar qualquer tendência ou rumos para uma ideia de governança contemporânea. Conforme observa o autor

mencionado, percebe-se que é necessário compreender o conjunto de forças para que se tenha uma teoria com envergadura explicativa, sem cair nos exageros.

De acordo com Weiss e Thakur (2010), governança constitui sistemas intencionais de regras ou normas garantidoras da ordem, além do que ocorre naturalmente. Na dimensão interna, a governança é mais do que o governo e implica um propósito, bem como autoridade ou poderes policiais formais. Dizem esses autores que, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 argumentou que a governança não significa mero governo. Em um contexto doméstico, essa leitura é válida, porque a governança é o governo mais os mecanismos adicionais necessários para garantir a ordem e previsibilidade na resolução de problemas. Para o planeta, no entanto, a governança é a história toda, porque não há nenhuma autoridade central. Em muitos casos, as redes de instituições e regras da ONU fornecem a aparência de uma governança eficaz, mas esses mecanismos não produzem os efeitos reais desejados. As organizações internacionais, por vezes, funcionam em uma quase moda governamental tentando exercer o controle social através da promulgação de normas e leis. Organizações Internacionais, como as Nações Unidas, operam à semelhança dos governos nacionais, representam uma estrutura de autoridade que se baseia em práticas institucionalizadas e normas geralmente aceitas.

Muitos outros estudos teóricos analisaram os conceitos postos sobre governança. Smouts (2004) referencia três discursos divergentes que se desenvolvem em torno da governança, o do Banco Mundial, que tem como alvo os países em desenvolvimento. Para essa instituição, governança é a “boa gestão” e, dessa forma assinala que a “boa governança” tem a ver diretamente com um Estado de direito, administração boa e transparente, e com uma classe política responsável diante do povo. O outro discurso está assinalado pela revista *Global Governance* que se assenta nos estudos de James Roseneau e Czempiel – a Governança sem Governo - assim, a governança está fundamentada em um conjunto de regras formais e informais, ou seja, não necessariamente do Estado, mas que advém também de múltiplas redes em um mundo cada vez mais interconectado, e assim interdependente, o que se aproxima de acordo com a autora da noção de regime e, se afasta por ser mais global e não limitada a domínios, como fazem os regimes, ao recortarem a cooperação internacional. E por fim, o terceiro discurso da Comissão de Governança Global, que destaca que governança corresponde às diversas maneiras pelo qual os indivíduos e o Estado administram e procuram soluções para seus problemas, o que implica cooperação, acomodação de interesses diversos e conflitantes, o que perpassa, pois, a mobilização das instituições formais e informais. Esse

último discurso, em sua avaliação, parece ser mais interessante e dessa forma de mais difícil operacionalização.

Para além dessas posições e suas referências sobre governança, Smouts (2004) afirma que governança é um processo contínuo, que implica a participação de atores diversos públicos e privados, que subjacentemente obedece às racionalidades múltiplas dos atores envolvidos. Assim e nessa perspectiva a regulação decorrente não se enquadra num corpo de regras preestabelecidas, mas advém do jogo de interesses que envolvem trocas, negociações e ajustes mútuos. Em síntese, a governança converge para o conceito habermasiano de espaço público, e arremata, “aquele no qual os diferentes componentes de uma sociedade exercem seu poder de expressão e de crítica e constroem-se pela comunicação uns com os outros” (SMOUTS, 2004, p. 144).

Assim, em uma perspectiva contemporânea,

No domínio do meio ambiente, por exemplo, quer se trate da proteção da camada de ozônio ou do aquecimento climático, a cooperação internacional provoca a intervenção de atores tão diversos como especialistas científicos, as ONGs de defesa do meio ambiente, as empresas industriais, as companhias de seguros, as administrações técnicas, os diplomatas, os responsáveis políticos, os países do Norte, os países do Sul, uns e outros, aliás, constituídos por correntes múltiplas e não se constituindo em entidades homogêneas. A governança permite descrever esses tipos de configurações maleáveis, em permanente reestruturação. Ela obriga a refletir sobre as possibilidades de diálogo e de participação comum entre atores plurais em torno de problemas de interesse coletivo (SMOUTS, 2004, p. 144-145).

Dessa forma, percebe-se que não há um único, mas variados caminhos para se compreender e se construir a governança. Os desafios são múltiplos, não há uma receita pronta para resolver ou dar respostas concretas com vistas à governança, a qual só poderá ser vislumbrada a partir da interação de múltiplos fatores, dos diversos interesses e temas que a permeiam. Vale sublinhar a necessidade de crítica, apontada por Smouts (2004), sobre a visão romântica de governança, a qual diz que não se pode antever a governança como panaceia, a cura de todos os males da humanidade, e acima de tudo não se deve desprezar as relações de dominação que permeiam a realidade mundial. Nesse ponto de vista, percebe-se que nem todos que fazem parte da sociedade mundial são convidados a participar da governança, muitos atores, que são fundamentais, são pouco representados e, muitas das vezes, se quer são considerados no processo contínuo de tomada de decisão – isso implica principalmente nas questões ambientais – quando populações indígenas, ribeirinhos e agricultores familiares são excluídos e não podem opinar sobre seu habitat. Urge, dessa forma, refazer o pacto global,

não mais sobre um multilateralismo que privilegia os “eleitos” em escolha *top down*, mas um novo multilateralismo onde possa florescer uma polifonia de atores da sociedade mundial, numa relação *bottom up* e, isso implica abrir os fóruns internacionais para além dos Estados-Nação.

Nesse contexto, surgem questionamentos, como os feitos por Roseneau, vale destacar uma questão central que perpassa os seguintes questionamentos: como atualizar nossa perspectiva no sentido de explicação do mundo, uma vez que, a dinâmica de governança passa por profundas transformações? Como tratar questões irregulares a partir da perspectiva de uma governança moderna? Como compreender, sem surpresas, fenômenos como o da União Soviética que implode pacificamente na noite, e com um Canadá que traz em seu cerne a fragmentação, além da Iugoslávia que busca adesão na União Europeia, mesmo que provoque crise monetária; a questão racial na África do Sul corrigida por essa nação; a fragmentação de Israel sobre o qual instituições internacionais interferem profundamente em assuntos domésticos dos Estados? Essas são questões que permeiam nossa reflexão quando rastreamos os processos para construção de governança (ROSENEAU, 2006).

Para Waltz (1999), qualquer ideia para se construir ou pensar num padrão de governança há de se levar em conta a gama de acontecimentos que aflige a comunidade planetária, além de levar em consideração também os novos atores como Organizações Não Governamentais (Ongs), agora com outro padrão qualitativo, do tipo transnacional, junto com outras de menor porte, mas agrupadas em grandes redes e fóruns, incluídas dentro das grandes discussões e em determinados temas; como as empresas transnacionais, cuja envergadura de recursos chega a suplantar o PIB de muitos países; comunidades epistêmicas e outros grupos e indivíduos interessados no processo de construção de governança. Nessa perspectiva, apresentam-se outros níveis de governos, como os subnacionais, cidades e estados no nível externo, articulando-se com temas e produzindo contratos.

Para entendermos essa complexidade observemos que a,

[...] Sociedade tornou-se demasiado complexo para as demandas dos cidadãos a serem satisfeitas apenas pelos governos. Em vez disso, as organizações da sociedade civil desempenham um papel cada vez mais ativo na formação normas, leis e políticas internacionais. A sociedade civil fornece alavancas adicionais que as pessoas e os governos podem usar para melhorar a eficácia e reforçar a legitimidade das políticas públicas em todos os níveis de governança. No entanto, ambos os governos e atores da sociedade civil enfrentam desafios de representação, responsabilização e legitimidade. Em um mundo cada vez mais diverso, complexo e interdependente, soluções para os problemas que exigem ação coletiva são muitas

vezes inatingíveis por agentes estatais sozinhos. Em vez disso, em muitas questões formam-se parcerias entre diferentes tipos de atores (WEISS; THAKUR, 2010, p. 30, tradução nossa).⁵

Portanto, os padrões de governança, que porventura vierem a ser levados a cabo, devem refletir ou pelo menos tentar uma aproximação com a realidade. Realidade esta que se mostra multifacetada, onde os governos estatais não conseguem acompanhá-la, pois as demandas que advêm dos diversos setores da sociedade são infinitamente maiores que os recursos disponíveis garantidos pelo poder estatal, sejam financeiros, sociais ou políticos. Dessa forma, e mesmo com as dificuldades apontadas pelas teorias mais críticas sobre globalização e governança, deve-se ser construído um mínimo de consenso para que se possa vislumbrar algum padrão de governança.

Assim, e conseqüentemente, os atores que operam nessa perspectiva da globalização e governança são diversos, e diversos também são seus interesses, mas, no mundo em que vivemos, à luz da teoria, convergimos para um policentrismo enfatizado por Scolthe (2014), onde o que vale é a garantia de participação, no sentido de resolução dos problemas globais. É preciso que os Estados estejam sensibilizados. Assim, mesmo que se saiba que o processo de participação ampla seja mais penoso, porém, é o que poderá garantir as melhores soluções. E se pensar na relação economia e meio ambiente global, na primeira quase ou não há participação, além do Estado e do mercado –, já no segundo é possível ver o pulsar de representações diversas das organizações da sociedade civil. O resultado, as conseqüências dessa relação podem ser vistas e sentidas em todas as partes globo. Difícil, portanto, de antever padrão de governança nessa temática, quando no mercado se percebe um processo sendo construído tendo em vista à participação de todos os atores, todavia a distribuição do poder é assimétrica, tal como acontece nos regimes internacionais sobre meio ambiente e seus desdobramentos.

Governança, portanto, exige o reconhecimento de que atores dos mais diversos matizes são relevantes para encontrar, se não as melhores soluções, pelo menos as mais adequadas. Para isso, é necessário que se garanta participação de todos, mas também é certo

⁵ “society has become too complex for citizens’ demands to be satisfied solely by governments. Instead, civil society organizations play increasingly active roles in shaping international norms, laws, and policies. Civil society provides additional levers that people and governments can use to improve the effectiveness and enhance the legitimacy of public policy at all levels of governance. However, both governments and civil society actors face challenges of representation, accountability, and legitimacy. In an increasingly diverse, complex, and interdependent world, solutions to problems that require collective action are often unattainable by state actors alone. Instead, on many issues partnerships form between different types of actors” (WEISS; THAKUR, 2010, p. 30).

afirmar que o Estado continue sendo relevante, pois é dentro de suas esferas que se garantirá a institucionalização das decisões sobre os mais diversos temas sendo tomadas pelos atores em contenda, dentro do processo de formação da governança global/contemporânea.

Dessa forma, procura-se destacar as diversas teorias sobre globalização. Evidencia-se a posição de globalistas e céticos. Percebe-se que a posição e a forma do Estado constituem o espelho para leitura de uma sociedade que se globaliza – soberanias e territórios são pulverizados pelos globalistas – o que foi reafirmado pelos céticos, tal como observou David Held *et al.*, (2002). O Estado, em Waltz, constitui sua principal referência e, segundo o autor, o Estado continua a ser o grande protagonista das relações político-econômicas estabelecidas no desenvolvimento da sociedade. Por outro lado, posições bem divergentes se afirmam como a de Scolthe cuja leitura dos fenômenos globais é uma tendência em ver o Estado, a sociedade e os demais atores, a partir de uma forma policêntrica. Aliás, uma gama de teorias converge para essa visão, guardando grandes semelhanças, como as dos próprios Held e McGrew, Hirst e Thompson, Weiss e Thakur e alguns como Roseneau, fazendo fronteira em alguma dimensão, que evidencia que a governança pressupõe a participação de atores não estatais para além da influência dos governos.

A partir das reflexões que abrangem a globalização e governança, percebe-se que num mundo globalizado onde os atores estão de certa forma empoderados só se poderá construir um padrão de governança global e conseqüentemente contemporâneo se for garantido a participação de todos eles, que são diversos, que possuem múltiplas demandas e interesses, e isso será uma empreitada penosa para a ordem estatal clássica.

Percebe-se que há uma tendência ao policentrismo, mas que por muitos e muitos anos ainda se terá a velha burocracia estatal convivendo e aprendendo com a participação e ampla demanda de atores não estatais e governos subnacionais dialogando sobre diversas temáticas, para além dos seus espaços de origem. O que interessa é como esses dois campos e principalmente a governança tratará as questões ambientais e seus desdobramentos. Assim, vale auscultar, a saída dos governos subnacionais para além das fronteiras domésticas, compreender suas participações, as estratégias adotadas, bem como os resultados históricos estabelecidos nessa trajetória que perpassa e se entrelaça com novos e velhos padrões comportamentais no que tange às políticas exteriores, que até pouco tempo foram monopolizadas pelo Estado federal.

1.3. INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Dois eventos externos e um arranjo político doméstico constituem como referências fundamentais para o entendimento da inserção internacional das regiões e seus governos subnacionais entre outros atores. O fim da Guerra Fria e a globalização são os dois eventos que deram o tom à modernidade para o surgimento da inserção regional em relações internacionais; o arranjo diz respeito às formas de Estado. Nessa questão, e na prática, o Federalismo – diferente de outros arranjos estatais, da centralização da representação em política externa –, é permeável à participação das regiões, o que se verifica alguma autonomia. Assim, “federalismo significa democracia pluralista na qual dois conjuntos de governos, não estando totalmente à mercê do outro, legislam e administram dentro de suas jurisdições separadas, porém interligadas” (DUCHACEK 1990, p. 3, tradução nossa).⁶ Para esse autor, uma forma de entendimento adequada sobre o Federalismo – o qual e em síntese afirma ser o formato territorial compatível com a democracia e, mais além são capazes de lidar melhor com a interdependência global e regional mais do que as formas centralizadas e autoritárias, ou seja –, dá como certo que as partes componentes da federação atravessam as fronteiras e transacionam na arena internacional.

As fusões dos eventos políticos externos com o arranjo doméstico acabaram por tornar mais fluído o controle em política externa por parte dos governos centrais dos Estados-Nação. O fim da Guerra Fria e o alargamento do sistema internacional colocaram em cena os governos subnacionais e atores não estatais (ONGs). Nos últimos trinta anos, o fenômeno da globalização tornou o mundo menor, a partir do desenvolvimento do transporte, do avanço tecnológico e comunicacional proporcionando grandes mudanças, são as consequências do capital nos limites da modernidade (GIDDENS; SUTTON, 2016; HELD *et al*, 2002). É nesse contexto, nos estertores do século XX e no vislumbrar de um mundo agora multipolar, que se destacarão e se intensificarão as perspectivas de inserção das regiões além das fronteiras estatais.

Dessa forma, a localização ou regionalização não é algo novo. Pode-se antever, a partir dessa perspectiva, a gênese de uma governança mundial mais justa e igualitária. “Essenciais a essa perspectiva são os estudos sobre dependência, bem como os teóricos dos

⁶ “by federalism means pluralistic democracy in which two sets of governments, neither being fully at the mercy of the other, legislate and administer within their separate yet interlocked jurisdictions” (DUCHACEK 1990, p. 3).

sistemas mundiais que têm vinculado os padrões de exploração mundial à localidade” (HOCKING, 2004, p. 100) Assim, uma vez que, na origem do Estado Moderno, as regiões, cidades e províncias já inseridas em empreendimentos comerciais energizavam o capitalismo histórico, Gênova, Veneza e as províncias holandesas foram pioneiras no processo de inserção de governos subnacionais no sistema internacional (ARRIGHI, 1996; BRAUDEL, 1986). Dentro desse lapso de tempo, vale destacar que, os governos subnacionais já implementavam políticas sociais sob o arranjo do sistema federal, muito antes do Estado moderno (DUCHACEK, 1990).

Esses eventos, que perpassaram a origem do Estado Moderno até o fim do século XX, onde foi moldado o poder estrutural e se estabeleceram as hegemonias dos Estados-Nação, foram sobre eles que também se estabeleceu a crise sistêmica desse arranjo político. *A priori*, pode-se entender que a hegemonia do Estado-Nação é premissa central da escola realista das relações internacionais, que aponta o Estado como o ator mais importante do sistema internacional; outros atores, como as regiões, são secundários ou irrelevantes na política internacional, observa-se que “é por meio de governos que expressam o interesse nacional, que a política internacional está interessada, na busca pelo poder, e que a questão principal na agenda internacional assume a forma de segurança militar” (HOCKING 2004, p. 81).

Destarte, o fenômeno da segmentação – o surgimento de muitas vozes – tornarão mais evidente as unidades federadas ou regiões. Os governos subnacionais virão para cena da política externa pela crise de representação e o desempenho questionável em política externa por parte dos Estados-Nação. Esse fenômeno primeiramente se verificará em países de capitalismo avançado e/ou em países que não terminaram o processo de construção da nação sendo que a descentralização experimentada nesses países permitiu o protagonismo em política externa das regiões e de outras unidades da federação como os municípios (SOLDATOS, 1990). De outra forma, e em contraposição ao estatocêntrismo do realismo, a emergência do fenômeno da paradiplomacia em política internacional depreende-se da interdependência complexa de Keohane e Nye, e dessa forma “ênfaticam a capacidade cada vez menor do Estado agir como uma entidade coerente, cujos interesses coletivos podem ser representados e expressos por uma autoridade central” (HOCKING, 2004, p. 82). Concomitante a esse entendimento, é que o grupo de interesse Governadores para o Clima e Floresta (GCF), afirma que tanto os Estados quanto o Regime Climático são falhos para o

enfrentamento das mudanças climáticas, os quais justificam suas ações em política externa, quando buscam parcerias para enfrentamento do aquecimento global.

A Europa Ocidental e a América do Norte são centrais para compreensão da inserção das regiões no ambiente internacional. Desde 1882, Quebec, no Canadá, mantém representação no Velho Continente, o que reafirma que esse fenômeno e seus motivos não são novos, mas que emergiram impulsionados pelos fenômenos já expostos e, pelas fragilidades do Estado-Nação sobre o qual, e a partir de, pode-se verificar as ações dos novos atores – governos subnacionais em política externa. Essa relativização do poder estatal não significa a perda total do controle, mas, acima de tudo que o Estado central não é mais detentor exclusivo da representação, isto quer dizer que, num mundo globalizado e multipolar atores não centrais como os governos subnacionais importam na arena internacional construída. A experiência da Comunidade Europeia – um arranjo estatal supranacional – constituiu-se como um ambiente favorável para a emergência e participação das unidades federadas, tal fenômeno contribuiu para o desenvolvimento da literatura especializada, que pôs em evidência essas vozes não centrais em política externa. Percebe-se então, no desenrolar da literatura sobre o assunto, a proliferação das representações desses governos subnacionais no sistema internacional, destacando-se em questões econômicas, sociais, culturais e ambientais pressupondo-se que tais têm um grau considerável não somente de autonomia jurídica doméstica, mas também, de autonomia internacional (DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990).

Assim,

As atividades externas de unidades federadas de sociedades industriais avançadas podem ser caracterizadas como novos fenômenos nos seguintes sentidos: primeiro, em termos qualitativos, tais atividades têm sido diretas e relativamente autônomas, na medida em que a unidade federada frequentemente possui e implementa seus próprios sistemas nacionais “serviços estrangeiros” e maquinário, bem como quantidades substanciais de recursos financeiros próprios, em busca de seu próprio corpo de objetivos de política externa. Segundo, a atividade externa das unidades federadas, ou das unidades federadas mais dinâmicas, pelo menos, é inédita em termos quantitativos, na medida em que seu ritmo acelerou à medida que se tornou cada vez mais amplo em escopo (em termos de questões sistêmicas cobertas por ela) e nas relações (medidas pelo volume de interação e pelo número de parceiros) (SOLDATOS, 1990, p. 35, tradução nossa).⁷

⁷ “The external activities of federated units of advanced industrial societies may be characterized as new phenomena in the following senses: first, in qualitative terms, such activities have been direct and relatively autonomous in that the federated unit often has and deploys its own domestic and 'foreign-service' channels and machinery, as well as substantial amounts of its own financial resources, in pursuit of its own body of foreign-policy objectives. Second, the external activity of federated units, or of the most dynamic federated units at least, is unprecedented in quantitative terms, in that its pace has accelerated as it has become increasingly wide in scope (in terms of systemic matters covered by it) and in relationships (measured by volume of interaction and by number of partners)” (SOLDATOS, 1990, p. 35).

Por fim, entende-se, seguindo os estudos desses autores que, o surgimento dos governos subnacionais em política externa a partir da autonomia relativa e sua ação direta com recursos, para sustentar seus protagonismos, têm ganhado em dinâmica e amplitude, ao mesmo tempo em que essas ações se assemelham em muito à política externa levada a cabo pelo Estado-Nação. Embora este não tenha a mesma amplitude, consegue estabelecer um padrão que tem repercussão no sistema internacional.

Segue-se então que,

As atividades internacionais dos governos não centrais raramente formam a primeira página dos jornais nacionais. Eles não são nem alarmantes nem dramáticos - dificilmente podem competir pela atenção do público com guerras, discussões sobre armas, terror internacional e outras formas de conflito ou cooperação entre nações soberanas. Seu impacto na política externa nacional, envolvendo relações decisivas de centro a centro, permaneceu modesto: primariamente tratam, por assim dizer, do pão cotidiano do território. Mas, como toda luta por nosso pão cotidiano, essas preocupações internas com sua dimensão externa afetam significativamente o bem-estar de milhões, seus líderes locais e provinciais, e através deles a interação complexa entre política interna e externa (DUCHACEK, 1990, p. 2, tradução nossa).⁸

Diante do protagonismo de governos subnacionais em política internacional, tem-se uma variedade conceitual. A segmentação é o termo usado para classificar a ação dos governos subnacionais em política internacional. Existem dois tipos de segmentação, a territorial ou vertical que, implica diversos níveis de governo, sem denotar hierarquia, mas destaca a atuação dos governos subnacionais em relações externas e na formulação de política externa; a outra é a segmentação funcional ou horizontal onde a burocracia dentro do mesmo nível de governo está envolvida em política externa. A segmentação territorial se desdobra em quatro níveis: a) a segmentação objetiva – diz respeito às características singulares das regiões e que, portanto, impactam na política externa, medidas em capacidades estruturais, econômicas, política e geográficas para levar a cabo os intentos dos governos subnacionais; b) segmentação perceptiva – reside no destaque dado às atitudes, percepções, lealdades, diversidade de interesses, conduzindo muitas vezes à política externa. Tem como base a

⁸ “International activities of non-central governments rarely make the first page of national dailies. They are neither alarming nor dramatic - they can hardly compete for public attention with wars, arms talks, international terror, and other forms of conflict or cooperation among sovereign nations. Their impact on national foreign policy, involving decisive centre-to-centre relations, has remained modest: primarily they deal, so to speak, with the territorial daily bread. But, as every struggle for our daily bread, these internal concerns with their external dimension significantly affect the welfare of millions, their local and provincial leaders, and through them the complex interaction between domestic and foreign politics” (DUCHACEK, 1990, p. 2).

segmentação objetiva; c) segmentação de política – constitui o resultado de dois níveis de segmentação que conduz a várias posições de política externa, neste caso da segmentação objetiva e perceptiva; d) segmentação de atores – acontece quando ocorrem vários processos de segmentação imediatamente anterior em cadeia e, que levam os governos não centrais à participação em política externa (SOLDATOS, 1990).

A mobilização do conceito sobre segmentação concorre para a explicação do fenômeno da paradiplomacia, aliás, termo usado pioneiramente por Soldatos para descrever o protagonismo dos governos subnacionais em política internacional. Mas, não se constitui o único estudo, também podem ser observadas outras classificações do fenômeno de inserção dos governos subnacionais, tais como: diplomacia federativa, diplomacia multicamada, segmentação de atores e governança multinível, cooperação internacional descentralizada (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 2004; RODRIGUES, 2011; SOLDATOS, 1990). Em síntese, a engenharia que Soldatos propõe passa pela segmentação – as muitas vezes na política externa –, que se articula em vários níveis com dimensões e características diferenciadas, que por sua vez influenciam e geram resultados, onde unidades federadas (segmentação territorial) participam ativamente da área de relações externas e da formulação de política externa. Destaca-se que algumas segmentações, principalmente de atores e de política, são dois dos elementos constitutivos da paradiplomacia dos governos subnacionais. Decorre que nesse arranjo se terá duas categorias importantes: a paradiplomacia global e a regional, sendo que esta última se divide em macrorregional e microrregional. A primeira das subdivisões diz respeito às interações entre regiões que não são contíguas; e a segunda ocorre entre regiões que têm contiguidade geográfica.

Assim, nos estudos do fenômeno de inserção dos governos subnacionais, a paradiplomacia pode ser entendida como incursões levadas a cabo pelas unidades federativas para além das fronteiras domésticas dos seus respectivos países, que envolvam assuntos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais que conformam a inserção dos governos subnacionais em política externa (KEATING, 2004).

Na mesma linha de pensamento,

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de

participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (PRIETO, 2004, p. 251-252).

De outra forma, Duchacek (1990) destaca que a entrada dos governos subnacionais em política externa deve levar em consideração o formato, a intensidade, a frequência e o objetivo, assumindo principalmente aspectos econômicos e em menor intensidade fatores políticos. Assim, a paradiplomacia, decorrente dessas interações, pode assumir as seguintes classificações, que perfazem três tipos de paradiplomacia: “(1) a paradiplomacia regional transfronteiriça, (2) contatos transregionais (ou macrorregionais) e paradiplomáticos, e (3) a paradiplomacia global” (DUCHACEK, 1990, p. 16, tradução nossa).⁹ Pela ordem, o primeiro formato de negociação diz respeito aos contatos formais e informais entre regiões, municípios e estados; o segundo, dá-se além da fronteira de contato, mas ainda com o Estado vizinho; e por fim o terceiro formato negociador que aponta para contatos diretos entre governos subnacionais e governos centrais estrangeiros e; entre governos subnacionais de um Estado com governos subnacionais de outro Estado. O Regime Climático guarda semelhança com esse formato ao permitir a participação dos governos subnacionais no processo decisório ao considerá-los como atores não partes, e assim importantes para construção e estabelecimento de uma governança climática global.

Hocking (2004) aponta que o protagonismo das regiões, mas precisamente o regionalismo, dentro da complexidade da política internacional, está contido dentro da política mundial contemporânea, caracterizada por padrões de conectividade significativos dentro e fora dos Estados e, assim dão grande importância para as pessoas e suas respectivas localidades, ou seja, a política internacional se modificou e dessa forma reflete o ambiente nacional e internacional mais complexo, assim as regiões e outros atores governamentais assumem e desenvolvem seus protagonismos dentro de um ambiente político multicamada cada vez mais entrelaçado. Por fim, “a internacionalização das regiões representa o surgimento de processos políticos nos quais os atores subnacionais são capazes de representar vários tipos de papéis diferentes” (HOCKING, 2004, p. 104).

⁹ “(1) transborder regional paradiplomacy, (2) transregional (or macroregional) and paradiplomatic contacts, and (3) global paradiplomacy” (DUCHACEK 1990, p. 16).

Destarte, vale destacar, as variedades de experiências dos governos subnacionais em várias partes do mundo, sejam elas institucionalizadas ou não, da Europa, Ásia à América Latina.

1.4 A PARADIPLOMACIA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Apesar de existirem registros anteriores sobre a ação internacional de governos subnacionais, foi nos últimos períodos do século XX que essas ações se intensificaram. Percebe-se as experiências em paradiplomacia das províncias canadenses de Quebec e Ontário cujo objetivo é o apoio político para o seu desenvolvimento social, menos vinculada à formação clássica de Estado, exceto quando os grupos soberanistas estão no poder, pois reivindicam uma Quebec independente. Assim e conseqüentemente, verifica-se maior proximidade com povos francófonos onde se tratam de assuntos econômicos, culturais e políticos típicos desse protagonismo internacional e; ao mesmo tempo destacam-se os estados estadunidenses com a intensificação de representação em várias partes do mundo, sobretudo no continente europeu. Verifica-se também o protagonismo de governo subnacionais/regionais na Espanha, Bélgica e Reino Unido e Austrália – no conjunto as ações desses atores visam, diante do enfraquecimento do Estado-Nação, a inserção no mercado global (HOCKING, 2004; KEATING, 2004; SOLDATOS, 1990).

Segundo Keating (2004), diante dos vários motivos que se apresentam para o protagonismo dos governos subnacionais, regiões como a Catalunha operam politicamente no cenário internacional para além do Estado-Nação, o qual se vincula historicamente, assim busca reconhecimento e legitimidade como o Estado Soberano. Nas olimpíadas de 1992, a Catalunha, inclusive, fez várias inserções na mídia inglesa no sentido de diferenciar e corrigir o equívoco sistemático de ser confundida com a nação espanhola (a campanha midiática perguntava “onde está Barcelona?”, para dessa forma localizar a nação Catalã). Conseqüentemente, outras regiões com histórias e identidades diferenciadas instrumentalizam suas dispersões pelo mundo influenciando politicamente e captando recursos em outros países, como é o caso da comunidade irlandesa e dos chicanos no sul dos Estados Unidos.

Além dessas singularidades quanto ao protagonismo subnacional, observa-se também que os regimes transnacionais constituem um ambiente favorável para que prospere as ações subnacionais. Dois importantes regimes são o Tratado Americano de Livre Comércio

(NAFTA) e a União Europeia (EU) – o primeiro traz poucas oportunidades fora do Estado, diferentemente dele se apresenta a UE que oportuniza um ambiente favorável para as regiões através do Tratado de Maastricht possibilitou às regiões estabelecer representação em Bruxelas, sede do bloco europeu. Observa-se também dentro do bloco europeu além das regiões tradicionais elencadas, destaca-se os chamados quatro motores da Europa que são as regiões de Baden-Württemberg, os Alpes do Ródano, Lombardia e Catalunha, o que faz pensar numa “Europa de Regiões” (HOCKING, 2004; KEATING, 2004).

Diferentemente da experiência ocidental de protagonismo regional, cuja literatura é extremamente densa, podemos encontrar noutra parte do mundo uma variedade de interações regionais. Destacam-se as repúblicas que se originaram do colapso da União Soviética, que formaram a Federação Russa; a região Ásia-Pacífico e a América Latina. De acordo com Prieto (2004) a nova configuração, depois do fim do Estado Unitário e centralizado soviético, pode-se perceber os novos limites administrativos de novas repúblicas articuladas em torno da Federação Russa, perfazendo um total de 89 membros. Nesse novo formato, ainda segundo o autor, Moscou estimulou as regiões a produzirem acordos com outras regiões vizinhas. Levou-se assim em consideração os interesses regionais, dimensão condizente com o novo formato federativo, cujo resultado foi um número significativo de acordos produzidos com governos subnacionais de diversas partes do mundo e em variados assuntos, tudo previsto no arcabouço jurídico da Federação.

A experiência russa, como outras regiões no mundo ocidental (sociedades industriais avançadas), tem suas limitações, principalmente quando as regiões tomam caminho diferenciado do governo central criando obstáculos, o que pode gerar grande insatisfação, quando extrapola para questões *high policy*: segurança internacional, reconhecimento de Estado e assinaturas de tratados, questões que têm gerado muita preocupação a Moscou. Corroborando com a discussão feita por Duchacek e Soldatos (1990) mesmo com o desprendimento das regiões e o surgimento do poder regional na Rússia isso não significa que esteja acontecendo um processo de desintegração, pelo contrário, a inserção/participação das regiões ocorre com anuência governamental e de pragmatismo, ou seja, é possível que para além da fragmentação ocorra uma padiplomacia cooperativa onde todos possam ganhar, principalmente em tempos de disputa entre *hegemon*s e bloqueios comerciais. Assim, parece que, no contexto pós-soviético, a Federação Russa ao promover a paradiplomacia age estrategicamente onde o resultado pode ser o fortalecimento do conjunto da Federação (PRIETO, 2004).

Diferentemente da União Europeia (EU) e do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que em maior ou menor nível constituem ambientes favoráveis para iniciativas de governos subnacionais, o arranjo comercial da região do pacífico, o *Asian-Pacific Economic Corporation*, em nada estimula a participação subnacional. A inserção nessa região se dá pelo processo de liberação econômica de décadas que impactou as economias locais e dessa forma estimulou a participação dos governos subnacionais. “Em termos gerais, pode-se dizer que, durante a última década, a paradiplomacia subnacional surgiu como uma das forças propulsoras do novo regionalismo da Ásia- Pacífico” (PRIETO, 2004, p. 261). Ainda segundo este autor, a China tem sido grande impulsionadora de suas províncias, inclusive como política de Estado com a diplomacia Zhoubian. Ou seja, conforme vimos para além da fragmentação levado a cabo por movimentos soberanistas, uma paradiplomacia racional e cooperativa pode ser uma ferramenta estratégica para evitar crises políticas, mas, sobretudo para mitigar e contornar crises econômicas. No mesmo caminho seguem outros exemplos de interações subnacionais como o Vietnã, a Austrália, Sudeste Asiático (Indonésia, Malásia e Tailândia), nesses últimos formaram-se os chamados triângulos de desenvolvimento que fortaleceram suas economias através de processos cooperativos aliados às estratégias já experimentadas por outras regiões, que se realizam através de representações e missões ao redor do mundo (PRIETO, 2004).

Na América Latina, a despeito dos obstáculos ao regionalismo, a ampliação da democracia e os esforços de integração regional como Mercosul e a Comunidade Andina têm impulsionado e favorecido os processos de descentralização. A partir da década de 1990, tem-se experimentado um quadro de participação de governos subnacionais. Assim, diferentes Estados têm promovido práticas de paradiplomacia como mecanismo de desenvolvimento econômico e cooperação regional. A literatura, sobre o regionalismo, aponta como referências Argentina e Brasil, países com maior estabilidade política e conseqüentemente maior interação com o Mercosul. Na Argentina o envolvimento de suas unidades federativas em questões internacionais tem reconhecimento nas cartas constitucionais das províncias, Córdoba é a província que tem maior interação com governos subnacionais de outros países, mantendo representação em diversas partes do mundo (BUENO, 2012).

O Brasil tem experimentado padrão semelhante no transcurso da Nova República, nesse caso interações subnacionais não é algo novo, pois a ação de envolvimento subnacional já experimentara na primeira república. As décadas de 1980/1990, depois de um longo período de recolhimento, representam a retomada no cenário internacional, assim, e no

processo concreto, governos estaduais da Amazônia como Acre, Mato Grosso, Amazonas, Rondônia e Roraima têm participado de projetos de integração fronteiriça com governos subnacionais da Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela. Dentro da dinâmica de paradiplomacia que se alastram pelo mundo, outros estados brasileiros da região nordeste, sudeste e sul têm recebido diversas missões de várias partes do mundo. Essa cadeia de interações também alcançam as cidades, que usufruem dos processos de integração regional, bem como das diversas conferências das Nações Unidas. Esse desprendimento de estados e cidades ao meio internacional é recepcionado pelo governo federal a partir do instrumento da diplomacia federativa (PRIETO, 2004; RODRIGUES, 2011).

Apesar de existir um processo histórico cooperativo de governos subnacionais pelo mundo, institucionalizado ou não, o certo é que é essas práticas são profundamente perceptíveis e intensas. No caso brasileiro, como vimos brevemente, os processos de paradiplomacia são uma realidade com governos subnacionais em todo o país, no entanto não existe no ordenamento jurídico, nenhuma institucionalidade estabelecida sobre o assunto. Destarte, existe a necessidade de se criar um marco jurídico sobre cooperação internacional descentralizada (CID) – taxonomia dada por alguns estudos nacionais para a já tradicional paradiplomacia, ou seja, a possibilidade de governos subnacionais atuarem na arena internacional, de acordo com suas competências, sob o amparo de regras internacionais bilaterais ou multilaterais (RODRIGUES, 2011).

Assim verifica-se a necessidade de regulamentação de uma cultura internacional que na prática já está enraizada:

No Brasil, por ser uma federação trina (união, estados e municípios), essa realidade da CID é mais complexa, uma vez que o País é uma das poucas federações no mundo em que os municípios têm status de ente federado, com autonomia política plena. Apesar de não existir previsão constitucional nem marco jurídico interno para a CID, estados e municípios vêm desenvolvendo ações internacionais, que ganharam impulso nos anos 1990. Atualmente, grande parte dessas ações ocorre em parceria com a união, seja por meio da Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF), seja pela Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), estas duas últimas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (RODRIGUES, 2011, p. 6).

É importante nos atermos à práxis da paradiplomacia de inserção internacional de governos ou membros não centrais do Estado- Nação. Nas experiências observadas, verifica-se uma gama de governos subnacionais que são componentes dos mais diversos arranjos ou

formas de Estado. Os exemplos são variados, o da Catalúnia, que é parte do Estado Unitário Espanhol às regiões asiáticas, principalmente as regiões da República Popular da China até as ex-repúblicas soviéticas. Existem exemplos de paradiplomacia de confederações como os blocos econômicos que esmaecem a soberania tradicional dos Estados-Nação, como é o caso da União Europeia, que incentivam as regiões a atuarem no sistema internacional. Quando se trata de federações como o Brasil, com um histórico de participação internacional de suas unidades federativas, não se pode imaginar que tais estejam demandando reconhecimento internacional enquanto Estado, tampouco se pode esperar que o Estado brasileiro viesse perder importância, esta assertiva concorre para reafirmar que os governos subnacionais operam na arena internacional para mitigar suas fragilidades econômicas, políticas e sociais sem que venham comprometer as políticas externas dos Estados-Nação. Percebe-se, em leitura de um conceito moderno de federação e entende-se que tanto o governo central quanto os governos subnacionais têm poderes concorrentes tanto sobre o território quanto sobre a população, essa dupla autonomia territorial do poder político aliada a uma prática internacional pode ser uma sinalização política autorizativa para as unidades federadas a agirem (SOARES, 1998). Em síntese explicativa ficaria assim definido “o fato é que a realidade contemporânea vem moldando novas relações entre o Estado Federal e suas unidades constituintes” (KUGELMAS; BRANCO, 2005 p. 167).

Nesse sentido, no caso brasileiro, vem surgindo demandas por partes dos governos subnacionais articulados em fóruns e frentes (Fórum de Governadores da Amazônia Legal, Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais, e Frente Nacional de Prefeitos) para tentar se chegar a uma definição e uma saída institucional que se estabeleça os devidos papéis. Enquanto não se define um marco regulatório para além das brechas constitucionais e do modo de entendimento da forma federal de Estados, a prática de paradiplomacia, ou como preferem os contendentes, uma cooperação internacional descentralizada (CID), vem sendo operada por órgãos da burocracia estatal do governo federal como o Itamaraty ou pela Agência Brasileira de Cooperação.

Não restam dúvidas da importância da institucionalização do marco jurídico sobre a participação dos governos subnacionais para além das fronteiras domésticas, no entanto, enquanto não se resolve os impasses políticos e se modernize o entendimento do que sejam as formas de Estado, ou seja, encaixar as novas “chaves” no constructo teórico que versam sobre a organização estatal (se isso for o principal óbice), as unidades federadas brasileiras se lançam em seus empreendimentos e, não se sentem constrangidas pelas limitações que são

impostas à sua atuação externa. Tal questão não parece que em longo prazo será resolvida, mas uma saída em curto prazo residiria no fortalecimento de mecanismo interno de diálogo entre os governos subnacionais e os formuladores de política externa nacional, ou a adoção de estratégias já experimentadas por outros Estados-Nação como a manutenção de representações subnacionais na capital federal a fim de defender os seus interesses além das fronteiras domésticas, como acontece nos Estados Unidos e no Canadá. Há outras experiências como na Suíça nas quais o governo central, em matéria de política externa, mantém os Cantões informados, com vista a garantir as respectivas representações nos processos de negociação; outro formato experimentado que pode servir de alternativa ao caso brasileiro reside no modelo alemão que a partir da *Lindau Convention*, que estabeleceu diálogo obrigatório entre suas unidades federadas sobre política externa, vem fortalecendo conjunto do Estado (PRAZERES, 2004).

Dessa forma, independentes do impasse porque passam as federações ou outros formatos de organização estatal sobre a inserção internacional de suas unidades membros, variáveis como a interdependência e a transnacionalização decorrentes do fenômeno da globalização concorrem para o estabelecimento de novos cenários e novos espaços de relacionamentos que fogem do padrão tradicional centrado na unidade e indivisibilidade traços característico do poder do Estado. Elas têm garantido que os governos subnacionais ampliem e intensifiquem suas ações na esfera internacional, o que independem da formulação e controle de política externa por governos centrais, tampouco de sua organização interna. Assim, devido o grande destaque que vem adquirindo as relações entre os governos subnacionais de diferentes Estados nas últimas décadas, incluí-los como novos atores é de suma importância, não sujeitos de direito público internacional, mas atores no sentido amplo das Relações Internacionais capazes de mobilizar variados setores, promover seus interesses, estabelecer diversos vínculos, bem como novos arranjos ainda não capitados pelos padrões teóricos tradicionais, assim perfazendo novas formas de cooperação internacional (COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004).

O destaque para as ações levado a cabo por governos subnacionais na arena internacional dentro de um ambiente de globalização, além de outras questões, aponta para a captura de renda e dessa forma diminuir as assimetrias próprias entre as unidades federativas no ambiente doméstico (MIKLOS, 2010; MYRDAL, 1968). Com a singular agenda do meio ambiente tem florescido esta inserção subnacional, o que não poderia ser diferente por se tratar de um tema que foge do controle do Estado-Nação. Por exemplo, como fazer realizar

encontros e conferências, como tem acontecido em quase cinco décadas com muito destaque pela mídia, sem levar em consideração os papéis dos entes domésticos, uma vez que de alguma forma protocolarmente são convidados para estes eventos e, mais do que isso, em se tratando das mudanças climáticas tal fenômeno decorre na localidade para o ambiente exterior. Assim, é quase impossível pensar o meio ambiente e as mudanças climáticas sem a presença dos governos subnacionais nas arenas internacionais, sejam elas formais ou políticas e, dessa forma, abre-se, independente daqueles que têm mandato, a oportunidade de participação nesses *Loci*.

Assim, percebe-se que os governos subnacionais para lançarem-se ao exterior precisam compreender o fenômeno climático, não só do ponto de vista científico como também os desdobramentos políticos fora e dentro das arenas internacionais. Compreender, por exemplo, de acordo com a série de relatórios trazidos pelo IPCC/ONU, que o aquecimento global sempre existiu, mas que as variações extremas de temperatura e muitos desastres ambientais decorrem da ação humana; que se essa dinâmica se perpetuar e não prevalecer o princípio da precaução o cenário ambiental poderá mudar drasticamente com perda de biodiversidade e secas, além de provocar fome e migrações forçadas das populações mais vulneráveis do planeta.

Entre outros desafios urge implementar a mitigação, e a adaptação nos grandes centros urbanos para enfrentamento do fenômeno das mudanças climáticas, procurando melhorar o sistema de transporte e consumo de energia sem que isso sobrecarregue as fontes naturais de energia. Dessa forma, se o compromisso não for também desses governos subnacionais não basta se lançarem às oportunidades dadas pelo sistema internacional para capturar rendas ou criar ambiente favorável às grandes transnacionais, seria um grande equívoco diante da agenda socioambiental que desafia todos os governos em todos os níveis. O estudo traz esse desafio na compreensão do comportamento dos governos subnacionais, em especial dos amazônicos (MARQUES, 2015; ONU, 2017).

CAPÍTULO 2: DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SUAS INSTITUIÇÕES

Percebe-se que há um histórico significativo de eventos que impactaram o ambiente natural e, desta forma deram causa a uma variedade de estudos científicos, sobre os quais foi possível fazer o diagnóstico dos problemas que afligem o meio ambiente planetário, especificamente as mudanças climáticas e seus efeitos negativos. Eventos como a contaminação da baía de Minamata no Japão e o vazamento de petróleo na costa da Grã Bretanha, foram importantes para os debates ambientais na década de 1970, e conseqüentemente deram causa para formação das primeiras instituições para defesa do meio ambiente, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), hoje denominada de ONU Meio Ambiente¹⁰ (GUIMARÃES, 1991; ONU, 2018).

Esse primeiro momento se constituiu como uma etapa de sensibilização dos tomadores de decisões dos Estados-Nação para o problema ambiental que já começava a tomar grande proporção. Com reflexo no ambiente natural, as desordens produzidas, podem ser verificadas ao longo de uma série histórica: aumento progressivo da temperatura no planeta, degelo intenso no polo ártico, perda de biodiversidade – os quais já ultrapassaram o limite planetário – aumento dos níveis dos oceanos, e conseqüente acidificação, intensificação do desmatamento, secas periódicas na África e na Amazônia. As conseqüências sobre a floresta, a biodiversidade e as populações urbanas, ribeirinhas, indígenas e quilombolas desses dois ambientes, por serem ecossistemas de baixa resiliência, são brutais. Todo esse conjunto de eventos, o *leitmotiv* das preocupações globais com o meio ambiente, constituiu fundamento

¹⁰ A ONU Meio Ambiente, principal autoridade global em meio ambiente, é a agência do Sistema das Nações Unidas (ONU) responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável.

não só para estudos científicos, mas também para a perspectiva da governança global para o clima, que podem ser analisados a partir da compreensão dos mecanismos da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas, do Protocolo de Quioto que foram criados e implementados a partir do processo decisório da Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas no Rio de Janeiro, Brasil em 1992, e agora no Acordo de Paris reafirmados de maneira mais ambiciosa. Hoje, passados 24 Conferências das Partes, num intervalo de 20 anos, espera-se melhor compreensão das Partes e, dessa forma maior responsabilidade no combate às mudanças climáticas (ONU, 2017; UNFCCC, 2018).

Nos estudos científicos conduzidos pelas organizações do Sistema ONU, as mudanças climáticas fazem parte do ambiente natural planetário. Nessa perspectiva, a atmosfera é formada por vários gases de efeito estufa que são importantes para manter a temperatura do planeta e dessa forma contribuem para que o sistema permaneça estável. Os estudos da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) demonstraram que esta estabilidade climática historicamente vem sendo modificada. A OMM tem registrado as oscilações históricas da temperatura do planeta, que contribuem para compreender o aquecimento global. O IPCC através de um conjunto de relatórios, afirma que não restam dúvidas de que o aquecimento global é obra da ação humana sobre o ambiente natural, cujas bases se realizam na exploração permanente dos insumos da natureza. Portanto, o desenvolvimento predatório está intrinsicamente ligado às mudanças antrópicas (IPCC, 2004; OMM, 2018; ONU, 2017).

As mudanças climáticas ocupam posição de destaque na agenda política das Nações Unidas (ONU) e, têm ocupado de forma quase permanente a pauta da imprensa, no entanto, parece que ainda não foram introjectadas devidamente no imaginário da sociedade e, tampouco as decisões das Conferências do Clima (CoPs) têm se convertido em ações concretas, o que está demonstrado na ocorrência de diversos eventos extremos (OMM, 2017). Destaca-se que, através dos estudos da Organização Meteorológica Mundial (OMM), do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) e outros *stakeholders* nesta matéria, que suas previsões e consequências têm se concretizado. Assim, tem se verificado que a temperatura do planeta tem crescido de forma sistemática – somente no século XXI foram registrados 14 dos 15 anos mais quentes da história (IPCC, 2004; OMM, 2001: 2017).

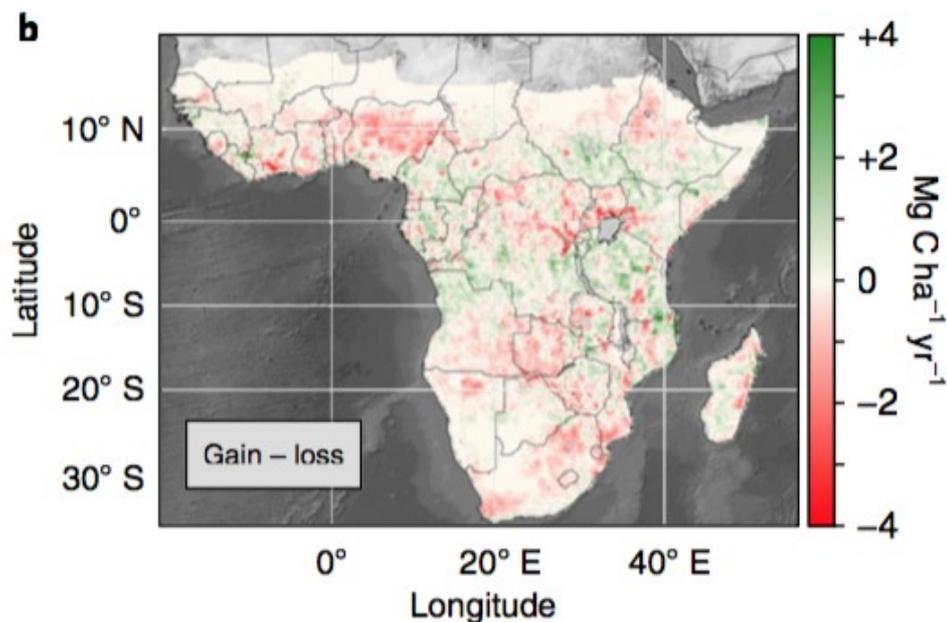
A marcha das atividades predatórias na periferia do capital que gera impactos perversos sobre o meio ambiente, provocada por grandes projetos como a construção de hidrelétricas, agronegócio, mineração, indústria madeireira não dão sinais de arrefecimento,

muito pelo contrário, seguem cada vez mais incrementadas e em constante movimento, portanto parecem reafirmar um algoritmo constante que se sintetiza na inexorabilidade do desenvolvimento predatório. Dessa perspectiva, faz-se crer que as medidas tomadas até aqui não têm o devido rebatimento, para que se possa perceber se houve avanço ou não em matéria de enfrentamento às mudanças climáticas e seus efeitos negativos, e assim confiar nos institutos legais produzidos pelos tomadores de decisões que se encontram nas Conferências das Partes da Convenção do Clima/ONU (BRASIL, 2017; IPAM, 2017; MPF, 2017; NOGUEIRA, 2017).

Dois exemplos são importantes para serem observados, quando tratamos de regiões de baixa resiliência ambiental com vulnerabilidade populacional. Estudos da revista *Nature Ecology and Evolution* levado a cabo por Brandt *et al.*, (2018), no período (2010-2016), apontam que a vegetação (sumidouros) no continente africano que possui 1/3 das florestas tropicais do planeta, perdeu 2,6 bilhões de toneladas de CO₂ em apenas sete anos. As secas e o intensivo desmatamento deram causa ao cenário descrito.

A figura abaixo demonstra o fenômeno das perdas de vegetação:

Figura- 1 Perda de vegetação na África



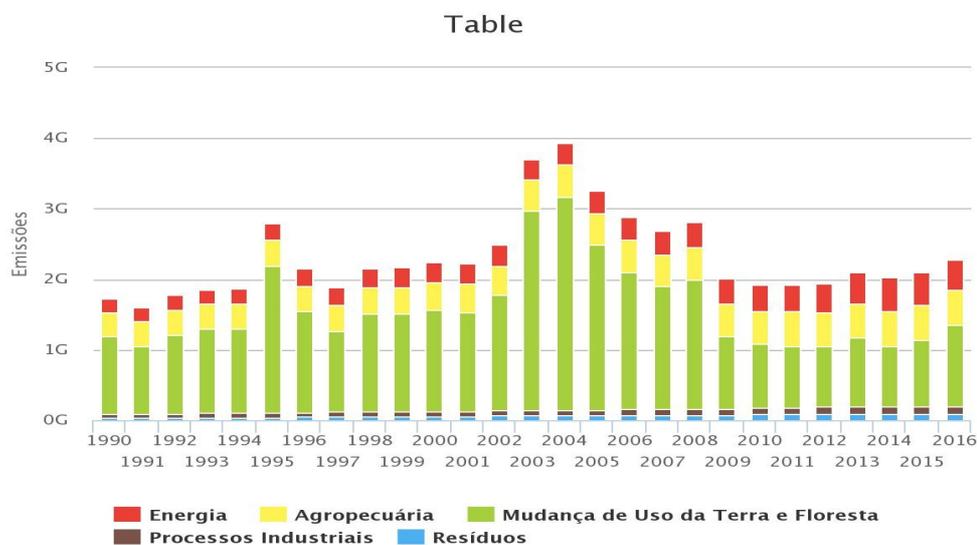
Mudanças na densidade de carbono da vegetação em toda a África subsaariana de 2010-16. Verde mostra ganho; enquanto vermelho significa perda.

FONTE: Brandt *et al.* (2018).

O segundo exemplo trata das emissões brasileiras destacadas pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), uma iniciativa do Observatório do Clima, sobre os quais é percebido um crescimento significativo, principalmente no que diz respeito à mudança no uso do solo e floresta, cujo resultado se percebe com as emissões de CO₂e em ritmo de constante crescimento. Dessa forma, verifica-se a permanente fragilização do ecossistema amazônico.

A seguir o gráfico que relaciona atividades por setor econômico X emissões de CO₂e:

Gráfico-1 Emissões brasileiras por setor econômico



FONTE: Observatório do Clima (2018).

No gráfico, é possível verificar a tendência de uma região típica de periferia do capital, com forte exploração de matéria prima, no que demonstra as áreas preenchidas em verde, em contraste com baixos processos industriais, o que determina o seu *lôcus* na divisão internacional do trabalho, bem como na economia mundo. Ao observar esses dois destaques e, referenciado no rastreamento do processo do capitalismo histórico, acredita-se que essa

tendência pode perdurar, pois esses dois continentes encontram-se na periferia, cujo comportamento se dá pela disputa do capital circulante no sistema internacional e, dessa forma assume a função de fornecedor de insumos para que o sistema econômico mundial continue a manter seu *status quo*, ou seja, concentrador de riquezas nos países localizados no centro do capitalismo (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2018; MYRDAL 1968; WALLERSTEIN, 2001).

Em perspectiva histórica, cujas dimensões aparecem imbricadas, a questão ambiental e as mudanças climáticas, destacam-se dois conceitos explicativos: o Antropoceno e o Capitaloceno. Cada qual procura analisar e refletir sobre os caminhos que trouxeram a humanidade até aqui e, assim apontar as tendências futuras, tanto da não decisão, quanto dos meios e instrumentos necessários, tendo em vista alcançar o desenvolvimento sustentável.

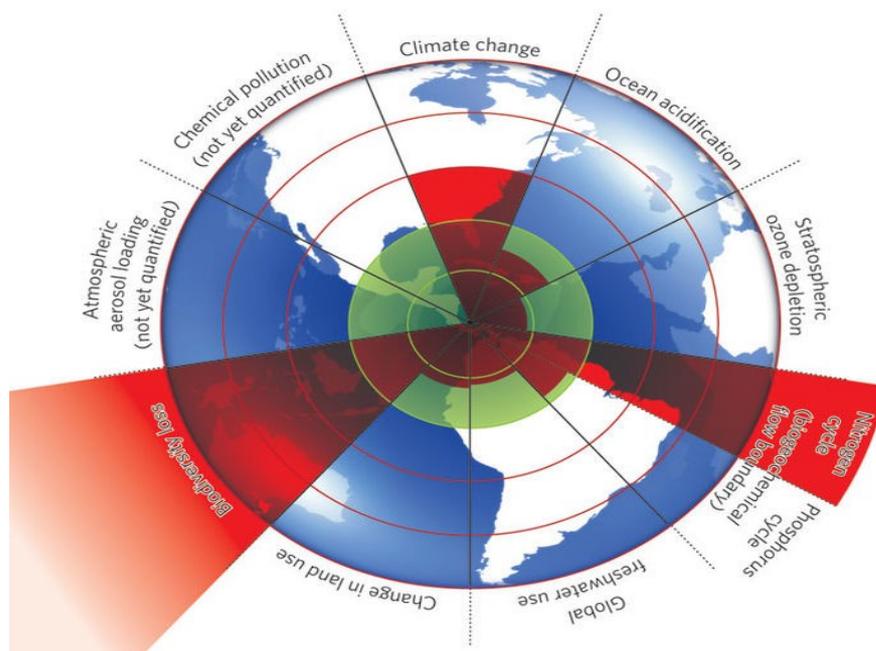
2.1. CONCEITOS EM DISPUTA: ANTROPOCENO E CAPITALOCENO

A partir do incessante processo de exploração do ambiente natural, alguns estudiosos já afirmam que foi inaugurada uma nova época, o Antropoceno. Os estudos levados a cabo e que se tornaram referência de análise, afirmam que a passagem do homem pelo planeta e as profundas modificações causadas pelo seu modo de vida, constitui o principal fundamento para afirmação desta nova época geológica, ou seja, as grandes cidades, as grandes obras de concreto e aço como as hidrelétricas que modificaram os cursos de rios; o desenvolvimento tecnológico que propiciaram as armas de destruição em massa como as bombas atômicas, podem ser as marcas suficientes para afirmação do Antropoceno (CRUTZEN; STOEMER, 2000). Esse processo duro de intervenção humana que incide sobre o clima pode ser compreendido no seguinte destaque “a humanidade emerge como uma força significativa globalmente, capaz de interferir em processos críticos de nosso planeta, como a composição da atmosfera e outras propriedades” (ARTAXO, 2014, p. 15).

Nessa perspectiva, a partir da revolução na agricultura percebem-se mudanças ambientais importantes. Nesse processo de transformação, observa-se a concentração do gás de efeito estufa, o CO₂, que passou de 280 ppm da era pré-industrial para uma concentração média de 399 ppm, em 2015. Destarte, atualmente as atividades humanas emitem para a atmosfera um bilhão de toneladas de carbono/ano, o que contribui conseqüentemente para o

aumento na concentração de CO₂ em 2 ppm/ano (partes por milhão), perfazendo um total de quase 400 ppm. Percebe-se, assim, uma oscilação do ambiente natural que abandona os valores típicos do holoceno, com aumento em média de 1° Celsius desde 1750. Decorre que com o rastreamento do processo relativo à intervenção humana e, em diálogo com os dados destacados, é possível perceber que os limites planetários¹¹ estão sendo ultrapassados. Para efeito do estudo, destacamos as mudanças climáticas, uma vez que a concentração de CO₂ e a forçante radiativa já foram ultrapassados para além dos 350 ppm; 1 w/m² respectivamente, o que se pode afirmar que se encontra em situação crítica; no entanto e, aqui deve ficar observado que os limites planetários e os parâmetros dados são interdependentes e, desta forma devem ser visto em seu conjunto, uma vez impactado uma dimensão todas as outras também serão (ARTAXO, 2014; ROCKSTRÖM *et al*, 2009).

Figura 2 - Limites Planetários



O sombreamento interno verde representa o espaço operacional seguro proposto para nove sistemas planetários. As setas vermelhas representam uma estimativa da posição atual para cada variável. Os limites em três sistemas (taxa de perda de biodiversidade, mudança climática e interferência humana no ciclo do nitrogênio) já foram excedidos.

FONTE: Rockström *et al*. (2009)

¹¹1) mudanças climáticas; 2) perda de ozônio estratosférico; 3) acidificação dos oceanos; 4) ciclos biogeoquímicos de nitrogênio e fósforo; 5) mudanças na integridade da biosfera associadas à perda de biodiversidade; 6) mudanças no uso do solo; 7) uso de recursos hídricos; 8) carga de partículas de aerossóis na atmosfera; 9) introdução de entidades novas e poluição química (ARTAXO, 2014; ROCKSTRÖM *et al*, 2009).

Viola e Basso (2016) destacam que o holoceno foi um ambiente favorável – de clima ameno e estável – o qual propiciou condições de desenvolvimento à humanidade e, dessa forma em uma escala que aponta um arranjo social simples para um mais complexo, ou seja, de grupos sociais baseados na coleta para uma sociedade moderna com bilhões de habitantes e modos de consumo mais intenso. Para os autores, o Antropoceno, já é uma época estabelecida e assim apontam que isso se fez pelas transformações protagonizadas pela humanidade, perceptível quando da transição de uma sociedade industrial no século XX para uma sociedade fundada no conhecimento, no alvorecer do século XXI, sobre tais séculos e de forma cumulativa, assinalam: “com aumento exponencial da população global e do consumo *per capita* de recursos naturais, fez com que a humanidade passasse a ser a principal força de transformação no planeta” (VIOLA; BASSO, 2016, p. 2). Os autores acrescentam que, apesar dessa nova época ter seu marco na revolução industrial, é somente no século XXI que o conceito de Antropoceno irá se consubstanciar. Desta forma, e na mesma linha de outros estudos, afirma-se que o Antropoceno que constitui a ultrapassagem dos limites planetários, tornará cada vez mais custoso a vida no planeta. Assim um dos limites planetários que mais preocupam são as mudanças climáticas. As consequências advindas de uma inação ou demora em constituir mecanismo de contenção das mudanças climáticas terão consequências gravíssimas para toda a humanidade. Seus impactos serão percebidos em todas as dimensões da vida. Esse é um terceiro limite que está sendo ultrapassado (VIOLA; BASSO, 2016).

Assim, se permanecer a inércia e não forem estabelecidos as devidas medidas e mecanismos para mitigação das mudanças climáticas, as consequências causariam os seguintes impactos,

[...] destruição de produção agrícola; escassez de água; extremos climáticos mais intensos; aumento da turbulência do mar e ondas anormais que invadem temporariamente as regiões costeiras – e a maioria da população do mundo vive em áreas costeiras [...] chegar-se-ia à mudança climática catastrófica, os chamados *tipping points*: fim da corrente do Golfo, que é fundamental para o clima ameno da Europa; liberação generalizada do metano da tundra canadense e siberiana, em razão do degelo dessas regiões; incêndios generalizados na Amazônia e outras florestas tropicais remanescentes (Congo, Indonésia); derretimento do gelo na Groelândia; colapso de parte do gelo da Antártida; mudança no ciclo monções na Ásia; aumento do nível do mar entre 50 e 100 metros, inundando grande parte das cidades (VIOLA; BASSO, 2016, p. 3).

O Antropoceno, destacado pelo conjunto de autores, diz se que é o tempo da humanidade – a era que cobre os últimos 70 mil anos. No decorrer deste período o *Homo Sapiens* se tornou o maior fator determinante na mudança da ecologia global. “É um fenômeno sem precedente. Desde o surgimento da vida, há cerca de 4 bilhões de anos, uma única espécie jamais havia mudado sozinha a ecologia global” (HARARI, 2016, p. 80).

Na mesma linha de reflexão, na qual destaca os feitos humanos, diz Harari,

O Homo Sapiens reescreveu as regras do jogo. Essa espécie singular de macaco conseguiu mudar em 70 mil anos o ecossistema global de modo radical e sem precedentes. O impacto que causamos já é comparável com o da idade do gelo e dos movimentos tectônicos. Em um século ele pode superar o do asteroide que exterminou os dinossauros 65 milhões de anos atrás (HARARI, 2016, p. 81).

Tal feito só pode ser visto pela ação de poderosas forças naturais, como as mudanças climáticas, terremotos, ação vulcânica e colisão de asteroides. Destarte, considerando a época estabelecida, o Antropoceno, a conclusão relativa às mudanças climáticas – um dos componentes dos limites planetários – se continuar sua incrementação, isso poderá implicar no fim da civilização, conseqüentemente junto com outras espécies, a sua extinção. É o que tem apontado os estudos *pari passu* às reflexões apresentadas até aqui. Assim, qual deverá ser a saída, uma vez que embora se mostre a intensão de mitigação via uma série de regras internacionais e domésticas, como o Regime Climático e leis vinculantes em territórios nacionais? O que se tem visto na realidade dada são os eventos extremos cada vez mais intensos, e ao mesmo tempo a produção incessante da máquina do capital, da periferia ao centro (IPCC, 2004; HARARI, 2016; OMM, 2001:2017; VIOLA; BASSO, 2016).

O esforço das Partes se fundamenta na mitigação das emissões para que não se ultrapasse o ponto de não retorno, mas isso dependerá não só do abandono de uma posição egoísta no processo de negociação no Regime Climático, mas também da mudança de paradigma – de um desenvolvimento predatório para outro que privilegie as sociedades mais iguais, em bases econômicas sustentáveis. Seria ingênuo pensar que os eventos destacados falassem por si só, ou que as sociedades fossem coesas e homogêneas, e assim que o ônus e o bônus deveriam ser compartilhados por igual, o que não é ponto pacífico quando da construção da Convenção do Clima, cujo princípio central se encerra na máxima, responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CQNUMC, 1992).

Os impactos descritos, suas causas e suas consequências, medidos desde a Revolução Industrial, para determinar o Antropoceno, se se considerar o capitalismo histórico, pode-se pensar que antes coincidem com os fluxos de acumulação capitalista que datam desde o século XVI, cuja intensidade se potencializou na *pax* britânica levada adiante pelos EUA com seu poder estrutural e seu quarto ciclo de acumulação capitalista (ARRIGHI, 1996; BRAUDEL, 1986; STRANGE, 2015; WALLERSTEIN, 2001). É impossível fazer a leitura do Antropoceno sem rastrear o comportamento do capitalismo nos últimos 500 anos, de vez que o processo de transformação em curso se aprofunda e se torna mais dinâmico a partir da formação do Estado moderno. Ao reconhecer o sistema de produção capitalista como principal *driver* fomentador das perturbações nos limites planetários constitui um passo importante para deslindar o egoísmo e a perspectiva de cooperação no sistema internacional, agora em outras bases. Não basta dividir o ônus, é necessário antes de tudo compartilhar o bônus das ações das sociedades humanas para que se busquem as devidas soluções para as consequências das mudanças climáticas, e assim do planeta. Se considerarmos o capitalismo como principal variável impactante sobre o ecossistema humano, iremos de encontro ao Capitaloceno cujas bases se dão na exploração desenfreada dos insumos da natureza (MOORE, 2016).

Apesar de ocupar lugar de destaque nos estudos sobre o meio ambiente planetário na atualidade, seja na academia ou nas pautas da imprensa, como uma força geológica que tem modificado o ambiente natural e, portanto, equiparado ao poder de outras forças geológicas, o Antropoceno não é consenso entre os estudiosos do tema. Existem outras linhas explicativas sobre as mudanças profundas que historicamente têm ocorrido no planeta, entre os conceitos desenvolvidos destacam-se Anthrobscene, econoceno, tecnoceno, misantropoceno, e o mantropeno, embora importante, nenhum desses conceitos se mostra capaz de compreender a “era do capital”, sua essência como uma ecologia mundial de poder, capital e natureza (MOORE, 2016).

O Capitaloceno, para além da perspectiva homogeneizante do Antropoceno, pode ser traduzido como a personificação do sistema capitalista, pois opera o sistema de poder, visa o lucro, sua produção e reprodução no ecossistema terrestre. Poder, lucro e produção modelam o seu cerne para que continue a pautar as relações em sociedade. A perspectiva teórica do Capitaloceno traz um ingrediente a mais, visto que, a ideia do Antropoceno destaca o homem como modelador estrutural e ideológico da sociedade e do meio ambiente e seus recursos naturais. Percebe-se que quando tratamos das mudanças climáticas, um dos limites

planetários, como sendo ultrapassados pela ação do homem, não quer dizer que a responsabilidade pelo impacto ao ecossistema do planeta deva ser visto como homogêneo. Quando as agências da ONU sobre o clima seja o IPCC ou a OMM, quantificam ou apontam mudanças no ambiente atmosférico, não quer dizer que as populações tradicionais da Amazônia ou as populações dos países africanos tenham igual responsabilidade pelas emissões e vazamentos de carbono equivalente para o conjunto do planeta, se assim fosse não seria necessário o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas (MOORE, 2016; CQNUMC, 1992).

Viola, Franchini e Ribeiro (2013) têm demonstrado e organizado, a partir dos dados públicos das Nações Unidas, quadros diversos de emissões, pegada ecológica de diferentes países do globo, sobre as quais apontam assimetrias de emissões. Se esse *framework* prospera a partir de princípios mundialmente consensuados conforme a Convenção do Clima, por que ao estudar as eras geológicas se responsabiliza todo o gênero humano? Parece mais um chute na escada para que os países periféricos e semiperiféricos não atinjam níveis de desenvolvimentos que beneficiem suas populações. Se no processo de formação do moderno Sistema-Mundo os países tiveram margem de liberdade para se desenvolver explorando a periferia, por que dentro de um novo etos, a partir do Regime Climático e outros mecanismos de compensação, não proporcionar à periferia a oportunidade de compensação pela histórica exploração?

Não se podem creditar todos os impactos e as consequências fatais ocorridos historicamente no ecossistema terrestre ao homem, sem diferenciar responsabilidades. Se a realidade se apresenta com as devidas responsabilidades sem uniformizá-las, o Antropoceno perde fôlego. Marques (2015) levanta esta assimetria ao demonstrar os dados da desigualdade: 8,4% da população mundial adulta detém 83,3% da riqueza mundial, a economia do mundo é movida para a satisfação dessa elite, cujos resultados são as crises ambientais, tendo como uma das consequências as mudanças climáticas. A mudança dessa matriz, segundo o autor, é capaz de suprir as carências básicas de 91,6% da humanidade sem comprometer o meio ambiente natural. Em reforço aponta que essa elite (os mais ricos do mundo) emite metade das emissões de CO₂, enquanto os mais pobres, a imensa maioria emite apenas 7%.

Pode-se, assim, destacar dois eventos importantes para a compreensão de uma perspectiva do Capitaloceno e conseqüente afastamento da base de interpretação do Antropoceno. O rompimento da barragem na cidade de Mariana, no Brasil, sob a responsabilidade da empresa Vale S. A e da anglo-australiana BHP Billiton, maior consórcio

minerador do mundo, cujo resultado foi o de além de tornar a vida mais escassa para as populações das regiões, fez acentuar ainda mais a ultrapassagem dos limites da biodiversidade, uma vez que mandou diversas espécies para extinção. Um dos maiores “desastres ambientais” da história do Brasil matou 19 pessoas, contaminou a bacia hidrográfica do Rio Doce, e comprometeu a produção de alimentos (EBC, 2017; NOGUEIRA; AZEVEDO, 2018).

O segundo evento foi a eleição de Donald Trump para o governo dos Estados Unidos da América e suas várias tomadas de decisões em relação ao meio ambiente, em especial, às questões climáticas. Trump formou seu governo com os azes da indústria do petróleo, cujo maior emblema foi a nomeação de Rex Tillerson CEO (Chief Executive Office) da petrolífera ExxonMobil, empresa que desde 1970, a partir de seu corpo de cientistas e através da construção de modelos climáticos de ponta, sabia sem sombra de dúvidas sobre as mudanças climáticas e as suas consequências, no entanto e a partir de investimentos vultosos lançou sérias dúvidas sobre a climatologia. O resultado da chegada do governo Trump foi a liberação das ações da indústria petrolífera, até aquele momento de certa forma controladas pelo governo Obama; a flexibilização das leis ambientais; o ataque e fragilização das agências de controle sobre essa indústria, o que pode ser visto na liberação da construção do oleoduto *Dakota Access*, o que deu margem para aprovação do oleoduto *Keystone XL* que tem origem em Alberta no Canadá; a revogação por decreto da moratória de Obama, que impedia novas exploração de carvão em terras federais; a extinção de programas que obrigavam as empresas de petróleo e gás a informarem a quantidade de metano liberada na atmosfera, decorrente de suas operações (KLEIN, 2017).

Em síntese,

O plano de resgate de Trump para o setor de combustíveis fósseis, portanto, atua em múltiplas frentes: esconder as evidências de que as mudanças climáticas estão acontecendo ao interromper pesquisas e silenciar agências; cortar os programas cujos objetivos e lidar com os impactos das alterações do clima no mundo real e remover todas as barreiras para uma aceleração justamente das atividades que estão contribuindo para essa crise – fazer perfurações em busca de mais petróleo e gás, extrair e queimar mais carvão (KLEIN 2017, p. 90).

Destarte, percebeu-se que esses dois eventos levados a cabo por grandes empresas de mineração e petróleo, e pelo governo do Estado mais importante do planeta, portador de grande poder estrutural, os EUA, teve/tem grande repercussão internacional, que por razões

óbvias nos permite afirmar que não se podem creditar os resultados levado a cabo por esses atores ao conjunto da sociedade, nem doméstica, tampouco global. O primeiro impactou não só uma cidade e sua população, mas devastou toda biodiversidade da região provocando um prejuízo incalculável não só em termos monetários, mas acima de tudo ecossistêmico. Os governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, no Brasil, cobram pelos prejuízos causados, 20 bilhões de reais; enquanto o Ministério Público Federal pedia indenização de 155 bilhões de reais pelos danos sociais, econômicos e ambientais causados. O segundo trata-se de um grande poluidor climático que ao incentivar e subsidiar a indústria fóssil não só no seu ambiente doméstico, mas também internacional, torna impossível atingir o equilíbrio climático, as metas provenientes das decisões das Conferências das Partes (COPS) que perfazem o Regime Climático. Destaca-se que os EUA durante o governo de George W. Bush não ratificaram o protocolo de Quioto e, *pari passu* no governo Trump se retirou do Acordo de Paris que veio estabelecer novas regras e substituir o Protocolo de Quioto junto aos Estados-Nação (EBC, 2017; NOGUEIRA; AZEVEDO, 2018).

A partir das perspectivas conceituais abordadas, parece mais plausível que o Capitaloceno tenha maior poder explicativo diante da realidade que implica as mudanças climáticas, uma vez que a partir de seu fundamento, que trata da produção, poder e lucro, demonstra os fenômenos numa linha de tempo histórica, apontando os vetores e os centros de poder, e acima de tudo fornecendo de maneira diversa do Antropoceno o perfil e o “endereço” dos atores envolvidos na mudança do ecossistema planetário, em vez de simplesmente homogeneizar. Mas à primeira vista, podemos pensar também que esses dois modelos teóricos não são excludentes, uma vez que quem conduz o sistema econômico capitalista é o homem, no entanto, faz-se necessário apontar que se trata de uma classe especial de homens, o *homo oeconomicus*, uma elite privilegiada, detentora dos meios de produção, que não deve ser confundida com aquele que vive da venda de sua força de trabalho, destacado no decorrer das revoluções industriais, como o proletariado (MARX, 2013).

Dessa forma, é a partir dos diversos modelos teóricos, seja da climatologia, seja das teorias que destacam as relações econômicas ou de poder, da relação capital versus natureza que ficará mais clara a ação humana sobre o meio ambiente planetário, o que concorreu para formação do Regime Climático e conseqüentemente para os seus instrumentos de governança: a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas que incentiva os países a mitigarem as conseqüências da queima de combustíveis fósseis, a evitar cortes de árvores e queimadas; e através de protocolo de Quioto, substituído pelo Acordo de Paris que estabelece os

compromissos e responsabilidades gerando obrigatoriedade de adaptação e mitigação das mudanças climáticas a todas as Partes convencionadas (ONU, 2017).

Decorrente da exposição da política dos fenômenos climáticos e das teorias que procuram delimitar seu escopo cabe destacar as marcas deixadas ao longo do processo histórico, bem como estas foram conduzidas, nos últimos quarenta anos.

O tema das mudanças climáticas está na agenda dos Estados-Nação. Esse lugar de destaque decorre dos debates travados ainda na década de 1970, que teve como pano de fundo a preservação ambiental, sobre os quais se vislumbrava pouco ou até mesmo nenhum tipo de controle no sistema internacional de Estados, em matéria ambiental. A primeira instituição decorrente dessa preocupação, que inaugura o marco institucional ambiental dentro das Nações Unidas foi o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), ONU Meio Ambiente. O PNUMA foi uma resposta objetiva para o problema de difícil conciliação pautado no desenvolvimento capitalista e o meio ambiente, foi o principal resultado da Conferência sobre o meio ambiente humano de Estocolmo em 1972 (PNUMA, 2015).

Assim, *pari passu* das preocupações ambientais e conhecidas as mudanças climáticas provocadas pelas emissões de CO₂ e outros gases de estufa, desde 1930, estudos científicos alertavam sobre o aumento das emissões de dióxido de carbono e que estas se deviam às atividades humanas. Assim, ocorreu a Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, no ano de 1979, em Genebra na Suíça, organizada pela Organização Meteorológica Mundial (OMM). Foi a primeira vez que se apresentam a nível internacional evidências científicas de que as atividades humanas repercutiam no clima global, o que foi confirmado pela série de relatórios do IPCC (ONU, 2017).

Em 1988, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climática (IPCC). Organização formada por diversos cientistas, cuja função é avaliar de forma integral o estado do conhecimento científico, técnico e socioeconômico sobre as mudanças climáticas. O IPCC, desde sua criação, já elaborou cinco informes em forma de relatórios e atualmente prepara o sexto relatório sobre o estado das mudanças climáticas. Em 2007, junto com o vice-presidente dos Estados Unidos da América, Albert Arnold Gore Jr., ganhou o prêmio Nobel da Paz pelos trabalhos produzidos de combate às mudanças climáticas. Enfim, o IPCC revisa o estado do conhecimento sobre esse tema, recomenda ações que possam prevenir os impactos sociais e econômicos decorrente da mudança climática, além de identificar estratégias de resposta de mitigação aos efeitos negativos provocados pelas mudanças climáticas (IPCC, 2017).

Em 1990 o IPCC publicou o seu primeiro relatório e, junto com uma declaração ministerial da Segunda Conferência sobre Mudança Climática. Nesse mesmo ano, propõe um tratado global sobre as mudanças climáticas provocadas pelas atividades antrópicas. Destaca-se que durante esse período foi criado o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (INC/FCCC), que foi incumbido de preparar os termos da Convenção sobre os quais foi adotada em 9 de maio de 1992 na sede das Nações Unidas em Nova York. Durante a Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro (1992), a Convenção foi aberta para assinatura. Foi assinada, durante o encontro, por Chefes de Estado e outras autoridades de 154 países (e a Comunidade Europeia), entrando em vigor em 21 de março de 1994. Até meados de 1997, 165 países ratificaram ou acederam à Convenção, comprometendo-se, assim, com os termos da Convenção. Atualmente a convenção é formada por 196 partes, sendo 195 países e uma organização regional, a União Europeia (CQNUMC, 1992; ONU, 2017).

A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, de acordo com seu artigo 2^o¹², tem como fundamento central a estabilização da concentração dos gases de efeito estufa, e assim impedir as consequências negativas no ambiente natural, isso significa dizer que as partes devem concorrer para que as concentrações dos gases que provocam o efeito estufa sejam estabilizadas e assim impedir a interferência antrópica no ambiente natural, o que colocaria em risco todas as formas de vida do planeta. Embora tendo como foco a estabilização das concentrações de gases que provocam o efeito estufa, a Convenção não faz menção a uma relação de gases, mas somente menciona o dióxido de carbono e os não controlados pelo protocolo de Montreal. Os níveis de estabilizações dos GEEs não foram estabelecidos no processo negociador da Convenção, o que ocorreu somente em 2009 quando da Conferência das partes em Copenhague, cujas Partes devem envidar esforços para que fique abaixo dos 2 graus celsius, principalmente os países do anexo I (CQNUMC, 1992).

Para que o objetivo maior – estabilização de GEE – possa ser alcançado a Convenção estabeleceu princípios orientadores conforme o artigo 3^o: o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Dessa forma, e por esse princípio, os países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos; e assim levar em plena

¹² O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável (ONU, 2012).

consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes em países em desenvolvimento; o princípio da precaução que deve prosperar mesmo na ausência de certeza científica; o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo; e por fim os países devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto, conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todos os convenionados (CQNUMC, 1992). Depreende-se que,

[...] a Convenção estabelece o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, que reflete a ideia de que as responsabilidades das partes, no sentido de responder à mudança climática, devem ser compartilhadas com base tanto em contribuições históricas quanto atuais para o problema, bem como na capacidade de responder ao problema (ONU, 2017, p. 14).

Para garantir a funcionalidade da Convenção do Clima conforme o artigo 7º, foi estabelecida a Conferência das Partes que prima pela implementação integral da Convenção Climática, levada a cabo por um Secretariado, que deve, conforme o artigo 8º da Convenção,

- a) Organizar as sessões da Conferência das Partes e dos órgãos subsidiários estabelecidos por esta Convenção, e prestar-lhes os serviços necessários;
- b) Reunir e transmitir os relatórios a ele apresentados;
- c) Prestar assistência às Partes, em particular às Partes países em desenvolvimento, mediante solicitação, na compilação e transmissão de informações necessárias em conformidade com as disposições desta Convenção;
- d) Elaborar relatórios sobre suas atividades e apresentá-los à Conferência das Partes;
- e) Garantir a necessária coordenação com os secretariados de outros organismos internacionais pertinentes;
- f) Estabelecer, sob a orientação geral da Conferência das Partes, mecanismos administrativos e contratuais necessários ao desempenho eficaz de suas funções; e
- g) Desempenhar as demais funções de secretariado definidas nesta Convenção e em quaisquer de seus protocolos e todas as demais funções definidas pela Conferência das Partes (CQNUMC, 1992).

Concorrente aos artigos estabelecidos, o artigo 12º aponta que todas as Partes devem informar através do Secretariado o seu Inventário Nacional de Emissões Antrópicas por fontes, e de remoções por sumidouros, de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal; descrição geral das medidas tomadas ou previstas pela Parte para implementar esta Convenção; descrição pormenorizada das políticas e medidas por ela

adotadas para implementar suas obrigações assumidas, entre tantas outras medidas que visem a estabilização do ambiente natural.

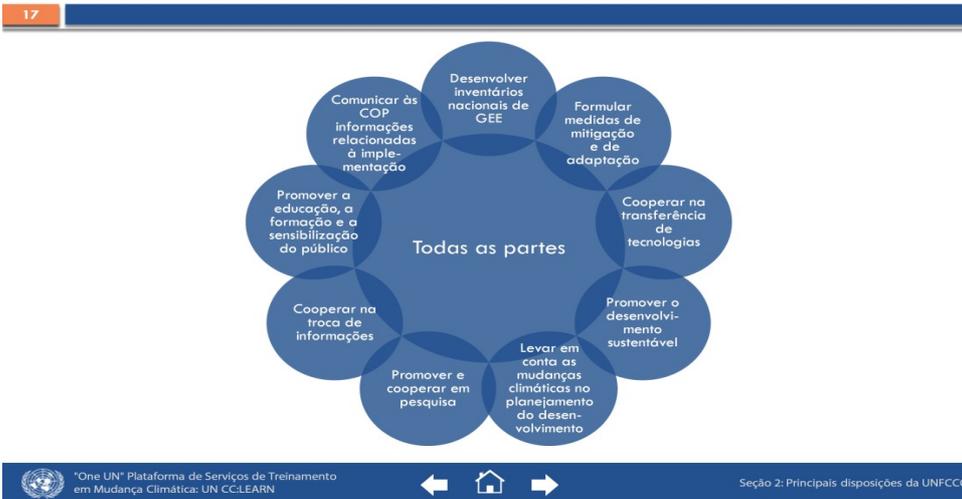
Por com seguinte, a Convenção a partir de seus objetivos, normas e princípios o que caracteriza o Climático Regime, e de acordo com o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, divide as Partes em grupos de países, assim organizados em Anexo I- são em sua maioria, países desenvolvidos, incluindo a União Europeia que somam 43 países desenvolvidos; Anexo II- 24 países altamente desenvolvidos, que podem apoiar financeiramente os países em desenvolvimento; países com economia em transição – são países da Europa Central, leste europeu e do antigo bloco soviético; e os Não Anexo – são países em desenvolvimento, que são Partes da Convenção, têm o compromisso em mitigar e adaptarem-se às mudanças climáticas, no entanto têm menos obrigação que os países Anexos (CQNUMC, 2004).

Destarte, é importante ressaltar que as partes no Regime Climático na defesa de seus interesses, articulam-se dentro de diversos grupos, vale destacar o grupo dos 77 e China; a Aliança de pequenos Estados Insulares; os Países Menos desenvolvidos; a União Europeia; o Grupo Guarda Chuva; e o Grupo de Integridade Ambiental, é a partir desses arranjos que as ações coletivas prosperam dentro das Conferências das Partes (Cops) que ocorrem de maneira periódica em determinados países (ONU, 2017).

A seguir o quadro demonstrativo sobre os que concorrem aos interesses das Partes da Convenção, que estabelecem compromissos vinculantes com maior ou menor responsabilidade.

Figura 3 – Compromissos das Partes

Compromissos das partes (artigo 4º)



FONTE: ONU (2017).

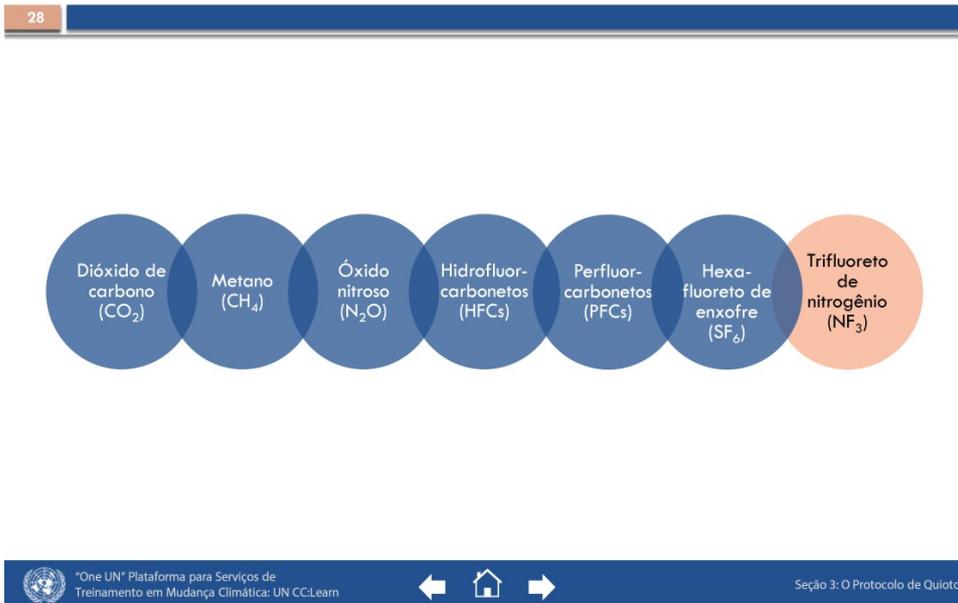
O Protocolo de Quioto foi aprovado na COP 3 em Quioto, Japão, em 1997, entrou em vigor em 2005, atualmente conta com 192 partes (191 Estados e uma Organização Regional). O Protocolo foi organizado em dois períodos, o primeiro período de compromissos vigorou de 2008-2012; o segundo período vai de 2013- 2020. O protocolo estabeleceu de forma obrigatória e vinculante, com força de lei nos ambientes domésticos, que os países industrializados reduziram suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990, até o período entre 2008 e 2012, o que correspondeu ao primeiro período de compromissos (BRASIL, 2004).

É importante notar que este protocolo, na prática, só veio vigorar depois da ratificação das Partes, e de um período de espera pela ratificação da Federação Russa, assim, foi necessária a ratificação de pelo menos 55 partes da Convenção, incluindo os países desenvolvidos, pertencentes ao ANEXO I, que tiveram metas de emissões juridicamente vinculantes, e que somaram pelo menos 55% das emissões totais de dióxido de carbono em 1990, (BRASIL, 2004; ONU, 2017; PINTO ET AL, 2010). No que tange ao estabelecimento de metas, qualificação das emissões sobre GEE A ou B, que não está previsto na Convenção, foi estabelecido no protocolo, assim, seis gases que foram relacionados e um sétimo foi acrescentado pela emenda de Doha na COP 18 (2012). Nessa conferência das Partes ficou estabelecido um segundo período de compromissos que irá de 2013 a 2020, sobre os quais se espera que os países desenvolvidos assumam metas de emissões mais robustas de pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990. A COP 21 no documento final insta aos países a ratificarem a

emenda de Doha, uma vez que há a necessidade de que pelos 144 partes ratifiquem, para que esta entre em vigor (CQNUMC, 2016).

Figura 4 – Gases de efeito Estufa regulamentados

Gases de efeito estufa regulamentados



FONTE: ONU (2017).

O protocolo também focou as principais áreas para redução de emissões, ou seja, áreas onde os países do ANEXO I não devem ultrapassar as emissões,

- setor de energia (subsetores: queima de combustíveis – indústrias de energia, indústrias de manufatura e construção, transportes e outros setores; emissões fugitivas de combustíveis –, combustíveis sólidos, óleos e gás natural e outros);
- processos industriais (subsetores: produtos minerais, indústria química, produção de metal, outras produções, produção de halocarbonos e hexafluoreto de enxofre, consumo de halocarbonos e hexafluoreto de enxofre, outros);
- uso de solventes e outros produtos;
- agricultura (subsetores: fermentação entérica, gestão de estrume animal, cultivo de arroz, solos agrícolas, queima prescrita de savanas, queima de resíduos agrícolas, outros); e
- resíduos (subsetores: eliminação de resíduos sólidos no solo, tratamento de águas residuais, a incineração de resíduos, outros) (BRASIL, 2004; ONU, 2017).

Esse destaque é muito importante, e ao mesmo tempo explicativo do por que alguns países industrializados não ratificaram esse protocolo, principalmente os Estados Unidos da

América, último dos países a estabelecer um padrão de controle político para se tornar um *hegemon* no pós-segunda guerra mundial e durante o que se convencionou chamar de quarto fluxo do capital. Ratificar um documento, com possíveis tendências limitadoras do desenvolvimento, poderia enterrar os resquícios sobranceiros da *pax americana*, ou seja, da pátria do capitalismo, por isso a não ratificação do protocolo de Quioto por parte dos governos estadunidense, naquele período, da emenda de Doha na CoP-18, e a saída do Acordo de Paris, que substituiu Quioto, em 2017, no governo de Donald Trump (EBC, 2017; ARRIGHI, 1996; WALLERSTEIN, 2001).

Assim, para que as Partes (países) que ratifiquem o protocolo, de acordo com os artigos 6º, 12º e 17º, foram estabelecidos três mecanismos de flexibilidade para redução de emissões para que as partes do Anexo I cumpram suas obrigações no âmbito do Protocolo: a) a Implementação Conjunta permite que as partes do Anexo I implementem projetos de redução de emissões em outros países pertencentes ao Anexo I, e conseqüentemente usem as unidades de redução, para o cumprimento das metas estabelecidas pelo protocolo; b) um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo com vista a dar suporte aos países (não-anexos) para mitigação e adaptação às mudanças climáticas e fortaleçam a busca do desenvolvimento sustentável e contribuam, dessa forma, com o objetivo final da Convenção; e por fim c) o Comércio de Emissões, que estabelece a possibilidade de adquirir créditos de carbono, de outras partes do Anexo I que tenham *Assigned Amount Unit* (AAU) não utilizadas por já terem ultrapassado seus compromissos assumidos no Protocolo de Quioto. Esses mecanismos continuarão no segundo período de compromisso (BRASIL, 2004).

Por fim, em escala histórica, em Joanesburgo, 2002, na África do Sul, foi realizada a Rio+10 desdobramento da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a reafirmação da busca da sustentabilidade do desenvolvimento no reconhecimento dos problemas comuns, mas que, no entanto, através de esforços cooperativos era necessária a ajuda, aos países fragilizados pela desigualdade e a pobreza, do devido apoio financeiro, treinamento e transferência de tecnologia com vista à construção de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento sustentável, assim, pode ser vislumbrado com o seguinte parágrafo os compromissos assumidos na declaração de Joanesburgo do ano de 2002,

Acolhemos o foco da Cúpula de Joanesburgo na indivisibilidade da dignidade humana e estamos resolvidos, por meio de decisões sobre metas, prazos e parcerias, a ampliar rapidamente o acesso às necessidades básicas como a água potável, o saneamento, habitação adequada, energia, assistência médica, segurança alimentar e a proteção da biodiversidade. Ao mesmo tempo, trabalharemos juntos para nos

ajudar mutuamente a ter acesso a recursos financeiros e aos benefícios da abertura de mercados, assegurar a capacitação e usar tecnologia moderna em prol do desenvolvimento, e assegurar que haja transferência de tecnologia, desenvolvimento de recursos humanos, educação e treinamento para banir para sempre o subdesenvolvimento (ONU, 2002).

Mas, apesar de certo otimismo, quanto aos compromissos estabelecidos, essa cúpula foi um fracasso quanto à governança ambiental, pois não houve avanços importantes quanto aos objetivos traçados na Conferência do Rio em 1992¹³, importa também destacar que o contexto do encontro foi marcado pelo aumento dos conflitos sistêmicos, decorrente do atentado de 11 de setembro em solo estadunidense. Outro ponto importante, que merece destaque, é que a cúpula sul-africana inaugurou neste campo a tradição de maquiar encontros multilaterais tornando-os inúteis, uma verdadeira ficção (VIOLA; FRANCINI, 2012).

Vinte anos depois da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Rio-92, em ato contínuo, fez-se a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que contou com a participação de 193 Estados-membros da ONU e com milhares de participantes dos mais variados setores da sociedade civil. Esse encontro pautou a agenda do desenvolvimento sustentável para os próximos períodos do século XXI, o objetivo central se concentrou na avaliação da implementação das decisões adotadas no decorrer dos encontros sobre desenvolvimento sustentável, nas lacunas deixadas, bem como nos novos desafios que se apresentaram para renovação dos compromissos políticos dentro da agenda ambiental. Dois temas nortearam esse encontro: a economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Na declaração final da Conferência Rio+20, intitulada “O Futuro Que Queremos”, reafirmam-se as decisões tomadas em outras cúpulas realizadas pela ONU, e assim, convida todas as partes a enfrentarem a pobreza e a desigualdade do desenvolvimento, em síntese segundo este documento e em suas entrelinhas,

Afirmamos que existem diferentes abordagens, visões, modelos e ferramentas disponíveis para cada país, de acordo com suas circunstâncias e prioridades nacionais, para alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões, que é o nosso objetivo primordial. Neste sentido, consideramos a economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, como uma das importantes ferramentas, disponíveis para alcançar o desenvolvimento sustentável, que poderia oferecer opções para decisão política, sem ser um conjunto rígido de regras. Ressaltamos que a economia verde deve contribuir para a erradicação da pobreza e para o crescimento econômico sustentável, reforçar a

¹³ A Rio-92 nesta tese será objeto de análise mais detalhada, a qual deverá ocupar um lugar de destaque, por representar um ponto de inflexão quanto à abordagem da temática ambiental.

inclusão social, melhorando o bem estar humano, e criar oportunidades de emprego e trabalho digno para todos, mantendo o funcionamento saudável dos ecossistemas da Terra (ONU, 2012, p. 11).

Depreende-se que, para além da participação dos Estados, dos objetivos e agendas estabelecidas e renovação dos compromissos políticos, e tal qual a Rio + 10, a Rio+20 foi considerada um fracasso para alguns observadores:

a Rio+20 acabou honrando, de forma amplificada, a nociva tradição de cúpulas estéreis camufladas de avanço. A atuação da Conferência na área ambiental, climática e de desenvolvimento foi diluída em uma agenda por demais abrangente e difusa e, por vários motivos, acabou representando um retrocesso ainda maior que Johannesburgo com respeito à Rio 92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD-92) (VIOLA; FRANCHINI, 2012, p. 476-477).

2.2 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO DE 1992 E OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA AMBIENTAL

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992, também conhecida por Eco-92, ou Cúpula da Terra, foi profundamente representativa, participaram 172 países; 8 mil delegados; contou com muitas OIGs; cerca de 3 mil representantes de ONGs; 17 mil pessoas participaram do fórum paralelo da sociedade civil; foi transmitida por 10 mil jornalistas; e na sessão final reuniu 108 chefes de Estado ou Governo, até então a maior assembleia de chefes de Estado e de Governo da história. Essa pluralidade de atores reflete um conjunto de objetivos estabelecido pela Resolução 44/228 que, ao convocar a Conferência, destaca que há a necessidade premente de estabelecer estratégias e medidas para suspender, e assim reverter os efeitos da degradação ambiental no contexto de aumento das Partes para promoção da sustentabilidade, e dessa forma o desenvolvimento ambientalmente saudável em todos os países. É importante destacar também que a realização da CNUMAD veio na esteira da Convenção de Viena, do Protocolo de Montreal e do Relatório Brundtland da década anterior, que a tornaram viável. As declarações de Maurice Stronger (coordenador da Conferência) e José Lutzemberger (Ministro de Estado do Meio Ambiente do Brasil) não deixam dúvidas do

sucesso político, pois tais convergiram em afirmar que fora a reunião de chefes de Estado e para a humanidade o evento mais importante (LAGO, 2006; ONU, 1997).

A CNUMAD foi um divisor de águas no que tange ao pensamento ambiental, e sobre a qual se criou um ambiente favorável para a reflexão e construção de instrumentos institucionais para a governança ambiental. Divisor de águas porque passou dos primeiros processos de sensibilização das autoridades mundiais ocorridos durante a década de 1970 – tendo como marco a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo em 1972 – para a formação de um contrato socioambiental que traz consigo a possibilidade de construir condições de coexistência entre o modo de vida do *homo oeconomicus* e a preservação dos recursos da natureza, tendo em vista o desenvolvimento sustentável (GEORGESCU-ROEGEN, 2012; LE PRESTRE, 2000; COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Há posições divergentes quanto ao desenrolar da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, uma vez que para além das diferenças existentes sobre diversos temas, entre os atores do evento oficial, a leitura das organizações da sociedade civil era bem diversa daqueles que proclamaram os sucessos do evento. Quando se traça um quadro de análise, é comum estabelecer os prós e os contras, os sucessos e/ou os fracassos, no entanto, esta Conferência apesar de não existir consensos em torno de algumas questões, inclusive ficou em aberto a adoção de uma Carta da Terra no encontro oficial que engloba os chefes de Estado, tiveram como resultado, por consenso, cinco documentos fundamentais: uma Declaração do Encontro do Rio; um plano de ação detalhado, que constitui a chamada Agenda 21; uma Declaração sobre Florestas, nessa perspectiva não vinculante, portanto não obrigatória, mas com autoridade para a formação de um consenso planetário em torno da gestão, conservação e exploração sustentável de todas as florestas. Destaca-se que os países detentores de florestas historicamente se posicionaram no bloqueio de qualquer discussão que implicasse obrigatoriedade acerca desse tema, países do hoje bloco BRICS como o Brasil e China encabeçaram tal negativa desde a primeira Conferência em Estocolmo em 1972. Em seguida também se pactuou duas Convenções: a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, e a Convenção sobre Biodiversidade ou Diversidade Biológica (FBOMS, 1997; LE PRESTRE, 2000; VEIGA, 2015).

O histórico das negociações do processo preparatório é peça fundamental para compreender os resultados da Conferência do Rio Janeiro de 1992. A resolução das Nações Unidas 44/228, de dezembro de 1989, traz consigo a premissa que reconhece a degradação

ambiental, cujo impacto se dá de forma contínua no sistema global de suporte à vida, e dessa forma, é necessário uma ação global para garantir o equilíbrio ecológico do planeta, sendo responsabilidade de todos os Estados por fazê-la, uma vez que o móvel central desse desequilíbrio constitui o modo de produção e consumo, principalmente dos países industrializados e suas populações (ONU, 1989).

Assim e dessa forma podemos destacar o seguinte,

[...] Affirming that the responsibility for containing, reducing and eliminating global environmental damage must be borne by the countries causing such damage, must be in relation to the damage caused and must be in accordance with their respective capabilities and responsibilities, [...] (ONU, 1989, p. 2, tradução nossa).¹⁴

Essa Resolução, ao convocar a CNUMAD, apontou questões que até aquele momento não estavam listadas em nenhuma ordem particular de prioridade, mas que são as que mais preocupam e ao mesmo tempo são determinantes para manter o equilíbrio ambiental da terra. Assim, destaca-se que todos os países para alcançar um ambiente saudável e o desenvolvimento sustentável devem concorrer para: a) combater as alterações climáticas, o esgotamento da camada de ozono e poluição atmosférica transfronteiriça; b) proteção da qualidade e fornecimento de recursos de água doce; c) proteção dos oceanos e de todos os tipos de mares, incluindo os recursos mares e semifechados e zonas costeiras, bem como a proteção, utilização racional e desenvolvimento de seus recursos vivos; d) proteção e gestão dos recursos terrestres, nomeadamente, combate ao desmatamento, desertificação e seca; e) conservação da diversidade biológica; f) gestão ambientalmente saudável da biotecnologia; g) gestão ambientalmente racional de resíduos; h) erradicação da pobreza; i) proteção das condições de saúde humana e melhoria da qualidade da vida. Por fim, essa Resolução estabeleceu os Comitês preparatórios para a Conferência, bem como as suas devidas atribuições: 1) formular a Agenda provisória da conferência em consonância com as disposições estabelecida pela Resolução 44/228; 2) a partir de diretrizes darem suporte aos Estados em sua preparação e na produção de relatórios; 3) preparar esboços de decisões para a Conferência para posterior análise e adoção pela Conferência (LAGO, 2006; ONU, 1989).

Conforme Lago (2006), a Resolução 44/228 estabeleceu vinte e três objetivos para a CNUMAD, organizados em quatro grupos. No primeiro – identificar estratégias regionais e

¹⁴ “Afirmar que a responsabilidade pela contenção, redução e eliminação de danos ambientais globais deve ser suportada pelos países que causam tais danos, deve ser proporcional aos danos causados e deve estar de acordo com suas respectivas capacidades e responsabilidades” (ONU, 1989, p. 2).

globais para o equilíbrio ambiental, evitando sua degradação no contexto do desenvolvimento econômico e social, e na questão do avanço do direito ambiental; no segundo – reunir os objetivos vinculados à relação entre degradação ambiental e o quadro econômico mundial, bem como à necessidade de recursos financeiros. Quanto ao terceiro grupo, focar nas questões de formação de recursos humanos, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de informação. E por fim, o quarto grupo, teve a função de abordar os aspectos institucionais pertinentes à execução das decisões da Conferência.

Na estruturação da Conferência foram estabelecidos os Comitês Preparatórios (PrepCom's) – os quais organizaram cinco sessões abertas para todos os membros das Nações Unidas. Esses Comitês além dos objetivos estabelecidos de estruturação do processo preparatório tinha ao fim e ao cabo uma função negociadora, o que concorreu para os resultados obtidos pela CNUMAD sobre os quais se aprovou os cinco documentos centrais já destacados nesse texto. Por meio da dinâmica dada pela Resolução 44/228, documento de referência de preparação da conferência, que estabeleceu mecanismos de organização e negociação, foi possível criar um ambiente mais racional para tomada de decisão, e dessa forma permitiu que os Estados, uma vez superada a etapa preparatória, tivessem melhor condição de entendimento dos diversos temas e ao mesmo tempo maior possibilidade de construção de consensos no processo de tomada de decisão. Assim, pode-se observar que a organização da informação, dos relatórios, consultas entre os países, sobre negociações de posições comuns, tendo em vista a conferência, foi tão importante quanto os resultados tangíveis que decorreram desta arena internacional (LE PRESTRE, 2000).

Assim, os PrepCom's se constituíram como principal mecanismo ou instrumento organizador da CNUMAD, desses Comitês advieram as principais decisões que foram tomadas anteriormente à Conferência. Vejamos,

Os principais documentos que seriam assinados na Conferência do Rio não dependiam todos do Comitê Preparatório: a Convenção sobre Diversidade Biológica foi negociada pelo Grupo de Trabalho de Especialistas Técnicos e Jurídicos, redenominado, em 1991, Comitê Intergovernamental de Negociação de uma Convenção sobre Diversidade Biológica. A mudança do clima, por sua vez, começou a ser discutida, de 1988 a 1990, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM), com o apoio dos estudos do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, conhecido pela sigla, em inglês, IPCC (LAGO, 2006, p. 70-71).

Destarte, sobre a dinâmica da Conferência do Rio de Janeiro em 92, desaguava a expectativa de um possível sucesso na aprovação dos documentos centrais, aliás, era o que se esperava da reunião dos chefes de Estados, uma vez decorrido vinte anos da primeira conferência. As dinâmicas políticas se impuseram. Talvez para um observador atento, até mais que os resultados concretos, passaram-se da falta de consenso, entre os atores políticos da Conferência de Estocolmo-1972, para uma saída política, tendo o desenvolvimento sustentável como principal referência para os países em desenvolvimento e aos menos desenvolvidos, que tiveram seu poder de barganha aumentado, fato determinante disto foi a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS), em oposição ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que teria regras rígidas para a questão das florestas, e desta forma, atingiria pesadamente os países em desenvolvimento. Essa ação foi tão importante que foi decidida na Assembleia Geral das Nações Unidas, portanto o contexto decisório – quando sobressai à política de interesses dos Estados – da Conferência está no mesmo patamar de importância das principais decisões da CNUMAD. Talvez o cálculo dos países desenvolvidos (Europa, EUA e Japão), quanto à aprovação de um organismo específico (a CDS/ONU, naquele momento, que supostamente beneficiaria e aumentaria o poder de barganha dos países em desenvolvimento) poderia ter servido para arrefecer os ânimos daqueles que demandavam por financiamento e transferência de tecnologia de imediato. Esse panorama pode ter dado certo até a última Conferência das Partes em Paris (COPs), onde essa questão é tratada como central para o conjunto de Estados (LAGO, 2006; LE PRESTRE, 2000).

Nesse sentido, para além da política de papéis e protocolos, da visibilidade do *frontstage*, o que parece ter prevalecido foi a realização da política em outro estágio e em outros termos, já que os grandes organismos internacionais, que conformam o poder estrutural do *hegemon*, constituem grande obstáculos para os países em desenvolvimento, pois a todo tempo esses são convidados a pedir autorização para sua mobilidade, para os que governam o sistema internacional, mesmo em contexto de multipolaridade como pensam alguns estudiosos das Relações Internacionais. Decisões anteriores aos grandes eventos, sobre os quais servem para ratificação do *backstage* (o fórum informal de decisões desconhecido da opinião pública, e dos meios de *accountability* da imprensa e das instituições do Estado), transparecem uma forma de contornar esse poder estrutural, e assim por outros caminhos, mesmo em temas de *low politics*, reconstruir ou recolocar no lugar a escada chutada, como

nos mostra a economia política internacional, quando trata do desenvolvimento histórico, em perspectiva (CHANG, 2004; LAGO, 2006; LE PRESTRE, 2000).

2.3 A SUSTENTABILIDADE DO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA: NOTAS DE BERLIM A PARIS

A Conferência das Partes constitui um dos institutos da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Em matéria climática é o principal *locus* de deliberação formal do regime do clima. Destacado pelo artigo sétimo da Convenção do Clima, sendo seu órgão supremo, a Conferência das Partes (CoPs) que tem a função de examinar de forma permanente a implementação da Convenção do Clima, bem como os instrumentos jurídicos adotados em seu âmbito, e por conseguinte tomar conforme mandato estabelecido, as decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção (CQNUMC, 1992).

Para que as CoPs e suas decisões se efetivem foi determinado um conjunto de 13 objetivos, que se articulam de maneira concertada em torno de temas como a cooperação e controle, destacando as responsabilidades de cada país, na perspectiva de terem o suporte de organizações internacionais e de organismos intergovernamentais e não governamentais competentes; o treinamento, e portanto a formação de capital humano, de acordo com as metodologias apropriadas para combater as mudanças climáticas; a avaliação de resultados de acordo com os pré-requisitos adotados, a perspectiva de recomendação para implementação da Convenção; a garantia de suporte científico e político através dos órgãos de assessoramento; e por fim e com certeza o mais importante, e objeto de controvérsias políticas, a mobilização, os aportes financeiros de acordo com o Artigo 4º, parágrafos 3, 4 e 5 e com o Artigo 11º. Todo esse conjunto de compromissos foi estabelecido na perspectiva de combater os efeitos negativos provocados pelas mudanças climáticas (CQNUMC, 1992).¹⁵

¹⁵ Art- 4º Das Obrigações: § 3-As Partes países desenvolvidos e demais Partes desenvolvidas incluídas no Anexo II devem prover recursos financeiros novos e adicionais para cobrir integralmente os custos por elas concordados incorridos por Partes países em desenvolvimento no cumprimento de suas obrigações previstas no Artigo 12º, parágrafo 1. Também devem prover os recursos financeiros, inclusive para fins de transferência de tecnologias, de que necessitam as Partes países em desenvolvimento para cobrir integralmente os custos adicionais por elas concordados decorrentes da implementação de medidas previstas no parágrafo 1 deste Artigo e que sejam concordados entre uma Parte país em desenvolvimento e a entidade ou entidades internacionais a que se refere o Artigo 11º, em conformidade com esse Artigo. Para o cumprimento desses compromissos deve ser levada em conta a necessidade de que o fluxo de recursos seja adequado e previsível e a importância de distribuir os custos entre as Partes países desenvolvidos.

§ 4- As Partes países desenvolvidos e demais Partes desenvolvidas incluídas no Anexo I devem também auxiliar as Partes países em desenvolvimento, particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, a

É dentro dos parâmetros consagrados na UNFCCC que desde a década de 1995 se realizam as Conferências das Partes (CoPs). A primeira conferência foi realizada em Berlim, (1995), entre um conjunto de decisões que visavam por em prática a Convenção do Clima, destaca-se a decisão na qual foi iniciado o processo de negociação para o estabelecimento de metas e prazos para a redução das emissões dos gases de estufa pelos países desenvolvidos, fundamentados no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, guardadas as devidas proporções, já que não fazem parte os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos. Foi na CoP-1 que foi sugerido a criação do Protocolo de Quioto, que junto com a Convenção do Clima formam os principais instrumentos de governança climática. Destarte, essa perspectiva da decisão 1/CP.1, ao destacar o mandato de Berlim chama a atenção para o artigo quarto da Convenção, que trata das obrigações detalhadas no parágrafo dois e, conseqüentemente os incisos (a) e (b) que determinam os compromissos obrigatórios dos países do ANEXO I, chamando para o esforço mundial de enfrentamento às mudanças climáticas e, assim à mobilização dos meios necessários para a proteção do ecossistema terrestre (UNFCCC, 1995).

Assim, diz a Convenção que inspirou tal decisão em seu artigo 4º,

2. As Partes países desenvolvidos e demais Partes constantes do Anexo I se comprometem especificamente com o seguinte:

a) Cada uma dessas Partes deve adotar políticas nacionais 1/ e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa. Essas políticas e medidas demonstrarão que os países desenvolvidos estão tomando a iniciativa no que se refere a modificar as tendências de mais longo prazo das emissões antrópicas em conformidade com o objetivo desta Convenção, reconhecendo que contribuiria para tal modificação a volta, até o final da presente década, a níveis anteriores das emissões antrópicas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal; e levando em conta as diferentes situações iniciais e enfoques, estruturas econômicas e fontes de recursos dessas Partes, a necessidade de manter um crescimento econômico vigoroso e sustentável, as tecnologias disponíveis e

cobrirem os custos de sua adaptação a esses efeitos negativos.

§ 5- As Partes países desenvolvidos e outras Partes desenvolvidas incluídas no Anexo II devem adotar todas as medidas possíveis para promover, facilitar e financiar, conforme o caso, a transferência de tecnologias e de conhecimentos técnicos ambientalmente saudáveis, ou o acesso aos mesmos, a outras Partes, particularmente às Partes países em desenvolvimento, a fim de capacitá-las a implementar as disposições desta Convenção. Nesse processo, as Partes países desenvolvidos devem apoiar o desenvolvimento e a melhoria das capacidades e tecnologias endógenas das Partes países em desenvolvimento. Outras Partes e organizações que estejam em condições de fazê-lo podem também auxiliar a facilitar a transferência dessas tecnologias.

Art. 11º- Mecanismo Financeiro: Fica definido um mecanismo para a provisão de recursos financeiros a título de doação ou em base concessional, inclusive para fins de transferência de tecnologia. Esse mecanismo deve funcionar sob a orientação da Conferência das Partes e prestar contas à mesma, a qual deve decidir sobre suas políticas, prioridades programáticas e critérios de aceitabilidade relativos a esta Convenção. Seu funcionamento deve ser confiado a uma ou mais entidades internacionais existentes.

outras circunstâncias individuais, bem como a necessidade de que cada uma dessas Partes contribua equitativa e adequadamente ao esforço mundial voltado para esse objetivo. Essas Partes podem implementar tais políticas e medidas juntamente com outras Partes e podem auxiliar essas outras Partes a contribuírem para que se alcance o objetivo desta Convenção e, particularmente, desta alínea;

b) A fim de promover avanço nesse sentido, cada uma dessas Partes deve apresentar, em conformidade com o Artigo 12, dentro de seis meses da entrada em vigor para si desta Convenção, e periodicamente a partir de então, informações pormenorizadas sobre as políticas e medidas a que se refere a alínea (a) acima, bem como sobre a projeção de suas emissões antrópicas residuais por fontes e de remoções por sumidouros de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no período a que se refere a alínea (a) acima, com a finalidade de que essas emissões antrópicas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal voltem, individual ou conjuntamente, a seus níveis de 1990. Essas informações serão examinadas pela Conferência das Partes em sua primeira sessão e periodicamente a partir de então, em conformidade com o Artigo 7 (CQNUMC, 1992, não p.).

Decorre que essa decisão no âmbito da CoP-1, em análise destas disposições da Convenção, chega à conclusão que tanto o inciso (a), quanto o (b) não são adequados, e assim propõem-se:

[...] Acuerda poner en ejecución un plan que le permita tomar medidas apropiadas para el período posterior al año 2000, en particular el reforzamiento de los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención (Partes del anexo I) enunciados en los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, mediante la adopción de un protocolo u outro instrumento jurídico [...] (UNFCCC, 1995, p. 4).

Ao longo de todo o processo decisório das CoPs, tem-se observado duas questões centrais que podem tornar factível as decisões das Conferências e, conseqüentemente a Convenção do Clima: a) os instrumentos ou meios de financiamentos de mitigação e a adaptação às mudanças climáticas e, b) a transferência de tecnologia. Essas duas questões, são dimensões permanentes da formação das agendas continuadas das CoPs e que, portanto, fortalecem e torna crível o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Na CoP de Berlim, destacam-se as decisões 12, 15, 18 e 19 que tratam dos recursos financeiros a serem constituídos e mobilizados; e a decisão 13 trata de transferência de tecnologia.

Assim, a perspectiva dos recursos financeiros a serem mobilizados aponta que:

Decisión 12/CP.1 - Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a la Conferencia de las Partes sobre la elaboración de una estrategia operacional y sobre las actividades iniciales en la esfera del cambio climático La Conferencia de las Partes, Recordando el párrafo 1 del artículo 11 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Habiendo examinado el informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que versa sobre la elaboración de una

estrategia operacional en la esfera del cambio climático así como las actividades iniciales en esta esfera (FCCC/CP/1995/4),

1. Acoge complacida la decisión del Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial de aplicar en 1995 un sistema de programación en dos niveles: mientras que la Secretaría del Fondo para el Medio Ambiente Mundial empieza a elaborar una estrategia operacional general a largo plazo, apoyada por trabajos analíticos y consultas y teniendo en cuenta las orientaciones de la Conferencia de las Partes (primer nivel), se iniciarán algunas actividades de proyectos para facilitar la transición entre las operaciones de la etapa experimental y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial reestructurado (segundo nivel);
2. Decide aprobar una estrategia mixta según la cual se elegirán los proyectos conforme a una doble serie de prioridades de los programas, como se indica en el apartado c) del párrafo 9 del informe, esto es, si satisfacen alguna de las prioridades a largo o a corto plazo de los programas;
3. Toma nota del informe sobre las actividades iniciales;
4. Invita al Fondo para el Medio Ambiente Mundial a que, en sus informes futuros, tenga plenamente en cuenta los aspectos pertinentes de las modalidades de los vínculos operacionales entre la Conferencia de las Partes y la entidad o las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero 1/. (UNFCCC, 1995, p. 36-37).

Quanto à transferência de tecnologia,

Decisión 13/CP.1 - Transferencia de tecnología La Conferencia de las Partes,

- a) Que prepare un informe pormenorizado (por tipos de actividades especificadas en los párrafos 34.15 a 34.28, inclusive, del capítulo 34 del Programa 21) sobre la aplicación por las Partes incluidas en el anexo II de la Convención de medidas concretas para cumplir los compromisos que han contraído en lo que respecta a la transferencia de las tecnologías ecológicamente racionales y los conocimientos especializados necesarios para mitigar el cambio climático y facilitar la adaptación a éste; y, al mismo tiempo,
- b) Que reúna información de las fuentes pertinentes, entre otras, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, organismos de las Naciones Unidas, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y el Organismo Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, y que haga un inventario y evaluación de las tecnologías y los conocimientos ecológicamente racionales y económicamente viables conducentes a mitigar el cambio y facilitar la adaptación a éste. Este inventario debería incluir también las condiciones en que se podría hacer la transferencia de estas tecnologías y conocimientos [...] (UNFCCC, 1995, p. 37).

Considerando as linhas decisórias e dentro da dinâmica do processo de construção das CoPs, destaca-se a Conferência das Partes realizadas em Quioto, Japão, em 1997, a CoP-3. Nela foi adotado o Protocolo (Quioto) em referência à região onde a conferência aconteceu. Foram estabelecidas as metas de redução de gases de efeito estufa para os principais países emissores, ou seja, países desenvolvidos vinculados ao ANEXO-I. Assim e de acordo com a decisão 1/CP.3 e, depois de feitas as devidas considerações, o Protocolo em seu artigo 3º

estabelece as metas obrigatórias que deverão prevalecer no primeiro período de compromissos, depois de devidamente ratificado pelas partes,

1. Las Partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012 (UNFCCC, 1997, p. 9).

Ainda podemos verificar, além de outras decisões que corroboram para dar organicidade à Conferência, a perspectiva de transferência de tecnologia e mobilização de recursos financeiros, presentes nas decisões 9/CP.3, 11/CP.3, respectivamente.

Nessa perspectiva da decisão 9/CP.3, destacou o seguinte:

Pide a la secretaria de la Convención que:

a) Prosiga su labor relativa a la síntesis y la divulgación de información sobre tecnologías y conocimientos especializados ecológicamente racionales que faciliten la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste, por ejemplo, acelerando el desarrollo de metodologías para las tecnologías de adaptación, en particular instrumentos de decisión que permitan evaluar las diferentes estrategias de adaptación, teniendo en cuenta el programa de trabajo sobre las cuestiones de metodología aprobado por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico en su sexto período de sesiones 2/ (UNFCCC, 1997, p. 40).

A decisão 11/CP.3 vem destacar os mecanismos financeiros e, assim, resolve:

Examen del mecanismo financiero La Conferencia de las Partes

1. Toma nota del proceso de examen emprendido por el Órgano Subsidiario de Ejecución de conformidad con la decisión 11/CP.2;
2. Decide continuar el proceso de examen por conducto del Órgano Subsidiario de Ejecución, conforme a los criterios establecidos en las directrices adoptadas por el Órgano Subsidiario de Ejecución en su quinto período de sesiones 1/;
3. Reafirma su decisión 9/CP.1;
4. Pide a la Secretaría que informe al Órgano Subsidiario de Ejecución de conformidad con el párrafo 2 supra (UNFCCC, 1997, p. 43).

As CoPs 10 e 11 foram realizadas em 2004 e 2005, na Argentina e no Canadá, respectivamente. Na primeira, aprovaram as regras para a implementação do Protocolo de

Quioto, relacionadas ao desenvolvimento de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) de pequeno alcance de reflorestamento e florestamento, bem como regras mais rigorosas para o período pós Quioto. Nessa CoP, a Federação Russa passou a fazer parte do Protocolo. No processo decisório da Cop-10, observa-se o registro, a partir da decisão 2/CP.10 e, com base em decisões anteriores, do compromisso com os países em desenvolvimento para que sejam fomentadas as suas capacidades em todos os níveis e assim possam se preparar para o enfrentamento das mudanças climáticas. Dessa forma, verifica-se um dos fatores chaves para lograr tal êxito, “[...] *Las actividades aumenten la capacidad de las Partes que son países en desarrollo para aplicar la Convención y para participar activamente en el proceso del Protocolo de Quioto* [...]” (UNFCCC, 2004, p. 10), e assim de acordo com a decisão 6/CP.10, recomenda que as Partes que têm responsabilidades históricas possam proporcionar apoio financeiro e técnico para o desenvolvimento das capacidades tecnológicas dos países em desenvolvimento (UNFCCC, 2004).

A CoP 11 foi a primeira Conferência realizada após a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, e nesse processo decisório pela primeira vez se discute sobre as emissões decorrentes do desmatamento em florestas tropicais e de mudança no uso da terra de maneira oficial no âmbito da Convenção. A decisão 14/CP.11, reportando-se sempre à Convenção, estabelece o formato como deverão ser prestadas as informações que dizem respeito ao desmatamento e ao uso da terra e a silvicultura; as decisões 3/CP.11 E 6/CP.11 destacam as orientações do funcionamento do fundo para países menos desenvolvidos e a questão sempre presente de transferência de tecnologia de acordo com as decisões relativas ao assunto já decidido em CoPs anteriores, ou seja, apoio aos países em desenvolvimento, no que diz respeito às suas capacidades tecnológicas (UNFCCC, 2005).

No ano de 2007 foi realizada em Bali, na Indonésia, a Conferência das Partes de número 13 e, pela primeira vez a temática floresta foi incluída na decisão final do evento para que num segundo período de compromisso fosse considerada. Assim, os países em desenvolvimento teriam até o ano de 2009 para estabelecerem suas metas de redução de emissão, oriundas do desmatamento e, dessa forma, contabilizada para um pós-2012, quando encerrado o primeiro período de compromissos.

Assim, ficou estabelecido pelo denominado Plano de Ação de Bali de acordo com a decisão 1/CP.13,

Decide iniciar un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se

prolongue más allá de 2012, a fin de llegar a una conclusión acordada y de adoptar una decisión en su 15º período de sesiones, abordando, entre otras cosas, los siguientes aspectos:

[...] b) La intensificación de la labor nacional e internacional relativa a la mitigación del cambio climático, incluido, entre otras cosas, el examen de:

[...] ii) Medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera mensurable, notificable y verificable;

iii) Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo;

[...] d) La intensificación de la labor relativa al desarrollo y la transferencia de tecnología en apoyo de las medidas de mitigación y adaptación, incluido, entre otras cosas, el examen de:

i) Mecanismos eficaces y medios mejorados para suprimir los obstáculos a la ampliación de la labor de desarrollo de tecnologías y su transferencia a las Partes que son países en desarrollo y para proporcionar incentivos financieros y de otra índole con ese fin, al objeto de promover el acceso a tecnologías ecológicamente racionales y asequibles;

[...] e) La intensificación de la labor destinada a proporcionar recursos financieros e inversiones en apoyo de las medidas de mitigación y adaptación y de la cooperación tecnológica, incluido, entre otras cosas, el examen de:

i) Un mayor acceso a recursos financieros y a un apoyo financiero y técnico adecuados, previsibles y sostenibles y la provisión de recursos nuevos y adicionales, incluida financiación oficial y en condiciones de favor para las Partes que son países en desarrollo [...] (UNFCCC, 2007, p. 3-5).

Corroborando com as decisões das CoPs anteriores, a decisão 2/CP.13 reafirma o esforço pela mitigação das emissões advindas do desmatamento das florestas tropicais, mobilizando os institutos da Convenção, os artigos 2º e 3º – parágrafos 1, 3 e 4 – o artigo 4º, parágrafos 1 a), b), c) e d), 3, 5 e 7 “*invita a las Partes a seguir fortaleciendo y apoyando las actividades en curso para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques a título voluntario*” (UNFCCC, 2007, p. 8). Por fim, as decisões 4 e 6/CP.13 demarcarão a demanda por desenvolvimento e tecnologia, bem como por transferência de recursos dos fundos para meio ambiente estabelecido.

De acordo com o Instituto Vitae Civilis, um *stakeholder* atento às Conferências das Partes do Clima, afirma que Bali foi uma mistura de sucesso e fracasso, emoção e decepção, “emoção por escapar do pior cenário, que seria o bloqueio total do processo, no entanto, não se retornaria de mãos vazias, o mapa do caminho estava posto; decepção pela falta de consistência, pois o compromisso global foi relegado a uma nota de rodapé” (INSTITUTO VITAE CIVILIS, 2009, p. 16).

A Conferência do Clima CoP-15 foi uma das mais festejadas, a perspectiva era a formação de um grande acordo pelo clima. A CoP-15 foi realizada em 2009, em Copenhague (Noruega), o objetivo se constituiu na busca de consenso em torno do Acordo de Copenhague. Tal acordo, no entanto, não conseguiu a adesão da totalidade de 192 países que participaram da Conferência. Mesmo com as deficiências nas negociações, que historicamente vem travando esses eventos, o acordo representou um grande avanço no sentido de reconhecer a promoção de reduções de emissões resultantes de desmatamento e degradação florestal, (REDD) como medida crucial para mitigar os efeitos das mudanças climáticas (UNFCCC, 2009).

Na busca de consenso e na crença de um grande acordo em torno do clima, Copenhague trazia a perspectiva de que as decisões tomadas teriam efeito imediato, aliás, uma premissa circunscrita no acordo, para isso se apostou em mecanismo concreto para mitigação, o REDD +. Dizem as linhas centrais do Acordo:

[...]

6. Somos conscientes de la importancia fundamental de reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y de la necesidad de aumentar la absorción de gases de efecto invernadero por los bosques, y convenimos en la necesidad de ofrecer incentivos positivos para esas actividades mediante el establecimiento inmediato de un mecanismo que incluya actividades de REDD-plus con el fin de hacer posible la movilización de recursos financieros de los países desarrollados;

7. Decidimos adoptar diversos enfoques, incluidas las oportunidades de utilizar los mercados, para mejorar la eficacia en función de los costos de las medidas de mitigación y promover esas medidas. Los países en desarrollo, en particular los que tengan economías con bajas emisiones, deberían recibir incentivos para mantener una trayectoria de desarrollo con bajas emisiones;

8. Los países en desarrollo recibirán una financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada y un mejor acceso a ella, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, para facilitar y apoyar la intensificación de la labor relativa a la mitigación, con inclusión de fondos sustanciales destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (actividades de REDD-plus), y a la adaptación, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, con el fin de reforzar la aplicación de la Convención. Los países desarrollados se comprometen colectivamente a suministrar recursos nuevos y adicionales, que incluyan la silvicultura y las inversiones por conducto de instituciones internacionales, por un valor de aproximadamente 30.000 millones de dólares de los EE.UU. para el período de 2010-2012, con una distribución equilibrada entre la adaptación y la mitigación. Se dará prioridad a la financiación para la adaptación destinada a los países en desarrollo más vulnerables, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. En el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, los países desarrollados se comprometen al objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales para el año 2020 con el fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo. Esta financiación procederá de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación. Se

suministrarán nuevos recursos multilaterales para la adaptación mediante mecanismos de financiación eficaces y eficientes, con una estructura de gobernanza que permita una representación igualitaria de países desarrollados y em desarrollo. Una parte considerable de estos recursos debería proporcionarse por conducto del Fondo Verde de Copenhague para el Clima;

9. Con este fin se establecerá un Grupo de Alto Nivel, que estará sujeto a la orientación de la Conferencia de las Partes y responderá ante ella, para estudiar la contribución de las posibles fuentes de ingresos, incluidas las fuentes alternativas de financiación, al cumplimiento de este objetivo;

10. Decidimos que se establecerá el Fondo Verde de Copenhague para el Clima como una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención, al objeto de apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en desarrollo relacionadas con la mitigación, incluidas las actividades de REDD plus, y la adaptación, el fomento de la capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología;

11. A fin de intensificar la labor de desarrollo y transferencia de tecnología, decidimos establecer un Mecanismo Tecnológico para acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnología en apoyo de la labor de adaptación y mitigación, que estará dirigida por los países y será acorde a las circunstancias y las prioridades nacionales;

12. Pedimos que para 2015 se lleve a cabo un examen de la aplicación del presente Acuerdo, a la luz, entre otras cosas, del objetivo último de la Convención. En el marco de dicho examen se consideraría la posibilidad de reforzar el objetivo a largo plazo en referencia a diversos elementos planteados por la ciencia, particularmente en relación con el aumento de la temperatura en 1,5 °C (UNFCCC, 2009, p. 7-8).

Para governos, estudiosos e demais *stakeholders* o resultado da CoP Copenhague foi decepcionante. O ministro brasileiro do Meio Ambiente, à época, Carlos Minc, afirmou que os resultados das negociações climáticas eram insuficientes para salvar o planeta, já que os recursos postos pelos países desenvolvidos na ordem de 30 bilhões de dólares não eram suficientes para garantir o acordo e produzir os devidos resultados para o enfrentamento às mudanças climáticas e, seria menos do que o valor que o Brasil gastaria para cumprir suas metas voluntárias no período em questão, coincidente com a segunda etapa do primeiro período de compromissos da Convenção do Clima (2010- 2012). Suzana Khan, secretária de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e membro do IPCC, enfatizou que se priorizou mais as discussões das questões econômicas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, deixando em segundo plano aqueles que vão sofrer dramaticamente os efeitos das mudanças climáticas, como os países da África, periferia do capital (BRASIL, 2018).

Em Cancun, no México (2010), foi realizada a CoP-16. Nesta conferência, foi criado o Fundo Climático Verde do Clima, cujo objetivo foi ajudar os países em desenvolvimento a reduzirem suas emissões e se adaptarem aos efeitos negativos produzidos pela mudança do

clima; também se estabeleceu apoio para implementação do mecanismo de REDD+ (redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação uso e restauração florestal) para compensar os países por protegerem as suas florestas. Nesta CoP, o Brasil lançou sua Comunicação Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa e anunciou a regulamentação da sua Política Nacional sobre Mudança do Clima através do Decreto nº 7390. Destaca-se que o Brasil foi o primeiro país a estabelecer formalmente e impor limites para si de reduções de emissões (no máximo 2,1 bilhões de CO₂ até 2020) (PINTO; MOUTINHO; RODRIGUES 2010; UNFCCC, 2010).

De acordo com as medidas adotadas pela 16ª Conferência das Partes, destaca-se, a decisão 1/CP.16 que evidenciou questões que convergem, guardadas os devidos limites, para dar efetividade à Convenção, dessa forma, evidenciou a cooperação em longo prazo; os processos de adaptação e mitigação às mudanças climáticas; o financiamento, desenvolvimento e tecnologia, o que pode ser verificados na seguinte síntese:

[...]

97. Decide que, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, deberá proporcionarse a las Partes que son países en desarrollo un apoyo financiero mayor, nuevo y adicional, previsible y adecuado, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático;

[...]

100. Decide que una proporción significativa de la nueva financiación multilateral para la adaptación debería canalizarse a través del Fondo Verde para el Clima, al que se hace referencia en el párrafo 102 *infra*;

[...]

102. Decide establecer un Fondo Verde para el Clima, que será una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención con arreglo al artículo 11, y concertar los arreglos necesarios con dicho Fondo para asegurar que éste le rinda cuentas y funcione bajo su orientación, con objeto de apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades en las Partes que son países en desarrollo utilizando ventanillas de financiación temáticas;

[...]

107. Invita al Banco Mundial a que actúe como administrador fiduciario provisional del Fondo Verde para el Clima, con sujeción a un examen que se llevará a cabo tres años después de la puesta en marcha del Fondo. (UNFCCC, 2010, p. 18-19).

Na África do Sul, a CoP-17 (2011) aprovou a Plataforma de Durban, cidade que promoveu o evento. A Plataforma estabeleceu um roteiro legal e vinculante criando obrigação não somente aos países ricos, mas também às nações emergentes em reduzirem suas emissões de CO₂e. Nessa conferência, foi reafirmado um segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, além da estruturação do Fundo Verde para o Clima. O consenso gerado, em torno desse segundo período de compromissos, pode ser entendido no enquadramento dos países não anexos em assumirem responsabilidades de redução de emissões; apesar da

constituição e estruturação do fundo verde, há muitas críticas quanto à sua eficiência (UNFCCC, 2011).

Duas falas são emblemáticas para entendimento desta CoP, uma, representa a União Europeia, que se encerra na posição de Connie Hedegaard, comissária da União Europeia para o Clima, que disse: "se você tem um problema muito grande, um problema global, um problema internacional, medidas voluntárias não são suficientes para resolvê-lo"; a outra, diz respeito ao financiamento da adaptação, para o Greenpeace, organização ambientalista global "em Durban não foi obtido realmente um avanço na questão do financiamento de medidas de adaptação climática para os países mais pobres, o ponto fez parte da agenda aqui, mas apenas como um programa muito fraco, sem orientação para uma meta específica, sem que saibamos no que vai dar no final" (JEPPESEN, 2011, não p.).

A CoP-18, em Doha (2012), no Qatar se conduziu no esforço de concretizar o Plano de Ação de Bali e a Plataforma de Durban, conforme as decisões 1/CP.18 e 2/CP.18. Reafirmou uma visão de cooperação conjunta no longo prazo para reduzir as emissões e alcançar dessa forma o objetivo fim da Convenção, salvaguardando o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciada, as capacidades respectivas e outros fatores importantes que trazem equilíbrio para a sociedade planetária. Assim, destacaram-se e se reafirmaram os processos de apoio financeiro e os de transferência de tecnologia, constante no seguinte desta decisão:

[...]

2. *Decide también* que los esfuerzos de las Partes deberían efectuarse sobre la base de la equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, así como el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad a los países en desarrollo con el fin de respaldar las medidas de mitigación y adaptación que adopten en el marco de la Convención, y deberían tener en cuenta los imperativos del acceso equitativo al desarrollo sostenible, la supervivencia de los países y la protección de la integridad de la Madre Tierra (UNFCCC, 2012, p. 3).

Quanto à promoção da Plataforma de Durban reafirma a necessidade da prorrogação do Protocolo de Quioto, agora para um segundo período de compromissos que deverá durar até 2020. Nessa perspectiva, estabeleceu a seguinte decisão,

[...]

5. *Decide* identificar y estudiar, en 2013, las opciones relativas a diversas medidas para elevar la ambición a los niveles necesarios en el período anterior a 2020, com vistas a incluir otras actividades en su plan de trabajo en 2014 y asegurar que los esfuerzos de mitigación en el marco de la Convención sean lo más intensos posible (UNFCCC, 2012, p. 20-21).

Segundo comentários de governos e *stakeholders*, Doha apesar de estabelecer um conjunto de medidas com vista a garantir o segundo período do Protocolo de Quioto, ficou aquém quanto ao financiamento aos países mais pobres. A alegação para o travamento do financiamento foi a crise financeira que atingiu os países desenvolvidos. De acordo com o chefe da delegação brasileira, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo e, Tasso Azevedo, consultor ambiental e membro do Observatório do Clima, as metas e o financiamento foram insuficientes para garantir a redução das emissões CO₂e no planeta (CARVALHO, 2012; UNFCCC, 2012).

Dando continuidade ao conjunto de conferências para além do primeiro período de compromissos de Quioto, que foi encerrado em 2012, a CoP-19 realizada em Varsóvia (2013) apontou para a urgência da ajuda para os países que sofrem com as mudanças climáticas, no entanto, o objetivo maior foi de iniciar o planeamento do novo tratado que vai substituir o de Quioto. O desafio nesta CoP foi o de chamar a atenção para a necessidade dos países assumirem metas de emissões mais ambiciosas para conter o aquecimento global e salientar a busca da promoção da adaptação, que são urgentes e estão atrasadas, para limitar a elevação da temperatura global a 2°C até 2100 (UNFCCC, 2013).

Um fato marcante dessa conferência foi quando o chefe da delegação filipina fez greve de fome por 13 dias, um ato político em homenagem às vítimas de um evento climático extremo, o furacão *Hayan*, ocorrido nas Filipinas. Esse protesto chamou a atenção para a necessidade de ações mais ambiciosas durante a CoP-19 com vista à ajuda aos países que mais sofrem com os eventos extremos. Desta forma, observou-se que os esforços de negociação trouxeram resultados significativos, o que fez da CoP-19 um avanço em relação às outras Conferências, uma vez que foi aprovado um mecanismo de perdas e danos, que força os países ricos a financiar países mais vulneráveis, que sofrem com a mudança climática; destravou-se o debate sobre financiamento a longo prazo; foi reforçada a necessidade de aprovar o novo acordo em 2015; os governos irão preparar ‘contribuições’ sobre o que farão para reduzir suas emissões de gases de efeito estufa, sem prazo determinado e também foram aprovadas normas sobre o financiamento de projetos para a proteção de florestas em países em desenvolvimento (REDD+).

Assim, conforme a decisão 2/CP.19 e os itens que a conformam, é possível vislumbrar a busca de soluções, tanto para a mitigação quanto para adaptação às mudanças climáticas. Sobre o mecanismo de perdas e danos é possível observar,

[...] 5. *Decide también* que el mecanismo internacional de Varsovia cumplirá la función de la Convención de promover la aplicación de enfoques para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, de conformidad con la decisión 3/CP.18, de manera completa, integrada y coherente, desempeñando, entre otras, las siguientes funciones [...] (UNFCCC, 2013, p. 7-8).

E conseqüentemente, na mesma linha, vale destacar a deliberação sobre o financiamento em longo prazo, conforme decisão 3/CP.19,

[...] 12. *Decide* proseguir las deliberaciones sobre la financiación a largo plazo y pide a la secretaría que organice talleres durante el período de sesiones, entre otras cosas sobre las estrategias y los enfoques para aumentar la financiación para el clima mencionada en el párrafo 10, la cooperación para mejorar los entornos propicios y el apoyo para las actividades de preparación, y las necesidades para apoyar a los países en desarrollo, desde 2014 hasta 2020. Pide además a la secretaría que prepare un resumen de los talleres para que la Conferencia de las Partes lo examine y para que oriente el diálogo ministerial que se menciona en el párrafo 13 [...] (UNFCCC, 2013, p. 12).

Apesar dos esforços e as expectativas que se estabeleceram nas CoPs, mesmo com o conjunto de decisões significativas, para o Observatório do Clima (OC), numa visão mais crítica, somente o mecanismo de redução de emissão por desmatamento e degradação ambiental (REDD+) teve repercussão e avançou na CoP-19. Em síntese, diz o OC, que se esperava que, a “COP-19 fosse a CoP do financiamento”, no entanto esta CoP evidenciou quão problemático está o diálogo sobre o tema entre os negociadores: muitas palavras, poucos compromissos, baixa ambição, posicionamentos rígidos e margem pequena para manobras de negociação (TOLEDO, 2013).

A Cop-20 (2014) realizada em Lima, Peru, teve como principal desafio construir uma proposta de um novo acordo climático para aprovação em 2015, em Paris, em mais uma Conferência da UNFCCC e, assim substituir definitivamente o Protocolo de Quioto. Esse novo acordo passaria a vigorar a partir de 2020. Nessa CoP ficou evidente a necessidade de maior comprometimento com o financiamento para que as Partes mais vulneráveis pudessem enfrentar as condições adversas das mudanças climáticas. A Secretária Executiva da UNFCCC, Cristiana Figueres, chamou atenção das Partes envolvidas de que uma ação ampla da sociedade, em conjunto com os governos para o acordo de Paris, seria fundamental

para alcançar o objetivo de limitar o aumento da temperatura global para menos de dois graus Celsius e proteger essa e as futuras gerações e garantir a factibilidade da Convenção do Clima (ONU, 2014).

Nesse esforço pelo equilíbrio climático, algumas questões mereceram destaque na CoP- 20,

A China recusa a aceitar que os compromissos de redução das emissões sejam apresentados em detalhe porque não aceita uma revisão de sua proposta que avalie se ela é adequada e equilibrada.

A União Europeia reitera que, “como mundo de hoje é diferente daquele de 1992”, não quer que seja usada a classificação de países desenvolvidos e em desenvolvimento adotada em 1992 para definir quem deve contribuir com a redução das emissões.

A Índia e a China não querem ser obrigadas a realizar contribuições (financeiras), mas querem receber financiamento para atividades de adaptação (prevenção e preparação diante das mudanças climáticas) e para eventuais danos provocados por fenômenos climáticos extremos.

Os países que possuem reservas de combustíveis fósseis, como os do Oriente Médio, a Bolívia, a Argentina e a Venezuela, entre outros, e os que formam o chamado Grupo Guarda-Chuva (Estados Unidos, Austrália, Canadá) se negaram a votar por algumas das propostas que estavam sobre a mesa (SANTAEULALIA; FOWKS, 2014, não p.).

Uma vez superados os impasses, a Conferência das Partes em Lima (CoP-20) considerou os resultados do grupo de trabalho da Plataforma Durban (ADP), os quais focaram nas contribuições nacionalmente determinadas pretendidas (INDCs) que representa o compromisso que cada país pretende assumir nacionalmente, determinando suas próprias metas de redução de gases de efeito estufa, as quais se pretendem ampliar a ambição pré-2020. Assim, estabeleceu-se o Chamado de Lima para a Ação sobre o Clima, também conhecido como Rascunho Zero. Em perspectiva, foram tomadas 19 decisões, as principais giraram em torno da redução de emissões e, combate ao desmatamento, inovações nas indústrias, investimentos em energias renováveis; no tipo de metodologia que os países seguirão para formular suas metas de redução de emissões, nas chamadas Contribuições Intencionais Nacionais Determinadas (INDCs); e por fim, orienta os países desenvolvidos que tomem iniciativas para conter suas emissões no período que antecede o novo acordo. Nesse conjunto de decisões, toma lugar central o Mecanismo Internacional de Varsóvia por Perdas e Danos conforme decisão 2/CP.20; estabelecimento do programa de trabalho em Lima sobre gênero de acordo com a decisão 18/CP.20 e adoção da Declaração de Lima sobre Educação e Sensibilização (CARVALHO, 2014).

Se o desenvolvimento sustentável é o grande desafio de todo o esforço de estabilidade climática e conseqüentemente do meio ambiente planetário com vista às sociedades sustentáveis, há a permanente necessidade de esforços para a educação, assim o documento de Lima destaca que,

en este contexto, la importancia de la Conferencia Mundial sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en Aichi-Nagoya (Japón) del 10 al 12 de noviembre de 2014, en la que se pidieron medidas urgentes para fortalecer y ampliar en mayor grado la educación para el desarrollo sostenible (UNFCCC, 2014, p. 44).

No processo decisório do Regime Climático é possível verificar, quando analisamos o processo decisório das CoPs, - um ponto de inflexão – diante das contínuas divergências em consolidar o Protocolo de Quioto e suas condições básicas – a realização do Acordo de Paris, acordo este agora mais robusto e mais homogêneo. Estabelecido pela CoP-21, no ano de 2015, ele trouxe a preocupação fim – da busca estabilidade climática –, e conseqüentemente do desenvolvimento sustentável. Em suas premissas iniciais, destaca a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/70/1, “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015, p. 1). Enfatiza, *a priori*, o seu dever que se traduz na perspectiva de contenção das mudanças climáticas que se faz urgente, chama a atenção dos países desenvolvidos quanto às suas responsabilidades e recorda os artigos centrais da Convenção do Clima, as decisões das outras Conferências e, principalmente da plataforma Durban (1/CP.17), para o apoio aos países mais vulneráveis e os em desenvolvimento, bem como o estabelecimento de uma ambição reforçada pré e pós 2020, no que diz respeito à redução das emissões de CO₂e (ONU, 2015).

Nesse conjunto de compromissos estabelecidos historicamente pelas CoPs vale o destaque para a inserção de outros atores que não os Estados tradicionais das relações internacionais, tendo em vista a cooperação regional e internacional para se alcançar uma ação climática mais forte e mais ambiciosa. Assim, as premissas do Acordo de Paris enfatizam também uma pluralidade. Diz o Acordo: “sejam estas Partes ou não”, está incluída a sociedade civil, empresas, Bancos, cidades e outras autoridades subnacionais, comunidades locais e povos indígenas (ONU, 2015, p. 3).

Na síntese das decisões da CoP-21, em seu item 5, verifica-se um conjunto de chamamento para a ação climática dos atores NÃO PARTES do Acordo de Paris, destaca-se:

134. Saúda os esforços de todos os parceiros não Partes de abordar e responder às mudanças climáticas, incluindo os da sociedade civil, do setor privado, das instituições financeiras, das cidades e de outras autoridades subnacionais;

135. Convida os parceiros não Partes referidos no parágrafo 134 acima a ampliar seus esforços e apoiar ações para reduzir as emissões e/ou desenvolver resiliência e reduzir a vulnerabilidade aos efeitos adversos das mudanças climáticas e demonstrar estes esforços através da plataforma da Zona para Ação Climática de Atores Não Estatais⁴ referida no parágrafo 118 supra;

136. Reconhece a necessidade de reforçar os conhecimentos, tecnologias, práticas e esforços das comunidades locais e povos indígenas relacionados à abordagem e resposta às mudanças climáticas, e *estabelece* uma plataforma para o intercâmbio de experiências e compartilhamento de melhores práticas sobre mitigação e adaptação de forma holística e integrada;

137. Também reconhece o importante papel de fornecer incentivos para atividades de redução de emissões, incluindo ferramentas como políticas internas e precificação do carbono (ONU, 2015, p. 23).

O Acordo de Paris (AP) estabelecido pela CoP-21, aprovado por 195 partes (países) e uma Organização Internacional, a União Europeia, dentre tantos resultados aprovados, os quais tratam de maneira incisiva das diversas questões que historicamente foram pontos de controvérsias e conflitos e, portanto foram obstáculos ao consenso das decisões mais ambiciosas, destacaram-se: a consolidação das contribuições nacionalmente determinadas pretendidas (INDCs), onde cada país de acordo com o seu contexto doméstico assume o compromisso de redução de emissões; a determinação por parte do AP de que as Partes desenvolvidas deverão investir 100 bilhões de dólares por ano em medidas de combate à mudança do clima e adaptação, em países em desenvolvimento; ampliação da base de financiamento com a cooperação sul-sul entre países em desenvolvimento. Nas entrelinhas do Acordo, além da formalização dos compromissos de contribuição de todas as Partes, pretende-se que sejam estabelecidos requisitos obrigatórios para avaliar e revisar o progresso das contribuições nacionais assumidas a partir do INDC, tendo em vista metas mais ambiciosas (UNFCCC, 2015).

Esses compromissos assumidos e formalizados que originaram um novo acordo pós Quioto, o Acordo de Paris, encontram-se estabelecidos dentro de 29 artigos, que terão validade a partir da assinatura de 55 partes, que devem perfazer 55% das emissões totais de gases de efeito estufa (UNFCCC, 2015). O Brasil, com a aprovação pelo Congresso Nacional, ratificou o Acordo (AP), em setembro de 2016, assim, as metas de emissão deixaram de ser pretendidas e tornaram-se compromissos oficiais assumidos, estabelecidas “em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as

emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030” (BRASIL, 2016).

Mesmo diante dos acontecimentos positivos que aconteceram na CoP-21, ainda existiram vozes dissonantes, com algumas questões interpretadas como sucesso. Essas questões, se por um lado, contornaram os obstáculos políticos domésticos, por outro podem ter enfraquecido o Acordo, ao se adotarem como fundamentos às contribuições voluntárias. Segundo o Observatório do Clima, “o texto deixa essencialmente nas mãos de cada país, de forma voluntária, a decisão sobre ampliar as ações de corte de emissões e o financiamento aos países menos desenvolvidos”. Se houver um afrouxamento dos compromissos, pode se ter em 2030 uma trajetória de 3°C bem diferente do pretendido para o equilíbrio climático; no entanto, para o ministro das Relações Exteriores da França, Laurent Fabius, o AP “representava uma virada, pois apresentava um acordo diferenciado, justo, durável e legalmente vinculante”; por fim, para o presidente do país anfitrião, François Hollande, aquele era o acordo definitivo (BBC, 2015).

Não restam dúvidas de que, o Acordo de Paris representa uma virada na agenda do clima, uma vez que, ao longo de todas as CoPs, desde a de Berlim, que gerou o Protocolo de Quioto, o que se viu e se produziu foram demarcações de espaço político e muitas intenções, sem mudar os frágeis compromissos de mitigação de Quioto. No Acordo de Paris (AP), fundamentado no conjunto de seu regramento, nenhum Estado-Nação convencionado¹⁶ ficou de fora dos compromissos climáticos, ou seja, de mitigação e adaptação aos efeitos negativos das mudanças climáticas¹⁷, em que pese que o INDC tenha como fundamento metas voluntárias¹⁸. No entanto, se prosperar o financiamento das Partes desenvolvidas para as Partes em desenvolvimento e Partes mais vulneráveis, é possível que seja superado em pouco tempo a fase das intenções e se consolidem as orientações da Plataforma Durban e prosperem na periferia do capital os Caminhos de Bali para preservação dos estoques e sumidouros que representam as florestas tropicais da África à América do Sul (ONU, 2015).

¹⁶ Artigo- 1: Item 3. “Parte” significa uma Parte deste Acordo.

¹⁷ Artigo- 2º: Item 1. O presente Acordo, no reforço da implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa a fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza; e as alíneas a), b) e c).

¹⁸ Artigo 3º - Como contribuições nacionalmente determinadas para a resposta global à mudança climática, todas as Partes devem realizar e comunicar esforços ambiciosos tal como definido nos Artigos 4, 7, 9, 10, 11 e 13 com vistas a alcançar o objetivo do presente Acordo tal como estabelecido no Artigo 2. Os esforços de todas as Partes representam uma progressão ao longo do tempo, embora reconhecendo a necessidade de apoiar os países em desenvolvimento Partes para a implementação efetiva do presente Acordo.

Para consecução desses compromissos, sem os quais não concretizam o objetivo fim da Convenção do Clima, o artigo 9, item 1, do Acordo de Paris, determina que as Partes pactuadas “Países desenvolvidos Partes devem fornecer recursos financeiros para auxiliar os países em desenvolvimento Partes no que diz respeito tanto à mitigação quanto à adaptação na continuação das suas obrigações no âmbito da Convenção”; e conforme o artigo 10, item 1. “as Partes compartilham de uma visão de longo prazo sobre a importância da plena realização do desenvolvimento e da transferência de tecnologias com o objetivo de melhorar a resiliência às mudanças climáticas e reduzir as emissões de gases de efeito estufa” (ONU, 2015, p.33-34).

Destarte, com base nos desafios de gerar estabilidade ao ambiente natural, postos pelo processo decisório das Conferências das Partes e, os compromissos assumidos por elas, pelas Partes, a partir da Convenção do Clima e do Acordo de Paris, deverão ser recepcionados pelos signatários, com os quais e dentro de suas dinâmicas internas, e devem operar para que se tornem factíveis e a partir das políticas domésticas, com as devidas contrapartidas dos seus pares desenvolvidos, possam estabilizar o ambiente natural criando o ambiente favorável ao desenvolvimento sustentável. É dentro dessa dinâmica que poderemos compreender a responsabilidade de todas as Partes e Não partes, bem como os compromissos do Brasil, como Parte da UNFCCC, e seus esforços nos processos de mitigação climática no arranjo que perfaz o Regime Climático.

CAPÍTULO 3: A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES DO REGIME CLIMÁTICO

O Brasil tem sido um protagonista relevante no que diz respeito ao tema ambiental, participou de maneira ativa em todas as grandes conferências. Em 1992, sediou a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (CNUMAD), que deu origem a importantes acordos. Depois vieram as conferências Rio+5; Rio+10; e a Rio+20. Essa participação ativa do Brasil, que somado com suas potencialidades ambientais naturais, explorado pelo sistema econômico em perspectiva histórica, o faz um grande ator nos regimes

ambientais estabelecidos na arena internacional (GUIMARÃES; 1991; LEIS, 1996; PÁDUA, 1987; LEIS; VIOLA, 1991; VIOLA, 1992).

O ambientalismo, junto com a economia global e a segurança internacional, tornou-se um dos principais temas tratados nas Relações Internacionais. Destaca-se dessa temática as mudanças climáticas que tem na Convenção do Clima (1992), junto com o Protocolo de Quioto no passado, e agora com o Acordo de Paris, seu ambiente de governança. Ao todo participam das Conferências das Partes 195 Estados – Nação e uma Organização Regional, a União Europeia. O Brasil tem se destacado como protagonista no processo decisório de negociação climática ao longo desses 23 anos nas reiteradas Conferências das Partes.

Na Conferência das Partes, os Estados se articulam em torno de grupos de interesse, para além dos territórios em que estão inseridos. Pela ordem, estão organizados no grupo dos 77 e China; na Aliança de pequenos Estados Insulares; no grupo dos Países Menos desenvolvidos; na União Europeia; no Grupo Guarda Chuva; e no Grupo de Integridade Ambiental. As Partes em desenvolvimento se articulam em torno do Grupo dos 77 a fim de estabelecerem posições comuns nos processos de negociação. O G-77 foi fundado na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, funcionando em todo o sistema da ONU. Em 2014, havia 133 membros no Grupo. A Parte que detém a presidência do G-77 em Nova York costuma falar pelo G-77 e pela China como um todo. No entanto, como o G-77 e a China são um grupo com interesses diversos e, portanto, posições divergentes sobre as mudanças climáticas, as partes individualmente têm autonomia nesse tema entre outros, assim como o Grupo Africano, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e o grupo dos países menos desenvolvidos (UNFCCC, 2018).

O Brasil, no processo de negociação das Conferências das Partes (COPs), na perspectiva de construção de consenso com vistas à estabilidade do sistema climático, tem-se posicionado junto com outros países na defesa e no esforço de fazer prevalecer o princípio central da Convenção do Clima das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Ainda nas primeiras etapas do processo decisório para formação do Regime Climático se posicionou de forma contrária, quando as potências do sistema internacional tentaram homogeneizar as responsabilidades, o que teria grande repercussão no desenvolvimento dos países do grupo não anexo, ou seja, os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos. O Brasil preliminarmente juntamente com a China vetou a discussão e incorporação dos seus problemas ambientais domésticos na agenda ambiental internacional com as mesmas responsabilidades dos países desenvolvidos. No caso brasileiro, o foco estava na questão das

florestas, sobre os quais, só veio a ser incorporada ao diálogo na Conferência das Partes, em Bali, na Indonésia, na COP-13 em 2007 (GUIMARÃES, 1991; UNFCCC, 2007).

Na origem das COPs e consoante seu processo decisório, na implementação do Mandato de Berlim que estabeleceu o Protocolo de Quioto em 1997, o Brasil contribuiu ao apresentar a proposição intitulada de “proposta de elementos de um Protocolo à Convenção do Clima”. Essa proposição se baseou em duas questões importantes – discutidas pelo Grupo Ad-hoc Mandato de Berlim (AGBM)-: a) o nível futuro de emissões dos países desenvolvidos no período de 2000-2020; b) no critério para compartilhamento do ônus de mitigação entre as Partes desenvolvidas. A contribuição brasileira ao Protocolo abordava a questão da relação entre as emissões de gases de efeito estufa pelas Partes durante um período de tempo e as consequências em termos de mudanças climáticas. Destarte, as propostas se concretizam no estabelecimento de definições de conceitos que serviram para compreender as categorias que dizem respeito às mudanças climáticas; nos objetivos quantitativos de limitação e redução de emissões, tetos, metas e responsabilidades relativas de emissões para as Partes do Anexo I; nas contribuições que trataram e avaliaram os compromissos das Partes do Anexo I, inclusive financeiro, conforme o item 12 da proposta que diz, “[...] o mecanismo financeiro da UNFCCC estabelecerá um fundo de desenvolvimento limpo não-Anexo I para receber as contribuições [...]” (UNFCCC, 1997, não p. tradução nossa).¹⁹

Outra participação importante do Brasil se deu na COP-15, Copenhague (2009), com o estabelecimento de metas de redução de gases de efeito estufa para o período 2013-2020. Intensos debates e impasses caracterizaram esta COP, mas os resultados foram considerados aquém do que se esperava. No entanto, foram observados alguns pontos positivos, o Brasil e um bloco de países como Índia, África do Sul e China assumiram pela primeira vez metas de redução de CO₂. Nessa conferência, o Presidente Lula em seu discurso apresentou o compromisso voluntário nacional de redução entre 36,1% e 38,9% de emissão de gases de efeito estufa até 2020, o que culminou com a criação da Lei 12.187/2009, e conseqüentemente para o mesmo período de 2020 o compromisso de redução de emissões em 80% que advém do desmatamento, origem da maioria das emissões brasileiras que concorrem para as mudanças climáticas (IPEA, 2011).

¹⁹ “[...] the financial mechanism of the UNFCCC shall establish a non-Annex I clean development fund to receive the contributions [...]” (UNFCCC, 1997, não p.).

O Brasil na Conferência de Lima no Peru COP-20 em 2014, apresentou a proposta das diferenciações concêntricas, pautada em diferentes níveis de desenvolvimento dos Países-Partes. Nesse arranjo disposto de países, no centro do círculo estariam os países desenvolvidos com maiores responsabilidades de corte de emissões, na parte intermediária estariam os países em desenvolvimento com maior flexibilidade de cortes e, na parte externa os países menos desenvolvidos cujas emissões são bastante baixas, como os países-ilhas que fariam cortes setoriais de emissões. A proposta apesar de ocupar espaço nos debates não foi levada em consideração no Rascunho Zero da Conferência (UNFCCC, 2014).

Por fim, o Brasil na COP-21, que estabeleceu o Acordo de Paris em substituição ao Protocolo de Quioto, lastreado no compromisso de mitigação de todas as Partes, resguardado o princípio da diferenciação de responsabilidades, comprometeu-se e informou ao Secretariado da Convenção do Clima (UNFCCC) sobre suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDCs), por se tornar um comunicado oficial aprovado pelo Congresso brasileiro, a sigla perde a letra (i) e passa se chamar somente NDC. De acordo com o Comunicado (NDC) o Estado brasileiro se comprometeu em reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição subsequente de reduzir as emissões em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030.

É na esteira das grandes Conferências e das reiteradas COPs que o Estado brasileiro, como Parte ativa desses grandes eventos, internalizou em seu ambiente doméstico o conjunto de institucionalidades estabelecidas e aceitas por todas as Partes, do Protocolo de Quioto ao Acordo de Paris. Todas as decisões desses eventos que conformaram tratados e declarações se tornaram leis nacionais e reverberaram pelo território brasileiro. Assim, e em perspectiva histórica passamos a rastrear esse processo para compreensão da institucionalidade climática no Brasil.

3.1 O ESTADO BRASILEIRO NA GOVERNANÇA DO CLIMA

Como vimos, o processo de construção da política nacional sobre mudança climática tem um histórico nos debates e negociações internacionais na qual o Brasil ocupa posição relevante. Na sua origem, conduzida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Relações Exteriores (1996-1999) e, a partir de 2000, houve ampliação da sua representação com a inclusão do Ministério do Meio Ambiente, do Conselho Empresarial Brasileiro para o

Desenvolvimento Sustentável, de alguns governos estaduais da Amazônia e de várias ONGs. Decorrentes da recepção das negociações internacionais pelo Brasil, a política climática foi articulada e internalizada em torno do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), do Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM) que, junto com o Fórum, deu origem à Política e ao Plano sobre Mudança do Clima (PNMC), em seguida veio o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) que, junto com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), de 2004, deram corpo à política climática brasileira (BRASIL, 2008: 2009: 2013).

No ano 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso, o Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas (FBMC) foi criado pelo decreto nº 3.515, até então permaneceu imobilizado. Destaca-se que, o FBMC, embora criado durante o governo FHC, só teve maior poder de interlocução e reconhecimento a partir do governo Lula, no período entre 2004 e 2010, conforme o balanço de atividades divulgadas por esse Fórum, com os chamados diálogos setoriais junto ao setor empresarial e os diversos setores da sociedade civil, culminando com a constituição da política e do plano sobre mudança climática brasileira. Assim, o FBMC se constituiu como um espaço de formação e aprendizado sobre as mudanças climáticas, bem como de internalização do regime do clima junto aos governos subnacionais, mas diretamente como espaço de concertação de atores da sociedade e do Estado, cuja finalidade reside na conscientização e mobilização da sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima (BRASIL, 2008; FBMC, 2017; VIOLA, 2002).

Entre 2004 e 2010, o FBMC apresentou seu balanço de atividades onde promoveu diálogos com os mais diversos setores da sociedade civil, governos subnacionais e mercado, foram 10 (dez) reuniões ordinárias, destas, 4 (quatro) tiveram a presença do Presidente da República. Nesse período, foram realizadas 48 (quarenta e oito) reuniões, 25 (vinte e cinco) seminários e workshops (SIQUEIRA, 2012).

Assim, verificou-se que,

O Fórum também foi um ator importante no processo de elaboração do Projeto de Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima - Lei 12.187/2009. Em cumprimento ao artigo 6º do decreto de criação do FBMC, a Secretaria Executiva deste Fórum incentivou a criação e mobilização dos 14 Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas, apoiando e articulando suas atividades em todas as regiões do país, bem como auxiliando estes no processo de elaboração e articulação das políticas e planos estaduais sobre mudanças do clima (SIQUEIRA, 2012, p. 72).

Segue que decorrente da articulação com a sociedade civil – em conjunto com a Rede Nacional de Mobilização Social – criou-se Grupos de Trabalhos para promoverem debates sobre temas como pobreza, desigualdade e mudança climática, com objetivo de estimularem o debate, promoverem estudos e avaliações, a fim de influenciarem a agenda de governo para produção de políticas públicas. O FBMC também esteve inserido no processo de construção dos Planos Setoriais de Mitigação do Clima e, através dos Grupos de Trabalho articulado em torno dos Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal; do Controle do Desmatamento no Cerrado; do Setor Energia; do Setor Siderurgia; e da Agropecuária. E em parceria com o Ministério da Educação, Agência Espacial Brasileira e INPE, elaborou o Livro “*Mudanças Climáticas*” – Volume 13, da Coleção Explorando o Ensino, aos quais teve tiragem de 73.634 exemplares, que foram distribuídos nas escolas públicas do país (SIQUEIRA, 2012).

3.2. A POLÍTICA SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA E OUTROS DISPOSITIVOS LEGAIS

O PLANO NACIONAL

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PMNC) foi uma das primeiras ações de internalização das decisões das COPs com vistas à concretização dos objetivos da Convenção do Clima, ratificada pelo Brasil, em 1994, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, destacada no decreto nº 2.652/98 que internalizou a UNFCCC no território brasileiro (BRASIL, 2013). O decreto nº 6.263/07 criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima CIM, associado ao FBMC, à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima-CIMGC, à III Conferência Nacional de Meio Ambiente, e aos Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas e organizações da sociedade civil e elaboraram a Política e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O Brasil ao criar o Plano e a Política para o Clima consolidou o comprometimento com a cooperação internacional para o clima, a fim de que esta pudesse estabelecer o financiamento adequado, a transferência tecnológica e a capacitação, que seriam já naquele período elementos importantes para auxiliar no pleno cumprimento dos objetivos definidos no Plano Nacional, que assinala que o PNMC busca incentivar o desenvolvimento das ações do Brasil colaborativas ao esforço mundial de combate ao problema e procura criar

as condições internas para o enfrentamento aos efeitos negativos das mudanças climáticas (BRASIL, 2008).

Diante do processo de discussão e internalização da agenda climática que culminou com a política e o plano nacional de mudanças climáticas, apresentaram-se o desafio de “equacionar a questão das mudanças do uso da terra com suas implicações de grande magnitude nas emissões brasileiras de gases de efeito estufa e a instigante tarefa de aumentar continuamente a eficiência no uso dos recursos naturais” (BRASIL, 2008, p. 8).

Os objetivos do Plano residiram em torno dos seguintes temas: a) aumento da eficiência em setores da economia na busca das melhores práticas; b) investimento em energia renovável; c) fomentar o aumento sustentável em biocombustíveis; d) redução das taxas de desmatamento; e) eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil, até 2015; f) redução de vulnerabilidade das populações; g) identificar os impactos decorrentes da mudança do clima e por fim h) fomentar pesquisas para minimizar os custos socioeconômicos de adaptação. A implementação da política climática, ficou *a priori*, a cargo da Casa Civil da Presidência da República, do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas-FBMC, do Ministério do Ambiente, entre outros ministérios. A elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima ficou a cargo do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), no âmbito do CIM, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2008).

Concomitante ao Plano, o Estado brasileiro estabeleceu a Lei 12.187/2009 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Essa política alicerçou-se sob princípios, diretrizes e outros mecanismos para o alcance das metas de redução de emissões de CO₂e, assim reafirmando os compromissos brasileiros no nível internacional. Dentro do rito legal, o decreto nº 7.390/2010 regulamentou os artigos 6º, 11º, e 12º da PNM. O artigo 6º diz respeito aos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima; o artigo 11º discutiu os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais, tendo em vista os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima; e por fim, o artigo 12º destaca compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões brasileiras projetadas até 2020. Assim, esse decreto esclareceu sobre vários aspectos da PNM quanto ao estabelecimento de metas, à formulação dos planos setoriais, bem como a estrutura de governança (BRASIL, 2009).

O FUNDO NACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA

De acordo com a Lei nº 12.114/2009 que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) e o Decreto nº 7.343/2010 que o regulamentou, o Fundo é um instrumento da Política para o Clima no Brasil cuja finalidade é financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação e a adaptação à mudança climática, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, o qual disponibiliza recursos em duas modalidades: reembolsável e não reembolsável. Os recursos reembolsáveis são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os recursos não reembolsáveis são geridos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA/BR), em torno de 2% da verba anual fica reservado para o pagamento do agente financeiro e quitação de despesas relativas à administração e gestão. É importante ressaltar que até 60% dos recursos que constituem o FNMC advém da política energética nacional, conforme Lei nº 9.478/97. Destaca-se também que o FNMC é formado por subprogramas que estão distribuídos por diversas áreas: 1) mobilidade urbana; 2) cidades sustentáveis e mudança do clima; 3) máquinas e equipamento eficientes; 4) energias renováveis; 5) resíduos sólidos; 6) carvão vegetal; 7) florestas nativas; 8) gestão e serviços de carbono e 9) projetos inovadores (BRASIL, 2009; BRASIL, 2017).

O Fundo Clima é administrado por um Comitê Gestor sob a direção do Ministério do Meio Ambiente que é responsável por sua coordenação. Quanto à competência e composição, o FNMC foi estabelecido, via regulamento, obedecendo a participação de seis representantes do Poder Executivo Federal e cinco representantes do setor não governamental, conforme artigo 4º, da Lei nº 12.114/2009, e ampliado com o Decreto nº 7.343/, numa proporção 12/7 representantes respectivamente. Conforme já destacado, o Agente Financeiro constitui o BNDES, que poderá nomear o Banco do Brasil e a Caixa Econômica como operadores do Fundo, além de outros agentes financeiros públicos. Concomitante à determinação dos protocolos de funcionamento do Fundo, destaca-se que o financiamento concedido com recursos do FNMC terá como garantia os bens definidos a critério do agente financeiro de acordo com artigo 5º da Lei 12.114/2009 (BRASIL, 2009).

A fonte de recursos do Fundo advém das seguintes rubricas,

Dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais; recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios

celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais; reversão dos saldos anuais não aplicados; e recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos (BRASIL, 2010, não p.).

Ressalta-se que o FNMC é o principal instrumento financeiro da política climática brasileira que decorre da perspicácia do Estado brasileiro em perceber a oportunidade de negócios no Regime Climático. No entanto, com as constantes mudanças políticas ocorridas no Brasil, a partir de 2016, e com desnacionalização da camada do pré-sal, principal fonte de recurso do Fundo, é provável que este deixe de ser um mecanismo útil da política climática nacional.

O FUNDO AMAZÔNIA

Esse instrumento surgiu como proposta do Governo Brasileiro durante a CoP-12, em Nairobi (2006), para captação de recursos, com objetivo de destinar as doações recebidas para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. O apoio financeiro do Fundo, a fim de atingir seu objetivo, poderá ser aplicado nas seguintes áreas: I - gestão de florestas públicas e áreas protegidas; II - controle, monitoramento e fiscalização ambiental; III - manejo florestal sustentável; IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; V - zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; VI - conservação e uso sustentável da biodiversidade; e VII - recuperação de áreas desmatadas, conforme decreto presidencial nºs 6527/2008 e 8.773/2016 (BRASIL, 2008).

O Fundo, conforme legislação estabelecida, ficará sob a gestão do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que o implementará a partir do Comitê Técnico e do Comitê Orientador do Fundo, respectivamente CTFA; COFA. Além da função de captação e aplicação do Fundo, o BNDES o representará judicial e extrajudicialmente. No processo de estabelecimento do Fundo, o Ministério do Meio Ambiente definirá anualmente, os limites de captação de recursos. E ainda disciplinará a metodologia de cálculo do limite de captação, a partir dos seguintes critérios: I - redução efetiva de Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED), atestada pelo CTFA; e II - valor equivalente de

contribuição, por tonelada reduzida de ED, expresso em reais por tonelada de carbono (BRASIL, 2008).

De acordo com o parágrafo terceiro, do decreto que criou o Fundo Amazônia e seu parágrafo único, o critério para formação do CTFA diz que, o CTFA se reunirá uma vez por ano; será formado por seis especialistas de ilibada reputação e notório saber técnico-científico; escolhidos conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente e Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, com mandato de três anos, prorrogável uma vez por igual período (BRASIL, 2008).

Quanto ao COFA está constituído pelos seguintes órgãos, conforme artigo 4º, na instância federal – um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades: a) Ministério do Meio Ambiente; b) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; c) Ministério das Relações Exteriores; d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e) Ministério do Desenvolvimento Agrário; f) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; g) Casa Civil da Presidência da República; h) Ministério da Justiça, por meio da Fundação Nacional do Índio; e i) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

No que diz respeito aos Governos estaduais - um representante de cada um dos governos dos Estados da Amazônia Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento, além de organizações diversas:

- a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS;
- b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB;
- c) Confederação Nacional da Indústria - CNI;
- d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF;
- e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; e
- f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC. Este Comitê Orientador será presidido pelo MMA, e a Secretaria Executiva será exercida pelo BNDES (BRASIL, 2008).

Destaca-se que, no processo de captação de recursos será concedido pelo BNDES ao doador um diploma reconhecendo sua contribuição. Essa doação poderá ser feita por empresas, instituições multilaterais, organização não governamental e governos. Por se tratar de doações voluntárias, os diplomas não terão valor de crédito de carbono para compensação.

A primeira contribuição ao Fundo foi feita pelo governo da Noruega, no valor de 110 milhões de dólares, comprometendo-se com um montante de 1 bilhão de dólares. Destarte, que poderá ser usado até 20% dos recursos aportados para desenvolvimento de sistema de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em países de florestas tropicais (BRASIL, 2008; FUNDO AMAZÔNIA, 2017; IPAM, 2015).

QUADRO 1- LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO FUNDO AMAZÔNIA

LEGISLAÇÃO	ASSUNTO
Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008	Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
Decreto nº 6.565, de 15 de setembro de 2008	Dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações, em espécie, recebidas por instituições financeiras públicas, controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.
Decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015	Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+.
Lei nº 11.828, de 20 de novembro de 2008	Dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações, em espécie, recebidas por instituições financeiras públicas, controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.
Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013	Dispõe sobre o parcelamento de débitos, com a Fazenda Nacional, relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e altera, entre outras, a Lei nº 11.828, de 20 de novembro de 2008 (Artigo 14).

FONTE: Fundo Amazônia (2017).

O Fundo, como mecanismo de captação de recursos – via doação de atores interessado no enfrentamento da mudança climática –, pode ser entendido como um reflexo da ação do Estado brasileiro no Regime Climático, para além das regras, na oportunidade de acessar os recursos que circulam no Regime. Percebe-se que a inovação na captação de recursos vai além do simples contato com um possível doador, empresa ou governos, mas na possibilidade de inserção do Brasil para captar recursos de REDD+ previstos no Regime Climático, a partir das políticas orientadoras do Fundo, tais como o PPCDAm, a Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+)²⁰ e os Planos Estaduais de Combate ao Desmatamento. Por

²⁰ A ENREDD+ visa habilitar o Brasil a acessar os incentivos para REDD+ acordados no âmbito da Convenção-Quadro, por meio da coordenação e da promoção de sinergias entre as diversas políticas públicas que têm como objetivo reverter a perda de florestas, conforme instituída pela Portaria MMA nº 370/2015.

fim, os resultados obtidos pelo Fundo somam em torno de 1,2 bilhões de dólares americanos tendo como doadores a Noruega (maior doador), a Alemanha e a Petrobrás (BRASIL, 2008; FUNDO AMAZÔNIA, 2017).

3.3. AMAZÔNIA BRASILEIRA: TERRITÓRIOS EM DISPUTA?

A região amazônica compreende a bacia hidrográfica mais extensa do mundo, formada por 25.000 km de rios navegáveis, distribuídos em aproximadamente 7 milhões de km², onde mais da metade desta região se situa no Brasil (3.800.000 km²). Depreende-se que, a partir da sua divisão política, os planos e políticas de desenvolvimento econômico, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada pela Lei nº 5.173, de outubro de 1966 e seu artigo segundo, a região da Amazônia Legal, está formada pelas unidades político-territoriais dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, parte do Maranhão e cinco municípios de Goiás. A Amazônia Legal, responde dessa forma, por 59% do território nacional, ou seja, 5 milhões de Km². É a região com maior conjunto contínuo de florestas tropicais (maior estoque de madeira tropical do mundo) uma das maiores biodiversidades do mundo, uma província mineral de extenso potencial e o rio mais volumoso do planeta, com estoque significativo de água doce, em contraste com os piores indicadores de desenvolvimento humano do país. A cidade de Melgaço, no estado Pará, possui o mais baixo IDH do Brasil (BRASIL, 2017; IBGE, 2010; LOUREIRO, 2014; PNUD, 2013).

A Amazônia brasileira historicamente tem sido um símbolo a ser preservado e um selo a ser vendido, um paradoxo entre capital e recursos da natureza. Dessa forma, no imaginário brasileiro, soa como uma fonte de riqueza inesgotável. Assim e em perspectiva histórica com a chegada do colonizador europeu inaugurou a terceira fase de ocupação da Amazônia. Pelo processo de colonização que ocorria no mundo, e pelo tratado de Tordesilhas a Amazônia pertencia à Espanha que não se interessou em povoá-la. Coube aos portugueses tal empreitada que fundaram na foz do Amazonas o Forte do Presépio que deu origem à cidade de Santa Maria de Belém do Grão Pará, artifício que serviu de base para o povoamento da Amazônia prevenindo-se assim contra a invasão de ingleses, franceses e holandeses. No entanto, a conquista da Amazônia e seus recursos naquele período se deram com uma

expedição de grande porte levado a cabo em 1637 por Pedro Teixeira, sobre os quais se efetivou o domínio português (SIMONIAN; SILVA; BAPTISTA, 2015).

No ano de 1751, Marquês de Pombal a serviço de Portugal entendeu por bem implantar uma administração específica para Amazônia (RIBEIRO, 2006). As marcas indeléveis denunciam desde muito tempo seu destino e preconizam seu futuro a partir da sua função na marcha do capitalismo histórico e, assim além da exploração da mão de obra indígena e as drogas do sertão, especiarias de grande valor no mercado europeu (SIMONIAN; SILVA; BAPTISTA, 2015), também se verificou,

Dentro do processo histórico de ocupação da Amazônia, uma das primeiras culturas a se estabelecer foi a cultura da borracha e conseqüentemente se observou os primeiros impactos na região. A economia da borracha e o interesse mundial que a envolveu ainda são o acontecimento mais importante da história política, social e econômica da Amazônia, sobretudo se forem consideradas as repercussões geopolíticas que provocou: a) a consolidação da ocupação econômica da Amazônia; b) a guerra pela posse do Acre; c) a trágica construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré; d) o fantástico significado da borracha para viabilização de indústria automobilística, (RIBEIRO, 2006, p.141).

Esse padrão de desenvolvimento se manteve, e passados quase dois séculos, em 1911 os governos estaduais do Pará e Amazonas tentaram reerguer a economia da borracha, até então em ruína. Para isso, o governo do Pará concedeu uma área de cerca de 1 milhão de hectares à margem direita do rio Tapajós, onde foi instalada a Companhia *Ford do Brasil* - tal empreendimento que se mostrou um fracasso retumbante. Percebe-se assim que há uma constância que tem implicados em grandes impactos sobre a região, e conseqüentemente seus recursos naturais têm sido destruídos, resultando em um ambiente insustentável (RIBEIRO, 2006; SIMONIAN; SILVA; BAPTISTA, 2015).

No processo de formação sócio política dessa região, ainda na primeira metade do século XX, durante o Estado Novo, Getúlio Vargas fez uma série de incursões na Amazônia e, em um dos seus vários discursos à elite política, disse que não tinha o propósito de um turista que se encanta com a paisagem e fica marcado pelas impressões, “vim com o propósito de ver as possibilidades práticas de por em execução um plano para a exploração sistemática da riqueza e do desenvolvimento econômico do grande vale” (DAVIS, 1978, p. 46-47). É importante o destaque da chegada de Vargas à Amazônia, pois acentuou ainda mais as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, permitindo uma série de acordo entre os países e conseqüentemente a exploração dos recursos naturais da Amazônia.

No ano de 1960, durante os governos autoritários, a partir da nova capital do Brasil, abriram-se duas grandes obras: as rodovias Belém-Brasília e Brasília- Cuiabá- Porto Velho-Rio Branco como a abraçar a Amazônia. Outras estradas se seguiram às primeiras: a Transamazônica (“Terra sem homens para homens sem terra”) e a Perimetral Norte. Latifúndios se multiplicaram por toda região amazônica: JARI, WOLKSWAGEN, BRADESCO. Minas e garimpos foram surgindo e reviravam o solo; hidrelétricas represaram os rios para formar imensos lagos e gerar energia elétrica; fábricas poluidoras surgiram na selva. A máquina do capital não parou e, seguindo seu ímpeto de devastação, penetrou terras indígenas, perfurou o subsolo, destruiu aldeias; ferindo a cultura indígena e sua liberdade. Nesse ínterim, o latifúndio engoliu as roças, mas o camponês resistiu, recusou a proletarização, lutou e defendeu sua autonomia. E por fim, nesse desenho sócio-territorial forçado, um cordão de isolamento juntou as extremidades dos dois imensos braços: o Projeto Calha Norte fechou o cerco. Diz-se que os *drivers* autoritários de concessões de território na Amazônia, para os grandes grupos econômicos da elite do poder, permanecem até hoje, no período democrático, tendo poucas variações (HÉBETTE, 1991; CASTRO *et al*, 2014; LOUREIRO, 2014).

Assim, o processo de integração da Amazônia à economia nacional, direcionado pelos governos militares, deu-se por diferentes motivações e interesses e que se acentuou a partir da segunda metade dos anos 60. Primeiro para escoar os produtos do centro-sul do país; e ao mesmo tempo receber massas de trabalhadores do nordeste para os grandes projetos; e migrantes do sul como pequenos produtores rurais, sob o lema “terra sem homens, para homens sem terra” e no mesmo padrão da Amazônia “grande vazio demográfico”; dentro da mesma estratégia, incentivou-se a exploração extrativista mineral, vegetal e pesqueira. Nesse padrão, de transformação das terras em lastro para investimento de capital nacional para se proteger da inflação, e garantir ao investidor internacional a posse da terra com concessão de incentivos fiscais do Governo Federal, ofertados aos empreendimentos que se instalassem na região; as chamadas razões de segurança nacional, justificadas no incentivo a ocupação pelo capital em detrimento dos setores populares do campo e de migração de estrangeiro pela fronteira (LOUREIRO, 2014).

A Amazônia, desde o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), já estava inserida em programas e planos de desenvolvimento. A construção da Belém-Brasília que se constituiu um marco do período, acumulou elevada dívida para o país. Mas, foi com os governos militares que se acentuaram e foram deflagrados os meios para o chamado desenvolvimento da região, a visão que se tinha a partir do centro-sul do Brasil da Amazônia era de um “grande

vazio demográfico”. Assim, foi incentivada uma segunda leva de migração – a primeira foi no ciclo da borracha, quando vieram os nordestinos para compor a base de mão-de-obra barata, e em seguida populações do centro-sul, incentivadas a implementarem a pequena agricultura. A ditadura, com essa estratégia, visava resolver o problema do desemprego dessas regiões, que se encontravam deprimidas, como o nordeste, e impedir, *a priori*, com essa iniciativa, que à maneira das Ligas Camponesas, estabelecesse-se uma população rural conflituosa com o Estado. Tal iniciativa foi um grande fracasso, pois os problemas e conflitos destas regiões foram transplantados para a região Amazônica (LOUREIRO, 2014). Destaca-se que, a forma que justificou a ocupação neste período, a falácia do vazio, de terra sem gente, diz-se estar “investida de uma carga xenófoba, pois nega o status de “gente” a mais de 170 povos indígenas e alguns milhões de habitantes antigos” (SIMONIAN; SILVA; BAPTISTA, 2015, p. 25).

Em 1965, foi realizada a “Operação Amazônia”, estratégia pensada pelo governo autoritário de ocupação da Amazônia, baseou-se, em sua dimensão econômica, numa aliança e apoio ao grande capital; e na dimensão geopolítica – defesa da fronteira e ocupação do “vazio demográfico”, do discurso do governo militar do “integrar para não entregar”, somados à mão-de-obra barata da população migrante e a uma pesada burocracia como base, redefiniu os papéis daquelas instituições que já estavam inseridas em décadas anteriores como o Banco de Crédito da Amazônia (BCA) e a Superintendência do Plano para Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). O BCA, que era voltado para o financiamento da cultura da borracha e viu-se agora Banco da Amazônia S/A (Basa), mobilizador de grandes recursos financeiros, *a priori*, para industrialização e, depois com a mudança de estratégia de desenvolvimento para o setor agropecuário; a SPVEA foi vestida com uma nova roupagem, virou Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), grande planejadora do arranjo desenvolvimentista dos tomadores de decisões da ditadura brasileira, ambas as instituições com amplos poderes para concederem benefícios fiscais e autorizar créditos (LOUREIRO, 2014; SIMONIAN; SILVA; BAPTISTA, 2015).

Assim, a dinâmica de operacionalização dos planos desenvolvimentista se deu na promoção do grande capital através de incentivos fiscais, na expectativa que a renda gerada dentro da Amazônia pudesse se realizar e dessa maneira ser apropriada pela região. Consoante, foram destinadas grandes porções de terra para empresas transnacionais de diversos seguimentos, entre elas figuram empresas de refrigerantes, carros e Bancos. A consequência dessas iniciativas foi a formação de latifúndios, que serviram inicialmente como estratégia para captar os recursos públicos do Estado brasileiro e também para preservar os

recursos de investidores internacionais diante de períodos de inflação, como se sabe essas possessões se transformaram no principal lugar de conflito na Amazônia, nunca beneficiando a população local. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a SUDAM aprovava projetos agropecuários; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) aumentava a distribuição de terras para os fazendeiros contribuindo para expansão do desmatamento na região, e de conflitos fundiários (LOUREIRO, 2014; SIMONIAN; SILVA; BAPTISTA, 2015).

No processo de ocupação da Amazônia, Castelo Branco (1964-1967) – à maneira de Getúlio durante o Estado Novo – reuniu-se com investidores internacionais nas principais capitais da Amazônia na expectativa de atrair investimentos com apoio irrestrito do Estado. Destaca-se que, diante da proposta de desenvolvimento e os benefícios dados ao capital internacional, a elite regional pouco importou no processo de decisão, fascinada pela ideia de desenvolvimento, acanhada pela sua condição de amazônida, não representou nenhum obstáculo, tampouco uma voz que destoasse do arranjo de desenvolvimento estabelecido, por isso, foi solenemente ignorada. Vieram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs), grandes projetos de infraestrutura foram pensados como forma de integração e dinamização da economia regional, no entanto, com o escoamento dos produtos do centro-sul do Brasil foram destroçadas as cadeias econômicas da região. O que antes se pensou, que todos os mecanismos mobilizados e estabelecidos em bases do grande capital, gerariam uma economia pujante, que implicaria em reinvestimento dos lucros na região, mostrou-se a verdadeira face do capital e seu axioma centrado nos fluxos e acumulação do capital (da periferia para o centro), de Gênova aos estertores da *pax* americana (ARRIGHI, 1996; DAVIS, 1978; LOUREIRO, 2014; WALLERSTEIN, 2001).

É importante notar que, os formatos institucionais até então estabelecidos para o desenvolvimento da região amazônica se deram de maneira *top down*, ou seja, primeiro via decretos-leis, depois por reiterados planos e leis forjadas pelo executivo federal, até a ideia de Amazônia Legal que difere da Amazônia geográfica. Nos governos democráticos; há a preocupação quanto a uma agenda ambiental - as décadas anteriores a 1988 não se importavam com essa agenda –, no entanto, na agenda do Estado Democrático também se verifica que os planos de combate ao desmatamento e os incentivos ao desenvolvimento, os *starts*, se realizaram à maneira do Estado autoritário, via decretos e leis, sem a devida cooperação com os atores locais, embora, adiante se sensibilize governos e a população local e os movimentos sociais à participação, vide os planos de mudanças climáticas, coração da política para o clima e, planos de combate ao desmatamento na Amazônia. Assim e nesse

sentido se verifica mais a presença do Governo Federal do que dos Governos estaduais orientando e executando as políticas para a região amazônica (BRASIL, 2004; CASTRO *et al*, 2014, LOUREIRO, 2014; SECHI, 2010).

Esses acontecimentos permitem compreender a trajetória dependente da Amazônia, com o encerrar do ciclo dos grandes projetos levados a cabo pelo regime autoritário no Brasil em 1964 – através dos chamados polos de desenvolvimento, constituídos no aproveitamento e integração do potencial agropecuário, industrial, mineral e florestal, a exemplo do Projeto Grande Carajás (projetos agropecuários, hidrelétricas, minas e fábricas); do Programa Polonoroeste (estradas, hidrelétrica e colonização) e; da Calha Norte, todos institucionalizados a partir dos planos nacionais de desenvolvimento, fizeram da Amazônia uma fronteira de recursos primários, que deveria contribuir para a balança comercial do país (PND I e II). Destarte, possibilitaram localizar a região nos estertores do século XX e no alvorecer do século XXI, nos quais ainda enfrentam velhos desafios com nova roupagem, novos discursos. São as metamorfoses do capital que mantém o mesmo padrão, que tenta manipular no palco político econômico uma nova imagem. No entanto, verificam-se vultosos investimentos públicos e privados para garantir a infraestrutura necessária para atender outras frentes de expansão conexas a estas – da fronteira mineral, do agronegócio e a continuidade da implantação de hidrelétricas – para o livre escoamento dos bens naturais da Amazônia – o que se pode verificar no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I, II) dos governos Lula/Dilma (2007/2016) (CASTRO *et al*, 2014; HÉBBETE, 1991; LOUREIRO, 2014; RIBEIRO, 2006).

Observa-se assim que o ambiente amazônico se mantém dentro dos padrões de região de periferia, e agora sob a perspectiva da globalização, centrada no grande capital que se realiza através das empresas transnacionais. Segundo Castro *et al* (2014), para entender essa questão se deve analisar os processos locais e globais em busca das conexões lógicas que permitam compreender como a globalização incide sobre as ações dos atores locais e sobre os recursos naturais. E ainda “investigar os efeitos dos circuitos econômicos de alguns setores chaves, tais como as cadeias produtivas da pecuária, da madeira, dos grãos e dos minérios”, (CASTRO *et al*, 2014, p. 18).

Simonian, Silva e Baptista (2015) destacam que antes da ditadura militar (1964) os colonizadores foram atraídos pela riqueza da floresta, hoje a demanda pela terra é para ampliar a agricultura e a pecuária. Os autores afirmam que na região amazônica prevalecia até então o modelo de latifúndios dos seringais o que mantinha os trabalhadores na floresta. De

outra forma, o latifúndio novo: a pecuária extensiva promove a limpeza do terreno, a retirada da floresta e a expulsão do povo tradicional que habita a região.

Em análise das etapas nada pacíficas de ocupação, baseada no grande capital, esse axioma amazônico parece teimar em ficar consolidando um olhar inexorável de que parece impossível outro destino que não esse reservado, o da exploração sem limites. Nessa estratégia de intervenção, que forma o padrão de exploração já demonstrado nas pegadas históricas, megaprojetos de energia se consolidarão decorrente das demandas da industrialização intensiva no nível global, destacando-se como padrão corrente as hidrelétricas, que formarão com a mineração o grande arranjo produtivo do capital na Amazônia, cravando as marcas indelévels enquanto espaço funcional da divisão internacional do trabalho no desenrolar do quarto ciclo do capitalismo e para além (ARRIGHI, 1996; WALLERSTEIN, 2001).

Concomitante a essa trajetória dependente, advém, em nível operacional, estratégias e planos nacionais e locais, na tentativa de refrear os efeitos negativos do capital, que visam conter o desmatamento e assim “contribuir” para estabilização do sistema climático nacional mantendo o paradoxo exploração *versus* conservação. Segue assim, a principal estratégia brasileira de contenção, o Plano de Combate ao Desmatamento, o PPCDAm.

3.4 O PLANO DE PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA (PPCDAm)

Considerando o padrão de modelos de desenvolvimento – grandes projetos e fornecimento de matéria prima, apoiados no grande capital – que tiveram como consequência o processo de ocupação e os níveis históricos de desmatamento na Amazônia, na perspectiva de construção de uma política climática nacional efetiva foi que, o Governo Federal, em 2004, criou o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PCDAm), tendo em vista os compromissos de mitigação assumidos pelo Brasil ao longo do processo negociador do Regime Climático, o que veio fortalecer e, de maneira antecipada, a formação da Política e do Plano nacional de Mudança do Clima. O PPCDAm foi constituído pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), instituído por meio do Decreto s/nº de 3 de julho de 2003. O GPTI reúne 17 Ministérios²¹, esteve sob a coordenação da Casa Civil da Presidência

²¹ i) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ii) Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), iii) Ministério da Defesa (MD), iv) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), v) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), vi) Ministério da Integração Nacional (MI) (vii) Ministério da Justiça (MJ), (viii) Ministério do Meio Ambiente (MMA), ix) Ministério das Minas e Energia

da República e atualmente é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, conforme Decreto nº 7.957/2013. O Plano procura articular o trabalho conjunto entre diversos órgãos, tal como ocorre nas operações de fiscalização realizadas pelo Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em parceria com o Exército, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. Como se sabe, as emissões brasileiras advêm do desmatamento e das queimadas que acontecem na Amazônia Legal, referência estabelecida para tratar da parte brasileira desse bioma. Segue que, o PPCDAm, em sua permanência está organizado em quatro fases, a primeira fase se deu no período de 2004-2008, que estabeleceu o diagnóstico do desmatamento da Amazônia, diretrizes e estratégia de implementação do Plano; a segunda fase de 2009-2011 primou pela busca do desmatamento ilegal igual a zero; a terceira fase, de 2012-2015, esteve centrada na busca do uso sustentável da floresta; e por fim, a quarta fase, que se iniciou em 2016 e se estenderá até 2020 e traz a ideia de plano operativo e com foco no bioma Cerrado (BRASIL, 2004: 2009: 2013).

O Plano em sua primeira fase foi estruturado em quatro eixos temáticos, pela ordem que se segue: 1) Ordenamento Fundiário e Territorial; 2) Monitoramento e Controle; 3) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; e 4) Infraestrutura. Tais eixos foram organizados para promoção e busca de redução permanente do desmatamento e da degradação da floresta. Na primeira fase, foi articulado subgrupos para mobilização dos eixos temáticos conforme quadro abaixo:

QUADRO 2 – SUBGRUPOS CRIADOS NO ÂMBITO DO GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO INTERMINISTERIAL PARA A REDUÇÃO DOS ÍNDICES DO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA LEGAL – COMPOSIÇÃO E ÁREA DE ATUAÇÃO

Subgrupo	Membros	Área de Atuação
1) Ordenamento Fundiário e Territorial	SDS/MMA(coord.), SCA/MMA, MDA, MAPA, MI, MDIC, MD, MJ/FUNAI	- Instrumentos de ordenamento territorial com enfoque para política fundiária, unidades de conservação e estratégias de desenvolvimento local sustentável.

(MME), x) Ministério dos Transportes (MT), e xi) Ministério do Trabalho e Emprego(MTE). A partir de decreto assinado em 15 de março de 2004, passaram a integrar o grupo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério das Relações Exteriores.

2) Monitoramento e Controle	IBAMA/MMA(coord.), SCA/MMA, MCT, MD, MJ, MTE, SIPAM/Casa Civil.	-Instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização de desmatamento, queimadas e exploração madeireira.
3) Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis	SBF/MMA(coord.), CA/MMA, MDIC, MAPA, MDA, MCT, MI, MTE, MF (convidado).	- Crédito Rural e Incentivos Fiscais. - Assistência Técnica e Extensão Rural. - Pesquisa Científica e Tecnológica.
4) Infraestrutura	SCA/MMA (coord.), MT, MME, MAPA, MI, MDIC.	- Políticas de infraestrutura, com enfoque para os setores de transporte e energia.

FONTE: Brasil (2004).

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Espacial (INPE), mobilizados pelo PPCDAm, a Amazônia teve um desmatamento crescente e acelerado – foram desmatados 25.500 km² na Amazônia Legal, no período entre os anos de 2001 e 2002, aliados ao papel desempenhado pelo Brasil em Conferências Ambientais e principalmente nas COPs, assentados no princípio da responsabilidade comuns mas diferenciadas, fizeram com que o governo olhasse com maior preocupação para região, daí o envolvimento de órgãos e setores estratégicos do Estado brasileiro, o que pode melhor explicar a tabela, quando se olha os eixos temáticos (subgrupos), seus membros e as áreas de atuação estabelecidas (BRASIL, 2004).

Por fim, no que diz respeito à primeira fase, observa-se que o Plano, no processo orçamentário brasileiro, estabeleceu a espera de resultados imediatos ou à curto prazo,

Este plano é uma iniciativa estratégica do Governo Brasileiro que se insere plenamente nas diretrizes e prioridades do Programa do Governo Lula, no Plano Plurianual (PPA) 2004–2007 e no Plano Amazônia Sustentável (Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – PAS), como estratégia de desenvolvimento regional que orientará os investimentos do PPA, 2004-2007, e políticas públicas afins (BRASIL, 2004, p. 8).

O PPCDAm nesta fase identificou 12 dimensões causadoras do desmatamento e degradação da Floresta Amazônica, a saber: 1) concentração geográfica; 2) desmatamento e

pecuária; 3) áreas abandonadas e subutilizadas; 4) expansão da soja; 5) desmatamento e grilagem; 6) a indústria madeireira; 7) obras de infraestrutura; 8) desmatamento e assentamentos rurais; 9) unidades de Conservação e Terras Indígenas; 10) desmatamento ilegal; 11) novas frentes de desmatamento; 12) desmatamento e o uso do fogo. Dessas, segundo o diagnóstico e em ordem de importância, a pecuária, a expansão da soja, a indústria madeireira e a grilagem de terras, aliadas às obras de infraestrutura, levado a cabo pelo Estado, ocupam lugar de destaque e assim potencializam o desmatamento da Amazônia Legal (BRASIL, 2004). Com esse levantamento foi possível para os tomadores de decisões verificarem as contradições entre o binômio, desmatamento e políticas públicas.

Destaca-se as seguintes observações do PPCDAm, que incidem sobre o ambiente amazônico,

- a implantação de rodovias e outras obras de infraestrutura com fortes impactos sobre a ocupação e uso dos recursos naturais, na ausência de ações prévias de ordenamento territorial e fundiário, de prevenção e mitigação de danos ambientais;
- conflitos entre a legislação ambiental e a política fundiária, referentes à alienação de terras públicas, regularização fundiária, e reforma agrária;
- no âmbito das políticas produtivas (crédito, incentivos fiscais, assistência técnica e extensão rural, pesquisa científica e tecnológica), a falta de priorização para a melhor utilização de áreas desmatadas (em termos de sustentabilidade e eficiência econômica) e de valorização da floresta para fins de manejo de produtos madeireiros e não madeireiros, e para a prestação de serviços ambientais.

No que se refere a fragilidades históricas entre as políticas ambientais, relacionadas ao monitoramento e controle do desmatamento, cabe ressaltar:

- quanto ao monitoramento do desmatamento, a falta de disponibilização, em tempo hábil, de informações oriundas do sensoriamento remoto e a sua integração com outros dados (situação fundiária, tipologias de vegetação) como subsídios para políticas de controle e licenciamento;
- ausência de mecanismos práticos e efeitos legais válidos para garantir a vinculação entre a emissão de autorizações de desmatamento e a manutenção efetiva de Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente na propriedade rural;
- baixo nível de eficiência e eficácia dos procedimentos de fiscalização e de gerenciamento de unidades de conservação e de terras indígenas;
- dificuldades na efetivação de parcerias entre o IBAMA e órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), visando à implementação de políticas de monitoramento, licenciamento e fiscalização do desmatamento e exploração madeireira; e
- carências de infraestrutura, recursos financeiros e de pessoal qualificado entre os órgãos ambientais em diferentes níveis (federal, estadual, municipal) (BRASIL, 2004, p. 16).

Destarte, podemos verificar, nesta primeira fase, os desdobramentos do PPCDAm, destacado no quadro abaixo:

QUADRO 3 – PRINCIPAIS RESULTADOS DO PPCDAM POR EIXO TEMÁTICO, NO PERÍODO DE 2004-2008

Eixo	Principais resultados
Ordenamento fundiário e territorial	a) criação de mais de 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação, em geral localizadas nas zonas de conflito; b) homologação de mais de 10 milhões de hectares em Terras Indígenas, incluindo entre essas a Raposa Serra do Sol; e c) inibição de mais de 60 mil títulos de imóveis rurais.
Monitoramento e controle ambiental	a) criação do sistema DETER, que indica alertas de desmatamento, e aperfeiçoamento do sistema PRODES, que mede a taxa; b) nova metodologia de fiscalização no Ibama, com o planejamento das operações em áreas prioritárias e a participação do Exército, da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, resultando na apreensão expressiva de volumes de madeira em tora e de equipamentos e aplicação de multas; e c) combate à corrupção, com a prisão de mais de 600 servidores públicos que praticaram crime contra o meio ambiente e a ordem pública.
Fomento a atividades produtivas sustentáveis	a) lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/06), que dá transparência à identificação das florestas públicas e agiliza o processo de concessão florestal; b) implantação do Serviço Florestal Brasileiro; c) criação do Distrito Florestal Sustentável da BR 163; e d) 1ª Licitação Pública de Concessão Florestal (Flona Jamari-RO).

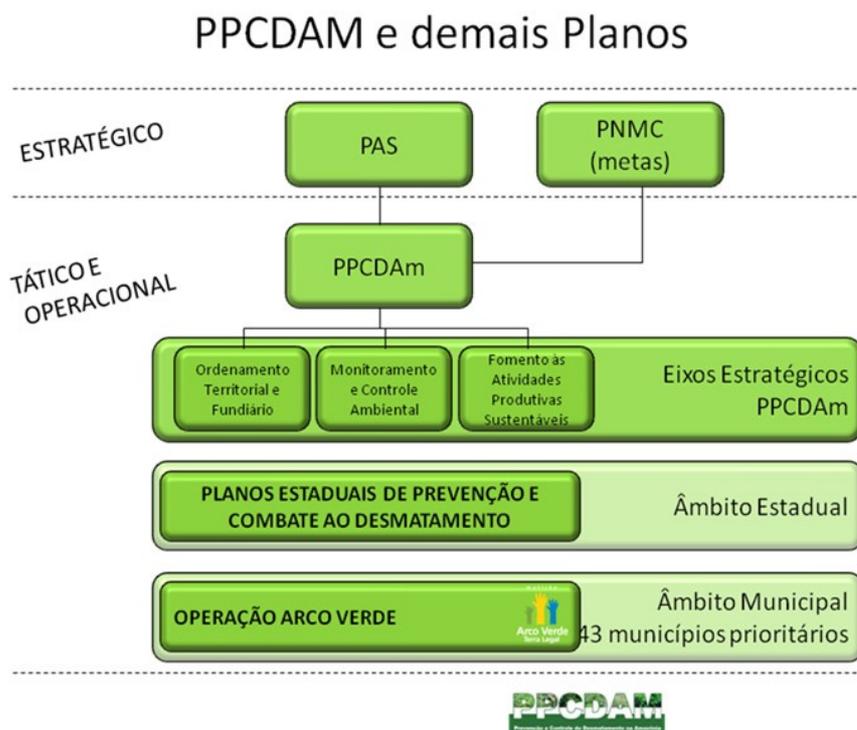
FONTE: Brasil (2009).

O relatório da segunda fase do PPCDAm, em seu processo avaliativo de implementação, demonstrou que o eixo de fomento requereu tempo maior de espera, enquanto os eixos ordenamento territorial e fundiário e monitoramento e controle obtiveram resultados em curto prazo. Em 2004, a Portaria MDA/INCRA nº 10, obrigou o recadastramento dos imóveis rurais nos municípios da Amazônia. Também foram feitas operações pela Polícia Federal visando o desmantelamento de grupos criminosos que fraudavam documentos, os quais autorizavam a exploração madeireira, que resultavam em grilagens de terra. Dessa forma, embora existam fatores e outras explicações para a queda do desmatamento, o Plano passou a ser avaliado pela relação direta com a taxa de desmatamento, a qual apresentou queda exatamente a partir do primeiro ano de execução do PPCDAm. A segunda fase esteve centrada na busca do desmatamento ilegal igual a zero, para isso os operadores do PPCDAm, com posse dos indicadores de desmatamento, acentuaram ainda mais a atuação do Plano, procurando associá-lo a outras políticas e programas governamentais, nos três níveis de governo, além de incentivar e capacitar os governos estaduais da Amazônia Legal, à maneira do PPCDAm, a elaborarem os planos estaduais de combate ao desmatamento e queimadas.

Assim, sete governos, nessa fase, constituíram seus planos, tais como: os estados do Amazonas, Mato Grosso, Pará, Acre, Tocantins, Amapá e Rondônia (BRASIL, 2009).

Podemos, assim, observar a formação da governança a partir da relação da principal estratégia do Governo Federal de combate ao desmatamento com outras iniciativas no nível nacional e estadual.

Figura- 5 PPCDAm e demais Planos



FONTE: Brasil (2009).

Dos programas de combate ao desmatamento na Amazônia e no território nacional o Plano Nacional de Mudança do Clima figura como mecanismo estratégico. Uma vez estabelecido o PNMC foram fixadas metas quadrienais de redução do desmatamento na Amazônia, 40% de redução para o período de 2006-2009, tendo como base a média dos dez anos anteriores (1996-2005). Para os dois quadriênios seguintes, 30% de redução para cada período – 2010-2013 e 2014- 2017 – em comparação à média do quadriênio anterior. No que diz respeito ao processo de negociação climática para Copenhague (2009), o Brasil projetou um cenário ainda mais ambicioso, que seria uma meta de redução dos desmatamentos na Amazônia em 80%, até 2020. Assim, destaca-se que com o PNMC, as medidas de controle e prevenção do desmatamento na Amazônia ganharam outro patamar, pois acabaram por refletir em “certa medida” o reconhecimento dos resultados obtidos pelo PPCDAm, uma vez que sua

execução, creditou-se, na redução considerável de emissões. O destaque para a associação entre os planos (PPCDAm e PNMC) tem sua razão de ser, pois, 2008 foi o ano de crise econômica mundial, o que fez com que a mídia e analistas de política e economia a associassem à queda do desmatamento. Mesmo na crise econômica, o Brasil apresentou proposta voluntária ambiciosa no âmbito da Convenção do Clima, de incentivos à redução das emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal (BRASIL, 2009).

No entanto, advertiu-se que,

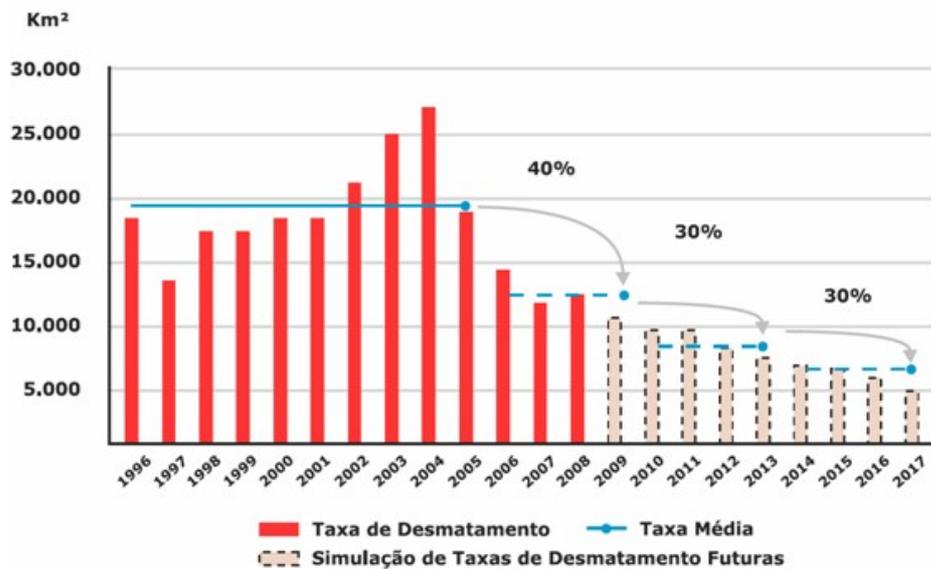
a redução dos índices anuais de desmatamento até o ano de 2020 em pelo menos 80% em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005 na Amazônia Legal dependerá também do alcance das políticas públicas aos polígonos inferiores a 25 ha através do fortalecimento dos eixos de Ordenamento Fundiário e Territorial e Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis (BRASIL, 2013, p. 20).

Segue que sobre os primeiros resultados promissores do PPCDAm pode-se observar que os órgãos que formam o PPCDAm reconhecem outros fatores além do Plano, que deram causa à redução do desmatamento na Amazônia,

Embora existam outros fatores que contribuíram para a queda contínua da taxa de desmatamento, não há dúvida de que o Plano interferiu diretamente. Vale ressaltar que se tratava de uma iniciativa cujo sucesso dependia diretamente do engajamento e cooperação dos diversos órgãos, algo difícil de obter sem a inequívoca decisão do núcleo central do governo (BRASIL, 2009, p. 11).

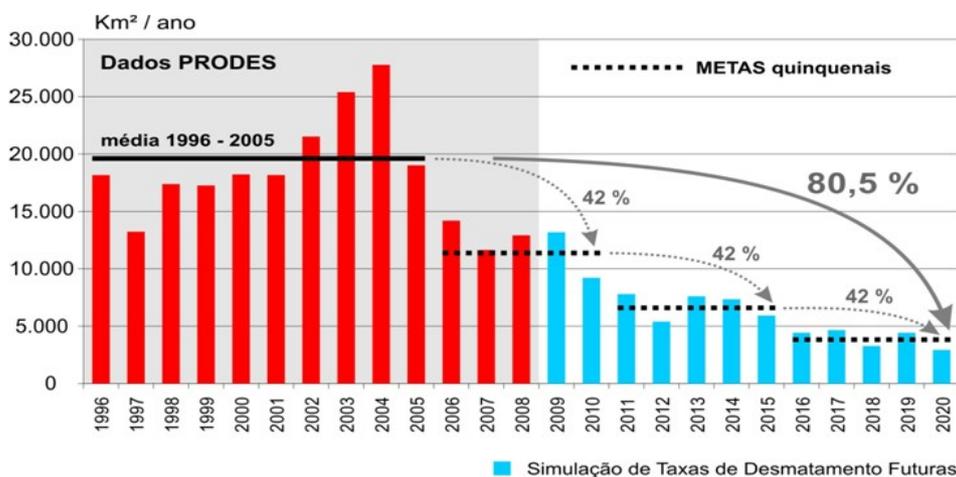
Abaixo, pode-se ver a evolução da taxa de desmatamento na Amazônia e as metas projetadas pelo PNMC com as quais podem ser correlacionadas ao PPCDAm:

Gráfico-2 Metas quadrienais de redução do desmatamento na Amazônia constantes do PNMC.



FONTE: Brasil (2008).

Gráfico- 3 Metas quinquenais de redução do desmatamento na Amazônia, até 2020, apresentadas pelo Brasil na XV Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.



FONTE: Brasil (2009).

Assim, nesse arranjo institucional para o meio ambiente amazônico, o PPCDAm também se associou ao Plano Amazônia Sustentável – e estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Lançado em maio de 2008, destacou as negociações e a busca de consensos entre a sociedade amazônica, o parlamento, os governos

estaduais e o governo federal. Desse processo associativo resultou uma carta-compromisso pela sustentabilidade da Amazônia, assinada pelo Presidente da República e Governadores da região. O PAS destaca os seguintes eixos de ação: 1) ordenamento territorial e gestão ambiental, 2) produção sustentável com inovação e competitividade, 3) infraestrutura para o desenvolvimento sustentável e 4) inclusão social e cidadania. Com esses eixos e estratégia definidos, o PAS procurou orientar governos e sociedade, com vista a criar um ambiente favorável ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2009).

Decorre que,

atuando no nível tático-operacional, o PPCDAm desde sua concepção original baseia-se nas diretrizes que levaram à formulação do PAS. Enquanto o segundo tem como eixo central a questão do desenvolvimento regional; no primeiro, a preocupação recai sobre o problema do desmatamento, suas causas e consequências. Nesse aspecto, pode-se dizer que o PPCDAm é uma tradução do PAS no que concerne às ações voltadas para a prevenção e o controle do desmatamento e com horizonte temporal definido (BRASIL, 2009, p. 20).

Se o PAS foi endereçado para os governos estaduais e cumpriu a tarefa de sensibilização, a Operação Arco Verde, parte integrante do PPCDAm, focou os municípios. Diferente das operações policiais de repressão, como foi a Arco de Fogo comandado pela polícia federal a fim de coibir crimes ambientais, a Arco Verde operou no eixo fomento a atividades produtivas, cuja finalidade é de atender às demandas por maior presença do Governo Federal em 43 municípios prioritários, conforme o decreto presidencial 6.321/07²² e portaria ministerial nº28/2008 e 102/2009, que listou os maiores desmatadores. O objetivo traçado pela operação foi de dar suporte aos municípios para que abandonem modelos predatórios e possam adotar modelos baseados no potencial florestal em bases sustentáveis. Assim, a operação se organizou em ações emergenciais e estruturantes. Na primeira, o objetivo foi atender às famílias que ficaram sem emprego e renda por causa das operações de fiscalização ambiental; e nas estruturantes deu suporte às iniciativas socioeconômicas que convergiram para outro modelo de desenvolvimento não predatório (BRASIL, 2009).

QUADRO 4 – OPERAÇÃO ARCO VERDE

Estado	Municípios Prioritários
Pará	Altamira, Brasil Novo, Cumaru do Norte, Dom Eliseu, Itupiranga, Marabá, Novo Progresso, Novo Repartimento, Pacajá, Paragominas, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São

²² Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

	Félix do Xingu, Ulianópolis
Mato Grosso	Alta Floresta, Aripuanã, Brasnorte, Colniza, Confresa, Cotriguaçu, Feliz Natal, Gaúcha do Norte, Juara, Juína, Marcelândia, Nova Bandeirantes, Nova Maringá, Nova Ubiratã, Paranaita, Peixoto de Azevedo, Porto dos Gaúchos, Querência, São Félix, do Araguaia, Vila Rica
Rondônia	Nova Mamoré, Porto Velho, Machadinho D'Oeste, Pimenta Bueno
Amazonas	Lábrea
Maranhão	Amarante do Maranhão
Roraima	Mucajá

FONTE: Brasil (2009).

E por fim, o apoio e a associação com os planos estaduais de prevenção e controle do desmatamento, constitui o reconhecimento pelo Governo Federal da complexidade da degradação e do desmatamento na Amazônia e dessa forma compreendeu que sua ação isolada seria insuficiente, e dessa forma não alcançaria os resultados desejados se não se associasse aos governos estaduais. Inicialmente, percebeu-se a dificuldade de o PPCDAm em aproximar os esforços dos governos estaduais da estratégia federal, não integração, deficiência de compartilhamento de informações entre as esferas federal e estadual, além de desconfiança mútua. No entanto, tendo em vista essa necessidade premente, o governo brasileiro, através do MMA, conseguiu executar um projeto de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outros organismos internacionais para fomentar a elaboração de planos, à maneira de organização do PPCDAm e, assim foram constituídos os planos estaduais de prevenção e controle do desmatamento. Inicialmente do estado Pará, Mato Grosso e Acre, depois e em seguida os estados do Tocantins, Rondônia, Amapá, Roraima e Maranhão. Dessa maneira, os planos se organizaram de acordo com o formato do PPCDAm, com eixos relativos ao ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis e governança. Destaca-se que metas foram estabelecidas nos planos, para que sejam cumpridas e reforcem o papel dos estados, visando promover a articulação das iniciativas existentes em âmbito federal e estadual (BRASIL, 2009).

Em uma terceira fase do PPCDAm procurou-se avaliar, *a priori*, os resultados da primeira e segunda fase do Plano. Acreditou-se que o Plano, como instrumento de ação operacional, foi fundamental para deter o avanço do desmatamento. Nessa avaliação, que vai

de 2004-2011, verificou-se que os eixos monitoramento e controle foram os que geraram mais impacto para redução do desmatamento, o qual se deveu ao desenvolvimento do Projeto de Detecção do Desmatamento em Tempo Quase Real (DETER) e ao planejamento integrado da fiscalização. No entanto, reconhecem que o padrão de desmatamento nessa terceira fase do PPCDAm mudou e se pulverizou, dificultando a detecção pelo sistema DETER, essa nova dinâmica encontra resposta no custo da fiscalização que tem limites orçamentário e humanos (BRASIL, 2013).

Diz-se que,

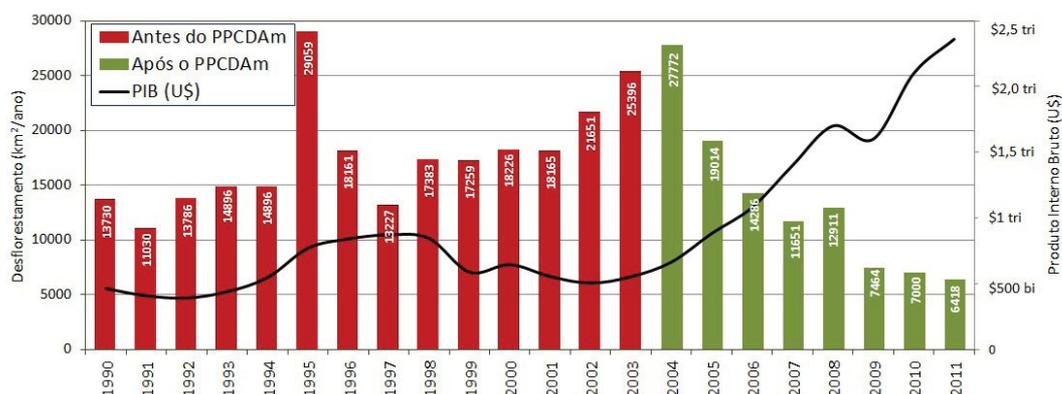
a redução dos índices anuais de desmatamento até o ano de 2020 em pelo menos 80% em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005 na Amazônia Legal dependerá também do alcance das políticas públicas aos polígonos inferiores a 25 ha através do fortalecimento dos eixos de Ordenamento Fundiário e Territorial e Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis (BRASIL, 2013, p. 20).

Essa constatação na análise do PPCDAm em terceira fase (2012-2015), em que pese o Brasil ter assumido metas voluntárias na COP COPenhague, não corrobora para que o país possa afirmar com certeza que atingirá a meta assumida, se não houver políticas públicas para esse novo modo que assumiu o desmatamento, além de fazer funcionar os outros eixos do plano de igual maneira ao eixo controle e fiscalização, e na busca de fortalecimento de políticas efetivas que envolvam governos estaduais e municipais como os planos estaduais de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Assim, verifica-se que é nesse contexto que o PPCDAm iniciou a terceira fase de execução com um desafio de “prover ações condizentes com a nova dinâmica do desmatamento e dar escala e eficácia ao eixo de Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis” (BRASIL, 2013, p. 20).

Nesta terceira fase destacou, pelo eixo que assumiu, o desafio de transformar potencialidades florestais em bases sustentáveis, isto é, promover um modelo sustentável de uso dos recursos florestais e das práticas agropecuárias, conduziu-se na crença da eficácia do plano e no reconhecimento por estudos e avaliações independentes de outras organizações, além de ser aferido por dados do desmatamento do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE).

Assim, diz o relatório da terceira fase que e através da relação das variáveis estabelecidas desmatamento X produto interno bruto, pode-se avaliar o efeito do PPCDAm como um todo.

Gráfico- 4 Desmatamento X PIB



FONTE: Brasil (2013).

No gráfico acima se acredita que com o PPCDAm estabelecido em 2004 foi observada uma diminuição acentuada do desmatamento, a menor taxa de desmatamento na série histórica do período levantado. Destaca-se que o PIB se manteve em crescimento, e que embora não haja uma relação de causa e efeito, aponta um caminho da possibilidade de conciliar desenvolvimento, crescimento econômico com preservação ambiental (BRASIL, 2013). É possível concordar com a leitura, a máxima da conciliação entre essas variáveis é bastante explorada. No entanto, é preciso mais profundidade na análise; uma delas passa por reconhecer que o desenvolvimento não pode ser visto como uma equação formada por duas variáveis, onde se estipula valor para X e conseqüentemente se determina Y. Tal discussão foi superada ainda na década de 1970, período chave, onde se estabeleceu outras bases para pensar o desenvolvimento. Talvez fosse possível, pelo menos no “cálculo”, suscitar uma medida de bem estar da população ou usar o índice de desenvolvimento humano (IDH) conforme formato do PNUD, pois o crescimento do PIB em 300% convida o analista a isso e, mais além, poderiam ser mobilizadas as dimensões da plataforma de direitos humanos, a plataforma DHESCA – direitos humanos; econômicos; sociais; culturais e ambientais; estas dimensões, além de outras, são articuladas para se pensar o desenvolvimento sustentável (FRANCO, 2002; GEORGESCU-ROEGEN, 2012; SCHERER-WARREN, 2009).

Em uma avaliação do PPCDAm feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ) e pela Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL) foi apontado que o PPCDAm foi fundamental para a redução do desmatamento, estabelecendo um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região. O PPCDAm elevou a temática do desmatamento para o nível estratégico do Governo Federal quando envolveu dezenas de

ministérios. Entretanto e nas entrelinhas, observou-se que as ações mais efetivas do PPCDAm foram muito concentradas no eixo de Monitoramento e Controle Ambiental, enquanto as ações que deveriam promover a transição para um modelo sustentável de desenvolvimento na Amazônia foram pouco efetivas. Mesmo com tal desequilíbrio na condução dos eixos temáticos foram observados resultados importantes (BRASIL, 2013).

No processo avaliativo, foram recomendadas algumas medidas, as três primeiras centrais e, que foram incorporadas à terceira fase, que passaram pelas seguintes questões: revisão da estrutura de governança do Plano; reestruturação do Eixo de Fomento às Atividades Sustentáveis; articulação para ações do eixo Ordenamento Fundiário e Territorial; revisão do papel do Fundo Amazônia como financiador de políticas públicas para o controle do desmatamento; estruturação de prioridades e diferenciação regional em diversas áreas; manutenção da estratégia de municípios prioritários; e a incorporação do PPCDAm no PPA, por meio de um conjunto de Programas Temáticos, com destaque para o denominado Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios. Destarte, que em análise o PPCDAm traz consigo o foco no combate ao desmatamento ilegal, ao fazer isso, seu *frontstage* denota de fato a preocupação com a conservação ambiental, embora determine quais atividades impactam o meio ambiente onde se inserem também o Estado e Empresas e em nenhum momento se apresenta dados desses atores que estão estabelecidos “legalmente” na Amazônia, sendo assim, parece que suas ações estão mais preocupadas em garantir segurança jurídica para os grandes estabelecidos do que para busca e concretização do desenvolvimento sustentável, o que demandariam o escrutínio dos grandes operadores do capitalismo na região (BRASIL, 2013).

Por fim, vale destacar que para que o PPCDAm fosse mais efetivo e preenchesse lacunas e concertasse suas fragilidades, ele, para além de ser um plano operacional diferentemente de outros planos que visaram o desenvolvimento regional em outras bases, procurou se associar a outras iniciativas fazendo-se também um mecanismo de governança. Podem-se verificar, através da figura, os contornos que tomou o Plano a partir dessa iniciativa.

Figura 6 – PPCDAm x PAS x PPCADs x Estratégias Municipais de Combate ao desmatamento na Amazônia Legal



FONTE: Brasil (2013).

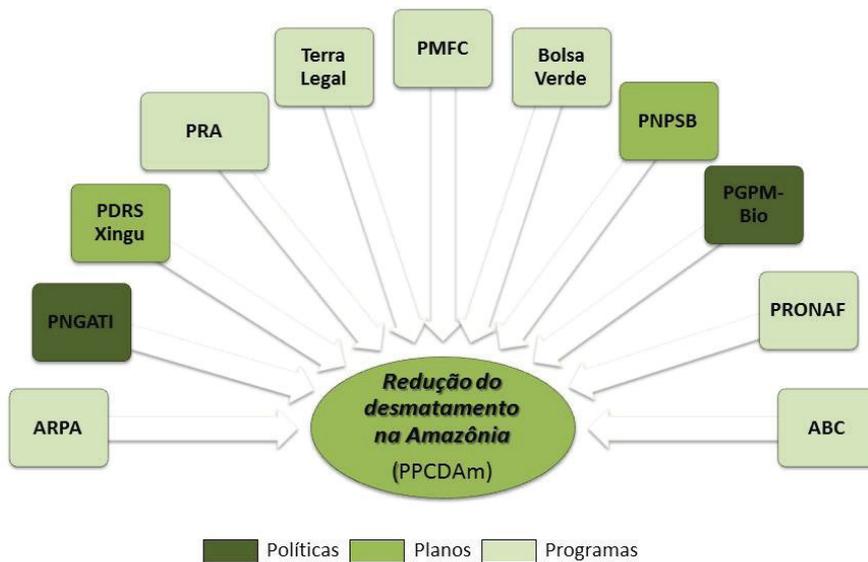
Decorrente desse arranjo institucional, com vista ao combate ao desmatamento ilegal, diz-se que o PPCDAm fomentou e orientou diversos planos e programas nacionais, regionais e locais, ou seja, todo um processo de políticas públicas de fortalecimento do desenvolvimento da região amazônica.

Assim, destacaram-se em oito anos de implementação do PPCDAm:

- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – PDRS Xingu;
- Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade –PNPSB;
- Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da ociobiodiversidade – GPM-Bio;
- Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas – NGATI;
- Programa Agricultura de Baixo Carbono – ABC;
- Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA;
- Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (parte integrante do Plano Brasil sem Miséria);
- Programa de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMFC;
- Programa de Regularização Ambiental – PRA (em substituição ao Programa Mais Ambiente, cujo Decreto de criação foi revogado pelo Decreto nº 7.830/2012);
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF;
- Programa Terra Legal (BRASIL, 2013, p. 30).

Em perspectiva, podemos compreender as políticas públicas fomentadas e mobilizadas pelo PPCDAm.

Figura 7 – PPCDAm e Políticas Públicas



FONTE: Brasil (2013).

Por fim, ao assumir compromissos voluntários nas COPs, inclusive os de redução de emissão via Acordo de Paris, o Governo Brasileiro, através de todo um arcabouço legal, e através do Decreto nº 7.390/2010 estabeleceu o PPCDAm como instrumento do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, conforme Artigo 3º, que considerou os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos Biomas e Planos Setoriais de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas, entre os quais destacou-se no item I, o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm (BRASIL, 2013).

Decorre que, apesar do esforço de tentar amenizar os padrões que impactam a Amazônia, como a mudança no uso do solo e o desmatamento através de programas, planos e associação com os governos regionais e locais de combate ao desmatamento ilegal, que buscaram criar um ambiente de transição para o desenvolvimento sustentável, o cenário atual da Amazônia mantém os velhos padrões históricos de ocupação e exploração, cujo resultado é a constância do desmatamento que não corroboram para um *accountability* climático nacional. Assim, para entender o paradoxo que envolve a Amazônia e sua posição na divisão

internacional do trabalho, vale lembrar a alegoria da agricultura *versus* mineração de Lewis Mumford, “a agricultura devolve deliberadamente o que o homem extrai da terra; a mineração pelo contrário, é um processo destrutivo, pois o que se retira da terra, não pode ser substituído” (BAUMAN, 2005, p. 30).

Destarte, no rastreamento do processo, verifica-se o incremento do capital, que no final do século XX adquire as seguintes características:

O novo momento de acumulação das décadas finais do século XX, com a produção flexível, requeria uma matriz energética descentralizada territorialmente, embora concentrada em capital e poder, mas com capacidade de se moldar os fluxos econômicos intensos que convergiam para trocas cada vez mais globalizadas e acionadas em tempo real. A construção das grandes hidrelétricas, retomadas em muitos países do mundo nesse período, passaram a ocupar um espaço de produção massiva de energia como *comodities* de exportação (CASTRO *et al*, 2014, p. 4).

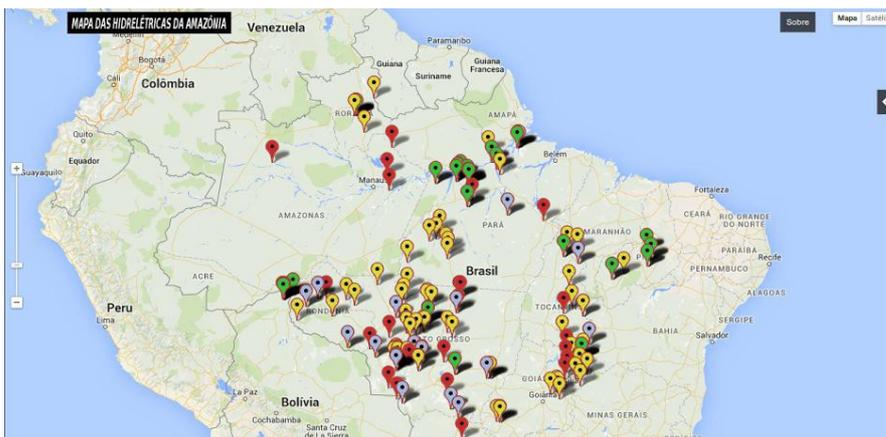
Castro *et al*, (2014) alerta que esses grandes empreendimentos hidroelétricos visam ampliar a expansão da oferta de energia e por conseguinte atender o setor industrial, a agricultura intensiva, que sofre com a escassez de chuvas, bem como a expansão dos grandes centros urbanos. Em um olhar crítico sobre tais empreendimentos hidrelétricos na Amazônia, levado a cabo pelos governos autoritários, na mesma linha de Castro *et al* (2014), Lutzemberger diz que, “não adianta olhar para Tucuruí e não ver Carajás, não ver o dantesco esbanjamento de alumínio e energia no primeiro mundo, não ver quem de fato usufrui e quem paga a conta” (LUTZEMBERGER, 2012, p. 96).

Segundo nota técnica do Instituto de Estudo Socioeconômico (INESC, 2012) intitulada “A Corrida por Megawatts: 30 hidrelétricas na Amazônia Legal” –, serão construídas, de imediato, 30 hidrelétricas que poderão gerar impactos ambientais, sociais e territoriais para a Amazônia e assim continuar mudando a configuração natural. Através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), foram previstos 94,14 bilhões de reais para construção de hidrelétricas na Amazônia. Desse montante R\$ 67,38 bilhões para obras que estavam em andamento tais como Jirau, Santo Antônio, Belo Monte, Santo Antônio do Jari, Colider, Teles Pires, Estreito, Ferreira Gomes; e mais R\$ 26,78 bilhões em novas UHEs – São Luiz do Tapajós, Jatobá, São Manoel, Sinop. Nesse período, o BNDES emprestou R\$ 22,45 bilhões para a construção de UHEs, R\$ 7,22 bilhões para UHE Jirau; R\$ 6,13 bilhões para Santo Antônio; R\$ 4,77 bilhões para Belo Monte; R\$ 3,38 bilhões para Estreito; R\$ 485 milhões para Dardanelos e R\$ 450 milhões para Teles Pires (INESC, 2012).

Para Fearnside (2015) a escala de desenvolvimento hidrelétrico planejada para a Amazônia é tremenda. O “Plano 2010” listou 79 barragens na Amazônia, independente das datas projetadas para construção das obras. As represas inundariam 10 milhões de hectares, ou aproximadamente 2% da região da Amazônia Legal e aproximadamente 3% da porção brasileira da floresta amazônica. Os habitats aquáticos seriam alterados drasticamente. O impacto sobre povos indígenas também seria grande, sendo que uma das partes da Amazônia com maior concentração desses povos se encontra na faixa da maioria dos locais que são favoráveis para desenvolvimento hidrelétrico: ao longo dos trechos medianos e superiores dos afluentes que começam no planalto central brasileiro e seguem ao norte para encontrar com o rio Amazonas, Xingu, Tocantins, Araguaia, Tapajós e outros.

Abaixo, um panorama de localização UHE e suas etapas de implementação:

Figura 8 - Localização das hidrelétricas inventariadas, planejadas, em obras e em funcionamento na Amazônia.



FONTE: Produtora colaborativa/Mapas (2016).

Conforme se percebe no mapeamento, a concretização dos empreendimentos hidrelétricos destacado por Castro (2016), Fearnside (2015) e pelo INESC, os pontos em vermelho correspondem às usinas em funcionamento; em obras, correspondem aos pontos em lilás; as planejadas, em pontos amarelos; e as inventariadas correspondem aos pontos verdes. Dessas hidrelétricas a mais emblemática até agora corresponde a de Belo Monte, que colocou para funcionar em (2015) em forma de teste sua primeira turbina, prevendo que até em 2019 funcionará com plena capacidade. Os impactos que já se fazem sentir à população local e aos povos indígenas são semelhantes aos que aconteceram na hidrelétrica de Tucuruí.

Eis os efeitos das barragens da ditadura,

A barragem de Tucuruí no Rio de Tocantins inundou parte de três reservas indígenas (Parakanã, Pucuruí e Montanha) e sua linha de transmissão cortou outras quatro (Mãe Maria, Trocará, Krikati e Cana Brava). A Área Indígena Trocará, habitada pelos Asuriní do Tocantins, está situada a 24 km a jusante da represa, portanto, sofrendo os efeitos da poluição da água e perda de recursos pesqueiros, que afetam todos os residentes a jusante da barragem. No caso da hidrelétrica de Balbina, foi inundada parte da reserva Waimiri-Atroari. Mais dramática é a previsão de impactos sobre povos indígenas caso que sejam construídas represas no rio Xingu (FEARNSIDE 2015, p. 16).

Destaca esse autor que o deslocamento de população da área de reservatório teve um impacto severo em alguns locais. No caso de Tucuruí foram deslocadas 23.871 pessoas. Trinta anos depois, muitos ainda não receberam qualquer compensação (Xingu Vivo, 2012). Problemas de restabelecimento levaram o Tribunal Internacional das Águas a condenar o Governo Brasileiro pelos impactos de Tucuruí na sua sessão de 1991, em Amsterdã. Embora o Tribunal tenha apenas autoridade moral, a condenação trouxe atenção mundial à existência de um padrão subjacente de problemas sociais e ambientais causados por este empreendimento que pretende ser um modelo. A barragem de Marabá, no Rio Tocantins a montante de Tucuruí, foi planejada para ser concluída em 2016; aproximadamente 40.000 pessoas seriam deslocadas, segundo fontes não governamentais (FEARNSIDE, 2015).

A experiência da Hidrelétrica de Tucuruí parece não ter sensibilizado o Estado, e tampouco as companhias que operam nesses megaprojetos, é sempre bom lembrar que quando Tucuruí foi construída vivia-se em um regime de exceção, Belo Monte apesar de fazer parte dos grandes programas governamentais para Amazônia, com origem no Estado autoritário, realiza-se dentro dos marcos de uma sociedade democrática. No entanto, a democracia parece não ser uma variável importante quando se trata do ambiente amazônico, pois a vocalização dos interesses das populações tradicionais é abafada pela perspectiva do progresso a qualquer preço. Assim, segundo um dossiê formulado pelo Instituto Socioambiental (ISA) – intitulado: “Belo Monte, não há condições para a licença de operação (2015)”, retrata os velhos problemas já mencionados em estudos anteriores. O instituto destaca que apesar de volumosos recursos na ordem de 600 milhões de reais, o consórcio construtor se quer conseguiu em três anos construir um hospital público, criar a infraestrutura de saneamento básico e garantir um aparato de segurança que fortalecesse essa política pública para a cidade de Altamira (PA), sede do empreendimento hidrelétrico. Viu-se o aumento da violência em 80%, assim como também da população que pulou de 100 mil habitantes para 150 mil, além de atingir todos os povos indígenas da região (ISA, 2015).

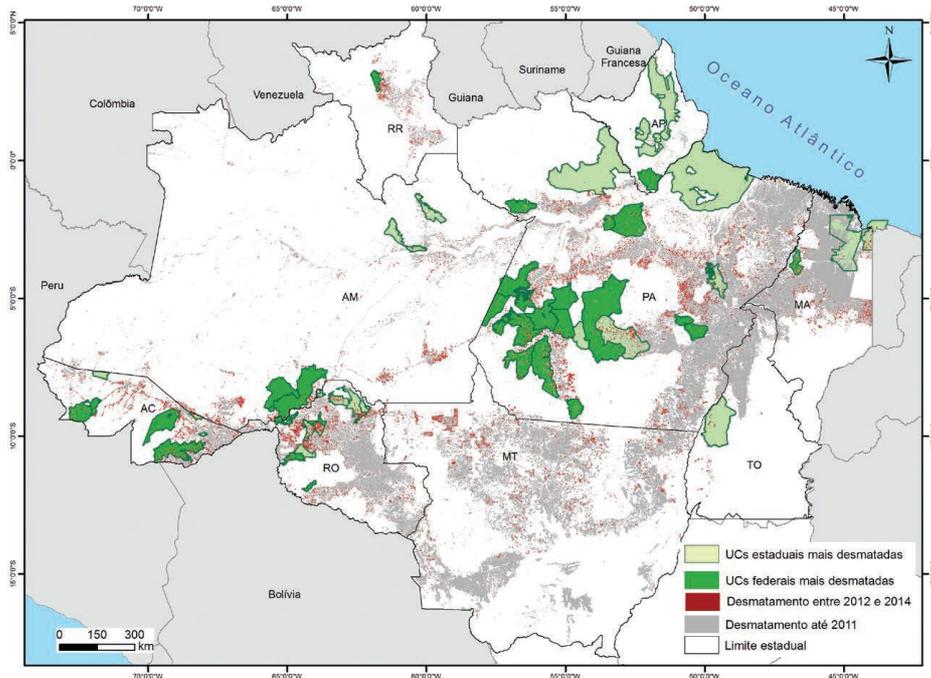
Um dos maiores especialistas em megaprojetos na Amazônia o jornalista Lúcio Flávio Pinto, ao analisar a construção desse empreendimento, diz: Belo Monte se tornou inviável economicamente porque sua energia firme, aquela disponível, em média, o ano inteiro, é menos de 40% da potência nominal, que pode gerar com o funcionamento pleno de suas 18 gigantescas turbinas. Para melhorar o perfil ecológico da obra, a Norte Energia reduziu o tamanho do reservatório, ou seja, quem irá subsidiar esse déficit será o consumidor. Nesse desenho, 70% da energia serão destinadas ao mercado regulado, e os outros 30% a grandes empresas do mercado livre. Assim, a receita originada no mercado livre dará viabilidade ao empreendimento. No entanto, os preços praticados pelo mercado livre estão abaixo da necessidade desta hidrelétrica. Um dos graves problemas resultantes desses grandes empreendimentos, tendo como parâmetro Tucuruí, também é destacado por Pinto, que a situação se tornou muito grave porque a implantação de saneamento básico, não foi feita por este consórcio. O Ministério Público Federal (MPF) lembra que as licenças ambientais, assim como as propagandas da Norte Energia e do Governo Federal, comprometiam-se a atender integralmente as necessidades de saneamento da cidade antes de a usina ficar pronta. Mas, Altamira continua sem sistemas de esgoto e água potável (PINTO, 2016).

. O destino amazônico, seguindo os rastros deixados pelo modelo de desenvolvimento, tende a uma cláusula pétrea, imutável. Os empreendimentos hidrelétricos, levados a cabo pelo Estado em parceria com o mercado para atender as demandas das sociedades mais desenvolvidas do globo, parecem ignorar a resiliência desse habitat, seus povos e os serviços ambientais gerados pela região. Esses projetos reproduzem os mesmos erros do passado, de não reconhecimento dos povos remanescentes, sejam indígenas, população amazônica pioneira, ou a mão de obra descartada de outras regiões que peregrinam no território em busca de sobrevivência. Assim, o capital não pede passagem, impõe-se, expulsa, e reproduz seu padrão de exploração, tal como nas primeiras horas das revoluções industriais (ARRIGHI, 1996; HOBBSAWM, 2012:2016; WALLERSTEIN, 2001).

As consequências desse modelo de desenvolvimento, focado em grandes empreendimentos e aliado à cultura de exploração amazônica, levada a cabo, vêm produzindo grandes impactos ambientais. O padrão tem sido esse, segundo estudos do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), o período de 2012- 2014 é ilustrativo para compreensão do cenário amazônico: entre agosto de 2012 e julho de 2014, 1.531.000 hectares foram desmatados na Amazônia, sendo que 158.400 hectares ou 10% ocorreram em 160 Unidade de Conservação. Dessas, 50 UCs, em oito estados concentraram 96% do

desmatamento, dos quais 87% ocorreram em apenas dois estados: Pará (48%) e Rondônia (39%) (ARAÚJO *et al*, 2015).

Figura 9 – As 50 Unidades de Conservação com maior desmatamento na Amazônia entre 2012 a 2014.



FONTE: [1] Projeto Prodes - Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélite, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

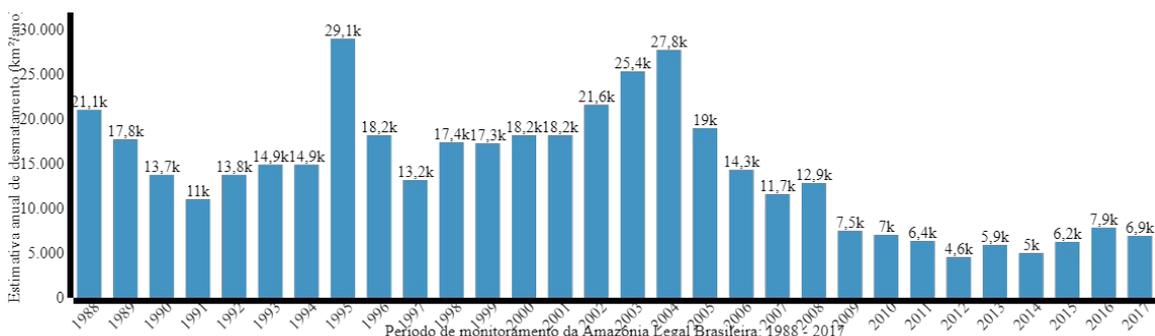
As Unidades de Conservação não constituem obstáculos para conterem o avanço do desmatamento, mesmo sendo as áreas mais protegidas do mosaico que formam a Amazônia Legal. Assim, o padrão de exploração sobre esse ecossistema tem sido reafirmado. Os crimes perpetrados sobre essas UCs são: exploração ilegal de madeiras, garimpos, serrarias clandestinas, além da expulsão da população tradicional e indígena, intensificando os conflitos ambientais. A ação do Estado com a construção de hidrelétricas com justificativa da “energia limpa”, junto com os desmatamentos legais e ilegais, tem contribuído para aumentar a participação do Brasil como agente ativo na emissão de gases, que produzem as mudanças climáticas (ARAÚJO *et al*, 2015).

É na Amazônia Brasileira onde iremos encontrar grandes emissores de gases de efeito estufa, mais precisamente em estados onde se encontram os megaprojetos de energia, e onde também empresas transnacionais desenvolvem atividades que impactam o meio ambiente e que são beneficiadas por incentivos fiscais. Assim, verifica-se que os estados do

Pará, Mato Grosso e Rondônia são fontes de emissões de significativa importância, respectivamente essas emissões atingem os seguintes patamares: 154. 786. 953 ton de CO₂e; 145.349. 681 ton CO₂e; 61. 935. 446 ton CO₂e. Dessa forma, as mudanças climáticas se tornaram tema central nas arenas internacionais ao longo das chamadas Conferências das Partes (países). E no atual período, é cada vez maior, não só a pressão de países desenvolvidos, mas também de organizações internacionais que assumem as demandas da sociedade civil, em escala global, por um ambiente sustentável. Enfim, o selo amazônico a ser vendido e preservado constitui um paradoxo para o Estado brasileiro, pois como afirma Joan Alier (2009), a despeito das esperanças de muitos economistas ambientais e ecólogos industriais, a economia não está se desmaterializando, o conflito entre a economia e o meio ambiente não só se manifesta nos ataques aos remanescentes da natureza antiga como também na incessante procura por matérias-primas – essa é a tendência do cenário amazônico (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019).

Verifica-se que, mesmo com os esforços legais, o desmatamento na Amazônia segue crescendo, em dados visíveis podemos ver abaixo a série histórica de desmatamento na Amazônia Legal de 1998 a 2017, sobre os quais geram inquietudes:

Gráfico 5 Taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira (AMZ)



FONTE: INPE (2018).

Percebe-se, pela análise do contexto e dos dados, que o Estado através dos planos e programas é profundo conhecedor do problema ambiental, mas as ações do Estado concorrem para as mudanças climáticas na Amazônia, no entanto, a resolução do problema não depende das realidades dos papéis e protocolos ou ampliação do marco legal, tampouco de medidas curativas pontuais, urge a necessidade imperiosa de mudança de paradigma, onde a floresta

não seja apenas moeda de troca para um pretense desenvolvimento da periferia do capital. Quando se analisa o modelo econômico estabelecido para a região amazônica, embora tenha uma permanência predatória, é possível pensar que existam outras possibilidades que utilizem menos base primária, e apoie maior esforço de desenvolvimento tecnológico, tendo em vista a preservação ambiental, dentro das regiões periféricas, onde o capiloceno e o antropoceno possam se realizar em outras bases, já que parecem caminhos inexoráveis. Nessa perspectiva, é desafiador pensar no que e como fazer no cenário concreto da confluência do capital, onde os bens naturais da periferia e desenvolvimento na lógica do capital são realidades paradoxais. Assim, e até então para essas regiões fornecedoras de *commodities*, a busca de outros modelos de desenvolvimento se mostra uma utopia, já que a Amazônia é considerada uma das últimas fronteiras de desenvolvimento da economia capitalista (ARRIGHI, 1996; CRUTZEN; MOORE, 2016; STOERMER, 2000; WALLERSTEIN, 2001).

CAPÍTULO 4: OS GOVERNOS SUBNACIONAIS DA AMAZÔNIA E O REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA

Ao longo de todo o processo de discussão das mudanças climáticas e o aquecimento global se verificou na virada do século XX para o XXI a participação ativa dos Estados-Nação nos processos decisórios das Conferências das Partes (COPs), bem como também nestas

CoPs, a presença dos mais diversos atores: da sociedade civil, com as organizações não governamentais e movimentos sociais; instituições do mercado diversas; e governos subnacionais.

Nas últimas décadas, tendo em vista a importância do tema, os governos subnacionais (regiões, províncias e cidades) procuraram se destacar na busca de solução coletiva para o problema climático, a justificativa se faz porque os eventos ocorrem nas localidades onde os governantes nesse nível são cobrados e assim responsabilizados pelos cidadãos. Nessa perspectiva, de maior participação nesse tema e na busca de soluções, é que essas unidades se organizaram nos mais diversos grupos políticos, com perfis e funções diferenciadas para participarem e serem reconhecidos no debate, que se realiza no sistema internacional. Dessa forma, procura-se demonstrar esse arranjo, os grupos de interesses nos quais estão articulados, bem como os modos de sua presença no processo de negociação do regime climático.

Na leitura de suas ações, percebe-se, que a partir de seu processo organizativo, esses grupos de interesse têm buscado a promoção do protagonismo de seus pares, no contexto do debate climático nas Nações Unidas, sobretudo na Conferência das Partes, que pelo Acordo de Paris, reconhecem a importância dos papéis dos atores na implementação de políticas ambientais, o que pode ser verificado na participação política e na implementação de projetos que fortaleçam as ações locais e regionais sobre mudanças climáticas. Uma estratégia que se alia a outros *stakeholders* dessas arenas da ONU, formando, assim, uma ampla rede de grupos interessados que articulam os governos subnacionais nas arenas do clima.

4.1 – GRUPOS DE INTERESSE E OS GOVERNOS SUBNACIONAIS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

International Council for Local Environmental Initiatives: Local Governments for Sustainability- (ICLEI)

O ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade – foi fundado em 1990, como Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, fora estabelecido quando mais de 200 governos locais, de 43 países se reuniram em uma conferência – o Congresso Mundial de Governos Locais para um Futuro Sustentável- nas Nações Unidas, em Nova York. Hoje, constitui uma rede de mais de 1500 cidades, vilas e regiões articuladas em torno da perspectiva de construção da sustentabilidade. Suas ações recaem sobre 25% da população mundial e, assim, constituem uma das principais redes globais de governos locais. Para isso, contam com uma burocracia especializada articulada em 22 escritórios com 200 técnicos, que opera em 124 países, abordando as mudanças globais e climáticas à urbanização. O objetivo dessa organização é o de contribuir para que o desenvolvimento urbano tenha menos impacto nos sistemas globais e que resulte na construção de comunidades equitativas centradas nas pessoas. Sua missão visa, portanto, construir um movimento mundial de governos locais para alcançar melhorias tangíveis na sustentabilidade global com foco especial nas condições ambientais, através de ações cumulativas locais.

Os atores estatais subnacionais articulados no ICLEI com vista à sustentabilidade, distribuídos em diversas comunidades do mundo, orientam a direção do trabalho organizacional, moldam estratégia, apoiam a missão, o mandato e os princípios estabelecidos, são elegíveis para votarem e participarem dos órgãos de governo em toda a rede. O mandato geral do ICLEI visa construir uma associação municipal ativa e comprometida com as esferas locais de governo (governos e autoridades locais e regionais), bem como com associações de governos locais internacionais, regionais, nacionais e subnacionais. Esses governos subnacionais associados contribuem com uma taxa anual que varia de acordo com a região e a renda nacional per capita. O ICLEI, na América do Sul, conta com 60 governos subnacionais, sendo que 42 estão distribuídos nas várias regiões brasileiras. Cabe, nesse contexto, destacar o governo do Amazonas, que constitui uma unidade de análise dessa tese, e vale referenciar embora não central no estudo, a prefeitura de Rio Branco, capital do estado do Acre como membros do ICLEI na região amazônica.

Assim, essa organização se engaja nos níveis local e global, moldando as políticas e provocando ações para transformarem os ambientes urbanos em todo o mundo. A partir de suas ações busca construir conexões entre os níveis de governo, setores e grupos de partes interessadas, provocando conexões de cidade à cidade, cidade à região, local a global e local a nacional. Ao vincular atores, políticas, compromissos e ações subnacionais, nacionais e globais, fortalece a ação em todos os níveis, apoiando o desenvolvimento urbano sustentável.

Adota o ICLEI a estratégia de impulsionar mudanças a partir de cinco caminhos interconectados, que atravessam setores e fronteiras jurisdicionais. Assim, permite que os governos locais e regionais pensem e projetem soluções de forma holística e integrada, criando mudanças em seus sistemas urbanos. Uma das premissas estabelecida dessa organização é que os governos subnacionais devem estar comprometidos com padrões de desenvolvimento que envolva baixa emissão de carbono, que seja baseado na natureza, seja circular, resiliente e, equitativo, ou seja, são os cinco caminhos interconectados em direção à sustentabilidade. Ao implementarem os caminhos traçados, os governos locais e regionais buscam desenvolver uma economia livre de combustíveis fósseis, concorrendo para um desenvolvimento de baixa emissão, de clima resiliente, além de outros resultados ancorado na ideia de sustentabilidade.

Quanto à governança, organiza-se em torno de um Comitê Executivo Global (GexCom), de Comitês Executivos Regionais (RexComs) e o Conselho ICLEI, cujo mandato é de três anos. O Comitê Executivo representa o ICLEI junto às instituições internacionais; os Comitês Regionais estabelecem iniciativas e programas para as regiões que formam o Conselho do ICLEI, o qual constitui um espaço de decisão geral, inclusive para mudança do estatuto e de escolha do Comitê Executivo. O ICLEI é membro consultivo do Conselho Econômico Social das Organizações das Nações Unidas (ECOSOC/ONU), desde 2002, através de instrumentos protocolares mantém com o PNUMA, a ONU habitat, parcerias que possibilitam a participação de seus membros nos encontros e nos Conselhos de Governança dessas OIGs, além de encontros técnicos. Quanto aos acordos multilaterais ambientais, o ICLEI está credenciado junto ao processo de discussão das Convenções do Clima, Diversidade Biológica e Desertificação. Na Convenção do Clima e na discussão das CoPs, o ICLEI atua como ponto focal do grupo de Governos Locais e Autoridades Municipais (LGMA).

Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD)

A nrg4SD constitui uma Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável. Uma rede global de governos regionais (estados, regiões e províncias) que atua nos campos das mudanças climáticas, da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável, tendo como ponto de partida os mandatos das convenções e agendas das Organizações das Nações Unidas (ONU). Criado em 2002, na Cúpula Mundial em Joanesburgo, tem mais de 50

membros de 30 países, em quatro continentes. No Brasil fazem parte dessa rede os governos de Goiás, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e uma organização nacional, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, dos quais os governos do Acre, Amazonas e Pará estão inseridos. Assim, em seu sítio se intitula como “a voz dos governos subnacionais”, e busca ampliar a participação dos governos subnacionais nos diversos fóruns de discussão nas Organizações das Nações Unidas (ONU), sobretudo na Convenção do Clima, na Convenção da Diversidade Biológica e nas discussões dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A nrg4SD busca promover o desenvolvimento sustentável, para isso procura o reconhecimento no sistema internacional incentivando ações, compartilhando conhecimento e experiência para que os governos subnacionais sejam considerados atores com potencial de negociação quanto às pautas do desenvolvimento sustentável, pois eles são os responsáveis pela implementação das políticas adotadas, tanto no nível nacional, quanto no internacional. Diz-se que essa organização de governos subnacionais tem lugar protocolar junto à UNFCCC, ao PNUMA e à CDB e para manter essa permanência seu secretariado tem acesso direto às organizações da União Europeia (NRG4SD, 2018).

Vale destacar sua participação na Conferência das Partes, realizada em Bonn/Alemanha na CoP-23. Nesta CoP, a nrg4SD promoveu debates entre os membros a fim de estabelecer posições conjuntas e garantir que os atores governamentais tenham maior reconhecimento como *stakeholders* nas convenções e documentos estabelecidos nas CoPs; criar oportunidades para os membros mostrarem as melhores práticas em eventos paralelos e plataformas específicas; apoiar as propostas conjuntas; além de ter criado a iniciativa *Regions Adapt Initiative*²³ - proposta inicial dos governos do Rio de Janeiro e da Catalunha e por fim; promover o Pacto de Estados e Regiões junto com o *The Climate Group*, o *Carbon Disclosure Project* (CDP) e a rede regiões para Ação Climática (R20).

Decorre que e através de ações da nrg4SD, há um reconhecimento da UNFCCC no sentido da relevância desses governos articulados nesse grupo no processo de implementação das decisões do Regime Climático. Conforme registro desse arranjo político tal importância pode ser verificada nas CoPs 16, 19 e 21.

²³ Primeira iniciativa global para apoiar e contabilizar os esforços de adaptação no nível regional. Os governos regionais participantes comprometem-se a adotar ou revisar planos de adaptação dentro de dois anos, bem como tomar medidas concretas em áreas específicas de trabalho, e relatar o progresso de suas iniciativas de adaptação através da seção de risco e adaptação dos estados e regiões da plataforma CDP. Os governos membros são organizados em grupos de trabalho temáticos coordenados para discutirem experiências sobre os principais tópicos relevantes sobre a adaptação (NRG4SD, 2018, não p).

Assim, verifica-se conforme três destaques dados pela nrg4SD²⁴,

A COP16 (2010) reconheceu pela primeira vez a necessidade de engajar governos locais e subnacionais como principais *stakeholders* governamentais no processo climático.

A COP19 (2013) abordou a importante participação das autoridades subnacionais no compartilhamento e implementação de ações climáticas (Decisão 1 / CP19, parágrafo 5b).

A COP21 (2015) destacou o reconhecimento dos governos regionais e, principalmente, a necessidade de ação no nível subnacional. O Acordo de Paris afirmou a importância da cooperação com cidades e governos subnacionais. Como *stakeholders* NÃO PARTES, os governos subnacionais são chamados para reduzir as emissões e construir resiliência aos efeitos das mudanças climáticas (§ 134-137). Da mesma forma, é repetidamente expressa a relevância em promover oportunidades de capacitação no nível subnacional (parágrafo 74, itens g) (NRG4SD, 2018, não p. tradução nossa).

Nesse processo de fortalecimento de seu protagonismo tem conduzido uma série de projetos para empoderamento dos governos subnacionais associados a nrg4SD. Vale destacar os projetos *Regions Adapt* – que constitui a primeira iniciativa global para apoiar e contabilizar os esforços de adaptação no nível regional; nessa perspectiva figuram também o *Regions for Biodiversity Learning Platform* – visa promover o intercâmbio de conhecimento sobre planos e estratégias subnacionais sobre biodiversidade; *Roadmap on the regional implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development* – procura proporcionar o entendimento sobre as medidas concretas feitas pelos governos subnacionais, tendo em vista os objetivos do desenvolvimento sustentável; *Visiting Experts Program* – e estão alicerçados na promoção do intercâmbio de experiências, aprendizagem mútua e cooperação entre os membros do sul e do norte; *The nrg4SD Call for Projects* – busca a promoção da cooperação entre os membros do nrg4SD em ações e projetos de adaptação às alterações climáticas, a partir do desenvolvimento de capacidades e parcerias no contexto da iniciativa *Regions Adapt*, para isso financia uma gama de atividades, como publicações, conferências, programas de capacitação, missões técnicas, expedições, estudos de campo e workshops (NRG4SD, 2018).

²⁴ COP16 (2010) recognized for the first time the need to engage local and subnational governments as key governmental stakeholders in the climate process. COP19 (2013) addressed the important engagement of subnational authorities in sharing and implementing climate actions (Decision 1/ CP19 par. 5b). COP21 (2015) highlighted the recognition of regional governments, and especially the need to take action on the ground, at the subnational level. The Paris Agreement affirmed the importance of cooperation with cities and subnational governments. As non-Party-stakeholders, subnational governments are referred to as actors to reduce emissions and build resilience to climate change effects (§ 134-137). Likewise, it is repeatedly expressed the relevance of promoting capacity-building opportunities at the subnational level (§ 74, items d and g) (NRG4SD, 2018, não p).

Assim, nesses termos, a nrg4SD estabeleceu parcerias e estratégias para fortalecimento de suas ações, segue que,

Ao longo dos anos, a nrg4SD também estabeleceu parcerias privilegiadas com outras organizações que representam governos locais, como o ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade e a UCLG - Cidades e Governos Locais Unidos. O nrg4SD responde à Organização da Região Unida (ORU-FOGAR) no campo do desenvolvimento sustentável, e é parceiro do “Climate Group”, CDP e RIO20 no Pacto de Estados e Regiões, colaborando regularmente para maximizar o reconhecimento e a visibilidade de iniciativas subnacionais em matéria de mudanças climáticas.

Outra parceria importante nos últimos anos levou a nrg4SD e vários de seus membros a trabalhar diretamente com uma série de agências das Nações Unidas no programa de Abordagem Territorial para a Mudança Climática do TACC. Através do TACC, vários governos subnacionais desenvolvidos estão ajudando os governos subnacionais a desenvolver países em:

Acesso e uso de ciência, informações, ferramentas e boas práticas atualizadas sobre mudanças climáticas;

Colocar em prática uma estrutura de parceria e governança para abordar a natureza intersetorial das mudanças climáticas; e desenvolver um perfil climático e elaborar uma estratégia de mudança climática e um plano de ação para garantir uma abordagem programática à mudança climática (NRG4SD, 2018, não p. tradução nossa).²⁵

Regions of Climate Action- (R20)

A Região para Ação Climática é uma organização internacional sem fins lucrativos, sediada em Genebra na Suíça, estabelecida em 2011 pelo ex-governador da Califórnia Arnold Schwarznegger, articulada com outras regiões e, com as Nações Unidas, Bancos de desenvolvimento, empresas que produzem tecnologia limpa, entre outras partes interessadas, a

²⁵ “Through the years nrg4SD has likewise established privileged partnerships with other organisations representing local governments, such as ICLEI – Local Governments for Sustainability and UCLG – United Cities and Local Government. nrg4SD responds to the United Region Organization (ORU-FOGAR) in the field of sustainable development, and is a partner of The °Climate Group, CDP and RIO20 in the Compact of States and Regions, collaborating regularly to maximise the recognition and visibility of subnational initiatives on climate change.

Another key partnership over the past years has taken nrg4SD and several of its members to work directly with a series of United Nations agencies in the Territorial Approach to Climate Change TACC programme.

Through TACC several developed subnational governments are assisting subnational governments from developing countries on: accessing and using up-to-date climate change science, information, tools and good practices; putting in place a partnership and governance framework to address the cross-sectoral nature of climate change, and developing a climate profile and draft a climate change strategy and action plan to ensure a programmatic approach to climate change” (NRG4SD, 2018, não p.).

fim de apoiar governos ao redor do mundo na perspectiva de desenvolver e apoiar financeiramente projetos que visem a infraestrutura verde. A sua formação está ligada ao fracasso da CoP-15 na qual o governador da Califórnia, junto com outras regiões importantes como Quebec, Ile da França, Nigéria e outros *stakeholders* empresariais, incentivados pelo secretariado geral das Nações Unidas, resolveu criar esta organização voltada para ação climática.

Diz-se que a organização R20 que a partir da formação de cadeia de valor e do meio financeiro é capaz de identificar e estruturar o desenvolvimento e financiamento de projetos de infraestrutura verde subnacionais, para isso se coloca como articuladora entre governos subnacionais e provedores de tecnologia, bem como financiadores público-privados, tendo em vista o Acordo de Paris e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

É possível perceber pelas propostas que apresenta na estruturação de projetos e captação de recursos, que se trata de uma organização que vê no processo de discussão ambiental e, sobretudo climática, a oportunidade de captar recursos no sistema internacional, como uma organização *renting seeking*. Diferente de outras organizações, que embora tratem de valores monetários, a missão da R20 se diferencia porque percebe que a ação dos governos, bem como suas fragilidades tecnológicas, pode ser mais efetiva na aproximação com o mercado, ou seja, no encontro do agente público com os agentes privados. Os mecanismos que apontam para esse rumo mercadológico estão presentes na ideia de cadeia de valor que constitui na modernidade um instrumento estratégico de negócios, bem como os ditos investimentos públicos- privados. Assim, a R20 se propõe a identificar, estruturar, captar recursos, financiar projetos.

Nessa linha montada pela R20, verifica-se o cerne de sua atuação, assim constituem-se seus passos:

IDENTIFICAÇÃO DE PROJETOS

O R20 trabalha com governos subnacionais para identificar potenciais projetos de infra-estrutura de baixo carbono e resilientes ao clima - no campo da otimização de resíduos, energia renovável e eficiência energética - e garantir apoio político e financeiro para o seu desenvolvimento. Os governos subnacionais desempenham um papel determinante na criação de ambientes nos quais os projetos podem ser desenvolvidos, financiados e implantados

com sucesso, e é por isso que o R20 coloca essas autoridades no centro de seu trabalho.

ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS

Treinamento e Capacitação é um aspecto importante da concepção e estruturação de projetos, e é por isso que o R20 realiza workshops, programas de treinamento e serviços de assessoria de políticas com os governos locais, bem como com parceiros dos setores público e privado. Ao oferecer treinamentos, o R20 se estabelece como um parceiro para os governos subnacionais, apoiando o processo de concepção e estruturação de projeto e propondo uma estrutura para a coleta de informações-chave necessárias para o desenvolvimento do projeto.

BANCARIZAÇÃO DE PROJETOS

Captação de recursos para fases iniciais do projeto envolve uma série de restrições pesadas, como os investidores tradicionais (DSIs, MDBs, bancos privados, fundos de pensão e fundos de ações) geralmente não se envolvem em projetos em que riscos e retornos são incertos. Os custos dos estudos de viabilidade em estágio inicial constituem um grande obstáculo ao desenvolvimento de projetos lucrativos, especialmente em países emergentes e em desenvolvimento. Para remediar este gargalo, o R20 está trabalhando com seus parceiros corporativos para estabelecer um número de *Pre-investment Facilities* (PIF), mais conhecidas como Serviço de Preparo de Projetos. O objetivo destas Instalações de pré-investimento é permitir que os subnacionais lidem com sua transição para uma economia de baixo carbono de uma maneira estratégica, mudando de iniciativas-piloto filantrópicas ou concedidas para projetos econômicos e, finalmente, para um mercado maduro. Tais estruturas abordariam o financiamento dos estudos preliminares necessários aos investidores, abrindo a fase de preparação de projetos prontos para investimento.

FINANCIAMENTO DE PROJETOS

O R20 promove uma série de mecanismos financeiros inovadores para facilitar o desenvolvimento dos projetos mais promissores. Por um lado, as *Pre-Investment Facilities* (PIFs) permitem que as equipes de projeto conduzam os estudos de viabilidade necessários para a bancarização: por outro lado, o Fundo de Afiliação do Planeta Filantrópico Leonardo DiCaprio (PPF) e o Fundo Climático Subnacional, fornecem e atraem capital de investimento adicional para financiar a implementação do projeto (REGIONS OF CLIMATE ACTION, 2018, não p. tradução nossa).²⁶

²⁶ “PROJECTS IDENTIFICATION

R20 works with sub-national governments to identify potential low carbon and climate resilient infrastructure projects – in the field of waste optimization, renewable energy and energy efficiency – and secure political and financial support for their development.

Sub-national governments play a determinant role in creating environments in which projects can be successfully developed, financed and deployed, which is why R20 places these authorities at the center of its work.

PROJECTS STRUCTURING

Training & Capacity Building is an important aspect of project designing and structuring, which is why R20 conducts workshops, training programs and policy advisory services with local governments as well as with private and public sector partners.

By providing trainings, R20 establishes itself as a partner for sub-national governments, supporting the process of project designing and structuring, and proposing a framework for the collection of key information required for project development.

PROJECTS BANKABILITY

Fundraising for early project phases involves a number of heavy constraints, as traditional investors (DSIs, MDBs, Private Banks, Pension Funds and Equity Funds) usually don't get involved in projects where risks and returns are uncertain. The costs of early stage feasibility studies constitute a major hindrance to bankable project development, especially in developing and emerging countries.

Nesse sentido, pode-se perceber que esta organização, tal como uma empresa desempenha junto à temática do clima o papel de captação de clientes para seus operadores de mercado, sobre os quais o aquecimento global, constitui-se numa oportunidade de negócio e lucro, provando que é possível que o capital também explore essa face complexa do ambiente natural a partir de estratégia, tal como se articula a R20.

Assim, é possível compreender melhor essa estrutura de governança que se organiza em torno de uma fundação que financia para as iniciativas R20, e que direciona os investimentos em portfólios de projetos de infraestrutura de baixo carbono junto aos governos nacionais. A partir de seu Conselho de Administração, que congrega vários investidores, atende as demandas de Bancos de desenvolvimento, fundos de pensão e soberanos, entre outras instituições interessadas em oportunidades trazidas pela janela das mudanças climáticas (REGIONS OF CLIMATE ACTION, 2018, não p.).

Fazem parte dessa organização R20 governos nacionais e subnacionais, empresas e facilitadores de projetos, investidores e instituições financeiras entre outros. Estão distribuídos no Continente Africano, Europeu, na América do Norte e na América do Sul. No Brasil fazem parte dessa organização R20 os governos do Rio de Janeiro, São Paulo; e os governos do Acre, Pará e Mato grosso, os três últimos localizados na região amazônica. Do lado das empresas, destaca-se a gigante sul coreana *LG Corporation*, a transnacional de Cimento *Lafarge*, segunda maior empresa deste seguimento, a petrolífera *OMV Group* e tantas outras representando vários seguimentos da economia mundial, além de programas e agência das Nações Unidas como o PNUD e o PNUMA; organizações não governamentais como a *Nature Conservancy*, a *Oxfam America*, Grupo de Grandes Cidades para Liderança do Clima- C40, e o *Carbon Disclosure Project*, todos essas organizações sejam elas governamentais, empresas, ONGs figuram como membros efetivos ou parceiros.

In order to remedy this bottleneck R20 is working with its corporate partners to establish a number of Pre-investment Facilities (PIF), better known as Project Preparation Facilities. The goal of these Pre-Investment Facilities is to enable sub-nationals to tackle their transition to a low-carbon economy in a strategic manner, shifting from philanthropic or grant-ridden pilot initiatives to economic projects and ultimately to a mature market. Such structures would address the financing of the preliminary studies needed by investors, opening the pipeline of investment-ready projects.

PROJECTS FINANCING

R20 promotes a number of innovative financial mechanisms to facilitate the development of the most promising projects. On the one hand, the Pre-Investment Facilities (PIFs) allow project teams to conduct the feasibility studies required for bankability: on the other hand, the Leonardo DiCaprio Philanthropic Planet Pledge Fund (PPF), and The Sub-national Climate Fund, provide and attract additional investment capital to fund project implementation” (REGIONS OF CLIMATE, 2018, não p.)

Por conseguinte, essa organização reconhece a possibilidade de ação *bottom up*, em favor de uma economia de baixo carbono, que deve ser levado a cabo por todas as partes interessadas, tais com os governos locais, regionais e nacionais, empresas e o setor privado, instituições financeiras, sociedade civil e ONGs, academia e pesquisa, organizações intergovernamentais e a comunidade internacional, bem como setores-chave impactados pelas mudanças climáticas que incluem saúde, energia, água e agricultura, e assim contribuir para o enfrentamento das mudanças climáticas sobre os quais será tanto efetivo se envolver os níveis subnacionais, a partir de projetos que envolvam amplos setores da economia. Destarte, alguns resultados desse consórcio se destacam em algumas regiões, na Tanzânia a padaria solar, em Mali a usina fotovoltaica, na China o gerenciamento de resíduos sólidos, na Romênia os projetos cidades verdes, regiões verdes; outras iniciativas envolve o fundo R20 para mulheres na economia verde, cujo objetivo é dar apoio financeiro, na forma de doações para empresas verdes, *start-ups* e pequenas e médias empresas dirigidas por mulheres, em todo o mundo. Por fim, destaca-se o programa Cidades Fiéis cujo apoio se dá no incentivo de fazer com que as cidades absorvam para dentro das práticas religiosas o espírito da preservação ambiental.

Under 2 Coalition

Constituiu-se num grupo de Estados e governos regionais, criado em 2015, com sede em Londres (Reino Unido), com objetivo ambicioso de manter a temperatura global abaixo de 2° C. Formado por mais de 220 governos, em cinco continentes, 43 países, com 1,3 bilhões de pessoas em seus territórios, e que responde por 43% da economia global, ou seja, um PIB de 34 trilhões US. O núcleo dirigente dessa organização internacional é chamado de *Climate Group*, que orienta os governos a acelerarem a ação climática a partir de três fluxos de trabalho, ou *workstreams*.

Assim, destacam-se os *workstreams*,

CAMINHOS PARA 2050

Planejamento profundo da via de descarbonização: apoio aos governos no desenvolvimento de planos robustos de redução de emissões a médio e longo prazo (2050), alinhados com os objetivos do Acordo Climático de Paris.

AÇÃO POLÍTICA

Dimensionamento soluções políticas inovadoras: disseminando as melhores políticas climáticas atuais e desenvolvendo novas políticas para garantir a plena descarbonização.

TRANSPARÊNCIA

Integração da transparência: apoio aos governos para que eles tenham o conhecimento e os sistemas em funcionamento para avaliar suas emissões com precisão, acompanhar o progresso e garantir que as políticas permaneçam adequadas para cumprir as metas climáticas (UNDER 2 COALITION, 2018, não p. tradução nossa).²⁷

Cada governo que faz parte do *Under 2 Coalition* apresenta seu plano de ação com metas de redução de carbono e assim se compromete com os chamados esforços cooperativos, tendo em vista a implementação e monitoramento das ações que visam atingir os objetivos coletivos. Tais governos subnacionais associados se articulam em torno de um fórum global de trabalho numa perspectiva de neutralizar o carbono até 2050. Nesse arranjo a *Under 2 Coalition* assume o papel de orientar o caminho de uma liderança climática forte, apoiando as partes na Convenção do Clima, na perspectiva de que é possível zerar as emissões.

Vale destacar que essa Coalizão estabeleceu um memorando entre as partes associadas, que ao aderirem se comprometem em limitar as emissões entre 80 a 95% abaixo dos níveis de 1990, ou duas toneladas anuais per capita até o ano de 2050, o que condiz com a métrica de mitigação de manutenção de emissões abaixo de 2° C até 2100. Esses compromissos, embora não seja juridicamente vinculante entre as partes, é pré-requisito para que os governos se tornem parte da *Under 2 Coalition*.

Em um dos excertos, esse documento reconhece as mudanças climáticas como um desafio a ser enfrentado em todos os níveis e nas mais diversas áreas, e assim trata da sua implementação com as seguintes condições,

[...]

²⁷ “2050 PATHWAYS

Deep decarbonization pathway planning: supporting governments to develop robust medium and long-term (2050) emissions reduction plans in line with the goals of the Paris Climate Agreement.

POLICY ACTION

Scaling innovative policy solutions: spreading today’s best climate policies and developing new policies to ensure full decarbonization.

TRANSPARENCY

Mainstreaming transparency: supporting governments so they have the expertise and systems in place to assess their emissions accurately, track progress and ensure policies remain fit for delivering against climate targets” (UNDER 2 COALITION, 2018, não p.).

Cada Signatário tem suas próprias estratégias para implementar e alcançar seus objetivos e metas. Enquanto algumas estratégias serão exclusivas para determinados Signatários, outras podem ser compartilhadas e/ou modificadas pelas outros Signatários.

A. Os Signatários concordam em colaborar e coordenar para avançar com os respectivos objetivos preliminares, até 2050 com metas consistentes de ações climáticas na Conferência anual de Signatários e em outros eventos internacionais climáticos.

B. Os Signatários concordam em compartilhar e promover mecanismos de financiamento eficazes nacional e internacionalmente para realizar o que seria possível.

C. Os Signatários concordam, na medida do possível, em compartilhar tecnologia tal como por meio de abertura de fontes de informações.

D. Os Signatários concordam, na medida do possível, em ajudar a desenvolver capacidades de adaptação de ação e tecnologia através de transferência de tecnologia e conhecimento.

Este Memorando de Entendimento (MOU) não é um contrato nem um tratado (UNDER 2 COALITION, 2015, p. 4).

Nessa perspectiva, os governos contam com um mecanismo financeiro mantido pela Coalizão, chamado de *Future Fund*, fundado na CoP 22, em Marrakesh, com contribuições dos governos de Alberta, Ontário, Québec, Escócia, Austrália do Sul e País de Gales, que visa apoiar as regiões de economias emergentes que podem unir esforços para descarbonização do sistema climático.

Quanto à sua governança a *Under 2 Coalition* se organiza a partir de um arranjo político formado por co-presidentes que a lidera, e um grupo diretor de apoio que garante que a coalizão seja diversificada e dessa forma global, conforme termo de referência estabelecida pela Coalizão. Fazem parte do grupo diretor diversas regiões nos quais se destacam àquelas que historicamente se lançaram além de suas fronteiras nacionais como a Catalunha, Quebec, além da Califórnia, que tem ocupado posição de destaque no tema das mudanças climáticas, entre outras²⁸.

Como membros associados desta Coalizão de governos subnacionais, quarenta se localizam na América Latina, sendo que oito estão no Brasil, destes cinco localizados na região Amazônica, os governos do Acre figura como sócio fundador, o que é seguido pelos governos do Amazonas, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins.

²⁸ Território da Capital da Austrália, Austrália; País Basco, Espanha; Cross River State, Nigéria; Emilia-Romanha, Itália; Lombardia, Itália; Renânia do Norte-Vestfália, Alemanha; Pastaza, Equador; ; São Paulo, Brasil; Austrália do Sul, Austrália; Tucumán, Argentina; Victoria, Austrália; País de Gales, Reino Unido.

Climate Leadership Group – (C 40)

Constitui um grupo de grandes cidades ao redor do mundo que tem por objetivo à mitigação das mudanças climáticas. O C40 *cities* apoia as cidades no processo de cooperação e compartilhamento de conhecimentos, ações mensuráveis para enfrentamento aos efeitos negativos das mudanças climáticas.

Fundado em 2005, a partir da sensibilização de 18 grandes cidades pelo prefeito de Londres, tendo em vista a cooperação para ações de redução de emissões de gases de efeito estufa, tal processo deu origem a um acordo para a cooperação de redução de emissões, nos quais medidas foram tomadas e alianças formadas para influenciarem o mercado. Nesse processo de formação, partes importantes foram agregadas como a *Clinton Climate Initiative (CCI)*, chegando a um número de 40 cidades. Muitas ações, sob os mandatos dos prefeitos de Toronto e Nova Iorque na coordenação do C40, foram realizadas, como a Cúpula Climática de Copenhague e Seul para prefeitos, além de outros processos de maior envergadura visando melhor integração das cidades.

Essa organização, que congrega atores governamentais municipais, conecta 96 cidades em todo mundo, que perfazem 700 milhões de pessoas, no Brasil, os governos municipais associados são das cidades de Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba.

Carbon Disclosure Project- (CDP)

Esse grupo de interesse é uma organização sem fins lucrativos que foca suas ações sobre os problemas ambientais, sobretudo quanto às mudanças climáticas, escassez de água e o desmatamento, e assim provocar mudanças no comportamento das corporações. O CDP a partir de conexões com seus parceiros, empresas, cidades, estados e regiões, visa alimentar, com dados sobre o meio ambiente, as redes estabelecidas para que possam medir e gerenciar suas repercussões sobre o meio ambiente.

Essa rede de divulgação de dados ambientais, diz-se que possui o mais abrangente banco de dados autodivulgados do mundo, ou seja, informados pelos próprios associados. Essas ações repercutem sobre “redes de investidores e compradores, que representam mais de

US\$ 100 trilhões, ao lado de decisores políticos de todo o mundo, e usam nossos dados e descobertas para tomarem decisões mais embasadas”. Essa organização está presente em mais de 50 países (CDP, 2018).

O funcionamento dessa organização se dá no fornecimento por seus membros de dados sobre desempenho ambiental, que por sua vez são transformados em análises sobre os quais se verificam os riscos, oportunidades e as repercussões ambientais críticas. Os dados do CDP apontam que mais de sete mil empresas responderam ao questionário sobre mudanças climáticas, água, floresta e rede suprimentos; mais de 620 cidades no mundo divulgaram informações ambientais através da plataforma CDP; 115 membros do CDP da cadeia de fornecimento representam um poder de compra combinado de US\$ 3.3 trilhões; mais de 650 investidores com US\$ 87 trilhões em ativos solicitam informações sobre mudanças climáticas, água ou florestas; mais de 120 dos estados e regiões do mundo agora medem seus impactos ambientais através do CDP. Por fim, seus membros são beneficiados com uma rede de dados que circulam na plataforma CDP.

O CDP, associado à organização *Climate Accountability Institute* (CAI), publicou no ano de 2017 o relatório *Carbon Majors*. O relatório produzido se concentrou nos produtores de combustíveis fósseis e constatou que somente 100 empresas foram responsáveis por mais de 70% das emissões globais desde 1988, que mais da metade dessas emissões industriais globais pode ser atribuída a 25 entidades corporativas e empresas estatais. Entre essas 100 empresas poluidoras estão ExxonMobil, Shell, BP, Chevron, BHP Billiton Ltd, mineração Rio Tinto, todas operando na região amazônica. Se mantido esse padrão de produção e emissão de combustíveis fósseis, as temperaturas até 2100 poderiam subir ao patamar de 4° C (CDP; CAI, 2017).

Governors' Climate and Forests Task Force- (GCF)

O Fórum Global dos Governadores para Clima e Floresta, GCF, é uma força tarefa subnacional criada em 2008, por um grupo de nove governadores do Brasil, Indonésia e Estados Unidos e, conforme memorando de entendimento está voltado para cooperação sobre clima e floresta. O GCF tem o objetivo de aprimorar as abordagens jurídicas no que diz respeito ao desenvolvimento de mecanismo de baixas emissões e Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD +), promover a pesquisa, tecnologia e

financiamento, tendo em vista à mitigação das mudanças climáticas. Atualmente esse grupo é formado por 38 países, o que demonstra o crescimento do grupo e alcance dele.

Assim, esta Força Tarefa (GCF), a partir dos seus governos subnacionais (estados e províncias) que possuem florestas tropicais, está à frente da construção de programas, com base em regramento jurídico para a proteção de florestas e manutenção da estabilidade climática, e dessa forma garantir condições de vida das populações.

Destarte,

A Força-Tarefa do GCF também inclui a única jurisdição no mundo (Califórnia) que está considerando provisões que reconheceriam reduções de emissões de programas jurisdicionais de REDD + como parte de seu programa obrigatório de limitar e negociar. Notavelmente, a Força-Tarefa do GCF inclui grandes grupos de estados e províncias em importantes países de florestas tropicais, como o Brasil, a Indonésia, o México e o Peru. Os estados e províncias desses países têm seus próprios coordenadores da Força-Tarefa do GCF em cada país que apoiam seus esforços contínuos para compartilhar experiências, identificar as melhores práticas e desenvolver posições comuns (GCF, 2018, não p. tradução nossa).²⁹

É importante ressaltar que nos estados e províncias, que compõem a Task Force-GCF está localizado mais de um terço das florestas tropicais do mundo, ou seja, 85% do Peru, metade da Indonésia e toda a Amazônia Legal, o que implica que todas as unidades subnacionais da Amazônia, no nível dos governos estaduais, fazem parte desse grupo de interesse. Ao se lançar como grupo de interesse, o GCF procura englobar temas que lhe são específicos e que geram impactos no ecossistema tropical, destaca-se o desmatamento e a mudança climática; a ruptura ecológica; a perda de biodiversidade; insegurança alimentar, energia, água e; pobreza rural, ou seja, reconhece que foi criada diretamente para tratar dessas questões.

O GCF destaca que os esforços dos governos em todos os níveis não são suficientes para enfrentar o problema do desmatamento e suas consequências, que são as mudanças climáticas que afetam todos os modos de vida, diz-se que “[...] o desafio fundamental perante os esforços para resolver esses problemas é a falta de liderança, vontade política e capacidade institucional necessária para desenvolver uma resposta coerente em escala e velocidade

²⁹ “The GCF Task Force also includes the only jurisdiction in the world (California) that is considering provisions that would recognize emissions reductions from jurisdictional REDD+ programs as part of its mandatory cap-and-trade program. Notably, the GCF Task Force includes large clusters of states and provinces in importance tropical forest countries such as Brazil, Indonesia, Mexico, and Peru. The states and provinces within these countries have their own GCF Task Force country coordinators that support their ongoing efforts to share experiences, identify best practices, and develop common positions” (GCF, 2018, não p.).

suficientes para fazer a diferença [...]” (GCF, 2018, tradução nossa).³⁰ Chama atenção também para ausência de estruturas internacionais efetivas para abordar o problema climático, bem como a falta de liderança dos principais países que produzem o aquecimento global. Verifica-se também, nessa perspectiva avaliativa dos governos a partir do GCF, a fragmentação de esforços em todos os níveis de governança, a falta de apoio aos governos subnacionais, que poderiam contribuir com ações e abordagens inovadoras com vista a reduzir o desmatamento, o apoio à população rural, à produção agrícola sustentável – já que os problemas de ordem ambiental e, sobretudo climático se encontram e, são sentidos nas localidades e, desta forma os governos subnacionais são os mais demandados pelos cidadãos. Apostar estrategicamente em suas atuações seria mais prudente do ponto de vista das relações políticas dentro das formas de Estado até estabelecidas (DUCHACEK, 1990; REI *et al*, 2012; SOLDATOS 1990).

A estabelecer tal avaliação que engloba políticas domésticas e o Regime Climático, parece que os governos subnacionais não reconhecem ou no mínimo relativizam as iniciativas nacionais, e as decisões decorrentes das CoPs. Políticas, Planos e Programas Climáticos tomados como exemplo o caso brasileiro que foi forjado nos últimos 20 anos, com tal diagnóstico feito pela força tarefa não parece ter surtido o efeito que os governos subnacionais esperavam, embora se verifique nas unidades subnacionais políticas ambientais gerais, que foram impulsionadas pelos governos nacionais, tais como fóruns climáticos, políticas e planos de ações estaduais. Depreende-se que pela forma como são tratados no Regime Climático, como atores NÃO PARTES; e as políticas *top down*³¹ levado a cabo pelo governo brasileiro, não foram suficientes para no ambiente doméstico torná-los partes da solução, tanto da mitigação quanto da adaptação às mudanças climáticas. Isso pode ser comprovado com a larga presença da União na Amazônia Legal se constituindo como agente principal da gestão dos recursos naturais, das Unidades de Conservação, os quais não foram suficiente para barrar o avanço do desmatamento nessa região que constitui metade do território brasileiro, em que pese a ação mais dura que foi o PPCDAm nesse período que engloba quase duas décadas.

Por fim, o GCF diferente do breve diagnóstico da ação dos Estados e do Regime Climático, que para este se mostra insuficiente, propõe três eixos de ação sobre os quais chamam de motivadores: a) inovação e liderança política dos governos subnacionais; b) programas de jurisdição com ações bem sucedidas de proteção às florestas, redução de

³⁰ “[...] the fundamental challenge facing efforts to solve these problems is the lack of leadership, political will, and institutional capacity needed to develop a coherent response at sufficient scale and speed to make a difference [...]” (GCF, 2018, não p.).

³¹ São políticas públicas implementadas a partir e diretamente por iniciativa do Estado, consagradas na literatura sobre o assunto como teoria estadocêntrica, segundo Secchi, 2010.

emissão sobre ações e projetos individuais, essa plataforma alinha políticas intersetoriais, bem como reúne atividades públicas e privadas para o desenvolvimento rural de baixas emissões; c) abordagem em rede para governança em múltiplas escalas.

Vale destacar o arranjo político deste grupo de interesse,

[...] que incentiva o aprendizado, fornece treinamento e aumenta a colaboração em toda a sua rede de estados membros e províncias; a rede mais ampla de instituições internacionais, governos, atores da sociedade civil, entidades do setor privado e comunidades que cooperam em várias atividades e iniciativas relacionadas ao desenvolvimento de baixas emissões; e a rede de funcionários públicos e seus parceiros da sociedade civil que operam dentro dos estados membros, províncias individuais e que fornecem grande parte da base para abordagens jurisdicionais bem-sucedidas para o desenvolvimento de REDD + e baixas emissões (GCF, 2018, não p. tradução nossa).

E ainda,

Em suma, a Força-Tarefa do GCF fornece uma plataforma para avançar a inovação e liderança de políticas subnacionais, envolvimento e colaboração contínuos com partes interessadas do setor público, privado em vários níveis e caminhos para abordagens nacionais e internacionais eficazes para o desenvolvimento de REDD + e baixas emissões. Desde a sua criação, tem procurado aproveitar e apoiar a liderança política de Governadores empenhados na luta contra as alterações climáticas e a deflorestação, ao mesmo tempo em que capacita os funcionários públicos e parceiros da sociedade civil que trabalham em jurisdições membros que são tão importantes no esforço diário para construir e manter programas jurisdicionais bem sucedidos. Em seus esforços para fortalecer e apoiar as redes múltiplas e sobrepostas de atores envolvidos na construção de programas estaduais e provinciais robustos para o desenvolvimento de baixas emissões e na canalização de apoio financeiro para essas atividades, a Força-Tarefa do GCF desempenha um papel crítico no esforço mais amplo e contínuo proteger florestas, reduzir as emissões e melhorar os meios de subsistência (GCF, 2018, não p. tradução nossa).³²

³² “[...] which encourages learning, provides training, and increases collaboration across its network of member states and provinces; the broader network of international institutions, governments, civil society actors, private sector entities, and communities that are cooperating on various activities and initiatives related to low emissions development; and the network of civil servants and their civil society partners that operate within individual member states and provinces and that provide much of the foundation for successful jurisdictional approaches to REDD+ and low emissions development” (GCF, 2018, não p.).

“In sum, the GCF Task Force provides a platform to advance subnational policy innovation and leadership, ongoing engagement and collaboration with public and private sector stakeholders at multiple levels, and pathways to effective national and international approaches to REDD+ and low emissions development. Since its inception, it has sought to harness and support the political leadership of committed Governors in the fight against climate change and deforestation while empowering the civil servants and civil society partners working in member jurisdictions who are so critical in the day-to-day effort to build and maintain successful jurisdictional programs. In its efforts to strengthen and support the multiple, overlapping networks of actors involved in building robust state and provincial programs for low emissions development and in channeling financial support to these activities, the GCF Task Force plays a critical role in the broader, ongoing effort to protect forests, reduce emission, and enhance livelihoods” (GCF, 2018, não p.).

Fazem parte do GCF regiões dos EUA, Espanha, Indonésia, África, Colômbia, Equador, Peru, México, no Brasil todos os governos estaduais da Amazônia Legal. Verifica-se também que o GCF tem como base de apoio financeiro governos e fundações internacionais, tais como o governo da Noruega (Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento- NORAD)³³, que além do Fundo Amazônia, estabeleceu um acordo de doação que financia o secretariado do GCF em vários países. Entre as fundações figuram a Rockefeller Brothers Fund, Gordon and Betty Moore Foundation, Laboratory for Energy and Environmental Policy Innovation, noutro campo tem-se os parceiros chave: University of Colorado Boulder, Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (IDESAM), Pro Natura Sur, Mecanismo de Desarrollo Alternos, Earth Innovation Institute.

Depreende-se que de todos os grupos de interesse formados em torno do tema ambiental e climático, que operam junto ao Sistema Internacional de Estados e, como *Stakeholders* no Regime Climático como NÃO PARTE conforme o Acordo de Paris, mas que tem uma importância e por isso participa e são reconhecidos junto aos processos negociadores climáticos, ressalvados os perfis e funções desempenhadas, a *Task Force*, (GCF) é o que mais se aproxima dos interesses dos países periféricos de florestas tropicais, o que pode ser visto na incorporação e na agenda permanente de encontros e debates ao longo do seu processo de criação – desses, além das regiões historicamente partícipes dos processos de empoderamento subnacional como as regiões da Catalunha e mais contemporaneamente a Califórnia, participam como membros todos os governos estaduais da região amazônica brasileira, além das suas partes adjacentes como Peru, Colômbia e Equador, bem como países da África e Sudeste asiático que detém parte significativa de florestas tropicais.

Percebe-se que muitos grupos de interesses de governos subnacionais, dos mais diversos matizes, desenvolvem atividades no Regime Climático, participando ativamente nas Conferências das Partes. Verifica-se, *a priori*, a participação política sem a necessidade

³³ The Agency is a directorate under the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. In matters regarding Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI), Norad reports to the Norwegian Ministry of Climate and Environment. Norad's functions are laid down in the agency's terms of references and annual letters of allocation issued by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Climate and Environment.

A Agência é uma diretoria do Ministério de Relações Exteriores da Noruega. Em questões relacionadas à Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega (NICFI), a Norad reporta-se ao Ministério Norueguês do Clima e Meio Ambiente. As funções da Norad estão estabelecidas nos termos de referência da agência e cartas de alocação anuais emitidas pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério do Clima e Meio Ambiente (tradução nossa).

autorizativa do regramento internacional que privilegia os Estados-Nação. No entanto, a partir do Acordo de Paris ficou estabelecido que esses entes subnacionais são atores importantes que figuram como NÃO PARTES para o melhor alcance das decisões tomadas ao longo das CoPs, e dessa forma maior possibilidade de uma resposta mais efetiva do Regime Climático.

Ao desempenhar o exercício dessa participação, esses governos subnacionais podem vocalizar seus interesses oferecendo estratégias diversas, bem como tecnologia e aportes de recursos, como podem ser verificados em suas agendas e fundos de recursos de respostas às mudanças climáticas, conforme seus arranjos políticos de representação tais como o ICLEI, nrg4SD, R20, Under 2 Coalition, C40, CDP e o GCF. No conjunto desses grupos políticos subnacionais, os estados da Amazônia participam de quase todos os grupos, tendo uma presença majoritária, ou seja, todos os governos estaduais da Amazônia Legal no GCF que é a *Task Force* dos governos que detém florestas tropicais, só não estão presentes no grupo de interesses C40 que representa as cidades, neste caso nem suas capitais.

Abaixo o quadro que sintetiza alguns grupos de interesses, seus membros, objetivos e compromissos voluntários como atores NÃO PARTES do Regime Climático/ONU:

QUADRO 5 - PANORAMA DOS GRUPOS DE INTERESSES QUE ORGANIZAM GOVERNOS SUBNACIONAIS JUNTO ÀS COPS/ONU

GRUPOS DE INTERESSES	MEMBROS PARCEIROS	OBJETIVOS	COMPROMISSOS VOLUNTÁRIOS DE MITIGAÇÃO CLIMÁTICA
International Council for Local Environmental Initiatives: Local Governments for Sustainability- (ICLEI)	1500 cidades, vilas e regiões em 124 países. Membros no Brasil o estado do Amazonas e a cidade de Rio Branco/Ac.	Construir um movimento mundial de governos locais para alcançar melhorias tangíveis na sustentabilidade global	Capacitação para mercado solar; advocacy entre regiões, plataforma de aprendizagem para adaptação às mudanças climáticas e biodiversidade.
Network of Regional Governments for Sustainable Development- (nrg4SD)	50 membros em 30 países, no Brasil fazem parte governos de Goiás, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, dos quais fazem parte os governos do Acre, Amazonas e Pará.	Promover a participação dos governos subnacionais nos fóruns socioambientais da ONU.	Capacitação de atores subnacionais e campanhas visando a adaptação e mitigação do clima, além de outras do desenvolvimento sustentável. Projeto Regions adapt; plataforma de aprendizagem para biodiversidade e agenda

			2030.
Regions of Climate Action- (R20)	50 governos subnacionais em todos os continentes, empresas, instituições financeiras, ONGs, comunidades epistêmicas, agências e programas da ONU. No Brasil, fazem parte os governos do Rio de Janeiro, São Paulo; e os governos do Acre, Pará e Mato grosso.	Apoiar governos subnacionais, desenvolvendo e financiando projetos de baixo carbono e infraestruturas resilientes ao clima, como energia renovável, iluminação eficiente de energia e otimização de resíduos.	Padaria solar, usina fotovoltaica, gerenciamento de resíduos, projeto cidades verdes, fundo para mulheres na economia verde, programa cidades fiéis.
Under 2 Coalition	220 governos, em cinco continentes em 43 países. Desta organização fazem parte Acre, Amazonas, Mato grosso, Rondônia e Tocantins.	Busca o desenvolvimento de planos ambiciosos de redução de emissões no médio e longo prazo tendo em vista o Acordo de Paris.	Fundo futuro, capacitação para MRV e divulgação das emissões, apoio às políticas climáticas regionais, veículo zero emissão (elétrico).
Climate Leadership Group- (C 40)	96 cidades ao redor do mundo, no Brasil os governos municipais das cidades de Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba.	Mitigação das mudanças climáticas a partir das cidades.	Capacitação, articulação em redes para formação de políticas municipais sustentáveis. - Economia verde; - Plataforma de soluções; -Diplomacia etc.
Carbon Disclosure Project- (CDP)	Cidades, empresas e regiões em 50 países.	A plataforma do CDP ajuda a captar e divulgar dados vitais sobre mudança climática, desmatamento e segurança hídrica.	Oferece suporte, consultoria e análise de dados de classe mundial para informar estratégias, melhorar a colaboração e incentivar a transparência sobre desempenho ambiental dos participantes da rede CDP.
Governors' Climate and Forests Task Force- (GCF)	38 governos subnacionais distribuídos no Brasil (Amazônia Legal), Colômbia, Equador, Indonésia, Costa do Marfim, México, Nigéria, Peru, Espanha e EUA.	Busca promover a pesquisa, tecnologia e financiamento tendo em vista à mitigação das mudanças climáticas, tem como foco a captação de REDD+ para mitigação climática em países	Capacitação, promoção de eventos e campanhas para mitigar o desmatamento.

		tropicais.	
--	--	------------	--

FONTE: O autor (2018).

Todas as ações que estão sendo realizadas pelos governos subnacionais, e demais *stakeholders* (empresas, investidores, organizações da sociedade civil) estão registradas no portal *Global Climate Action*, que é uma plataforma *on line*, onde atores NÃO PARTES podem demonstrar seus compromissos voluntários, e o que estão fazendo para combater as mudanças climáticas. A *UN Climate Change* reconhece a importância destes atores NÃO PARTES e destaca, “ao mostrar sua ambição e compromissos, os stakeholders não-partes deram impulso às negociações que produziram o Acordo de Paris sobre Mudança Climática em dezembro de 2015” (UNFCCC, 2018, não p. tradução nossa)³⁴, e ainda nas Conferências de Marrakesh (2016) e Bonn (2017) foi reconhecido que o sucesso do enfrentamento das mudanças climáticas dependerá também das ambições dos atores NÃO PARTES. Na plataforma *Global Climate Action* (NAZCA), desde 2010 a 2018, foram registradas, 9.378 cidades; 126 regiões; 2.431 empresas; 363 investidores; 98 organizações da sociedade civil e 83 iniciativas de cooperação. Os atores Não Partes direcionam suas ações sobre os seguintes temas, tais como: uso da terra; ações em zonas oceânicas e costeiras; água; assentamentos humanos; energia e indústria, somando-se um total de 19.947 ações (UNFCCC, 2018).

Dessa forma, ao se fazer o exercício de levantamento e análise sobre os arranjos políticos dos governos subnacionais e seus papéis na arena internacional, percebe-se que há uma permanência histórica desses atores no debate de grandes temas, canalizados para o desenvolvimento regional conforme os pressupostos da paradiplomacia (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 2004; RODRIGUES, 2011; SOLDATOS, 1990). Hoje, esses atores de forma coletiva e em grupos de interesse o fazem através de temas que envolvem o meio ambiente, cujo desafio é de equacionamento das dimensões economia capitalista e ambiente natural. Assim, esses atores buscam oportunidades junto ao Regime Climático.

Observamos a participação dos governos estaduais da Amazônia brasileira, focando o desempenho dos governos do Acre, Amazonas e Pará, como atores NÃO PARTES no

³⁴ “by displaying their ambition and commitments “non-Party stakeholders lent momentum to the negotiations that produced the Paris Climate Change Agreement in December 2015” (UNFCCC, 2018, não p.).

Regime Climático, na recepção e a internalização da agenda climática em suas regionalidades que pode ser observado na implementação dos fóruns estaduais de mudança climática, nas leis e programas que visem à mitigação das consequências produzidas pelo aquecimento global. Da mesma forma, analisar e compreender as atividades econômicas da região e suas relações com os desafios do desenvolvimento, uma vez que conservar o meio ambiente e mitigar as mudanças climáticas no que diz respeito ao padrão histórico da região amazônica, parece não convergir para o desenvolvimento em perspectiva sustentável, e assim contribuir para a estabilidade do sistema climático, já demonstrado em estudos sobre o Antropoceno e o Capitaloceno, conforme Crutzen e Stoemer, (2000); Moore (2016).

Dessa forma, verifica-se que no ambiente doméstico, o marco de recepção e internalização do Regime Climático pode ser observado com a criação do Fórum Brasileiro de Mudança Climática, com grande poder de mobilização, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que lhe garantiu efetividade. Essa efetividade está relacionada com uma série de reuniões com setores da sociedade civil, governos e mercado, as chamadas rodadas de interlocução. Assim, surgiram a política e o plano brasileiro de mudanças climáticas (BRASIL, 2008; FBMC, 2017).

O Fórum, a Política e o Plano Climático brasileiro serviram como principal fundamento para a construção dos fóruns estaduais e as políticas e planos dos governos subnacionais (estados e municípios) em todo território nacional. Na Amazônia brasileira esses arranjos institucionais estão presentes em maior ou menor grau, em todos os estados amazônicos, sejam os fóruns de mudanças climáticas, sejam leis estaduais, programas e fundos de recursos. Assim, pode ser verificado algum tipo institucional, com fóruns e leis estaduais climáticas nos estados do Amazonas, Pará, Tocantins Mato Grosso; fóruns em Rondônia e Maranhão; lei estadual no Acre, que ainda conta com o Programa de Recuperação de Áreas Alteradas para inclusão sócio-produtiva em áreas desmatadas, o Programa do Ativo Ambiental Florestal que estabelece a regularização do passivo ambiental, a certificação de unidades produtivas sustentáveis e o pagamento por serviços ambientais. No Amapá, a política climática ainda se mostra incipiente com apenas iniciativas de projeto de lei. No estado do Amazonas, além da política, também foi criado o fundo estadual de investimento e captação de recursos, além de um programa de transferência de renda, o Bolsa Floresta (IPEA, 2011; SIQUEIRA, 2012).

Destarte, na localização das questões climáticas na Amazônia, toma importância o Fórum de Governadores da Amazônia Legal, que junto com outros parceiros criaram a Força

Tarefa para o clima (GCF), também manteve, a partir de 2008, uma série de encontros que já duram uma década, em número de 17 edições. Em seu primeiro documento, a Carta do Pará, na presença do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, os governos estaduais enfatizaram seu compromisso como o desenvolvimento sustentável, e ao mesmo tempo a reabilitação da SUDAM como incentivadora das ações de desenvolvimento da região. Nesse grupo de interesse regional, verificou-se a busca de certo protagonismo quanto à implementação de políticas para clima, uma vez que é perceptível a demanda por cooperação nos planos estabelecidos pelo governo central, como o Plano Amazônia Sustentável.

Assim, podemos verificar a busca por uma relação mais cooperativa,

- Alinhamento estratégico, a partir do Plano Amazônia Sustentável (PAS), dos mecanismos de financiamento do conjunto de atividades sustentáveis que entendemos como a Economia da Conservação, aperfeiçoando o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Orçamento Geral da União (OGU) e outros mecanismo de financiamento, que precisam ser criados para remunerar os serviços ambientais.
- Determinação para que os mecanismos de ordenamento territorial, zoneamento econômico ecológico (ZEE) e a regularização fundiária sejam estabelecidos em caráter de urgência, pactuada com os estados amazônicos (CARTA DO PARÁ, 2008, não p.).

No desenrolar dos encontros do Fórum de Governadores da Amazônia Legal pode-se verificar uma demanda crescente por mais autonomia na produção de políticas para região, bem como de financiamento por parte da União, uma vez que a política tributária tem penalizado a região. Uma das demandas é a criação do Fundo de Participação dos Estados Verdes (FPE) e do ICMS através de Proposta de Emenda Constitucional (PEC- 315/2008) que permita a cobrança sobre geração, transmissão e distribuição de energia, bem como no consumo final como uma forma de compensação para esses estados, tendo em vista a proteção ambiental, mas com poucos recursos na divisão do Orçamento da União, demandas permanentes nos documentos produzidos pelo Fórum (CARTA DE MATO GROSSO, 2008).

Um das questões pautadas pelo Fórum foi a medida provisória 458/2009, que tratava da regularização fundiária na Amazônia permitindo a venda de terra para empresa estrangeira e perdão dos crimes ambientais perpetrado pelo latifúndio, duramente criticada pelos movimentos de reforma agrária e ONGs, mas que o conjunto do Fórum avaliou como avanço na política de regularização fundiária, o que fica demonstrado que a agenda do Fórum nem sempre converge para a dimensão da sustentabilidade (CARTA DE RORAIMA, 2009).

Diferentemente da pauta fundiária, no encontro de Macapá (2009), surge a preocupação com a participação dos estados amazônicos na CoP-15, em Copenhague, focado principalmente na perspectiva de incluir o financiamento para mitigação em florestas tropicais a partir do mecanismo de REDD+,

Empreender, sob a liderança do Presidente Lula, esforços para inclusão do REDD na 15ª Conferência do Clima (COP-15) da ONU, contemplando as florestas tropicais com mecanismos de mercado compensatórios e não compensatórios por desmatamento evitado, em especial como parcela das obrigações adicionais dos países ricos, reafirmando a posição brasileira em Copenhague, nos termos do Relatório da Força Tarefa. Tais recursos são cruciais para o financiamento de investimentos em infraestrutura, ciência e tecnologia, capacitação e apoio à produção, necessários à transição do atual modelo econômico para uma socioeconomia sustentável, de baixo carbono e alto conteúdo tecnológico.

E ainda,

Aprovar a adição ao texto do Relatório da Força Tarefa, nos seguintes termos: “Como condição para inclusão do REDD como mecanismo compensatório, os países do Anexo I deveriam: 1. Assumir compromissos, de natureza obrigatória e em volumes financeiros significativos, para apoiar ações de mitigação de emissões dos países não-Anexo I; 2. Assumir compromissos, de natureza obrigatória, na forma de metas mínimas para a redução das suas emissões domésticas, respeitando as diferenças entre os países”. Anexo I (CARTA DE MACAPÁ, 2009, não p.).

A Carta de Cuiabá (2015) é contundente sobre as demandas de financiamento para mitigação das emissões na Amazônia e chama a atenção do Governo Federal para o reconhecimento de esforços dos governos subnacionais amazônicos, não só na compensação via mecanismo de REDD+, mas no apoio por parte da União na captação externa de recursos por esses governos, e ainda destacando seu estatuto e envergadura dos potenciais amazônicos, para que a instituição gestora do Fundo Amazônia, o BNDES, use o termo Amazônia Legal e não bioma amazônico, uma vez que o fundo se justifica pela redução do desmatamento na Amazônia Legal e não no bioma amazônico.

Os padrões de demanda e perspectivas de cooperação dos governos subnacionais amazônicos a partir do Fórum de Governadores se repetem ao longo dos encontros, e são sintetizados nas Cartas que levam o nome dos lugares onde se realizam. Ao longo dos governos Lula e Dilma tem-se um padrão mais político, fundado no diálogo, no entanto, a partir de 2015, no desdobramento da crise política no Brasil, nos estertores do governo Dilma, esses atores subnacionais serão mais exigentes, tanto na demanda por estruturas de suporte ao desenvolvimento, quanto na busca por mais autonomia na produção de políticas públicas. Se as crises podem denotar ociosos de governos, também são oportunidades de inclusão de pautas dos atores interessados na agenda pública do Estado. Assim, se antes a estratégia dos atores subnacionais estava voltada para o discurso do desafio do desenvolvimento sustentável, viu-se em seguida a ampliação da demanda para políticas tradicionais de saúde, educação e segurança, agora em tom de denúncia e constrangimento e não mais de parceria, obedecendo às forças do contexto político daquele momento (CARTA DE MANAUS, 2015).

No contexto dos acontecimentos domésticos, que envolvem os governos amazônicos, verifica-se um ponto de inflexão na agenda climática internacional que constitui o Acordo de Paris na CoP-21, concomitante a esse evento, os atores subnacionais chamam atenção que as políticas de mitigação na Amazônia, que reduziram o desmatamento, são de comando e controle, o que não garante a permanência da redução do desmatamento, portanto insuficientes. E mais além, a garantia, de acordo com os princípios da sustentabilidade, antes de tudo, de vida digna aos amazônidas.

Afirma-se que,

Entende-se que essa agenda envolve diversas iniciativas e estratégias, passando pelo fortalecimento e consolidação de mecanismos de REDD+, pela criação de fundos privados e públicos para desenvolver e gerar novos negócios na região e também pela atração de novos investimentos e incremento das relações comerciais com a Amazônia, quer nas cadeias produtivas convencionais, quer nas oportunidades inovadoras (CARTA DE BELÉM, 2015, não p.).

Os encontros seguintes que se realizaram no ano de 2017, ao todo, quatro encontros reconheceram os esforços do Governo Federal quanto ao desenvolvimento da Amazônia, no entanto, optaram por criar uma instituição que lhes dessem mais autonomia e poder de barganha, já que diferente do Fórum tratava-se de um arranjo institucionalizado por leis estaduais. Criou-se, então, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da

Amazônia Legal, na perspectiva de se vislumbrar outro modelo de desenvolvimento (CARTA DE MACAPÁ, 2017).

Quanto ao processo de participação e protagonismo internacional, o Fórum de Governadores programou o “*Amazon Day*”, espaço de discussão e articulação em defesa do desenvolvimento sustentável da floresta amazônica brasileira, da biodiversidade, do fortalecimento das estratégias subnacionais dos estados amazônicos, em busca de parceiros e recursos da cooperação internacional e empresas tendo em vista à mitigação de emissões e a sustentabilidade amazônica (CARTA DE CUIABÁ, 2017).

Destarte,

Os Governadores da Amazônia, aproveitando a realização do Amazon-Bonn, no dia 14 de novembro de 2017, no Museu de Arte de Bonn, na Alemanha, durante a COP-23, momento em que os governos estarão ali reunidos para reafirmar os compromissos assumidos há dois anos no Acordo de Paris, convergem para a oportunidade de externarem à comunidade internacional a unicidade, junto com o governo federal, de seus esforços no combate ao desmatamento, no enfrentamento das mudanças do clima e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Reiterando a importância da cooperação internacional neste contexto, destacam que o financiamento do desenvolvimento sustentável, associando a transição para uma economia de baixo carbono com a inclusão social, deve contemplar iniciativas permanentes e em escala, com uma efetiva participação de agências do setor público, de setores privados e de agências internacionais e multilaterais.

Destacam também que investimentos em cadeias produtivas da Amazônia devem também integrar essa agenda de cooperação, envolvendo parcerias que agreguem entes públicos, setores da iniciativa privada e comunidades locais (CARTA DO RIO BRANCO, 2017, não p.).

Sobre as iniciativas dos governos estaduais da Amazônia podemos verificar, em síntese, no quadro abaixo, os fóruns, leis e programas que deram corpo às políticas de mitigação aos efeitos negativos das mudanças climáticas:

QUADRO 6- INICIATIVAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS DA AMAZÔNIA LEGAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

ESTADOS	INICIATIVAS	LEI/DECRETO DE CRIAÇÃO
---------	-------------	------------------------

Acre	Programas de Recuperação de Áreas Alteradas; Programa do Ativo Ambiental Florestal; Criação do Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais - SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais - ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecosistêmicos do Estado do Acre	- Lei 2.308/2010
Amapá	- Projeto de Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amapá.	Minuta para discussão
Amazonas	-Fórum Amazonense sobre Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Serviços Ambientais, e Energia do Amazonas; -Fundo Estadual sobre Mudanças Climáticas; - Bolsa Floresta; - Centro Estadual de Mudanças Climáticas (Ceclima).	- Decreto 26.581/2007; - Lei 3.135/2007 - Lei Estadual 3.135/ 2007
Mato Grosso	Fórum de Mudanças Climáticas; Institui a política e o fundo estadual de Mudanças Climáticas.	- Lei nº 9.111/2009; - Lei complementar nº 582/2017
Maranhão	Fórum de Mudanças Climáticas	- Lei nº 10.161/2014.
Pará	-Fórum Paraense sobre Mudanças Climáticas; -Programa um bilhão de Árvores; -Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD-PA).	- Decreto-1900/2009; - Decreto nº 1.697/ 2009
Roraima	Não há informação disponível.	-
Tocantins	Fórum Estadual de Mudanças Climáticas Globais e Biodiversidade; Instituição da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins; -Política Municipal sobre mudança do clima institucionalizada em Palmas.	-Decreto estadual 3.007/2007 - Lei 1.917/2008
Rondônia	Fórum de Mudanças Climáticas	Lei n. 4.437, de 17 de dezembro de 2018.

FONTE: O autor (2018).

Ao longo do período de implementação da agenda do clima, o Brasil pertencente ao grupo Não Anexo da Convenção do Clima, sem a responsabilidade até o primeiro período de compromissos para o clima que findou em 2012, colocou-se de maneira voluntária para

assunção de metas de mitigação, comunicando esse compromisso na CoP de Copenhague, e posteriormente dentro de outra perspectiva negociada no Acordo de Paris. Nesse processo de diálogos e compromissos determinados, o Brasil figurou como um dos grandes poluidores globais, isso porque sua contribuição às mudanças climáticas está centrada no desmatamento, na queima da floresta e na mudança no uso do solo na Amazônia Legal. Ao trazer para dentro do ambiente doméstico as decisões das Conferências Climáticas, o país se mostra um ator importante no processo decisório, não somente pela capacidade política de recepção dos protocolos climáticos internacionais, mas por construir um *frontstage* que, *a priori*, o torna um *player* importante na arena internacional do clima.

O desafio posto em manter essa imagem, se constitui na efetiva mitigação das consequências negativas das mudanças climáticas no ambiente amazônico, que historicamente tem sua base de desenvolvimento realizada primeiramente na exportação de matéria prima e ao longo da formação do Estado Moderno com as ervas do sertão, depois na produção de borracha; e na segunda metade do século XX outros padrões de produção com grandes projetos de energia, mineração, extração de madeira, pecuária extensiva e o desenvolvimento e intensificação do agronegócio. Então, como promover políticas públicas efetivas para o enfrentamento do aquecimento global em bases produtivas predatórias? Eis o cerne dessa tese, que busca responder a essa questão a partir da compreensão da participação dos governos subnacionais amazônicos no Regime Climático.

4.2 O DILEMA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS DA AMAZÔNIA: DESENVOLVER E PRESERVAR

A produção legislativa sobre as mudanças climáticas na Amazônia Brasileira se mostra até então robusta. Os estados do Acre, Amazonas e Pará, unidades de análise desse estudo são destaques quanto à existência dessas institucionalidades para mitigação dos efeitos negativos das mudanças climáticas. No entanto, mesmo com todo esse regramento que perfaz as primeiras décadas do século XXI, o desmatamento constitui uma constante. Ao longo de quatrocentos anos de conquista e ocupação do capital na Amazônia, ou seja, de 1500 a 1970, 2% da floresta foi destruída; de 1970 a 2000, num rápido lapso de 30 anos, foi devastado 14% do território da Amazônia, “trata-se de um desastre sem precedentes contra o maior

patrimônio natural do planeta Terra, contra a economia e a sobrevivência dos habitantes naturais – caboclos, ribeirinhos, índios e outros”. (LOUREIRO, 2002, p. 113).

Na busca do rastreamento do processo Amazônico do período verifica-se que o Brasil passou por um grande processo de transformação política (1964-1985), com a substituição de um governo democrático por uma ditadura levada a cabo por um golpe de Estado – esse destaque é importante porque o *modus operandi* foi uma reação do grande capital às políticas de cunho nacionalista, interpretado como o chutar da escada para que esse emergente com seu potencial megadiverso não viesse a ser mais um concorrente no seletivo clube das potências econômicas ocidentais. Ao mesmo tempo, estabelece-se na região Amazônica a era dos grandes projetos de ocupação e conseqüentemente extensão do capital, principalmente com a construção de duas hidrelétricas (Tucuruí e Belo Monte) e a flexibilização dos processos de exploração mineral. Se Loureiro chama a atenção para o aumento da destruição a partir de 1970, é nessa data que se dá os primeiros passos para a construção da segunda maior hidroelétrica do país, a de Tucuruí no estado do Pará. Sabe-se que essas obras, além de profunda desagregação social, impactaram todo ecossistema ambiental, com expulsão das populações tradicionais e indígenas, bem como a criação de imenso lagos. Esse tem sido o padrão de desenvolvimento até então na Amazônia, vide outros projetos semelhantes como a Usina hidrelétrica de Belo Monte, também no estado do Pará, além de projetos de infraestrutura que junto com os demais representam os vetores causadores do desmatamento, degradação ambiental e pobreza. Essa é a dinâmica do desenvolvimento da região Amazônica quando analisado os mecanismos de suporte para produção de matéria-prima. Padrão de Periferia na escala de Immanuel Wallerstein (2001), subdesenvolvida em Gunnar Myrdall (1968) e, subalternizada nos processos de acumulação do capital em Giovanni Arrighi (1996).

Diante dessa lógica de manutenção desse padrão de desenvolvimento e ao mesmo tempo a busca por preservação ambiental é que se pode compreender o comportamento de cada governo subnacional, tratando cada perfil e verificando a incidência do capital no corpo do território amazônico e nas regionalidades das unidades de análise. Vê-se no quadro abaixo como os dados estão dispostos sobre cada unidade subnacional em termos socioambientais:

QUADRO 7- PERFIL DAS UNIDADES DE ANÁLISE: INDICADORES SÓCIOAMBIENTAIS

ESTADOS	ÁREA	POPULAÇÃO	PIB/ em Bilhões R\$	PIB/PERCAPTA R\$	ÁREA FLORESTAL/ em Km ²	CARBONO FLORESTAL/ MMtC Milhões de toneladas métricas
Acre	164,221km ²	816.68 7	13.622 26 ^a posição	16 953,46 18 ^o posição	148,125	1.852
Amazonas	1.56 Mkm ²	4.001.667 M hab	86,560 15 ^a posição	21 978,95 12 ^o posição	1.45 M km ²	18,476
Pará	1.25 Mkm ²	8.272.724 M hab	130,883 11 ^a posição	16 009,98 22 ^a posição	861,816 km ²	10,467

FONTE: O autor, 2018.

Como se pode observar o perfil das unidades em análise, os dados gerais são resultados dos processos de desenvolvimento estabelecidos na região e conseqüentemente das estratégias dos governos incumbentes. Assim, é dentro desse padrão estabelecido que se pode não só compreender, mas analisar as políticas climáticas levado a cabo pelos governos subnacionais da região.

Em análise, o estado do Acre, de acordo com a base de dados dos governadores para o clima – *Task Force* e outros institutos de análise socioeconômicos como IBGE, FAPESPA e informações fornecidas pelos governos partes deste arranjo político – conserva um potencial florestal, climático e de biodiversidade, onde 87% de sua vegetação original está preservada, e assim disposta: 47% são áreas protegidas, 14% terras indígenas e 33% de unidades de conservação. Destaca-se como estratégia de governo, para o desenvolvimento sustentável, a política de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), que constitui o cerne do arcabouço jurídico ambiental, de acordo com a Lei 2.308/2010 que criou o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), projetado para promoção de iniciativas público-privadas a partir de serviços ecossistêmicos para busca de sustentabilidade ambiental. Também se verifica outras iniciativas tendo em vista à economia verde, e assim, no processo de construção de políticas para o desenvolvimento sustentável, destarte que,

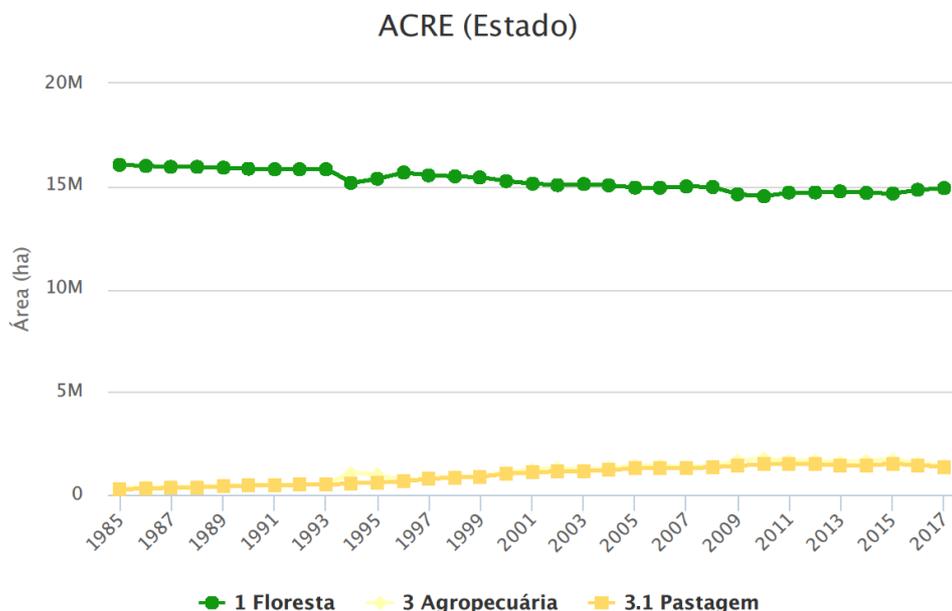
O governo estadual do Acre escolheu um modelo de desenvolvimento diferente, explorando sabiamente os recursos naturais, conscientes da necessidade de preservar esse valioso capital natural. Nos últimos quinze anos, o governo estadual vem inovando com um modelo de economia verde, reduzindo o desmatamento, aumentando seu PIB e revolucionando a inclusão sócio-produtiva. A partir do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre (ZEE), a Política de Valorização de Ativos Florestais e Ambientais foi passada para a lei estadual (Lei 2.024 / 2008), com o objetivo principal de assegurar o uso sustentável e a gestão adequada do território com o social e inclusão econômica. Essa política contribuiu para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e a consequente redução das emissões de gases de efeito estufa (GCF, 2018, não p.).

Outra dimensão importante, à maneira do PPCDAm e pela influência do Governo Federal, foi implementado o Plano de Prevenção e Controle de Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (PPCDQ), no mesmo nível de importância do REDD, com diretrizes, objetivos e ações, para planejamento, controle e vigilância com horizonte de tempo até 2030, destinado à mitigação das mudanças climáticas. Mas, mesmo com todas essas salvaguardas ambientais, os *drivers* do desmatamento estão presentes e, fazem parte do *status quo*, da lógica de desenvolvimento tradicional, como as obras de infraestrutura; ocupação histórica da pecuária extensiva e seus incentivos governamentais, que são o motor central do desmatamento; a especulação de terras; latifúndios, e hoje em dia também os pequenos agricultores produzem o desmatamento; a pavimentação das BR-317 e 364 que dão acesso aos portos do pacífico, todos são fatores que desafiam os mecanismos de preservação ambiental e podem bloquear a busca de proteção ambiental e a sustentabilidade (GCF, 2018).

Apesar dos esforços governamentais do estado do Acre, perceptíveis a partir de seus arranjos legais, tendo em vista a proteção ambiental, seus programas e outros mecanismos de combate ao desmatamento, faz parte de uma estratégia que *a priori* está sob a governabilidade da União, como a proteção das terras indígenas, a formação de unidades de conservação e áreas protegidas, além disso, salvo o regramento do Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), tem seu desenho e funcionamento fundado no programa de combate ao desmatamento coordenado pelo poder executivo federal. Destarte, é uma explicação plausível para a saída do Acre para além das fronteiras nacionais e fazer parte de diversos grupos de interesse de governos subnacionais, seja as amarras e a onipresença histórica da União na Amazônia, que acaba por cercear a ação de todos os governos subnacionais ao impor um determinado desenvolvimento, que pouco ou nenhum benefício traz aos governos subnacionais e a multiplicidade de atores dessa região.

Abaixo o gráfico do conjunto que mais repercute para o desmatamento no Acre – dimensão Florestal, Agropecuária e Pastagem:

Gráfico 6 – Desmatamento x repercussão de atividades econômicas



FONTE: Projeto Mapbiomas (2018).

Outra unidade subnacional importante, o estado do Amazonas, territorialmente o maior estado do Brasil, tal qual a região amazônica, megadiverso, pois além das florestas tropicais encontram-se formações de outros ecossistemas. Nesse bioma, podem ser encontrados vastos estoques de madeira comercial e produtos florestais não madeireiros que dão suporte às comunidades locais. Assim, como toda a Amazônia constitui-se um grande reservatório e sumidouro de carbono, portanto, ações que desestabilizem esse território terão grandes repercussões principalmente climáticas, tamanho seu potencial ambiental.

A estratégia de preservação ambiental desse território está dentro da perspectiva do desenho de proteção do Governo Federal. As áreas protegidas correspondem em âmbito estadual a 42 unidades de Conservação (12,05%); 32 unidades municipais (1,19%); 42 unidades federais (19,97%) e terras indígenas que correspondem a 27,7% do território, assim,

mais da metade do estado do Amazonas corresponde a áreas de proteção ambiental, áreas protegidas pelo Sistema Nacional de Unidade Conservação (SNUC).

É importante notar que todo arcabouço jurídico que trata da política ambiental e climática, como os fóruns, leis estaduais e programas de preservação ambiental como o Programa Bolsa Floresta, Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento do Estado (PPCD-AM), estão dentro da estratégia do governo brasileiro para enfrentamento dos efeitos negativos das mudanças climáticas. No entanto, para além desse espelhamento na política e do plano de mudança climática, o governo do Amazonas inovou na perspectiva econômica, para além dessas instituições, com a criação de uma instituição específica público-privada sobre o tema, a Fundação Amazonas Sustentável³⁵, através de leis complementares que preenchem lacunas quanto ao financiamento da preservação ambiental e dessa forma mitigam as mudanças climáticas. Percebeu-se que mesmo com toda a legislação e experiência acumulada na gestão de projetos de redução de emissões, ainda há lacunas para o adequado estabelecimento de mercado de carbono (GCF, 2018).

Assim depreende-se:

Já prevendo a estruturação de projetos de redução de emissões por desmatamento e a venda de ativos de carbono, um programa de pagamentos por serviços ambientais foi previsto por essas Leis, o Programa Bolsa Floresta. Além de aprovar sua Lei de Serviços Ambientais (Lei Estadual nº 4.266 de 2015), o Estado do Amazonas possui posição privilegiada em relação à maioria dos demais Estados brasileiros para a efetivação de mecanismos que permitam a participação em possíveis mercados de reduções de emissões, e proteger e conservar os ambientes naturais do Estado do Amazonas, como descrito no Art. 4º dos objetivos da Política de Serviços Ambientais do Estado do Amazonas (GCF, 2018, não p.).

E ainda,

[...] muitas destas lacunas são parcialmente preenchidas pela Lei de Serviços Ambientais (Lei nº 4.266 de 2015). Para o preenchimento destas lacunas, o Governo do Estado do Amazonas está empenhado na construção de instrumentos legais que

³⁵ A Fundação Amazonas Sustentável (FAS) é uma organização brasileira não governamental, sem fins lucrativos, criada em 8 de fevereiro de 2008, pelo Banco Bradesco em parceria com o Governo do Estado do Amazonas. Posteriormente, passou a contar com o apoio da Coca-Cola Brasil (2009), do Fundo Amazônia (2010) e da Samsung (2010), além de outras parcerias em programas e projetos desenvolvidos.

A missão da FAS é promover o envolvimento sustentável, a conservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida das comunidades ribeirinhas do estado do Amazonas.

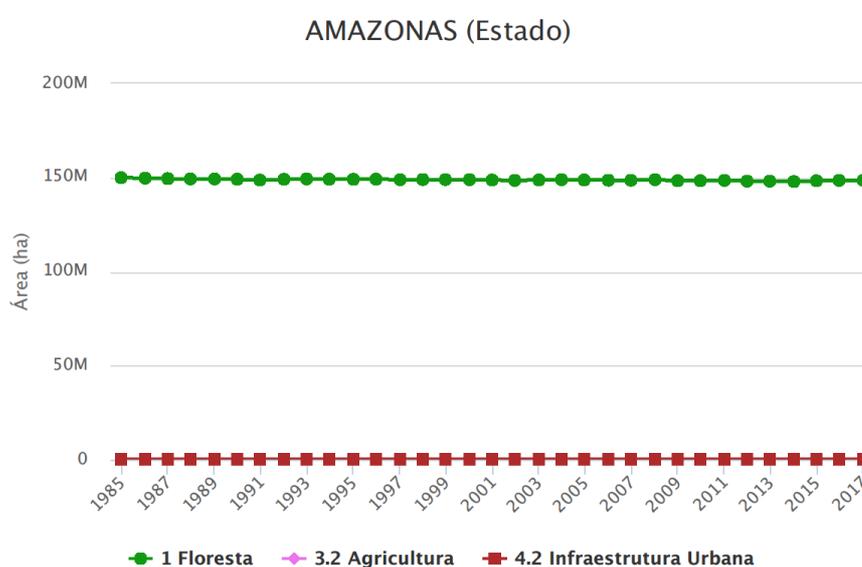
As principais iniciativas são implementadas por meio do Programa Bolsa Floresta (PBF), Programa de Educação e Saúde (PES), Programa de Soluções Inovadoras (PSI) e Programa de Gestão e Transparência (PGT). Em 2016, a FAS assistiu 9.597 famílias, beneficiando 40.230 pessoas moradoras de 16 Unidades de Conservação (UC) do Amazonas.

consolidem um pacote legislativo capaz de fornecer a segurança e integridade ambientais, sociais, econômicas e legais, conforme o Art. 6º desta lei que trata das diretrizes, neste está inserido a criação e ampliação de programas, subprogramas e projetos voltados para o incentivo à manutenção e provisão de serviços ambientais e para a Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), proteção dos recursos naturais, projetos voltados para Povos e Comunidades Tradicionais e Povos Indígenas, portanto, fica evidente a necessidade da regulamentação da Lei de Serviços Ambientais (GCF, 2018, não p.).

À maneira e de acordo com o comportamento das subunidades nacionais articuladas via grupo de interesse das mais diversas partes do mundo, o estado do Amazonas segue o algoritmo estabelecido pelo governo brasileiro, mas também este percebe a oportunidade de mercado, em montar estratégia para que no decorrer do desenvolvimento da agenda climática possa estar pronto com seus instrumentos legais garantindo segurança jurídica para o capital nesse seguimento, captar os recursos no mercado climático e, ao mesmo tempo se posicionar à frente das possíveis subunidades concorrentes do território amazônico e, até ampliar sua autonomia política frente ao poder da União e, ao fazer isso alargar a concepção de federalismo que articula as relações das regiões e cidades brasileiras. Segue-se que a base para o desenvolvimento desse cenário está na assunção dos compromissos com a Convenção do Clima, do qual o Brasil é signatário, a renovação desses compromissos com o Acordo de Paris, e por fim, com as contribuições nacionalmente determinadas (INDCs) assumidas pelo Estado brasileiro. Todo esse conjunto legal criou oportunidades para os emergentes, mas principalmente para as subunidades nacionais, que já contam com reconhecimento e chamado à contribuição pelo Acordo de Paris. Para que o estado do Amazonas obtenha sucesso com a política climática mobilizando leis e acordos internacionais terá que conter os vetores do desmatamento produzidos pela pecuária, grilagem de terras para extração ilegal de madeiras, os conflitos agrários e a migração concentrados na região metropolitana de Manaus e no sul do estado.

Algumas importantes variáveis que pressionam a floresta e produzem o desmatamento:

Gráfico 7 – Desmatamento x repercussão de atividades econômicas



FONTE: MAPBIOMAS (2018).

Por fim e para fechar a análise de contexto das subunidades da Amazônia Legal destaca-se o estado do Pará. Uma das mais importantes subunidades do Estado brasileiro, o estado do Pará é o segundo em extensão territorial, primeiro em população e em produto interno bruto da Amazônia Legal. Talvez em seu território esteja concentrado a maior atividade do capital, no que diz respeito à exploração de bens naturais, pois são evidentes as atividades de mineração, produção de energia, pecuária, indústria madeireira e agronegócio de forma intensiva. Essa concentração de atividades concorre para que esse estado esteja na dianteira quanto aos indicadores econômicos na região e bem colocado na federação quanto à produção de riqueza, o que demonstra a série histórica que aponta para o crescimento linear do PIB, no entanto, quando distribuído proporcionalmente à população, o PIB/PERCAPTA, o estado cai vertiginosamente para os últimos lugares do ranking de estados da federação; sua

receita orçamentária tem se mantido em crescimento nos últimos cinco anos e, em contraste com as despesas, verifica-se certo equilíbrio (2013-2016). A balança comercial no período de 2013-2017 no quesito exportação apresenta saldo positivo, embora com ligeira queda nos anos de 2015-2016, recuperando-se no ano de 2017, assim, a diferença entre exportação e importação fecha com um saldo de balança comercial positivo. Como a economia do Pará está intrinsecamente ligada ao potencial dos seus recursos naturais, pode ser verificado um forte rebatimento quanto às perspectivas de preservação ambiental, pois o estado também é o primeiro do *ranking* quanto ao desmatamento e à degradação florestal (FAPESPA, 2016; IBGE, 2017; INPE, 2018).

Entende-se assim que,

O Pará é o estado que talvez melhor sintetize as diversas atividades que são realizadas na Amazônia: extrativismo, extração madeireira, monocultura em grande escala, pecuária, mineração, abertura de estradas, hidrelétricas. Apesar da evolução das atividades econômicas e da infraestrutura nas áreas florestais, o Pará vem reduzindo progressivamente suas taxas de desmatamento, desde 2009 (GCF, 2018, não p.).

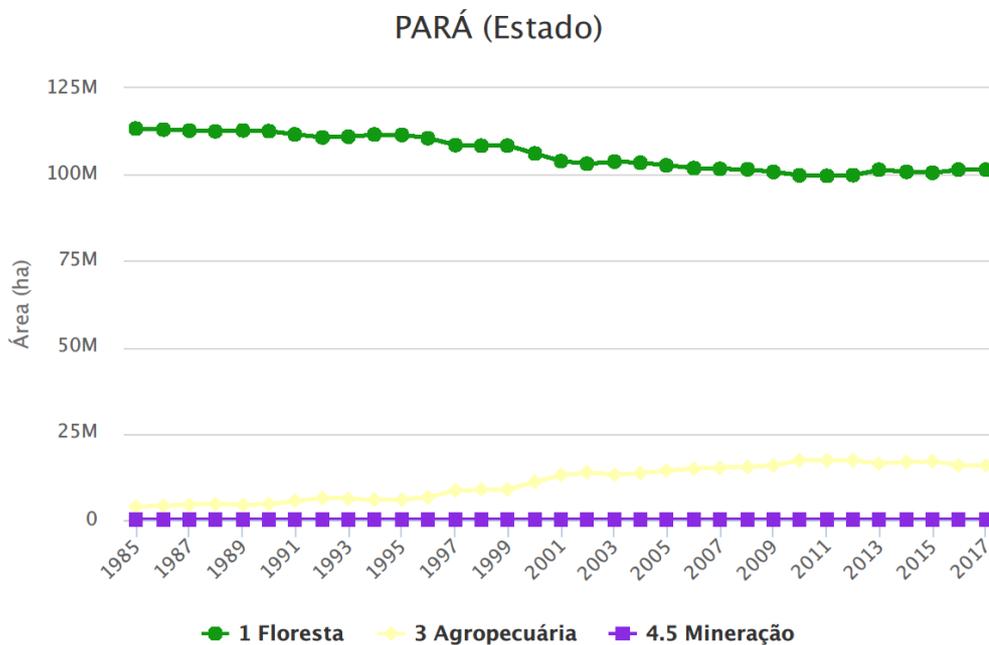
Embora o GCF aponte para uma redução do desmatamento nesse estado, o que pode ser verificado, na série histórica de 1996-20017 do PRODES, é que não se pode afirmar, com certeza, que esse resultado alcançado seja somente das políticas públicas implementadas, mas também das crises do capital e das lutas políticas domésticas, além do mais a redução é incremental se comparada com taxas de desmatamento e degradação de grande envergadura. A serviço do estado pode ser encontrado, como mecanismo de combate ao desmatamento e à degradação florestal, cujos agentes são um rol de atividades (pecuária, agricultura, indústria madeireira, mineração, infraestrutura de barragens, estradas, ferrovias, portos; grandes fazendas de gado, pequenos proprietários), o Zoneamento Ecológico Econômico, o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD)³⁶, o Programa Municípios Verdes, que diz ser um modelo econômico que busca combinar conservação e produção tendo

³⁶ O plano de prevenção, controle e alternativas ao desmatamento (PPCAD) – foi elaborado em 2009. Concentra-se em 3 grupos de ações: uso da terra e planejamento ambiental; Atividades Econômicas Sustentáveis; e monitoramento e controle. O PPCAD é executado por 23 organizações e a governança é realizada pelo Fórum de Mudanças Climáticas (representando mais de 40 organizações). A estratégia é considerada a principal política ambiental do estado, com foco na regulação da posse da terra e na criação e manutenção de um registro de terras rurais. O PPCAD foi formalizado através do PPCAD / Decreto 1697/ junho de 2009 e estabeleceu um objetivo de reduzir a taxa de desmatamento em 80% até 2020.

em vista o desenvolvimento de baixas emissões. Assim, esse conjunto, mais o Fórum de Mudanças Climáticas, forma a estratégia de mitigação “Pará Sustentável”.

Abaixo estão variáveis que repercutem para que o estado do Pará seja campeão em desmatamento e emissões de CO²eq:

Gráfico 8 - Desmatamento x repercussão de atividades econômicas



FONTE: MAPBIOMAS (2018).

Decorre que um estudo importante desenvolvido pelo governo do estado do Pará a partir da Fundação FAPESPA para análise dos estados amazônicos, o Barômetro da Sustentabilidade, ferramenta metodológica que trabalha com muitas variáveis e orbita em dois

grandes eixos: o Bem-estar Humano (BEH) e o Bem-estar Ambiental (BEA) que se subdividem em áreas temáticas, busca compreender os padrões de desenvolvimento estabelecido na região. O primeiro eixo se forma a partir da saúde, população, riqueza, conhecimento e cultura, comunidade e equidade; o segundo eixo, o meio ambiente: terra, ar, água e utilização de recursos naturais. Esses dois eixos servirão para construção de um gráfico bidimensional, que articula escalas de sustentabilidade. Ao mobilizar todas essas dimensões tratadas dentro da metodologia BS, em conexão com os objetivos do milênio, obteve-se o resultado que classifica os estados amazônicos de acordo com uma escala que vai da sustentabilidade à insustentabilidade. Assim e especificamente as unidades de análise do estudo, os estados do Acre, Amazonas e Pará de acordo com os eixos BEH e BEA figuram no nível intermediário, ou seja, entre o potencialmente insustentável e o potencialmente sustentável, numa escala de cores, que começa com o vermelho, laranja, amarelo, verde e, azul, respectivamente insustentável, potencialmente insustentável, intermediário, potencialmente sustentável, e sustentável respectivamente. O estudo indica, em conclusão, que a classificação das subunidades destacadas, Acre, Amazonas e Pará se faz extensiva para as demais subunidades que compõem a Amazônia Legal, dentro da escala de insustentável e intermediário. Uma observação importante que trata o estudo pelas características e atividades semelhantes dos estados se dá quanto à preservação da floresta, enquanto as atividades no estado do Amazonas se realizam na capital tirando a pressão sobre a floresta; no estado do Pará acontece de forma diversa, ou seja, o padrão de desenvolvimento se realiza sob as bases da extração de recursos naturais no *hinterland* do território (FAPESPA, 2016). O destaque é importante, no entanto, a explicação se mostra trivial, até porque a resposta reside na escolha de um padrão desenvolvimentista para aquele território estabelecido pelo governo autoritário daquele período (1964-1985), que foi a construção de uma Zona de Livre Comércio em regime diferenciado de tributação, sobre o qual reside todo tipo de questionamento, devido a sua discrepância com a ocupação do território amazônico (CASTRO, 2014; LOUREIRO, 2014; SIMONIAN, *et al*, 2015).

Os territórios dos governos subnacionais, em análise, seguem o padrão predatório encontrado em toda Amazônia Legal, onde as atividades que produzem a riqueza também são os vetores da destruição. Como ferramenta importante, o Barômetro da Sustentabilidade além de identificar os eixos que impactam o meio ambiente amazônico também mede a repercussão dos vetores sobre o bem-estar da população. Nesse escrutínio, suas conclusões não fogem dos padrões de análise historicamente realizados quando a unidade de análise é a Amazônia

Legal, padrões insustentáveis sobre os quais dificilmente pode-se afirmar que levará a círculos virtuosos de desenvolvimento, mesmo com o arcabouço legal de políticas ambientais. No desenrolar das políticas para a região a prioridade foi o fortalecimento de políticas que privilegiaram o grande capital. Marques (2015) apontou que este resultado deriva da simbiose entre o Estado e as corporações empresariais.

Quando o governo do Pará começa a produzir política para o clima, de certa forma sem uma linearidade, tanto que, mesmo com o Fórum de Mudanças Climáticas no ano de 2000, ou seja, na virada do século, o que se viu surgir como política de mitigação foi o Plano de Combate ao Desmatamento em padrões de combate ao crime organizado e não de processos que privilegiem a sensibilização de governos e populações da região, a exemplo está a operação Arco de Fogo, que paralisou as economias locais, criando antipatias às políticas ambientais em todos os níveis.

Destarte, os governos do Acre, Amazonas e o do estado Pará antevendo lacunas e fragilidades principalmente em políticas climáticas, mesmo absorvendo os padrões de políticas nacionais prepararam mecanismos legais que preenchessem essas lacunas e ao mesmo tempo criassem oportunidade de inserção no mercado das mudanças climáticas.

A Convenção do Clima, o Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris e as contribuições nacionalmente pretendidas (INDCs) constituíram o suporte necessário para que também as regiões, não concorrendo com os seus governos nacionais, pudessem se mostrar como atores em potencial na dinâmica do Regime Climático, capazes de absorver parte dos possíveis investimentos que viriam do Fundo Climático aprovado na ECO-92, no Rio de Janeiro. O reconhecimento de sua importância como atores Não Partes pelo Acordo de Paris fortaleceram suas atuações nas Conferências das Partes de tal maneira que foi possível não só se mostrarem, mas também se organizarem em grupos de interesse. Tal como os atores partes que detêm mandato de representação nas Conferências do Clima (CoPs) se organizam em grupos negociadores, os governos subnacionais do Acre, Amazonas e Pará se distribuíram em grupos de interesses formando redes de governos subnacionais capazes de apresentarem suas demandas nessa arena e desta forma chamarem atenção para além do Regime Climático, também de *stakeholders* estatais e não estatais para parcerias no ambiente amazônico e, assim construir condições de enfrentamento das mudanças climáticas. É o que se deduz dos seus processos de organização e da recepção do regramento e orientações do Regime Climático em território amazônico em que pese o avanço do desmatamento florestal e da degradação do solo.

No entanto, mesmo com todos os protocolos legais que visam à mitigação das atividades predatórias, verifica-se nas balanças de pagamento que a base de sustentação de suas economias se faz via exportação de *commodities* e, assim, dentro das relações de produção, essas unidades não fugirão dos padrões estabelecidos pelo sistema econômico mundial, que se realiza na concorrência pelas rendas que circulam no sistema internacional, onde tais competidores oferecem as melhores propostas para que o capital circulante possa ter maior segurança jurídica, e assim o melhor ambiente favorável para sua reprodução. Para criar o ambiente favorável, todos os competidores, à maneira dos Estados nacionais, oferecem vantagens para o capital, e essas vantagens se sintetizam na abundância de matéria-prima, na mão de obra barata e acima de tudo, em benefícios fiscais para que a região se torne ainda mais atrativa para o capital (ARRIGHI, 1996; CASTRO, 2014; FAPESPA, 2016; MYRDALL, 1968).

Nesse sentido, o estado do Pará constitui um caso singular de tentativa de estabelecer um processo de preservação ambiental com as perspectivas do desenvolvimento capitalista. A força tarefa (*task force*) dos governadores para o clima, grupo que abriga todos os governos estaduais da Amazônia, reconhece mais do que em outras subunidades amazônicas que o estado do Pará constitui a síntese de todo o contexto amazônico, ou seja, pelo perfil desse estado, pode-se compreender as atividades produtivas bem como os aspectos destrutivos do desenvolvimento na Amazônia Legal. Descortinando as forças do “progresso” compreender-se-á os *drivers* desse desenvolvimento, que se faz uniforme para a região. As grandezas a serem avaliadas passam pelo tamanho do estado que é megadiverso, o que pode ser visto no potencial de biodiversidade, nas riquezas imobilizadas, que uma vez transformadas pela máquina do capital, fazem desse estado um ator de destaque no cenário internacional e doméstico. Assim, do ponto de vista econômico, ocupa a primeira posição em produção de riqueza da região e 12º lugar do país; mas ao mesmo tempo é um dos estados mais desiguais quando essa riqueza é projetada proporcionalmente à sua população (PIB/PER CAPTA); quanto ao desenvolvimento humano e os indicadores que conformam este índice: pobreza, educação, saneamento e segurança esses indicadores são um dos piores comparados com as outras unidades do território nacional; mesmo com todo o arcabouço legal, fórum climático, leis estaduais, política e planos de combate ao desmatamento, é o estado que mais desmata e é conseqüentemente o maior emissor de gases de efeito estufa da Amazônia Legal (FAPESPA, 2016; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2017; PNUD, 2013; INPE, 2018).

Assim, pode ser observado que as riquezas imobilizadas e transformadas e, a partir dos pressupostos centrais da economia, no que diz respeito à periferia do capital, não se realizam no território das quais foram retiradas, mas no centro onde foram transformadas. Observada toda a história da região Amazônica, o estado do Pará e as demais unidades de governo desse território, a partir do rastreamento do processo, sem exagero dos 500 anos de ocupação e exploração, conclui-se, que independente de se ter tido mais ou menos presença do Estado, a tendência é que o axioma do desenvolvimento permaneça agora em nova embalagem, para além dos bens naturais concretos, privatizando os resíduos da ação humana, o aquecimento global (MYRDALL, 1968; WALLERSTEIN, 2001).

Salientando-se aqui o desafio posto ao conjunto dos governos estaduais amazônicos, conforme determina o Regime Climático, de fazer convergir as políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com as atividades que ocorrem em seus territórios que, em grande medida, impactam fortemente o meio ambiente, principalmente: a mineração; produção de energia em larga escala, como as hidroelétricas, e; atividades madeireiras. Todas estas atividades geram grande lastro de recursos (*royalties*) e, dessa forma, contribuem para formação do orçamento desses governos. A implementação das políticas climáticas não parecem enraizadas no cotidiano da sociedade amazônica e, se comparada com os subsídios dados às atividades econômicas elencadas, parece que não produzirão o efeito desejado, nem no curto, tampouco no longo prazo, se seguirmos a trajetória do modelo de desenvolvimento dentro do espectro centro-semiperiferia-periferia do capital. Esse padrão pode ser comprovado com a série histórica de desmatamento e, concomitante às emissões mensuradas (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2019; INPE, 2018; WALLERSTEIN, 2001).

Assim, pode-se verificar um conjunto de marcadores importantes que seguem os padrões tradicionais de desenvolvimento da região, que constituem em fortes eventos recentes, que seguem e fortalecem a tendência histórica do desmatamento e degradação ambiental. Nessa perspectiva, vem provar que o conjunto de institutos para o clima de enfrentamento às mudanças climáticas é de baixa efetividade, o que se verifica não só nas ações do PPCDAm, mas também nos incentivos fiscais dados pelo Estado brasileiro, bem como pelos governos estaduais, aliás também uma tendência histórica que encontra eco no governo Vargas, estende-se para os governos militares sobre os quais os impactos da ocupação acentuará o desmatamento na região, até o presente momento onde são renovados o pacto com o grande capital.

Destarte, essa cadeia de eventos decorrentes das ações dos tomadores de decisões nos níveis governamentais que repercutem no meio ambiente amazônico, bem como o arcabouço jurídico decorrente do Regime do Clima está presente nos seguintes processos:

No incentivo fiscal estabelecido pelo governo do Pará à cadeia do alumínio, controlada pela empresa norueguesa *Norsk Hydro*³⁷, feita através da Resolução N° 014, de 10 de julho de 2015 combinados com a Resolução n° 020, de 20 de agosto de 2015 no valor de 7,5 bilhões de reais. Decorrente de suas ações na região pesam acusações de contaminação de rios, igarapés, populações locais e quilombolas a qual é alvo de ação civil pública via Ministério Público Federal. Pelos danos ambientais causados, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) estabeleceu multa de 17 milhões de reais. Essa empresa responde desde 2012 a 5.300 processos judiciais (NETO, 2017; MPF, 2017; PARÁ, 2015).

Nas resoluções de tratamento fiscal diferenciado podem ser constatados os padrões de relacionamento entre o governo do Pará e a empresa *Norsk Hydro*, observa-se que constitui um segundo período de incentivos.

Depreende-se que conforme a resolução,

Art. 1º Fica diferido o pagamento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS incidente nas operações relativas à extração, circulação, comercialização e nas prestações de serviço de transporte de bauxita, alumina e alumínio, no Estado do Pará [...] (PARÁ, 2015, não p.).

Art. 2º Fica diferido o pagamento do ICMS incidente no fornecimento de insumos, inclusive energia elétrica utilizada no processo produtivo, de bens de uso e consumo e de ativo imobilizado aos estabelecimentos de que trata o art. 1º, em operações internas (PARÁ, 2015, não p.).

[...]

Art. 4º Fica diferido o pagamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, no fornecimento, em operações internas, de energia elétrica destinada a Albras - Alumínio Brasileiro S.A., inscrita no Cadastro de Contribuintes do ICMS sob o n° 15.088.292-0 (PARÁ, 2015, não p.).

[...]

³⁷ Os principais acionistas são o Estado norueguês, com 34,3 por cento, a companhia de mineração Vale, com 22 por cento, o fundo de aposentadoria do governo da Noruega com 4,2 por cento, outros acionistas majoritários são Bancos e participantes do setor industrial na Noruega, EUA e no Reino Unido.

E ainda,

Art. 7º O tratamento tributário previsto nesta Resolução fica condicionado ao cumprimento de todas as obrigações assumidas, pelas empresas, no Termo de Acordo, mais especificamente, mas não se limitando as seguintes:

I - a ALBRAS se obriga a disponibilizar parte de sua produção, em conformidade com acordos comerciais razoáveis e em condições de mercado, à verticalização a ser realizada dentro do Estado do Pará, suprimindo a necessidade industrial interna conforme estabelecido nos itens II e III deste artigo;

II - além de continuar oferecendo alumínio para a ALUBAR METAIS E CABOS S/A verticalizar em Barcarena, a ALBRAS se obriga a oferecer até 84 mil toneladas adicionais anuais para as empresas que desejarem se implantar ou ampliar sua produção em território paraense promovendo a expansão da industrialização do alumínio no Estado;

III - a ALBRAS se obriga a realizar investimentos no seu processo de produção para que, em 2016, tenha a capacidade de produção de 40 mil toneladas de alumínio LIGA ESPECIAL, quantitativo que será anualmente disponível ao mercado paraense, o que deverá atrair empresas para produzirem no território paraense, produtos de alto valor agregado;

IV - a HYDRO se obriga a utilizar o gás como principal fonte energética em substituição ao óleo combustível atualmente utilizado pela Alunorte e atuar para viabilizar a disponibilidade do gás para a frota de transporte de passageiros do Estado, desde que o Estado consiga implantar um terminal da empresa de sociedade de economia mista Companhia de Gás do Pará - Gaspará no município de Barcarena, e em igualdade de condições em relação a outras empresas de distribuição de gás que venham se instalar no estado. A substituição do óleo combustível (atualmente utilizado) pelo gás estará condicionada a tal substituição ser confiável, competitiva e comercialmente sólida se comparada a outras alternativas de combustíveis e fontes de energia disponíveis;

V - a HYDRO se compromete a colaborar para a construção de uma ferrovia no Estado, seja ela federal, estadual ou PPP com a iniciativa privada, por meio da contribuição de estudos e com a decisão de contratação de carga, desde que o custo do transporte tenha igualdade de condições de mercado em relação ao custo de outros modais;

VI - a HYDRO se compromete, no ano de 2018, a iniciar o processo de expansão física da capacidade de produção da mina de bauxita de Paragominas de 9,9 milhões de toneladas/ano para 14,8 milhões de toneladas por ano, para atender às solicitações de suprimento a serem efetuadas no primeiro momento pela expansão da ALUNORTE para 6,6 milhões de toneladas, que ocorrerá em 2018, e logo em seguida pela CAP, conforme item VIII;

VII - a HYDRO se compromete a ampliar a capacidade de produção da refinaria Alunorte de 6,3 milhões de toneladas para 6,6 milhões de toneladas, com início em janeiro de 2018 utilizando a bauxita a ser produzida pela expansão da MINERAÇÃO PARAGOMINAS;

VIII - a HYDRO se compromete a reiniciar os estudos para implantação da CAP - Companhia de Alumina do Pará, para iniciar o licenciamento das obras de implantação em janeiro de 2018, sujeito à existência de condições de mercado sustentáveis para a rentabilidade dos investimentos em longo prazo;

IX - as empresas se comprometem a colaborar com o Estado no que tange o programa ambiental do Estado, buscando a redução da pegada de carbono, em linha

com a estratégia climática global do grupo HYDRO para tornar-se carbono neutro até 2020; e

X - as empresas são regidas e reguladas pelos, e deverão aderir aos princípios nacionais e internacionais referentes à transparência e ao cumprimento de todas as leis e regulamentos aplicáveis (PARÁ, 2015, não p.).

Pela resolução que trata da isenção fiscal em que pese a contrapartida do conglomerado do Alumínio, trata-se de uma atividade altamente predatória que deixará para trás um rastro de destruição incomensurável. O artigo 7º da resolução destaca o potencial e os possíveis impactos do desenvolvimento da atividade mineral – a ampliação da planta empresarial, intensificação da produção, bem como apoio à ampliação de infraestrutura de ferrovia no estado do Pará, aliás, um dos dez vetores importantes do desmatamento na Amazônia. Assim, tal como na cidade de Mariana onde ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos minerais, em menor medida mais não menos importante, também houve vazamentos de rejeitos da empresa Hydro para o ambiente natural na cidade de Barcarena no Pará, o que se constatou através de laudo pericial pelo instituto Evandro Chagas³⁸, essa empresa através de ligação clandestina, eliminou para fora da planta industrial rejeitos de bauxita e chumbo, causando graves impactos socioambientais. Pode-se perceber que existe um histórico de infrações da empresa norueguesa nessa região, objeto de denúncia pelo MPF, de multas dadas pelo IBAMA, o que mostra que os pontos de contrapartida da resolução para que faça jus ao benefício de isenção fiscal, principalmente o item IX dificilmente será cumprido haja vista os subsequentes crimes ambientais que degradaram o meio ambiente natural, com grande repercussão na vida da população. É importante destacar que, em ato seguinte, depois das ações de controle por órgão do Estado, a empresa comunica a suspensão da produção apontando perdas imediatas nas bolsas de valores europeias e consequentemente demissão de mão-de-obra. Conforme reportagem do Jornal Valor Econômico um dos seus diretores diz, “nosso pessoal tem trabalhado duro nos últimos sete meses para manter as operações seguras e preservar os empregos”. Dessa fala depreendem-se duas coisas, a primeira é que pela mobilização de riquezas que faz e o subsídio dado pelo governo do Pará dificilmente abandonará a atividade lucrativa; segundo que as relações de troca entre empresa e poder

³⁸ O Instituto Evandro Chagas, órgão vinculado à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS), atua nas áreas de pesquisas biomédicas e na prestação de serviços em saúde pública. Sua área de atuação está relacionada às investigações e pesquisas nas áreas de Ciências Biológicas, Meio Ambiente e Medicina Tropical. Há mais de sete décadas atuando em defesa da qualidade de vida da população brasileira, o IEC tem se notabilizado por inúmeras descobertas, o que o torna referência mundial como centro de excelência em pesquisas científicas. Seu corpo de pesquisadores tem sido incansável na luta pela garantia de serviços de saúde ao povo amazônida a partir de pesquisas relevantes, consolidando o Instituto como centro de excelência em diversas linhas de pesquisas.

público se resume na empregabilidade de mão-de-obra, pouco se fala ou pouco se pôs em prática processos que vislumbrem outra caminhada do desenvolvimento do estado do Pará e da região amazônica (ROSTÁS, 2018).

Outra medida de grande repercussão foi a autorização dada pelo governo Michel Temer (2016-2018) ³⁹ para exploração mineral de uma área de 46. 450 Km² nos estados do Pará e Amapá, através da portaria nº 128, de 30 de março de 2017 do Ministério de Minas e Energia (MME) e depois com o decreto de nº 9.147, de 28 de agosto de 2017 extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e Associados – RENCA, diz-se que, “a extinção da RENCA viabilizará o acesso ao potencial mineral existente na região e estimulará o desenvolvimento econômico dos Estados envolvidos”. Devido à pressão de setores da sociedade civil, indígenas, parlamentares, ambientalista, artista, ONGs internacionais foi revogado o ato de extinção pelo governo Michel Temer (MARTINS, 2017; BRASIL, 2017). E na mesma linha perpetua-se o padrão de desenvolvimento para exploração de petróleo na Bacia da Foz do Rio Amazonas, no Amapá por um consórcio de empresas que envolve a francesa Total, a britânica BP e a Petrobrás, contestada pelo MPF que alegou que os estudos de impacto ambiental não foram suficientes e, desta forma pediu suspensão da exploração junto ao IBAMA tendo pedido acatado e *a priori* rejeitando o estudo da empresa petroleira (NOGUEIRA, 2107).

Destaca-se que o imbróglio que envolve esta questão pode ser entendido a partir do seguinte:

Repetidas recusas do Ibama em aceitar os estudos ambientais da Total têm mantido em suspenso há anos a tentativa da companhia de explorar a Foz do Amazonas, uma área que alguns geólogos dizem que pode contar até 14 bilhões de barris de petróleo, ou mais que todas reservas provadas do Golfo do México.

A Total liderou um grupo que inclui a britânica BP (BP.L) e a Petrobras (PETR4.SA) na compra de cinco blocos de exploração na bacia em 2013, mas a descoberta de um enorme recife de corais a apenas 28 quilômetros dos blocos colocou em dúvida a aprovação ambiental para a exploração.

[...]

As preocupações que o órgão ambiental diz que precisam ser resolvidas incluem como limitar o impacto da exploração de petróleo sobre mamíferos marinhos e tartarugas, esclarecimentos sobre como o petróleo se dispersaria na água e rejeições iniciais do Ibama às propostas da Total para monitoramento ambiental e outros projetos.

Eventuais vazamentos de petróleo na bacia da Foz do Amazonas poderiam causar estragos na floresta tropical no Estado do Amapá, no extremo norte do Brasil, além de prejudicar o recife na região, dizem cientistas e ativistas (SPRING, 2017, não p.).

³⁹ Governo que substituiu a Presidenta Dilma Rousseff dentro de um processo de impeachment questionável, considerado Golpe de Estado pela esquerda, analistas políticos e grande parte da imprensa internacional.

Na tentativa de afrouxamento das leis ambientais ou de retirada dos obstáculos ao grande capital, o governo brasileiro emitiu duas medidas provisórias nº 756 e 758, que autorizam a redução de grande área de preservação ambiental no Pará, a floresta Nacional do Jamanxim, em 486 mil hectares, rebaixando para área de proteção ambiental (APA), onde são permitidas atividades de pecuária e mineração. Em seguida, veio a MP nº 759, que versa sobre a mercantilização de terras, inclusive para estrangeiros. Embora as duas primeiras MPs estejam paralisadas, tramita o projeto de lei/ 8107/17 na Câmara dos Deputados em regime de urgência que mantém os mesmos objetivos dessas medidas provisórias, ou seja, reduzir a flona Jamanxim. Atualmente, esse projeto de lei está na pauta para apreciação do plenário da Câmara de Deputados em regime de prioridade (BRASIL, 2017).

E por fim e para ilustrar as marcações da perspectiva de desenvolvimento e preservação ambiental tem-se a partir de um estudo das ações dos governos do Pará e Mato Grosso a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁴⁰, em 2012, com a função de coibir desmatamentos e queimadas em propriedades rurais, verificou sua baixa efetividade de acordo com estudos do IPAM e da UFMG. Esse instrumento de controle do desmatamento em que pese uma boa adesão dos proprietários rurais desses estados, a burocracia de controle do CAR foi ineficiente em sancionar aqueles que infringiram as regras do não desmatamento. Segundo os autores do estudo, a ineficiência de não multar fez com que os proprietários não levassem a sério os institutos do CAR e dessa forma esses mecanismos acabaram por ser desacreditados. Uma das orientações do estudo do CAR consiste na necessidade de criar incentivos para esses atores proprietários e até mesmo um mercado de cotas de reserva ambiental e de mecanismo de pagamentos por serviços ambientais (IPAM, 2017).

Por conseguinte, um estudo levado a cabo pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) sobre todos os subsídios dados aos grandes empreendimentos na Amazônia Legal diz-se que no período de 2018 a 2023 somam 35 bilhões de reais, só a Zona Franca de Manaus em 2018 representa mais de 24,4 bilhões reais, 9% do gasto tributário total do governo federal. Em perspectiva, são mais de 50 anos de sigilo do detalhamento exato das isenções, o que torna impossível verificar a efetividade da renúncia de receita em favor dos empreendimentos na Amazônia Legal (INESC, 2018).

Em dados da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) verifica-se,

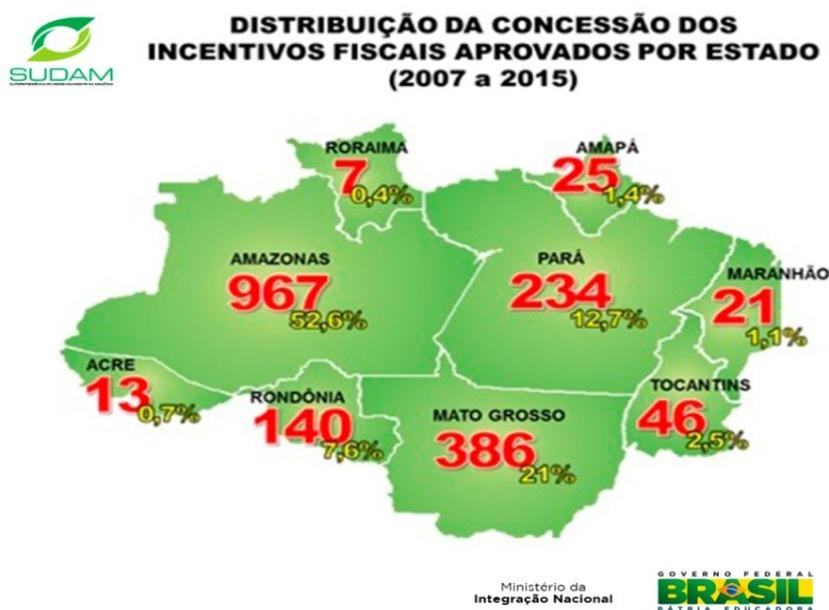
⁴⁰ O CAR é um instrumento oficial criado durante a reforma do Código Florestal que serve para facilitar o monitoramento de propriedades rurais, uma vez que seus limites passam a integrar um sistema nacional. Com o monitoramento e a possibilidade de enviar multas pelo correio sem necessidade de fiscalização no campo, acreditava-se que os proprietários iriam se sentir mais vigiados e as taxas de desmatamento depois da entrada no CAR cairiam.

Desde a criação da Nova Sudam, em 2007, a CGIF concedeu mais de 1.500 laudos constitutivos de Redução de IRPJ a mais de 400 empresas com atividades enquadradas entre os setores prioritários do Governo Federal e localizadas na Amazônia Legal.

No total, desde 2007, mais de 1.800 projetos de incentivos fiscais foram aprovados em todas as modalidades, incentivando as produções de empresas situadas em todos os estados da Amazônia Legal. Segundo informações do site da Receita Federal do Brasil, a previsão dos recursos com os incentivos fiscais concedidos (gastos tributários) às empresas beneficiadas, somam aproximadamente R\$ 19,5 bilhões (SUDAM, 2018, não p.).

Os dados gerais relativos ao tratamento fiscal diferenciado desde a recriação da SUDAM, até 2015, podem ser vistos no infográfico abaixo:

Figura 10 - Distribuição de Incentivos fiscais na Amazônia Legal



FONTE: SUDAM (2018).

Existe uma lista de setores prioritários que são contemplados por isenções fiscais na Amazônia a partir de alguns dispositivos legais que datam de 1963. De lá para cá, percebeu-se mudanças em formatos e valores. Assim, foi estabelecido o Fundo de Investimento na Amazônia, e hoje os incentivos fiscais estão sob a lei 12.995/ 2014 combinados com o Decreto anteriores N° 4.212/2002 e pelo decreto N° 6.810/2009, que dizem quais são os setores que podem demandar os incentivos fiscais com vista ao desenvolvimento regional.

Estão na lista os setores de indústrias extrativas; minerais metálicos; agroindústria de carnes e óleos vegetais; a indústria de transformação de madeira; energia e produção de gás; setores de base industrial como brinquedos e relógios. Diz-se que “ao longo da história dos incentivos fiscais nenhum governo ousou mexer nos incentivos às mineradoras e agronegócio, que permanecem intactos” (INESC, 2014, p. 4).

A formação desses incentivos fiscais às atividades diversas na Amazônia Legal é formada pelo conjunto de impostos tanto de competência da União quanto dos estados da região. No seguimento de atividade de mineração, a SUDAM concede às empresas o abatimento em 75% do seu imposto de renda (IRPJ), do imposto devido de 25%, pode ser usado até 30% para investimento em máquinas e equipamentos novos, ou seja, 7,5% que somam um total de 82,5% de isenção fiscal. A SUDAM e a Receita Federal não divulgam os valores da isenção de 75% do IRPJ, a primeira diz que, só concede o benefício e a segunda, que faz o recolhimento do imposto devido a menor diz que, a informação é protegida por sigilo fiscal; tem-se por parte das empresas a Compensação pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, conhecida como *royalties*. Do lado dos Estados tem a Isenção de ICMS para exportação de produtos minerais regido pela lei complementar nº 87/96 (Lei Kandir) e a Isenção de ICMS para transações interestaduais (INESC, 2018).

Em análise, afirma-se sobre as empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais na Amazônia Legal,

Empresas como a Vale do Rio Doce, BHP Billiton, Hydro Norsk e Mineração Rio do Norte estão na lista das beneficiadas pelos incentivos fiscais com isenção de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ. Esta redução pode ser ainda maior se estas empresas, adicionalmente, optarem pela utilização de 30% dos 25% do imposto devido para ampliarem suas capacidades de exploração. Logo, o prêmio que essas empresas recebem da União por estarem na Amazônia explorando recursos minerais, no caso, pode chegar a 82,5% do Imposto de Renda devido; literalmente, um ‘negócio da China’ (INESC, 2014, p. 1).

A política fiscal brasileira em vez de incentivar o desenvolvimento em novas bases acaba por penalizar a Amazônia e os estados produtores de matéria-prima e semielaborados, uma vez que pela desigualdade de apropriação das receitas tributárias, dadas pelos incentivos fiscais, impossibilita ações mais efetivas de produção de políticas públicas quanto ao enfretamento das desigualdades sociais, bem como a preservação ambiental.

Um caso emblemático sobre as leis de incentivo fiscal foi levantado pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE) que contabilizou perdas bilionárias, dos chamados estados produtores, decorrente da lei 87/1996 (lei Kandir). O estado do Pará perdeu receitas de ICMS, principal tributo dos estados, na ordem de 32,5 bilhões de reais desde 1996, período que lei

foi criada. Isso implica na baixa capacidade de buscar, dentre tantas questões, soluções para os passivos ambientais produzidos pelas empresas incentivadas. Esse padrão repercute sobre os estados do Acre e também do Amazonas, respectivamente 434 milhões e 4,5 bilhões em perdas de ICMS. A tentativa do Estado brasileiro de equacionar as perdas com a lei Kandir está aquém dos valores devidos, mesmo quando se confronta os débitos que a maioria dos estados têm com União. No caso das três unidades de análise, somente o Acre apresenta um saldo devedor. Quando organismos do Estado e da sociedade civil questionam esse *status quo* dos incentivos, as empresas são uníssonas em afirmar que são vetores de desenvolvimento e que poderiam ir para outros lugares implementarem suas plantas de produção. No entanto, os estudiosos afirmam que essas empresas só podem encontrar os insumos para sua produção de riqueza somente em solo amazônico, e ainda que pela falta de transparência e mecanismo de controle sobre esses incentivos ao longo de décadas não se pode afirmar que a política de incentivos fiscais se faz efetiva (INESC, 2014: 2015: 2018; TCE, 2017).

Destaca-se que:

[...] no intervalo tão extenso desde a promulgação da Lei Kandir, há 21 anos, as perdas dos Estados acumularam-se atingindo valores exorbitantes e vêm prejudicando, cada vez mais intensamente, a capacidade de cumprimento das atividades inerentes aos Estados, especialmente Educação, Saúde e Segurança. Destacamos que não apenas os Estados, mas também os municípios são penalizados pela Lei Kandir, uma vez que, 25% dos recursos seriam destinados aos mesmos (TCE, 2017, p. 24).

Decorre que a ilustração do contexto amazônico e de suas unidades subnacionais, das atividades formadoras da balança comercial da região ao longo dos últimos 50 anos, pode ser verificada que ao mesmo tempo em que tais atividades concorrem para a formação da riqueza nacional e regional também deixam rastros de destruição, sobre os quais não se pode no curto prazo mitigar os efeitos negativos das mudanças climáticas. O estado do Acre, Amazonas e Pará dentro dessa dinâmica, em que pese seus esforços em criar políticas climáticas entre outras, pouco podem fazer diante dos efeitos perversos do capital. Presos aos padrões econômicos históricos dependem diretamente dos resultados da mineração, do agronegócio, das hidrelétricas construídas, da indústria madeireira e da pecuária, todas essas atividades com importante repercussão negativa sobre o ecossistema amazônico.

O desafio dos governos subnacionais amazônicos está na busca da promoção de políticas públicas para enfrentar as mudanças climáticas a partir de um modelo produtivista pré-existente sobre os quais se beneficiam economicamente e mantenham em funcionamento sua máquina burocrática, ou seja, dentro de um paradoxo. É com esse padrão que, através dos

grupos de interesse, eles participam, embora como atores Não Partes, do Regime Climático, mantendo o discurso da preservação, da busca de soluções para as mudanças climáticas, mas procurando captar oportunidades de investimento através de fundos oficiais ou de prováveis parceiros que operam no mercado do clima. Talvez, com essa estratégia possam diminuir a distância entre si e o Estado Nacional, acessando melhor a riqueza de seus territórios, e de outra forma subliminarmente, continuem impulsionando as velhas atividades predatórias, mas fazendo com que os grandes empreendimentos transnacionais assumam e paguem pelos seus passivos ambientais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre mudanças climáticas envolve atores estatais e não estatais e, assim diversos interesses. É institucionalmente direcionado pela Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e, na linha do tempo inicialmente pelo Protocolo de Quioto, atualizado pelo Acordo de Paris, que juntos formam a governança climática. A Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas constitui uma inovação institucional que sintetiza a importância da multidimensionalidade ambiental e ao lado do sistema econômico mundial e da segurança internacional formam a agenda global das Nações Unidas. Não resta dúvida quanto ao seu objetivo que, aliás, é consenso entre seus signatários, que está sedimentado na busca da estabilidade do sistema climático. A Convenção do Clima é assertiva quanto às responsabilidades dos Estados-Nação, bem como as diretrizes estabelecidas. Assim, forma e funcionamento parecem dimensões superadas, importando os resultados mitigados.

A Convenção do Clima junto com o Acordo de Paris, e as Conferências das Partes (CoPs) são as regras do jogo. Em perspectiva institucional, estabelecem restrições na interação entre as Partes e Não Partes, mas também estruturam incentivos. Ao estabelecer um novo regramento entre capital e natureza verifica-se a restrição da “produção”, mas novos padrões de relacionamentos são estabelecidos pelos mecanismos de flexibilização originados no protocolo de Quioto e mantidos no Acordo de Paris. Assim, mesmo que a governança traga no seu cerne a perspectiva de preservação ambiental, com a mitigação climática, ela mostra apenas uma face da mesma moeda; a outra constitui o paradoxo do conjunto, porque ao “precificar” as mudanças climáticas, dimensão não palpável dos recursos da natureza, esta também é apropriada como acumulação de riqueza, mantendo a inexorabilidade do capital. Essa equação, da preservação e ação do capital, pode ser vista, *a priori*, na própria gramática das mudanças climáticas: mercado de carbono, mecanismo de desenvolvimento limpo,

implementação conjunta, reservatório e sumidouro de carbono equivalente, recursos financeiros, tecnologia, denotando um hipermercado das mudanças climáticas em perspectiva da economia capitalista, onde tudo se resume a negócios.

No processo decisório das Conferências das Partes, ao longo de duas décadas, de Berlim (1995) a Paris (2015), a linguagem se mostra com forte viés econômico, que está presente na formação de fundos e na perspectiva de desenvolvimento e transferência de tecnologia. *A priori*, o Fundo Ambiental já está constituído na Conferência sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente no Rio de Janeiro, em 1992. Nas CoPs que se sucederam o tema recursos financeiros e tecnologia constitui uma constante e, agora melhor aprimorado, estabelece regras de acesso. É importante notar que em se tratando de recursos financeiros, o Fundo Climático, obedece à lógica do sistema econômico mundial com a gestão de uma das instituições chave do poder estrutural do sistema internacional de Estado, o Banco Mundial, que junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) formam o regramento conservador do Sistema Econômico.

Em que pese à busca pela estabilidade do sistema climático, o Regime Climático ao ser analisado o seu regramento e suas decisões, parece, ao mesmo tempo, se tratar de uma oportunidade de negócios para países periféricos do capital (emergentes e pobres), e um mecanismo de contorno das regras historicamente estabelecidas pelo capital, conduzidas pelos países atualmente desenvolvidos que, no passado, chutaram a escada do desenvolvimento por onde subiram, impedindo que outros países pudessem ascender à elite do capital. A lógica desse conjunto parece trivial, aceitar as determinações das Conferências, estabelecer regramento em seus ambientes domésticos com leis e planos de mitigação e adaptação climática e informar a implementação e esforços nacionais, um ambiente típico de arenas políticas sobre as quais a lógica repousa, na assunção de compromisso, pouco importando se será concretizada. A prova dessa leitura está nos resultados atuais de mitigação do aquecimento global, quando apenas dezesseis signatários de 196 Partes do Regime Climático cumpriram de fato o que foi determinado nas Conferências das Partes.

O Estado brasileiro tem cumprido com os compromissos formais da Convenção do Clima, e dentro do *frontstage* do Regime Climático estabeleceu sua política climática com planos e leis no território nacional que se espalharam para as subunidades nacionais. No entanto, concretamente, como todos os demais signatários, tem poucos resultados a apresentar, pois na Amazônia, lugar de onde advêm as emissões do Brasil pelo desmatamento e degradação ambiental, estão próximas de um limite irreversível. A linha do tempo das

institucionalidades do clima no Brasil demonstra, *a priori*, a formação protocolar do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas com alguma sensibilidade durante algum tempo no pós 2002. O que funcionou, de fato, foram políticas tradicionais como o PPCDAm (2004), que quatro anos depois foi incorporado como instrumento de política climática no ano de 2008 e que mesmo com algum resultado não se mostrou suficiente como mecanismo de freios às atividades predatórias na Amazônia Legal. Ao se olhar a experiência de política climática na Amazônia, pode-se desnudar o baixo compromisso com o Regime Climático em fazer cessar o aquecimento global, pois aqui mais do que em qualquer outro lugar o confronto histórico do capital com a natureza em padrões tradicionais tem sido permanente, e plenamente perceptível.

Ao se rastrear a trajetória dos padrões de desenvolvimento da Região Amazônica, a fim de compreender as mudanças climáticas, verifica-se que a relação do capital com a região tem se mantido, e vem se refinando. Se no passado o padrão exploratório e de ocupação se deu com as ervas do sertão e o ciclo da borracha, a partir dos governos autoritários (1964-1985) esse *modus* foi atualizado para além da retirada da riqueza da floresta, com a concessão de bilhões de incentivos fiscais, garantindo segurança jurídica para a reprodução do capital, sem os riscos inerentes do mercado. Esse tem sido o novo padrão de relacionamento entre capital e natureza na periferia do sistema internacional. Ao surgir o Regime Climático, as trocas desiguais entre Centro e Periferia acentuam ainda mais essa relação, o que pode ser visto na composição de um fundo de mitigação climática anunciado na CoP-15, de Copenhague (2009), o Fundo Amazônia, onde o governo Norueguês anunciou a “doação” de um montante de um bilhão de dólares para o combate ao desmatamento na Amazônia. No entanto, empresas desse país que operam na cadeia da mineração detêm incentivos fiscais, tanto da União quanto dos governos estaduais, os quais somam 7,5 bilhões de reais. O que tem se verificado é que, esta estratégia de tratamento fiscal diferenciado tem resultado em grandes perdas para os estados produtores da região, desequilibrando, assim, o pacto federativo, e conseqüentemente impedindo a produção de políticas públicas fundamentais e, sobretudo de políticas climáticas.

A análise do capitalismo histórico demonstra que, desde o alvorecer do Estado Moderno, governos subnacionais têm se lançado para os mais diversos tipos de atividades, para além de suas fronteiras, principalmente mercantis, antes conformando o primeiro e o segundo ciclo do capital. Na modernidade atual, esses governos subnacionais, estados, regiões, províncias, cidades não fogem a esse axioma, articulam-se e organizam-se nos mais

diversos temas e grupos de interesses. No Regime Climático tem se verificado uma participação ativa desses atores em que pese serem considerados atores Não Partes do Regime. Esses grupos de interesses debatem com seus pares, articulam participação nos diversos organismos das Organizações das Nações Unidas (ONU), criam fundos financeiros, aliam-se entre si e com parceiros externos: ONGs, governos, fundações e instituições financeiras e assumem compromissos voluntários tanto de mitigação quanto de adaptação, o que pode ser visto nas redes constituídas e nos projetos implementados nas mais diversas partes do mundo. Decorre que, compromissos assumidos e implementados por esses grupos de interesses são também compromissos dos membros que compõem esses grupos de interesse. Os governos da Amazônia estão sintonizados com essas estratégias e assim participam de quase todos os principais grupos. Um merece destaque, dentre eles, que é o Fórum de Governadores para o Clima (GCF), cujo diagnóstico, sobre esse tema, é de que tanto os Estados quanto o Regime Climático são falhos para e no enfrentamento das mudanças climáticas.

Quando se destacaram os governos estaduais da Amazônia nos grupos de interesses e a participação deles no Regime Climático pode-se inferir que essa arena, mesmo com o enfoque ambiental climático, é um espaço de oportunidade para todos, sobretudo de negócios, inclusive para atores Não Partes, como é o caso dos governos da Amazônia. Quando os governos do Acre, Amazonas e Pará desprendem-se da uniformidade federativa, o fazem aproveitando essa oportunidade dada pelo regime. Esse impulso de se lançarem além das fronteiras, ainda como inferência, pode ser explicado pelos baixos rendimentos que auferem nas suas relações históricas com o Poder Executivo Brasileiro, quanto à apropriação dos resultados do capital, principalmente pelo paradoxo de seus territórios terem um alto potencial de desenvolvimento, ao lado de baixa repartição de receitas, oriundas das atividades centrais dessas regiões. E ainda todo o arcabouço de política climática foi conduzido de cima para baixo e, com baixa participação dessas subunidades regionais, quanto ao controle dessas políticas em seus territórios.

Depreende-se que essa participação no Regime Climático não destoa da participação do Estado brasileiro, mesmo com algum ruído, ao certo, ambos perseguem a mesma coisa, compreender os novos tempos do capital e a face mais refinada, que se apresenta como um novo mercado a ser explorado, agora, sobre os ricos-resíduos das atividades históricas do capital. Sendo assim, os dados reais apontam para o aumento do aquecimento global, com baixo compromisso das Partes signatárias e, na periferia tem-se o padrão contínuo de

desmatamento e degradação ambiental na Amazônia que avança de forma histórica e incremental, apontando para baixa factibilidade do Regime Climático, sobretudo na região amazônica, onde residem os piores indicadores de desenvolvimento humano e socioambiental do território brasileiro. Por fim, não se pode acreditar que os incentivos fiscais dados ao grande capital resolvam o problema de recursos financeiros do Estado brasileiro, tampouco seja o *drive* de mitigação das mudanças climáticas. Os crimes ambientais, e outros os passivos ambientais demonstram o contrário. Tudo que se explora na Periferia se realiza como dividendos no Centro, e assim tem sido o padrão de desenvolvimento: desigual, excludente, predatório e contra a perspectiva do desenvolvimento sustentável, visto que, ao ser estabelecida uma relação assimétrica, subalternizam-se os atores amazônicos, sobretudo os governos subnacionais.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei nº 2.308 de 22 de outubro de 2010**. Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais - SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais - ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecológicos do Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2308.pdf>. Acesso em: 12 de fev. de 2018.

ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. Tradução Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2009.

ALMEIDA, Alfredo; CARVALHO, Guilherme. **O Plano IIRSA na visão da sociedade civil pan-amazônica**. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Observatório Comova/UFPA, 2009.

AMAPÁ. **Minuta de Projeto de Lei**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e estabelece outras providências. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/lei_clima_ap_13set09.pdf. Acesso em: 12 de fev. de 2018.

AMAZONAS. **Decreto nº 26.581, de 25 Abril de 2007**. Estabelece critérios para o estabelecimento de política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa, e estabelece outras providências. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/dec_est_amazonas_26581_de_250407.pdf. Acesso em: 03 de mar. de 2018.

AMAZONAS. **Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Disponível em: <http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202007/Arquivo/LE%203135%2007.htm>. Acesso em: 08 de mar. de 2018.

APÓS DOIS ANOS, impacto ambiental do desastre em Mariana ainda não é totalmente conhecido. **BBC**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41873660>. Acesso em: 08 de mar. de 2018.

ARAÚJO, Elis; BARRETO, Paulo; MARTINS, Heron. **Áreas protegidas críticas na Amazônia no período de 2012 a 2014**. Belém, PA: Imazon, 2015. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/areas-protegidas-criticas-na-amazonia-no-periodo-de-2012-a-2014/>. Acesso em: 20 de mar. de 2016.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? **Revista USP**, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/99279>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BRANDT, M. *et al.* **Satellite passive microwaves reveal recent climate-induced carbon losses in African drylands.** Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/africas-vegetation-has-lost-2-6bn-tonnes-of-co2-in-seven-years>. Acesso em: 09 de abr. de 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Protocolo de Quioto e legislação correlata.** Brasília: Editora do Senado Federal, 2004.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento. **Fundo do Clima.** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima> Acesso em: 13 de nov. de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8107/2017.** Altera os limites da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim, localizadas no Município de Novo Progresso, Estado do Pará. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145333>. Acesso em: 14 de jul. de 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.515 de 20 de junho de 2000. Institui o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3515.htm. Acesso em: 06 de nov. de 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.082, de 26 de junho de 2017. Institui o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=27/06/2017>. Acesso em: 06 de nov. de 2017.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Protocolo de Quioto:** a convenção sobre mudança do clima: O Brasil e a convenção – quadro das nações unidas. Brasília: MCT. Apoio do Ministério das Relações Exteriores. 29 p. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/handle/1/855>. Acesso em 08 de mar. de 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável (RIO + 20). **O futuro que queremos.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 22 de abr. de 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm):** 1ª fase (2004-2008). Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2004. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf. Acesso em: 14 de mai. de 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm):** 2ª fase (2009-2011). Rumo ao desmatamento ilegal zero. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2009. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%202%20fase%20_%202009-11.pdf. Acesso em: 14 de mai. de 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª fase (2012-2015)** pelo uso sustentável e conservação da Floresta. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm/_FINAL_PPCDAM.PDF. Acesso em: 14 de mai. de 2017.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Portaria nº 128, de 30 de março de 2017**. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/10584/4401929/Portaria_n_128-2017/7eba9b7c-a84a-4768-9736-eb653942bc4d%3Bjsessionid=F4E063B2521. Acesso em: 11 de abr. de 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Inquérito Civil Público nº 1.23.000.000661/2015-70** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/acp-agua-potavel-barcarena>. Acesso em: 02 de jul. de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007**. Institui o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Brasília/DF: 2008. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Acesso em: 06 de set. de 2018.

BRASIL. **Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 06 de set. de 2018.

BRASIL. **Portaria MMA nº 370/2015**. Estabelece a Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+) do Brasil-ENREDD+. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/politicas-publicas-orientadoras/>. Acesso em: 18 de nov. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.321/2007**. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm. Acesso em: 11 de set. de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.527/2008**. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm. Acesso em: 11 de set. de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.114/2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm. Acesso em: 08 de mar. de 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.343/2010**. Regulamenta a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7343.htm. Acesso em: 08 mar. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Protocolo de Quioto e Legislação Correlata**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Senado Federal. **Legislação Brasileira sobre Mudanças Climáticas**. Brasília, Congresso Nacional- Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, 2013. Disponível em: http://www.senado.leg.br/comissoes/CMMC/Livro_legislacao_ambiental_Final_17_09_2013.pdf. Acesso em: 09 de set. de 2018.

BRAUDEL, Fernand. **A Dinâmica do Capitalismo**. Lisboa: Teorema, 1986.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Econômica: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA**. Brasília: Verdana, 2012.

CÂMARAS Temáticas. **Fórum Brasileiro de Mudança do Clima**. Disponível em: <https://forumbrasilclima.org/documentos/> 2000. Acesso em: 22 de jun. de 2017.

CARBON DISCLOSURE PROJECT (CDP). **The Carbon Majors Database**. London, 2017. Disponível em: <https://b8f65cb373b1b7b15feb-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/002/327/original/Carbon-Majors-Report-2017.pdf?1499691240>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

CARTA de Belém. 2015. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/12%C2%B0-F%C3%B3rum-Carta-de-Bel%C3%A9m-20.11.2015.pdf>. Acesso em: 13 de fev. de 2018.

CARTA de Cuiabá. 2015. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/10%C2%B0-F%C3%B3rum-Carta-de-Cuiab%C3%A1-29.05.2015.pdf>. Acesso em: 13 de fev. de 2018.

CARTA de Macapá. 2009. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/6%C2%AA-Reuni%C3%A3o-Carta-de-Macap%C3%A1-16.10.2009.pdf>. Acesso em: 13 de fev. de 2018.

CARTA de Manaus. 2015. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/11%C2%AA-F%C3%B3rum-Carta-de-Manaus-24.07.2015.pdf>. Acesso em: 13 de fev. de 2018.

CARTA do Mato Grosso. 2008. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/2%C2%AA-F%C3%B3rum-Carta-de-Mato-Grosso-08.08.2008.pdf>. Acesso em: 13 de fev. de 2018.

CARTA do Pará. **Revista Amazônia**, Belém, ano 3, n. 9, 2008, Fórum de Governadores da Amazônia. Disponível em: [https:// http://revistaamazonia.com.br/](https://http://revistaamazonia.com.br/). Acesso 30 de nov. de 2018.

CARTA do Rio Branco. 2017. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/CARTA-RIO-BRANCO-16-Forum-de-Governadores.pdf>. Acesso em: 13 de fev. de 2018.

CARTA de Roraima. 2009. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/wp-content/uploads/2017/09/4%C2%AA-Reuni%C3%A3o-Carta-de-Roraima-16.02.2009.pdf>. Acesso em: 13 de fev. de 2018.

CARVALHO, Eduardo. Entenda o que foi aprovado na Conferência do Clima de Doha, **Globo.com**, 10/12/2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/12/entenda-o-que-foi-aprovado-na-conferencia-do-clima-de-doha.html>. Acesso em: 17 de ago. de 2018.

_____. Países ricos cedem e COP 20 aprova 'rascunho zero' de acordo climático, **Globo.com**, 14/12/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2014/12/paises-reunidos-na-cop-20-aprovam-rascunho-zero-de-acordo-climatico.html>. Acesso em: 18 ago. 2018

CASTRO, Edna *et al.* Mega projetos e novos territórios do capital: infraestrutura de transporte e portuária na Amazônia. In: CASTRO, E.; FIGUEIREDO, S. **Sociedade, campo social e espaço público**. Belém: NAEA, 2014.

CASTRO, Edna *et al.* **Hidrelétricas na Amazônia e grandes dilemas postos à sociedade no século XXI**. Paper do NAEA 343, Dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/418>. Acesso em: 20 de mar. de 2016.

CHANG, HA- JOON. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CLIMATE LEADERSHIP GROUP – (C 40). Disponível em: <https://www.c40.org/>. Acesso em: 6 de mar. de 2018.

COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, Tullo (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL/ONU. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CONFERÊNCIA do clima termina com 'acordo histórico' contra aquecimento global. **BBC**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151212>. Acesso em: 30 de jul. de 2017.

CONVENÇÃO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (1992). **O Brasil e a Convenção Quadro das Nações Unidas**. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp->

content/uploads/sites/36/2014/08/convencaomudancadoclima.pdf. Acesso em: 27 de fev. de 2017.

CRUTZEN, Paul; STOERMER, Eugene. "The Anthropocene". **Global Change Newsletter**, 41: 17-18, 2000. Disponível em: <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>. Acesso em: 18 de abr. de 2018.

DAVIS, Shelton H. **Vítimas do Milagre: o desenvolvimento e os índios do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DEZ pontos para entender o vazamento de barragem de mineradora que contamina Barcarena, no PA. **G1 PA**. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/10-pontos-para-entender-o-vazamento-de-barragem-de-mineradora-que-contamina-barcarena-no-pa.ghtml>. Acesso em: 05 de nov. de 2018.

DISCLOSURE INSIGHT ACTION. (CDP) **Carbon Disclosure Project**. Disponível em: <https://www.cdp.net/pt/info/about-us#040ce9f54312e8b05d46f748c04570d3/> Acesso em: 22 de nov. de 2018.

DOCUMENTOS. **Fórum Brasileiro de Mudança do Clima**. Disponível em: <https://forumbrasilclima.org/about/> 2017. Acesso em: 22 de jun. de 2017.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations. *In*: SOLDATOS, Panayotes; MICHELMANN, Hans (Eds.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Agência Brasil**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/juiz-suspende-acao-criminal-contra-mineradoras-por-acidente-em-mariana>. Acesso em: 08 de mar. de 2018.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Agência Brasil**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-06/trump-anuncia-saida-dos-estados-unidos-do-acordo-de-paris>. Acesso em: 01 de jun. de 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇA DO CLIMA. **O que é o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima?** Disponível em: <https://www.fbmc.com.br/sobre-nos>. Acesso em: 27 de nov. de 2017.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). **Barômetro da Sustentabilidade da Amazônia** / Diretoria de Estudos e Pesquisas Ambientais. – Belém, 2016. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1126.pdf?id=1520360627>. Acesso em: 30 de jul. de 2018.

FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL. Sobre a FAS. Disponível em: <http://fas-amazonas.org/a-fas/>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

FEARNSIDE, Philip M. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras.** Manaus: Editora do INPA, 2015. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2015/Livro-Hidro-V1/Livro%20Hidrel%C3%A9tricas%20V.1.pdf. Acesso em: 20 de mar. de 2016.

FORUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE. **Brasil século XXI: os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92.** Jean Pierre Leroy, Katia Drager Maia, Roberto Pereira Guimarães, (orgs). Rio de Janeiro: FASE, 1997.

FRANCO, Augusto. **Pobreza e desenvolvimento local.** Brasília: AED/ARCA, 2002.

FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX.** Tradução de Vivian Mannheimer. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

FUNDO AMAZÔNIA. **Políticas Públicas Orientadoras, Governança e Doações.** Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 18 de nov. de 2017.

GEORGESCU-ROEGEN, NICHOLAS. **O decrescimento: entropia, ecologia, economia.** São Paulo: SENAC, 2012.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip. **Conceitos essenciais de sociologia.** São Paulo: Editora Unesp, 2016.

GILPIN, Robert. **A economia Política das Relações Internacionais.** Tradução de Sergio Bath. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2002.

GOVERNORS'CLIMATE AND FORESTS TASK FORCE (GCF). Disponível em: <https://gcftf.org/about/>. Acesso em: 13 de jan. de 2018.

GRIFFITHS, Martin. **50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais.** Tradução de Vânia de Castro. São Paulo: Contexto, 2005.

GUIMARÃES, Roberto. A assimetria dos interesses compartilhados: América Latina e a agenda global do meio ambiente. *In:* LEIS, Hector (Org) **Ecologia e Política Mundial.** FASE/VOZES/AIRI/PUC/RJ. Rio de Janeiro: 1991.

GUPTA, Joyeeta. A history of international climate change policy. *In:* **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change** 1(5): 636-653, 2010. Disponível em: http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/16_4278/materiale/ripperger_gupta.pdf Acesso em: 08 de mar. de 2017.

HARARI, Yuval. **Homo Deus: uma breve história do amanhã.** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis.** Foro Internacional Vol. 39, No. 4 (158) (Oct. - Dec., 1999), pp. 499-526. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1524>. Acesso em: 17 de out. de 2016.

HÉBETTE, Jean. **O cerco está se fechando**: o impacto do grande capital na Amazônia. Belém: NAEA, 1991.

HELD, David *et al.* **Transformaciones globales**: política, economia y cultura. México: Oxford University Press, 2002.

HELD, David; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HIRST, Paul; GRAHAME, Thompson. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos impérios**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

_____. **A era do capital**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo (Org). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. p. 77-108.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mudanças na cobertura e uso da terra do Brasil 2000 - 2010 - 2012 - 2014**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101469.pdf>. Acesso em: 02 de out. de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE e Ministério do Meio Ambiente lançam mapas temáticos da Amazônia**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=799&t=ibge-ministerio-meio-ambiente-lancam-mapas-tematicos-amazonia&view=noticia>. Acesso em: 08 de nov. de 2017.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **A Corrida por Megawatts: 30 hidrelétricas na Amazônia Legal**. Nota Técnica Nº 08, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2012/a-corrida-por-megawatts-30-hidreletricas-na-amazonia-legal/view>. Acesso em: 19 de mar. de 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Incentivos Fiscais para o desenvolvimento da Amazônia ou para o lucro das empresas?** Brasília, 2014. Disponível em <http://amazonia.inesc.org.br/artigos-inesc/incentivos-fiscais-para-o-desenvolvimento-da-amazonia-ou-para-o-lucro-das-empresas/>. Acesso em: 12 de out. de 2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Isenções fiscais para empresas na Amazônia**: mais de 50 anos sem transparência e efetividade. Brasília, 2018. Disponível em: <http://amazonia.inesc.org.br/materias/isencoes-fiscais-para-empresas-na-amazonia-mais-de-50-anos-sem-transparencia-e-efetividade/>. Acesso em: 12 de out. de 2018.

INSTITUTO EVANDRO CHAGAS. **O Instituto**. Disponível em: <http://www.iec.gov.br/portal/apresentacao/>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Projeto Prodes: Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélite.** Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesuc.php>. Acesso em: 10 de jun. de 2015

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Belo Monte: não há condições para a licença de operação** (2015). Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/isa-publica-dossie-belo-monte-nao-ha-condicoes-para-a-licenca-de-operacao>. Acesso em: 02 de fev. de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA DA AMAZÔNIA (IPAM). **CAR é insuficiente para coibir o desmatamento e estimular a regularização.** Belém, 2017. Disponível em: <http://ipam.org.br/bibliotecas/limits-of-brazils-forest-code-as-a-means-to-end-illegal-deforestation/>. Acesso em: 03 de jul. de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA DA AMAZÔNIA (IPAM). **O que é o Fundo Amazônia?** Disponível em: <http://ipam.org.br/entenda/o-que-e-o-fundo-amazonia/>. Belém 2015. Acesso em: 03 de jul. de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O acordo de Copenhague e as decisões de Cancun no contexto da Convenção do Clima.** Comunicado do Ipea, n. 109, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110829_comunicadoipea109.pdf. Acesso em: 08 de mar. de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)/ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Atlas da violência 2018 – políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432. Acesso em: 05 de jun. de 2018.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). Summary of the Lima Climate Change Conference. **Earth Negotiations Bulletin**, Lima, n. 619, v. 12, 1-14, december 2014. Disponível em: <http://enb.iisd.org/vol12/enb12619e.html>. Acesso em: 27 de fev. de 2017.

[INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE \(IPCC\).](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml) Disponível em: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml 2017. Acesso em: 9 de ago. de 2017.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2013.

JEPPESEN, Hellen. **Conferência de Durban aprova nova política climática global.** Deutsche Welle, 11/12/2011. Disponível: <https://www.dw.com/pt-br/confer%C3%A2ncia-de-durban-aprova-nova-pol%C3%ADtica-clim%C3%A1tica-global/a-15594101?maca=br-rss-br-top-1029-rdf>. Acesso em: 22 de mai. de 2017.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo (org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC, 2004, p. 49-75.

KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. *In*: MOISÉS, José Álvaro (org). **O Futuro do Brasil: a América latina e o fim da guerra fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KLEIN, Naomi. **Não basta dizer não**: resistir à nova política de choque e conquistar o mundo do qual precisamos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regimes consequences: regime as intervening variables. *In*: KRASNER, Stephen. (Ed) **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1982, p. 1-21.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC, 2005, p. 161-188.

LAGO, André. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006.

LEIS, Héctor. **O labirinto**: ensaios sobre ambientalismo e globalização. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

LEIS, Héctor; VIOLA, Eduardo. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. *In*: LEIS, Hector (Org) **Ecologia e Política Mundial**. FASE/VOZES/AIRI/PUC/RJ. Rio de Janeiro: 1991.

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

LOCALIZAÇÃO das hidrelétricas inventariadas, planejadas, em obras e em funcionamento na Amazônia. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/6906a06e>. Acesso em: 24 de mai. de 2018.

LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY (ICLEI). **Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais**. Disponível em: <https://iclei.org/en/Home.html>: Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais. Acesso em: 12 de dez. de 2017.

LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY (ICLEI). **Associados na América do Sul**. Disponível em: <http://sams.iclei.org/rede/associados-na-america-do-sul.html> Acesso em: 12 de dez. de 2017.

LOUREIRO, Violeta. **Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re) construir**. Estud. av. vol. 16 no. 45 São Paulo May/Aug. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200008. Acesso em: 25 de set. de 2017.

_____. **Amazônia**: estado, homem, natureza. Belém: Cultural Brasil, 2014.

LUTZEMBERGER, José. **Crítica ecológica do pensamento econômico**. Porto Alegre, RS: L & PM, 2012.

MARANHÃO. **Lei nº 10.161/2014**. Institui o Fórum Maranhense de Mudanças do Clima – FMMC. Disponível em: http://www.sema.ma.gov.br/conteudo/?/242/Governo_realizou_elei%C3%A7%C3%A3o_para_escolher_novos_membros_do_Plen%C3%A1rio_do_F%C3%B3rum_Maranhense_de_Mudan%C3%A7as_do_Clima. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2015.

MARTINS, Helena. Governo extingue Reserva Nacional do Cobre e Associados. Empresa Brasil de comunicação: **Agência Brasil**, Brasília, 23 de ago. de 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/governo-extingue-reserva-nacional-do-cobre-e-associados>. Acesso em: 26 de set. de 2017.

MARX, Karl. O capital: crítica de economia política. *In*: MARX, K. **O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. Livro I.

MATO GROSSO. **Lei nº 9.111/2009**. Institui o Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/cct-pact/Sistema-Estadual-de-REDD-MT_CCT_Pacto-Federativo---17-mar-2017.pdf. Acesso em: 22 de out. de 2018.

MATO GROSSO. **Lei complementar nº 582**, de 13 de janeiro de 2017. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-582-2017.pdf>. Acesso em: 05 de abr. de 2018.

MIKLOS, Manoela. **A inserção Internacional de Unidades Subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira**. 2010. Dissertação (Mestrado)- Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bri/33004110044P0/2010/miklos_ms_me_mar.pdf. Acesso em: 12 de dez. de 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resultado da COP 15 é insuficiente, diz Minc** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/6027-resultado-da-cop-15-e-insuficiente-diz-minc>. Acesso em: 06 de ago. de 2018.

MOORE, Jason. **Anthropocene or Capitalocene?** Nature, History, and the Crisis of Capitalism. Michigan: Kairos, 2016.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NETO, Mauro. Hydro não pagará R\$7,5 bilhões em impostos. **Diário on line**, Belém, 2017. Disponível em: <http://www.diarionline.com.br/noticiasinterna.php?nldNoticia=390843>. Acesso em: 15 de jan. de 2107.

NETWORK OF REGIONAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (**nrg4SD**). Disponível em: <http://www.nrg4sd.org/who-we-are/fields-of-action/> Acesso em: 09 de out. de 2018.

NOGUEIRA, Danielle; AZEVEDO, Ana Lúcia. Tragédia de mariana: MPF fecha acordo com mineradoras que extingue ação bilionária. **O globo.com**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/tragedia-de-mariana-mpf-fecha-acordo-com-mineradoras-que-extingue-acao-bilionaria-22820153>. Acesso em 25 de jun. de 2018.

NOGUEIRA, Marta. Nova era do petróleo na Foz do Amazonas dispara alerta por ameaça a ecossistemas. **Reuters Brasil**, maio 2015. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1881V0-OB RTP>. Acesso em: 12 de maio de 2017.

NORAD. **About Norad**. Disponível em: <https://norad.no/en/front/about-norad/> Acesso em: 20 de out. de 2018.

NORSK HYDRO. **Sobre a Hydro**. Disponível em: <http://www.hydro.com/pt-BR/a-hydro-no-brasil/sobre-a-hydro/estrutura-acionaria/>. Acesso em: 07 de jul. de 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Emissão de CO2e (t) GWP AR-5 Brasil**. Disponível em: http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission: SEEG (2018). Acesso em: 10 de dez. de 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Sistema de Estimativa de Emissão de Gases (SEEG), 2019. Disponível em: <http://plataforma.seeg.eco.br/map>. Acesso em: 12 de dez. de 2018.

OHMAE, Keniche. **O fim do Estado nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção quadro sobre mudança do clima: adoção do acordo Paris. Conferência das partes 2015. **FCCC, I.9, rev.1**, Rascunho da decisão -/CP.21.Tradução do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil -UNIC Rio, 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 08 de mar. de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção quadro das Nações Unidas sobre mudanças climáticas**. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf. Acesso em: 06 de nov. de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável**. Joanesburgo. 2002. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/07/unced2002.pdf>. Acesso em: 22 de abr. de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Eco-92, Rio de Janeiro-** 1992. United Nations 23 de maio de 1997. Disponível em: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Acesso em: 19 de dez. de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Meio Ambiente:** programa das Nações Unidas para o meio ambiente, 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/>. Acesso em: 29 de jul. de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Governos se reúnem em Lima para discutir novo tratado sobre o clima.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-governos-se-reunem-em-lima-para-discutir-novo-tratado-sobre-o-clima/> 2014 Acesso em: 06 de nov. de 2017.

ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL. **Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2017.** Disponível em: https://library.OMM.int/doc_num.php?explnum_id=4454. Acesso em: 04 de jul. de 2018.

ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL. **2017 is set to be in top three hottest years, with record-breaking extreme weather.** Disponível em: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/2017-set-be-top-three-hottest-years-record-breaking-extreme-weather>. Acesso em: 04 de jul. de 2018.

PÁDUA, José. Natureza e Projeto Nacional: As origens da Ecologia Política no Brasil. In: PÁDUA, José et al (Org.). **Ecologia e Política no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. p. 13-25.

PAINEL BRASILEIRO SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (PBMC). **COP 19 - Conferência das Partes sobre Mudança do Clima - Marcada por polêmicas, necessidade de urgência e algumas surpresas.** Disponível em: <http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/pt/noticias/392-cop-19-conferencia-das-partes-sobre-mudanca-do-clima-marcada%20por-polemicas-necessidade-de-urgencia-e-algumas-surpresas>. Acesso em: 17 de ago. de 2018.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA-IPCC. **Ficha informativa del IPCC: ¿Qué es el IPCC?.** Disponível em: http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc_es.pdf. Acesso em: 06 de nov. de 2017.

PARÁ. **Decreto nº 1.900, de 22 de setembro de 2009.** Institui o Fórum Paraense de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/Decreto-1900-22-DE-SETEMBRO-DE-2009_PA.pdf. Acesso em: 13 de set. de 2017.

PARÁ. Secretaria da Fazenda. **Resolução nº 014, de 10 de julho de 2015.** Concede tratamento tributário às operações realizadas pelas empresas que especifica. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/resolucao_icms/rs2015_00014.pdf. Acesso em: 07 de jul. de 2017.

PARÁ. Secretaria da Fazenda. **Resolução nº 020, de 20 de agosto de 2015.** Altera dispositivos da Resolução nº 014, de 10 de julho de 2015, que concede tratamento tributário às operações realizadas pelas empresas que especifica. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/resolucao_icms/rs2015_00020.pdf. Acesso em: 07 de jul. de 2017.

PARÁ. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento.** Disponível em: <http://www.gcftaskforce-database.org/Frameworks/brazil.para>. Acesso em: 29 de out. de 2018.

PINTO, Lúcio Flávio. **Tucuruí, a barragem da ditadura**. Belém, Edição do autor, 2010.

_____. **Consumidor pagará subsídio a Belo Monte**. Belém, 2016. Disponível em: <https://lucioflaviopinto.wordpress.com/2016/01/12/consumidor-pagara-subsidio-a-belo-monte/>. Acesso em: 11 de mar. de 2016.

PINTO, Erika; MOUTINHO, Paulo; RODRIGUES, Liana. **Perguntas e respostas sobre o Aquecimento Global**. Belém: IPAM, 2010.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *In*: VIGEVANI, Tullo (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004, p. 283-312.

PROJETO MAPBIOMAS – **Coleção 3.0 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso de Solo do Brasil**. Disponível em: mapbiomas.org. Acesso em: 07 de nov. de 2018.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In*: VIGEVANI, Tullo (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004. p. 251-282.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO(FJP). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96.p. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf. Acesso em: 02 de out. de 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Informe anual 2015**. Disponível em: <http://www.unep.org/annualreport/2015/en/index.html>. Acesso em: 06 de jun. de 2016.

REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyła. A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, 2012. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/1817/pdf> Acesso: 12 de dez. de 2017.

REGIONS OF CLIMATE, 2018. Regions of Climate Action- **(R20)**. Disponível em: <https://regions20.org/> Acesso em: 3 de jan. de 2018.

RIBEIRO, Nelson. **A Questão geopolítica da Amazônia**: da soberania difusa à soberania restrita. Belém: EDUFPA, 2006.

RONDÔNIA. Casa Civil. **Lei n. 4.437, de 17 de dezembro de 2018**. Institui a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais - PGSA e cria o Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais - SGSA, no âmbito do Estado de Rondônia e dá outras providências. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2019/02/Lei-n%C2%BA-4437-de-17-de-Dezembro-de-2018.pdf>. Acesso em: 20 de fev. de 2019.

ROCKSTRÖM, Johan. *et al.* A Safe Operating Space for Humanity, in **Nature**, 461, 2009. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/461472a#f1>. Acesso em: 17 de abr. de 2018.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada**. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011. Disponível em: <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/f47047c64dd80128160307fc8dbe0d29doc-fnp.pdf>. Acesso em: 29 de jan. de 2018.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **The Study of World Politics: globalization and governance**. London and New York, 2006. v. 2.

ROSTÁS, Renato. Norsk Hydro decide desligar temporariamente Paragominas e Alunorte. **Valor Econômico**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/5901253/norsk-hydro-decide-desligar-temporariamente-paragominas-e-alunorte>. Acesso em: 03 de nov. de 2018.

RUGGIE, John. **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order**. *International organization*, v. 36, Issue 2, *International Regimes* (Spring, 1982), 379-415. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706527>. Acesso em: 22 de nov. de 2015.

_____. Epistemology, ontology, and the study of international regimes. In: Ruggie, John Gerard, **Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization**, ROUTLEDGE, London, 1998. Disponível em: http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug_ocr.pdf. Acesso em: 22 de nov. de 2015.

SANTAEULALIA, Inês; FOWKS, Jacqueline. Maratona em Lima para salvar a conferência mundial sobre o clima: os países se posicionam. **El País**, 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/12/internacional/1418414292_745126.html. Acesso em: 18 de ago. de 2018.

SCHERER- WARREN, Ilse. Das Ações Coletivas às Redes de Movimentos Sociais. In: SCHERER- WARREN, I. (Org.) **Controle público e democracia**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SCOLTHE, Jan. **Globalization and Governance: From Statism to Policentrism**. February, 2014. Disponível em: <http://www.forahumanfuture.org/iid3-globalization-and-governance-nation-states-norms-and-values.html>. Acesso: 22 de nov. de 2015.

SECHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIQUEIRA, Carlos. **Do global ao nacional: a gênese da governança e das políticas públicas sobre mudança do clima no Brasil (1992-2012)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

SIMONIAN, Ligia; SILVA, Marcio; BAPTISTA, Estér. Formação Socioambiental da Amazônia. *In*: Simonian, L.; Baptista, R (Orgs). **Formação Socioambiental da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SMOUTS, Marie Claude. **As novas relações internacionais**: práticas e teorias. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

SISTEMA ESTADUAL DE INCENTIVOS A SERVIÇOS AMBIENTAIS (SISA). Disponível em: <http://www.gcftaskforce-database.org/StateOverview/brazil.acre/> Acesso em: 13 de jan. de 2018.

SOARES, Márcia. Federação, Democracia e Instituições Políticas. **Lua Nova** [online]. 1998, n.44, pp.137-163. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010264451998000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 30 de jan. de 2018.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. *In*: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

SPRING, Jake. Ibama ameaça arquivar projeto de exploração de petróleo da Total na Foz do Amazonas. **Reuters Brasil**, 2017. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN1B91HB-OBRTTP>. Acesso em: 02 de nov. de 2018.

STRANGE, Susan. **States and Markets**. London: Bloomsbury Academic, 2015.

_____. Cave! Hic **Dragones**: a critic of regimes analysis. *International Organization*, v. 36, nº 2, p.479- 496, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706530>. Acesso em: 12 de jan. de 2016.

[SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA \(SUDAM\)](#). **Resultados - Incentivos Fiscais**. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/incentivos-fiscais?id=92>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

TOCANTINS. **Decreto nº 3.007, de 18 de abril de 2007**. Cria o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/DECRETO-No-3.007-de-18-de-abril-de-2007_TO.pdf. Acesso em: 13 de set. de 2017.

TOCANTINS. **Lei nº 1.917, de 17 de abril de 2008**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins, e adota outras providências. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/Lei-1917_pemc_tocantins.pdf. Acesso em: 13 de set. de 2017.

TOLEDO, Bruno. **COP 19: Os resultados**. Observatório do Clima, 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/cop-19-os-resultados-2/>. Acesso em: 13 de nov. de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ (TCE). **Relatório Técnico conclusivo e Minuta de Projeto de Lei Complementar- LEI KANDIR**. Belém- Pará, 2017. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/ciprianosabino/images/PDF/relatorio-lei-kandir.pdf>. Acesso em: 14 de nov. de 2017.

UNDER 2 Coalition. A coalizão Under2 reúne mais de 220 governos, que representam mais de 1,3 bilhão de pessoas e 43% da economia global. **The climate group**. Disponível em: <https://www.theclimategroup.org/project/under2-coalition/> Acesso em: 28 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS. **A/RES/44/228**. General Assembly, 85th plenary meeting 22 December 1989. <https://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm>. Acesso em: 15 de out. de 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **The First Ten Years**, 2004. Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/publications/first_ten_years_en.pdf. Acesso em: 04 de jul. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Berlin Climate Change Conference 1995**. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=body%3A1343&f%5B1%5D=conference%3A3850&f%5B2%5D=session%3A3851&search=&page=0>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Quioto Climate Change Conference, 1997**. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=body%3A1343&f%5B1%5D=session%3A3607&f%5B2%5D=conference%3A3606>. Acesso em 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Buenos Aires Climate Change Conference, 2004**. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=session%3A3599&f%5B1%5D=conference%3A3598>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Montreal Climate Change Conference, 2005**. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=body%3A1343&f%5B1%5D=session%3A3601&f%5B2%5D=conference%3A3600>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Bali Climate Change Conference, 2007**. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=session%3A3400&f%5B1%5D=body%3A1343&f%5B2%5D=conference%3A3399>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Copenhagen Climate Change Conference**, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=session%3A3404&f%5B1%5D=conference%3A3403&f%5B2%5D=body%3A1343>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Cancun Climate Change Conference**, 2010. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=session%3A3454&f%5B1%5D=conference%3A3452&f%5B2%5D=body%3A1343>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Durban Climate Change Conference**, 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=body%3A1343&f%5B1%5D=conference%3A3461&f%5B2%5D=session%3A3463>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Doha Climate Change Conference**, 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=conference%3A3845&f%5B1%5D=session%3A3846>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Warsaw Climate Change Conference**, 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=session%3A3938&f%5B1%5D=conference%3A3936>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Lima Climate Change Conference**, 2014. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=conference%3A3952&f%5B1%5D=session%3A3949>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE **Paris Climate Change Conference**, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/es/decisions?f%5B0%5D=body%3A1343&f%5B1%5D=session%3A3955&f%5B2%5D=conference%3A3958>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Ad hoc Group on the Berlin Mandate (1997)**. Implementation of the Berlin mandate: additional proposals from parties addendum note by the secretariat. Disponível em: <http://unfccc.int/cop3/resource/docs/1997/agbm/misc01a3.htm>. Acesso em: 04 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Agrupamentos partidários**, 2018. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings>. Acesso em: 28 de ago. de 2018.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Views of Brazil on the elements of the new agreement under the Convention applicable to all parties**. Disponível em: http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/73_99_130602104651393682-BRAZIL%20ADP%20Elements.pdf. Acesso em: 20 de abr. de 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Resolução 44/228**. Department of Economic and Social Affairs (DESA). Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm>. Acesso em: 08 de mar. de 2015.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Global Climate Action (NAZCA)**. Disponível em: <http://climateaction.unfccc.int/>. Acesso em: 11 de nov. de 2018.

UN CC E-LEARN. **Curso on-line Introdutório sobre Mudança Climática**. Disponível em: <https://unccelearn.org/course/view.php?id=24>. Acesso em: 26 de ago. de 2017.

VALE, Petterson M. **Economia das Mudanças Climáticas: uma avaliação dos principais modelos**. Dissertação (Mestrado)- Universidade de Campinas -Unicamp, Campinas, SP, 2010.

VEIGA, JOSÉ ELI. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

VIOLA, Eduardo. O movimento ambientalista do Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. *In: GOLDEMBERG, Mírian (Coord.). Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de ideias no movimento ecológico*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

VIOLA, Eduardo. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, outubro/ 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000300003&script=sci>. Acesso em: 14 de ago. de 2016.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. **Caderno EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, artigo 1, Rio de Janeiro, set. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300002. Acesso em: 15 de mar. de 2015.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias.; RIBEIRO, Thais Lemos. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. Brasília: Universidade de Brasília- Instituto de Relações Internacionais, 2013.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O Sistema Internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 92, outubro/2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092016000300501&script=sci>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

VITAE CIVILIS INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO MEIO AMBIENTE E PAZ. **Antes que seja tarde: a urgência de uma resposta negociada entre nações para os desafios de mudança do clima- Panorama das negociações internacionais da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto**. 2 ed. São Lourenço da Serra: Vitae Civilis, 2009.

YOUNG, Oran. Regime Dynamics: the Rise and fall of International Regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, International Regimes, Spring, 1982, p. 277-297. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706523>. Acesso em: 12 de jan. de 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Análisis de Sistema- Mundo: uma introdución**. México: Siglo XXI, 2005.

WALTZ. Kenneth. **Globalization and Governance**. PS. Political Science and Politics. v.32 n. 4, ec., 1999, p. 693-70014. Disponível em: <http://www.forahumanfuture.org/iid3-globalization-and-governance-nation-states-norms-and-values.html>. Acesso: 22 de nov. de 2015.

WEISS, Thomas; THAKUR, Ramesh. **Global governance and the UN: an unfinished journey.** Indiana : University Press, 2010.