UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

CAROLINA GAMBA

O BRASIL NA ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL SOBRE
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: PERÍODO 2009-2014

SÃO PAULO
2015

CAROLINA GAMBA

O BRASIL NA ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL SOBRE
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: PERÍODO 2009-2014

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Geografia Humana, do Departamento de
Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Doutor em Geografia
Humana.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro.

SÃO PAULO

2015

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

Nome: GAMBA, Carolina.

Título: O Brasil na Ordem Ambiental Internacional sobre Mudanças Climáticas: período 2009-2014.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

*Aos meus pais, Silvia e Armando,
meus exemplos, meus amores, minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Constitui um verdadeiro desafio agradecer a todas as pessoas que, de alguma maneira, contribuíram para a realização deste trabalho. Neste longo e árduo caminho, marcado por tantas experiências e sentimentos, recebi ajuda e apoio de pessoas muito queridas e é com grande felicidade que agradeço nestas breves linhas:

Ao Professor Dr. Wagner Costa Ribeiro, pela confiança depositada desde o início da minha vida acadêmica. Por todos os ensinamentos, conversas e incentivos que tanto enriqueceram meu olhar sobre o mundo. Sou profundamente grata pelas oportunidades e amizade construída nestes dez anos de convivência;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio financeiro, fundamental ao desenvolvimento desta tese;

Ao Professor Dr. André Roberto Martin, Chefe do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, pelo provimento da documentação necessária aos trabalhos de campo realizados;

Ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, sobretudo ao Everton Lucero, Chefe da Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química do Itamaraty, que realizou meu credenciamento junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para que eu pudesse participar, como membro observador da delegação brasileira, de três Conferências das Partes: da COP-18 (Doha, 2012), da COP-19 (Varsóvia, 2013) e da COP-20 (Lima, 2014). Também agradeço ao pessoal do MRE pelas conversas e esclarecimentos antes, durante e após a realização de tais eventos, essenciais à análise desenvolvida;

À Professora Dra. Neli Aparecida de Mello-Théry e também ao Professor Dr. André Roberto Martin, do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, pelas contribuições valiosas feitas durante a etapa de Qualificação;

Ao Tadeu da Costa Gaspareto, pela ajuda na confecção dos mapas apresentados nesta tese. Acima de tudo, por esta amizade gigante que fiz na Universidade de São Paulo, que levo para toda a vida;

Aos amigos do Laboratório de Geografia Política da Universidade de São Paulo, pelas conversas que contribuíram para a realização deste trabalho, seja pela troca de experiências, seja pelo simples desabafo de minhas angústias de pós-graduanda;

Aos meus amigos do Centro Universitário Fundação Santo André, pelo apoio e compreensão neste momento delicado e especial da vida de um pesquisador. Agradeço especialmente à Professora Dra. Cecília Cardoso Teixeira de Almeida, pelo incrível incentivo e força ao longo de todo o processo. Sou muito grata por nossa amizade, de coração! Agradeço também os meus alunos queridos, que entenderam a minha preocupação nos momentos finais de confecção da tese;

Ao pessoal do Ballet Aramaçan, em especial à Silvia Regina Sitta, por auxiliar-me a conciliar a Geografia com a Dança, arte que faz parte do que sou;

À minha irmã Juliana, cuja inteligência e determinação sempre serviram de exemplo para que eu procurasse ser uma profissional melhor a cada dia;

Ao meu amor, amigo e companheiro, José Marcelo, pelo apoio incondicional, por compreender os longos dias de reclusão nos momentos derradeiros do desenvolvimento deste trabalho e ouvir todas minhas inquietações. Obrigada por estar sempre ao meu lado e por me fazer tão feliz.

Aos meus pais, Silvia e Armando, por tudo o que sou hoje. Vocês são meus exemplos, meus melhores amigos. Sei que abriram mão de muitas coisas para se dedicarem a mim e não há palavras que descrevam todo o amor que sinto por vocês. Vou passar a vida tentando retribuir tamanha generosidade e amor. Deus me deu os melhores pais do universo...

A todos os familiares e amigos que fizeram parte desta jornada, em algum momento ou em todos. Muito obrigada...

RESUMO

GAMBA, Carolina. **O Brasil na Ordem Ambiental Internacional sobre Mudanças Climáticas**: período 2009-2014. 347f. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

As mudanças climáticas figuram entre as principais questões da sociedade de risco característica do mundo atual. Elas são multidimensionais e exigem uma análise multiescalar. Inevitavelmente, as decisões são deslocadas para além do nível nacional, na medida em que os problemas socioambientais transcendem as fronteiras estatais. O tema foi incorporado à agenda ambiental internacional nas últimas décadas e atualmente conforma uma ordem ambiental complexa do ponto de vista normativo/institucional. Participam dela quase todos os países que, em conjunto, visam responder ao desafio relativo ao tema, tanto no tocante à mitigação de emissões de gases de efeito estufa, como à adaptação aos efeitos que são e serão sentidos por grande parte da população mundial. Porém, ao mesmo tempo em que se reconhece a importância da cooperação multilateral em favor de uma governança eficaz na abordagem do tema, verifica-se que os Estados têm posicionamentos distintos e desenvolvem diversas estratégias para fazer com que seus interesses nacionais específicos sejam contemplados a cada rodada do processo negociador, o que corrobora com as teorias realistas das Relações Internacionais e de território e soberania da Geografia Política. Neste trabalho analisa-se a participação do Brasil em seis Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), realizadas no período de 2009 a 2014. Avaliam-se quais foram os interesses brasileiros em cada uma destas etapas, o grau de influência exercido sobre os demais países que integram a ordem, bem como em que medida as expectativas do governo brasileiro foram contempladas nas decisões finais destas rodadas de negociações. A metodologia pautou-se em análise de livros, artigos e relatórios sobre a ciência da mudança do clima; de teorias da Geografia Política e das Relações Internacionais; de documentos oficiais sobre eventos que precederam as conferências analisadas no trabalho; das propostas submetidas pelo governo brasileiro e discursos proferidos por seus representantes; de informações obtidas junto à delegação brasileira; de relatórios diários e decisões oficiais de cada rodada de negociações; da participação *in loco* nos três últimos encontros avaliados nos quais foi possível acompanhar a atuação da delegação brasileira e avaliar suas consequências; bem como de material bibliográfico e jornalístico relacionados a este período do processo negociador. Verificou-se que o Brasil mostra-se cada vez mais disposto à cooperação e tem se destacado por sua habilidade diplomática e ações desenvolvidas em seu território, em especial no combate ao desmatamento da Amazônia. Porém, apresenta premissas básicas não passíveis de flexibilização até o presente momento, como a diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento conforme estabelecido pela UNFCCC. A questão que se coloca não é se o país irá ampliar sua ambição em termos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, mas como as medidas desenvolvidas em seu território serão traduzidas em compromissos internacionalmente vinculantes no novo acordo a ser definido ao final de 2015. Entende-se que o posicionamento do Brasil será fundamental para a conformação da nova fase da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, diante de seu perfil de emissões e poder político, econômico e ambiental.

Palavras-chave: Mudanças climáticas. Ordem ambiental internacional. Brasil. Conferência das Partes da UNFCCC. Segurança socioambiental internacional.

ABSTRACT

GAMBA, Carolina. **Brazil in the International Environmental Order on Climate Change: 2009-2014.** 347f. 2015. Thesis (Ph.D.) – Postgraduate Program in Human Geography, School of Philosophy, Literature and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2015.

Climate change is among the key issues of the risk society characteristic of today's world. They are multidimensional and require multiscale analysis. Inevitably, decisions are displaced beyond the national level to the extent that environmental issues transcend state borders. The theme was incorporated into the international environmental agenda in recent decades and now conform a complex environmental order of the legal/institutional point of view. Participate in it almost all countries that, together, aim to meet the challenge concerning the issue, both with respect to mitigation of greenhouse gas emissions and adaptation to the effects that are and will be felt by much of the world's population. However, while recognizing the importance of multilateral cooperation in favor of effective governance in the approach to the subject, it appears that States have different positions and develop various strategies to make their specific national interests are incorporated every round of the negotiating process, which corroborates the realistic theories of International Relations and territory and sovereignty of Political Geography. This paper analyzes the participation of Brazil in six Conferences of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), held in the 2009-2014 period. This study evaluates which were the Brazilian interests in each of these steps, the degree of influence exercised over other countries of the order as well as to what extent the expectations of the Brazilian government were, in fact, included in the final decisions of these rounds negotiations. The methodology was based on the analysis of books, articles and reports on the science of climate change; theories of Political Geography and International Relations; of official documents about events that preceded the conference analyzed at work; of the proposals submitted by the Brazilian government and speeches by their representatives; information obtained from the Brazilian delegation; daily reports and official decisions of each round of negotiations; participation *in loco* in the last three meetings at which it was possible to track the performance of the Brazilian delegation and assess its consequences; as well as bibliographic and journalistic material related to this period of the negotiating process. It was found that Brazil appears to be increasingly willing to cooperation and has become known for his diplomatic skill and actions carried out in its territory, particularly in combating deforestation of the Amazon. However, it presents basic premises not subject to easing so far as the differentiation between developed and developing countries, as established by the UNFCCC. The question that arises is not if the country will increase its ambition in terms of mitigating emissions of greenhouse gases, but how the measures developed in its territory will be translated into internationally binding commitments in the new agreement to set the end of 2015. It is understood that Brazil's position will be critical to the shaping of the new phase of international environmental policy on climate change, because of the emissions profile and political, economic and environmental power.

Keywords: Climate change. International environmental order. Brazil. Conference of the Parties to the UNFCCC. International environmental security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O efeito estufa	29
Figura 2 – Discurso do Presidente Lula durante o segmento de alto nível da COP-15 (2009)	143
Figura 3 – Anúncio de reunião extraordinária com lideranças mundiais durante a COP-15, realizado por Lula e Sarkozy	146
Figura 4 – Última tentativa de “costurar” um acordo climático global em Copenhague.....	146
Figura 5 – Ministra Izabella Teixeira em discurso durante a COP-16.	170
Figura 6 – Atualização da delegação brasileira sobre o status das negociações.	170
Figura 7 – Senadora Kátia Abreu ganha o prêmio motosserra de ouro durante a COP-16...	171
Figura 8 – Discurso da Ministra Izabella Teixeira durante a COP-17	201
Figura 9 – Chefes da delegação brasileira conversam com a Secretária Executiva da UNFCCC durante plenária da COP-17	201
Figura 10 – Exterior do Qatar National Convention Centre.....	228
Figura 11 – Saguão do Qatar National Convention Centre, palco da COP-18	228
Figura 12 – Ministra Izabella Teixeira, em discurso no segmento de alto nível da COP-18	232
Figura 13 – Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado, Chefe da delegação brasileira na COP-18, em reunião da AWG-KP	234
Figura 14 – Ministro Figueiredo em Coletiva de Imprensa durante a COP-18.....	234
Figura 15 – Reunião Plenária ocorrida no último dia da COP-18 (Doha, 2012)	239
Figura 16 – Estádio Nacional da Polônia, local de realização da COP-19.....	263
Figura 17 – Plenária da COP, ocorrida durante a COP de Varsóvia - 2013.....	263
Figura 18 – Coletiva de imprensa da delegação brasileira na COP-19	266
Figura 19 – Representação brasileira em plenária durante a COP-19.....	266
Figura 20 – Evento paralelo na COP-19 sobre cooperação Brasil-África para transferência de tecnologia de controle do desmatamento.....	271
Figura 21 – Evento paralelo da delegação brasileira e setor empresarial, realizado durante a COP-19	271
Figura 22 – Proposta brasileira de diferenciação das INDCs sobre mitigação de GEEs	287
Figura 23 – Proposta brasileira de diferenciação das INDCs sobre meios de implementação	290
Figura 24 – Entrada principal da COP-20	293
Figura 25 – Estrutura organizada pela UNFCCC e pelo governo peruano para a realização da COP-20 no Quartel General do Exército do Peru.....	293
Figura 26 – Reunião do ADP na COP-20	296
Figura 27 – Reunião do ADP na COP-20 sobre os elementos para o futuro acordo sobre mudanças climáticas	296
Figura 28 – Reunião da delegação brasileira durante a COP-20.....	300
Figura 29 – Reunião da delegação brasileira presente na COP-20	300
Figura 30 – Apresentação do mapa regional da cobertura vegetal da Amazônia em evento paralelo durante a COP-20	301

Figura 31 – Apresentação das taxas de desmatamento anual na Amazônia Legal pela Ministra Izabella Teixeira em evento paralelo na COP-20	301
Figura 32 – Discurso da Ministra Izabella Teixeira no segmento de alto nível da COP-20 .	304

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e do Protocolo de Kyoto	102
Mapa 2 – Principais Grupos de Países na Ordem Ambiental	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exemplos de gases de efeito estufa afetados pelas atividades humanas.....	99
Tabela 2 – Compromissos voluntários de redução de emissões	133
Tabela 3 – Taxas de desmatamento anual na Amazônia Legal (Km ² /ano)	163
Tabela 4 – Emissões totais e per capita de CO ₂ (2011)	218
Tabela 5 – Compromissos para o segundo período do Protocolo de Kyoto.....	236
Tabela 6 – Emissões brasileiras (CO ₂ eq) - 1990, 1995, 2000, 2005, 2011 e 2012	243

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais gases de efeito estufa e suas origens	32
Quadro 2 – Impactos previstos das mudanças climáticas	35
Quadro 3 – Principais grupos de países na ordem ambiental.....	114
Quadro 4 – Órgãos e Grupos de Negociação Oficiais da UNFCCC.....	119
Quadro 5 – Proposições feitas pelo governo brasileiro à UNFCCC ao longo do ano de 2009	132
Quadro 6 – Considerações sobre a inclusão da Captura e Armazenamento de Dióxido de Carbono no MDL apresentadas pelo governo brasileiro UNFCCC em 2010	160
Quadro 7 – Submissões feitas pelo Brasil à UNFCCC ao longo de 2010	162
Quadro 8 – Ações previstas para o cumprimento dos compromissos voluntários brasileiros assumidos perante a UNFCCC	164
Quadro 9 – Ações/Programas contendo medidas referentes às mitigação das mudanças climáticas desenvolvidas no território brasileiro, apontadas na Segunda Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC	166
Quadro 10 – Submissões do Brasil à UNFCCC feitas ao longo do ano de 2011.....	197
Quadro 11 – Submissões do Brasil à UNFCCC feitas ao longo do ano de 2012.....	226
Quadro 12 – Propostas brasileiras e do G77+China realizadas ao longo do ano de 2013	261

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Componentes da forçante radiativa	33
Gráfico 2 – Taxa de Desmatamento Anual na Amazônia Legal – 2000 a 2010 (Km ² /ano)..	163
Gráfico 3 – Emissões de GEEs no Brasil, por setor (1990 a 2012) em CO ₂ eq	242

LISTA DE SIGLAS

AAUs – *Assigned Amount Units*
ABC – Agricultura de Baixo Carbono
ADP – *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*
AOSIS – *Alliance of Small Island States*
APEC – *Asia-Pacific Economic Cooperation*
AR4 – *IPCC Fourth Assessment Report*
AR5 – *IPCC Fifth Assessment Report*
AWG-KP – *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*
AWG-LCA – *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*
AWGs – *Ad Hoc Working Groups*
BASIC – Grupo de países composto por Brasil, África do Sul, Índia e China
BAU – *Business as Usual*
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAN – *Climate Action Network*
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CBDR – *Common But Differentiated Responsibilities*
CCS – *Carbon Dioxide Capture and Storage*
CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CERs – *Certified Emission Reductions*
CFCs – Clorofluorcarbonos
CGE – *Consultative Group of Experts*
CIM – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIMGC – Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CMP – *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COICA – *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica*
CONPET – Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados de Petróleo e do Gás Natural
COP – *Conference of the Parties*
CTClima – Câmara Temática de Energia e Mudança do Clima
CTCN – *Climate Technology Centre and Network*
DEGRAD – Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira
DETER – Programa de Detecção do Desmatamento em Tempo Real
DETEX – Programa de Detecção de Extração Seletiva
EIG – *Environmental Integrity Group*
EPC – Empresas pelo Clima
EUA – Estados Unidos da América
FAO – *Food and Agriculture Organization of United Nations*
FBMC – Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FDL – Fundo de Desenvolvimento Limpo
F/R – Florestamento / Reflorestamento
GCF – *Green Climate Fund*

GEEs – Gases de efeito estufa
GEF – *Global Environment Facility*
GWP – *Global Warming Potential*
HFCs – Hidrofluorcarbonos
IAR – *International Assessment and Review*
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICA – *International Consultation and Analysis*
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IEC – Iniciativas Empresariais em Clima
INDCs – *Intended Nationally Determined Contributions*
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IISD – *International Institute for Sustainable Development*
IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*
LDCs – *Least Developed Countries*
LMDCs – *Like-minded Developing Countries*
LOA – Lei Orçamentária Anual
LULUCF – *Land Use, Land-Use Change and Forestry*
MBRE – Mercado Brasileiro de Redução de Emissões
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MOI – *Means of Implementation*
MRE – Ministério de Relações Exteriores
MRV – *Measurement, Reporting and Verification*
NAMAS – *Nationally Appropriate Mitigation Actions*
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMM – Organização Meteorológica Mundial
ONGs – Organizações não governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PFCs – Perfluorcarbonos
PIB – Produto Interno Bruto
PK – Protocolo de Kyoto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
PPM – Partes por milhão
PROALCOOL – Programa Nacional do Alcool
PROBIODIESEL – Programa Brasileiro do Biodiesel
PROCEL – Programa de Conservação de Energia Elétrica
PROCONVE – Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores
PRODES – Programa de Cálculo do Desflorestamento na Amazônia
PRONAR – Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar
QELROs – *Quantified Emission Limitation or Reduction Objectives*
RCPs – *Representative Concentration Pathways*

REDD+ – *Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the Role of Conservation, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries*

Rede Clima – Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais

SBI – *Subsidiary Body for Implementation*

SBSTA – *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*

SCF – *Standing Committee on Finance*

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SICA – Sistema de Integração da América Central

TEC – *Technology Executive Committee*

TWN – *Third World Network*

UNDP – *United Nations Development Program*

UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*

WCP – *World Climate Programme*

WCRP – *World Climate Research Programme*

WWF – *World Wide Fund for Nature*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SEGURANÇA SOCIOAMBIENTAL INTERNACIONAL.....	27
1.1 A CIÊNCIA DA MUDANÇA DO CLIMA	28
1.1.1 Principais Correntes de Pensamento da Ciência da Mudança do Clima...	30
1.1.1.1 Mudanças Climáticas Antrópicas	30
1.1.1.2 Grupo Cético.....	36
1.2 SEGURANÇA SOCIOAMBIENTAL INTERNACIONAL	40
1.2.1 O Meio Ambiente como tema de segurança	42
1.2.1.1 Mudanças Climáticas e Segurança	48
2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	54
2.1 CRISE AMBIENTAL, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MULTILATERALISMO	55
2.2 REGIME E ORDEM INTERNACIONAL	59
2.2.1 Geografia Política: território e soberania na análise da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas	63
2.2.2 Teorias das Relações Internacionais e mudanças climáticas.....	73
2.2.2.1 Realismo Político.....	74
2.2.2.2 O Liberalismo Político: interdependência e governança	82
3. A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL SOBRE O CLIMA	88
3.1 A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL.....	89
3.2 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO (1992).....	93
3.2.1 A Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto	97
3.2.2 A Conferência de Bali: O Mapa do Caminho	105
3.3 AGENTES E ORGANISMOS DA ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	108
4. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 15ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (COPENHAGUE, 2009).....	122
4.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO	122
4.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-15	126
4.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2009.....	128

4.2 O DESENVOLVER DAS NEGOCIAÇÕES.....	136
4.2.1 A Atuação da Delegação Brasileira na COP-15	142
4.3 OS RESULTADOS DA COP-15 E OS INTERESSES BRASILEIROS	146
5. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 16ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (CANCUN, 2010)	152
5.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO	152
5.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-16	156
5.1.1.1 Propostas brasileiras à UNFCCC em 2010.....	158
5.2 O DESENVOLVER DAS NEGOCIAÇÕES.....	168
5.3 PRINCIPAIS RESULTADOS E OS INTERESSES BRASILEIROS.....	174
6. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 17ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (DURBAN, 2011)	183
6.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO	183
6.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-17	186
6.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2011.....	188
6.2 O DESENVOLVER DAS NEGOCIAÇÕES.....	198
6.2.1 Eventos paralelos brasileiros na COP-17	206
5.3 OS RESULTADOS DA COP-17 E OS INTERESSES BRASILEIROS	207
7. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 18ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (DOHA, 2012)	215
7.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO	216
7.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-18	219
7.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2012.....	222
7.2 O DESENVOLVER DAS NEGOCIAÇÕES.....	227
7.3 OS RESULTADOS DA COP-18 E OS INTERESSES BRASILEIROS	235
8. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 19ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (VARSÓVIA, 2013)	244
8.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO	245
8.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-19	248
8.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2013.....	249
8.1.1.1.1 Propostas feitas ao ADP	250
8.1.1.1.2 Propostas feitas ao SBSTA e ao SBI	255
8.1.1.1.3 Propostas feitas à COP	259
8.2 O DESENVOLVER DAS NEGOCIAÇÕES.....	262

8.2.1 Eventos paralelos brasileiros na COP-19	270
8.3 RESULTADOS DA COP-19 E OS INTERESSES BRASILEIROS	274
9. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 20ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (LIMA, 2014)	281
9.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO	282
9.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-20	284
9.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC em 2014	287
9.2 O DESENVOLVIMENTO DAS NEGOCIAÇÕES	293
9.2.1 Eventos paralelos realizados pelo governo brasileiro na COP-20	300
9.3 OS RESULTADOS DA COP-20 E OS INTERESSES BRASILEIROS	306
CONSIDERAÇÕES FINAIS	311
REFERÊNCIAS	323
ANEXO 1 – Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, 1992).	347

INTRODUÇÃO

Diante da internacionalização dos riscos socioambientais referentes às mudanças climáticas, que se tornam cada vez mais complexos em função da multiplicidade de fatores e agentes que influem direta ou indiretamente para a intensificação e/ou redução das emissões de gases de efeito estufa (GEEs), constata-se a necessidade do deslocamento das decisões para além do nível nacional.

A temática das mudanças climáticas foi incorporada à agenda ambiental internacional ao longo das últimas décadas e, atualmente, conforma uma ordem bastante complexa do ponto de vista normativo/institucional, por sua multidimensionalidade. Desta ordem ambiental internacional participa quase a totalidade dos Estados nacionais, o que evidencia a relevância de sua discussão no âmbito multilateral. Porém, ao mesmo tempo em que os países reconhecem a necessidade da cooperação na abordagem do tema, verificam-se distintos posicionamentos e estratégias com vistas a fazer com que os interesses nacionais sejam contemplados a cada rodada de negociações.

Neste trabalho, analisa-se a participação do governo brasileiro nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)¹ realizadas de 2009 a 2014, precisamente a COP-15 (Copenhague, 2009), a COP-16 (Cancun, 2010), a COP-17 (Durban, 2011), a COP-18 (Doha, 2012), a COP-19 (Varsóvia, 2013) e a COP-20 (Lima, 2014). Procurou-se avaliar quais eram os interesses específicos do Brasil em cada um destes eventos, o grau de influência exercido sobre as demais Partes da Convenção e, por fim, em que medida suas expectativas foram, efetivamente, contempladas nas decisões finais destas rodadas de negociações.

Escolheu-se a COP-15 (2009) como ponto de partida porque, neste evento, o Brasil apresentou, em certa medida, maior flexibilidade política em diferentes temas e promoveu uma série de articulações que foram determinantes para o resultado final. Sobretudo, porque se destacou no cenário internacional ao assumir, pela primeira vez, compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs), ainda que de maneira voluntária. Sua participação nesta COP, mesmo conservadora em muitos elementos, gerou expectativas de transformações importantes na postura do país no processo negociador, em favor da cooperação multilateral. A COP-20 (2014), por sua vez, encerra o marco temporal escolhido,

¹ Sigla em inglês: *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

quando os debates referiram-se, essencialmente, aos elementos que deveriam compor o possível novo instrumento legalmente vinculante a substituir o Protocolo de Kyoto (PK) – a ser definido durante a COP-21 (Paris, 2015) e entrar em vigor a partir de 2020. Devido ao prazo de encerramento do trabalho, não foi possível abarcar tal evento nas análises desenvolvidas.

Parte-se da hipótese de que o Brasil, ainda que não seja um dos protagonistas nas negociações multilaterais internacionais sobre mudanças climáticas, como os Estados Unidos e a China, assumiu posição de grande destaque durante o período analisado e atualmente constitui um dos principais agentes do processo negociador conduzido pela UNFCCC: por sua habilidade diplomática e interesse em mediar diferentes questões específicas e polêmicas; pela adoção de compromissos voluntários de mitigação de gases de efeito estufa; e, por sua relevância política na definição dos compromissos futuros frente a grandes expectativas de outros agentes para que o governo brasileiro, assim como os demais países emergentes, assumam compromissos vinculantes no âmbito da UNFCCC. Ao mesmo tempo, parte-se do pressuposto que a disposição do Brasil à cooperação, ainda que crescente, esbarra em premissas não sujeitas à negociação, como os princípios e normas estabelecidos na Convenção do Clima, o que valida análises realistas sobre seu posicionamento, marcado por elementos reformistas e conservadores.

Em relação à metodologia, foram analisados artigos sobre a ciência da mudança do clima e, especialmente, diferentes relatórios produzidos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC)², que servem de base científica para o processo negociador sobre o tema. Num segundo momento, foram estudados livros e artigos para a construção dos referenciais teóricos deste trabalho, sobretudo com base na Geografia Política e nas teorias das Relações Internacionais.

Em seguida, foram avaliados documentos e artigos que retratam a conformação da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, com destaque para os textos da Conferência de Estocolmo (1972), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (1992) e de duas Conferências das Partes da UNFCCC, consideradas determinantes para o objetivo deste trabalho: o Protocolo de Kyoto (COP-3, 1997) e o Plano de Ação de Bali (COP-13, 2007).

A análise da participação brasileira nas COPs ocorridas de 2009 a 2014 foi feita, sobretudo, a partir de documentos (propostas e posicionamentos) submetidos pelo Brasil à

² Sigla em inglês: *Intergovernmental Panel on Climate Change*.

UNFCCC durante o período – de maneira unilateral ou em conjunto com outros países (G77+China, BASIC ou agrupamentos momentâneos); de informações obtidas junto à delegação brasileira em reuniões com representantes da sociedade civil promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores no Palácio do Itamaraty; da avaliação de vídeos de coletivas de imprensa realizadas antes, durante e após cada Conferência das Partes da UNFCCC; de relatórios diários produzidos pelo *International Institute for Sustainable Development* (IISD) e pela *Third World Network* (TWN) a cada rodada de negociações; de discursos proferidos pelos chefes da delegação brasileira nas sessões de alto nível; dos documentos oficiais da UNFCCC produzidos ao final de cada evento; e, por fim, de artigos científicos e jornalísticos a eles relacionados.

Em virtude da complexidade estrutural da UNFCCC, priorizou-se o acompanhamento das discussões relativas à mitigação das emissões de gases de efeito estufa, conduzidas pelos seguintes órgãos e grupos de negociação: Conferência das Partes (COP), Conferência das Partes na Qualidade de Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP)³, Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Compromissos Futuros para as Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto (AWG-KP)⁴, Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Ações Cooperativas de Longo Prazo (AWG-LCA)⁵, e Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada (ADP)⁶.

É fundamental destacar que, das seis Conferências das Partes analisadas, a autora teve a oportunidade de participar, como membro observador da delegação brasileira, de três delas: da COP-18 (Doha, 2012), da COP-19 (Varsóvia, 2013) e da COP-20 (Lima, 2014). Tais experiências foram essenciais à realização deste trabalho, por diferentes razões. Primeiro, porque foi possível verificar, *in loco*, a dinâmica do processo negociador conduzido no âmbito da UNFCCC. Foi possível constatar que a política internacional se faz além das reuniões formais conduzidas nos diferentes órgãos de negociação. Ocorre nas conversas informais realizadas durante o café, nos gestos e olhares, na articulação em diferentes grupos de países em uma mesma COP, no discurso firme e no silêncio proposital, no tamanho e habilidade das delegações, na postura da presidência do evento, na organização e condução das reuniões. A autora acompanhou de perto a delegação brasileira nas negociações referentes a diversos temas, de maneira a observar seu posicionamento e articulação com os outros agentes para

³ Sigla em inglês: *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*.

⁴ Sigla em inglês: *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*.

⁵ Sigla em inglês: *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*.

⁶ Sigla em inglês: *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*.

fazer valer seus interesses. Também pôde participar pessoalmente das coletivas de imprensa, de reuniões de balanço e eventos paralelos organizados pela delegação brasileira durante tais COPs – momentos fundamentais para a obtenção de informações sobre o andamento das negociações e, especificamente, sobre a atuação brasileira.

Este trabalho foi organizado em nove capítulos. No primeiro, aborda-se a problemática das mudanças climáticas a partir da apresentação de diferentes correntes de pensamento sobre o tema e da discussão de elementos da ciência da mudança do clima, principalmente em relação aos relatórios produzidos pelo IPCC – que subsidiam as negociações na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Reitera-se a importância do princípio da precaução e desenvolvem-se reflexões sobre a abordagem das mudanças climáticas como uma questão de segurança. Neste sentido, critica-se a visão clássica realista – que aborda a segurança a partir da defesa da soberania e do território nacional – em favor da promoção da segurança socioambiental internacional multidimensional que valorize a securitização dos riscos, em vez de uma militarização da questão.

No segundo capítulo, apresentam-se os referenciais teóricos utilizados para avaliar o posicionamento do Estado brasileiro na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas no período 2009-2014. Discute-se o conceito de multilateralismo a partir de diferentes autores, como Keohane (1990), Caporaso (1992) e Cox (1992), e realizam-se reflexões sobre a intensificação da cooperação multilateral ambiental, conforme abordado por Bull (2002) e Ribeiro (2003). Em seguida, diante da observação da relevância de fatores territoriais na configuração das assimetrias de poder e prioridades que conformam o posicionamento dos Estados no processo negociador sobre mudanças climáticas, faz-se uma análise do conceito de território a partir de ideias apresentadas por autores como Ratzel ([1898-1899], 1983), Gottman (1975), Raffestin (1993), Becker (1988, 2005, 2009), Haesbaert (2004) e Souza (2009). Outro conceito-chave aos objetivos deste trabalho é o de soberania, haja vista que o Brasil, assim como os demais países, desenvolve estratégias diversas para garantir determinados interesses nacionais e preservar sua autoridade suprema sobre o território. Para a discussão deste conceito, destacam-se, principalmente, as ideias desenvolvidas por Krasner (1999), que distinguiu a soberania doméstica, a soberania westfaliana, a soberania internacional e a soberania da interdependência. Por fim, são apresentados elementos teóricos das Relações Internacionais, com destaque para as teorias realistas (MORGENTHAU [1948], 2003; ARON, [1962], 2002; WALTZ, 2004; MEARHEIMER, 2001) e liberais (KEOHANE, 1984; NYE, 2002) – ambas importantes na

avaliação das possibilidades e limites da cooperação na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

No terceiro capítulo, destacam-se os principais eventos e acordos que conformam a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas e que constituem a base para as negociações multilaterais analisadas neste trabalho. Primeiramente, avalia-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) por sua contribuição à promoção do tema no âmbito multilateral e sua institucionalização. Em segundo, aborda-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) que resultou, entre outros acordos, na definição da UNFCCC, cujos princípios, regras, normas e procedimentos orientam as negociações sobre o tema até os dias de hoje, como o princípio da precaução, da equidade e, destacadamente, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Em seguida, são avaliados os resultados obtidos em duas COPs da UNFCCC que também marcaram significativamente as negociações sobre mudanças climáticas: a) o Protocolo de Kyoto (COP-3, 1997), que constitui, até o momento, o único acordo vinculante que estipula metas quantitativas de redução de emissões de gases de efeito estufa para os países desenvolvidos listados em seu Anexo B e outras responsabilidades diferenciadas frente aos países em desenvolvimento – além de mecanismos flexíveis que levaram à configuração de mercados de carbono; e b) o Plano de Ação de Bali (COP-13, 2007), que estabeleceu um “mapa do caminho”: um processo negociador em dois trilhos (no âmbito da Convenção e no Protocolo de Kyoto) com vistas à definição de compromissos futuros – e diferenciados – das Partes da UNFCCC após o encerramento do Protocolo de Kyoto.

Em relação a todos estes acordos, avalia-se a participação do Brasil com o intuito de verificar continuidades e rupturas no posicionamento do país em relação às COPs analisadas nesta tese. Por fim, discute-se neste capítulo sobre os agentes que participam da ordem internacional sobre mudanças climáticas, com destaque para os Estados nacionais que, na maior parte do tempo buscam convergências por meio de agrupamentos formais e informais para aumentarem suas influências perante os demais, como o Brasil, que age de maneira unilateral, no âmbito de G77+China e, muitas vezes, no BASIC (grupo informal composto por Brasil, China, Índia e África do Sul).

Os capítulos quatro, cinco, seis, sete, oito e nove referem-se à análise da participação brasileira, respectivamente, nas COP-15, COP-16, COP-17, COP-18, COP-19 e COP-20. Primeiramente são apresentadas as expectativas gerais para cada evento, com vistas à contextualização dos principais objetivos a serem negociados pelas Partes da Convenção.

Num segundo momento, avaliam-se as expectativas brasileiras, com base, principalmente, nas propostas submetidas pelo país à UNFCCC antes da realização de cada COP. Em seguida, avalia-se o desenrolar do processo negociador a partir dos relatórios diários produzidos pelo IISD e pela TWN; da análise de vídeos das principais reuniões realizadas durante o evento; de coletivas e discursos da delegação brasileira e – no tocante às últimas três Conferências das Partes – da participação *in loco* no processo negociador. Ao final, comentam-se as principais decisões tomadas pelos países diante dos interesses brasileiros, com o objetivo de avaliar em que medida estes foram contemplados nos acordos finais. De maneira geral, avaliou-se, em cada uma destas reuniões, o posicionamento do Brasil à luz das teorias das Relações Internacionais e da Geografia Política, para verificar se o Brasil aproximou-se de uma postura mais conservadora/realista ou liberal/reformista diante das agendas estabelecidas para cada encontro.

Ao final, apresentam-se as conclusões finais, que trazem uma avaliação geral da participação do Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas no período compreendido por este trabalho.

1. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SEGURANÇA SOCIOAMBIENTAL INTERNACIONAL

Neste capítulo apresentam-se discussões relativas às mudanças climáticas, associadas à segurança socioambiental na escala internacional. Primeiramente, são abordados alguns elementos da ciência da mudança do clima que embasam a discussão dos aspectos políticos do tema, que são foco deste trabalho.

Também são abordadas diferentes correntes de pensamento sobre as mudanças climáticas, que constituem dois grupos principais – ainda que heterogêneos. O primeiro é composto por pesquisadores que atribuem a atividades humanas grande parte da responsabilidade pela intensificação do efeito estufa. Tal grupo pauta-se na defesa de medidas de precaução e tem o IPCC como referência para as análises desenvolvidas – seja pelo apoio, seja pela crítica. O segundo refere-se ao grupo cético, que se baseia nos fatores naturais que caracterizam o comportamento do sistema climático, bem como na crítica aos modelos climáticos contemporâneos – limitados na determinação das alterações em escala global, principalmente na atribuição da responsabilidade humana a tais processos. Aponta-se a necessidade de um maior diálogo entre tais correntes para o avanço da ciência da mudança do clima.

Diante da importância dos relatórios divulgados pelo IPCC para o desenvolvimento de políticas sobre o assunto, bem como para o posicionamento de diferentes agentes frente à questão, como o Brasil, são tecidas considerações sobre as principais conclusões do Painel em termos de evidências, causas e impactos associados às mudanças climáticas. Além disso, indicam-se limitações atuais quanto ao estabelecimento de cenários precisos.

Num segundo momento, dada a existência de tendências preocupantes em relação aos impactos na sociedade, desenvolvem-se reflexões sobre o conceito de segurança na abordagem do tema. Realiza-se uma crítica ao conceito clássico realista de segurança, entendido na escala do Estado-nação e com base em estratégias militares da defesa da soberania e do território nacional. Procura-se mostrar as limitações de tal visão para a avaliação da segurança em um mundo cada vez mais interdependente do ponto de vista econômico, social e ambiental. Defende-se a ampliação do conceito de segurança, de forma a abarcar a dimensão socioambiental internacional. Ressalta-se a importância da realização de uma análise multidimensional e multiescalar da questão.

1.1 A CIÊNCIA DA MUDANÇA DO CLIMA

Nas últimas décadas, principalmente a partir do último quarto do século XX, houve uma intensificação das discussões referentes aos impactos das mudanças climáticas, em virtude da intensificação do fenômeno do efeito estufa. O que se entende hoje por efeito estufa decorre de observações pioneiras realizadas por Jean Baptiste Joseph Fourier, no começo do século XIX, que foi o primeiro cientista a associar a atmosfera a uma grande estufa. Fourier verificou que o dióxido de carbono (CO_2) agia como um “cobertor” na atmosfera. Aprisionava o calor e elevava as temperaturas da superfície terrestre (GIDDENS, 2010). Svante Arrhenius (1896), por sua vez, desempenhou papel importante para o entendimento do efeito estufa. Ele quantificou a contribuição do dióxido de carbono para tal fenômeno e especulou se variações na concentração deste gás na atmosfera teriam contribuído para alterações climáticas de longo prazo.

Muitos outros estudos se seguiram para entender melhor as características do efeito estufa e sua relação com as mudanças climáticas. O aprofundamento das análises se intensificou, sobretudo, com a criação do IPCC em 1988, por parte do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM). Este painel constitui o principal organismo internacional para a avaliação de alterações climáticas na escala global. Tem por objetivo central fornecer ao mundo uma visão científica clara sobre o estado atual do conhecimento da mudança climática e seus possíveis impactos ambientais e socioeconômicos. Sua criação foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.

Segundo o IPCC (2007), o efeito estufa refere-se à presença de gases atmosféricos que absorvem a radiação infravermelha termal emitida pela superfície da Terra, pela própria atmosfera, e pelas nuvens. Tais gases aprisionam o calor na troposfera, como pode ser observado na Figura 1. Este efeito é absolutamente benéfico e necessário, pois permite uma temperatura média no planeta da ordem de 14°C . Caso não existisse, a média de temperatura ficaria em torno de -19°C , o que, por sua vez, caracterizaria um mundo bastante diferente do que se conhece atualmente.

Figura 1 – O efeito estufa

Fonte: IPCC (1990), traduzida pela autora.

A questão que se coloca é a ocorrência de um forçamento radiativo decorrente de um aumento da concentração deste tipo de gás na atmosfera, em virtude de emissões providas de atividades humanas. Estas levam a um aumento da opacidade da atmosfera e, conseqüentemente, a seu maior aquecimento. Em outras palavras, há um desequilíbrio entre a energia que entra e a que sai do planeta, intensificado pela ação do homem. Esta situação pode provocar transformações no sistema climático como um todo e gerar inúmeros impactos socioambientais.

Ressalta-se que, ainda que o termo aquecimento global seja utilizado com frequência para designar alterações climáticas em escala global, entende-se que se mostra inadequado para expressar tal processo de transformação. Isto porque o tema não se refere simplesmente a um aumento de temperatura, mas também a mudanças nos padrões de umidade, precipitação, circulação atmosférica, entre inúmeros outros fatores. Convém a utilização do conceito mudança do clima, que expressa, segundo o IPCC (2007, p.943, tradução nossa)⁷:

[...] uma mudança no estado do clima que pode ser identificada (por exemplo, pelo uso de testes estatísticos) por mudanças na média e/ou na variabilidade de suas propriedades, e que persiste por um período prolongado, tipicamente décadas ou mais. A mudança climática pode se dever a processos internos naturais ou forças

⁷ Do original: [...] a change in the state of the climate that can be identified (e.g., by using statistical tests) by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer. Climate change may be due to natural internal processes or external forcings, or to persistent anthropogenic changes in the composition of the atmosphere or in land use (IPCC, 2007, p.943).

externas, ou a mudanças antropogênicas persistentes na composição da atmosfera ou uso da terra.

A partir da criação do IPCC, diferentes campos do conhecimento têm desenvolvido pesquisas cada vez mais detalhadas para avaliar processos, causas e impactos associados às mudanças climáticas, além de pensar em soluções possíveis. Contudo, são muitas as polêmicas que envolvem esta temática. Podem-se distinguir pelo menos duas correntes de pensamento em relação à ciência da mudança do clima, conforme se apresenta a seguir.

1.1.1 Principais Correntes de Pensamento da Ciência da Mudança do Clima

Considera-se importante identificar a existência de uma diversidade de posicionamentos em relação à ciência da mudança do clima. Em virtude principalmente da massificação da informação, pode parecer que o entendimento do tema constitui um amplo consenso, mas sua complexidade reflete um quadro de polêmicas e debates profundos.

De maneira geral, distinguem-se duas principais correntes de pensamento sobre a ciência da mudança do clima: a que associa as mudanças climáticas à ação humana; e a cética, que discorda das conclusões do IPCC em parte ou totalmente.

1.1.1.1 Mudanças Climáticas Antrópicas

Este grupo, consideravelmente mais numeroso que o outro, é formado por pesquisadores que atribuem a algumas atividades humanas a maior parcela de responsabilidade pela ocorrência das mudanças climáticas e defendem o princípio da precaução. Este princípio se refere à tomada de medidas preventivas quando uma atividade se coloca como uma ameaça à saúde humana ou para o meio ambiente, ainda que suas causas e efeitos não tenham sido totalmente explicitados pela ciência (DERANI, 2008).

Pode-se subdividi-lo entre: os que se fundamentam, principalmente, nos relatórios produzidos pelo IPCC; e os que criticam o Painel por apresentar um quadro irreal, já que postulam que as mudanças estão ocorrendo em ritmo muito mais acelerado e irreversível, o que exigiria ações drásticas e urgentes. De todo modo, o IPCC é a referência para as análises desenvolvidas pelo grupo.

Diante da importância dos resultados divulgados pelo Painel para o desenvolvimento de políticas sobre o tema e para o posicionamento dos diferentes agentes, como o Brasil,

ressalta-se a necessidade de apresentar algumas considerações acerca das evidências, causas e impactos relacionados às mudanças climáticas divulgados pelo Painel, decorrentes da análise de milhares de estudos produzidos em todo o mundo.

Segundo o grupo de trabalho I do IPCC (2013), em seu quinto relatório (AR5)⁸, existe uma série de evidências que apontam que o aquecimento do sistema climático é inequívoco, uma vez que diversos estudos produzidos em todo o mundo indicam um aumento na temperatura média da atmosfera e dos oceanos. Em seu quarto relatório – o AR4⁹ (IPCC, 2007), o Painel afirmou que existem evidências observacionais suficientes e de alta confiança, em todos os continentes e oceanos, que apontam mudanças climáticas em muitos sistemas naturais – principalmente pelo aumento da temperatura (por exemplo, nos sistemas referentes à neve, gelo e *permafrost*¹⁰, além de diversos sistemas biológicos terrestres e aquáticos). Também apontou, com média confiança, efeitos do aumento da temperatura no manejo agrícola e florestal, na saúde e em outras atividades humanas. O IPCC ressaltou que, de mais de 29.000 séries de dados observacionais existentes até a produção do AR4, mais de 89% eram consistentes com a teoria do aquecimento do planeta.

Quanto às causas deste aquecimento, o Painel (IPCC, 2013) afirma que o balanço de energia do sistema climático tem sido alterado por mudanças na concentração de gases de gases de efeito estufa e de aerossóis¹¹ na atmosfera, na cobertura do solo e na radiação solar. Estas mudanças influenciam na absorção, na dispersão e na emissão da radiação dentro da atmosfera e na superfície da Terra, cujo resultado, positivo ou negativo, é expresso como forçante radiativa, usada para comparar influências de aquecimento ou de resfriamento no clima global. A forçante radiativa é definida como:

[...] Uma medida da influência que um fator tem na alteração do equilíbrio de energia de entrada e saída no sistema Terra-atmosfera e constitui um índice da importância do fator como um mecanismo potencial de alterações climáticas. [...] os valores da forçante radiativa são para mudanças relativas às condições pré-industriais definidas em 1750 e são expressos em watts por metro quadrado (W/m^2) (IPCC, 2007, p.36, tradução nossa)¹².

⁸ Sigla em inglês: *IPCC Fifth Assessment Report*.

⁹ Sigla em inglês: *IPCC Fourth Assessment Report*.

¹⁰ Tipo de solo encontrado nas regiões mais frias do planeta, composto por terra, gelo e rochas, permanentemente congelados.

¹¹ Partículas suspensas em meio gasoso, como a atmosfera.

¹² Do original: [...] a measure of the influence a factor has in altering the balance of incoming and outgoing energy in the Earth-atmosphere system and is an index of the importance of the factor as a potential climate change mechanism. [...] radiative forcing values are for changes relative to pre-industrial conditions defined at 1750 and are expressed in watts per square meter (W/m^2) (IPCC, 2007, p.36).

Um ponto fundamental apresentado pelo IPCC é que as mudanças do clima não podem ser entendidas sem considerar as emissões de GEEs referentes a atividades humanas, que vêm crescendo desde o período pré-industrial. Registrou-se um aumento de 70% entre 1970 e 2004 (IPCC, 2007) devido ao setor de energia; transporte; indústria; mudanças do uso da terra e desmatamento; agricultura e pecuária; entre outros (Quadro 1).

Quadro 1 – Principais gases de efeito estufa e suas origens

Gases	Origem
Vapor de Água (H ₂ O)	É um dos principais gases de efeito estufa. Ocorre naturalmente na atmosfera.
Dióxido de Carbono (CO ₂)	Além de sua ocorrência natural, resulta da queima de combustíveis fósseis, da biomassa e de mudanças de uso do solo, bem como de outros processos industriais. É considerado o principal gás antropogênico de efeito estufa pelo grande volume de emissões e efeitos no balanço radiativo da Terra.
Óxido Nitroso (N ₂ O)	Produzido a partir da utilização de fertilizantes em atividades agrícolas, da queima de biomassa, da utilização de combustíveis fósseis e da fabricação de ácido nítrico.
Metano (CH ₄)	Produzido pela decomposição anaeróbica de resíduos de esgoto, decomposição de organismos, digestão animal, produção e distribuição de combustíveis fósseis.
Ozônio Troposférico (O ₃)	Quando na troposfera – devido a fatores naturais e a reações fotoquímicas envolvendo gases resultantes de atividades humanas, atua como um gás estufa.
Hexafluoreto de Enxofre (SF ₆)	Utilizado na indústria pesada como isolante de equipamentos de alta voltagem. Também contribui para a produção de sistemas de resfriamento de cabos.
Hidrofluorcarbonos (HFCs)	Substitutos dos clorofluorcarbonos (CFCs). Utilizados para refrigeração e fabricação de semicondutores.
Perfluorcarbonos (PFCs)	Subprodutos da fundição de alumínio e do enriquecimento de urânio. Também substitui CFCs na fabricação de semicondutores.

Fonte: elaborado pela autora, com base em informações de IPCC (2007).

O Painel aponta com alto grau de confiança que o efeito global médio das atividades humanas desde 1750 constitui uma parte do aquecimento, com uma forçante radiativa média de +1.6 [+0.6 a +2.4] W/m² (IPCC, 2007), ainda que também mostre a contribuição antrópica no tocante aos aerossóis, que produzem efeito de resfriamento: média de -0.5 [-0.9 a -0.1] W/m² (Gráfico 1).

No AR5 afirma-se a influência humana no sistema climático com um maior grau de confiança. Em outras palavras, para os cientistas do IPCC não é possível explicar tais alterações já sentidas e previstas apenas pela variabilidade natural de temperatura ou dos sistemas ambientais como um todo, ainda que existam limitações e lacunas no tocante à compreensão das causas do processo.

Gráfico 1 – Componentes da forçante radiativa

A= alta, MA = muito alta, B = baixa, M = média.

Fonte: IPCC (2013), traduzido pela autora.

O vapor de água, o dióxido de carbono, o óxido nitroso, o metano e o ozônio são considerados os principais gases de efeito estufa. Porém, existem muitos outros, como os halocarbonos, os hidrofluorcarbonos, os perfluorcarbonos e o hexafluoreto de enxofre. O vapor de água, ainda que desempenhe função primordial no tocante ao efeito estufa, não se situa no centro das preocupações sobre a intensificação deste fenômeno porque sua ocorrência se dá naturalmente e sem controle humano.

O dióxido de carbono é considerado o principal gás de efeito estufa em relação ao volume emitido, haja vista que tais gases diferem bastante em termos de capacidade de aquecimento e tempo de vida na atmosfera. Justamente por isso, é considerado o gás de referência para medição e comparação dos demais em termos de Potencial de Aquecimento

Global (GWP)¹³. Chama-se de dióxido de carbono equivalente “... a quantidade de emissões de dióxido de carbono que causariam a mesmo forçamento radiativo integrado, ao longo de um dado horizonte de tempo, como uma quantidade emitida de um gás de efeito estufa misturado ou uma mistura de gases estufa bem misturados” (IPCC, 2007, p.946, tradução nossa)¹⁴.

Para avaliar os impactos relacionados às mudanças climáticas, o IPCC desenvolveu diferentes cenários: o RCP2.6¹⁵, o RCP4.5, o RCP6.0 e o RCP8.5¹⁶. Isso porque existe um grande desafio para estimar como serão os padrões futuros de emissões de gases de efeito estufa. Independente dos cenários, o Painel ressalta que há alto grau de concordância e muita evidência de que, a despeito de qualquer medida, as emissões globais de gases de efeito estufa continuarão a crescer nas próximas décadas. O IPCC afirma que é provável que a temperatura, ao final do século XXI, exceda 1,5°C em relação ao período 1850-1900 para todos os cenários RCP, exceto o RCP2.6 (IPCC, 2013). Também coloca que é provável que exceda os 2°C nos cenários RCP6.0 e RCP8.5, com variações interanuais a interdecadais de maneira não uniforme.

Diante destes cenários, que envolvem previsões de maior ou menor aquecimento, estimam-se diferentes impactos socioambientais nos ecossistemas, na alimentação, nas áreas costeiras, nas atividades humanas, na saúde e na oferta de água, como pode ser visto no Quadro 2.

Ainda que tais estimativas tenham sido feitas, é fundamental ressaltar que este grupo não é de modo algum homogêneo. Mesmo entre os pesquisadores que compõem o IPCC há diversas dúvidas sobre questões específicas que impedem a determinação de certezas para a

¹³ Do inglês: *Global Warming Potential*. Refere-se ao efeito combinado dos diferentes tempos de vida dos gases de efeito estufa na atmosfera e sua eficácia relativa na absorção da radiação infravermelha térmica de saída (IPCC, 2007).

¹⁴ Do original: “The amount of carbon dioxide emission that would cause the same integrated radiative forcing, over a given time horizon, as an emitted amount of a well-mixed greenhouse gas or a mixture of well mixed greenhouse gases” (IPCC, 2007, p.946).

¹⁵ Sigla em inglês: *Representative Concentration Pathways*.

¹⁶ No AR5 foi definido um conjunto de quatro novos cenários, denominados Vias de Concentração Representativas (RCPs). São identificados por seus totais aproximados de forçante radiativa no ano 2100 em relação a 1750: 2.6Wm⁻² para o cenário RCP2.6, 4.5Wm⁻² para o RCP4.5, 6.0 Wm⁻² para o RCP6.0, e 8.5Wm⁻² para o RCP8.5. O RCP2.6 corresponde a um cenário de mitigação que conduz a um nível de forçante radiativa muito baixo. O RCP4.5 e RCP6.0 referem-se a cenários de estabilização e o RCP8.5 indica emissões muito altas de GEEs. Nos cenários RCP6.0 e RCP8.5 a forçante radiativa não atinge seu pico no ano de 2100. No cenário RCP2.6, atinge seu pico e decresce, e no RCP4.5 estabiliza as emissões em 2100 (IPCC, 2013). É importante ressaltar que tais cenários são apenas indicativos, já que o forçamento do clima é resultado de diferentes fatores que variam significativamente entre modelos. Os RCPs não consideram fatores naturais, como forçantes solares ou vulcânicas. Também não cobrem a gama completa de emissões, como os aerossóis (IPCC, 2013).

tomada de decisões. Por exemplo, para Nobre et al. (2008) existem duas grandes fontes de dúvidas relativas à utilização de modelos matemáticos do sistema climático global. A primeira envolve a dificuldade para determinar a trajetória futura das emissões de GEEs e de aerossóis atmosféricos, conforme se verifica pelos diferentes cenários traçados.

A segunda refere-se ao fato de os modelos representarem a realidade de modo imperfeito e limitado. Eles podem divergir bastante ainda que considerem o mesmo cenário de emissão de GEEs e de aerossóis. Um importante fator limitante é a baixa resolução espacial dos modelos atuais, que dificulta a determinação de impactos locais e regionais, mesmo que existam técnicas de regionalização.

Quadro 2 - Impactos previstos das mudanças climáticas

Impactos Previstos das Mudanças Climáticas	
Ecosistemas	A resiliência de muitos ecossistemas pode ser excedida, com aumento crescente do risco de extinção de muitas espécies, de modo a caracterizar perda de biodiversidade. Mudanças mais significativas na temperatura podem provocar transformações estruturais e funcionais nos ecossistemas, nas interações ecológicas e na distribuição geográfica das espécies. Outro efeito pode ser o aumento dos incêndios florestais diante de um contexto de secas mais frequentes.
Alimentação	Pode ocorrer aumento de produtividade agrícola nas médias e altas latitudes, de acordo com a cultura, e decréscimo em algumas regiões. Nas baixas latitudes, sobretudo em regiões com secas sazonais e regiões tropicais, projeta-se decréscimo de produtividade mesmo para pequenos aumentos de temperatura (1° a 2°C). Globalmente, estima-se um aumento na produtividade até 3°C, e um decréscimo a partir disso.
Áreas Costeiras	Aumento dos riscos ligados a processos de erosão costeira, tempestades e inundações devido à mudança climática e possível elevação do nível do mar. Estimam-se maiores impactos nas áreas densamente populosas e com baixa capacidade de adaptação.
Indústria, assentamentos e sociedade	Maior vulnerabilidade em áreas costeiras e planícies de inundação, cujas economias estão ligadas a recursos sensíveis ao clima e em outras áreas sujeitas a eventos extremos, em especial onde ocorrem processos rápidos de urbanização. Comunidades carentes são ainda mais vulneráveis, sobretudo as localizadas em áreas de risco.
Saúde	Estimativa de aumento de casos de desnutrição; aumento de mortes, doenças e ferimentos devido a eventos extremos; aumento de doenças diarreicas; e aumento na frequência de doenças cardiorrespiratórias pela maior concentração de ozônio troposférico em áreas urbanas. Porém, estimam-se benefícios, como menos mortes por conta do frio. É importante ressaltar que diversos fatores interferem neste sentido, como educação, cuidados médicos, saúde pública, desenvolvimento infraestrutural e econômico, etc.
Água	Exacerbação do atual estresse hídrico, redução da disponibilidade de água e aumento das secas nas latitudes médias e baixas semiáridas.

Fonte: elaborado pela autora, com base em informações do IPCC (2007).

É importante destacar que a maior parte dos estudos da ciência da mudança do clima é desenvolvida em países desenvolvidos, a partir de suas especificidades. Tal situação tem implicações profundas na criação e implementação de políticas de mitigação de emissões de GEEs e de adaptação aos impactos socioambientais, já que diversas metodologias específicas acabam por ser adaptadas à realidade dos países em desenvolvimento, o que reduz sua eficácia.

Além disso, a alta confiança observada em relação às informações de aquecimento não se aplica, por exemplo, às observações sobre precipitação, cujos resultados mostram-se bastante conflitantes. Contudo, do quarto relatório (IPCC, 2007) para o quinto (IPCC, 2013), tais modelos melhoraram significativamente e conseguem reproduzir padrões de temperatura de superfície na escala continental, bem como tendências observadas ao longo de muitas décadas.

Mesmo com todas as incertezas, este grupo pauta-se no princípio da precaução e entende que não se pode aguardar a obtenção de maiores certezas diante de um problema que se mostra cada vez mais urgente. Defende a tomada de medidas de mitigação – priorizadas em virtude da dificuldade de determinação de impactos locais e regionais – e de adaptação aos efeitos que inevitavelmente serão sentidos pela sociedade, sobretudo os grupos mais vulneráveis com menor capacidade de adaptação.

1.1.1.2 Grupo Cético

O grupo cético também é heterogêneo. Em geral, os pesquisadores céticos tomam por base tanto as teorias relacionadas às dinâmicas naturais de alteração climática a curto, médio e longo prazo, bem como as limitações dos modelos climáticos.

Por um lado, verificam-se cientistas que refutam praticamente todos os resultados apresentados pelo IPCC – até mesmo os indicadores de aquecimento na escala global – por uma série de fatores naturais e sociais. Por outro lado, também há pesquisadores que não negam a ocorrência de uma alteração climática a nível mundial, mas questionam a responsabilidade humana pela intensificação do efeito estufa.

Para Molion (2007), os fenômenos que hoje são observados decorrem da variabilidade natural do clima. Segundo o autor, a aparente consistência entre registros históricos e previsões dos modelos atuais não significa a ocorrência deste aquecimento. Por exemplo, ele aponta períodos de maior aquecimento (1925-1946), quando a quantidade de CO₂ emitida pelas atividades humanas era menor, e períodos de menor aquecimento (1947-1976) quando o

desenvolvimento foi acelerado. Também mostra que o aumento na concentração de CO₂ pode ter decorrido de variações internas ao sistema terra-oceano-atmosfera (redução da capacidade de absorção pelos oceanos). Além disso, o autor recorre a dados paleoclimáticos que indicam a ocorrência, no passado, de temperaturas mais elevadas que as atuais, em um contexto de menor concentração de GEEs na atmosfera. Outros pesquisadores, como Fred Singer e Dennis Avery também negam a influência do homem no que se chama de aquecimento global. Estes defendem a tese das oscilações naturais do clima do planeta (GIDDENS, 2010, p.43).

Além de considerarem perda de tempo o desenvolvimento de medidas de mitigação das emissões de gases de efeito estufa decorrentes de atividades humanas (pelo menos para o propósito do “aquecimento global”), muitos céticos dedicam-se ao estudo da criação de visões apocalípticas do mundo a partir das mudanças climáticas e procuram alertar a sociedade para o papel das mídias na produção de imaginários de destruição e de contextos alarmistas.

Na perspectiva cética, o fato de o IPCC ser visto como um consenso científico e, a partir de suas considerações, políticas serem tomadas sem a obtenção de certezas, indica o favorecimento de interesses de determinados agentes sociais e a garantia da reprodução do modelo de desenvolvimento atual, altamente excludente. Criticam o volume de recursos financeiros destinados a esta causa, sobretudo quando esta se volta cada vez mais para o mercado. Para a maioria dos céticos, o Painel constitui mais um órgão político e burocrático do que científico (GIDDENS, 2010).

Neste trabalho, entende-se que a existência de opiniões divergentes é absolutamente compreensível diante de um contexto de extrema complexidade e incertezas sobre as possíveis causas e impactos das alterações climáticas em escala global. Há uma grande dificuldade em realizar pesquisas multidimensionais que abarquem todos os fatores e relações necessários (políticos, econômicos, socioculturais e ambientais), bem como em considerar múltiplas escalas geográficas.

Também se ressalta a necessidade de avaliar todas as diferentes perspectivas de um modo não pejorativo. Tanto céticos como defensores do aquecimento decorrente de atividades humanas não podem se recusar ao diálogo, como se tem observado atualmente. Ambos podem contribuir de maneira significativa ao avanço do conhecimento da ciência da mudança do clima.

Em concordância com Giddens (2010), são válidas as críticas realizadas pelos céticos no que tange ao sensacionalismo e superficialismo dado ao tema por grande parte da mídia mundial, que associa qualquer fenômeno meteorológico a mudanças na escala global e a

catástrofes iminentes. Também são importantes as análises sobre as limitações da modelagem climática contemporânea para a obtenção de certezas.

Além disso, é impossível ignorar as mudanças climáticas naturais decorrentes de ciclos de curta, média e longa duração, por exemplo, fenômenos astronômicos conhecidos como Ciclos de Milankovitch (excentricidade, obliquidade e precessão dos equinócios). Destacam-se as análises de Ab'Saber (2003, 2004) sobre o paleoclima do período Quaternário (1,8 milhões de anos até os dias de hoje) e suas implicações para a configuração atual dos domínios morfoclimáticos brasileiros. Longos períodos glaciais e interglaciais sucederam-se nos últimos milhares de anos e, durante eles, houve períodos de resfriamento e de aquecimento, caracterizados por diversos fatores naturais.

Contudo, este trabalho se enquadra no primeiro grupo. Entende-se que o reconhecimento das incertezas é essencial para apontar as limitações da ciência tradicional em avaliar processos de tal ordem de complexidade. Esta limitação, por outro lado, não serve de justificativa para a inação frente a uma questão que, ainda que incerta em muitos de seus aspectos, tem o potencial de provocar transformações profundas na forma como se concebe o mundo. Concorda-se com Le Prestre (2000) ao afirmar que a incumbência da prova constitui uma questão política. O princípio da precaução é visto aqui como primordial ao tratamento do tema, haja vista o contexto de riscos, de insegurança e de vulnerabilidade que o caracteriza. Concorda-se plenamente com Giddens (2010, p.45) na seguinte afirmação:

[...] os cétricos não detêm o monopólio do exame crítico rigoroso. O autoexame crítico é obrigação de todo cientista e pesquisador. O fato de os resultados do IPCC quase sempre se expressarem em termos de probabilidades e possibilidades dá o devido reconhecimento às muitas incertezas que existem, bem como às lacunas presentes em nossos conhecimentos. Além disso, os cientistas que contribuem com dados de pesquisa para o IPCC têm em si muitas divergências quanto à progressão do aquecimento global e suas consequências prováveis. O risco e a insegurança são uma faca de dois gumes. Dizem os cétricos que os riscos são exagerados, mas é perfeitamente possível afirmar o inverso. Há quem diga que subestimamos tanto a extensão quanto a iminência dos perigos representados pela mudança climática.

A ciência tradicional, em grande parte cartesiana, mostra-se bastante limitada ao estudo da questão ambiental em geral, ciência esta que criou “... as condições para uma representação social do mundo e da natureza apta para sua colonização industrial e para a exploração e manipulação mercantil” (PEÑA, 2007, p. 34, tradução nossa)¹⁷. Não se corrobora com a promoção do otimismo tecnológico, ou seja, a ideia de que o mundo caminha, ainda que com problemas, a um avanço automático e irreversível rumo ao

¹⁷ Do original: “... las condiciones para una representación social del mundo e de la naturaleza apta a su colonización industrial y para la explotación y manipulación mercantil” (PEÑA, 2007, p.34).

progresso, de forma a confundir este conceito com o de desenvolvimento. O debate se esvazia quando se faz a distinção entre o conhecimento “válido” e “inválido”, considerando que o primeiro remete somente à técnica. Tal ciência também sobrevaloriza métodos estatísticos em detrimento de outros, mesmo que a definição de “margens aceitáveis” para diferentes tipos de risco – para tranquilizar os diferentes grupos sociais – seja questionada pelos fatos (VEYRET, 2007).

De acordo com Habermas (1986), a ação racional, por sua própria estrutura, constitui “exercício de controles” e, por isso, a racionalização da vida segundo critérios de uma certa racionalidade implica a institucionalização de um domínio que se faz irreconhecível do ponto de vista político, mas não se desprende de seu conteúdo ideológico. Segundo o autor, a racionalidade é neutralizada como instrumento da crítica e rebaixada a um mero corretivo no interior do sistema e, no melhor dos casos, diz que a sociedade está “mal programada”. Em outras palavras, ele afirma que a técnica também se converte em instrumento de legitimação das relações produtivas. Desta forma, o verdadeiro motivo da dominação permanece oculto pela invocação de imperativos técnicos, já que a racionalidade da ciência e da técnica já é, em sua própria essência, uma racionalidade do domínio.

Gonçalves (2006) também tece críticas ao tecnocentrismo que caracteriza a sociedade atual, que pauta-se na crença de que sempre há uma solução técnica para tudo, enquanto sabe-se que não constitui somente a solução, como também engendra problemas ambientais. Segundo o autor, ao se criticar uma técnica, chama-se a atenção para as:

[...] intenções nela implicadas e, assim, se introduz uma tensão, uma dubiedade, lá mesmo onde se acreditava haver uma ação simplesmente racional que se acreditava unívoca e, por isso, inquestionável. Entretanto, toda técnica, sendo *meio*, está a serviço de um *fim*, seja um arco e flecha, seja uma enxada, seja um míssil (GOLÇALVES, 2006, p.79, grifo do autor).

Sabe-se que a ciência não é a única causadora da crise ambiental atual, que requer reflexão e ação profunda sobre as limitações do atual paradigma. Critica-se também o não desenvolvimento e implementação de políticas, ou alterações segundo interesses específicos, conforme é apresentado ao longo de todo o trabalho. Mas reconhecem-se os limites do conhecimento científico e a necessidade de saber lidar com as incertezas, sobretudo diante da complexidade da ciência da mudança do clima e seu papel fundamental na avaliação dos riscos e na tomada de medidas eficazes que zelem pela segurança humana. Conhecimento e planejamento devem ser objetos de constantes reflexões.

Em relação à crítica cética sobre os interesses relacionados às políticas de mudanças climáticas coloca-se que, independente do tema, qualquer política, em qualquer escala

geográfica / nível de análise, envolve interesses divergentes e assimetrias de poder. Existem diferentes ideologias e expectativas tanto para quem se opõe a este debate, como entre os que promovem a tomada de medidas em relação às mudanças do clima. Há que se analisar as motivações de cada agente social, tanto Estados como empresas, instituições, organizações e sociedade civil.

Enfatiza-se que não se pretende realizar uma análise idealista das mudanças climáticas, mesmo porque este trabalho refere-se ao posicionamento de um determinado agente – o Estado brasileiro – nas negociações multilaterais internacionais sobre o tema. A política internacional das mudanças climáticas é abordada ao longo de todo o trabalho.

1.2 SEGURANÇA SOCIOAMBIENTAL INTERNACIONAL

Segundo Beck (1992), verifica-se a configuração de uma sociedade de risco decorrente do acelerado processo de modernização capitalista que, ao mesmo tempo em que promete cada vez mais segurança, promove e intensifica processos que geram riscos com características e proporções nunca antes imaginadas. Diante disto, observa-se a pertinência da discussão do conceito de segurança, principalmente ao se verificar a forma como o risco é banalizado nos dias atuais.

O conceito de risco tem constituído objeto de estudo de diferentes campos do conhecimento, haja vista sua multidimensionalidade, já que se pode falar de risco ambiental, econômico, social, político, de saúde, entre outros. Veyret (2007) define risco como a percepção de um perigo possível, mais ou menos previsível por um grupo social ou por um indivíduo que tenha sido exposto a ele. Porto (2007, p.97) também destaca que o risco está associado à probabilidade, referente à “... existência de uma ameaça potencial ou já em ação decorrente de sistemas sócio-técnico-ambientais perigosos que podem afetar ou já afetaram a saúde de uma pessoa, população ou ecossistema”.

Guivant (1998) destaca que os estudos técnico-quantitativos do risco passaram a ganhar grande destaque a partir da década de 1960, quando os critérios e padrões formulados a partir desta abordagem tornaram-se parâmetros para políticas desenvolvidas em muitos países. Por outro lado, ainda que métodos probabilísticos tenham se sofisticado sejam amplamente utilizados nos dias de hoje, como na ciência das mudanças climáticas, surgiram críticas a diferentes aspectos das metodologias quantitativas, que têm contribuído para a

proposição de novos olhares sobre o conceito, com valorização das dimensões cultural, social e política, como analisado por Zanirato et al. (2008).

Neste trabalho o risco é apreendido como um conceito complexo. Apresenta aspectos objetivos, ou seja, varia em função da probabilidade de ocorrência de um evento que pode gerar consequências mais ou menos graves de acordo com a vulnerabilidade e o grau de gerenciamento e, por outro lado, também envolve elementos subjetivos – referentes à percepção e que não podem ser devidamente calculados de maneira quantitativa (GAMBA, 2011). Nesta perspectiva, destacam-se os trabalhos de Slovic (2008) sobre a psicologia do risco e de Ferreira et al. (2009) acerca de regras cognitivas sobre percepção do risco, como: propensão ao risco, ou seja, a resposta a um mesmo tipo e intensidade de fenômeno segundo o comportamento de precaução, necessidades, características e grau de tolerância de um grupo social; propensão para preocupação; otimismo; supressão de informações que não sejam compatíveis com uma pré-interpretação da situação; e disponibilidade, que envolve a tendência para julgar a probabilidade de um evento diante da possibilidade de ser imaginado ou recordado. Este último fator relaciona-se à memória coletiva do risco e das catástrofes, analisada por Veyret (2007).

Considera-se que os fatores subjetivos são tão importantes quanto os objetivos na análise das mudanças climáticas, pois, além das dúvidas científicas sobre a dinâmica climática e possíveis impactos socioambientais, a despreocupação de parte da população em relação ao tema liga-se ao otimismo tecnológico e ao desconhecimento do problema; à ignorância seletiva de informações que não vão ao acordo da opinião previamente estabelecida; bem como à dificuldade de recorrer à memória coletiva frente a riscos cuja magnitude, frequência e extensão não têm precedentes na história humana.

De todo modo, frente às incertezas e inúmeros riscos associados às mudanças climáticas, como verificado no Quadro 02, bem como diante dos diferentes graus de vulnerabilidade socioambiental, muitos agentes sociais passaram a tratar o assunto sob a ótica da segurança. Contudo, como tal conceito apresenta diferentes significados, torna-se importante apresentar algumas abordagens e de que modo se aplicam ao trato das mudanças climáticas.

1.2.1 O Meio Ambiente como tema de segurança

Grasa (1994) destacou que o meio ambiente, tradicionalmente nas relações internacionais, era abordado a partir de um sentido restrito, orientado para a análise da conduta exterior dos Estados e para estratégias que conduziam a lutas pelo acesso e controle dos recursos naturais, ou seja, sob um enfoque realista¹⁸. Contudo, aponta que, sobretudo na década de 1980, passou-se a criticar o saber convencional sobre a segurança com base nas ideologias da Guerra Fria, de maneira a ampliar a discussão sobre a importância das dimensões não-militares na análise da segurança internacional – política, econômica, social e ambiental, ou seja, sobre a ampliação do conceito de segurança. Por outro lado, o autor ressaltou a necessidade do estudo de possibilidades de conflitos entre agentes internacionais, decorrentes de mudanças ambientais.

Sánchez (1998) analisou o surgimento de novas definições sobre o conceito de segurança após o final da Guerra Fria, com destaque para a forma como fatores não-militares, como o desenvolvimento e o meio ambiente, influíam na segurança interna ou internacional. O autor identificou duas abordagens sobre a questão. A primeira ia ao encontro das colocações de Grasa (1994) e referia-se à conflitividade violenta tradicional que poderia resultar, entre outras causas, do aumento da pressão sobre o meio ambiente e privação relativa de recursos. Nesta perspectiva, prevalecia o conceito tradicional/realista de segurança – interestatal e político-militar, que, para o autor, não denotava:

[...] nem a proteção do indivíduo frente a seu entorno, nem a preservação do meio ambiente, mas simplesmente a incorporação do meio ambiente como fator ambiental que atua e infui no paradigma de segurança convencional, fazendo os conflitos mais prováveis ou mais intratáveis (GRASA, 1998, p.19, tradução nossa)¹⁹.

A segunda abordagem, por sua vez, referia-se à transformação ambiental como ameaça direta à sobrevivência e manutenção do *status quo* dos indivíduos e dos Estados, ou seja, tratava de ameaças de alcance internacional, como as mudanças climáticas, que repercutiam na base da vida e afetavam a todos os países – ainda que com diferentes graus de gravidade – o que, de acordo com tal perspectiva, tornava a cooperação e as instituições multilaterais imprescindíveis.

¹⁸ Escola de pensamento das Relações Internacionais que é abordada no próximo capítulo.

¹⁹ Do original: [...]...ni la protección del individuo frente a su entorno, ni la salvaguarda del medio ambiente, sino simplemente la incorporación de lo medioambiental como factor que actúa e influye en el paradigma de seguridad convencional, haciendo los conflictos más probables o más intratables (GRASA, 1998, p.19).

Elliot (1998) verificou que ao final da década de 1990 prevalecia a primeira tendência apresentada por Sánchez (1998) e Grasa (1994), relativa ao potencial de violência, conflito ou ação militar em decorrência da degradação ambiental. Neste enfoque, as ameaças ambientais eram adicionadas a uma agenda de segurança geopolítica nacional tradicional:

O projeto de segurança ambiental é, portanto, aquele que busca identificar os tipos de degradação ambiental que podem representar ameaças à segurança nacional, particularmente por meio da guerra ou violência interestatal. O problema não é a degradação *per se*. Em vez disso, essa degradação é um problema de segurança *apenas* na medida em que representa um desafio tanto para a segurança do Estado ou para a paz ou conflito internacional, ou quando a intervenção militar pode ser necessária ou pode ser justificada. As questões que informam esta abordagem são aquelas que buscam identificar como a degradação ambiental é susceptível de se tornar uma ameaça à segurança – ou à segurança política interna, à segurança do Estado contra a incursão ou ameaça por outros estados, ou para a paz e a segurança internacional (ELLIOT, 1998, p.220, tradução nossa, grifo da autora)²⁰.

A autora já apontava tensões e o potencial de conflitos relacionados às mudanças climáticas, ao verificar que os países mais vulneráveis aos seus efeitos adversos são os mais pobres, cujas economias e infraestruturas são menos flexíveis e adaptáveis diante da degradação ambiental, ao mesmo tempo em que eram menos culpados pelas emissões históricas de gases de efeito estufa.

Outros autores também identificaram, como Sánchez, ao menos duas formas principais de abordagem do conceito de segurança após o final da Guerra Fria. Por exemplo, Trombetta (2008) verificou duas tendências: a primeira enfocava os conflitos e avaliava a ameaça ao meio ambiente e à população como uma ameaça à ordem e estabilidade global, ao mesmo tempo em que desafiava as práticas de segurança tradicionais e evidenciava a inadequação das respostas militares para lidar com questões ambientais. A segunda tendência, por sua vez, não envolvia medidas de defesa, mas sim de precaução, a partir da construção de resiliência e de adaptação.

Trombetta (2008) reforça que os principais argumentos contrários à consideração do meio ambiente como tema de segurança partem dos realistas políticos, que adotam uma definição restrita de segurança que tem o Estado como referência e entende que a segurança

²⁰ Do original: The environmental security project is therefore one which seeks to identify the kinds of environmental degradation which might represent threats to national security, particularly through interstate war or violence. The problem is not degradation *per se*. Rather such degradation is a security problem *only* to the extent that it poses a challenge to either the security of the state or to international peace or conflict, or when military intervention might be required or can be justified. The questions which inform this approach are those which seek to identify how environmental degradation is likely to become a threat to security – either to internal political security, to the security of the state against incursion or threat by other states, or to international peace and security (ELLIOT, 1998, p.220, grifo da autora).

deve ser alcançada por meio da ameaça ou do uso da força. Para os realistas, segundo a autora, os problemas ambientais devem considerados como *low politics* e não *high politics*, ou seja, criam uma hierarquia de ameaças, de forma que alguns temas devem entrar na agenda de segurança e outros não, como o meio ambiente.

Villa (1999) realizou uma importante discussão sobre o conceito clássico de segurança pautado na perspectiva realista. Para ele, esta visão remonta às afirmações hobbesianas, no sentido da preservação dos valores essenciais de uma coletividade por meio de um contrato social. Neste caso, a segurança refere-se à preservação da independência, do território e da soberania de uma unidade estatal, ou seja, dos interesses nacionais. Toda referência à segurança na escala internacional subordina-se, então, ao conceito de segurança nacional e caracteriza-se, segundo ele, por conteúdos marcadamente ideológicos:

Segurança, na concepção de segurança nacional, reveste-se de um caráter defensor das instituições e dos valores políticos nacionais – democracia liberal, livre mercado, liberdade individual, socialismo, planejamento centralizado e assim por diante, e exatamente essa equivalência entre valores políticos e segurança tornou esta última, no meio acadêmico, uma categoria política suspeita, em decorrência do alto conteúdo ideológico que exprimia. A segurança, nessa concepção, era relacionada com a dicotomia ideológica entre inimigo interno e inimigo externo, ou entre as noções de “ofensivo” e “defensivo”. Talvez se possa dizer que em nenhuma outra categoria das relações internacionais existisse tanta superposição de discursos entre atores e meio acadêmico: a procura da preservação das unidades políticas estatais é chamada de segurança tanto no realismo – como enfoque acadêmico – quanto no discurso dos planejadores das questões estratégicas estatais (VILLA, 1999, p.129-130, grifo do autor).

Este entendimento do conceito de segurança, como uma “categoria política suspeita”, por estar plenamente associado à defesa dos interesses nacionais, também apresenta relação com o meio clássico de preservação do Estado-nação: o poder militar. É possível, deste modo, falar em segurança nacional estratégico-militar, que está sempre à sombra da guerra (VILLA, 1999).

Contudo, entende-se que a visão realista, ainda que importante na análise das relações entre os diferentes agentes sociais, mostra-se insuficiente para compreender a questão da segurança no mundo contemporâneo. Durante o período bipolar diversos riscos econômicos, sociais e ambientais foram relegados ao segundo plano diante da ameaça nuclear, de maneira a prevalecer o realismo na avaliação da segurança nacional e, logo, de estratégias militares de defesa do território e da soberania. Mas, mesmo durante este período, sobretudo a partir da década de 1960, a intensificação de processos transnacionais – econômicos, populacionais e ecológicos – tornou o mundo cada vez mais interdependente, na medida em que os lugares se interligam em uma medida nunca antes conhecida – em termos de escala geográfica e

complexidade das redes de relações. Não é mais possível avaliá-los isoladamente, tampouco somente utilizar meios clássicos de defesa militar com vistas à sua proteção.

Muitos autores já abordaram diferentes aspectos da crescente interdependência e o aumento do processo da globalização. Ainda que boa parte deles tenha ressaltado os aspectos econômicos pelo fim da ordem bipolar mundial, existem importantes obras que apresentam outros elementos. Santos, M. (2001), por exemplo, realiza uma profunda análise sobre aspectos sociais perversos do processo de globalização. Gonçalves (2006), por sua vez, abordou a relação entre globalização e o meio ambiente em diferentes aspectos, como o desenvolvimento, a questão demográfica, a fome e a geopolítica. Beck (1992) destacou a sociedade de risco e o discurso neoliberal, e O'Connor (2002) apontou as contradições do atual modo de produção em relação à questão socioambiental, como na caracterização da crise de custos inerentes ao capitalismo.

Também se destacam os trabalhos de Santos, B. de S. (1995) que, ao avaliar a relação entre a globalização econômica e a degradação ambiental, identificou dilemas em diferentes níveis, como: 1) a assunção da hegemonia do sistema capitalista no momento em que se evidenciava que os benefícios continuariam confinados a uma minoria da população mundial, mas com distribuição dos custos para uma maioria sempre crescente; 2) os problemas mais sérios assumiam um caráter global e, assim, exigiam soluções globais entre países e intergerações; 3) a perda de centralidade institucional e de eficácia reguladora dos Estados nacionais e de sua incapacidade de construção de instituições internacionais que compensem essa perda; e 4) a imposição do sistema democrático por países desenvolvidos enquanto as relações interestatais são cada vez menos democráticas.

Grasa (1994) destacou que a percepção do risco ambiental e sua relação com a segurança girava em torno de quatro eixos: 1) o caráter limitado dos recursos da biosfera e sua distribuição assimétrica, que conduz a problemas de equidade; 2) a dimensão transfronteiriça e global de boa parte dos problemas, independente da origem; 3) a diferença de enfoque e de problemas específicos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, com diferentes ligações entre meio ambiente, pobreza e desenvolvimento; e 4) o caráter político e não meramente técnico das soluções possíveis, que abarca a inquietação entre meio ambiente e segurança.

A necessidade de ampliação do conceito de segurança para além da perspectiva realista/tradicional e da intensificação da cooperação multilateral sobre questões socioambientais tem sido destacada crescentemente nos últimos anos. É importante lembrar

que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP)²¹, no Relatório de Desenvolvimento Humano produzido em 1994, levantava a necessidade de uma revisão do conceito em uma perspectiva integrada que valorizava a segurança humana:

O conceito de segurança humana ressalta que as pessoas devem ser capazes de cuidar de si: todas as pessoas devem ter a oportunidade de satisfazer as suas necessidades mais essenciais, e ganhar sua própria vida. Isto irá libertá-los e ajudar a garantir que eles possam contribuir plenamente para o desenvolvimento próprio e das suas comunidades, seus países e o mundo. A segurança humana é um ingrediente crítico de desenvolvimento participativo. A segurança humana não é, portanto, um conceito-defensivo territorial ou de segurança militar. Em vez disso, a segurança humana é um conceito integrador. Ele reconhece o universalismo da vida [...]. Ele está incorporado em uma noção de solidariedade entre as pessoas. Não pode ser provocado por meio da força, com exércitos contra exércitos. Ele só pode acontecer se nós concordamos que o desenvolvimento deve envolver todas as pessoas. A segurança humana, portanto, tem muitos componentes. (UNDP, 1994, p.24, tradução nossa)²².

Villa (1999), ao observar o surgimento de noções de segurança econômica, social e ambiental, defende a passagem para um conceito mais amplo, chamado por ele de segurança global multidimensional:

[...] a noção de segurança global multidimensional reflete a interseção complexa de planos interestatal, transnacional e supranacional, tendo por peculiaridade a ausência do recurso à guerra para a solução de impasses. [...] opõe o diálogo contrastante entre uma concepção tradicional hobbesiana de *salus populus suprema lex*, procurada no âmbito do ator estatal nacional, e uma nova perspectiva de segurança internacional, que também almeja concretizar a máxima do *salus populus* – porém do espaço societal global (VILLA, 1999, p.229-230, grifo do autor).

Segundo Barnett (2001), o conceito de segurança ambiental tinha, em sua concepção inicial, a intenção de apontar a inadequação de práticas militarizadas de segurança. Também evidenciava a porosidade da ideia clássica de soberania frente às mudanças ambientais, de forma a elevar tais problemas do nível de *low politics* para o de *high politics*. Tinha o intuito de fazer com que os Estados empregassem mais energia e recursos no enfrentamento da questão, assim como o fazem com outras questões de segurança. É o que se chama de securitização do tema.

²¹ Sigla em inglês: *United Nations Development Program*.

²² Do original: The concept of human security stresses that people should be able to take care of themselves: all people should have the opportunity to meet their most essential needs and to earn their own living. This will set them free and help ensure that they can make a full contribution to development their own development and that of their communities, their countries and the world. Human security is a critical ingredient of participatory development. Human security is therefore not a defensive concept-the way territorial or military security is. Instead, human security is an integrative concept. It acknowledges the universalism of life [...]. It is embedded in a notion of solidarity among people. It cannot be brought about through force, with armies standing against armies. It can happen only if we agree that development must involve all people. Human security thus has many components. (UNDP, 1994, p.24)

Trombetta (2008) defende a teoria da securitização, que visa à ampliação ou mesmo a ressignificação do conceito tradicional/realista de segurança, pela identificação de questões de segurança por meio da construção social que valorize a segurança humana. Para a autora, na teoria da securitização não existem ameaças objetivas a serem descobertas, e sim várias questões que podem transformar-se em questões de segurança a partir da construção social. Ou seja, a segurança não seria um valor ou condição, mas uma prática da sociedade.

Porém, a autora argumenta que esta perspectiva construtivista de segurança apresenta consequências problemáticas. Por exemplo, afirma que o rótulo “segurança” traz um conjunto de práticas e modos de lidar com um problema segundo uma lógica específica de racionalidade (realista) que independe do contexto, ligada à sobrevivência, urgência e emergência – que permite medidas de exceção que quebrem regras e a governança, em vez de decisões democráticas: “Esta mentalidade, uma vez ativada, não está aberta à negociação” (TROMBETTA, 2008, p.588, tradução nossa)²³. Além disso, ao mesmo tempo em que a autora distingue securitização de politização do tema, também se preocupa com a despolitização e marginalização das temáticas ambientais fora da perspectiva realista.

Em vez de um processo de securitização, verifica-se na atualidade o predomínio da visão realista dos problemas ambientais no nível internacional, com intensificação de pesquisas e medidas que enfocam a segurança nacional – defesa da soberania, território, recursos naturais e economia, e população nacional. Como é visto ao longo de todo o trabalho, tal perspectiva enfatiza a defesa nacional diante de situações de impasses e conflitos, em detrimento da segurança humana e da biodiversidade como um todo.

Concorda-se com Ribeiro (2001a) na afirmação que a ideia de segurança ambiental global não está configurada como um conceito que leva à ação, mas sim à implementação de estratégias por parte das unidades políticas – ainda que se busque justificar a política externa por meio de critérios “científicos”. Corrobora-se também com Le Prestre (2000) ao dizer que o meio ambiente torna-se cada vez mais instrumento de lutas políticas, por estar intimamente ligado a outras questões importantes, como o futuro das relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o sistema internacional de produção e a exploração de recursos naturais, e a liberdade de comércio. Isto é bastante evidente no tratamento das mudanças climáticas como questão de segurança, conforme pode ser visto a seguir.

²³ Do original: “This mindset, once activated, is not open to negotiation” (TROMBETTA, 2008, p.588).

1.2.1.1 Mudanças Climáticas e Segurança

Diante dos riscos e da vulnerabilidade socioambiental associados às mudanças climáticas, o tema, desde a década de 1970, tem sido cada vez mais analisado como uma questão de segurança, sobretudo em relação ao potencial de ocorrência de conflitos violentos.

É importante ressaltar que a maior parte dos autores é bastante cautelosa ao estabelecer relações entre mudanças climáticas e conflitos. Busby (2007) ressalta que, ainda que seja crescente o interesse frente ao tema, quase todas as soluções propostas enfatizam as políticas climáticas sem respostas específicas às ameaças de segurança.

A análise das mudanças climáticas sob a perspectiva da segurança é bastante delicada, porque facilmente conclusões precipitadas e superficiais podem dar origem a argumentações neomalthusianas e simplistas, de modo a desconsiderar inúmeros fatores que tornam o assunto de grande complexidade. Ainda que os impactos associados às alterações no sistema climático sejam motivo de grande preocupação, é preciso ter critérios e seriedade na avaliação de sua relação com a segurança, para evitar sensacionalismos.

Nordas e Gleditsch (2007) demonstram certa preocupação com o estabelecimento de cenários de segurança frente à relação mudança climática – conflito, haja vista que, da mesma forma que existe uma boa intenção no sentido de despertar a atenção mundial para com a questão, também podem levar a uma ênfase na segurança nacional, ou seja, ao predomínio da visão tradicional/realista de segurança em detrimento da valorização da segurança humana – especialmente no tocante aos grupos sociais mais vulneráveis.

É importante destacar que a perspectiva realista oferece instrumental teórico interessante para a análise da relação entre mudanças climáticas e segurança. O conceito de segurança, segundo tal escola de pensamento, é tradicionalmente abordado na perspectiva do Estado-nação. Como consequência disto, a análise de possíveis conflitos constitui elemento central. Ao longo deste trabalho, é possível verificar diversos impasses entre países, relativos à defesa de suas soberanias e demais interesses nacionais, em detrimento de uma ideia de segurança abrangente, voltada à defesa da vida. Contudo, apesar deste agente ser absolutamente importante, entende-se que a relação entre mudança climática e conflito deve ser abordada sob o ponto de vista multidimensional e multiescalar. É preciso avaliar, além dos efeitos diretos, as diversas implicações indiretas das transformações do sistema climático nos níveis local, regional, nacional e internacional, sob a ótica da segurança humana.

Para Barnett (2001), os processos físicos decorrentes dos impactos das mudanças climáticas podem minar a segurança nacional no nível interno, que dá legitimidade ao Estado.

Por exemplo, as consequências de eventos climáticos extremos podem, indiretamente, abalar a economia em diferentes níveis; afetar a saúde da população pela escassez de água potável, de alimentos e exposição a novos vetores de doenças; bem como agravar a desigualdade social. Entende-se que a ideia realista de segurança, voltada à defesa da soberania westfaliana, pode comprometer a soberania da interdependência e a soberania doméstica, conceitos definidos por Krasner (1999), que são abordados no próximo capítulo.

Nordas e Gleditsch (2007) condicionam a vulnerabilidade às mudanças climáticas a diferentes fatores, entre os quais o acesso a recursos, informação e tecnologia, bem como à estabilidade e efetividade das instituições. Ressaltam a necessidade de união dos modelos de mudança climática e dos modelos de conflito para o desenvolvimento de análises mais profundas voltadas à questão da segurança. Por outro lado, também chamam à atenção aos diferentes tipos de violência que podem ser esperados da mudança do clima (conflitos armados no nível nacional – geral ou em zonas de conflito; violências unilaterais como genocídio e politicídio; violência de grupos não estatais; violência não organizada; conflitos entre Estados; dentre outros).

De modo geral, ainda que a maior parte dos pesquisadores concorde que há relações válidas entre mudanças climáticas e conflitos violentos, os fatores relacionados ao meio ambiente não são os únicos determinantes. Observa-se na literatura existente que a relação, pelo menos até o presente momento, é menos direta e está mais vinculada à acentuação de vulnerabilidades socioambientais já existentes, como a pobreza e outras desigualdades sociais, disponibilidade de armas, tensão étnica, endividamento externo, resiliência institucional, legitimidade e capacidade de intervenção do Estado, conforme abordado por Claro (2012).

Um ponto bastante debatido referente à questão da segurança frente às mudanças climáticas refere-se à migração (RALEIGH; JORDAN; SALEHYAN, 2008). Verificam-se tensões decorrentes de migrações relacionadas a fatores climáticos que também se associam a outros de ordem sociocultural e econômica, por exemplo, a grupos étnicos rivais, à competição e à desconfiança (REUVENY, 2007). Em relação às migrações internacionais, Barnett (2001) afirma que o mais significativo não é o movimento de pessoas, mas sim a resposta política a esse movimento. Também coloca que há uma questão moral na abordagem do tema, haja vista que países responsáveis pela emissão de grandes quantidades de gases de efeito estufa, sobretudo os desenvolvidos, serão duramente criticados caso estabeleçam

políticas de migração mais rígidas para refugiados ambientais. De maneira geral, concorda-se com Barnett (2001, p.12, tradução nossa)²⁴ na seguinte afirmação:

Segurança pode também servir como um conceito integrador que liga os níveis local (segurança humana), nacional (segurança nacional) e global (segurança internacional) das mudanças ambientais e resposta. Também integra a mitigação e adaptação, ambos essenciais para a segurança de riscos climáticos. Finalmente, a compreensão dos processos que tornam grupos inseguros - e as mudanças climáticas é um deles - traz à tona as questões de equidade e do funcionamento da economia política internacional. Além disso, embora não deva ser exagerada, a segurança elimina a possibilidade de revolução social violenta. Ele também traz despesas militares e seus impactos ambientais em consideração. A capacidade do discurso convencional da segurança nacional e da política para a mudança climática adequada é uma questão de como os riscos de segurança climática são compreendidos, e quem fala sobre eles.

Para verificar a relevância crescente desta temática, destaca-se que países como Estados Unidos e Alemanha desenvolvem uma série de estudos com vistas a avaliar tal relação e pensar em medidas adaptativas. Busby (2007), por exemplo, desenvolveu profunda análise sobre as ameaças ao governo dos Estados Unidos da América associadas às mudanças climáticas. Mostra preocupação, além da defesa do território frente ao “ataque” de outros Estados, com situações não intencionais que podem ameaçar a segurança nacional – por exemplo, a sobrecarga da capacidade de respostas de autoridades locais e mesmo do setor militar frente a desastres ambientais graves (inundação de áreas costeiras, por exemplo). Sua análise aborda aspectos bastante específicos, como danos a bases militares dentro e fora do país, o que aumentaria a vulnerabilidade nacional. O autor dá grande importância à possibilidade de ocorrência de conflitos interestatais, como a disputa pela soberania das águas do Ártico após o degelo, além de crises em países vizinhos que, devido a desastres humanitários, ampliariam os fluxos de refugiados e a falência do Estado estadunidense.

O autor ainda realiza uma série de proposições, como: 1) a priorização de políticas sem arrependimentos, ou seja, que façam sentido mesmo se as consequências das mudanças climáticas se mostrarem menos graves do que indicam, 2) a preferência por políticas que resolvam várias questões simultaneamente, e 3) o reconhecimento de que certo nível de mudanças climáticas será inevitável, de modo que é preciso apoiar medidas de redução de

²⁴ Do original: Security can also serve as an integrative concept which links local (human security), national (national security) and global (international security) levels of environmental change and response. It also integrates mitigation and adaptation as both are essential to security from climate risks. Finally, understanding processes that render groups insecure – and climate change is but one of these – brings to the fore issues of equity and the operation of the international political-economy. Further, although it should not be overstated, security addresses the possibility of violent social upheaval. It also brings military expenditure and its environmental impacts into consideration. The ability of conventional national security discourse and policy to appropriate climate change is a matter of how climate security risks are understood, and who talks about them (BARNETT, 2001, p.12).

riscos e de adaptação em seu território e no exterior (sistemas de alerta, códigos para construções, planos emergenciais de resposta, defesa da zona costeira, esquemas de evacuação e realocação, novas tecnologias de baixo carbono). Por fim, para que tudo isto aconteça, defende uma reforma institucional que dê mais espaço às questões climáticas e de segurança.

Em relação ao Brasil, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2009) visa à promoção de ações de mitigação de gases de efeito estufa de maneira compatível com o desenvolvimento econômico-social, bem como à implementação de medidas de adaptação nas três esferas da Federação. Não há uma menção direta ao conceito de segurança, mas é possível entender que este é colocado sob a perspectiva da segurança humana, pela preocupação em buscar um planejamento que objetive reduzir emissões em diferentes setores econômicos e, ao mesmo tempo, diminuir a vulnerabilidade socioambiental perante os impactos potenciais das mudanças climáticas.

Por outro lado, verifica-se na prática que o foco está nas ações de mitigação, sobretudo em relação à redução do desmatamento na Amazônia, que responde por grande parte das emissões brasileiras de gases de efeito estufa. Tal foco pode ser explicado, entre outros fatores, pela dificuldade de estabelecimento de cenários precisos dos impactos das mudanças climáticas nas escalas regional e local, como foi dito anteriormente.

A incorporação do tema no planejamento federal, estadual e municipal ainda é bastante incipiente, especialmente quanto à adaptação e, portanto, à segurança humana. Destaca-se, por exemplo, a histórica falta de atenção dada à criação de sistemas/planos emergenciais. Ao saber da probabilidade do aumento no número e intensidade de eventos extremos de precipitação e de seca por conta das mudanças climáticas, destaca-se a necessidade de uma reforma institucional que aborde o tema de maneira adequada. Além disso, é preciso refletir sobre os demais impactos socioambientais que podem ocorrer em território brasileiro e sua relação com a segurança humana, como inundações em áreas costeiras pela elevação do nível do mar, perda de biodiversidade e de produtividade agrícola, e aumento no número de doenças.

Sobre a migração, tema recorrente na relação entre mudanças climáticas e segurança, verifica-se que a preocupação centra-se na acentuação de vulnerabilidades socioambientais regionais e locais já existentes, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, cuja população pode sofrer com o aumento e intensidade de períodos de seca. Por outro lado, atualmente verificam-se grandes problemas em outras regiões em razão de eventos extremos de

precipitação e de seca no Sul e no Sudeste. Por sua vez, a questão de refugiados ambientais internacionais é pouco abordada, bem como a violência, em seus diferentes tipos.

Ainda que a abordagem da segurança frente às mudanças climáticas pelo governo brasileiro não seja tão explícita como a estadunidense, não se pode descartar o instrumental teórico realista para avaliar o posicionamento do país acerca da questão. Conforme abordado ao longo deste trabalho, o Brasil, assim como os demais agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, pauta-se na defesa de sua soberania e território, pela proteção dos interesses nacionais. Busca garantir o chamado desenvolvimento sustentável, mas também a preservação de seus recursos naturais e o crescimento econômico. Entende-se que o fato de o Brasil não ter enfatizado a relação mudanças climáticas e impasses interestatais até o presente momento, ou seja, se pautado explicitamente no conceito clássico de segurança nacional estratégico-militar, se relaciona à posição de conforto relativo em que se encontra, em comparação com países altamente vulneráveis, e outros que já vivem situações críticas relacionadas a conflitos étnicos, xenofobia, escassez de recursos hídricos e de alimentos.

Enfatiza-se que as mudanças climáticas são tratadas como questão de sobrevivência em diversos países do mundo, como os países insulares e/ou menos desenvolvidos que, diante de sua grande vulnerabilidade socioambiental, abordam o tema como prioridade nacional. É fundamental avaliar se as mudanças climáticas são abordadas como a real ameaça ou se tal ameaça é atribuída às políticas que visam lidar com este desafio.

Concorda-se com Elliot (1998) na afirmação de que o discurso de segurança pautado no militarismo é inapropriado e antitético, por engendrar respostas políticas inadequadas para lidar com os impactos das “ameaças” ambientais, mesmo na perspectiva do conflito. Além disso, segundo a autora, o discurso e as instituições tradicionais de segurança se ancoram em um conjunto de práticas que, na realidade, contribuem para a continuidade da degradação ambiental. Ao fim, defende a adoção de abordagens não tradicionais que não procurem identificar o “inimigo” e que não vejam a questão da segurança apenas na perspectiva estatal, de conflito, de segurança militar e territorial.

Diante do exposto, define-se o conceito de segurança socioambiental internacional como a busca pela garantia da manutenção dos processos fundamentais à conservação ambiental e de todas as formas de vida, em especial a humana. Parte de uma governança multiescalar eficaz no trato dos problemas socioambientais globais, que tenha o Estado como um agente fundamental, mas representativo das demandas de uma sociedade que participa

ativa e democraticamente da tomada de decisões. Sob esta ótica, temas realistas sobre segurança e meio ambiente, como os ligados à migração e disputas, são abordados como reflexos das verdadeiras causas do problema, intrínsecas ao modelo de desenvolvimento, que precisam ser repensadas conjuntamente para que, de fato, se possa almejar um estado real de segurança (ainda que esta possibilidade seja bastante questionável no paradigma atual). Para tal, faz-se necessária uma transformação nas estruturas/instituições voltadas à questão da segurança, de maneira a evitar a militarização e promover a securitização, em favor da segurança humana, sem fronteiras.

Segundo Leff (2003, p.19), a problemática ambiental, mais que uma crise ecológica, envolve “... um questionamento do pensamento e do entendimento, da ontologia e da epistemologia com as quais a civilização ocidental compreendeu o ser, os entes e as coisas; da ciência e da razão tecnológica com as quais a natureza foi dominada e o mundo moderno modernizado”. Corrobora-se com o autor ao afirmar que tal crise é induzida pelas concepções metafísica, filosófica, ética, científica e tecnológica do mundo e, diante disso, a busca por soluções não pode se dar somente a partir da gestão racional da natureza e do risco, mas também do questionamento deste projeto epistemológico que:

[...] buscou a uniformidade e a homogeneidade; esse projeto que anuncia um futuro comum, negando o limite, o tempo, a história; a diferença, a diversidade, a outriedade. A crise ambiental é um questionamento sobre a natureza da natureza e do ser no mundo, da linha do tempo e a entropia como leis da matéria e da vida [...] (LEFF, 2003, p.19-20).

Nos capítulos seguintes, é possível constatar que, ainda que a maior parte dos discursos nacionais na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas exalte a valorização da segurança humana, na prática a perspectiva realista de segurança – em maior ou menor grau – tem prevalecido e influenciado sobremaneira as negociações multilaterais sobre o tema, em detrimento da securitização dos riscos. Tal abordagem não somente mostra-se insuficiente para enfrentar os imensos desafios apontados pela ciência, como também contribui para a ampliação da insegurança, haja vista que cada país busca garantir seus interesses nacionais frente a uma questão que inevitavelmente requer cooperação. Diante de tal contexto, a busca pela segurança socioambiental internacional mostra-se absolutamente necessária.

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Na análise da cooperação multilateral sobre mudanças climáticas, expressa em uma ordem ambiental internacional, a Geografia Política e as teorias das Relações Internacionais oferecem elementos relevantes à compreensão dos processos, relações e papel dos agentes que a configuram. Neste capítulo, são apresentados os referenciais teóricos utilizados para avaliar a participação brasileira na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas no período 2009-2014, objetivo deste trabalho.

Primeiramente, discute-se sobre o conceito de multilateralismo, recuperando autores como Caporaso (1992), Keohane (1990) e Cox (1992). Em seguida, aborda-se a intensificação da cooperação multilateral pela configuração de uma ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, a partir de considerações feitas por diferentes autores, como Bull (2002) e Ribeiro (2003).

No âmbito da Geografia Política, desenvolve-se uma reflexão sobre o conceito de território, entendido como de fundamental importância na avaliação das negociações sobre o tema, ao se constatar a relevância da dimensão territorial em relação às assimetrias de poder e prioridades que caracterizam o posicionamento dos distintos agentes. Aborda-se também o conceito de soberania a partir de várias perspectivas, tanto da valorização da interdependência como no tocante ao desenvolvimento de estratégias pelos países, com vistas à garantia de determinados interesses nacionais e à preservação de sua autoridade suprema sobre o território, com destaque para as ideias desenvolvidas por Krasner (1999).

Por fim, apresentam-se elementos teóricos das Relações Internacionais que contribuem para alcançar os objetivos deste trabalho. Da tradição realista, destacam-se as análises desenvolvidas por Morgenthau ([1948], 2003), Aron ([1962], 2002), Waltz (2004) e Mearsheimer (2001). Da perspectiva do Liberalismo Político, discutem-se as ideias de Keohane (1984) e Nye (2002), associadas ao conceito de governança, conforme proposto por Rosenau (2000). Busca-se mostrar que ambas as perspectivas são importantes para a compreensão das possibilidades e limites que caracterizam a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

2.1 CRISE AMBIENTAL, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MULTILATERALISMO

Entende-se que a interação entre Estados nunca foi tão intensa quanto no atual período. Santos (2008) o denomina “meio técnico-científico-informacional” que, segundo o autor, se diferencia de formas anteriores do meio geográfico (meio natural e meio técnico) pela lógica global que se impõe a todos os territórios e a cada território, pela existência de uma razão global e uma razão local que se superpõem em cada lugar e, dialeticamente, se associam e se contrariam, de modo que “... o lugar defronta o mundo, mas, também, o confronta graças à sua própria ordem” (SANTOS, 2008, p.332). Para o autor:

Ao longo da história, passamos de uma autonomia relativa entre subespaços a uma interdependência crescente; de uma interação local entre sociedade regional e natureza a uma espécie de socialização capitalista territorialmente ampliada; de circuitos com âmbito local apenas rompidos por alguns poucos produtos e pouquíssimos produtores, à existência predominante de circuitos mais amplos. O aprofundamento da divisão do trabalho impõe formas novas e mais elaboradas de cooperação e de controle, à escala do mundo, onde é central o papel dos sistemas de engenharia concebidos para assegurar uma maior fluidez dos fatores hegemônicos e uma maior regulação dos processos produtivos, por intermédio das finanças e da especulação (SANTOS, 2008, p.254-255).

A crescente internacionalização das relações de produção envolve o aumento dos fluxos de mercadorias, informações e pessoas. Também conduz à internacionalização dos problemas socioambientais, que se tornam cada vez mais complexos, à medida que os impactos associam-se a uma multiplicidade de fatores e agentes que extrapolam as fronteiras nacionais, como visto no capítulo anterior. As decisões, inevitavelmente, sofrem um deslocamento para além do nível nacional, e evidenciam a necessidade de regulação da ação humana na escala geográfica internacional.

A problemática das mudanças climáticas tem conduzido os Estados Nacionais a incorporá-la cada vez mais na agenda ambiental multilateral. Concorde-se com Caporaso (1992) ao destacar a importância da ação multilateral coordenada:

O mundo, estamos constantemente a dizer-nos, é cada vez mais elaborado em conjunto. [...] O que torna um problema internacional é que, muitas vezes, o mesmo não pode ser tratado de maneira eficaz dentro da arena nacional. Custos e benefícios extravasam para a arena externa. Estes efeitos externos são frequentemente tão grandes que os objetivos domésticos não podem ser realizados sem a ação multilateral coordenada (CAPORASO, 1992, p.599, tradução nossa)²⁵.

²⁵ Do original: The world, we constantly tell ourselves, is increasingly drawn together. [...] What makes a problem international is that often it cannot be dealt with effectively within the national arena. Costs and benefits spill into the external arena. These external effects are frequently so great that domestic goals cannot be accomplished without coordinated multilateral action (CAPORASO, 1992, p.599).

É preciso ressaltar que as relações multilaterais foram definidas de maneiras distintas por diferentes autores. Keohane (1990, p.731, tradução nossa)²⁶ define o conceito de multilateralismo como: “... a prática da coordenação de políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, através de acordos *ad hoc* ou por meio de instituições”. Para Ruggie (1992), o termo multilateral constitui um adjetivo que modifica o substantivo “instituição” a partir de uma dimensão qualitativa. Define multilateralismo como uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta para uma classe de ações, sem considerar os interesses particulares das partes ou as exigências estratégicas que possam existir em uma situação específica.

Já para Caporaso (1992), o fato de o substantivo “multilateralismo” vir na forma de um “*ismo*” expressa uma crença ou ideologia, e conforma um princípio organizador profundo da vida internacional. Segundo ele, é caracterizado por três propriedades que devem ser tratadas como um conjunto coerente: a) a indivisibilidade, ou seja, o alcance (geográfico e funcional) sobre os custos e benefícios que são distribuídos no tocante a uma ação iniciada dentro ou entre as unidades que o compõem; b) princípios generalizados de conduta, que em geral referem-se às normas para relacionamento entre as partes, ao invés de diferenciar as relações caso a caso (preferências individuais, situacionais e particularistas); e, por fim, c) o princípio da reciprocidade difusa, que se refere ao ajuste para uma visão de longo prazo sobre benefícios que podem advir da resolução conjunta de muitos problemas (em vez de todo tempo uma questão específica).

Segundo este autor, é importante estabelecer as diferenças entre o termo “multilateral”, que pode se referir a um princípio organizacional, organização ou mesmo uma atividade simples que envolva a cooperação entre muitos países; e o termo “multilateralismo”, que envolve a ideologia de que as atividades devem ser pensadas de maneira universal, tanto no que tange à questão existencial quanto à normativa.

Cox (1992), por sua vez, distingue o multilateralismo econômico, que se refere à estrutura da economia mundial propícia à expansão do capital na escala geográfica mundial, e o multilateralismo político, que envolve os arranjos institucionalizados criados para a cooperação interestatal sobre problemas comuns. O autor ressalta que, para alguns, há compatibilidade (e mesmo identidade) entre os aspectos econômicos e sociais do multilateralismo, já que o multilateralismo político teria por objetivo principal a segurança e

²⁶ Do original: “... the practice of co-ordinating national policies in groups of three or more states, through *ad hoc* arrangements or by means of institutions” (KEOHANE, 1990, p.731).

manutenção do multilateralismo econômico, ou seja, o crescimento da economia mundial capitalista. Por outro lado, outros entendem que existe uma contradição inerente a tais aspectos, de forma que o multilateralismo político buscaria, na verdade, corrigir as inequidades resultantes da economia mundial, a partir da criação de instituições multilaterais reguladoras.

Contudo, Cox (1992) afirma que a ideia simplista de uma ordem mundial formada por um sistema de Estados e uma economia capitalista mostra-se inadequada para englobar todas as forças que influenciam em mudanças estruturais na atualidade. Para ele, é preciso:

[...] incluir forças econômicas e sociais, mais ou menos institucionalizadas, que ultrapassam as fronteiras do Estado - as forças da produção internacional e finança global que operam com grande autonomia fora da regulação estatal, e outras forças envolvidas com a ecologia, paz, gênero, etnias, direitos humanos, a defesa dos despossuídos e do avanço das vantagens que também agem de forma independente dos Estados. Multilateralismo tem que ser considerado do ponto de vista de sua capacidade de representar as forças que operam no mundo, a nível local, bem como a nível global (COX, 1992, p.162-163, tradução nossa)²⁷.

Para o autor, a problemática do multilateralismo envolve fatores como: tipos de entidades envolvidas nas relações multilaterais; tipo de sistemas que conectam tais entidades; condições específicas dos sistemas que dão significado contextual aos termos multilateral e multilateralismo; e o tipo de conhecimento apropriado ao entendimento do fenômeno do multilateralismo. Cox (1992) coloca que este conceito pode ser examinado a partir de dois pontos de vista: da institucionalização e regulação da ordem estabelecida, e como lócus da interação para a transformação da ordem existente, ainda que seja, na prática, ambos.

Neste trabalho, afirma-se que a análise do multilateralismo, em concordância com Cox (1992), deve abranger várias dimensões (política, econômica, social-cultural e ambiental) e considerar as relações estabelecidas em distintas escalas geográficas, por diferentes agentes. Corroborar-se com Caporaso (1992) ao destacar o caráter ideológico do conceito, que se aproxima da ideia de governança, ao mesmo tempo em que se mostra estratégico a partir dos interesses de tais agentes.

O multilateralismo também apresenta uma perspectiva construtivista/normativa, em virtude das práticas e normas criadas que ampliam a agenda internacional por meio de

²⁷ Do original: [...] include economic and social forces, more or less institutionalized, that cut across state boundaries – forces of international production and global finance that operate with great autonomy outside of state regulation, and other forces concerned with ecology, peace, gender, ethnicities, human rights, the defense of the dispossessed and the advancement of the advantaged that also act independently of states. Multilateralism has to be considered from the standpoint of its ability to represent the forces at work in the world at the local level as well as at the global level (COX, 1992, p.162-163).

acordos sobre diferentes temas, como os relativos ao meio ambiente. Sob este olhar, as relações multilaterais que se afastam do aspecto normativo, ou seja, de regulações formais entre os agentes, são motivo de preocupação, por conta dos riscos e incertezas associados a decisões e ações não padronizadas.

Portanto, o multilateralismo é entendido como ideologia e estratégia, materializado em práticas e normas que abrangem distintos agentes sociais. Busca regular a ação humana, especialmente no tocante a assuntos cujas decisões necessariamente implicam no deslocamento do centro de decisão para além do nível nacional.

Este entendimento do conceito de multilateralismo mostra-se pertinente à análise das mudanças climáticas, haja vista sua complexidade. Primeiramente, do ponto de vista técnico, existem grandes disparidades entre os níveis de emissão de GEEs entre os países (históricas e socioespaciais). Além disso, a dinâmica da atmosfera não foi totalmente compreendida (tempo de vida dos gases na atmosfera, efeito dos aerossóis, dentre outros fatores). Do ponto de vista econômico e socioambiental, os impactos são diferenciados, levando alguns países a situações de maior vulnerabilidade, enquanto outros poucos podem beneficiar-se. Deste modo, em uma economia globalizada que produz poluentes que não podem ser controlados na esfera nacional, o diálogo multilateral é primordial. Em concordância com Powell (2003), as ações ou inações de cada parte, neste caso dos Estados nacionais, afetam o bem estar de todos os demais, de modo que nenhum deles pode enfrentar o problema de forma isolada. Por outro lado, ainda que o multilateralismo seja visto como fundamental, não necessariamente conduz a bons resultados, o que vai depender da forma como se realiza o processo, como se aborda ao longo de todo o trabalho.

Mesmo diante deste contexto difícil verifica-se, como nunca antes na história, o aumento da regulação das ações humanas na esfera internacional, no sentido de promover uma maior cooperação entre os Estados Nacionais sobre mudanças climáticas, a partir da criação de diferentes princípios e normas, bem como do estabelecimento de certas práticas, que, ao longo do tempo, contribuíram para a configuração de uma ordem internacional sobre o tema.

2.2 REGIME E ORDEM INTERNACIONAL

Os regimes internacionais têm sido bastante estudados nos últimos anos. O conceito de regime internacional é trabalhado, principalmente, por pesquisadores das Relações Internacionais, da Economia Internacional, da Política Internacional, da Ecologia Política, entre outros. Haas (1980, p.358, tradução nossa)²⁸ coloca que os regimes internacionais necessariamente referem-se a regulações de temas específicos: “Regimes são normas, regras e procedimentos acordados no sentido de regular uma área temática”.

Rosenau (2000, p.15) concorda com Haas (1980) ao afirmar que os regimes definem princípios, normas, regras e procedimentos sobre uma área determinada das relações internacionais, de modo a constituírem formas de governança sem governo, como é detalhado ainda neste capítulo. Krasner (1983, p.02, tradução nossa)²⁹, por sua vez, indica outra definição sobre o tema:

[...] conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, nexos de causalidade e de retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscricções específicas para ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes para fazer e implementar a escolha coletiva.

Keohane (1984) concorda com tais autores sobre os quatro componentes distintos que constituem o conceito de regime internacional: princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. Segundo o autor, é tentador selecionar um destes níveis de especificidade – sobretudo princípios e normas, ou regras e procedimentos – como a característica definidora de regime, o que cria uma falsa dicotomia entre princípios e regras. Segundo este autor, as regras de um regime são difíceis de distinguir de suas normas, por serem mais específicas: indicam em maior grau de detalhamento os direitos e obrigações específicas dos membros do regime e podem ser alteradas mais facilmente que os princípios e normas:

Princípios, normas, regras e procedimentos, todos contêm preceitos sobre o comportamento: eles prescrevem alguns atos e proíbem outros. Eles implicam obrigações, mesmo que estas obrigações não sejam aplicáveis por meio de um

²⁸ Do original: “Regimes are norms, rules, and procedures agreed in order to regulate an issue-area” (HAAS, 1980, p.358).

²⁹ Do original: [...] set of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (KRASNER, 1983, p.2).

sistema hierárquico legal. Isto clarifica a definição de regime, portanto, de pensar em termos de preceitos de maior ou menor especificidade. Alguns são de longo alcance e extremamente importantes. Eles podem mudar apenas raramente. No outro extremo, preceitos podem ser meramente técnicos, questões de conveniência que podem ser alteradas sem grande impacto político ou econômico. No meio estão preceitos que são específicos o bastante de forma que as violações dos mesmos são, em princípio, identificáveis e mudanças podem ser observadas, e são significantes o suficiente para que mudanças façam diferença no comportamento dos atores e na natureza da economia política internacional. São esses preceitos intermediários – que geram consequências políticas, mas específicas o suficiente para que violações possam ser identificáveis – o que eu considero como a essência de regimes internacionais (KEOHANE, 1984, p.59, tradução nossa)³⁰.

De maneira geral, Viola (2002) destaca que, até a década de 1970, os Estados mais poderosos eram capazes de solucionar a maior parte das disputas com os demais Estados – pela conciliação ou imposição, de acordo com seus próprios interesses. Segundo o autor, a partir da década de 1980 houve significativa perda de autonomia de quase todos eles e uma necessidade crescente de cooperação internacional, que exige flexibilidade para o benefício coletivo, o que pode contrariar interesses de cada Estado individual. Ou seja, a segurança internacional passa a impor restrições à soberania da grande maioria dos Estados.

Viola (2002) ainda destaca duas concepções gerais sobre regimes ambientais internacionais: uma formal (sentido estrito) e outra substantiva (sentido amplo). Ambas se referem a sistemas de regras definidos por meio de um tratado internacional entre os governos, mas a visão mais abrangente busca, segundo ele, entender os regimes ambientais pelos vetores tecnológico e cultural, com vistas à proteção da natureza. Em outras palavras, compreende a necessidade de uma consciência pública favorável à estabilização do clima e investimento em tecnologias não intensivas em carbono. O autor prefere a concepção substantiva.

De acordo com Ruggie (1992) o termo “multilateral” não pode ser automaticamente equiparado à escala geográfica mundial. Segundo o autor, o multilateralismo caracteriza-se por relações no interior de coletividades específicas que podem ou não ficar aquém do universo total de nações. Destaca, para fins analíticos, a importância da distinção entre ordem,

³⁰ Do original: Principles, norms, rules, and procedures all contain injunctions about behavior: they prescribe some actions and proscribe others. They imply obligations, even though these obligations are not enforceable through a hierarchical legal system. It clarifies the definition of regime, therefore, to think of it in terms of injunctions of greater or lesser specificity. Some are far-reaching and extremely important. They may change only rarely. At the other extreme, injunctions may be merely technical, matters of convenience that can be altered without great political or economic impact. In-between are injunctions that are both specific enough that violations of them are in principle identifiable and that changes in them can be observed, and sufficiently significant that changes in them make a difference for the behavior of actors and the nature of the international political economy. It is these intermediate injunctions – politically consequential but specific enough that violations and changes can be identifiable – that I take as the essence of international regimes. (KEOHANE, 1984, p.59).

regime e organização, que podem ou não assumir formato multilateral. Para o autor, ordem refere-se a um conceito abrangente de relações interestatais, que não retrata especificamente como é alcançada. Já o conceito de regime é mais concreto que o primeiro e refere-se aos componentes estruturais e setoriais de uma ordem, ou seja, envolve os meios assimétricos comuns e deliberativos na condução das relações entre os Estados. Por fim, as organizações internacionais formais constituem as entidades palpáveis.

Bull (2002, p.23) define ordem internacional como “... um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos Estados, ou sociedade internacional³¹”. Estes objetivos, segundo o autor, são a preservação do próprio sistema e da sociedade de Estados, unidos na crença de que são os principais agentes da política mundial; a manutenção da independência e da soberania externa dos Estados individuais, ou seja, o reconhecimento de sua jurisdição suprema sobre o território e população; e, por fim, a manutenção da paz. Também diferencia a ordem mundial da ordem internacional, ao entender que a primeira é mais ampla porque trata não somente da ordem entre os Estados, como também da ordem em escala interna ou local e do sistema político mundial amplo, no qual o sistema de Estados constitui apenas um componente.

Com o intuito de entender as formas de regulação multilateral internacional de uma maneira ampla, a partir de um olhar que não se restrinja apenas ao aspecto normativo das relações internacionais, diferentes autores empregam o conceito de ordem internacional mesmo na análise de temas específicos, como as mudanças climáticas. Costa (2005, p.17) apresenta a visão tradicional realista da teoria das relações internacionais sobre ordem internacional, que consiste na:

[...] expressão das relações entre estados soberanos que operam as suas políticas externas com um duplo objetivo: em primeiro lugar, para assegurar – acima de tudo – os seus próprios interesses nacionais e; em segundo, para operar politicamente com vistas à manutenção de um equilíbrio de poder para, com ele, lograr operar em relativa segurança as suas políticas exclusivas ou aquelas compartilhadas com seus aliados circunstanciais ou permanentes.

Rosenau (2000) define a ordem global como diversos entendimentos de rotina por meio dos quais flui a política mundial de um momento a outro, como a dispersão de poder

³¹ O autor destaca a formação de uma “sociedade de Estados” ou “sociedade internacional” quando: [...] um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional, [...] é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra (BULL, 2002, p.19).

entre os agentes, as diferenças hierárquicas entre eles, as regras que limitam sua interação, suas premissas acerca da função da força, a diplomacia, a cooperação e o conflito, que nem sempre são conscientes (acúmulo de decisões individuais, por exemplo). Este autor também procura diferenciar a ordem empírica da ordem normativa e afirma que o sucesso das políticas está relacionado a um apoio mínimo nas circunstâncias empíricas que cercam os esforços para executá-las, que podem escapar à percepção dos agentes (ROSENAU, 2000).

Ribeiro (2001b) também se vale do conceito de ordem como:

[...] medida de regulação da ação humana, como uma norma que estabelece limites para a intervenção. Por se tratar de uma ordem ambiental internacional, estende-se como aquela que é elaborada para restringir a ação humana no ambiente, seja ele natural ou não, a nível mundial. Do mesmo modo que se afirma uma ordem ambiental, é possível afirmar várias outras ordens internacionais, como a econômica, financeira, militar, etc. [...] (RIBEIRO, 2001b, p.16).

O autor desenvolve o conceito de ordem ambiental internacional em outro trabalho para se referir ao “... conjunto de convenções internacionais que busca regular as ações humanas sobre o ambiente em escala internacional” (RIBEIRO, 2003, p. 601). Entende-se que, para este autor, tal conceito apresenta aspecto amplo e engloba o de regime ambiental internacional.

Agnew e Corbridge (1995) preferem usar o conceito de “ordem geopolítica”, já que, para os autores, ordem necessariamente apresenta características geográficas que incluem o grau relativo de centralidade da territorialidade estatal às atividades sociais e econômicas; a natureza da hierarquia entre Estados (dominação, grau de igualdade); o escopo espacial das atividades dos Estados e outros agentes, como empresas e organizações internacionais; a conexão e desconexão espacial entre os agentes; os efeitos condicionantes das tecnologias informacionais e militares sobre as interações espaciais; e a classificação das regiões mundiais e de Estados nacionais por parte dos Estados dominantes em termos de “ameaças” militares e à segurança econômica. O autor destaca a diferença existente entre a descrição dos arranjos institucionais que conformam a ordem, e a avaliação da qualidade de tais arranjos.

Prefere-se a utilização do conceito de ordem ambiental internacional para a análise das mudanças climáticas realizada neste trabalho conforme definido por Ribeiro (2001b, 2003), Rosenau (2000) e Bull (2002), por sua maior amplitude, uma vez que abarca, além dos aspectos propriamente normativos, fatores como as estratégias e posicionamentos dos agentes (em especial os Estados nacionais), além das assimetrias de poder e capacidade de influência das delegações, de maneira a favorecer o desenvolvimento de uma análise multidimensional das relações multilaterais sobre o tema.

2.2.1 Geografia Política: território e soberania na análise da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas

O conceito de território mostra-se absolutamente pertinente ao entendimento do processo negociador que caracteriza a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, por diferentes razões. Primeiramente, porque as “responsabilidades” dos países em relação às emissões que intensificam o efeito estufa diferem consideravelmente (não de forma determinista) em função de fatores territoriais, como o tipo de recursos energéticos disponíveis, a existência de domínios florestados sujeitos ao desmatamento, bem como às atividades econômicas desenvolvidas de acordo com características territoriais, que geram ou podem absorver carbono.

Em segundo, porque se verifica que o território influi sobremaneira na configuração das assimetrias de poder entre os Estados que conformam tal ordem. Por exemplo, ainda que todos os países tenham o mesmo direito à palavra nas negociações sobre o tema, é fato que pequenos Estados insulares, por exemplo, não tem o mesmo poder e influência que países de grande dimensão territorial e disponibilidade de recursos, como Estados Unidos, China e Brasil.

Em terceiro, porque os interesses que conformam o posicionamento de cada país refletem problemáticas domésticas que se relacionam intimamente com o território. Como apresentado ao longo dos capítulos seguintes, as expectativas brasileiras se assemelham e diferem às de outros países em função de diferentes fatores territoriais. Por exemplo, o Brasil busca promover projetos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa que envolvam o setor florestal, dado que boa parte de suas emissões provém do desmatamento da floresta amazônica. Já países-ilha visam o desenvolvimento de medidas radicais para reduzir as emissões de GEEs já que, em virtude de suas baixas altitudes, qualquer elevação do nível do mar pode comprometer suas próprias existências. A maior parte dos países árabes, por sua vez, não deseja o estabelecimento de um ano-pico de emissões de GEEs em curto prazo, já que suas economias ainda são altamente dependentes da exportação de combustíveis fósseis. Tais exemplos são poucos diante da grande diversidade de Estados e de suas especificidades.

Autores de diversos campos do conhecimento, desde há muito tempo, ressaltam a importância do conceito de território. Neste sentido, é fundamental destacar, no âmbito da Geografia Política, a obra de Friedrich Ratzel. Em seu célebre artigo “O Solo, a Sociedade e o Estado” ([1898-1899], 1983) o autor aponta as relações estreitas entre a dimensão natural e político-econômica do território, entendido como fonte de recursos. Segundo Ratzel, é no solo

que o egoísmo político se faz e constitui o objetivo primário da vida pública, de forma que um povo somente pode progredir ao ampliar seu território, e regride ao perdê-lo em parte ou totalmente. Sem dúvida, Ratzel realizou uma geografia de Estado.

Em concordância com Moraes (1990), destacam-se dois conceitos fundamentais da obra de Ratzel: o de território e o de espaço vital. O autor alemão define território como uma porção da superfície terrestre apropriada por um grupo humano. Já o conceito de espaço vital refere-se à necessidade territorial de uma sociedade, de forma a considerar seu nível tecnológico, sua demografia e os recursos naturais disponíveis. Constitui uma relação de equilíbrio, ou seja, refere-se à porção necessária do planeta para reprodução de uma comunidade. Segundo Ratzel ([1898-1899], 1983, p.99):

A organização de uma sociedade depende estreitamente da natureza de seu solo, de sua situação; o conhecimento da natureza física do território (pays), de suas vantagens e de seus inconvenientes, resulta então na história política. A história nos mostra, de uma maneira muito mais penetrante que o historiador, a que ponto o solo é a base real da política. Uma política verdadeiramente prática tem sempre um ponto de partida na geografia. Em política como em história, a teoria que faz abstração do solo toma os sintomas por causa. Como compreender tudo aquilo que há de estéril numa luta em que o poder político é o único objetivo e onde a vitória, de qualquer lado a que se volte, deixaria, entretanto as coisas quase no mesmo estado em que se encontravam antes? Tratados que não têm por efeito repartir esse poder em conformidade com a situação respectiva dos Estados, não são nunca senão expedientes diplomáticos sem duração.

Costa (2008a) verifica que o Estado, para Ratzel, constitui um organismo espiritual e moral, devido ao seu papel político. A ligação de um povo com seu solo, região ou país gera um “sentimento territorial”, solo que é elemento de permanência face à transitoriedade do Estado. Por sua vez, Souza (2009) afirma que a teoria ratzeliana não contém uma autêntica emancipação conceitual do conceito de território, que teria procedido a uma “coisificação” (forte naturalização) do território, o que, para ele, pode ser visto por sua preferência pelo termo “solo”. Contudo, Haesbaert (2004) pontua que o entendimento de Ratzel acerca do território não pode ser entendido do ponto de vista puramente materialista, haja vista que ele coloca uma dimensão espiritual e subjetiva em sua obra.

Já Gottman (1975) define território como a conexão ideal entre espaço e política: uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo, a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia. Segundo o autor, o conceito também serve para descrever as posições no espaço das várias unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais.

Santos e Silveira (2001) destacaram as ambiguidades que envolvem este conceito, muitas vezes confundido com o de espaço, já que para alguns pesquisadores o território vem antes do espaço e, para outros, o contrário é verdadeiro. Tais autores afirmam que, em geral, o território é entendido como uma extensão apropriada e usada, mas já que a palavra “territorialidade” transcende a raça humana e prescinde da existência de Estado, preferem a discussão do território usado. Tal conceito é entendido como sinônimo de espaço geográfico, caracterizado pela interação entre sistemas de objetos e sistemas de ações por parte de diferentes agentes sociais:

O território usado, visto como uma totalidade é um campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso. Para os atores hegemônicos o território usado é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. Desse modo, o rebatimento de suas ações conduz a uma constante adaptação de seu uso, com adição de uma materialidade funcional ao exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho, mediante a seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. Por outro lado, as situações resultantes nos possibilitam, a cada momento, entender que se faz mister considerar o comportamento de todos os homens, instituições, capitais e firmas. Os distintos atores não possuem o mesmo poder de comando levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares. Os atores hegemonzados têm o território como um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. É neste jogo dialético que podemos recuperar a totalidade (SANTOS, 2000, p.108).

Moraes (2013), ao se propor a analisar o uso do conceito de território na obra de Milton Santos, verifica que este foi adquirindo maior complexidade para o autor, desde uma associação simples à unidade político-administrativa até uma aproximação do conceito de espaço geográfico, como apontado acima, e de uma concepção de transnacionalização do território.

Já Castro (2005) define o território como materialidade e arena de interesses e das disputas dos atores sociais. Para a autora, constitui dimensão necessária aos problemas considerados pertinentes à análise da Geografia Política, bem como o pressuposto da política e do poder enquanto exercício resultante de relações dissimétricas que se organizam no interespaço do mundo social. Por sua vez, para Saquet (2009) território significa:

[...] articulações sociais, conflitos, cooperações, concorrências e coesões; é produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é o objetivo-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo (SAQUET, 2009, p.88).

Segundo Souza (2009), o elemento definidor do território é, em primeiro lugar, o poder. Desta forma, a dimensão política, antes de qualquer outra, lhe define o perfil, o que não

significa que, para ele, dimensões como a cultura (simbolismo, teias de significados, identidades) e mesmo a economia (trabalho, processos produtivos, circulação de bens) não sejam relevantes ou não estejam contempladas no conceito. Essencialmente, coloca que territórios são relações sociais projetadas no espaço, mais que espaços concretos:

O território (...) é fundamentalmente um *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, *quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço*. Esses aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo (...), mas o verdadeiro Leimotiv é o seguinte: *quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço?* Este Leimotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: *quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?* (SOUZA, 2009, p.59-60, grifo do autor).

Para Haesbaert (2004), mesmo ao considerar apenas a ciência geográfica, a polissemia em relação ao conceito de território ainda existe. O autor agrupa as várias definições em quatro vertentes básicas: 1) política (relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política (relações espaço-poder institucionalizadas), que entende o território como espaço delimitado e controlado onde se exerce um poder (não necessariamente o de Estado); 2) cultural ou simbólico-cultural, por meio da qual o território é visto como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; 3) econômica, que prioriza a dimensão espacial das relações econômicas e coloca o território como fonte de recursos e no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho; e 4) naturalista, uma visão mais antiga que entende o território nas relações entre sociedade-natureza, sobretudo no tocante ao comportamento natural humano em relação ao ambiente físico. Para o autor, o enfoque materialista/naturalista de território, em geral, o reduz ao caráter biológico, como base material das relações de produção, ou fonte de recursos.

Para a compreensão dos debates sobre o conceito de território, faz-se necessária a distinção entre seu caráter absoluto ou relacional, conforme analisado por Haesbaert (2004). Em seu sentido absoluto, o território é entendido tanto como um *a priori*, como também sob o prisma materialista mecanicista de evidência empírica ou coisa, sem associação à dinâmica temporal. Já sob o olhar relacional, o território é visto dentro das relações social-históricas e para alguns autores, estritamente, inserido nas relações de poder.

Na perspectiva relacional, destaca-se a obra de Raffestin (1993). Para ele, o entendimento do território somente é possível a partir das relações de poder, que visam “... o

controle e a dominação sobre os homens e as coisas” (RAFFESTIN, 1993, p.58). O autor destaca a importância da tríade população–território–recursos:

[...] colocamos a população em primeiro lugar: simplesmente porque ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. O território é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégia. Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance da ação (RAFFESTIN, 1993, p.58).

É importante ressaltar a influência de Michel Foucault na produção de Raffestin, sobretudo no que se refere às características do poder. Para Raffestin (1993), o poder: não se adquire e é exercido a partir de inumeráveis pontos; as relações de poder não são exteriores a outros tipos de relações; o poder vem de baixo, sem a oposição binária dominado-dominador, haja vista que o dominado legitima o poder do outro; as relações de poder são intencionais e não subjetivas; e onde há poder há resistência, de modo que esta nunca é exterior ao poder.

Segundo Raffestin (1980, 1993), existem dois tipos de códigos referentes ao território: códigos sintáticos e códigos semânticos. Os primeiros referem-se à morfologia geral do território (dimensão, forma, posição), de forma que as estratégias sempre são marcadas por um ou outro dos destes elementos; já os segundos envolvem os tipos de mensagens que estabelecem esquemas prontos, como, por exemplo, território grande, marítimo e fragmentado.

Em entrevista realizada a Marcos Aurélio Saquet (2008), Raffestin demonstrou preocupação com a definição conceitual na Geografia e a necessidade de distinção entre espaço e território, já que, para o autor, entre os dois conceitos existiam inúmeras etapas e processos decorrentes da intervenção humana. Ele definiu o espaço como o que já era dado e o território como o que era produzido a partir do espaço pela ação humana, “... o que restitui todo seu valor ao trabalho (energia informada) e à cultura como programa complexo próprio a cada sociedade” (SAQUET, 2008, p.3). Afirma que a Geografia se orienta, sempre mais, em direção ao ordenamento do território, à proteção do meio ambiente e à geografia dos riscos.

Becker (1988) corrobora com as ideias de Raffestin (1993) acerca da multidimensionalidade das relações de poder, de modo que privilegia a prática espacial e o território, não apenas do Estado-nação, mas também dos demais agentes sociais. Para ela, o território constitui o espaço da prática, inclui a apropriação de um espaço, a noção de limite e a intenção de poder sobre uma porção precisa de espaço. Também é um produto usado/vivido pelos atores, meio para sua prática. A malha territorial é entendida como manifestação das

relações de poder, da oposição local-universal, dos conflitos entre o concreto e o abstrato, concebida pelos atores hegemônicos.

Becker (2005) também destacou que se fortalecem diferentes tipos de pressão para influir na decisão dos Estados sobre o uso de seus territórios, que configuram um processo de mudança estreitamente ligado à revolução científico-tecnológica e possibilidades criadas de ampliação da comunicação e circulação no planeta através de fluxos e redes, de maneira a configurar espaços-tempos diferenciados.

Em trabalho posterior sobre o governo do território, Becker (2009) reafirma a relevância da “microfísica do poder”, ou seja, da existência de diversos poderes multidimensionais que, segundo ela, explodem em múltiplas territorialidades, de maneira a expressar uma nova estrutura das relações espaço-tempo, possibilitada pela conexão local-global. Também destaca novamente o conceito de redes na formação do território. Para a autora, se as redes – entendidas como um conjunto de ligações geográficas interconectadas por certo número de ligações – sempre existiram e no passado eram elementos constituintes do território, atualmente são elementos constituidores. Concorde-se com a autora ao afirmar que as redes têm um papel estratégico nas relações de poder, pela possibilidade de geração de ordem/desordem, conexão/exclusão, integração e partição e que as redes políticas. Como visto ao longo de todo este trabalho, emergem com maior nitidez nas esferas de poder estabelecidas pelas instituições estatais, de maneira a configurar “... redes políticas territorializadas que conectam, solidarizam poderes locais entre si, redesenhando contornos e forjando novas territorialidades” (BECKER, 2009, p.38).

Para Haesbaert (2004), o território também é relacional não apenas porque sempre é definido dentro de um conjunto de relações histórico-sociais, mas também por ser movimento, fluidez, interconexão e temporalidade/historicidade. Assim, seria preciso fugir de leituras simplistas que o veem apenas como enraizamento, estabilidade, delimitação e/ou fronteira.

Entretanto, seja em que sentido for, uma leitura integrada do espaço social é hoje relativamente pouco comum, como se pode depreender das próprias abordagens “setoriais” até aqui comentadas. Fica evidente neste ponto a necessidade de uma visão de território a partir da concepção de espaço como um híbrido – híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e “idealidade”, numa completa interação tempo-espaço, como nos induzem a pensar geógrafos como Jean Gottman e Milton Santos, na indissociação entre movimentos e (relativa) estabilidade - recebam estes os nomes de fixos e fluxos, circulação e “iconografias”, ou o que melhor nos aprouver. Tendo como pano de fundo esta noção “híbrida” (e, portanto) múltipla, nunca indiferenciada de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais concreto das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2004, p.116, grifo do autor).

Fernandes (2009) destaca três tipos de território: o primeiro é o espaço de governança da nação, ponto de partida da existência das pessoas. Está organizado em diferentes escalas geográficas e níveis de governo e é configurado pelas relações praticadas pelas classes sociais. O segundo tipo se refere à propriedade como espaço da vida (particular ou comunitária). Por fim, o terceiro território é o espaço relacional considerado a partir de suas conflitualidades e reúne todos os tipos de territórios, e se relaciona às formas de uso do território. Para ele, o sentido da disputa está na essência do conceito de território, que contém como princípios: soberania, totalidade, multidimensionalidade, pluriescalaridade, intencionalidade e conflitualidade (FERNANDES, 2009). Este autor ressalta que o território, compreendido apenas como espaço de governança, pode ser usado como forma de ocultamento dos diversos territórios, bem como garantia da manutenção da subalternidade entre relações e territórios dominantes e dominados.

Verifica-se, desta forma, a grande multiplicidade de significados do conceito de território. Neste trabalho, concorda-se com Haesbaert (2004) ao compreender o território sob uma perspectiva integradora em relação seus componentes políticos, econômicos e culturais, bem como à sua materialidade/imaterialidade e dinamismo que evidencia as relações histórico-espaciais.

Também se entende que o território somente pode ser compreendido sob a perspectiva relacional, à luz das relações de poder que se projetam no espaço geográfico. Neste ponto, consente-se com as ideias de Raffestin (1993) sobre o conceito de território e a multiplicidade complexa de poderes, que estão em toda parte e são exercidos por diversos agentes sociais – em que pese o fato do Estado constituir agente fundamental, conforme se demonstra neste trabalho.

Como visto no capítulo anterior, os impactos ambientais previstos a partir dos cenários do IPCC apontam problemas que não se restringem ao território entendido enquanto zona fixa (delimitado por fronteiras), como o aumento no número de eventos extremos de precipitação e de calor, o aumento do nível médio do mar, aumento do número de doenças, redução nos reservatórios hídricos, etc. Tais situações podem repercutir nas diferentes sociedades (territorialidade, culturas) e, conseqüentemente, na economia. Esse contexto, por sua vez, exige a tomada de medidas de governança no tocante às ações dos diferentes agentes que configuram os territórios nacionais, encabeçadas pelos Estados nacionais, mas de maneira a envolver todos os demais.

A perspectiva relacional sobre o conceito de território adotada neste trabalho, ainda que valorize a abordagem política na análise das mudanças climáticas, busca englobar as demais perspectivas – cultural, econômica e naturalista, haja vista que se verifica que contribuem sobremaneira à configuração das relações de poder estabelecidas entre os agentes sociais, sem contudo desenvolver análises reducionistas ou deterministas sobre qualquer uma destas dimensões.

Outro conceito pertinente à análise da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas é o de soberania, tradicionalmente associado ao um poder soberano dentro dos limites de um território, como definido por Jean Bodin (1530-1596) que, em sua obra “Os seis livros da República” (1576), reafirmou a soberania dos príncipes soberanos diante dos demais senhores e súditos do reino francês.

Contudo, segundo Bull (2002), a ideia levantada por Bodin somente influenciaria o pensamento internacional muito tempo depois, já que as premissas universalistas dos séculos passados teriam impedido o desenvolvimento de uma concepção clara da soberania como atributo dos Estados membros da sociedade internacional ou do reconhecimento recíproco da soberania dos Estados como elemento básico para a coexistência. Para o autor, todos os Estados devem respeitar reciprocamente a soberania ou jurisdição suprema de todos os demais sobre seu domínio territorial e os seus cidadãos, ou seja, a regra de que não devem intervir pela força nos assuntos internos dos demais, que possuem os mesmos direitos de soberania.

Por outro lado, Ribeiro (2012) afirmou que, a partir de Bodin, a soberania passou a adquirir posição central na organização social e política dos seres humanos, ao definir o exercício do poder interno ao território de um Estado, ao dotar o poder político de um caráter geográfico, o que permitiu, anos mais tarde, definir relações entre países por meio do estabelecimento de um sistema internacional.

Krasner (1999) destaca que o termo soberania tem sido usado de quatro diferentes formas: 1) soberania legal internacional, que se refere a práticas associadas ao reconhecimento mútuo, geralmente entre entidades territoriais que tem independência jurídica formal; 2) soberania westfaliana, que consiste na base política de exclusão de agentes externos da estrutura de autoridade dentro de um dado território; 3) soberania doméstica/nacional, acerca da organização formal da autoridade política dentro de um Estado e a habilidade das autoridades políticas exercerem controle efetivo dentro das fronteiras de seu próprio governo; e 4) soberania da interdependência, que se refere à habilidade das

autoridades públicas em regular o fluxo de informação, ideias, bens, pessoas, poluentes ou capitais através das fronteiras de seu Estado.

No tocante à soberania da interdependência, o autor destaca que envolve exclusivamente o controle e não autoridade, ou seja, a capacidade de um Estado regular movimentos através de suas fronteiras. Além disso, ainda que para ele a perda da soberania da interdependência não implique necessariamente em problemas para a soberania doméstica, a faz minar no tocante à compreensão do controle. Isso porque entende que, se um Estado não consegue regular o que passa através de suas fronteiras, não poderá controlar o que acontece dentro delas (KRASNER, 1999).

As colocações de Krasner (1999) mostram-se absolutamente pertinentes à discussão das mudanças climáticas. Isso porque se percebe que os Estados, de maneira geral, buscam assegurar suas soberanias westfalianas e, em virtude de impasses que refletem distintos interesses entre eles, arriscam a perda da soberania da interdependência – neste caso, a capacidade de controle das emissões dos GEEs nos diferentes territórios e, em decorrência, dos impactos socioambientais associados à questão. Tal situação, por sua vez, pode comprometer a soberania doméstica, ou seja, a capacidade das estruturas e instituições nacionais em lidar com a questão dentro de suas fronteiras.

É importante ressaltar, em concordância com Keohane (1984) que, diante dos princípios de soberania e de autoajuda (referente à natureza anárquica do sistema internacional), os princípios e regras dos regimes internacionais necessariamente são mais fracos que na sociedade nacional:

Na política mundial, os princípios, normas e regras de regimes são necessariamente frágeis porque correm o risco de entrar em conflito com o princípio da soberania e a norma associada na autoajuda. Eles podem promover descanso em uma sociedade bem-ordenada, que não existe. Passam sem estarem amarrados à âncora sólida do Estado (KEOHANE, 1984, p.62, tradução nossa)³².

De fato, verifica-se que a questão da soberania nacional é central ao entendimento do processo de cooperação multilateral internacional sobre mudanças climáticas porque, mesmo que se compreenda que os impactos transcendem as fronteiras dos Estados, as negociações têm na figura deste agente seu maior tomador de decisão. Embora não exclusivamente, o Estado é o grande articulador das medidas/políticas de âmbito internacional frente ao tema, e responde pela implementação dos documentos no nível doméstico. Contudo, de acordo com a

³² Do original: In world politics, the principles, norms, and rules of regimes are necessarily fragile because they risk coming into conflict with the principle of sovereignty and the associated norm of self-help. They may promote rest in a well-ordered society that does not exist. They drift around without being tied to the solid anchor of the state (KEOHANE, 1984, p. 62).

divergência de interesses nas relações de força entre os diferentes Estados, cada um pode, em defesa de sua soberania, interpretar os acordos segundo a conveniência.

Fernandes (2009) oferece outro olhar sobre o conceito de soberania, considerado tanto um princípio do conceito de território, como uma necessidade humana para a liberdade. Segundo este autor:

A soberania é uma construção histórica dos povos e suas nações como também é uma construção das classes sociais e seus grupos internos. Todavia, a soberania não é poder político exclusivo do Estado sobre o território. A soberania do Estado é garantida pelas soberanias das múltiplas forças sociopolíticas que garantem o Estado. Considerando a multiterritorialidade, podemos falar em soberanias, cujas existências garantem a do Estado. O território do Estado é uma totalidade, mas não é totalitário. Uma nação livre não será uma nação centralizadora. As instituições que formam o Estado Nação, como seus Poderes, os partidos, os sindicatos, as igrejas, as fundações, as cooperativas, as empresas, os movimentos e as ONGs (organizações não governamentais) constroem espaços e territórios no interior do Estado, constituindo assim diferentes soberanias. O Estado e seu território são disputados pelas instituições também por meio de seus territórios. A relação jurídica entre as instituições é regida pelo poder político do Estado e pelos poderes políticos de cada instituição (FERNANDES, 2009, p.201-202).

Como se vê, Fernandes (2009) aplica o conceito de soberania a outros agentes que não apenas o Estado-nação, o que corrobora com a visão ampla do conceito de território, vista anteriormente. Neste trabalho se reconhece a amplitude do conceito de soberania, assim como o de território. Contudo, haja vista a escolha do Estado nacional brasileiro como agente principal de análise e seu papel nas negociações sobre as mudanças climáticas na esfera internacional, busca-se focar as soberanias nacional westfaliana e da interdependência (Krasner, 1999) e a fragilidade da cooperação multilateral sobre o tema em virtude da defesa da soberania nacional, conforme apontado por Keohane (1984).

Concorda-se com Ribeiro (2012) ao ressaltar a importância da soberania da interdependência, ao mesmo tempo em que se verifica a defesa da soberania nacional clássica (westfaliana) no sistema internacional nos discursos que sustentam posições de países nos fóruns multilaterais. Como abordado nos capítulos seguintes, os países, em virtude da anarquia do sistema internacional, buscam assegurar suas soberanias westfalianas em diferentes questões específicas, ao temerem que possam conduzir a uma interferência dos demais Estados sobre o seu território, população e recursos – a tríade apontada por Raffestin (1993).

Por exemplo, destacam-se as polêmicas que envolvem o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, reporte e verificação das ações de mitigação de GEEs e de adaptação desenvolvidas nos diferentes territórios nacionais, cujo processo de definição e de operacionalização tem sido, por muitos anos, tratado como questão de segurança nacional por

diversos Estados. Verificam-se grandes impasses sobre o tema, sobretudo entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento que apresentam responsabilidades diferenciadas na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Assim como em relação a este assunto, a defesa da soberania é verificada, implícita ou explicitamente, em outras muitas questões.

Diante do exposto, os conceitos de território e de soberania são tomados como referenciais teóricos fundamentais à análise do posicionamento do Brasil nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas.

2.2.2 Teorias das Relações Internacionais e mudanças climáticas

As teorias das Relações Internacionais também se mostram importantes à análise da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, ao contribuírem à compreensão do processo negociador e do papel dos diferentes agentes que a configuram – de acordo com as especificidades de cada abordagem.

Neste trabalho, utiliza-se do arcabouço teórico do Realismo e do Liberalismo Político para avaliar a participação do Brasil nas negociações sobre o tema, especialmente entre 2009-2014, em termos de interesses, posicionamentos e influência nos resultados de cada rodada de negociações. Para tal, recuperam-se ideias realistas e neorrealistas desenvolvidas por Morgenthau ([1948], 2003), Aron (2002), Waltz (2004) e Mearsheimer (2001), bem como elementos da teoria da interdependência – especialmente com base nas análises neoliberais desenvolvidas por Keohane (1984) e Nye (2002), associadas ao conceito de governança, conforme proposto por Rosenau (2000). Entende-se que a escolha de tais abordagens dentro do rol diversificado de teorias das relações internacionais mostra-se pertinente diante dos objetivos do trabalho.

É importante ressaltar que não é possível compreender a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas ao considerar o Realismo Político ou a Teoria da Interdependência de maneira isolada. Concorde-se com Ribeiro (2001a, 2001b) que, ainda que a teoria da interdependência seja evocada constantemente pelos agentes que conformam tal ordem, a complexidade do problema dificulta a cooperação multilateral, de maneira a legitimar visões mais realistas. Verifica-se que, ao mesmo tempo em que a governança é colocada como uma necessidade premente, o consenso entre os países quanto à definição e,

sobretudo, à operacionalização dos acordos mostra-se cada vez mais difícil, em virtude do equilíbrio precário entre as Partes em função da defesa de interesses nacionais específicos.

2.2.2.1 Realismo Político

Hans Morgenthau ([1948], 2003), grande nome do Realismo Político, distinguiu dois tipos de teorias políticas internacionais: a primeira pressupunha a retidão inerente e a maleabilidade infinita da natureza humana, de forma que a incapacidade de uma sociedade atingir altos padrões racionais devia-se à falta de conhecimento, compreensão, obsolescência de instituições sociais ou depravação de indivíduos ou grupos isolados. Tal visão recorria a princípios abstratos e confiava na educação, reforma e uso esporádico da força para remediação de defeitos. Contudo, o autor enquadrava-se numa segunda perspectiva: a que entendia a imperfeição do mundo sob o prisma do encontro de forças inerentes à natureza humana, de forma que o melhor era trabalhar com as mesmas e não contra elas. Baseava-se principalmente em precedentes históricos e buscava “... a realização do mal menor em vez do bem absoluto” (MORGENTHAU, [1948], 2003 p.04).

Para elucidar a teoria do realismo político clássico, Morgenthau ([1948], 2003) destacou seis princípios básicos. Para ele:

1. A política era governada por leis objetivas inerentes à natureza humana, de maneira a possibilitar o desenvolvimento de uma teoria racional que refletisse tais leis, ainda que de modo imperfeito e desequilibrado. Seria possível, então, distinguir verdade e opinião, objetivo e subjetivo.
2. O conceito de interesse definido em termos de poder fornecia um elo entre razão, para a compreensão da política internacional, e os fatos a serem compreendidos. Colocava a política como esfera autônoma de ação e entendimento.
3. O conceito-chave de interesse definido como poder era uma categoria objetiva universalmente válida, mas sem um significado fixo e permanente. Esta noção de interesse não era afetada por circunstâncias de tempo e lugar, ainda que o tipo de interesse dependesse do contexto político e cultural dentro do qual uma política externa era formulada. O mesmo vale para o poder que:

[...] pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla uma outra. O poder cobre o domínio do homem

pelo homem não só quando se apresenta disciplinado por desígnios morais e controlado por salvaguardas constitucionais (tal como ocorre nas democracias ocidentais), como quando ele se converte nessa força bárbara e indomável que só consegue encontrar leis em sua própria força e justificação em seu próprio desejo de engrandecimento (MORGENTHAU, [1948], 2003, p.18).

4. O realismo político era consciente da significação moral da ação política, assim como da tensão inevitável existente entre mandamento, moral e exigências de uma ação política de êxito.
5. O realismo político recusava-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo. Distinguiu verdade e opinião; separava verdade de idolatria. Para ele, havia diferença entre saber que as nações estavam sujeitas à lei moral, e o que era bom ou ruim no âmbito das relações entre nações.
6. Era real e profunda a diferença entre realismo político e outras escolas de pensamento. Ainda que o realismo político tivesse sido mal compreendido e mal interpretado, não seria possível negar sua singular atitude intelectual e moral acerca das matérias ligadas à política.

Podem-se utilizar os elementos teóricos propostos por Morgenthau ([1948], 2003) para avaliar até que ponto se aplicam às relações internacionais atuais e, neste caso, à ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Verifica-se que, de fato, o interesse nacional é um ponto fundamental à compreensão da articulação dos países, que estabelecem posicionamento unilateral, integram determinado grupo, ou mudam suas alianças de acordo com a conveniência do contexto, em função de interesses que se expressam de diferentes formas, mas que visam aumentar o poder de influência nas negociações. Corrobora-se com Ribeiro (2001b) ao afirmar que a questão do interesse levantada por Morgenthau ([1948], 2003) constitui sua maior contribuição aos estudos contemporâneos que buscam entender a ordem ambiental internacional.

Ainda sobre o realismo político clássico, Morgenthau destacou três tipos de mecanismos que podem limitar o poder dos Estados: a balança de poder, a opinião pública e o direito internacional. A balança de poder refere-se à compensação da força de um Estado ou grupo de Estados pelo aumento da força de outro ou configuração de alianças, para manter a estabilidade e a preservação de todos dentro do sistema internacional:

O meio utilizado para manter o referido equilíbrio consiste em permitir que os diferentes elementos sigam normalmente suas tendências conflitantes, até o ponto em que a tendência de cada um deixe de ser suficientemente forte para superar a

tendência dos demais, mas bastante vigorosa para impedir que as dos demais a subjuguem (MORGENTHAU, [1948], 2003, p.234).

O conceito de equilíbrio de poder, conforme definido pelo autor, é imprescindível à compreensão do posicionamento dos agentes na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Verifica-se o estabelecimento de diversos tipos de alianças e estratégias a partir de agrupamentos formais e informais com vistas a aumentar o poder de influência perante outros agentes com interesses distintos, como pode ser verificado em todas as rodadas de negociações analisadas ao longo deste trabalho. Por exemplo, o Brasil, conforme a conveniência, se posiciona de maneira unilateral, no âmbito do grande grupo de países que conformam o G77+China, do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, China e Índia), bem como de outros agrupamentos ocasionais³³, para fazer com que suas demandas sejam contempladas nos resultados finais de cada evento sobre o tema.

No tocante ao Direito Internacional, Morgenthau ([1948], 2003, p.512) aponta duas forças que podem ou não levar ao surgimento de leis: a necessidade e o consentimento. Contudo, diante do caráter descentralizado da sociedade internacional, afirma que o Direito Internacional mostra-se ineficiente em relação ao cumprimento dos acordos estabelecidos caso algum Estado se oponha à sua ratificação ou implementação. De fato, nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, em virtude da natureza anárquica do sistema internacional, evidencia-se a complexidade da regulamentação dos mecanismos para que os acordos possam ser operacionalizados e não há elementos que assegurem qualquer tipo de punição para países que não respondam às responsabilidades assumidas perante os demais.

Outro ponto fundamental refere-se à forma como os documentos de caráter internacional são redigidos, para abarcar o máximo possível o interesse de todos, o que pode gerar acordos vagos e imprecisos, sujeitos a múltiplas interpretações. Para Morgenthau ([1948], 2003), os Estados constituem a autoridade suprema para interpretar e dar sentido concreto aos atos por eles aprovados, e sempre o farão de acordo com seus interesses particulares e divergentes, ainda que a norma possa vagamente ter algum poder restritivo aplicável a todos.

Observa-se que, nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, as delegações de diferentes Estados nacionais dedicam grande parte do tempo à redação dos textos decisórios, palavra a palavra, para que tais documentos realmente reflitam elementos que configuram seus posicionamentos. Porém, para contemplar as expectativas dos mais de

³³ Os diferentes grupos de países que caracterizam a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas são apresentados no terceiro capítulo.

190 países que compõem a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, os presidentes e redatores de cada órgão de negociação produzem acordos muitas vezes caracterizados por termos ambíguos e imprecisos, com vistas a destravar a tomada de decisões. Tal situação tem sérias implicações, já que os elementos colocados de forma vaga tornam complexa sua operacionalização, por exemplo, as decisões referentes ao financiamento de ações de mitigação de emissões de GEEs e aos mecanismos de desenvolvimento e de transferência de tecnologia que geralmente caracterizam-se por grandes impasses, em especial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Verifica-se que cada um interpreta os documentos à sua maneira e, ao entender que tem feito sua parte, passa a cobrar atitudes “mais responsáveis” dos demais.

Outro autor realista cuja obra mostra-se bastante interessante para esta discussão é Raymond Aron ([1962], 2002, p.55), cuja compreensão das relações internacionais foi bastante marcada pela guerra. Define as relações internacionais como “... relações entre unidades políticas que reivindicam o direito de fazer justiça e de escolher entre a paz e a guerra”. Segundo o autor, os objetivos eternos que levam um Estado a agir de forma agressiva perante outros e que caracterizam a rivalidade entre as unidades políticas envolvem o fato de serem autônomas e poderem contar apenas consigo mesmas. Em outras palavras, refere-se à natureza anárquica do sistema internacional. Segundo o autor, é uma questão de sobrevivência, de segurança, o que revela uma perspectiva marcadamente hobbesiana.

Mas a relação entre força e segurança, para ele, contem alguns problemas, porque existe um *optimum* de forças para que não haja uma inversão dialética (os demais Estados se colocarem em posição de neutralidade ou do lado oposto, em busca do equilíbrio de poder), ou mesmo porque as unidades políticas não buscam a força apenas para desencorajar as ações de outros Estados, mas porque querem temor, respeito e/ou admiração. Ou seja, poder:

Os dois objetivos estão interligados: quanto maior sua força, menos o homem corre o risco de ser atacado, e mais ele passa a encontrar na própria força e na capacidade de se impor aos outros uma satisfação que não precisa de outra justificativa. A segurança pode ser um objetivo último – não ter mais razão para temer é uma sorte invejável: todavia, a potência pode ser igualmente um objetivo último. Que importa o perigo, na embriaguez do poder? (ARON, [1962], 2002, p.129)

Além disso, dentre as dimensões da análise política, Aron destaca a importância da praxiologia, entendida como as implicações normativas do comportamento diplomático-estratégico dos Estados. Para o autor, ainda que utilizem a força como recurso legítimo do Estado no plano internacional (já que a força a serviço da “justiça” sempre foi considerada moral), sempre buscam justificar suas condutas por meio de ideias, princípios ou normas.

Indaga-se se isto ocorre por razões jurídicas ou éticas ou, contrariamente, em conformidade com o cálculo de forças, de acordo com a oportunidade, já que: “... se cada um dos atores é juiz, e juiz exclusivo, da legitimidade da sua causa, todos devem sentir-se ameaçados, e o jogo internacional torna-se uma luta na qual quem respeita as regras corre o risco de ser vitimado pela sua (relativa) moralidade” (ARON, [1962], 2002, p.701). Portanto, verifica-se que Aron (2002) corrobora com as ideias de Morgenthau ([1948], 2003) sobre o conceito de interesse definido em termos de poder na caracterização das relações entre Estados, enquanto categoria objetiva independente das circunstâncias de tempo e lugar, bem como da significação moral diferenciada no tocante à ação política.

As ideias de Aron ([1962], 2002), acima apresentadas constituem referenciais teóricos interessantes à compreensão do tema abordado neste trabalho, ao mostrarem o tênue equilíbrio entre os Estados que constituem a ordem ambiental internacional, as dificuldades em conciliar os diversos interesses nacionais por meio de normas e princípios, e em justificar determinadas posturas que vão contra os objetivos de outros Estados.

O realismo estrutural ou realismo defensivo, por sua vez, também dispõe de instrumental interessante para o estudo aqui desenvolvido. Kenneth Waltz (2004), o principal representante da abordagem neorrealista, destacou três imagens ou níveis de análise para a ocorrência das guerras/conflitos entre Estados: o comportamento humano, a estrutura interna dos Estados, e a anarquia internacional. Para o autor, as grandes potências mundiais não agem de forma agressiva porque possuem uma vontade de poder inerente, mas sim por questão de segurança, ou seja, para garantirem sua sobrevivência. A anarquia³⁴ – não a natureza humana – compele os Estados à competição para estarem mais seguros. Ele afirma que é a estrutura do sistema internacional que força os Estados a estarem vigilantes quanto ao equilíbrio de poder. Com base em Rousseau, comenta a origem da guerra, que se pautaria não em causas acidentais, mas estruturais:

O fato de que o Estado A deseja certas coisas que só pode obter por meio da guerra não explica a guerra. Esse desejo pode ou não levar à guerra. O fato de eu desejar um milhão de dólares não me faz roubar um banco, mas, se fosse mais fácil roubar bancos, esses desejos levariam a muito mais roubos a bancos. Isso não altera o fato de algumas pessoas tentarem, e outras não tentarem, roubar bancos, seja qual for a situação da lei. Ainda temos de examinar a motivação e as circunstâncias para explicar atos individuais. Não obstante, podemos prever que, permanecendo os outros fatores constantes, um enfraquecimento nos órgãos de aplicação da lei leva a um aumento do crime. Dessa perspectiva, o que conta é a estrutura social –

³⁴ Em concordância com Rosenau (1992, p.19), o conceito de anarquia é muito utilizado para designar a inexistência de uma autoridade central na política mundial. Contudo, segundo ele, o mesmo não apresenta conotações favoráveis ou desfavoráveis e não implica, necessariamente, que a ordem mundial atual se caracterize por comições e desarranjos extensos.

restrições institucionalizadas e métodos institucionalizados de alterar e administrar interesses. [...] Se a estrutura tiver de ser chamada de causa de algum modo, é melhor especificar que é uma causa permissiva ou subjacente da guerra. [...] Os Estados são motivados a atacarem uns aos outros e a se defenderem dos outros pela razão e/ou paixão do número relativamente pequeno de pessoas que elaboram as políticas para os Estados e do número bem maior de pessoas que influenciam essas poucas (WALTZ, 2004, p.286-287).

Dada a situação de anarquia do sistema internacional, bem como a insuficiência de políticas para restringir as ações dos Estados, Waltz (2004) entende que estes têm que agir para se manter, ou seja, buscam defender-se, mais que perturbar o equilíbrio de poder. Ainda que reconheça que os Estados possuem incentivos para aumentarem seu poder, quando o fazem de maneira agressiva, os demais se equilibram contra o agressor e tendem a frustrar seus esforços de obtenção de maior poder.

Neste ponto, concorda-se com as afirmações feitas por este autor, pois na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas os países adotam posições defensivas para garantir sua segurança nacional frente aos interesses divergentes dos demais Estados. Por exemplo, as alianças estratégicas das quais o governo brasileiro participa a cada rodada de negociações visam reduzir os desequilíbrios de poder, de modo a aumentar as chances de seus objetivos serem contemplados nos acordos finais, e não configuram uma articulação agressiva para a ampliação do poder *per se*.

Entende-se também que a institucionalização das questões relativas à ordem tem o poder potencial de reduzir os impasses entre as partes que a constituem, a partir da administração e controle de interesses – ainda que nos termos apresentados por Morgenthau (2003): a necessidade e o consentimento. Por outro lado, discorda-se do realismo político clássico de Morgenthau na associação da política a leis objetivas inerentes à natureza humana, ou seja, da existência de um desejo natural de dominação de pessoas sobre outras como a base dos fenômenos político.

Como pode ser visto, existem diferentes teorias realistas que divergem ao enfatizar um ou outro aspecto de tal vertente do pensamento das Relações Internacionais, ainda que no plano geral, possuam pontos comuns, como o entendimento de que os Estados são os principais agentes do mundo político, a crença de que o comportamento dos Estados é influenciado, sobretudo, pelo ambiente externo e não doméstico, de que não existem distinções entre “bons” e “maus”, além da questão do poder permanecer no centro das ideias para entender como os Estados pensam e agem sobre o mundo (MEARSHEIMER, 2001, p.12).

Destaca-se, por fim, uma terceira via ao realismo político clássico de Morgenthau e ao realismo estrutural de Waltz: o realismo ofensivo proposto por John Mearsheimer (2001).

Segundo este autor, a política internacional sempre foi um negócio cruel e perigoso, e assim tende a se manter, a despeito de períodos de relativa estabilidade. Isso porque os Estados temem uns aos outros e sempre irão competir pelo poder, pois o objetivo de cada um é maximizar sua cota de poder mundial, o que, em outras palavras, significa ganhar poder à custa de outros Estados.

Para ele, o objetivo final de um Estado é ser o *hegemon*, ou seja, a única grande potência no sistema. Isso porque a estrutura do sistema internacional força os Estados a procurarem apenas estar seguros, mas, no entanto, a agir agressivamente frente a outro para garantir tal segurança.

O autor afirma que o temor entre os Estados é causado por três fatores: a ausência de uma autoridade central acima deles que possa protegê-los dos demais, ou seja, a anarquia internacional; o fato dos Estados sempre disporem de alguma capacidade militar ofensiva; e o fato dos Estados nunca terem certeza sobre as intenções dos demais. Assim, quanto mais poderoso um Estado é em relação aos demais, maiores seriam suas chances de sobrevivência.

Entende-se que o Estado, segundo esta visão realista, ainda que não tenha razões claras para indispor-se com os demais, precisa garantir sua própria sobrevivência de forma ofensiva, ao buscar poder e dominar ou influenciar outros Estados. Segundo Mearsheimer (2001, p.21, tradução nossa³⁵):

Minha teoria do realismo ofensivo é também uma teoria estrutural da política internacional. Tal como o realismo defensivo, minha teoria vê grandes potências preocupadas, sobretudo, em descobrir como sobreviver num mundo onde não há agência para protegê-los uns dos outros; eles rapidamente percebem que o poder é a chave da sobrevivência. [...] acreditam que o sistema internacional obriga as grandes potências a maximizar seu poder relativo porque é a melhor forma de maximizar sua segurança. Em outras palavras, a sobrevivência determina um comportamento agressivo. Grandes potências se comportam agressivamente não porque elas querem ou porque possuem algum impulso interior para dominar, mas porque eles têm que procurar mais poder se quiserem maximizar suas probabilidades de sobrevivência.

É interessante pensar como a teoria do realismo político ofensivo se aplica à ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Nesta verifica-se que, de fato, há uma

³⁵Do original: My theory of offensive realism is also a structural theory of international politics. As with defensive realism, my theory sees great powers as concerned mainly figuring out how to survive in a world where there is no agency to protect them from each other; they quickly realize that power is the key to survival. [...] believe that international system forces great powers to maximize their relative power because there is the optimal way to maximize their security. In other words, survival mandates aggressive behavior. Great powers behave aggressively not because they want to or because they possess some inner drive to dominate, but because they have to seek more power if they want to maximize their odds of survival (MEARSHEIMER, 2001, p.21).

grande preocupação com a segurança, haja vista que, ainda que as negociações ocorram no âmbito da ONU, não há realmente uma instituição mundial que garanta a proteção entre os Estados.

Concorda-se com o fato de os Estados buscarem garantir sua sobrevivência. Sobre a busca por poder, observa-se que, ainda que em teoria os Estados tenham o mesmo direito à palavra, as atenções se voltam para as grandes potências, o que vai de acordo com as ideias de Mearsheimer (2001), por sua responsabilidade em relação à intensificação do problema, por seu poder para assumir posicionamentos unilaterais em favor ou contra a ordem estabelecida, e pela forma como influenciam outros Estados para fazer valer seus interesses. Por outro lado, em tal ordem, diversos outros agentes assumem papéis centrais, como, por exemplo, países emergentes como o Brasil, que detêm grande peso político na condução do processo negociador.

Em geral, tanto as grandes potências quanto os demais Estados se articulam para fazer com que seus interesses se sobreponham e integrem os acordos finais, dinâmica que pode ser vista como uma questão de sobrevivência. Destaca-se a atuação dos pequenos países insulares que, diante de sua extrema vulnerabilidade aos impactos possíveis das mudanças climáticas, assumem posturas mais agressivas no processo negociador, em busca de medidas que garantam sua segurança. Porém, dada a assimetria de poder, apresentam menor capacidade de influenciar os demais Estados, ainda que desempenhem papel fundamental para a sensibilização da questão na esfera política e chamem a atenção para temáticas específicas, como as voltadas à adaptação.

Pode-se aplicar outra premissa de tal visão: a de que nenhum Estado tem realmente certeza das intenções dos demais. No caso da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, as incertezas são ainda maiores porque, além das dúvidas que um Estado possa ter em relação às ações de outros, existem incertezas de outra ordem, ainda mais graves, sobre a própria dinâmica do sistema climático e precisão sobre os impactos socioambientais que podem decorrer de tal processo, temporal e espacialmente, conforme visto no capítulo anterior.

Porém, ainda que se concorde com algumas premissas desta teoria, entende-se que o realismo clássico e, especialmente, o realismo estrutural, mostram-se mais pertinentes à análise desenvolvida neste trabalho. Na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas verificam-se posturas variadas. Em geral, os países agem de maneira defensiva e, inclusive, negam-se a fazer parte dos acordos internacionais que a configuram. Observam-se países que adotam posturas menos conflituosas (sobretudo porque se ancoram em grupos

cujas lideranças as representam totalmente), e países que assumem posturas mais agressivas (países insulares, alguns países da América do Sul, como Venezuela e Peru, e grupo dos Países Menos Desenvolvidos³⁶), mas que não objetivam ser o *hegemon*, e sim defenderem-se dos demais.

Ao observar os pressupostos essenciais da teoria realista, seja a clássica, a estrutural ou a ofensiva, verifica-se que boa parte deles é aplicável à análise do sistema internacional atual, bem como de sua ordem ambiental sobre mudanças climáticas. De fato, são elementos que conformam uma visão relativamente pessimista das relações entre os Estados, devido ao quadro de anarquia que conduz, segundo Costa (2005), a eventos recorrentes de rivalidades, de conflitos e de guerras; de forma que a busca do entendimento e do consenso sempre será limitado pelos interesses dos seus atores centrais, os Estados, o que constitui “... uma cláusula pétrea da sua regulação consuetudinária que impede, estruturalmente e na prática, o estabelecimento de uma hipotética instância superior de governo, isto é, algo equivalente a um governo mundial” (COSTA, 2005, p.17).

A seguir, apresenta-se outra teoria que visa analisar as relações internacionais multilaterais sob outro prisma: a interdependência entre os Estados.

2.2.2.2 O Liberalismo Político: interdependência e governança

Diferente do realismo, a tradição liberal enxerga a sociedade anárquica como menos ameaçadora. Para os liberais, existe uma sociedade global em funcionamento paralelo aos Estados e que estabelece parte do contexto para eles. Segundo Nye (2002), entendem que a visão realista é insuficiente para a análise do contexto atual, marcado pela globalização – comércio mundial, intercâmbio de pessoas, existência de instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros elementos que caracterizam o aumento da interdependência.

Para Nye (2002), a cooperação em assuntos internacionais se verifica na realidade, mesmo que a estrutura anárquica do sistema internacional tenda a desencorajá-la e que a ética, neste nível de análise, desempenhe um papel menor que na política interna. Isto se deve, segundo ele, ao débil consenso acerca de valores, ao fato de Estados não serem indivíduos e assim, estarem sujeitos a um julgamento diferente, e à complexidade da causalidade (maior em comparação a assuntos internos).

³⁶ Tais grupos são apresentados no capítulo seguinte.

Soares (2003) também analisa a cooperação dos Estados sob a ótica da interdependência. Segundo o autor, a mesma é entendida como:

[...] uma situação existencial em que as unidades políticas se encontram de tal maneira implicadas umas nas outras que a própria existência delas pressupõe a existência de outras, numa situação de um relacionamento de extrema relevância recíproca para todos os componentes do conjunto (SOARES, 2003, p.600).

Para ele, a interdependência sempre constituiu um postulado do Direito Internacional, mas a consciência da mesma, bem como suas implicações no desenvolvimento das relações internacionais, só se tornou possível recentemente. Aos conteúdos tradicionais do Direito, acrescentou-se um significativo conjunto de normas de conteúdo positivo, impositivas de dever de cooperação entre os agentes e com pautas cada vez mais extensas de comportamento aos Estados (SOARES, 2003, p.603).

Para Keohane (1984), um dos grandes nomes do neoliberalismo político, a cooperação pode, sob algumas condições, se desenvolver na base da complementaridade de interesses. Ou seja, ele toma a existência de interesses mútuos como algo dado e examina as condições sob as quais levarão à cooperação. Contudo, afirma que, ainda que as metas procuradas por meio da cooperação possam ser julgadas desejáveis a princípio, o processo pode levar a efeitos perversos, mesmo para países não totalmente representados no processo de decisão. Destaca que, em alguns casos, a cooperação pode ser pior que a inação. Contudo, se for efetiva, certamente será de grande valia:

Sob condições de interdependência, alguma cooperação é uma condição necessária para alcançar os níveis ideais de bem-estar; mas não é suficiente, e mais cooperação pode não ser necessariamente melhor do que menos. Apesar de que seria ingênuo acreditar que a cooperação crescente entre qualquer grupo de Estados, para quaisquer fins, será necessariamente promover valores humanos na política mundial, parece claro que a coordenação mais eficaz da política entre governos muitas vezes ajudaria (KEOHANE, 1984, p.11, tradução nossa³⁷).

É importante frisar que, de acordo com Keohane (1984), ainda que a coordenação das políticas internacionais se mostre extremamente benéfica em um mundo cada vez mais interdependente, a cooperação é bastante difícil de ser organizada. Ele também ressalta a importância da distinção entre os conceitos de harmonia e de cooperação. A harmonia implica uma situação na qual os agentes automaticamente facilitam a obtenção das metas dos demais,

³⁷ Do original: Under conditions of interdependence, some cooperation is a necessary condition for achieving optimal levels of welfare; but is not sufficient, and more cooperation may not necessarily be better than less. Although it would be naïve to believe that increased cooperation, among any group of States for whatever purposes, will be necessarily foster humane values in world politics, it seems clear that more effective coordination of policy among governments would often help (KEOHANE, 1984, p.11).

o que pressupõe que não existam externalidades negativas, de modo que a cooperação é desnecessária. Por sua vez, a cooperação requer que as ações dos indivíduos isolados ou organizações (que não estejam em harmonia prévia) sejam trazidas em conformidade com a dos demais por meio do processo de negociação (KEOHANE, 1984).

Soares (2003, p.601) destaca, no âmbito do Direito Internacional do Meio Ambiente, o fenômeno da mudança do clima como um dos “... ambientes que são regulados na sua inteireza, mesmo que dividido em partes situadas cada qual num território de um determinado Estado, vizinho ou não de outros, onde as outras partes se situam”.

De maneira geral, concorda-se com os diferentes aspectos da teoria da interdependência apresentados acima, ao valorizar a interdependência entre os Estados e a necessidade da promoção da cooperação com base na complementaridade de interesses. Verifica-se que esta teoria se relaciona, de maneira bastante interessante, ao conceito de governança, abordado por Rosenau (2000). Este autor destaca o florescimento de vínculos globais de interdependência – por exemplo, a poluição ambiental – como uma das dinâmicas centralizadoras e descentralizadoras que têm contribuído para minar as constituições nacionais e os tratados, haja vista que acabam por deslocar os centros de autoridade. Segundo ele, mesmo que os governos ainda detenham sua soberania, certas funções da governança estão sendo executadas mediante atividades que não têm origem nos governos, como visto anteriormente.

Rosenau (2000) distingue governança e governo. O conceito de governo pressupõe uma autoridade formal e o poder de polícia para garantir a implementação de políticas a serem instituídas. Por sua vez, o conceito de governança indica atividades apoiadas em objetivos comuns, derivadas ou não de responsabilidades legais e formais, que não dependem necessariamente do poder de polícia para serem aceitas. Ou seja, é mais amplo que o primeiro:

[...] abrange instituições internacionais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (ROSENAU, 2000, p.15-16).

Rosenau (2000) entende que os regimes internacionais podem ser descritos como formas de governança sem governo, haja vista que funcionam sem autoridade central. Seus agentes governamentais e não-governamentais concordam que a cooperação em nome de interesses compartilhados justifica a aceitação de princípios, normas, regras e procedimentos em conjunto.

Moreira (2015) destaca que, se a preocupação dos neorrealistas envolve os ganhos relativos, os neoliberais priorizam ganhos absolutos, já que cada governo irá perseguir seus próprios interesses, mas procura barganhar elementos que possam beneficiar todas as partes do acordo – ainda que não necessariamente de maneira igualitária – a partir da criação das instituições que conformam a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, que podem contribuir para a diminuição das incertezas sobre o futuro e criar maior estabilidade. Segundo Nye (2002), as instituições proporcionam sentimento de continuidade, oportunidade de reciprocidade, garantia do fluxo de informações e formas de resolução de conflitos. O autor destaca:

Por que razão as instituições internacionais são importantes? Porque estabelecem um enquadramento no qual as expectativas são moldadas. Elas levam as pessoas a acreditar que não vai existir conflito. Alongam a sombra do futuro e reduzem a intensidade do dilema de segurança. As instituições reduzem as consequências da anarquia, que os realistas tomam como certas (NYE, 2002, p.55).

Ao analisar as tradições realista e liberal da Teoria das Relações Internacionais, verifica-se que ambas oferecem instrumental teórico à análise da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Ao mesmo tempo em que se destaca a crescente interdependência entre os Estados e a necessidade do estabelecimento de uma governança em relação a este tema complexo – que inevitavelmente remete à cooperação e se materializa na criação de instituições resultantes da complementaridade de interesses, conforme colocado pelo liberalismo político, também se verifica, no desenvolvimento do processo negociador, que os Estados nacionais buscam salvaguardar seus interesses perante os demais em favor da preservação da segurança, do território e da soberania nacional e, para tal, articulam-se com o objetivo de ampliar seu poder de influência para que suas demandas específicas sejam contempladas nos acordos finais.

Diante do que foi exposto, constata-se, em virtude da internacionalização de diferentes problemas ambientais, um processo de deslocamento das decisões para além do nível nacional, como pode ser verificado na incorporação crescente da temática das mudanças climáticas na agenda ambiental multilateral.

Neste trabalho, defende-se o multilateralismo no trato da questão, não somente como um princípio organizacional, mas enquanto ideologia, conforme definido por Caporaso (1992). Entende-se que as mudanças climáticas, conhecida sua complexidade, somente podem ser pensadas no nível internacional multilateral.

Também se corrobora com as afirmações de Cox (1992) sobre a compatibilidade (e identidade) do que denomina multilateralismo político e multilateralismo econômico, haja vista que na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, as decisões e ações visam garantir a segurança e a manutenção do sistema capitalista, ainda que sobre bases mais “sustentáveis”. Os mecanismos de mercado criados em seu âmbito constituem grandes exemplos desta compatibilidade (no âmbito dos discursos), como pode ser visto no terceiro capítulo. O reconhecimento de outras dimensões além da econômica e da política, conforme destacado por este autor, se mostra fundamental à abordagem das mudanças climáticas, dadas suas possíveis implicações. Por outro lado, também se concorda com ele ao afirmar que o multilateralismo refere-se tanto à institucionalização da ordem estabelecida, como também à interação para a transformação da ordem existente.

Verifica-se uma vasta literatura que aborda as mudanças climáticas a partir da perspectiva normativa, expressa principalmente pelo conceito de regime internacional. Porém, neste trabalho, prefere-se a utilização do conceito ordem ambiental conforme definido por Rosenau (2000) e, precisamente, o de ordem ambiental internacional expresso por Ribeiro (2001b) para a análise das mudanças climáticas, pois se entende que tal conceito engloba os aspectos normativos que envolvem a questão (princípios, normas, regras e procedimento), mas não se restringe a eles, ou seja, também abrange elementos como os posicionamentos e estratégias realizadas por seus agentes, as assimetrias de poder e a capacidade de influência das delegações. Em relação a este último fator, concorda-se com Agnew e Corbridge (1995) sobre a importância das características geográficas na definição de ordem internacional, que remete ao conceito de território.

O conceito de território é de fundamental importância na análise das negociações sobre mudanças climáticas, já que: a) as responsabilidades dos países em relação às emissões de GEEs são diferenciadas em virtude de fatores que envolvem elementos territoriais, como a disponibilidade de determinados recursos energéticos, de grandes áreas florestadas e certas atividades econômicas; b) desempenha papel proeminente na configuração das assimetrias de poder entre os Estados; e c) relaciona-se às demandas específicas de cada país nas negociações, já que os posicionamentos nacionais refletem problemáticas domésticas que envolvem fatores territoriais.

Corrobora-se com Ratzel ([1898-1899], 1983) ao afirmar que a política parte da geografia e, com Gottman (1975) ao explicitar a relação entre espaço e política. Ao mesmo tempo, constata-se a importância do poder como elemento central na definição do território, ainda que as demais dimensões, além da política, sejam absolutamente relevantes, conforme

colocado por Souza (2009). E, ainda que o Estado seja o agente analisado neste trabalho (neste caso, o brasileiro), reafirma-se o caráter relacional do território e a multidimensionalidade do poder, de acordo com o apresentado por Raffestin (1993), Becker (1988, 2005, 2009) e Haesbaert (2004). Em concordância com últimos dois autores, ressalta-se a importância da compreensão do território enquanto redes para apreender sua fluidez, interconexão e temporalidade, com vistas a evitar uma análise pautada puramente no enraizamento e na delimitação.

Além do território, o conceito de soberania mostra-se de grande pertinência à discussão realizada, já que os Estados, nas negociações multilaterais sobre o clima, buscam a todo o momento preservarem suas soberanias westfalianas, conforme definido por Krasner (1999), ao desconfiarem de possíveis interferências de outros Estados sobre seus territórios, população e recursos – tríada abordada por Raffestin (1993). Ao mesmo tempo, reafirma-se a importância da soberania da interdependência, conforme ressaltado por Ribeiro (2012), ao mesmo tempo em que se reconhece a fragilidade da cooperação multilateral diante da anarquia do sistema internacional de Estados, como apontado por Keohane (1984).

Por fim, verifica-se que tanto a teoria realista e a liberal das Relações Internacionais dispõem de elementos interessantes à análise desenvolvida. Ideias realistas, como o interesse em termos de poder, o equilíbrio de poder e sobre o caráter dos documentos produzidos, desenvolvidas por Morgenthau ([1948], 2003), são essenciais à compreensão da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, bem como as análises realistas defensivas realizadas por Waltz (2004) sobre a busca constante dos Estados para se defender dos demais (muitas vezes a partir de instituições) – dada a anarquia do sistema internacional e a insuficiência de políticas para restringir a ação dos países. Por outro lado, reafirmam-se ideias liberais, como a necessidade da promoção da cooperação com base na complementaridade de interesses (KEOHANE, 1984) e da busca pela governança conforme exposta por Rosenau (2000), ainda que sua efetividade dependa da forma de condução do processo.

Deste modo, corrobora-se com Nye (2002) ao afirmar que o sistema internacional atual caracteriza-se por uma mistura de continuidades e de mudanças, o que torna impossível a obtenção de uma explicação única, fácil e sintética. Segundo o autor, os liberais tendem a ver os realistas como cínicos fascinados pelo passado e cegos para as transformações do mundo. Os realistas, por sua vez, definem os liberais como sonhadores utópicos. Neste trabalho, entende-se que tanto a perspectiva realista/pessimista quanto o olhar liberal/otimista devem ser considerados na análise do momento atual, com vistas à identificação de possibilidades e limitações nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas.

3. A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL SOBRE O CLIMA

Neste capítulo analisa-se a conformação da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Destaca-se, primeiramente a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), que contribuiu significativamente para o crescimento do movimento ambientalista, para a promoção do tema no âmbito multilateral e sua institucionalização em diferentes níveis de governo. Aborda-se também a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) que, entre outros acordos, resultou na criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), cujos princípios, regras, normas e procedimentos norteiam as negociações sobre o tema até os dias atuais.

Em seguida, apresentam-se, de maneira mais detalhada, os resultados obtidos na 3ª Conferência das Partes (COP) da UNFCCC (Kyoto, 1997) e na COP-13 (Bali, 2007), entendidos como de fundamental importância à compreensão do processo negociador analisado neste trabalho (2009-2014), pois determinaram, respectivamente, o único documento legalmente vinculante até o momento que estipula metas efetivas de redução de emissões de GEEs e outras responsabilidades diferenciadas para países (o Protocolo de Kyoto), e um “mapa do caminho” para o cumprimento dos objetivos da Convenção e definição de compromissos futuros entre as Partes da UNFCCC.

Num segundo momento, parte-se da ideia de multidimensionalidade do poder para discutir sobre os diferentes agentes que configuram a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, como as organizações não governamentais (ONGs), as instituições multilaterais, as empresas, a sociedade civil e, sobretudo, os Estados nacionais, já que o Estado brasileiro é o agente central das análises desenvolvidas neste trabalho.

Por fim, apresentam-se os principais grupos formais e informais organizados pelos países com o intuito de ampliarem seu poder de influência perante os demais, o que configura a balança ou equilíbrio de poder – mecanismo realista visto no capítulo anterior. A distinção entre os interesses dos diferentes agrupamentos é fundamental à compreensão da dinâmica das negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, já que os Estados, na maior parte do tempo, buscam convergências sobre temas específicos no âmbito de cada grupo e dialogam em nome deles nos distintos órgãos negociadores que caracterizam a complexa estrutura da UNFCCC, também apresentados.

De maneira geral, busca-se avaliar a participação do Brasil nos principais eventos que precederam as negociações abordadas neste trabalho (2009-2014), com vistas ao entendimento das premissas do posicionamento do governo brasileiro no processo de tomada de decisões sobre o tema.

3.1 A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

As negociações multilaterais sobre mudanças climáticas inserem-se em uma ordem ambiental internacional ampla, cuja construção iniciou-se em fins do século XIX e ganhou impulso, sobretudo, a partir da década de 1970. Diante da conformação de uma sociedade de risco que, segundo Beck (1992), caracteriza-se pela modernização reflexiva, ou seja, por um processo de modernização que, ao mesmo tempo em que visa à produção social da riqueza conduz a problemas e conflitos relacionados à produção, definição e divisão dos riscos produzidos de maneira científico-técnica, faz-se necessária a regulação humana para além das fronteiras nacionais, haja vista que os problemas socioambientais se internacionalizam.

Diferentes temas socioambientais foram objeto de reuniões multilaterais e deram origem a convenções internacionais a partir do século XX. Ribeiro (2001b) realizou estudo detalhado de diferentes acordos que envolviam questões sobre a fauna e a flora, o mar, fluxos de resíduos perigosos e substâncias tóxicas, a qualidade do ar, entre outras.

Destaca-se primeiramente a realização, em 1972, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, conhecida também como Conferência de Estocolmo. Essa reunião foi chamada em função do aumento das preocupações relativas à poluição do ar e à chuva ácida, que configuravam situações que poderiam gerar conflitos internacionais (RIBEIRO, 2001b). Este evento entrou para a história como a primeira grande conferência da Organização das Nações Unidas voltada para o meio ambiente.

É importante ressaltar que, segundo Lago (2006), as preocupações ambientais, à época, ecoavam principalmente em alguns setores da sociedade civil dos países ricos do Ocidente, enquanto fora dos dois centros de poder do mundo bipolar – Estados Unidos e União Soviética – os questionamentos centravam-se na busca de soluções para sérios problemas econômicos e sociais. Além disso, grande número de países em desenvolvimento, como o Brasil, era governado por regimes autoritários que buscavam consolidar-se e destacar-se no poder por meio de políticas econômicas com forte impacto no meio ambiente e

sociedade. No caso brasileiro, destaca-se o período chamado de “milagre econômico” (1969-1973), quando o país vivenciou um grande crescimento em sua economia, contudo associado ao endividamento externo, aumento da desigualdade social e quase inexistente preocupação ambiental real.

A Conferência de Estocolmo foi influenciada, entre outras obras, por um relatório produzido pelo Clube de Roma³⁸ intitulado “Os Limites do Crescimento” que, por meio da apresentação de cenários traçados por modelos computacionais, apresentava forte conteúdo neomalthusiano sobre as razões da degradação ambiental verificada naquele contexto:

1. Estamos convencidos de que a realização das restrições quantitativas do ambiente mundial e das trágicas consequências de superação é essencial para o início de novas formas de pensar que levarão a uma revisão fundamental do comportamento humano e, por implicação, da sociedade atual em geral.
2. Convencemo-nos ainda que a pressão demográfica no mundo já atingiu um nível tão elevado, e é, aliás, tão desigualmente distribuída, que esta sozinha deve obrigar a humanidade a procurar um estado de equilíbrio em nosso planeta. [...]
9. Nós inequivocamente apoiamos a afirmação de que um freio imposto sobre as espirais de crescimento econômico e demográfico não deve conduzir a um congelamento do status quo do desenvolvimento econômico das nações do mundo.
10. Afirmamos finalmente que qualquer tentativa deliberada para chegar a um estado de equilíbrio racional e duradouro por medidas planejadas, e não por acaso ou catástrofe, deve ser fundada sobre mudanças fundamentais nos valores e objetivos nos níveis individual, nacional e mundial (MEADOWS et al., 1972, p.190-196, tradução nossa).³⁹

Corroborar-se com Ribeiro (2001b) que, para alcançar tal “estado de equilíbrio”, este relatório, ao focar a relação entre crescimento populacional e as taxas de mortalidade, deixou de avaliar as verdadeiras motivações que levavam à produção de riqueza e à sua concentração, como a transferência de recursos para o pagamento de dívidas externas, lucros e *royalties*. As soluções propostas visavam mudanças no modelo de desenvolvimento dos países ricos, mas ressaltavam a importância de medidas abruptas nos países em

³⁸Fundado em 1968, o Clube de Roma constitui uma associação informal de personalidades independentes da política, economia e ciência, que discutem preocupações comuns sobre o futuro da humanidade e do planeta. Visa identificar problemas cruciais; avaliar cenários alternativos; desenvolver e propor soluções aos desafios identificados; e comunicar sua produção aos tomadores de decisões. Mais informações em: <<http://www.clubofrome.org/>>.

³⁹Do original: 1. We are convinced that realization of the quantitative restraints of the world environment and of the tragic consequences of an overshoot is essential to the initiation of new forms of thinking that will lead to a fundamental revision of human behavior and, by implication, of the entire fabric of present-day society. 2. We are further convinced that demographic pressure in the world has already attained such a high level, and is moreover so unequally distributed, that this alone must compel mankind to seek a state of equilibrium on our planet. [...] 9. We unequivocally support the contention that a brake imposed on world demographic and economic growth spirals must not lead to a freezing of the status quo of economic development of the world's nations. 10. We affirm finally that any deliberate attempt to reach a rational and enduring state of equilibrium by planned measures, rather than by chance or catastrophe, must ultimately be founded on a basic change of values and goals at individual, national, and world levels (MEADOWS et al., 1972, p.190-196).

desenvolvimento, como políticas demográficas e de contenção do crescimento econômico. Segundo Lago (2006), as temáticas propostas para este evento, ao ganharem legitimidade internacional, passaram a ser abordadas cada vez menos do ponto de vista científico e mais no contexto político e econômico. Durante o encontro, caracterizou-se um embate entre os “zeristas” e os “desenvolvimentistas”, ou seja, entre os defensores de medidas drásticas para alcançar o suposto estado de equilíbrio, e os que se opunham a tais ações – os países da periferia do sistema. Os países periféricos recusaram-se a aceitar qualquer acordo com base nas conclusões apresentadas pelo Clube de Roma. Marcovitch (2006, p.39) colocou que, durante o evento, o general Costa Cavalcanti, representante do Brasil na Conferência, chegou a afirmar que um país subdesenvolvido “... não podia dar-se ao luxo de investir dinheiro na limpeza do meio ambiente”.

De fato, no relatório do Brasil à Conferência de Estocolmo, José Costa Cavalcanti – então Ministro do Interior e chefe da delegação brasileira – explicitou os interesses nacionais para tal evento (CAVALCANTI, 1972). Segundo ele, era preciso manter uma atitude de atenção e cautela para evitar que “fatores externos” interferissem negativamente no processo de desenvolvimento do país. Este relatório deixava claro que o Brasil não tinha interesse em discutir a temática ambiental como questão específica, sobretudo no nível internacional:

[...] pensava-se em arguir com a ponderação de ordem formal e metodológica de que, como somatório de um grande número de disciplinas e atividades, a temática do “meio ambiente” não se presta a uma regulamentação jurídica, que pode desenvolver-se de qualquer forma com maior vantagem em bases setoriais. A falta de experiência seria outro fator contrário à codificação internacional no domínio do meio ambiente. Tais argumentos, já utilizados pela Delegação do Brasil no Comitê Preparatório da Conferência e na própria Assembleia Geral, deveriam ser, pois, se necessário, reiterados em Estocolmo, com o objetivo de afastar a possibilidade do endosso formal a projetos de Convenção (CAVALCANTI, 1972, p.8, grifo do autor).

A atuação da delegação brasileira na Conferência de Estocolmo foi norteadas pelas seguintes premissas: a) evitar qualquer medida que limitasse, com formulações jurídicas ou outras, o direito soberano do país de explorar seus recursos segundo seus interesses e prioridades; b) impedir o estabelecimento de padrões universais de produção que obstruíssem seu desenvolvimento econômico com exigências estabelecidas a partir de critérios equalizadores de custos; e c) evitar incentivos à adoção de padrões de consumo que se convertessem em obstáculos às exportações dos países em desenvolvimento, ou seja, uma alternativa ecológica às barreiras alfandegárias existentes (CAVALCANTI, 1972).

Por outro lado, o Ministro destacou o interesse do governo brasileiro em receber compensações financeiras e econômicas em relação a medidas que tivessem efeitos negativos

na comercialização das exportações brasileiras ou prejudicassem seu desenvolvimento, bem como na transferência de tecnologias desvencilhada do sistema de patentes e de *royalties*.

Verificou-se, portanto, que neste período o Brasil assumia uma posição essencialmente conservadora, marcada pelo realismo político ao defender sua soberania westfaliana conforme definida por Krasner (1999), no que se referia à gestão de seus recursos e escolha de modelo de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que passou a identificar possíveis ganhos advindos da cooperação multilateral ambiental, como a transferência de recursos financeiros e tecnológicos.

Apesar dos impasses, este evento produziu resultados importantes para a criação da ordem ambiental internacional. Mais que a aprovação de uma declaração com princípios e um plano de ação para o meio ambiente humano com mais de uma centena de recomendações acordadas pelos países, os principais resultados da Conferência de Estocolmo foram a promoção do tema do meio ambiente no plano internacional e o aumento da participação social nas questões ambientais, bem como a criação do PNUMA e institucionalização do tema em diferentes países.

No Brasil, criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973, vinculada ao Ministério do Interior, em parte porque os financiadores internacionais passariam a exigir um órgão nacional de avaliação ambiental. O governo brasileiro deu um passo significativo na abordagem integrada da questão ambiental, mas é importante destacar que, à época, não pretendia tornar tal instituição importante dentro da estrutura governamental. Mello (2006) destacou a falta de espaço político-administrativo e a insuficiência de recursos que marcaram a trajetória da SEMA, extinta em 1989 com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Guimarães (1992) também retratou a abordagem da questão ambiental durante a ditadura brasileira. Segundo ele, devido à consolidação de uma aliança entre a tecnoburocracia estatal e privada e os interesses hegemônicos industriais naquele período, a temática ambiental foi neutralizada e subordinada à economia. Na realidade, qualquer mobilização social que objetivasse uma política efetiva sobre a preservação do meio ambiente e a conservação dos recursos naturais era vista com suspeita. Este autor denominou a estratégia adotada pelo governo militar de “conservadorismo dinâmico”, por aceitar o discurso da preservação ambiental como o fez em Estocolmo, contudo lançando tal discurso em uma caixa burocrática na estrutura governamental com o cuidado de “... não dotar esse novo órgão com os recursos humanos e materiais adequados. Apenas o suficiente para dar a

impressão de que se está fazendo algo importante e para que sirvam como bodes expiatórios quando não se tomem as medidas realmente necessárias” (GUIMARÃES, 1992, p.66).

Mesmo com muitas dificuldades, a SEMA contribuiu para a popularização da questão ambiental e de sua institucionalização em diferentes níveis governamentais e certamente resultou dos debates travados na Conferência de Estocolmo. Concorde-se com Maurice Strong, Secretário-Geral desta Conferência, ao ressaltar, passados trinta anos do encontro na Suécia, que aquele encontro de cúpula foi fundamental para o estabelecimento do quadro das negociações multilaterais sobre o meio ambiente e, além disso, trouxe os países em desenvolvimento para uma participação plena e influente no processo negociador (STRONG, 2003).

A partir da reunião de Estocolmo (1972), o movimento ambientalista, em suas diferentes vertentes, cresceu significativamente. Isto se deveu, em grande parte, pela degradação intensificada pelo deslocamento dos riscos socioambientais para países mais pobres. Nesse processo, inúmeras indústrias obsoletas, poluidoras e energo-intensivas migraram para países em desenvolvimento – atraídas por legislações ambientais pouco rígidas ou inexistentes, incentivos fiscais, mão-de-obra barata, entre outros fatores. Contudo, apesar da transferência de ônus socioambiental pelos países desenvolvidos, começaram a surgir problemas que ultrapassavam as fronteiras na escala regional e assumiam um caráter global, como o buraco na camada de ozônio, a poluição marítima e as mudanças climáticas.

3.2 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO (1992)

Diversos eventos precederam a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de Conferência do Rio, realizada em 1992. De certo modo, eles prepararam uma série de documentos que foram sintetizados nos resultados do evento no Brasil. Em 1979, ocorreu a Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, cujo propósito era avaliar o estado do conhecimento do clima e considerar os efeitos da variabilidade e mudanças climáticas na sociedade (WMO, 2015)⁴⁰. Este evento colocou, pela primeira vez, o tema como um problema importante a ser discutido no âmbito multilateral, e conduziu à criação do Programa Mundial sobre o Clima (WCP)⁴¹ e do

⁴⁰ Informações em: <https://www.wmo.int/pages/themes/climate/international_wcc.php>. Acesso em: mai.2015.

⁴¹ Sigla em inglês: *World Climate Programme*.

Programa Mundial de Investigação do Clima (WCRP)⁴². A esta seguiram outros eventos internacionais que também abordaram tal problemática ao longo da década de 1980⁴³.

Neste período, destacou-se o trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Comissão Brundtland, criada em 1983 a partir de uma deliberação da Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal comissão, composta por vinte e três países (entre eles o Brasil), avaliou, de maneira geral, as principais questões socioambientais verificadas naquele contexto e produziu um relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” (1987), que consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável:

A humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável para garantir que ele atenda às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável não implica em limites - não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estado atual da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais e pela capacidade da biosfera para absorver os efeitos das atividades humanas. Mas tecnologia e organização social podem ser ambas administradas e melhoradas para dar lugar a uma nova era de crescimento econômico. A Comissão considera que a pobreza generalizada não é mais inevitável. A pobreza não é apenas um mal em si, mas o desenvolvimento sustentável exige a satisfação das necessidades básicas de todos e que se estende a todos a oportunidade de realizar as suas aspirações por uma vida melhor. Um mundo em que a pobreza é endêmica estará sempre propenso a catástrofes ecológicas e outras (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987, p.16, tradução nossa)⁴⁴.

Destaca-se que, embora esta comissão tenha consolidado tal conceito, ele resulta de ideias também levantadas por outros pensadores, como o próprio Maurice Strong (então Diretor do PNUMA) e o economista Ignacy Sachs, que empregaram a expressão ecodesenvolvimento na década de 1970 para expressar preocupação com a capacidade natural do planeta⁴⁵ diante dos processos produtivos desenvolvidos.

⁴² Sigla em inglês: *World Climate Research Programme*.

⁴³ A UNFCCC elenca, em sua página da internet, um rol de eventos ocorridos na década de 1980 que contribuíram para aumentar a preocupação internacional em relação às mudanças climáticas, como a Conferência de Villach (Áustria, 1985) e a Conferência de Toronto (Canadá, 1988): <http://unfccc.int/essential_background/background_publications_htmlpdf/climate_change_information_kit/item/s/300.php>. Acesso em: mai.2015.

⁴⁴ Do original: Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does not imply limits – not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth. The Commission believes that widespread poverty is no longer inevitable. Poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfill their aspirations for a better life. A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes (BRUNDTLAND COMMISSION, 1987, p.16).

⁴⁵ Ignacy Sachs aprimorou a definição deste conceito ao longo de sua vida, de maneira a vincular, posteriormente, o ecodesenvolvimento a cinco dimensões de sustentabilidade: 1) social, com maior equidade na distribuição de renda e bens; 2) econômica, a partir da alocação e gerenciamento eficiente de recursos e fluxos

É importante lembrar que o conceito de desenvolvimento sustentável constitui a base para o movimento conservacionista, conforme abordado criticamente por Martinez-Alier (2007) e Diegues (1996). Esta corrente do pensamento ecológico zela pela utilização eficiente dos recursos naturais e internalização das externalidades para a obtenção de ganhos econômicos e sociais (soluções *win-win*). Entende a natureza enquanto capital ou recurso, ou seja, refere-se a uma perspectiva utilitarista dos elementos naturais.

Faz-se fundamental destacar o estabelecimento, pelo PNUMA e pela OMM, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) em 1988, com o objetivo de prover informações científicas claras e atualizadas sobre a mudança do clima e possíveis impactos econômicos e socioambientais. Desde então, o Painel tem constituído a base científica primordial das discussões e decisões relativas ao tema. Contudo, ressalta-se que o IPCC não realiza pesquisa ou monitora dados, mas sim reúne, analisa e avalia estudos produzidos por cientistas de todo o mundo. Ricupero (2007) destaca que tal órgão não é somente composto por cientistas, tampouco formado exclusivamente por funcionários governamentais. Seria uma espécie de “anfíbio”, que corre o risco de ser considerado “... demasiado político pelos primeiros e científico em excesso pelos últimos” (RICUPERO, 2007, p.151). Segundo o autor, se por um lado tal característica de composição conduz a críticas sobre as influências governamentais nas avaliações feitas pelo Painel, por outro garante o vínculo direto com o processo político decisório.

Em 1990, o IPCC divulgou seu primeiro relatório que, apesar de incertezas temporais, de magnitude e de padrões regionais, afirmou que as atividades humanas estavam aumentando substancialmente a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e que tal situação resultaria em um aquecimento adicional na superfície terrestre (IPCC, 1990). Os resultados divulgados por este órgão foram fundamentais para o aprofundamento das discussões sobre o tema, sobretudo a partir da realização da CNUMAD, que resultou de uma deliberação da Assembleia Geral da ONU em 1988 sobre a necessidade de promover o desenvolvimento associado à conservação ambiental (RIBEIRO, 2001b).

Lago (2006) analisou as especificidades daquele momento histórico, marcado pelo final da lógica bipolar prevalecente nas relações interestatais durante quatro décadas. Para ele,

constantes de investimentos públicos e privados; 3) ecológica, pela ampliação da capacidade de carga do planeta por meio de soluções “engenhosas”, limitação do consumo de combustíveis fósseis e outros recursos esgotáveis ou danosos ao meio ambiente, redução do volume de resíduos e da poluição, avanços tecnológicos e normas para proteção ambiental; 4) espacial, para obtenção de uma configuração urbana-rural equilibrada e melhor distribuição dos assentamentos humanos; e 5) cultural, à procura de modelos de modernização e sistemas agrícolas integrados que resguardecam a continuidade cultural, com respeito às especificidades de cada contexto social e ecológico (SACHS, 2007).

criou-se um contexto político favorável que, somado às perspectivas de crescimento da economia mundial devido à abertura dos mercados no mundo todo, aumentou o otimismo entre os governos e outros agentes e favoreceu a discussão, também nos países em desenvolvimento, dos chamados “novos temas”, como direitos humanos, discriminação, narcotráfico e meio ambiente.

O Brasil se candidatou a sediar o evento e sua escolha deveu-se a diversos fatores. Para Capobianco (1992), pesou o fato de o Brasil ser um dos países pobres e com altos níveis de degradação ambiental referidos no relatório “Nosso Futuro Comum”, além de possuir grande dimensão territorial e abranger a maior floresta tropical do planeta. Ribeiro (2001b) destacou a devastação da Amazônia e o assassinato do líder sindical e ambientalista Chico Mendes em 1988, que intensificaram as ações de grupos ambientalistas e resultaram, segundo ele, na sensibilização dos delegados presentes à Assembleia Geral da ONU de 1989, quando a decisão foi tomada. Oliveira (2012) ressaltou que tal escolha foi estratégica para aclamar o desenvolvimento sustentável a partir das riquezas amazônicas, portanto sob perspectiva marcadamente utilitarista.

Por outro lado, concorda-se com Viola (2002) que a crise do modelo desenvolvimentista adotada pelo governo brasileiro – fortemente ancorado na utilização indiscriminada de recursos naturais considerados até então infinitos, em indústrias poluidoras e na exploração da mão-de-obra barata e desqualificada – fez com que o Brasil, entre outros fatores políticos (transição democrática e falta de renovação das elites políticas) passasse a ser visto como pouco vantajoso para o mercado internacional. Neste contexto, o governo brasileiro, à época presidido por Fernando Collor de Mello, alterou sua posição em relação às temáticas ambientais para aumentar a confiança da opinião pública internacional em relação ao seu programa econômico neoliberal, que carecia de investimentos estrangeiros.

De todo modo, em pese os interesses específicos do governo brasileiro, entende-se que o fato de o Brasil ter sediado um evento sobre o meio ambiente desta magnitude apontou uma alteração importante no posicionamento que o país apresentava na ordem ambiental internacional até então. Na Rio-92 o governo brasileiro adotou uma posição conciliadora própria de país anfitrião, sem deixar de constituir importante liderança dos países em desenvolvimento. Para Viola (2002), o Brasil assumiu uma postura globalista, ainda que inserida em uma estrutura estatal predominantemente nacionalista.

A CNUMAD se destacou das demais conferências sobre o meio ambiente pela grande participação de lideranças políticas. Ribeiro (2001b) apontou a presença de 178 Estados-nação, dos quais 114 eram representados por seus respectivos Chefes de Estado. Também

diferiu dos eventos ambientais precedentes pela mobilização intensa de organizações não-governamentais e da academia, que formalizaram-se como observadoras nas negociações multilaterais, o que ampliou significativamente o debate ainda que as decisões ficassem a cargo dos Estados nacionais.

De acordo com Lago (2006), havia vinte e três objetivos na agenda estabelecida para tal Conferência, divididos em quatro grupos. O primeiro referia-se a temas relativos à identificação de estratégias regionais e globais para restabelecer o equilíbrio ambiental e evitar sua degradação por meio do desenvolvimento sustentável. O segundo envolvia a relação entre degradação ambiental e o quadro econômico mundial, além da necessidade de recursos financeiros. O terceiro abrangia questões de recursos humanos, educação ambiental, cooperação técnica e troca de informações. Por fim, o quarto grupo abordava os aspectos institucionais para a execução das decisões tomadas no evento.

A CNUMAD resultou em acordos internacionais bastante relevantes para a compreensão da ordem ambiental internacional na atualidade. Destaca-se a Declaração do Rio, que contém 27 princípios – entre eles o do desenvolvimento sustentável, o da precaução e o do poluidor pagador; a Declaração de Florestas, com princípios para um consenso global no manejo, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas; e a Agenda XXI, entendida como um instrumento de planejamento para promover construção de sociedades sustentáveis, a partir da conjugação da proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Além destes documentos, na CNUMAD os países definiram três convenções: a Convenção de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca; a Convenção sobre Diversidade Biológica e, por fim, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC)⁴⁶, que é abordada a seguir.

3.2.1 A Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto

O objetivo central da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima era a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impedisse uma interferência humana perigosa no sistema climático. Este nível deveria ser atingido em tempo suficiente para que os diferentes ecossistemas pudessem se adaptar naturalmente à mudança

⁴⁶ Sigla em inglês: *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

do clima, para não ameaçar a produção de alimentos e permitir o desenvolvimento sustentável (UNFCCC, 1992).

Além do princípio da precaução e do desenvolvimento sustentável, destacou-se o estabelecimento de outro princípio, que têm norteado toda a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas: o das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (CBDR)⁴⁷:

As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade e de acordo com as suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Assim, as Partes países desenvolvidos devem assumir a liderança na luta contra as alterações climáticas e os seus efeitos adversos (UNFCCC, 1992, p.9, tradução nossa)⁴⁸.

Tal princípio se fundamenta no fato de que os diferentes gases de efeito estufa (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, perfluorcarbonos, hexafluoreto de enxofre, entre outros) possuem determinado tempo de vida na atmosfera (Tabela 1), de forma que as alterações climáticas atuais resultam de emissões históricas. Os países que se industrializaram primeiro, sob o CBDR, têm maiores responsabilidades e devem tomar a iniciativa frente ao desafio das mudanças climáticas. Além disso, a UNFCCC (1992) reconheceu que o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza devem ser prioridade para os países em desenvolvimento e destacou que os países desenvolvidos precisavam prover recursos financeiros e transferir tecnologias às nações em desenvolvimento – especialmente às mais pobres e vulneráveis, para que suprissem os custos incrementais da implementação de medidas previstas na Convenção.

Especificamente, a Convenção do Clima esperava que os países desenvolvidos listados em seu Anexo I (Anexo 1) desenvolvessem ações de mitigação de gases de efeito estufa com vista a retornar, no ano 2000, aos níveis de emissão verificados em 1990. Tal diferenciação entre países constitui premissa fundamental dos acordos que passaram a conformar a ordem ambiental internacional até o presente momento. É o motivo principal dos impasses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que o defendem ou o questionam em função de distintos interesses nacionais, como é mostrado ao longo deste trabalho.

⁴⁷ Sigla em inglês: *Common But Differentiated Responsibilities*.

⁴⁸ Do original: The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof (UNFCCC, 1992, p.9).

Tabela 1 – Exemplos de gases de efeito estufa afetados pelas atividades humanas

	CO ₂	CH ₄	N ₂	CFC-11	HCFC-22	CF ₄
Concentração pré-industrial	~280ppmv	~700ppbv	~275ppbv	zero	zero	zero
Concentração em 1994	358ppmv	1.720ppbv	312*ppbv	268*pptv**	110pptv	72*pptv
Taxa de mudança de concentração*****	1.5ppmv/ano 0,4%/ano	10ppbv/ano 0,6%/ano	0,8ppbv/ano 0,25%/ano	0pptv/ano 0%/ano	5pptv/ano 5%/ano	1.2pptv/ano 2%/ano
Tempo de vida na atmosfera (anos)	50-200***	12****	120	50	12	50.000

* Estimado a partir de dados de 1992-93.

** 1 pptv = 1 parte por trilhão em volume.

*** Não é possível definir um tempo de vida único para o CO₂ devido a diferentes taxas de absorção por diversos processos de dissipação.

**** Definido como tempo de ajuste que leva em conta o feito indireto do metano em seu próprio tempo de vida.

***** As taxas de crescimento do CO₂, CH₄ e N₂O são calculadas sobre o início da década de 1984; as taxas de halocarbono são baseadas em anos recentes (1990s).

Fonte: IPCC (1995), traduzida pela autora.

A Convenção foi aberta para assinaturas em 1992 e entrou em vigor em 1994. Atualmente, a UNFCCC é composta por 196 Partes (195 Estados nacionais e uma organização regional de integração econômica – a União Europeia)⁴⁹. Sem dúvida, constitui um marco da cooperação internacional ambiental, pela ampla participação.

Contudo, diante de um texto geral e abrangente, que visava abarcar o interesse de todos, mas carecia de elementos para a sua rápida efetivação, seu objetivo quantitativo dificilmente seria alcançado. Segundo Ribeiro (2002), por não estipular metas e prazos, era inevitável que a UNFCCC precisasse de mais rodadas de negociações para definir suas ações, ainda que o reconhecimento do CBDR tivesse constituído um resultado importante. Os Estados, pressionados por grupos ambientalistas, academia e sociedade civil, viram-se diante da necessidade do estreitamento da ação climática.

É essencial destacar que, mesmo com seu caráter amplo quanto à definição de metas de mitigação ou de provimento de apoio, a UNFCCC norteia as discussões sobre mudanças climáticas no âmbito multilateral, pois estabeleceu um quadro, instituições e princípios. Destaca-se a criação da Conferência das Partes (COP), que passou a constituir seu órgão supremo, cuja função envolve a revisão periódica da implementação da Convenção e demais instrumentos que os países viessem a adotar (UNFCCC, 1992). As COPs, objeto de estudo

⁴⁹ Informações do site da UNFCCC:

<http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php>. Acesso em: jul.2015.

deste trabalho, são fundamentais à compreensão da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

Concorda-se com Ribeiro (2002) que é necessária cautela para afirmar que a Rio-92 produziu apenas documentos de difícil implementação, já que, apesar de tímidos, os resultados floresceram desde então e indicaram que a cooperação multilateral constituía uma alternativa viável para as relações internacionais, ainda que complexa. Além disso, o autor destaca que, desde a CNUMAD, negociadores e pesquisadores brasileiros passaram a ocupar posições de destaque nas negociações multilaterais sobre o meio ambiente, em especial devido às ações do Itamaraty – como também foi verificado neste trabalho. Por exemplo, destaca-se a eleição de Thelma Krug – pesquisadora do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e importante membro da delegação brasileira nas negociações sobre mudanças climáticas há muitos anos – para a vice-presidência do IPCC em outubro de 2015.

Marcovitch (2006) comenta que a ideia de um protocolo multilateral que, de fato, estipulasse procedimentos efetivos para a mitigação de gases de efeito estufa surgiu em 1995, já na COP-1, realizada em Berlim, Alemanha, quando os países começaram a discutir sobre esta possibilidade – também influenciados pela divulgação do Segundo Relatório do IPCC (IPCC, 1995). Este autor também afirmou que, durante a COP-2, ocorrida em Genebra, Suíça (1996), as Partes da UNFCCC estabeleceram o princípio de prazos e limites para a emissão de GEEs, mas somente durante a COP-3, realizada em 1997 na cidade de Kyoto (Japão), conseguiram chegar a um documento legalmente vinculante com metas e prazos reais de mitigação de emissões.

O Protocolo de Kyoto, na atualidade o documento mais importante da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, estabeleceu o seguinte objetivo:

As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões de dióxido de carbono equivalentes antropogênicas agregadas dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam as quantidades atribuídas, calculadas nos termos dos seus compromissos de limitação e redução de emissões quantificados inscritos no Anexo B e em conformidade com as disposições do presente artigo, com vistas a reduzir as suas emissões globais desses gases em pelo menos cinco por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso 2008-2012 (UNFCCC, 1997, p.3, tradução nossa)⁵⁰.

⁵⁰Do original: The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012 (UNFCCC, 1997, p.3).

Este acordo estipulou metas quantitativas de redução de emissões de GEEs para os países desenvolvidos listados em seu Anexo B, expressas em Limitações Quantificadas de Emissão ou Compromissos de Redução (QELROs)⁵¹. Além disso, instituiu um prazo específico – o primeiro período de compromisso (2008-2012), em função do qual seria calculada a média de emissões dos países desenvolvidos em comparação aos níveis verificados em 1990⁵². Não foram determinados compromissos quantitativos vinculantes para países em desenvolvimento, mas estes se comprometeram a elaborar inventários de emissões e a desenvolver ações de mitigação de emissões em seus territórios, também com apoio financeiro e tecnológico dos países desenvolvidos.

O Protocolo de Kyoto, aprovado na COP-3, foi aberto para assinaturas em Março de 1998. Contudo, somente entrou em vigor em Fevereiro de 2005, após a ratificação da Rússia, que respondia por 17,4% das emissões em 2004, de forma a alcançar o critério mínimo de 55 países, que respondiam, em 1990, por 55% das emissões de CO₂ (CONTI, 2005). É importante ressaltar que os Estados Unidos assinaram o Protocolo, mas não o enviaram ao Senado do país para ratificação, pois o entenderam como inapropriado para lidar com a questão, especialmente pela não adoção de compromissos por parte das economias emergentes, conforme aponta Viola (2002). A recusa do maior emissor de gases de efeito estufa em ratificar o documento poderia tê-lo tornado inviável caso a União Europeia não tivesse se destacado e levado o processo de implementação adiante, o que garantiu a continuidade das negociações. No Mapa 1 são representados os países que integram a UNFCCC e o Protocolo de Kyoto.

⁵¹ Sigla em inglês: *Quantified Emissions Limitation and Reduction Commitments*.

⁵² Vale lembrar que alguns países com economia em transição utilizavam outro ano base para o cálculo de suas emissões e que o ano base para o cálculo de emissões de hidrofluorcarbonos, perfluorcarbonos e hexafluoreto de enxofre poderia ser 1995 (UNFCCC, 1997).

Legenda

- Países que se retiraram do Protocolo de Kyoto
- ▭ Países da UNFCCC que não ratificaram o Protocolo de Kyoto
- ▭ Países Anexo B do Protocolo de Kyoto com compromissos vinculantes apenas no primeiro período (2008-2012)
- ▭ Países não signatários da UNFCCC
- ▭ Partes Anexo B do Protocolo de Kyoto, com compromissos vinculantes no segundo período (2013-2020)
- ▭ Partes não-Anexo B do Protocolo de Kyoto, sem compromissos vinculantes
- ▭ Partes da UNFCCC

Escala: 1:170.000.000
Referências: ESRI World Countries
Datum: Sistema de Coordenadas Geográficas SIRGAS 2000
Data: 28/10/2015

Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e do Protocolo de Kyoto

No Protocolo de Kyoto destaca-se o estabelecimento de mecanismos flexíveis que levaram, nos anos seguintes, à configuração de diferentes mercados de carbono. Os mecanismos são: 1) Comércio de Emissões, que permite que um país Anexo I venda suas permissões de emissões excedentes para outras Partes Anexo I; 2) Implementação Conjunta, que se refere ao financiamento ou desenvolvimento de atividades de projeto de redução de emissões entre países com metas a cumprir – onde os custos forem menores e com o intuito de promover fluxos de investimentos e transferências de tecnologias; e 3) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que envolve o desenvolvimento/financiamento de atividades de projetos de mitigação em países em desenvolvimento, com geração de créditos de carbono que podem ser adquiridos por países com metas a cumprir no âmbito do Protocolo de Kyoto.

Cada um destes mecanismos gera diferentes tipos de créditos de carbono, que visam auxiliar parcialmente os países desenvolvidos a alcançarem suas metas de mitigação. A criação destes instrumentos partiu do pressuposto que os GEEs se espalham uniformemente pela atmosfera. Goldemberg (2000) destaca que, segundo esta premissa, os prejuízos e benefícios das reduções independeriam da sua origem, de modo que os países listados no Anexo I poderiam investir em projetos de mitigação para além de suas fronteiras, onde os custos se mostrassem menores.

Ribeiro (2001b), Viola (2002) e Marcovitch (2006) destacam que o governo brasileiro contribuiu significativamente para a conformação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que resultou de diferentes propostas, entre elas uma brasileira. Tal proposta consistia na criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL) constituído por recursos de países desenvolvidos proporcionalmente ao não cumprimento de suas metas de redução de emissões de GEEs. A ideia era financiar, com tais recursos, projetos em países em desenvolvimento. Enquanto a maior parte dos países emergentes e pobres apoiou a iniciativa brasileira, tal ideia foi bastante criticada pelos países desenvolvidos. Contudo, ressalta-se que, inesperadamente, os Estados Unidos – que assumia uma postura voltada ao mercado – articulou com o Brasil uma versão alterada do Fundo, o que viria a constituir o MDL – a possibilidade dos países desenvolvidos cumprirem suas metas em países em desenvolvimento, onde era significativamente mais barato. Neste momento, o Brasil rompeu com sua postura de não aceitação dos demais mecanismos (Implementação Conjunta e Comércio de Emissões), ou seja, passou a defender mecanismos de mercado (VIOLA, 2002).

Lago (2006) apontou que, no contexto de conformação do MDL, o Brasil tinha grandes expectativas em tornos dos benefícios que o instrumento poderia gerar, como a

obtenção de recursos financeiros para projetos que promovessem o desenvolvimento sustentável, além de incentivos ao conhecimento científico-tecnológico. De fato, como será visto neste trabalho, o Brasil tem buscado promover o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e se destaca entre as demais Partes da UNFCCC no tocante ao número de atividades de projeto MDL desenvolvidas em seu território⁵³ (GAMBA & RIBEIRO, 2009).

Desde a definição dos mecanismos flexíveis em 1997, diferentes estruturas foram criadas para a operacionalização dos fluxos de créditos de carbono. Vale lembrar que um crédito de carbono corresponde a uma tonelada de carbono equivalente⁵⁴ não emitida, que passou a constituir uma nova *commodity* no cenário internacional, negociada em bolsas de valores de diferentes países, como na Bolsa de Mercadorias e Futuros – Bovespa.

Este ambientalismo de mercado marcado, por exemplo, pela lógica da compensação ambiental, tem ganhado força nos últimos anos, ainda que enfrente resistências de diferentes agentes da ordem ambiental internacional sobre o clima, inclusive Estados nacionais, como a Bolívia. Entende-se que, se por um lado os projetos de MDL resultam em benefícios reais em termos de mitigação de emissões e outros ganhos socioambientais na escala local, é preciso refletir, numa perspectiva espacial e temporal ampla, a forma como o discurso verde tem sido incorporado pelo atual modelo de desenvolvimento, de maneira a transformar ou legitimar paradigmas insustentáveis, conforme as ideias levantadas por O'Connor (2002) acerca dos paradoxos da sustentabilidade no modo de produção capitalista

Após a criação do Protocolo de Kyoto, seguiram-se diversas Conferências das Partes. Após a COP-3 os debates giraram em torno da ratificação e operacionalização deste instrumento vinculante, além da criação de estruturas para alcançar o objetivo último da Convenção. Por outro lado, diante da aproximação do término do primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto, ampliou-se a preocupação entre os agentes acerca do futuro da ordem ambiental internacional sobre o clima. Destacam-se, a seguir, os resultados da 13ª Conferência das Partes, ocorrida em Bali, Indonésia (2007), que definiram o processo negociador nos anos que se seguiram e são fundamentais ao entendimento das COPs abrangidas pelo recorte temporal definido neste trabalho (2009-2014).

⁵³ Em trabalho anterior, discutiu-se as especificidades do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo a partir de um estudo de caso de geração de créditos de carbono que envolveu a utilização do bagaço da cana-de-açúcar para a geração de energia elétrica no interior do Estado de São Paulo. Para saber mais: GAMBA, Carolina. **Aplicação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil:** o caso do Projeto de Cogeração com Bagaço Alta Mogiana. Trabalho de Graduação Individual. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

⁵⁴ Medida que estabelece uma métrica comum para os diferentes gases de efeito estufa, haja vista que possuem diferentes eficiências energéticas (Poder de Aquecimento Global). O CO₂ é tomado como parâmetro para o cálculo referente aos demais gases.

3.2.2 A Conferência de Bali: O Mapa do Caminho

Em virtude da aproximação do final do primeiro período de compromisso do PK, criou-se muita expectativa entre os agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas para que, durante a COP-13 (2007), os países definissem bases para o estabelecimento de um acordo, até 2009, que substituísse o documento firmado em Kyoto (1997). Segundo este instrumento, os países deveriam começar a considerar compromissos futuros para as nações desenvolvidas pelo menos sete anos antes do primeiro período expirar.

Boston (2008) comenta que, ao longo de 2006 e 2007, os países reuniram-se várias vezes para discutirem potenciais de mitigação, medidas e tecnologias, e consideraram diversos relatórios produzidos pelo Secretariado da UNFCCC. Ao mesmo tempo, conforme acordado em Montreal (COP-11, 2005), trocaram pontos de vista sobre abordagens estratégicas para a ação cooperativa de longo prazo frente ao desafio que envolve a questão. Em outras palavras, antes da realização da COP-13 verificavam-se dois processos diferentes, ainda que ligados – um no âmbito do Protocolo, referente ao Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Compromissos Futuros para Países Anexo I (AWG-KP), criado em Montreal; outro no da Convenção.

As expectativas se intensificaram após a publicação do Quarto Relatório do IPCC que, de maneira mais enfática que os estudos precedentes, afirmou que o aquecimento do sistema climático global era inequívoco e evidente, e que era intensificado pelas emissões de GEEs resultante de atividades humanas desenvolvidas desde 1750 (IPCC, 2007).

Segundo Boston (2008), colocavam-se duas questões principais e interconectadas. A primeira, procedimental, referia-se ao tipo de processo negociador que poderia ser instituído para assegurar um acordo sobre mudanças climáticas para o período pós-2012. A segunda, substantiva, referia-se às especificidades que o quadro negociador para o período pós-2012 deveria apresentar. Por exemplo, se haveria um mandato claro ou se seria um mapa do caminho mais genérico, quais princípios e provisões norteariam tal processo e que temas seriam incluídos na agenda. Além disso, segundo o autor, não se sabia o que esperar em termos de níveis de ambição: se os Estados Unidos assumiriam compromissos vinculantes, de que forma seriam as contribuições dos países não-Anexo I e, por fim, quais parâmetros norteariam questões importantes, como adaptação, desmatamento e transferência de tecnologias.

Após negociações longas e complexas, os países lançaram um processo amplo para “... permitir a implementação plena, efetiva e sustentada da Convenção por meio da ação

cooperativa de longo prazo, agora, até e após 2012, a fim de alcançar um resultado acordado e adotar uma decisão em sua décima quinta sessão...” (UNFCCC, 2007, p.3, tradução nossa)⁵⁵. Este mapa do caminho foi denominado “Plano de Ação de Bali”, e consistia em um conjunto de decisões que contemplavam (UNFCCC, 2007):

- a) Visão compartilhada sobre ações cooperativas de longo prazo: incluía a busca pela definição de uma meta global para as reduções de emissões, segundo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades.
- b) Intensificação das ações nacionais e internacionais de mitigação: foram distintas as ações dos países desenvolvidos (QELROs) das relativas aos países em desenvolvimento (denominadas Ações Nacionais Apropriadas de Mitigação – NAMAS⁵⁶). As NAMAS deveriam receber apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades por parte dos países desenvolvidos. A temática da mitigação contemplava abordagens setoriais e incentivos positivos em questões relativas ao setor florestal, oportunidades de utilização de mercados para favorecer o custo-efetividade das ações, e as consequências sociais e econômicas das medidas de resposta tomadas pelos países.
- c) Intensificação das ações de adaptação a partir da cooperação internacional, do gerenciamento do risco, de estratégias de redução de desastres e meios para lidar com as perdas e danos associados aos impactos das mudanças climáticas – especialmente em países pobres e vulneráveis, bem como do aumento de resiliência a partir da diversificação econômica.
- d) Aumento da ação relativa ao desenvolvimento e transferência de tecnologias, tanto para ações de mitigação como de adaptação.
- e) Ampliação do provimento de recursos financeiros adequados, previsíveis e sustentáveis para ações de mitigação, adaptação e cooperação tecnológica, a partir de fontes novas e adicionais, inclusive um fundo oficial para países em desenvolvimento. Também envolvia incentivos positivos e mobilização de financiamento público-privado.

Todos estes temas – visão compartilhada, mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento – têm norteado as negociações desde 2007, como observado em todas as Conferências das Partes analisadas neste trabalho (COP-15 a COP-20).

⁵⁵ Do original: “... to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012, in order to reach an agreed outcome and adopt a decision at its fifteenth session...” (UNFCCC, 2007, p.3).

⁵⁶ Sigla em inglês: *Nationally Appropriate Mitigation Actions*.

O Plano de Ação de Bali ainda constitui ponto de referência na ordem ambiental sobre o clima, sobretudo por parte dos países em desenvolvimento, que exigem que se complete plenamente seu mandato. É fundamental destacar que, contrariando interesses de diversos países desenvolvidos, conformou-se um processo negociador em dois trilhos. O primeiro abrangia os trabalhos do AWG-KP, ou seja, os futuros compromissos a serem assumidos pelos países Anexo I. O segundo trilho ficou a cargo do recém-criado Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo, o AWG-LCA⁵⁷ (UNFCCC, 2007), no âmbito da Convenção. Ambos os grupos deveriam completar seu mandato durante a COP-15 (2009), quando previa-se a definição de um novo acordo a substituir o Protocolo de Kyoto. Este mapa do caminho, portanto, legitimava a manutenção da diferenciação das responsabilidades entre países Anexo I e não-Anexo I, além dos demais princípios estabelecidos na Convenção para o período pós-2012, o que atendia plenamente os interesses brasileiros, já que o Brasil não pretendia assumir compromissos quantitativos vinculantes de redução em curto e médio prazo.

Segundo Christoff (2008), ainda que o Plano de Ação de Bali tivesse estabelecido um caminho fundamental para obtenção de avanços durante a COP-15 nas categorias apresentadas, constituiu um acordo substancialmente fraco diante dos resultados apresentados pelo IPCC (2007). Dentre as razões para tal situação, o autor destacou a remoção, sob influência de negociadores estadunidenses, de parágrafos críticos do rascunho de decisão, como o relativo a compromissos de mitigação para países desenvolvidos entre 25 e 40% abaixo dos níveis de 1990, a serem alcançados até 2020, e sobre a redução das emissões globais pela metade ou mais até 2050. Entende-se que a definição de um texto genérico corrobora com os preceitos realistas analisados por Morgenthau (2003), ou seja, da definição de textos amplos e vagos que dão margem a múltiplas interpretações, são de difícil operacionalização e que, portanto desfavorecem a ambição entre os países.

Ao mesmo tempo em que a COP-13 foi vista como um momento de ruptura em relação aos posicionamentos e resultados alcançados em conferências anteriores, ao estabelecer um processo negociador para a definição de um acordo que poderia ser mais ambicioso que o Protocolo de Kyoto, outros agentes da ordem ambiental internacional mostravam apreensão e insatisfação com o caminho traçado. Fletcher & Parker (2008) chamaram a atenção para o curto prazo definido para que os países alcançassem tal acordo (até 2009), pois se sabia que o então governo estadunidense continuaria a rejeitar reduções

⁵⁷ Sigla em inglês: *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*.

obrigatórias de GEEs e era improvável que outros países desenvolvidos e as nações emergentes se mostrassem dispostas a assumir compromissos vinculantes sem a participação dos Estados Unidos.

Para Narain (2008), o Plano de Ação de Bali constituiu “a mãe de todos os não-acordos”, pois: não foram estabelecidas metas de mitigação para países desenvolvidos ou pico de emissões; aceitou-se que os países tomariam ações, e não compromissos; aceitou-se metas voluntárias a serem quantificadas ou estarem sob a forma de objetivos de redução. Segundo a autora, tais decisões anulavam o consenso de que os países desenvolvidos deveriam assumir compromissos vinculantes de redução. Além disso, ressaltou que o primeiro esboço do acordo, reformulado à parte do G77+China, também contemplava a mensuração e verificação das ações tomadas pelos países em desenvolvimento, o que, para ela, significavam compromissos efetivos. A questão do monitoramento, reporte e verificação para países em desenvolvimento passou a constituir tema importante nas rodadas de negociação seguintes, gerador de grandes impasses entre as Partes.

Mesmo diante de discordâncias sobre a força política e alcance dos resultados da COP de Bali, não há dúvidas de que o plano de ação definido neste evento norteou as negociações que se seguiram, para além da Conferência de Copenhague (2009) quando, em tese os mandatos dos dois grupos de trabalho (AWG-KP e AWG-LCA) seriam encerrados. O Brasil apoiava plenamente o cumprimento do mandato de Bali, pois buscava preservar a negociação em duas vias e garantir os princípios da UNFCCC, destacadamente o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Com vistas a uma melhor compreensão das rodadas de negociação analisadas neste trabalho, apresentam-se os principais agentes da ordem ambiental internacional sobre o clima, bem como os órgãos mais importantes criados no âmbito da UNFCCC desde 1992 para promover as discussões com vistas a alcançar o objetivo último da Convenção do Clima.

3.3 AGENTES E ÓRGÃOS DA ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

É impossível compreender os problemas socioambientais e, particularmente, as mudanças climáticas, ao considerar apenas um dos agentes que compõem sua ordem. Embora os Estados estejam no centro das decisões, parte-se do pressuposto da multidimensionalidade

do poder, pois se entende que o poder e a influência dos demais agentes não são descartáveis ou subestimáveis.

Segundo Ribeiro (2001b), a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas é considerada um subsistema do sistema internacional multifacetário, pois agrega grupos empresariais, organizações não governamentais e instituições multilaterais, que se encontram sazonalmente nas rodadas de negociações das partes de cada convenção internacional.

Para Soares (2003), os atuais estudos políticos e jurídicos das relações internacionais reconhecem que os verdadeiros agentes são os indivíduos e as empresas, situação que tem por consequência o deslocamento da análise das relações de um macro universo para um mundo “mais real”: “... dos negócios e das ações danosas ao meio ambiente, em que os Estados entram em caráter de agentes indiretamente responsáveis” (SOARES, 2003, p.600).

De fato, não se pode olvidar do papel das empresas já que contribuem sobremaneira para a elevação das emissões de gases de efeito estufa, principalmente as de maior porte. Por estarem sujeitas às decisões tomadas pelos Estados em diferentes níveis de governo, participam crescentemente das negociações multilaterais e, inclusive, exercem peso considerável sobre os demais agentes. Segundo Marcovitch (2006, p.121), “... o mercado, sempre julgado pelos utópicos uma encarnação do conservadorismo alienado, juntou-se a governos, cientistas, organizações sociais, agentes econômicos e cidadãos, para enfrentar a poluição atmosférica, um dos maiores desafios da nossa era”. Nas Conferências das Partes, é possível verificar eventos paralelos organizados conjuntamente por representantes governamentais e empresariais, como no caso do Brasil, que buscou promover, em diferentes COPs, as ações sustentáveis – ainda que questionáveis – desenvolvidas pela iniciativa privada em território brasileiro, como as relacionadas à produção de biocombustíveis. Contudo, entende-se que é importante analisar com cuidado os diferentes discursos que caracterizam o chamado Capitalismo Verde, em suas diferentes “tonalidades”, pois variam desde uma preocupação real com os impactos socioambientais decorrentes do modo de produção, até a pura promoção superficial de uma imagem positiva que visa unicamente o aumento do consumo e a obtenção de lucro.

A participação empresarial na ordem ambiental internacional, inclusive de pequenas empresas, foi intensificada pela criação dos mecanismos de mercado no Protocolo de Kyoto, de maneira a configurar um mercado de créditos de carbono que incentiva o desenvolvimento de projetos sustentáveis na perspectiva *bottom-up*, em vez de assumir um caráter essencialmente punitivo. A lógica da compensação propiciada por mecanismos como o comércio de emissões, a implementação conjunta e o MDL indica a prevalência do princípio

da ecoeficiência como solução aos problemas socioambientais (MARTINEZ-ALIER, 2007), de modo que a chave para o desenvolvimento sustentável estaria na flexibilização, como incentivos para que as empresas possam engajar-se a partir de soluções que, em teoria, beneficiam a todos.

As organizações não governamentais, por sua vez, desempenham um importante papel no sentido da interlocução entre as forças sociais, políticas, econômicas e ambientais; seja na escala local e regional, seja na internacional (WAPNER, 2000). Na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, estas forças são muito importantes para a transmissão das informações das negociações realizadas nas diferentes escalas geográficas, de modo que têm o poder de ampliar a conscientização da sociedade frente a estas questões. As ONGs também podem fazer o movimento inverso, ou seja, por sua capilaridade, podem transmitir ao governo informações úteis à tomada de decisões e ao processo de implementação dos acordos. Por fim, também apresentam caráter inovador ao desenvolverem projetos de mitigação/adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, ou outros indiretamente relacionados com o tema.

Durante as COPs, diversas ONGs se credenciam como observadoras e, em determinados momentos, como nas plenárias, alguns de seus representantes tem direito a palavra. Ainda que não participem diretamente das decisões, ampliam seu poder de influência e são fundamentais para exercer maior pressão sobre os Estados nacionais. Além disso, também nas COPs, muitas delas organizam eventos paralelos (*side events*) que, muitas vezes, ganham repercussão internacional, como no caso brasileiro⁵⁸.

Nestas Conferências, destacam-se as ações da *Climate Action Network* (CAN), uma rede composta por mais de 950 organizações não governamentais, presente em mais de 110 países. Desde a COP-5 (Bonn, 1999), esta rede “premia”, durante a realização das COPs, o Fóssil do Dia, ou seja, o país que mais contribuiu para o bloqueio do processo negociador em cada dia de negociação. Brincadeiras à parte, tal premiação é acompanhada por grande parte dos agentes presentes nos eventos e recebe ampla repercussão na mídia internacional. Diversas ONGs brasileiras também têm participado e promovido ações importantes durante as Conferências das Partes, como o Observatório do Clima – uma rede que reúne diversas entidades da sociedade civil para promover a discussão sobre as mudanças climáticas no contexto brasileiro, e para pressionar o governo brasileiro para que assuma compromissos e

⁵⁸ Ao longo deste trabalho são apresentados alguns destes eventos.

desenvolva políticas efetivas de mitigação e de adaptação. Também se destacam as iniciativas do Greenpeace Brasil e ações de organizações voltadas a questões amazônicas.

Além das empresas e ONGs, cada vez mais se verifica a emergência de um novo sujeito, mais politizado e consciente de seu poder, que avalia as questões socioambientais que possuem determinantes mundiais e acabam por interferir crescente e positivamente nos dilemas relacionados ao meio ambiente. Apesar do Estado historicamente ser o mediador entre processos decisórios e a sociedade, esta não podia participar dos mesmos sob forma alguma. Hoje cada vez mais se reconhece o papel deste sujeito político consciente, sobretudo pela quebra do monopólio da verdade científica, que trouxe a discussão para a vida cotidiana.

Outros agentes de grande importância nas questões multilaterais são as instituições. Segundo Rosenau (1992, p.22), as mesmas “... implicam a presença de princípios de autoridade, de normas, de regras e de procedimentos, correndo o risco de ocultar as dimensões informais, desprovidas de autoridade, que têm tanta importância no funcionamento das ordens e dos regimes internacionais”. Keohane (1984, p.08), por sua vez, chama a atenção para o enfoque institucionalista das relações internacionais, que enfatiza as funções desempenhadas pelas instituições internacionais, no sentido de não correr o risco de ser ingênuo acerca do poder e do conflito, por meio de pressupostos excessivamente otimistas sobre o papel de ideais na política mundial, ou habilidade dos estadistas em aprender o que os teóricos consideram lições certas.

Sobre as instituições multilaterais, é sabido o grande papel da Organização das Nações Unidas (ONU) como fórum principal das discussões sobre mudanças climáticas na escala internacional, conforme é abordado ao longo de todo o trabalho. Em que pese todas as críticas, não se pode deixar de destacar o papel desta instituição em facilitar a cooperação internacional – tanto na criação de acordos, quanto na implementação das políticas na escala intra-estatal – ainda que se faça uma ressalva quanto à necessidade de sua reforma para responder aos desafios da chamada crise ambiental, inclusive do Conselho de Segurança (ELLIOT, 2005).

Além da ONU, instituições como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) também passam por transformações, de modo que se abrem possibilidades para um maior relacionamento com a temática ambiental. Segundo O’Brien et al (2000), a primeira tem buscado expandir suas relações com os movimentos ambientalistas, enquanto a segunda permanece relativamente fechada aos representantes da sociedade civil, ainda que, aos poucos, se estabeleçam contatos com organizações não governamentais.

Por outro lado, ainda que se considere a relevância destes agentes, destaca-se neste trabalho – haja vista os objetivos definidos – a importância do Estado-nação para o entendimento dos processos complexos relativos às negociações sobre mudanças climáticas. Para Costa (2008a), por mais que diversos pesquisadores, nos últimos anos, apontem a necessidade de uma “desestatização” da Geografia Política, não se pode negar que é preciso uma adequação da instrumentação teórica e uma nova reflexão dos geógrafos acerca do Estado moderno. Segundo Castro (2005, p.40):

[...] as escalas dos fenômenos globais, regionais e locais definem recortes significativos para análise em geografia política; mas também a escala do Estado nacional é ainda importante para a identificação, análise e explicação de alguns fenômenos característicos do recorte territorial definido por suas fronteiras. Neste sentido, uma geografia política que privilegia apenas uma dessas escalas, em detrimento de outras, será necessariamente incompleta.

Concorda-se com Costa (2008a) sobre a improdutividade do debate sobre o caráter absoluto do Estado, ou seja, a ideia/busca do “Estado em geral”. Corrobora-se aqui com suas afirmações, de que o Estado somente pode ser compreendido à luz das sociedades histórico-concretas, ou seja, a partir de determinações históricas, o que invalida ideias universais a seu respeito. Assim, ao compreender o Estado enquanto realidade cultural objetiva, o mesmo não pode ser concebido como “manifestação do espírito”, como coloca Hegel acerca do Estado prussiano (HEGEL, 2001). Além disso, Costa (2008a) ressalta a importância do conflito de classes para o seu entendimento:

[...] O papel do conflito de classes parece ser, neste caso, de fundamental importância, já que se manifesta (de modo qualitativamente distinto) tanto em sociedades antigas como sociedades capitalistas (principalmente). Já que, no interior de uma sociedade de classes, a sua repartição se determina pela propriedade ou não de determinados bens (o que está na origem dos conflitos), deduz-se daí que o significado e as funções do Estado, nessas circunstâncias, tenderão a expressar também essa determinação geral. Entretanto, o Estado moderno é também o resultado das mediações das formações históricas específicas de cada sociedade e de cada país. Fica afastada assim a possibilidade de uma “estrutura geral” do Estado moderno, por mais que algumas de suas funções no interior da sociedade aparentemente se repitam de lugar para lugar e ao longo do tempo. [...] Além disso, muitas são as condições materiais e objetivas que garantem a existência, a unidade e a reprodução histórica dessa forma de organização política específica das sociedades modernas (COSTA, 2008, p.260-261).

Para Raffestin (1993), três sinais são mobilizados para caracterizar o Estado: a população, o território e a autoridade. Toda a geografia do Estado deriva dessa tríade. No que tange ao Estado-nação, a visão de Becker (1988) mostra-se semelhante à de Costa (2008a). A autora o define como:

Meros instrumentos manipulados pela acumulação do capital e da guerra; são também seus produtores e gestores e expressam processos em curso nas escalas intra-Estado; o que lhes confere um grau de autonomia relativa manifesto em projetos e políticas nacionais distintos e lhes atribui validade como escala de análise. A ideologia não se resume a uma visão distorcida imposta por interesses de um só grupo social; é um sistema particular de representações sobre o mundo capaz de dirigir o comportamento dos homens numa situação, sistema de representações que, forjado em condições históricas e culturais diversas, é componente fundamental na atitude política dos Estados-nação (BECKER, 1988, p.109).

Costa (2008a) aponta para a contradição atual em que se move o Estado liberal-democrático: de um lado, o desenvolvimento de formas de articulação da sociedade e funcionamento de mecanismos democráticos que legitimam as funções do Estado; de outro, novas exigências de estruturas sociais e econômicas muito complexas que podem demandar uma ampliação destas funções.

Ressalta-se aqui a importância do Estado enquanto agente da ordem internacional, bem como a necessidade de novas reflexões sobre seu papel no mundo contemporâneo. Parte-se do entendimento do Estado moderno enquanto produto de determinações históricas específicas. É marcado pela relação sociedade, território e autoridade; cujas representações mostram-se fundamentais à sua atitude política frente aos demais Estados. No decorrer dos próximos capítulos, analisa-se o Estado brasileiro a partir de seus posicionamentos e relacionamentos com os demais agentes, em diferentes rodadas de negociações da UNFCCC, à luz de suas determinações histórico-espaciais, interesses e graus de influência.

Corroborar-se com Raffestin (1993) quando afirma que as relações entre os diferentes agentes sociais sempre são dissimétricas em termos de poder. Nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, ainda que, pelas regras da UNFCCC, todos os Estados tenham o mesmo direito à palavra e as decisões sejam tomadas geralmente por meio do consenso – dado que a regra de voto não foi aceita desde a primeira Conferência das Partes, as dissimetrias são evidentes, pois a capacidade de influência não está dissociada do poder político e econômico de cada Estado. Por exemplo, ainda que Estados Unidos e China dialoguem e decidam em conjunto com países como Tuvalu, Angola e Bangladesh, é fato que, na prática, possuem pesos diferentes nas negociações. Além disso, a desigualdade já é explícita no tamanho e capacidade das delegações enviadas por cada governo. Enquanto verificam-se delegações com centenas de membros, há diversos casos em que o governo nacional não consegue sequer enviar um número mínimo de representantes para acompanhar as diferentes reuniões que ocorrem ao mesmo tempo durante a realização das COPs. Ou seja, não participam diretamente de todo o processo negociador.

Com vistas a ampliarem seu poder de influência, tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento se organizam em grupos formais e informais, o que constitui um mecanismo realista estratégico, denominado balança de poder, conforme definido por Waltz (2004). Ao longo da conformação da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, diferentes grupos de países se configuraram e sua atuação é fundamental à compreensão de todo o processo negociador. No Quadro 3 e no Mapa 2 são apresentados os principais agrupamentos observados ao longo do recorte temporal estabelecido neste trabalho (2009-2014).

Quadro 3 – Principais grupos de países na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas

Continua

Grupos	Integrantes e Características
G77+China	<p><u>Integrantes:</u> Afeganistão, África do Sul, Arábia Saudita, Argélia, Angola, Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Butão, Bolívia, Bósnia Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Camarões, Cabo Verde, República Centro Africana, Chade, Chile, China, Colômbia, Comoros, Congo, Costa Rica, Costa do Marfim, Cuba, República Democrática da Coreia, República Democrática do Congo, Djibuti, Dominica, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Fiji, Gabão, Gana, Gâmbia, Granada, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Jordânia, Quênia, Kiribati, Kuwait, Laos, Líbano, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malauí, Malásia, Maldivas, Mali, Ilhas Marshall, Maurítânia, Maurício, Micronésia, Mongólia, Marrocos, Moçambique, Mianmar, Namíbia, Nauru, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Omã, Paquistão, Palestina, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Qatar, Ruanda, Santa Kitts e Neves, Santa Lucia, São Vicente e Granadinas, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Ilhas Seychelles, Serra Leoa, Singapura, Ilhas Salomão, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul, Suriname, Suazilândia, Síria, Tadjiquistão, Tailândia, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turcomenistão, Uganda, Emirados Árabes Unidos, Tanzânia, Uruguai, Vanuatu, Venezuela, Vietnã, Iêmen, Zâmbia, Zimbábue.</p> <p><u>Características:</u> Em geral, representa os interesses comuns dos países em desenvolvimento, embora, devido à sua diversidade, existam posicionamentos distintos que conduzem à formação de subgrupos.</p>
Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS) ⁵⁹	<p><u>Integrantes:</u> Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Comoros, Cabo Verde, Ilhas Cook, Cuba, Dominica, República Dominicana, Fiji, Micronésia, Granada, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Singapura, Seychelles, São Tomé e Príncipe, Ilhas Salomão, Santa Kitts e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Timor Leste, Tonga, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Vanuatu. Observadores: Samoa Americana, Antilhas Holandesas, Guam, Ilhas Virgens Americanas e Porto Rico.</p> <p><u>Características:</u> Estes pequenos países insulares e países costeiros de baixa altitude possuem interesses em comuns, relativos à sua grande vulnerabilidade aos efeitos adversos das mudanças climáticas, especialmente ao nível do mar e eventos extremos. Em geral, busca o estabelecimento de compromissos ambiciosos de mitigação e apoio para o desenvolvimento de ações de adaptação.</p>

⁵⁹Sigla em inglês: *Alliance of Small Island States*.

Continua

Grupos	Integrantes e Características
Grupo Africano	<p><u>Integrantes:</u> Argélia, Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro Africana, Chade, Comoros, Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão do Sul, Sudão, Suazilândia, Togo, Tunísia, Uganda, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue.</p> <p><u>Características:</u> Representa os interesses dos países africanos nas negociações. Em geral, defende demandas do G77+China, como os princípios da UNFCCC e o provimento de apoio por parte dos países desenvolvidos, com especial ênfase para a adaptação em países mais vulneráveis.</p>
Países Menos Desenvolvidos (LDCs) ⁶⁰	<p><u>Integrantes:</u> Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benin, Butão, Burkina Faso, Burundi, Camboja, República Centro Africana, Chade, Comoros, República Democrática do Congo, Djibuti, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Kiribati, Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Mianmar, Nepal, Níger, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão, Timor Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Tanzânia, Vanuatu, Iêmen e Zâmbia.</p> <p><u>Características:</u> Tal agrupamento torna-se cada vez mais ativo nas negociações sobre o clima. Procuram chamar a atenção para suas demandas específicas, como a grande vulnerabilidade e a necessidade do desenvolvimento de políticas de adaptação e do provimento de apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades.</p>
União Europeia	<p><u>Integrantes:</u> Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suécia.</p> <p><u>Características:</u> Grupo bastante atuante e decisivo nas rodadas de negociações. É composto por países que integram o Anexo I da Convenção e participam do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto. Busca conciliar interesses divergentes dentro do bloco para apresentar compromissos mais ambiciosos e, dentre os países desenvolvidos, é o que mais adota postura conciliadora frente aos grupos de países em desenvolvimento.</p>
Like-Minded Developing Countries (LMDCs)	<p><u>Integrantes:</u> Argélia, Argentina, Bangladesh, Bolívia, China, Cuba, Equador, Egito, El Salvador, Índia, Jordânia, Iraque, Filipinas, Kuwait, Indonésia, Irã, Malásia, Mali, Nicarágua, Paquistão, Arábia Saudita, Sri Lanka, Sudão, Síria, Venezuela e Vietnã.</p> <p><u>Características:</u> Tal grupo busca coordenar posições para reforçar a influência dos países em desenvolvimento e destacar suas preocupações e prioridades. Alinha-se aos objetivos do G77+China.</p>
Grupo Guarda-Chuva	<p><u>Integrantes:</u> Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Rússia, Japão, Islândia, Noruega e Ucrânia.</p> <p><u>Características:</u> Coalizão de países desenvolvidos não pertencentes à União Europeia. Composto por integrantes que não ratificaram o Protocolo (EUA) ou não aderiram ao segundo período de compromisso (Japão, Nova Zelândia, Rússia, Canadá, EUA). Exerce grande pressão para que os países em desenvolvimento, sobretudo os emergentes, também assumam compromissos vinculantes, ou seja, propõe a evolução do CBDR.</p>
BASIC	<p><u>Integrantes:</u> Brasil, Índia, China e África do Sul.</p> <p><u>Características:</u> Este grupo informal visa garantir os interesses dos quatro países emergentes nas rodadas de negociação da UNFCCC. Alinha-se fortemente com os objetivos do G77+China. Defende veementemente a continuidade do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e resiste à pressão dos países desenvolvidos para que assumam compromissos vinculantes no nível internacional.</p>
Grupo Árabe	<p><u>Integrantes:</u> Arábia Saudita, Argélia, Barein, Qatar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Palestina, Síria (suspensão), Omã, Somália, Sudão e Tunísia.</p> <p><u>Características:</u> Representa os interesses dos países árabes, em geral exportadores de petróleo. Chama a atenção para as dificuldades na transição para uma economia de baixo carbono.</p>

⁶⁰Sigla em inglês: *Least Developed Countries*.

Continuação

Grupos	Integrantes e Características
Coalizão de Nações com Florestas Tropicais	<p><u>Integrantes:</u> Papua Nova Guiné, Argentina, Bangladesh, Belize, Camarões, República Centro Africana, Chile, Congo, Costa Rica, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Dominica, República Dominicana, Equador, Guiné Equatorial, El Salvador, Fiji, Gabão, Gana, Guatemala, Guiana, Honduras, Indonésia, Jamaica, Quênia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malásia, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Samoa, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Suriname, Tailândia, Uruguai, Uganda, Vanuatu e Vietnã.</p> <p><u>Características:</u> Em geral, este grupo versa sobre as questões relativas ao setor florestal para a promoção de ações de mitigação e garantia dos direitos e qualidade de vida das populações tradicionais que vivem nas florestas.</p>
Aliança Independente da América Latina e Caribe	<p><u>Integrantes:</u> Colômbia, Costa Rica, Chile, Peru, Guatemala e Panamá.</p> <p><u>Características:</u> Tais países assumem posturas ambiciosas frente às mudanças climáticas. Não se alinham com os países desenvolvidos, e se destacam entre os em desenvolvimento por apresentarem posturas mais radicais em termos de ações efetivas. Alguns afirmam que constitui uma terceira via, ou “a revolta do meio”.</p>
Grupo da Integridade Ambiental (EIG) ⁶¹	<p><u>Integrantes:</u> México, República da Coreia e Suíça.</p> <p><u>Características:</u> Grupo composto por um país desenvolvido que não se alinhou com o Grupo Guarda-Chuva e por países em desenvolvimento que integram OCDE. Por apresentarem distintas realidades nacionais, compartilham poucos interesses. Nas últimas rodadas de negociações, membros do grupo, particularmente a Suíça, tem exercido pressão para que os países em desenvolvimento assumam compromissos vinculantes de redução de emissões.</p>
Aliança Bolivariana	<p><u>Integrantes:</u> Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Granada, Nicarágua, Santa Kitts e Nevis, Santa Lucía, São Vicente e Granadinas e Venezuela.</p> <p><u>Características:</u> Este grupo de países em desenvolvimento assume uma postura radical ao cobrar que os países desenvolvidos cumpram os compromissos assumidos na ordem ambiental internacional. Costuma bloquear as negociações ao defenderem enfaticamente o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.</p>
Sistema de Integração da América Central (SICA)	<p><u>Integrantes:</u> Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana.</p> <p><u>Características:</u> Ao se reconhecer como uma das regiões mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas busca, entre outros elementos, apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades.</p>
Diálogo de Cartagena para Ação Progressiva	<p><u>Integrantes:</u> Antígua e Barbuda, Austrália, Bangladesh, Bélgica, Colômbia, Costa Rica, Etiópia, França, Alemanha, Gana, Indonésia, Malaui, Maldivas, Ilhas Marshall, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Peru, Samoa, Espanha, Tanzânia, Tailândia, Timor-Leste, Uruguai, Reino Unido e União Europeia.</p> <p><u>Características:</u> Grupo informal que se denomina comprometido com a promoção da economia de baixo carbono e busca convergências para ações mais ambiciosas.</p>
Países em Desenvolvimento Montanhosos sem Litoral	<p><u>Integrantes:</u> Armênia, Afeganistão, Quirguistão e Tajiquistão.</p> <p><u>Características:</u> prioriza as ações de adaptação devido à vulnerabilidade dos ecossistemas montanhosos aos efeitos das mudanças climáticas e a localização de seus territórios em zonas de clima árido sem acesso ao mar. Chamam a atenção para ações referentes à agricultura, recursos hídricos, ecossistemas, biodiversidade e hidroenergia.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

⁶¹ Sigla em inglês: *Environmental Integrity Group*.

Legenda

- Aliança Bolivariana
- Grupo da Integridade Ambiental (EIG)
- Like-Minded Developing Countries (LMDCs)
- Sistema de Integração da América Central (SICA)
- Países em Desenvolvimento Montanhosos sem Litoral
- Aliança Independente da América Latina e Caribe (ALAC)
- Grupo Árabe
- Grupo Africano
- Basic
- Grupo Guarda-Chuva
- Diálogo de Cartagena para Ação Progressiva
- União Europeia
- Países Menos Desenvolvidos (LDCs)
- Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS)
- G77+China

Escala: 1:170.000.000
Referências: ESRI World Countries
Datum: Sistema de Cordenadas Geográficas SIRGAS 2000
Data: 28/10/2015

Principais Grupos de Países na Ordem Ambiental Internacional sobre Mudanças Climáticas

É importante ressaltar que estes grupos apresentam grandes diferenças. Enquanto alguns são formais, apoiados por instituições intergovernamentais e dedicados à abordagem de diferentes temas (econômicos, sociais e ambientais) segundo afinidades e necessidades de seus membros, outros, ainda que importantes, são informais e restritos apenas às discussões sobre mudanças climáticas. Além disso, como é possível verificar no quadro acima, há países que não integram grupo algum, mas outros participam de diversos, de acordo com seus interesses nacionais.

Corroborar-se com Depledge e Yamin (2004) na afirmação de que de tais coalizões são principalmente importantes para os países que possuem pouco poder e que individualmente teriam dificuldades para se fazer ouvidos, bem como para a troca de informações diante de um processo negociador tão complexo. Além disso, as autoras também destacam que seria logisticamente impossível conduzir negociações entre todas as delegações individuais que integram a UNFCCC, de modo que os grupos de países, relativamente, contribuem para simplificar e reduzir custos de transações.

Por outro lado, também ressaltam que agrupamentos grandes, como o G77+China, e os que apresentam imperativos políticos de manutenção de uma posição unificada, como a União Europeia, podem gerar incômodos em relação aos seus procedimentos internos e lentidão nas negociações. Por fim, destacam o fato de alguns países exercerem papel dominante nas coalizações, de maneira a não levar em consideração as perspectivas dos países mais fracos, ou chegar apenas ao mínimo denominador comum.

O Brasil busca convergências no G77+China com vistas a conformar uma coalizão que reflita seus interesses e tenha maior poder de influência frente aos grupos de países desenvolvidos. O BASIC não é colocado pelo governo brasileiro como um grupo formal de negociação, mas sim um fórum para o fortalecimento do diálogo entre nações emergentes que possuem objetivos específicos comuns, ainda que com realidades materiais e ideológicas, conforme abordado por Olsson (2010). Como é abordado nos capítulos seguintes, tal agrupamento nasce do aumento da pressão dos países desenvolvidos durante a COP-15 (Copenhague, 2009) para que as nações emergentes alterassem seus posicionamentos e aceitassem compromissos vinculantes para o período pós-2012. Não convinha a nenhum destes países serem “destacados” do grande grupo dos países em desenvolvimento, como uma espécie de graduação. Desta forma, tanto Brasil, Índia, China e África do Sul ancoram-se no G77+China para preservar a diferenciação estabelecida na Convenção.

A fim de facilitar o entendimento do processo negociador analisado neste trabalho, também são apresentados os principais órgãos de negociação da UNFCCC, por meio dos

quais os países, individualmente e em grupos, têm se reunido para debater e tomar decisões acerca dos diferentes temas que conformam a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas – destacadamente os contidos no Plano de Ação de Bali (Quadro 4):

Quadro 4 – Órgãos e Grupos de Negociação Oficiais da UNFCCC

Continua

Órgãos de Negociação		Finalidade
COP	Conferência das Partes	Órgão supremo de decisão da UNFCCC, criado em 1992. Todos os países que integram a Convenção são representados na COP para revisar sua implementação e de outros instrumentos legais que possa adotar. Reúne-se anualmente.
COP /CMP ⁶²	Conferência das Partes na Qualidade de Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto	A COP atua na qualidade de reunião das Partes do Protocolo de Kyoto. Os países que são Partes da Convenção e não integram o Protocolo participam como observadores, sem direito a tomarem decisões. A CMP tem o objetivo de revisar e promover ações para a implementação efetiva do Protocolo de Kyoto. Reuniu-se pela primeira vez em 2005, em Montreal, Canadá (COP-11) e, desde então ocorre anualmente em conjunto com a COP.
AWG-KP ⁶³	Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Futuros Compromissos para Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto	Grupo criado em 2005 (COP-11, Montreal) para negociar futuros compromissos para os países industrializados para o período pós-2012, quando se encerraria o primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto. Seu encerramento era previsto para a COP-15 (Copenhague, 2009), mas diante de impasses seus trabalhos foram prorrogados. Com a definição do segundo período de compromisso durante a COP-18 (Doha, 2012), seu mandato foi encerrado.
AWG - LCA ⁶⁴	Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo	Grupo subsidiário estabelecido durante a COP-13 (2007), no Plano de Ação de Bali. Sem objetivo era conduzir um processo abrangente de negociações para a implementação plena da Convenção. O encerramento de seu mandato também deveria ter sido completado na COP-15, mas foi prorrogado por três vezes desde esta data, quando foi concluído em Doha (COP-18, 2012) – ainda que muitos temas não tenham sido solucionados.
ADP ⁶⁵	Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre a Plataforma de Durban	Órgão subsidiário criado em 2011, durante a COP-17 (Durban, África do Sul). Seu objeto é desenvolver um protocolo, outro instrumento legal ou resultado acordado com força legal a ser adotado pelos países até a COP-21 (2015) para entrar em vigor em 2020. Também visa o aumento da mitigação para evitar lacunas de ambição e garantir o máximo esforço de mitigação de todos os países com vistas a garantir que o aquecimento da temperatura média da Terra não exceda 2°C.
SBSTA ⁶⁶	Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico	Órgão subsidiário permanente da Convenção estabelecido em 1992. Apoia os trabalhos da COP e CMP por meio do provimento de informações atualizadas e de assessoramento científico e tecnológico.

⁶² Sigla em inglês: *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*.

⁶³ Sigla em inglês: *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*.

⁶⁴ Sigla em inglês: *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*.

⁶⁵ Sigla em inglês: *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*.

⁶⁶ Sigla em inglês: *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*.

Continuação

SBI ⁶⁷	Órgão Subsidiário de Implementação	Órgão subsidiário permanente criado em 1992 com o objetivo de oferecer suporte à COP e à CMP por meio da avaliação e revisão da implementação efetiva da Convenção e do Protocolo de Kyoto. Também aconselha a COP sobre assuntos orçamentais e administrativos.
-------------------	------------------------------------	--

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações de UNFCCC (2015)⁶⁸.

Diante do que foi visto neste capítulo, verifica-se que a ordem ambiental internacional sobre o clima resulta de um longo processo de negociações que remonta aos primeiros acordos multilaterais ambientais que demonstraram preocupação com a poluição atmosférica, com destaque para a Conferência de Estocolmo (1972) e, principalmente, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), quando foi estabelecida a UNFCCC. Nela definiram-se os princípios que norteiam até hoje a tomada de decisões sobre o tema no nível internacional. Desde a criação da Convenção, os países criaram uma série de estruturas e órgãos de negociação para favorecer a tomada de decisões com vistas à estabilização das emissões humanas de gases de efeito estufa em níveis que impeçam a interferência humana perigosa no sistema climático.

É importante lembrar que, em que pese motivações específicas, observou-se uma mudança significativa do posicionamento brasileiro entre a Conferência de Estocolmo e a Rio-92, quando passou a assumir uma postura menos conservadora e mais favorável à cooperação sobre temas relativos ao meio ambiente, conforme apontado por autores como Ribeiro (2001b), Viola (2002) e Lago (2006).

O Protocolo de Kyoto e o Plano de Ação de Bali foram essenciais para a manutenção da diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento até o momento, ao legitimarem o Princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas e foram ao encontro dos interesses brasileiros.

O processo negociador é marcado por profundos impasses. Como se pôde observar, os países, para fazer valer seus interesses nacionais, conjugam esforços em diferentes agrupamentos para ampliarem seu poder de influência perante os demais, o que constitui uma estratégia eminentemente realista que condiz com as análises de balança de poder realizadas

⁶⁷ Sigla em inglês: *Subsidiary Body for Implementation*.

⁶⁸ Disponíveis em: <<http://unfccc.int/bodies/items/6241.php>>. Acesso em: mai.2015.

por Morgenthau (2003) e Waltz (2004). O governo brasileiro não constitui exceção, ao posicionar-se no âmbito do G77+China e, frequentemente, no grupo BASIC.

Se por um lado houve avanços políticos significativos – obtidos por meio de longas negociações, verificou-se que o tempo da política era muito mais lento que o da ciência. As decisões tomadas mostravam-se bastante limitadas diante dos relatórios produzidos pelo IPCC (IPCC, 1990; IPCC, 1995; IPCC, 2007).

Tal situação torna-se ainda mais complexa ao considerarem-se os demais agentes que compõem a ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, como as organizações não governamentais, instituições multilaterais, sociedade civil e empresas, que exercem papel importante como fator de pressão sobre os Estados nacionais, também com finalidades distintas. Ainda que os Estados configurem os agentes diretos da tomada de decisões, mais uma vez ressalta-se que o poder é visto, neste trabalho, como multidimensional, de maneira a corroborar com as análises de Raffestin (1993) sobre o conceito de poder.

Este intrincado processo negociador é abordado nos capítulos seguintes, que se referem às discussões realizadas durante a COP-15 (Copenhague, 2009), a COP-16 (Cancun, 2010), a COP-17 (Durban, 2011), a COP-18 (Doha, 2012), a COP-19 (Varsóvia, 2013) e a COP-20 (Lima, 2014). Nestes eventos, enfoca-se a participação brasileira quanto ao posicionamento e grau de influência perante os demais agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

4. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 15ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (COPENHAGUE, 2009)

Neste capítulo analisa-se a participação do governo brasileiro na 15ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP-15), realizada entre os dias 7 e 19 de Dezembro de 2009 na cidade de Copenhague (Dinamarca).

Buscou-se avaliar os interesses do Brasil no tocante a esta rodada de negociações, sobretudo a partir das diferentes propostas submetidas à UNFCCC ao longo do ano de 2009, de maneira a consolidar o posicionamento brasileiro.

Para avaliar a dinâmica das negociações, principalmente a influência da delegação brasileira no rumo dos debates, foram analisados discursos proferidos pelas lideranças brasileiras durante o encontro⁶⁹ e em reuniões da delegação, bem como relatórios diários produzidos pelo *International Institute for Sustainable Development* (IISD) ao longo das duas semanas de negociações. Tais relatórios, ainda que não oficiais da UNFCCC, são de grande credibilidade e ampla circulação entre os agentes da ordem ambiental internacional. Também se buscou aprofundar a análise da COP-15 a partir de artigos científicos sobre o evento, especialmente acerca de seus resultados. De maneira geral, pretendeu-se ponderar sobre a participação brasileira à luz das teorias da Geografia Política e das Relações Internacionais.

4.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO

A COP-15, sem dúvida, representou um momento único na ordem ambiental internacional sobre o clima e serviu de referência para as negociações posteriores no âmbito da UNFCCC, porém, de maneira negativa. Diante das expectativas criadas para o evento, foi entendida como um grande fracasso do ponto de vista da cooperação multilateral. Diversos fatores levaram à configuração de tal contexto, como é apresentado neste capítulo.

Em virtude das decisões tomadas nas Conferências das Partes anteriores, em especial do Plano de Ação de Bali – o grande resultado da COP-13 – esperava-se que os dois grupos de trabalho criados para decidir sobre o futuro do Protocolo de Kyoto e das ações

⁶⁹ O portal da UNFCCC permite o acesso a uma enorme gama de documentos, vídeos e outros materiais referentes às Conferências das Partes e demais reuniões ocorridas em seu âmbito: <<http://unfccc.int/2860.php>>.

cooperativas de longo prazo da UNFCCC (AWG-LCA e AWG-KP) completassem, nesta Conferência das Partes, seu mandato no tocante ao regime pós-2012. Segundo Bodansky (2010), este prazo de entrega criou expectativas nunca antes vistas, talvez apenas no encontro em Kyoto (1997). Afinal, não se sabia se: 1) o Protocolo de Kyoto seria estendido por meio da adoção de um segundo período de compromisso com novas metas de redução de emissões para países desenvolvidos; 2) tal acordo contemplaria emissões de países desenvolvidos que não integravam o Protocolo (EUA) ou que não possuíam metas de emissões (países em desenvolvimento); ou 3) deveria ser adotado um novo instrumento a substituir o Protocolo de maneira mais abrangente, ou seja, a incluir emissões de países desenvolvidos e em desenvolvimento a partir de outra perspectiva.

De fato, houve intensa mobilização por parte da sociedade civil, das organizações não governamentais e da imprensa internacional no sentido de exercer pressão sobre os Estados em prol de compromissos mais ambiciosos frente ao desafio das mudanças climáticas. As esperanças aumentaram com a confirmação da presença de diversas lideranças mundiais no evento, como Barack Obama (EUA), Nicolas Sarkozy (França), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Wen Jiabao (China), Gordon Brown (Reino Unido) e Yukio Hatoyama (Japão); que poderiam aproveitar tal oportunidade para tomar importantes decisões políticas no sentido da definição de um acordo ousado e efetivo.

Por outro lado, ao longo do ano de 2009 houve uma série de fatos e eventos que sinalizaram os impasses que se deflagrariam durante a COP-15. Primeiramente, Abranches (2010a) destaca um escândalo científico referente à circulação de arquivos e e-mails divulgados por hackers com vistas a lançar dúvida sobre a credibilidade e procedimentos do IPCC, que estaria sujeito à manipulação e decisões arbitrárias para evitar que trabalhos que se opusessem à hipótese da interferência antrópica perigosa sobre o sistema climático fossem admitidos e considerados pelo grupo de especialistas. Tal situação gerou preocupações que poderiam atrapalhar o momento de esperança gerado em torno desta COP, haja vista que o IPCC – em tese – constitui a base científica para todo o processo de tomada de decisões na Convenção do Clima.

Contudo, para entender a dinâmica das negociações ocorridas em Copenhague, faz-se fundamental abordar algumas reuniões anteriores realizadas em 2009, tanto no âmbito da UNFCCC como fora dela. Abranches (2010a) coloca que a COP-15 foi escrita em duas trilhas. A primeira iniciou-se em Nova York, em 22 de Setembro daquele ano, ou seja, três meses antes da reunião em Copenhague. A segunda, por sua vez, começou em Cingapura em 15 de Novembro, portanto, apenas 21 dias antes do evento.

Segundo este autor, a trilha de Nova York assemelhou-se a uma prévia da Cúpula da Dinamarca. O secretário geral da ONU, Ban Ki-moon, convidou quase cem chefes de governo e de Estado para uma reunião cujo objetivo era ampliar a vontade política para a obtenção de bons resultados na COP-15. Em que pese o discurso vago do Presidente Obama – que não assumiu compromissos, tampouco sinalizou mudanças no posicionamento do país para o avanço da discussão – na primeira visita de um Presidente chinês à ONU em trinta anos, Hu Jintao surpreendeu os agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas ao discursar sobre as intenções da China em reduzir a intensidade de carbono em sua economia (ABRANCHES, 2010a). Ainda que não tivesse apresentado números efetivos, tal momento indicou a disponibilidade do país em desenvolvimento que responde pela maior parte das emissões de gases estufa em contribuir para o fechamento de um acordo em Copenhague. As esperanças tornaram-se ainda maiores a partir da ocorrência de reuniões bilaterais entre EUA e China sobre o tema, que deram vazão a interpretações liberais com base na interdependência (KEOHANE, 2001).

Após a reunião de Nova York, houve outros encontros multilaterais que também abordaram a questão, como a reunião do G20 (Pittsburgh), mas, neste caso, ampliaram-se os impasses entre as Partes. Segundo Abranches (2010a), este evento foi dominado por preocupações econômicas e, diante disto, os países não conseguiram chegar a avanços. É preciso destacar que a crise econômica internacional gerou reflexos significativos nas negociações da UNFCCC, na medida em que países desenvolvidos a utilizavam como justificativa para a não adoção de novos compromissos. Após outras reuniões frustradas, as expectativas quanto ao sucesso da Conferência mostravam-se divididas entre esperança (*Hopenhagen*) e fracasso (*Floopenhagen*), e o realismo político crescia com o aumento da desconfiança acerca do posicionamento de cada país, com destaque para o dos Estados Unidos, que condicionaria significativamente as ações das demais Partes da Convenção.

Ao final do Fórum das Maiores Economias, ocorrido em Outubro, o então Secretário Executivo da UNFCCC, Yvo de Boer, explicitou seu descrédito quanto à definição, na COP-15, de um novo tratado internacional completo e abrangente sobre mudanças climáticas. Ao entender que as Partes conseguiriam, ao máximo, chegar a consensos sobre a estrutura de tal acordo, e não sobre detalhes técnicos (ABRANCHES, 2010a), em outra reunião prévia ocorrida em Barcelona, o Secretário defendeu que o Protocolo de Kyoto não tinha data para perder a validade, e que poderia ter um segundo período de compromissos, o que contrariava os interesses dos Estados Unidos e da União Europeia e, por outro lado, ia ao encontro dos

interesses dos países em desenvolvimento. Na realidade, tal defesa constituía mais uma evidência do receio da ONU quanto ao fracasso da rodada de negociações em Copenhague.

Em que pesem as reuniões que se seguiram à de Nova York, Abranches (2010a) destaca uma segunda trilha no caminho à COP-15, entendida por ele como um desvio que gerou grande turbulência. Tal evento referiu-se à reunião da Associação para Cooperação Econômica dos Países da Ásia-Pacífico (APEC)⁷⁰, na medida em que, repentinamente, o Primeiro-Ministro da Dinamarca, Lars Løkke Rasmussen, lá apareceu e realizou uma manobra política antecipada com o intuito de evitar frustrações em Copenhague. Ele trouxe a ideia de um “acordo legalmente vinculante” em lugar de um “tratado legalmente vinculante”, ou seja, da definição de estruturas cujos conteúdos seriam discutidos posteriormente, de modo a adiar os maiores impasses para a COP-16.

A maior parte da comunidade internacional se indignou diante de tal iniciativa, que beneficiava amplamente os interesses dos Estados Unidos e da China, que teriam maior tempo para a adoção de compromissos. O então Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, reagiu contra o que chamou um “acerto diplomático” entre estadunidenses e chineses que, segundo ele, estariam formando um G2 com pretensão de selar o destino do acordo na COP-15 (NETTO, 2009). De todo modo, esta ação estratégica do Primeiro-ministro dinamarquês, em uma reunião fora da esfera da UNFCCC, foi bastante significativa para ampliar as dúvidas quanto às possibilidades reais da definição de um documento legalmente vinculante, ainda que a mobilização para sua concretização também crescesse como nunca antes.

Whalley & Walsh (2009) destacaram os elementos que estariam no centro das negociações. Em relação à definição de um possível acordo, tais autores ressaltaram a importância das discussões em torno dos prazos; ano-base⁷¹; profundidade em termos dos compromissos de mitigação de gases de efeito estufa; bem como na ênfase dada (se na redução de emissões de gases de efeito estufa ou de maneira equilibrada com outras ações, como as relativas à adaptação aos efeitos das mudanças climáticas).

Um elemento crucial referia-se à forma como as grandes economias em desenvolvimento, como o Brasil, participariam do processo negociador frente ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas – definido na Convenção e concretizado no Protocolo de Kyoto. Para estes autores, as perspectivas correntes naquele ano entre as Partes eram: 1) se os países em desenvolvimento somente assumiriam compromissos de redução de

⁷⁰ Sigla em inglês: *Asia-Pacific Economic Cooperation*.

⁷¹ É importante destacar como o ano-base escolhido para o cálculo das responsabilidades de redução de emissões no Protocolo de Kyoto (1990) beneficiou a Rússia e outras nações diante da dissolução da União Soviética, bem como poderia beneficiar outras economias que cresceram rapidamente desde então, como a chinesa.

emissões de GEEs quanto atingissem níveis semelhantes aos das economias desenvolvidas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de modo a receberem compensação financeira pelas restrições ambientais sofridas caso tivessem que se comprometer; e 2) se tais países apenas reduziram a intensidade de suas emissões enquanto os desenvolvidos reduzissem seus níveis de emissões, o que permitiria que suas economias pudessem crescer, ou seja, apenas alterariam a curva de crescimento de suas emissões – o que difere de um corte em relação a um ano-base.

Outro fator complicador levantado por Serra (2010) referia-se ao posicionamento da União Europeia, haja vista que, à diferença dos demais países desenvolvidos, formou uma frente de defesa do Protocolo de Kyoto nas negociações que culminaram no Plano de Ação de Bali e, portanto, na negociação em dois trilhos (AWG-LCA e AWG-KP). Porém, em 2009, o bloco anunciou durante a reunião prévia realizada em Bangkok (Tailândia) que “não se empenharia” por sua continuidade, de modo a passar a optar pela adoção de um protocolo único a englobar obrigações para todos os países da UNFCCC.

Sem dúvida, configurava-se um momento político único na ordem ambiental internacional sobre o clima, com explicações e perspectivas realistas e liberais acerca dos possíveis resultados do evento. A seguir, são apresentadas as expectativas brasileiras, pautadas, sobretudo, nas propostas feitas pelo governo do Brasil à UNFCCC no decorrer do ano de 2009, que constituem evidências concretas do posicionamento que o país levou a esta COP.

4.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-15

Para o Brasil, naquele momento, a continuidade do Protocolo de Kyoto era fundamental para a garantia da estrutura que legitimava a diferenciação entre os países no tocante às responsabilidades históricas das emissões de gases de efeito estufa, bem como para a preservação de outros princípios-chave, como o da equidade. Para fazer valer seus interesses, buscou conjugar esforços no âmbito do G77+China, pois era conveniente obter uma posição única do bloco dos países em desenvolvimento para exercer maior poder de influência nas negociações, o que condizia com o mecanismo realista de balança de poder, conforme definido por diversos autores, como Morgenthau ([1948], 2003) e Waltz (2004).

Esta atuação conjunta mostrou-se explícita em um documento da UNFCCC (FCCC/KP/AWG/2009/MISC.16) organizado a pedido do G77+China que continha todos os

discursos feitos pelo bloco nas plenárias de abertura e de encerramento dos eventos prévios oficiais da Convenção (Bonn, Bangcoc e Barcelona). De maneira geral, o grupo procurou expressar seu desapontamento quanto ao cumprimento do mandato do AWG-KP, particularmente em relação à escala de compromissos de redução de emissões para países Anexo I no agregado e ao alcance de conclusões sobre emendas para períodos de metas de mitigação subsequentes (UNFCCC, 2009a).

No discurso realizado às vésperas da COP-15, o então Presidente do G77+China, Ibrahim Mirghani Ibrahim (República do Sudão), mostrou o posicionamento inflexível do bloco quanto aos interesses dos países desenvolvidos em chegar, naquele momento, a um novo acordo abrangente que extinguisse o Protocolo de Kyoto:

O Grupo gostaria de reafirmar a sua posição forte e fazer conhecer claramente ao mundo que o Protocolo de Kyoto deve continuar a constituir a base legal para os compromissos de redução das emissões do Anexo I para além de 2012 e o Grupo está pronto para resistir a todas as tentativas dos países desenvolvidos para dismantlar o Protocolo de Kyoto, o único instrumento que temos para os países desenvolvidos assumirem a liderança na redução das suas emissões crescentes. [...] A este respeito, temos apenas cinco dias de negociações aqui em Barcelona antes de Copenhague, gostaríamos de apelar aos países Anexo I a assumirem reduções de emissões ambiciosas para o segundo período de compromisso, em conformidade com o princípio da equidade e de suas responsabilidades históricas na causa das mudanças climáticas e seus impactos devastadores sobre os países em desenvolvimento e limitar as perspectivas de desenvolvimento sustentável em nossos países. Precisamos ver a liderança que o mundo inteiro tem esperado, desde a criação deste processo, em 2005, e precisamos dela, a fim de fazer um progresso real e completar o nosso mandato claro em Copenhague e para o benefício de toda a humanidade (UNFCCC 2009a, p.9-10, tradução nossa)⁷².

Tal discurso expressou sobremaneira o posicionamento que o Brasil levaria para as negociações, posição coerente às demais propostas feitas pelo governo brasileiro, como é visto a seguir.

⁷² Do original: The Group would like to restate its strong position and to make clearly known to the world that Kyoto Protocol must continue to form the legal basis for Annex I emission reduction commitments beyond 2012 and the Group is ready to stand against all attempts by developed countries to dismantle Kyoto Protocol, the only instrument we have for developed countries to take the lead in cutting their increasing emissions.[...] In this regard we have only five days of negotiations here in Barcelona before Copenhagen, we would like to appeal to Annex I countries to take on ambitious emissions reductions for the 2nd commitment period in line with the principle of equity and their historical responsibility in causing climate change and its devastating impacts on the developing countries and limiting the prospects for sustainable development in our countries. We need to see the leadership that the entire world has expected to see since the establishment of this process in 2005, and we need it in order to make real progress and complete our clear mandate in Copenhagen and for the benefit to all humankind (UNFCCC, 2009a, p.9-10).

4.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2009

No início de 2009 o Brasil submeteu um documento à UNFCCC (UNFCCC, 2009b) para ressaltar o mandato estabelecido pelo Plano de Ação de Bali, que buscava fortalecer a Convenção a partir da cooperação de longo prazo. Procurou deslegitimar as iniciativas de outros países (desenvolvidos) quanto à renegociação de compromissos e promoção de alteração do que chamou de “equilíbrio cauteloso” entre países Anexo I e não-Anexo I como, por exemplo, a “graduação” de nações em desenvolvimento de uma categoria a outra. Tal iniciativa, ao ressaltar a manutenção da diferença entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento quanto à intensidade e natureza legal das contribuições, expressou claramente o receio do Brasil, enquanto país emergente, em se ver obrigado a assumir compromissos efetivos de mitigação de gases de efeito estufa diante da pressão dos demais agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

No mesmo texto, também expôs os países desenvolvidos ao cobrar responsabilidades já assumidas relativas ao financiamento e apoio tecnológico, inclusive a partir da proposição de um registro internacional que associasse diretamente as ações de mitigação dos países em desenvolvimento ao apoio fornecido pelos desenvolvidos – a ser mensurado, reportado e verificado pela UNFCCC. Entende-se que, nesta proposta, o Brasil assumiu uma postura marcadamente realista estrutural (WALTZ, 2004), na medida em que buscou assegurar sua posição relativa e preocupou-se com perdas e ganhos frente aos demais Estados, ainda que comprometido com as regras de conduta estabelecidas entre as Partes.

Em outra submissão (UNFCCC, 2009c), o governo brasileiro mais uma vez procurou explicitar os compromissos diferenciados entre países Anexo I e não-Anexo I e fez questão de distinguir os mandatos dos grupos de trabalho AWG-KP e AWG-LCA, de forma a colocar que o Plano de Ação de Bali buscava fortalecer a Convenção e, de maneira alguma, implicava em redução dos níveis de ambição de mitigação e do rigor legal dos compromissos correntes sob o Protocolo de Kyoto: “... sem um resultado concreto e ambicioso nas negociações do AWG-KP, a comparabilidade não pode ser estabelecida e um resultado nas negociações do AWG-LCA não será possível. A mitigação [...] deve ser elevada” (UNFCCC, 2009c, p.54, tradução nossa)⁷³.

⁷³ Do original: “... without a concrete and ambitious result in the AWG-KP negotiations, comparability cannot be established and a result in the AWG-LCA negotiations will not be possible. Mitigation [...] must be elevated...” (UNFCCC, 2009c, p.54).

O Brasil ressaltou o caráter voluntário dos compromissos dos países em desenvolvimento, expressos em suas NAMAS e evidenciou o mandato do Protocolo de Kyoto não deveria encerrar-se em 2012, de modo que os países desenvolvidos deveriam acelerar suas ações no tocante ao aumento de suas ambições de mitigação de GEEs para a primeira fase e período seguinte.

Outro documento (UNFCCC, 2009d) chamou a atenção para a mesma questão, ou seja, o alcance dos trabalhos do AWG-KP. Constatou-se, portanto, uma insistência do Brasil em mostrar que a COP-15 não tinha mandato para alterar a Convenção e seus princípios, particularmente o CBDR, mas sim para fortalecê-la e garantir o cumprimento dos compromissos e intensificação das ambições de mitigação e apoio por parte dos países desenvolvidos:

O elemento fundamental desta submissão brasileira é o entendimento de que o trabalho do AWG-KP restringe-se ao mandato estabelecido pelo parágrafo 1 da Decisão 1/CMP.1 onde a COP/CMP decide “iniciar um processo que considere compromissos adicionais para Partes incluídas no Anexo I para o período além de 2012 de acordo com o Artigo 3, parágrafo 9, do Protocolo” (UNFCCC, 2009d, p.3, grifo do autor, tradução nossa)⁷⁴.

A defesa da definição de um segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto tornou-se absolutamente clara em uma proposição concreta de elementos para uma possível emenda a este instrumento legalmente vinculante (UNFCCC, 2009e), por meio da qual colocava que os países listados no Anexo I deveriam, em uma segunda fase do Protocolo (2013 a 2017), reduzir suas emissões em, ao menos, 20% abaixo dos níveis apresentados em 1990 e, no mínimo, 45% em um terceiro período (2018-2022) para o mesmo ano base. Em outras palavras, o Brasil sugeriu números concretos de mitigação para as nações desenvolvidas, o que constituiu uma estratégia de manutenção da diferenciação e, logo, da não adoção pelo país de compromissos vinculantes no médio prazo – pelo menos até 2022.

Por outro lado, em Junho de 2009, o Brasil realizou uma submissão conjunta com os países que compõem o BASIC (China, África do Sul e Índia) e mais um conjunto de países em desenvolvimento⁷⁵ (UNFCCC, 2009f), que também continha números para uma emenda ao Protocolo de Kyoto sobre o segundo período de compromisso. Neste documento, tais

⁷⁴ Do original: The fundamental element of this Brazilian submission is the understanding that the work of the AWG-KP is restricted to the mandate established by the paragraph 1 of the Decision 1/CMP.1 where the COP/MOP decides “to initiate a process to consider further commitments for Parties included in Annex I for the period beyond 2012 in accordance with Article 3, paragraph 9, of the Protocol” (UNFCCC, 2009d, p.3, grifo do autor).

⁷⁵ Argélia, Benin, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Congo, República Democrática do Congo, El Salvador, Gambia, Gana, Indonésia, Quênia, Libéria, Malawi, Malásia, Mali, Ilhas Mauricio, Mongólia, Marrocos, Moçambique, Nigéria, Paquistão, Ruanda, Senegal, Ilhas Seychelles, Serra Leoa, Sri Lanka, Suazilândia, Togo, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe.

países ressaltaram as responsabilidades históricas das emissões antrópicas entre 1850-2005 e sugeriram que as Partes Anexo I deveriam reduzir suas emissões agregadas de dióxido de carbono equivalente em, ao menos, 40% em 2020, tendo 1990 como ano base.

Em que pese variações quanto aos números apresentados individualmente pelo governo brasileiro, os interesses deste e dos demais países em desenvolvimento era o mesmo: garantir a continuidade do Protocolo e fortalecer a cooperação em longo prazo com base nos princípios estabelecidos na Convenção do Clima. A articulação do Brasil com esta diversidade configurou a formação de uma balança de poder frente aos países desenvolvidos para ampliar sua influência quanto ao futuro da ordem. Referiu-se a uma proposta substancial do ponto de vista qualitativo e quantitativo. Contudo, também é importante notar que, ainda que evidenciasse o consenso por parte de uma ampla gama de nações, a proposta não foi assinada pelo G77+China, o que sinalizou opiniões divergentes no interior do grupo quanto à questão. Neste ponto, concorda-se com Wight (2002) no sentido de que as alianças estabelecidas entre Estados são muito variadas quanto a sua natureza, seu objetivo, ocasião, duração e posição relativa daqueles que o fazem.

Ainda no âmbito do AWG-KP, o Brasil submeteu uma proposta à UNFCCC que versava sobre os mecanismos definidos no Protocolo de Kyoto (UNFCCC,2009g) e sua continuidade para além de 2012, particularmente o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – de grande interesse para o governo brasileiro. Neste texto, se posicionou quanto a possíveis modificações no rol de tipos de projetos aceitos no âmbito do MDL. Por exemplo, mostrou-se a favor da manutenção das atividades de projeto de Uso da Terra, Mudanças no Uso da Terra e Floresta (LULUCF)⁷⁶ sob as regras já existentes, de forma coerente com seu perfil de emissões naquele contexto. Por outro lado, se posicionou contra a aceitação de atividades de projeto referentes à energia nuclear, bem como de Captura e Armazenamento de Dióxido de Carbono (CCS)⁷⁷ ao alegar que, mesmo diante da perspectiva de obtenção de grande quantidade de créditos para países Anexo I, o CCS no âmbito do MDL geraria, segundo o governo brasileiro, consequências negativas, como a desestabilização do mercado de carbono, pois era muito mais baratos e poderiam representar um incentivo perverso frente a outros projetos mais nobres, como os que envolvem energias renováveis; bem como dificultar pequenos projetos e comprometer a participação equitativa⁷⁸. Na mesma proposta, defendeu a

⁷⁶ Sigla em inglês: *Land Use, Land-Use Change and Forestry*.

⁷⁷ Sigla em inglês: *Carbon dioxide capture and storage*.

⁷⁸ É sabido entre os agentes da ordem ambiental internacional que projetos CCS apresentam custos baixos diante do potencial de geração de grande número de crédito de carbono, em relação, por exemplo, a projetos que

criação de uma lista de tipos de atividades de projeto com maiores potenciais de mitigação a serem contemplados pelo MDL, como sistemas solares e eólicos e pequenas plantas hidroelétricas (até 5MW).

Constata-se que tal submissão tinha uma dimensão territorial explícita, na medida em que o Brasil procurou valorizar os projetos com maior aderência às suas características geográficas, seu modelo de desenvolvimento e, logo, seu perfil de emissões, com destaque para o setor florestal e para os pequenos projetos hidrelétricos. Ao mesmo tempo, desqualificou projetos que poderiam impactar negativamente as iniciativas nacionais, o que corrobora com a essencialidade do “fator espacial” definido por Ratzel ([1898-1899], 1983), assim como a tríade população – território – recursos, apontada por Raffestin (1993).

Por fim, destaca-se um último documento enviado pelo Brasil à UNFCCC em 2009 (15 de Fevereiro), desta vez ao SBSTA (UNFCCC, 2009h). Neste texto, o Brasil procurou apresentar os avanços obtidos pelo governo no tocante ao controle do desmatamento na região amazônica, com vistas a contribuir para a implementação de metodologias de estimativas e monitoramento de mudanças na cobertura vegetal e estoques de carbono associados.

O governo destacou quatro diferentes sistemas desenvolvidos internamente para o monitoramento do desmatamento: 1) o Programa de Cálculo do Desflorestamento na Amazônia (PRODES), que se baseia em dados de satélite com resolução moderada entre 20-30 metros para avaliações anuais da taxa de desflorestamento bruto na Amazônia desde 1988; 2) o Programa de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER), que se utiliza de uma resolução grosseira de 250 metros e resolução temporal de um a dois dias para a obtenção de dados georreferenciados em tempo real sobre novos eventos de corte raso de vegetação e áreas sob degradação progressiva que possivelmente possam gerar desmatamento; 3) o Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira (DEGRAD), implementado em 2008 para fornecer informações georreferenciadas de áreas seriamente degradadas; e, por fim, 4) o Programa de Detecção de Extração Seletiva (DETEX) que, desde 2007, avalia áreas de exploração madeireira na região amazônica brasileira, com base em imagens de satélite com resolução moderada, assim como o PRODES.

O documento enviado ao SBSTA, de maneira geral, buscou valorizar o desenvolvimento de tecnologia nacional, sobretudo pelo Inpe, para o controle do desmatamento, setor que respondia pela maior parte das emissões brasileiras de gases de efeito estufa. Se, de um lado, o documento expressava um grande avanço do país quanto à

exigem maiores investimentos iniciais e não resultam no mesmo volume de redução de emissões, como os ligados às energias alternativas.

questão, bem como a vontade política para transferir tais tecnologias a outros países; por outro buscava mostrar melhorar a imagem do Brasil entre os demais agentes diante do fato de o governo estar efetivamente desenvolvendo ações significativas de mitigação de gases de efeito estufa em seu território. O Quadro 5 resume as propostas submetidas pelo Brasil à UNFCCC ao longo do ano de 2009 – seja de maneira unilateral, no âmbito do G77 ou outro agrupamento eventual.

Quadro 5 – Proposições feitas pelo governo brasileiro à UNFCCC ao longo do ano de 2009

Órgão(s) UNFCCC	Partes	Tema
AWG-LCA	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Visões e propostas sobre o Parágrafo 1 do Plano de Ação de Bali.
	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Ideias e propostas sobre elementos contidos no Parágrafo 1 do Plano de Ação de Bali (mitigação para países Anexo I e não-Anexo I).
AWG-KP	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Questões decorrentes da implementação do programa de trabalho do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I do Protocolo de Kyoto. • A cobertura de gases de efeito estufa, setores e categorias de fontes. • Métricas comuns para calcular a equivalência do dióxido de carbono das emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros. • Possíveis abordagens que visam emissões setoriais.
	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Questões decorrentes da implementação do programa de trabalho do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I do Protocolo de Kyoto. • Questões jurídicas decorrentes do mandato do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I do Protocolo de Kyoto.
	Brasil e outros países em desenvolvimento ⁷⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração do anexo B de acordo com o Artigo 3 (Parágrafo 9) do Protocolo de Kyoto.
	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Questões decorrentes da implementação do programa de trabalho do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I do Protocolo de Kyoto: O comércio de emissões e os mecanismos baseados em projetos.
SBSTA	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Informações sobre as experiências e pontos de vista sobre as necessidades de capacitação técnica e institucional, e cooperação.

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações da UNFCCC (2012)⁸⁰.

Além das intenções expressas nas proposições feitas à UNFCCC, no dia 13 de Novembro de 2009 o Brasil ganhou destaque no cenário nacional e internacional em virtude

⁷⁹ China, Índia, África do Sul, Argélia, Benin, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Congo, República Democrática do Congo, El Salvador, Gambia, Gana, Indonésia, Quênia, Libéria, Malawi, Malásia, Mali, Ilhas Maurício, Mongólia, Marrocos, Moçambique, Nigéria, Paquistão, Ruanda, Senegal, Ilhas Seychelles, Serra Leoa, Sri Lanka, Suazilândia, Togo, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábwe.

⁸⁰ Documentos disponíveis em: <<http://unfccc.int/documentation/documents/items/3595.php>>. Acesso em: mai.2015.

do anúncio feito pelo governo brasileiro acerca de compromissos voluntários quantificados de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, a envolver diferentes setores da economia brasileira (Tabela 2). Os números indicavam uma expectativa de redução da ordem de 36,1% a 38,9% até o ano 2020 em relação às expectativas de emissões futuras em um cenário *business as usual* (BAU) estimado em 2,7 bilhões de toneladas de CO₂eq (VIOLA; FRANCHINI, 2013).

Tabela 2 – Compromissos voluntários de redução de emissões divulgados pelo Brasil em 2009

Medidas de Mitigação	Redução estimada (tCO₂eq) para 2020
Redução no desmatamento da Amazônia	564 milhões
Redução no desmatamento do Cerrado	104 milhões
Recuperação de pastagens	83 a 104 milhões
Sistema de integração lavoura-pecuária	18 a 22 milhões
Plantio direto	16 a 20 milhões
Fixação biológica de N ₂	16 a 20 milhões
Eficiência energética	12 a 15 milhões
Aumento do uso de biocombustíveis	48 a 60 milhões
Aumento da oferta de energia por hidrelétricas	79 a 99 milhões
Fontes alternativas de energia	26 a 33 milhões
Ferro e aço (substituição do carvão de desmatamento por carvão de florestas plantadas)	8 a 10 milhões

Fonte: Elaborada pela autora, com base em dados de BRASIL (2010).

A partir desta tabela verificava-se a dimensão dos esforços previstos pelo governo brasileiro no sentido do planejamento em diferentes níveis de governo e setores de atividades. Ressalta-se também o volume de recursos necessários para a viabilidade econômica de tais ações. É importante notar que, haja vista que a maior parte das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, naquele momento, provinha de mudanças no uso da terra na região amazônica, este domínio morfoclimático era considerado chave no que tange a qualquer programa de mitigação de GEEs.

Por outro lado, o segundo semestre de 2009 foi profundamente marcado por discussões complexas acerca da reforma do Código Florestal e das obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o que tornava o debate sobre o estabelecimento de compromissos voluntários bastante complexo, tanto no âmbito externo como no interno. Estas

questões internas repercutiram durante a realização da COP-15, particularmente nos eventos paralelos organizados por ONGs brasileiras e nas coletivas de imprensa realizadas pela delegação do Brasil.

Tanto Viola e Franchini (2013) como Abranches (2010a) destacaram as dificuldades acerca da decisão sobre compromissos nacionais voluntários de mitigação. Num primeiro momento, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a ministra da Casa Civil e chefe da delegação brasileira na COP-15, Dilma Rousseff, e o Itamaraty se colocaram contra tal atitude; assim como a porção do Ministério de Ciência e de Tecnologia (MCT) que cuidava de diversos assuntos relacionados às mudanças climáticas – como do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e dos inventários de emissões. O Inpe, por sua vez, sempre foi a favor e, surpreendentemente, o Ministério da Agricultura também apoiou os compromissos voluntários. O Ministério do Meio Ambiente também concordava com a adoção de medidas deste tipo desde a gestão Marina Silva. Para Carlos Minc, Ministro do Meio Ambiente em 2009, a economia de baixo carbono era uma ótima oportunidade para o Brasil, de modo que o mesmo deveria assumir posição de liderança no processo (ABRANCHES, 2010a).

Tais debates seguiram-se por alguns meses. A demora do governo brasileiro em divulgar sua posição foi bastante criticada por diversas organizações não governamentais e ambientalistas em geral. Estes entendiam a situação como um reflexo da falta de segurança e de transparência no processo de tomada de decisão.

Após o convencimento, sobretudo do Presidente Lula, deu-se início a outro debate acerca da escolha do cenário de redução de emissões mais adequado. Decidiu-se por uma margem de segurança entre 36% e 39%, como afirmado anteriormente.

Sem dúvida, o anúncio de metas nacionais voluntárias de redução de emissões por parte da delegação brasileira de fato constituiu um ganho político importante pelo rompimento com atitudes históricas do Brasil nas negociações de recusa a qualquer compromisso numérico. Porém, no que tange ao ganho ambiental real, as estimativas de redução de emissões eram bastante incertas, pois os cálculos realizados para se chegar a este número não foram de todo apresentados. Além disso, naquele momento o Brasil não dispunha de inventários confiáveis que abarcassem todo o país. A atitude basicamente foi a de marcar posição nas negociações, de forma a deixar os detalhes sobre a forma como tais medidas iriam ocorrer para depois. Além disso, constituiu resposta à pressão internacional e doméstica para medidas mais proativas frente à mudança do clima.

Assim como o Brasil, outros países também fizeram anúncios quanto a compromissos de redução de emissões nos meses próximos à COP-15, como a União Europeia, o Japão, os

Estados Unidos (dependia de aprovação do Senado), e a Coreia do Sul. Contudo, verificava-se que as metas apresentadas pelo Brasil eram muito mais expressivas que a da maior parte destes países, ainda que voluntárias. Também se verificava uma aproximação entre o Presidente Lula e o Presidente da França, Nicolas Sarkozy, que reafirmaram, às vésperas de Copenhague, suas intenções quanto à busca de um resultado ambicioso e, logo, à cobrança por propostas mais ousadas dos Estados Unidos e da China, de maneira a rechaçar a formação de um G2 que determinasse o rumo das negociações, como visto anteriormente.

Por outro lado, Viola (2010) destaca que, na véspera do início da COP 15, os países do BASIC se reuniram em Pequim com o intuito de definir uma posição comum e, segundo ele, intransigente, pautada em quatro pontos essenciais:

[...] rejeição a metas de redução obrigatórias de suas emissões; recusa a submeter suas políticas sobre o clima à verificação internacional se não forem financiadas pelos países desenvolvidos; rejeição à definição de um pico para o crescimento de suas emissões; e rejeição à imposição pelos países desenvolvidos de qualquer taxa sobre suas exportações em nome do clima (VIOLA, 2010, p.18).

Tais elementos indicavam um comportamento basicamente realista estrutural, pois, dadas as incertezas acerca dos acontecimentos que se dariam em Copenhague, o BASIC tratou de unir forças de defesa de seus interesses nacionais e de preservação da soberania em seus territórios. Viola (2010) aponta uma contradição nesta posição brasileira, em relação à parceria estratégica feita com a França, bem como com a atitude reformista relativa aos compromissos de redução assumidos. Ressalta-se que, a partir desta Conferência, os países do BASIC cada vez mais tem buscado atuar em conjunto nas negociações sobre o clima, mas sem abandonar o G77+China, como será visto neste capítulo e nos posteriores.

Em resumo, ao analisar o posicionamento brasileiro na preparação para o evento de Copenhague, verificou-se que, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro despontava no cenário internacional diante de uma possível mudança em favor de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (ainda que voluntárias) e se mostrasse comprometido em oferecer sua experiência e tecnologias adquiridas para o controle do desmatamento com as demais Partes da Convenção (cooperação Sul-Sul) – o que indicava uma postura política mais liberal em favor da interdependência, também se colocou claramente em diferentes propostas feitas à UNFCCC em favor da continuidade do Protocolo de Kyoto e da manutenção de todos os princípios da Convenção, destacadamente a diferenciação dos compromissos entre países Anexo I e não-Anexo I. Portanto, agiu de maneira bastante realista, inclusive a partir da articulação no âmbito do G77+China e outro grupo eventual de países em desenvolvimento

para ampliar seu poder de influência, o que configurou, antes mesmo da Conferência, a formação de uma balança de poder. Outra postura realista ficou explícita nas manifestações contrárias à formação de um G2 entre China e Estados Unidos que determinasse o rumo das negociações.

Neste contexto, entendido pela maior parte dos agentes da ordem ambiental internacional como decisivo, o aumento das esperanças e da pressão da sociedade internacional equilibrava-se com os impasses entre as Partes verificados a cada reunião prévia. Evidenciavam-se os ingredientes para uma reunião que marcaria a história das negociações multilaterais sobre mudanças climáticas.

4.2 O DESENVOLVER DAS NEGOCIAÇÕES

A 15ª Conferência das Partes da UNFCCC ocorreu no centro de convenções *Bella Center*, em Copenhague (Dinamarca), entre os dias 07 e 19 de Dezembro de 2009. No evento, como de praxe, ocorreram negociações no âmbito da própria COP e da Conferência das Partes na qualidade de Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto – COP/CMP (5ª sessão); do Órgão Subsidiário de Implementação (SBI 31) e do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA 31); além das sessões do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Futuros Compromissos para Partes Anexo I sob o Protocolo de Kyoto (AWG-KP 10) e do Grupo de Trabalho sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo (AWG-LCA 8), ou seja, nos dois trilhos do Plano de Ação de Bali.

A participação dos diversos agentes da ordem ambiental internacional foi sem precedentes. Segundo o IISD (2009), mais de 40.000 pessoas estiveram presentes no evento, entre representantes governamentais, organizações não governamentais, instituições internacionais, imprensa e agências da ONU. Em relação aos líderes governamentais, mais de uma centena participaram do segmento de alto nível ocorrido durante a segunda semana de negociações. Tal mobilização surpreendeu até os organizadores do evento e, naquele contexto, a mídia internacional chegou a reportar as dificuldades enfrentadas pelos participantes diante de uma infraestrutura insuficiente para atender ao grande número de pessoas, dado que o *Bella Center* tinha capacidade para acomodação de apenas 15.000 participantes.

O ritmo da primeira semana de negociações diferiu-se sobremaneira do tradicionalmente verificado. Geralmente, este momento é mais tranquilo, de forma que o segmento de alto nível, ou seja, as discussões políticas mais sérias conduzidas pelos chefes das delegações, tendem a ocorrer durante a segunda semana para lidar com os impasses não solucionados pelos demais membros. Contudo, nesta COP, desde o início verificou-se a presença de importantes lideranças políticas no evento, de maneira a logo expor as diferenças mais profundas entre as Partes. As discussões técnicas foram sobrepujadas pelo embate político desde a plenária de abertura.

Diante da dúvida lançada sobre os procedimentos do IPCC, Rajendra Pachauri, Presidente do Painel, buscou durante a cerimônia de abertura reafirmar a objetividade e a transparência do trabalho do grupo de pesquisadores e enfatizou a necessidade de limitação do aumento da temperatura média global entre 2.0 e 2.4°C, bem como de alcançar o pico de emissões globais no máximo em 2015, à luz do quarto relatório de avaliação do IPCC (IISD, 2009). Contudo, em que pese os discursos efusivos por parte do Primeiro-ministro da Dinamarca - Lars Løkke Rasmussen; do secretário executivo da UNFCCC – Yvo de Boer; e da recém-nomeada Presidente da COP-15 – Connie Hedegaard, acerca da obtenção de um acordo ambicioso durante o encontro para aproveitar o momento político criado, as dúvidas sobre a forma e opções legais quanto à definição de tal acordo eram imensas.

Desde o princípio, os posicionamentos individuais e de grupos de negociação evidenciaram a dificuldade da obtenção do consenso quanto aos resultados da COP de Copenhague. O G77+China, de maneira coerente com as propostas analisadas anteriormente, buscou chamar a atenção para os compromissos dos países desenvolvidos, que condicionariam qualquer resultado acordado no âmbito do AWG-LCA. O grupo ressaltou que rejeitaria qualquer tentativa de fundir os compromissos das nações em desenvolvimento sob o Protocolo de Kyoto com ações referentes aos países desenvolvidos (IISD, 2009), o que evidenciava uma postura marcadamente realista. Tal posicionamento contrariava interesses de diversos países desenvolvidos, como a Suécia, que sugeria um acordo amplo e legalmente vinculante, a incluir inclusive países não-Anexo I.

Em outras palavras, o Brasil, assim como os demais países do G77+China, queria garantir o cumprimento do mandato do Plano de Ação de Bali, que versava sobre a discussão em dois trilhos que conduziriam a maiores compromissos para os países Anexo I em novos períodos do Protocolo de Kyoto (AWG-KP), bem como à cooperação de longo prazo no âmbito da Convenção (AWG-LCA) – que deveria ser fortalecida. Ou seja, seriam dois resultados distintos sem compromissos vinculantes para os países em desenvolvimento. Por

outro lado, países como Rússia, Noruega, Suécia, Japão, Austrália (integrantes Grupo Guarda-Chuva) entre outros pretendiam obter um único acordo abrangente e mais “inclusivo” que o Protocolo de Kyoto. Era evidente a pressão sobre os países emergentes, como o Brasil, para que alterassem seu posicionamento frente ao aumento de suas responsabilidades de mitigação e capacidade de enfrentamento.

O G77+China buscou, em diferentes momentos, expressar frustração diante dos poucos avanços obtidos quanto à implementação da Convenção em termos da construção de capacidades, transferência de tecnologias e financiamento por parte dos países desenvolvidos; e defendeu revisões das informações providas por estes. O Brasil destacou no evento os problemas enfrentados pelos países não-Anexo I quanto ao acesso dos fundos do *Global Environment Facility* (GEF) para preparação de suas comunicações nacionais (IISD, 2009), o que condizia com sua proposta de estabelecimento de um registro para ações e apoio referente às NAMAS dos países em desenvolvimento. Também levantou a questão dos sistemas de monitoramento florestais, conforme esperado.

O evento foi absolutamente marcado pela falta de transparência. Iniciou-se, segundo Abranches (2010a), uma verdadeira “guerra de papéis”. Começaram a circular, no segundo dia de Conferência, diversos textos oficiosos (*non-papers*), que continham decisões elaboradas de maneira unilateral ou em pequenos grupos de países e que colocavam em xeque o compromisso de transparência, inclusão e consenso que caracteriza o processo negociador da UNFCCC.

Primeiramente, surgiu o chamado “texto dinamarquês”, vazado no jornal britânico *The Guardian*. Consistia em um rascunho do Acordo de Copenhague elaborado pelo Primeiro-ministro da Dinamarca, os Estados Unidos e o Reino Unido em reunião anterior ao evento. Em termos de conteúdo, referia-se a um acordo fraco que expunha as preocupações dinamarquesas quanto aos resultados da COP e a busca por um acordo politicamente vinculante em vez de um tratado legalmente vinculante. Tal situação foi um “banho de água fria” diante da frágil confiança estabelecida entre as Partes, ainda que a Presidente da COP-15 tivesse afirmado em vão que tal documento não existiu.

O texto desagradou, sobretudo, países emergentes como o Brasil que, além de não terem sido consultados, viram-se diante de um rascunho de acordo que ignorava a diferenciação estabelecida entre as Partes no Protocolo de Kyoto e visava distinguir emergentes dos países em desenvolvimento mais vulneráveis (VIDAL, 2009), de forma que os primeiros deveriam concordar com cortes de emissão. Constituiu um sinal claro para os países que compõem o BASIC quanto à adoção de metas no plano internacional.

O Brasil rejeitou o documento que, segundo ele, comprometia a credibilidade do processo da UNFCCC. Por outro lado, sua divulgação gerou repercussões no âmbito do G77+China, cujo elemento agregador até então era o CBDR. A partir deste momento, Brasil, China, Índia e África do Sul buscaram unir forças contra qualquer proposta que visasse diferenciá-los dos demais países do G77+China e grupo BASIC passou a se destacar na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

Hallding et al. (2011) também destacaram a divulgação do documento dinamarquês como um dos elementos centrais para a conformação do BASIC, assim como a pressão por eles sofrida ao longo do ano de 2009, ao terem que participar de fóruns multilaterais como o Diálogo Climático G8+5 e Fórum das Maiores Economias sobre Energia e Clima, que fizeram com que discutissem mitigação de GEEs fora da proteção da UNFCCC, ou seja, fora de sua zona de conforto. Por fim, tais autores também pontuam, assim como Abranches (2010a), a fragmentação crescente do G77+China, diante dos países mais pobres e vulneráveis. Esta fragmentação tornou-se explícita no terceiro dia de Conferência, quando Tuvalu, país do G77+China, realizou uma proposta para a adoção de um novo protocolo sob a Convenção, que se intitularia “Protocolo de Copenhague” e complementaria o Protocolo de Kyoto, este que também teria sua emenda. Ou seja, dois compromissos legalmente vinculantes conduziram à limitação de aumento da temperatura global em 1,5°C e estabilizariam as concentrações de emissões em 350 ppm (IISD, 2009), de maneira a alcançar os grandes emissões fora do Protocolo de Kyoto.

Esta proposta foi endossada por diversos países-ilha (AOSIS) e nações africanas mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas. Também foi aclamada por organizações não governamentais, na medida em que ampliava as esperanças acerca de uma maior flexibilidade dos países em desenvolvimento quanto à adoção, naquele momento, de um tratado legalmente vinculante para todos. Contudo, os países do BASIC, apoiados por outros do G77+China, como Arábia Saudita, Venezuela, Argélia, Nigéria e Equador (IISD, 2009), se opuseram veementemente ao estabelecimento de um novo protocolo e exigiram que o foco permanecesse na implementação dos compromissos já assumidos no âmbito do Plano de Ação de Bali, cujo mandado referia-se às responsabilidades de mitigação apenas dos países Anexo I (AWG-KP).

Abranches (2010a) destaca que, em relação à proposta de Tuvalu, o Brasil mostrou, a princípio, discurso ambivalente e ambíguo dado o interesse do país em liderar o G77+China durante o governo Lula. Como se verificou nas submissões apresentadas ao longo do ano, não era da vontade do governo brasileiro assumir metas compulsórias de mitigação de gases

de efeito estufa naquele momento, mas sim exigir maior ambição e cumprimento de compromissos por parte dos países desenvolvidos. Para o Brasil, a proposta de Tuvalu obscurecia a busca conjunta do G77+China de definição de novos períodos de compromisso em relação aos países Anexo I no âmbito do Protocolo de Kyoto, segundo os resultados obtidos em Bali, ou seja, não o fortalecia.

As proposições de Tuvalu paralisaram as negociações em diversos momentos, diante dos profundos impasses gerados, uma vez que diversos países também buscaram elaborar propostas próprias. Várias emendas ao Protocolo de Kyoto foram sugeridas à UNFCCC pela Austrália, Japão, União Europeia e Nova Zelândia. Contudo, destacou-se um novo texto oficioso (*non-paper*), cuja autoria foi atribuída à China, mas entendida como uma contraproposta do grupo BASIC ao “documento dinamarquês” e a outras tentativas de atribuir maiores responsabilidades aos países emergentes (ABRANCHES, 2010a).

Segundo este autor, nem mesmo o Brasil concordava com seu conteúdo na integralidade, cujo apoio visava apenas criar impasses e forçar a negociação. De todo modo, tais textos oficiosos e propostas unilaterais de países do G77+China evidenciaram as divergências no interior do grupo e ampliavam a desconfiança entre as Partes da Convenção. A atuação da Presidente da COP-15, Connie Hedegaard, foi bastante questionada por sua pouca liderança, falta de transparência, criação de diversos grupos de trabalhos paralelos e suspensão estratégica dos trabalhos formais em diferentes momentos.

Ao final da primeira semana, os presidentes dos grupos AWG-LCA e AWG-KP apresentaram às Partes dois rascunhos de texto, que provocaram diferentes reações. Enquanto algumas delegações viam no material uma boa base para a continuação dos trabalhos, outras não se viram contempladas diante das discussões realizadas até o momento. De maneira geral, os países em desenvolvimento receberam bem tais rascunhos, que delineavam a emenda do Protocolo de Kyoto a seu favor; enquanto países desenvolvidos não foram contemplados em suas propostas de criação de um acordo único, bem como reclamavam do maior rigor no âmbito do AWG-KP comparativamente ao trilha do AWG-LCA, que envolve as ações dos países em desenvolvimento. Sessões suspensas e proposições unilaterais seguiam seu curso. As divergências quanto às opções legais quanto aos resultados de Copenhague se intensificavam.

Diante de tal contexto, as negociações no início da segunda semana mostraram-se bastante tensas, em especial diante de uma possível retirada do Grupo Africano deste encontro de cúpula devido à desconfiança de que um acordo político estava sendo articulado de forma paralela e sem contemplar os temas relativos ao protocolo de Kyoto. Os países africanos e os

LDCs, apoiados pelo G77+China, solicitaram a suspensão de todas as negociações no âmbito do AWG-LCA; situação que se repetiu no AWG-KP (IISD, 2009) e contrariou os interesses da União Europeia, da Austrália e outras nações desenvolvidas. A cisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento aprofundava-se cada vez mais.

Na terça-feira da segunda semana (15/12/2009), dia em que se iniciou o segmento de alto nível, havia um grande desânimo frente ao estado dos textos discutidos nos grupos de trabalho. No AWG-LCA se iniciaram novas consultas informais para facilitar o avanço, de forma que sua plenária de encerramento foi adiada. Na quarta-feira (16/12/2009), outra situação polêmica: a renúncia da Presidente da COP-15, Connie Hedegaard, que continuou a participar das negociações na qualidade de Representante Especial do Presidente da COP, agora o polêmico Primeiro Ministro dinamarquês, Lars Løkke Rasmussen. Diferentes explicações circularam sobre a saída de Hedegaard, como possíveis diferenças entre ela e o Primeiro-ministro. A oficial era que, com a chegada de diversos chefes de Estado no evento, o mais apropriado era deixar que o Primeiro-ministro daquele país conduzisse as negociações (IISD, 2009). Neste dia, a presidência da COP anunciou que apresentaria dois textos que consistiam em um pacote de resultados para o evento. Eles desagradaram a delegação brasileira, que entendia que o texto deveria ter como base as discussões realizadas durante o evento. Neste momento, os países desenvolvidos continuavam a defender a obtenção de um acordo legalmente vinculante para todos os países – inclusive para EUA e emergentes.

No penúltimo dia da Conferência (17/12/2009), crescia a desconfiança dos países acerca dos procedimentos do processo negociador. O G77+China, cuja força fora abalada, exigia que os resultados fossem expressos em documentos representativos. Mas as dissonâncias internas ao grupo eram evidentes, haja vista que os agrupamentos internos (AOSIS, Grupo Africano, LDCs e BASIC) agiam de maneira separada para garantir a contemplação de seus interesses.

Com a chegada de novos Chefes de Estado à COP-15, as tensões nas negociações se acirraram, assim como a pressão dos demais agentes da ordem ambiental que, impedidos de acessarem o *Bella Center*, sofriam repressão policial nas ruas de Copenhague. Havia, de fato, a expectativa de que tais lideranças pudessem encontrar alternativas às questões políticas mais sérias e que o tratado legalmente vinculante ainda era possível, mesmo em meio a tantos impasses.

As maiores atenções centravam-se na movimentação dos Estados Unidos e da China, cujos governantes – Barack Obama e Hu Jintao – compareceram ao evento. Contudo, é importante ressaltar que as ações do BASIC, de maneira geral, eram centrais para

compreender o rumo das negociações. Nesta segunda semana, o Brasil ganhou posição de destaque na Conferência, sobretudo a partir da chegada do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para uma melhor compreensão da atuação da delegação brasileira no decorrer das negociações, preferiu-se abordá-la em detalhe, haja vista que foi marcada por diferentes momentos, como se verá a seguir.

4.2.1 A Atuação da Delegação Brasileira na COP-15

A atuação da delegação brasileira foi marcada por diferentes elementos e momentos. Primeiramente, destaca-se o trabalho do Embaixador Luiz Figueiredo Machado, bastante requisitado por diferentes delegações durante o evento. O Embaixador, além de representar o país nas negociações, foi o Vice-Presidente do AWG-LCA, juntamente com Michael Zammit Cutajar (Malta). Tal grupo de trabalho tinha por objetivo produzir um texto-base do acordo de Copenhague. De fato, era uma posição de prestígio no âmbito da UNFCCC, que deu credibilidade à diplomacia brasileira.

Ambos se esforçaram no sentido de reduzir o grande volume do documento oficial obtido nas reuniões preparatórias da COP e buscavam corrigir inúmeros problemas. Pretendiam também desviar a atenção dos diversos documentos não-oficiais. Ainda em relação à Figueiredo, segundo Abranches (2010a), corriam sérios boatos de que o mesmo poderia ser o próximo Secretário Executivo da Convenção, por sua habilidade política e por saber separar as funções institucionais da COP da representação do Brasil nas negociações.

A chegada do Presidente Lula repercutiu positivamente entre as delegações presentes no evento. Seu discurso, em tom mais sensível, num ambiente de grandes desconfianças e desânimo no que tange à possibilidade de chegar a um bom acordo para o clima, foi bastante aplaudido. Como era de se esperar, o elemento central de seu discurso (Figura 2) girou em torno dos compromissos nacionais voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa, apresentado como uma posição bastante ousada do Brasil, com estimativa de gastos da ordem de U\$16 milhões por ano. Nota-se que tais recursos viriam de fontes domésticas, porém não foram especificadas, o que mais uma vez demonstrava a jogada política do anúncio dos compromissos.

Figura 2 – Discurso do Presidente Lula durante o segmento de alto nível da COP-15 (2009)

Fonte: Stuckert (2009)⁸¹.

Relacionado à questão dos compromissos voluntários centrava-se um dos pontos-chave da política das mudanças climáticas e, logo, dos impasses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – o financiamento. Acerca da questão, o Presidente Lula afirmou (BRASIL, 2009a):

A questão não é apenas dinheiro. Algumas pessoas pensam que apenas o dinheiro resolve o problema. Não resolveu no passado, não resolverá no presente e, muito menos, vai resolver no futuro. O dinheiro é importante e os países pobres precisam de dinheiro para manter o seu desenvolvimento, para preservar o meio ambiente, para cuidar das suas florestas. É verdade. Mas é importante que nós, os países em desenvolvimento e os países ricos, quando pensarmos no dinheiro, não pensemos que estamos fazendo um favor, não pensemos que estamos dando uma esmola, porque o dinheiro que vai ser colocado na mesa é o pagamento pela emissão de gases de efeito estufa feita durante dois séculos por quem teve o privilégio de se industrializar primeiro. Não é uma barganha de quem tem dinheiro ou quem não tem dinheiro. É um compromisso mais sério, é um compromisso para saber se é verdadeiro ou não o que os cientistas estão dizendo, que o aquecimento global é irreversível. E, portanto, quem tem mais recursos e mais possibilidades precisa garantir a contribuição para proteger os mais necessitados.

Verifica-se neste trecho do discurso do então Presidente do Brasil a ênfase na responsabilidade histórica dos países e na obrigatoriedade dos países desenvolvidos em financiar medidas em países mais pobres – estes entendidos como sinônimo de países em desenvolvimento, em geral. Associa-se ao princípio do poluidor-pagador, ou seja, de que os países ricos não estavam fazendo caridade ao contribuir com recursos financeiros frente à questão, mas sim pagando por terem emitido maiores quantidades de gases de efeito estufa ao longo da história. Em outro trecho, a defesa do CBDR é feita diretamente:

Todos nós sabemos que é preciso, para manter o compromisso das metas e para manter o compromisso do financiamento, a gente, em qualquer documento que for

⁸¹ Disponível em: <http://www.cop15.gov.br/pt-BR/index4d9c.html?page=noticias/discurso-lula-transcriacao_cop15>. Acesso em: ago.2015.

aprovado aqui, a gente tem que manter os princípios adotados no Protocolo de Kyoto e os princípios adotados na Convenção-Quadro. Porque é verdade que nós temos responsabilidades comuns, mas é verdade que elas são diferenciadas (BRASIL, 2009a).

O Presidente Lula também procurou justificar o fato de o Brasil, uma das maiores economias entre os países em desenvolvimento, integrante do BASIC, esforçar-se pela obtenção de financiamento por parte dos países desenvolvidos. Mostrou flexibilidade do posicionamento brasileiro em relação à contribuição financeira para a criação de um fundo internacional:

O que nós precisamos... E vou dizer, de público, uma coisa que eu não disse ainda no meu país, não disse à minha bancada e não disse ao meu Congresso: se for necessário fazer um sacrifício a mais, o Brasil está disposto a colocar dinheiro também para ajudar os outros países. Estamos dispostos a participar do financiamento se nós nos colocarmos de acordo numa proposta final, aqui neste encontro. Agora, o que nós não estamos de acordo é que as figuras mais importantes do planeta Terra assinem qualquer documento, para dizer que nós assinamos documento. Eu adoraria sair daqui com o documento mais perfeito do mundo assinado. Mas se não tivemos condições de fazer até agora – eu não sei, meu querido companheiro Rasmussen, meu companheiro Ban Ki-moon – se a gente não conseguiu fazer até agora esse documento, eu não sei se algum anjo ou algum sábio descerá neste plenário e irá colocar na nossa cabeça a inteligência que nos faltou até a hora de agora. Não sei (BRASIL, 2009a).

Por outro lado, no discurso do Presidente Lula, também ficou clara a recusa de fiscalização das medidas de adaptação e de mitigação em países em desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos, de forma a explicitar a defesa de sua soberania:

É verdade que os países que derem dinheiro têm o direito de exigir a transparência, têm direito até de exigir o cumprimento da política que foi financiada. Mas é verdade que nós precisamos tomar muito cuidado com essa intrusão nos países em desenvolvimento e nos países mais pobres. A experiência que nós temos, seja do Fundo Monetário Internacional, seja do Banco Mundial nos nossos países, não é recomendável que continue a acontecer no século XXI. [...] não podem adentrar a soberania dos países – cada país tem que ter a competência de se autofiscalizar [...] (BRASIL, 2009a).

A delegação brasileira apoiou a ideia de registro das ações nacionais realizadas em países em desenvolvimento, que seria uma forma de internacionalização, mas não com fiscalizações externas. O monitoramento, reporte e verificação (MRVs)⁸² seguiria diretrizes internacionais, mas apenas ocorreria no âmbito interno. Os avanços também seriam apresentados nas Comunicações Nacionais à Convenção, que deveriam se tornar, segundo a delegação, mais frequentes. Evidenciava-se, portanto, uma grande preocupação com a preservação da soberania westfaliana, conforme definida por Krasner (1999), ou seja, um postura realista pautada, sobretudo, na defesa dos interesses nacionais. Tal situação também

⁸² Sigla em inglês: *Measurable, Reportable and Verifiable*.

vai ao encontro da afirmação de Castro (2005) de que os países continuam a recorrer ao conceito de soberania para a defesa de seus interesses, considerados “questões internas”.

Além dos discursos proferidos, o Presidente Lula estabeleceu diálogos importantes com diversos chefes de Estado e outras lideranças, como Nicolas Sarkozy (França), Barack Obama (EUA), Ângela Merkel (Alemanha), Gordon Brown (Reino Unido) e Wen Jiabao (China). Uma coletiva de imprensa entre Lula e Sarkozy, realizada após uma reunião bilateral com vistas a reduzir os impasses entre as Partes, como a questão do MRV, foi considerada o primeiro ato político dos chefes de governo em Copenhague (ABRANCHES, 2010a). Nesta coletiva, Lula convocou uma reunião extraordinária entre os principais chefes de Estado presentes no evento (Figura 3) para tentar “salvar” o acordo climático (BRASIL, 2009b). Lula e Sarkozy apresentariam um documento elaborado antes da realização da COP, com contribuições dos dois países para as discussões que se dariam em Copenhague. É importante lembrar que tal parceria se justificava na medida em que, para o Brasil, não era interessante a formação de um G2 entre Estados Unidos e China. Contudo, sem a presença de Obama (chegaria no dia seguinte) e de Wen Jiabao, não houve avanços.

Diante de tal contexto, verificou-se uma mudança significativa de posicionamento do ponto de vista político. Corroborar-se com Viola (2010) no sentido de que, o Brasil tendo metas de redução de emissões (ainda que voluntárias), se aproximava do grupo reformista, ao mesmo tempo em que suas posições no processo negociador o aproximavam do grupo conservador, em que pese as diferenças em relação aos mais recalcitrantes. A atuação do Presidente Lula, ainda que evidenciasse elementos inflexíveis do posicionamento brasileiro (princípios da UNFCCC), veio carregada de uma vontade política por cooperação com vistas a não deflagração do fracasso político multilateral. Os compromissos voluntários, a indicação da colaboração financeira para um segundo fundo e a busca pelo diálogo foram muito bem recebidos pelos demais agentes.

No último dia de negociações (18/12/2009), o Brasil e os demais países do BASIC, juntamente com os EUA, se reuniram mais uma vez para tentarem fechar um acordo (Figura 4), o que não foi possível diante da não aceitação de outras Partes da UNFCCC, pelo menos formalmente. Os resultados da COP-15 são apresentados a seguir.

Figura 3 (à esquerda) – Anúncio de reunião extraordinária com lideranças mundiais durante a COP-15, realizado por Lula e Sarkozy

Figura 4 (à direita) – Última tentativa de “costurar” um acordo climático global em Copenhague

Fonte: Figura 3 – Blog do Planalto (2009)⁸³ / Figura 4 – Revista Época Negócios (2009)⁸⁴.

4.3 OS RESULTADOS DA COP-15 E OS INTERESSES BRASILEIROS

Embora grande parte dos agentes da ordem ambiental internacional sobre o clima visse a COP-15 como o momento ideal para a definição de um tratado vinculante que abarcasse todas as Partes da UNFCCC, estas só conseguiram chegar, no último momento, a um acordo político sem força legal. Contudo, diante da objeção de alguns países frente a tal resultado – Bolívia, Sudão e Venezuela – o texto não pôde ser adotado oficialmente como decisão da COP, segundo os procedimentos da UNFCCC, que requerem consenso. Desde modo, a Convenção decidiu “tomar nota” do chamado “Acordo de Copenhague”, de forma que os países que quisessem se associar a ele deveriam notificar seu Secretariado.

De acordo com Bodansky (2010), em Março de 2010 mais de cem países demonstraram interesse em se associar ao acordo; e muitos deles, como o Brasil, forneceram informações sobre ações de mitigação e se associaram efetivamente. Houser (2010) destaca que os países que tinham se associado até aquele momento contabilizavam cerca de 81% das emissões e 76% da população globais, e que pelo menos 72 deles listaram seus planos nacionais de redução de emissão. Segundo o autor, considerando as promessas anunciadas, previa-se uma redução de emissões entre 49,7 e 51,5 bilhões de toneladas de carbono em

⁸³ Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/reuniao-de-emergencia-e-convocada-em-copenhague-para-salvar-acordo-climatico/#more-6789>>. Acesso em: ago.2015.

⁸⁴ Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT111932-16381,00.html>>. Acesso em: ago.2015.

2020, o que seria 7 a 11% abaixo do *business as usual*⁸⁵, com possibilidades de redução ainda maiores caso os países desenvolvidos oferecessem apoio real aos países em desenvolvimento.

O Acordo de Copenhague refere-se a um texto de apenas três páginas, que versa sobre conteúdos políticos que precisariam ser detalhados em rodadas posteriores, como visão compartilhada; mitigação para países desenvolvidos e em desenvolvimento; financiamento; transferência de tecnologia; monitoramento, reporte e verificação; entre outros. Como os dois grupos de trabalho (AWG-LCA e AWG-KP) não concluíram seus mandatos, estes foram estendidos (Decisão 1/CP.15) até a COP-16 (UNFCCC, 2009i). Ou seja, os países continuariam a trabalhar em dois trilhos e a ideia de um único acordo abrangente ficou ainda mais distante em meio às desconfianças geradas.

Em relação à visão compartilhada, os países deveriam agir no sentido de garantir que o aumento da temperatura global não excedesse os 2°C, com possibilidade de estreitamento desta meta para 1,5°C, em 2015 (Decisão 2/CP.15). Não houve acordo quanto ao estabelecimento de um pico de emissões, uma vez que não era de interesse dos países em desenvolvimento, como o Brasil. O texto colocou apenas que os países deveriam cooperar para alcançar o pico de emissões globais “assim que possível” e reconheceu que o prazo para tal deveria ser mais amplo para as nações em desenvolvimento, ao considerar a necessidade de desenvolvimento econômico e da erradicação da pobreza (UNFCCC, 2009i).

Quanto à mitigação, segundo o Acordo de Copenhague os países que integravam o Anexo I deveriam, de forma individual ou conjuntamente, se comprometer a implementar metas de redução de emissões para 2020, que deveriam ser submetidas à UNFCCC no início de 2010. Além disso, também colocou que os resultados de redução de emissões e de financiamento seriam passíveis de mensuração, reporte e verificação (MRV) de forma rigorosa, robusta e transparente. O acordo contemplou o fortalecimento do Protocolo de Kyoto, conforme a vontade do governo brasileiro. Por outro lado, segundo Bodansky (2010), esta abordagem *bottom-up* permitiu que os países desenvolvidos definissem suas próprias metas, ano-base, regras de contabilidade, o que dava margem para uma menor ambição entre as Partes Anexo I. Não houve a definição de uma emenda concreta ao Protocolo de Kyoto, com números efetivos, como o Brasil propôs à UNFCCC.

Os países em desenvolvimento, por sua vez – inclusive os que conformam o grupo BASIC –, não aceitaram a adoção de metas de mitigação. Suas ações nacionais (NAMAS),

⁸⁵ Estimativa de crescimento de emissões de gases de efeito estufa de 45 bilhões de toneladas em 2005 para 56 bilhões de toneladas em 2020 e 113 bilhões de toneladas em 2100, caso tais planos não fossem implementados (HOUSER, 2010).

tomadas também a partir da perspectiva *bottom-up*, deveriam ser comunicadas à UNFCCC e seriam avaliadas somente no nível doméstico – ainda que informadas à Convenção a cada dois anos em suas comunicações nacionais para a realização de uma “consulta e análise internacional sob diretrizes definidas” (UNFCCC, 2009i). Apenas as ações que recebessem apoio tecnológico, financeiro e de construção de capacidades por parte dos países Anexo I deveriam ser registradas e estariam sujeitas à avaliação internacional. É importante lembrar que tal questão foi uma das mais polêmicas nesta rodada de negociações, particularmente entre EUA e China, haja vista que o primeiro desejava o mesmo rigor para o MRV em países em desenvolvimento. O Brasil, conforme expresso no discurso do Presidente Lula, também entendia que o MRV poderia interferir na soberania nacional, de forma que ficou satisfeito com este ponto do acordo.

Corroborar-se com Houser (2010) no sentido de que, diante da grande problemática da falta de transparência durante a preparação e realização da COP-15, o fato de os países em desenvolvimento como o Brasil terem se submetido a um tipo de MRV, ou seja, a consultas e análises internacionais – ainda que de maneira doméstica com vistas à preservação de sua soberania, constituiu um momento importante para atenuar as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e um passo importante para a mitigação. Contudo, as diretrizes para tal processo de consulta ainda deveriam ser definidas, de forma que tais discussões, possivelmente, conduziram a impasses.

No tocante ao financiamento, os países finalmente chegaram a números importantes. O Acordo de Copenhague destacou o compromisso coletivo dos países desenvolvidos em prover recursos adicionais, inclusive para floresta, e investimentos por meio de instituições internacionais, a alcançar:

[...] US\$ 30 bilhões para o período 2010-2012 com repartição equilibrada entre adaptação e mitigação. O financiamento para adaptação priorizará os países em desenvolvimento mais vulneráveis, como os países menos desenvolvidos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e a África. No contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação, os países desenvolvidos se comprometem com uma meta de mobilização conjunta de US\$ 100 bilhões por ano até 2020 para atender as necessidades dos países em desenvolvimento [...] (UNFCCC, 2009i, p.7, tradução nossa)⁸⁶.

⁸⁶ Do original: [...] USD 30 billion for the period 2010–2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation. Funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa. In the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, developed countries commit to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 to address the needs of developing countries. [...] (UNFCCC, 2009i, p.7).

Tais recursos deveriam provir de fontes públicas e privadas, e boa parte deveria fluir por meio do “Fundo Verde para o Clima de Copenhague”. Ou seja, se estabeleceu uma entidade operativa para o mecanismo financeiro da UNFCCC para apoio às ações de mitigação, adaptação, construção de capacidades e transferência de tecnologia; bem como a conformação de um painel de alto nível para estudar a contribuição das fontes potenciais de receita para atingir a meta estabelecida. Se por um lado a apresentação de tais valores representou um ganho importante para os países em desenvolvimento, de outro a operacionalização de tal fundo iria requerer grande aprofundamento e apresentação de resultados por parte dos países desenvolvidos, o que não reduziu a desconfiança entre as Partes.

No que tange à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, seu papel foi reconhecido, mas a questão do financiamento de atividades no setor permaneceu em aberto (fundos públicos ou créditos de carbono) (BODANSKY, 2010). Por outro lado, de acordo com a Decisão 4/CP.15 (UNFCCC, 2009i), os países em desenvolvimento foram solicitados a estabelecer, de acordo com as diferentes circunstâncias e capacidades nacionais, sistemas de monitoramento florestais combinados que zelassem pela transparência e consistência em termos de resultados, a serem disponibilizados para as demais Partes. Neste sentido, o Brasil se destacou pela tecnologia desenvolvida e pela vontade política em transferi-la a outros países em desenvolvimento, conforme verificado na proposta enviada ao SBSTA na fase preparatória da COP (UNFCCC, 2009h).

Em relação ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, não houve grandes decisões, de forma que as discussões foram adiadas para a COP-16, com vistas, por exemplo, a permitir uma melhor avaliação da inclusão do CCS no MDL, o que não era interesse do governo brasileiro, conforme visto anteriormente. Por outro lado, também se prolongaram as discussões sobre LULUCF.

Diante do que foi visto, verificou-se que a 15ª Conferência das Partes representou um momento único na ordem ambiental internacional sobre o clima. Ao mesmo tempo em que se criou um momento político sem precedentes – em virtude da grande mobilização social e da presença de mais de uma centena de chefes de Estado, as esperanças quanto à definição de um tratado legalmente vinculante foram se perdendo a cada dia de negociações.

Entende-se que tal idealização não condizia com o realismo político crescente verificado desde as reuniões pré-COP e explícito durante o evento. Desde o princípio, a falta de transparência – tanto a partir de ações da organização da Conferência como entre as Partes

– deu vazão à circulação de diversos textos oficiais produzidos de maneira unilateral ou por parte de pequenos grupos de países, que amplificou os impasses. O realismo político estava exacerbado pelos membros da COP.

Destacou-se a fragmentação do G77+China diante do interesse de países insulares e outras nações menos desenvolvidas em produzir outro protocolo no trilho do AWG-LCA, que conduziria a maiores responsabilidades dos países emergentes do grupo quanto a metas de mitigação de emissões e ao financiamento. A maior pressão sofrida pelo Brasil, China, Índia e África do Sul, agora também no interior do G77, foi fundamental para que o BASIC assumisse outro papel, ainda que não se desvencilhasse do G77+China dado o interesse em garantir a manutenção do CBDR por meio da preservação e fortalecimento do Protocolo de Kyoto.

A atuação do BASIC foi fundamental para a definição do Acordo de Copenhague nos momentos finais da COP. Contudo, ainda que tais países tivessem se unido para defender posições específicas em comum, não se assumiram como um grupo oficial de negociação. Concorde-se com Hallding et al. (2011) no sentido de que as quatro nações operam em diferentes contextos materiais e ideológicos, e se distinguem significativamente em termos de contribuições para o problema do clima.

Se naquele momento não foi possível estabelecer uma emenda ao Protocolo de Kyoto com novos compromissos vinculantes quantitativos para países Anexo I – como convinha ao governo brasileiro, por outro lado evitou-se, ainda que de maneira frágil, seu abandono diante do interesse de nações desenvolvidas de unir os dois trilhos acordados em Bali e obter um único instrumento legalmente vinculante. No Acordo de Copenhague, a diferenciação estabelecida pelos princípios da Convenção foi mantida, pelo menos até a COP-16.

O Brasil permaneceu em posição de conforto relativo ao não ter que assumir maiores responsabilidades naquele momento no âmbito da Convenção, ao mesmo tempo em que se destacou ao propor metas voluntárias consideráveis de redução de emissões de GEEs. Além disso, mostrou-se relativamente flexível quanto a uma possível contribuição com recursos financeiros desde que se chegasse a um acordo razoável e à aceitação de algum tipo de MRV, ainda que doméstico. Tal postura – evidenciada, sobretudo, a partir da atuação do Presidente Lula nas negociações – indicou mudanças significativas no posicionamento do país no âmbito da UNFCCC. Após muitos anos, o Brasil, para muitos agentes da ordem, dava seus primeiros passos em direção a uma postura menos realista e conservadora.

Além disso, a delegação brasileira buscou, de fato, exercer liderança nesta COP, em virtude, sobretudo, da atuação do Embaixador Figueiredo Machado, bastante solicitado

durante o evento; e diante das articulações políticas promovidas pelo Presidente brasileiro no sentido de “salvar” o evento, como a convocação conjunta com a França para uma reunião extraordinária que reuniu um grupo selecionado de chefes de Estado e a atuação junto ao BASIC nos momentos derradeiros do encontro.

Por outro lado, em que pese tais elementos, que indicavam a busca pelo diálogo e a possibilidade da configuração de uma posição mais flexível ou, segundo Viola (2010), “reformista”, é importante considerar que as metas anunciadas pelo Brasil não eram vinculantes a nível global e a forma como seriam cumpridas, nos diferentes setores de atividade, não tinha sido detalhada, o que dava margem a incertezas quanto aos ganhos reais advindos da decisão brasileira, bem como das fontes de recursos a serem destinados a tais medidas. Além disso, ao não abordar questões socioambientais importantes que ocorriam em seu território, como as polêmicas relacionadas à utilização de biocombustíveis e à construção de Belo Monte, desagradou muitos agentes, sobretudo organizações não governamentais e sociedade civil (SERRA, 2010).

Portanto, entende-se que o posicionamento do Brasil, nesta COP, foi marcado, sobretudo, pelo realismo político, na medida em que o governo brasileiro, a despeito das esperanças por um acordo ambicioso e vinculante que se aproximasse mais das necessidades apontadas pelo IPCC, procurou conjugar esforços para fazer valer seus interesses e garantir a manutenção da diferenciação entre as Partes, o que corroborou com preceitos realistas clássicos (MORGENTHAU, [1948], 2003) e, sobretudo, com o realismo estrutural (WALTZ, 2004); desde as proposições feitas à UNFCCC, aos agrupamentos estabelecidos para se defender de países que buscavam extinguir o Protocolo de Kyoto.

A maior flexibilidade quanto aos elementos apresentados criou uma expectativa de transformações importantes na postura do país no sentido de uma atitude mais cooperativa, o que foi digno de nota. Politicamente, representou um avanço político. Contudo, era muito cedo para afirmar de que forma isto levaria a um maior liberalismo político. Só houve uma certeza ao final do evento: a sociedade internacional saiu derrotada de uma batalha política épica.

5. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 16ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (CANCUN, 2010)

Neste capítulo analisa-se a participação brasileira na 16ª Conferência das Partes da UNFCCC, ocorrida em Cancun (México), entre os dias 29 de Novembro e 11 de Dezembro de 2010. À luz das teorias da Geografia Política e das Relações Internacionais, busca-se verificar em que medida ela expressava uma postura mais realista ou liberal no âmbito da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

Primeiramente, são apresentadas as expectativas gerais para o evento, com o intuito de evidenciar o contexto no qual tal rodada de negociações estava inserida e quais resultados eram esperados. Num segundo momento, discutem-se as principais expectativas brasileiras, com vistas a identificar os elementos centrais que o governo do Brasil considerava que fossem contemplados nesta reunião de cúpula, sobretudo a partir das propostas submetidas à UNFCCC ao longo do ano de 2010. Também são comentadas medidas tomadas e em pauta no país naquele ano, haja vista que foram consideradas importantes para o entendimento da participação do Brasil na COP-16.

Em seguida, consideram-se os debates ocorridos em Cancun, para evidenciar os principais pontos de impasses entre as Partes, especialmente os ligados às intervenções e posicionamentos do Brasil durante as duas semanas de negociações. Por fim, avaliam-se os resultados obtidos em relação aos interesses brasileiros, a fim de verificar em que medida foram contemplados no texto final acordado entre as Partes da Convenção.

5.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO

Diante dos resultados obtidos na COP-15, as expectativas para a 16ª Conferência das Partes eram relativamente modestas. Diferentemente do ano anterior, a definição de um novo documento vinculante a incluir todos os países não estava na pauta. Houve uma série de questionamentos sobre a efetividade do processo conduzido pela UNFCCC no trato da questão e sugestões de outras possibilidades por diversos pesquisadores, embora não tenham entrado em pauta na COP.

Eckersley (2012), por exemplo, ao criticar a eficácia do multilateralismo inclusivo por sua complexidade, lentidão e não entrega de resultados diante da gravidade da questão climática, propôs um “minilateralismo inclusivo” que, segundo o autor, poderia assumir a forma de um conselho climático incorporado ao processo de negociação da ONU, que lidaria com os itens mais importantes e difíceis da agenda. Os acordos, para ele, seriam negociados por meio de consenso e apresentados como recomendações para aprovação na COP. A composição de tal conselho, por sua vez, deveria pautar-se nos princípios da UNFCCC, como o CBDR e seria formado por certo número de representantes, por exemplo o G20 e membros dos grupos AOSIS, LDCs e Grupo Africano; ou mesmo pelos EUA, Japão, Rússia, China, Índia, Brasil, Coreia, México, e membros dos grupos já apresentados, de maneira a caracterizar 70% das emissões totais e 70% da população mundial.

Surgiram proposições de novas formas de abordagem multilateral no âmbito da UNFCCC. Para Falkner, Stephan e Vogler (2010), a busca por um único acordo universal e amplo havia conduzido a resultados diminutos, de modo que os países deveriam considerar um segundo melhor cenário que, segundo os autores, poderia basear-se em uma alternativa estratégica de criação de um regime climático de maneira incremental (*building blocks*), ancorado em acordos parciais e mecanismos de governança, ou seja, em políticas e iniciativas em múltiplas trilhas para romper com os impasses do momento e que não requeriam participação universal.

Contudo, seria preciso garantir, por meio de um quadro de políticas internacionais no âmbito da UNFCCC, que tais acordos parciais (por exemplo, mitigação, florestas, adaptação, financiamento) estivessem conectados e convergissem para uma arquitetura de governança; de maneira a evitar a desintegração das políticas globais climáticas e a formação de uma abordagem puramente *bottom-up*, por meio da qual cada Parte decidisse o que desejava fazer e conduzisse a uma menor ambição em termos de mitigação e apoio. Esta abordagem *building blocks* constituía mais um indicador do realismo político prevalecente após a COP-15 e do pessimismo gerado em torno da definição futura da governança climática sob a perspectiva *top-down* após Copenhague.

Por outro lado, em que pese o contexto realista, verificava-se que este ainda era o desejo da maior parte dos agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, entre sociedade civil, organizações não governamentais e Estados, ao entenderem que um tratado *top-down* a envolver a todos (de acordo com as diferentes realidades nacionais e capacidades), quando efetivo, conduz a uma maior ambição e compromissos e ao aumento da transparência e confiança entre as Partes.

Defende-se novamente o multilateralismo para o trato da questão, haja vista que nenhum país deve ser deixado de fora do processo negociador, mesmo os que se caracterizam por baixas emissões de GEEs e por poder político-econômico reduzido, mesmo porque são justamente países com este perfil que chamam a atenção para importantes questões, como as relacionadas à adaptação, que sempre ficam em segundo plano entre os protagonistas da UNFCCC. Neste trabalho entende-se que deixar as decisões a cargo de um número limitado de agentes, como os maiores emissores, seria um retrocesso na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, pois poderia até mesmo potencializar a divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em vez de solucionar.

Ribeiro (2010) também compartilha este argumento, na medida em que, para o autor, as convenções internacionais, de fato, podem expressar vitórias importantes de países pobres, que não teriam chance de salvaguardar seus interesses caso as decisões fossem definidas de outra forma; em que pese dificuldade de resolver a assimetria entre países no uso dos recursos naturais e a produção de consensos superficiais. Há que se concordar com Lago (2006) sobre o processo negociador no âmbito da ONU, que “... é visto muito mais sob um ângulo pessimista – como um triturador de ideias progressistas – do que de maneira positiva, como um mecanismo de introdução e fortalecimento de algumas ideias progressistas, de maneira imperfeita, mas consideravelmente democrática”.

Para a obtenção de avanços no multilateralismo inclusivo, antes de tudo fazia-se imprescindível reestabelecer a credibilidade do processo negociador conduzido no âmbito da ONU. Neste sentido, a COP de Cancun constituía um momento fundamental para que todos os esforços multilaterais conduzidos até aquele momento na UNFCCC não fossem perdidos.

Como definido em Copenhague, o processo de negociação continuou a ser conduzido em duas vias, com vistas ao fortalecimento do Protocolo de Kyoto (AWG-KP) e da cooperação de longo prazo no âmbito da Convenção (AWG-LCA). Era preciso que os países dialogassem, de maneira transparente e equilibrada, sobre diferentes elementos definidos no Acordo de Copenhague que demandavam maior detalhamento, bem como sobre outros temas que haviam ficado em segundo plano no ano anterior.

Por exemplo, os países precisavam avançar em temas centrais do processo negociador, como na configuração do novo fundo de financiamento para o clima – em especial do financiamento de longo prazo; em mitigação no âmbito do Protocolo de Kyoto e como considerar as metas e compromissos apresentados pelos países à UNFCCC durante e após a COP-15; em questões ligadas à transferência de tecnologias e à construção de capacidades; em monitoramento, reporte e verificação (MRV); em mecanismos relativos às florestas

(REDD+); entre outros.

Ao longo de 2010 foram realizadas quatro sessões de negociações dos AWGs – em Bonn, Alemanha (Abril, Maio-Junho e Agosto) e em Tianjin, China (Outubro), nas quais os países dialogaram sobre os temas apresentados. Contudo, segundo o IISD (2010), ao final destas os documentos produzidos pelos dois grupos de trabalhos ainda continham diversas opções para muitos temas, o que evidenciava a falta de acordo entre as Partes e indicava que as negociações a serem realizadas em Cancun seriam complexas.

Segundo Christiana Figueres (UNFCCC, 2010a), que substituiu Yvo de Boer na Secretaria Executiva da UNFCCC, os resultados a serem alcançados durante a COP-16 deveriam ser pragmáticos, contudo era vital manter viva a ambição entre as Partes, haja vista que, mesmo que todos os compromissos colocados na mesa pelos países até o início da COP-16 fossem honrados e cumpridos, ainda sim não seria possível garantir que o aumento médio da temperatura do planeta se restringisse a 2°C. Tal fala também foi bastante representativa do momento realista que caracterizava a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas naquele ano entre os agentes em geral.

Por outro lado, concorda-se com Jacobs (2010) ao afirmar que o fato de os resultados obtidos durante a COP-15 não terem recebido o status oficial formal da ONU obscureceu o de que as maiores economias mundiais acabaram por assumir compromissos significativos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, como EUA, China, Índia e Brasil – ainda que voluntários, além dos demais resultados apresentados no capítulo anterior, como financiamento e acordo sobre a limitação do aumento da temperatura em 2°C. Apesar do relativo fracasso do evento, houve avanços interessantes e sinalizações de mudanças significativas de posicionamento, como no caso do Brasil no tocante à adoção de compromissos voluntários de mitigação em diferentes setores da economia.

Por outro lado, discorda-se deste autor quanto ele afirma que, de maneira contrária à suposição generalizada, a ação climática não é dependente de um novo acordo internacional legalmente vinculante, dada as ações tomadas pelos países de maneira unilateral. Neste trabalho, ainda que se valorize as medidas *bottom-up* tomadas pelas Partes e as diferentes realidades nacionais, enfatiza-se que, dada a natureza do problema, um acordo *top-down* é fundamental para garantir o aumento da ambição entre os países, ou seja, para o estabelecimento de metas efetivas de mitigação de maneira padronizada, transparente e mensurável; bem como para garantir o provimento de apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades, sobretudo para os países mais vulneráveis.

A seguir são apresentadas as expectativas brasileiras para a 16ª Conferência das Partes.

Destacam-se as propostas submetidas pelo governo brasileiro à Convenção durante o ano de 2010 que são consideradas estratégicas para a compreensão dos elementos centrais do posicionamento do país nesta rodada de negociações.

5.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-16

Para o Brasil, conforme visto no capítulo anterior, a continuação das negociações em duas vias (AWG-LCA e AWG-KP) era desejável, na medida em que buscava aumentar a ambição dos países desenvolvidos no âmbito do Protocolo de Kyoto, ao mesmo tempo em que visava fortalecer a Convenção e seus princípios. Tal vontade foi expressa no documento submetido à UNFCCC em Fevereiro daquele ano (UNFCCC, 2010b), quando o governo brasileiro deixou explícito seu posicionamento de que o trabalho em dois trilhos era fundamental para o país, pois representava uma “base sólida para a transparência e a inclusão”.

Era de interesse da delegação brasileira que participaria da COP-16 fazer com que as convergências políticas obtidas nas áreas de mitigação, adaptação, financiamento, tecnologia, capacitação, visão compartilhada, dentre outras definidas no Acordo de Copenhague pudessem ser formalizadas pela UNFCCC e se tornassem operativas o quanto antes. Pretendia-se estabelecer os elementos basilares dos mecanismos referentes a tais temas em Cancun, para que pudessem ser detalhados na próxima COP (Durban, 2011). Ou seja, o Brasil também não esperava grandes feitos políticos durante o encontro, mas sim uma retomada do processo negociador que efetivasse os resultados alcançados no ano anterior e que iam ao encontro dos interesses do governo.

Entre os principais temas levantados pelo Chefe da Delegação Brasileira – Embaixador Luiz Alberto de Figueiredo Machado – em uma coletiva de imprensa realizada às vésperas da COP-16 (BRASIL, 2010a), destacava-se primeiramente o da mitigação de emissões de GEEs. Para ele, durante o encontro era fundamental absorver as promessas de esforços de redução de emissões anunciadas pelos países, tanto no tocante às metas quantificáveis dos países desenvolvidos, quanto às ações nacionais apropriadas de mitigação (NAMAS) dos países em desenvolvimento – sem deixar de ressaltar que tais compromissos não deveriam ser confundidos, dado o caráter voluntário das NAMAS.

Esses compromissos, para o Brasil, só faziam sentido no âmbito da discussão do segundo período do Protocolo de Kyoto, considerado essencial tanto para o país como para

todas as nações em desenvolvimento, na medida em que garantiria a manutenção de regras, de exigências, enfim, de uma estrutura resultante de um longo diálogo multilateral. Abrir mão do mesmo, para o Embaixador Figueiredo, significaria perder tempo na luta contra as mudanças climáticas, num contexto de absoluta urgência. Evidenciava-se, portanto, que o Brasil não mostraria flexibilidade tanto em relação aos princípios da Convenção como, especificamente, quanto à continuidade de seu Protocolo, conforme estabelecido pelo Plano de Ação de Bali.

Outro ponto referente à mitigação, muito caro ao Brasil, referia-se ao avanço das discussões sobre um possível mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação, Conservação e Aumento de Estoques de Carbono Florestal e Manejo Florestal Sustentável (REDD+). Basicamente, a ideia do REDD+ refere-se à geração de incentivos positivos para o desmatamento evitado por meio de pagamentos às comunidades que desenvolvem projetos relacionados à conservação florestal desde que, em concordância com Shellard e Mozzer (2011), se enfrente corretamente os seguintes fatores: 1) adicionalidade, ou seja, as reduções de emissões de tais projetos devem ser adicionais às que ocorreriam em sua ausência; 2) não permanência ou reversibilidade possível da remoção de carbono à atmosfera; 3) fugas ou vazamentos, que se referem a um aumento das emissões de GEEs em outras localidades em decorrência de um projeto. Além disso, por haver consenso sobre a necessidade de envolvimento das populações locais nas atividades desenvolvidas, tal mecanismo tinha o potencial para gerar, segundo Motta (2011), três dividendos socialmente desejáveis: controle do clima, proteção da biodiversidade e distribuição de renda. Diante disso, o governo brasileiro tinha grande expectativa de avanços neste tema, bem como a definição de suas linhas gerais para se chegar a um maior nível de detalhamento em 2011.

Além da questão da mitigação, o Brasil também tinha expectativas sobre as discussões relativas ao monitoramento, reporte e verificação das ações dos países desenvolvidos (MRV) e das nações em desenvolvimento (Consulta e Análise Internacional - ICA), que constituiu tema central nas negociações em Copenhague e precisava ser aprofundado na COP-16. Quanto a este tema, notava-se o interesse explícito do governo brasileiro em mediar o debate entre os Estados Unidos – que defendiam a escolha de uma maneira transparente e rigorosa de monitoramento para todos os países; e a China – que via no modelo estadunidense uma tentativa de interferência em assuntos nacionais chineses (AGÊNCIA BRASIL, 2010), ou seja, uma ameaça à sua soberania nacional westfaliana conforme colocado por Krasner (1999). O Brasil demonstrou liderança política, em busca do reestabelecimento da confiança entre as Partes e de maior projeção no cenário internacional.

Em relação ao financiamento, para o Brasil era essencial oficializar o Fundo Verde

para o Clima (GCF), estabelecido em Copenhague, e estabelecer sua estrutura básica, assim como definir os financiamentos de curto e de longo prazo. O Embaixador Figueiredo destacou a importância do acolhimento do trabalho do grupo de assessoramento de alto nível criado pelo secretário geral da ONU, que produziu, com a participação do Brasil, um relatório sobre as possíveis fontes inovadoras para obtenção da quantia de US\$ 100 bilhões do financiamento de longo prazo (BRASIL, 2010a).

Além destes temas, o Brasil tinha grande interesse nas discussões relativas à transferência de tecnologias, com expectativa da criação de um mecanismo por meio do qual uma rede de instituições em diferentes regiões do mundo pudesse ser criada para favorecer a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias para mitigação e adaptação. No tocante à adaptação, o foco também era o financiamento. Em visão compartilhada, destacava a formalização da meta de manutenção do aumento da temperatura em 2°C, com possibilidade de revisão para 1,5°C conforme definido no Acordo de Copenhague.

De algum modo, essas ideias estavam refletidas nas propostas feitas pelo Brasil ao longo do ano de 2010, analisadas a seguir.

5.1.1.1 Propostas brasileiras à UNFCCC em 2010

Ao longo do ano de 2010, o Brasil realizou algumas submissões à UNFCCC sobre temas relativos aos dois grupos de trabalho. Quanto ao AWG-KP, submeteu uma proposta (UNFCCC, 2010c) sobre temas que gostaria que fossem contemplados no *workshop* que seria realizado durante a reunião preparatória em Bonn sobre as reduções de emissões dos países Anexo I. Para a ocasião, o governo brasileiro sugeriu que as discussões fossem centradas na exploração de vias possíveis para aumentar a escala de redução de emissões de tais países; na transformação das promessas feitas em limitações quantificadas de redução e objetivos de redução (QELROs); e na transferência de unidades do primeiro período de compromisso para o próximo período. No mesmo documento, o Brasil ressaltou a importância de evitar questões fora do mandato do *workshop* e do AWG-KP, no geral. Tal submissão evidenciava os interesses brasileiros quanto à definição de um segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, bem como do aumento da ambição e cumprimento efetivo dos compromissos dos países Anexo I em termos de mitigação.

Outro documento, submetido no mês de Agosto (UNFCCC, 2010d), também versava sobre as obrigações de mitigação dos países Anexo I, especificamente com sugestões de metas quantitativas de redução de emissões de GEEs para um segundo período de

compromisso (2013 a 2017), com vistas a uma redução de, pelo menos, 40% em relação aos níveis verificados em 1990. Verificava-se, portanto, que o Brasil mantinha a mesma posição apresentada durante a COP-15 neste trilho de negociações.

Em relação ao AWG-LCA, não houve submissão específica do governo brasileiro, mas sim no âmbito do G77+China, sobre elementos para um rascunho de decisão referente ao mecanismo financeiro da Convenção. Neste texto, o grande grupo dos países em desenvolvimento reafirmou o Plano de Ação de Bali e propôs decisões sobre o estabelecimento efetivo de um novo fundo no âmbito da UNFCCC, que deveria constituir o principal canal de recursos financeiros para as nações em desenvolvimento em termos de apoio para ações de mitigação, adaptação, construção de capacidades, desenvolvimento e transferência de tecnologias; a ser representado de maneira equitativa e equilibrada (UNFCCC, 2010e).

Foi proposta a formação de um comitê permanente de financiamento com vistas a, entre outras questões, promover a operacionalização do fundo. Esta submissão constituiu indicador importante do consenso entre os países que compõem o Grupo dos 77 no tocante à temática do financiamento. Entende-se que, para o Brasil, assim como para os demais países em desenvolvimento, era preciso continuar a conjugar esforços para exercer maior pressão e influência sobre os países desenvolvidos para que estes, de fato, fornecessem o apoio financeiro previsto na Convenção e no Protocolo de Kyoto. Mais uma vez, conformava-se uma balança de poder por meio de um tipo de aliança com base na complementaridade de interesses parciais entre as Partes, de maneira a corroborar com as ideias de Morgenthau (2003) em relação a este conceito, vistas em capítulos anteriores.

Por fim, em termos de propostas, destacou-se um documento enviado ao SBSTA sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, especificamente sobre a consideração de ações de captura e armazenamento de dióxido de carbono em formações geológicas (CCS) no rol de possibilidades de atividades de projeto MDL (UNFCCC, 2010f). Conforme visto durante a COP-15, o Brasil colocou-se contra a inclusão do CCS no rol de atividades do MDL e, diante dos impasses verificados no ano anterior, as discussões foram prolongadas para 2010.

Com vistas a reafirmar sua posição quanto à questão e demonstrar a inviabilidade técnica da inclusão do CCS no âmbito do MDL, o governo brasileiro enumerou uma série de fatores que, segundo ele, apontavam incompatibilidades significativas ainda não descartasse esta opção de tecnologia de mitigação fora do mecanismo. As principais questões referiam-se a vazamentos, limites da atividade projeto, responsabilidade e permanência de longo prazo, que poderiam trazer implicações adicionais ao mecanismo, conforme apresentadas no Quadro

6:

Quadro 6 – Considerações sobre a inclusão da Captura e Armazenamento de Dióxido de Carbono no MDL apresentadas pelo governo brasileiro UNFCCC em 2010

Possíveis problemas	Implicações
Utilização de diversas tecnologias	Algumas poderiam levar à redução de emissões de GEEs, enquanto outras a um aumento, em caso de infiltração ou vazamento.
Diferenças nas escalas temporais	Uma atividade de projeto MDL pode ser desenvolvida ao longo de algumas décadas, enquanto o CCS envolve uma dimensão temporal da ordem de séculos ou milênios, o que torna a avaliação da não permanência muito difícil. Não seria possível, para o Brasil, criar um mecanismo de cancelamento de unidades após uma verificação de reversão se esta ocorresse em centenas de anos – diante de um vazamento séculos após o período de creditação. Ou seja, infiltrações ocorridas no médio e longo prazo não afetariam licenças emitidas no presente para países Anexo I.
Mensuração, reporte e verificação	O CO ₂ estocado em reservatórios não seria mensurável, apenas modelado, o que tornaria o processo de monitoramento um desafio de longo prazo. Além disso, destaca-se o fato de que a fronteira do projeto pode ser dinâmica, de modo a demandar monitoramento fora dos limites estabelecidos, sobretudo porque há possibilidade de vários pontos de injeção em diferentes atividades de projeto, em um mesmo reservatório.
Custos	Vazamentos poderiam provocar grandes impactos ambientais, cujos custos seriam impossíveis de internalizar em uma atividade de projeto.
Armazenagem nos oceanos	A adição de CO ₂ nos oceanos ou em piscinas de CO ₂ líquido no piso oceânico, em escala industrial, poderia alterar quimicamente o ambiente local e causar impactos em ecossistemas inteiros.
Limites da atividade de projeto	Tal conceito, fundamental para o estabelecimento das emissões de linha de base, das emissões do projeto e de vazamento no âmbito do MDL, não se aplicaria ao CCS. Um reservatório pode cobrir diferentes países e sua pluma poderia migrar. A dificuldade é aumentada quando se considera a existência de diferentes pontos de injeção, de distintos projetos, em diferentes tempos.
Legislação internacional	A estrutura do MDL teria que ser modificada radicalmente para lidar com as implicações internacionais do CCS.
Responsabilidade	As atividades CCS são geralmente desenvolvidas por companhias privadas. Assim, levantavam-se dúvidas diante de casos de insolvência ou falência do operador em uma atividade projeto de séculos ou milênios. Mesmo Estados inteiros poderiam desaparecer e surgir nesta dimensão temporal, de modo a não existir estabilidade. Diante disso, as externalidades não poderiam ser medidas nem estimadas pelo país, sobretudo pela consideração de lucros privados no curto prazo e perdas públicas no longo prazo.
Potencial de efeitos perversos	Não existiam estudos de impactos do CCS no mercado de carbono até aquele momento. Segundo o governo brasileiro, uma alta oferta de créditos provinda do CCS poderia fazer cair o preço das Emissões Certificadas de Redução (CERs) ⁸⁷ a tal ponto de desmantelar o próprio mercado. Sobretudo, ressaltou que os preços decrescentes das CERs minariam os incentivos para projetos de energia renovável e eficiência energética, estes de menor escala e que já se encontravam em dificuldades. A inclusão do CCS no MDL poderia adiar, portanto, investimentos em energias renováveis no mundo em desenvolvimento e prolongar as economias baseadas em carbono; de maneira a reforçar a lacuna entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações de UNFCCC (2010f).

⁸⁷ Sigla em inglês: *Certified Emission Reductions*.

Em que pese os argumentos técnicos levantados, entendidos como pertinentes, este último fator foi reiterado pelo Brasil no ano anterior e apontava mais uma vez a preocupação brasileira com o futuro do mercado de carbono que favorecia, até então, os projetos desenvolvidos no país. Verificava-se o receio do Brasil diante da possibilidade de geração de créditos baratos via CCS que conduziria a uma inviabilização das iniciativas brasileiras:

Uma das principais características das atividades de projeto MDL é que geram créditos dentro de um curto período de tempo, mas devem gerar benefícios de longo prazo reais e mensuráveis. Atividades de CCS no MDL gerariam uma grande quantidade de créditos em um curto período, mas não levaria a nenhum benefício de longo prazo (UNFCCC, 2010f, tradução nossa).

Esta proposta também foi desenvolvida com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, já que o governo brasileiro afirmou que os países desenvolvidos deveriam assumir a liderança e serem os primeiros a usarem o CCS em larga escala em seus territórios para, assim, obterem maiores conhecimentos sobre riscos de vazamento, monitoramento e responsabilidade, antes de exportarem experiências prematuras para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2010f).

Entende-se nesta pesquisa que as incertezas levantadas pelo governo brasileiro mostravam-se bastante válidas e que a consideração da tecnologia CCS ainda precisava ser amadurecida e era problemática no âmbito do MDL do ponto de vista técnico. Por outro lado, era evidente que o Brasil procurava assegurar seus interesses frente a tal mecanismo diante do grande número de atividades de projeto desenvolvidas no país naquele momento. Segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2010b), naquele ano o Brasil ocupava o terceiro lugar no mundo, com 440 projetos no total (7%), atrás de China (2197 projetos – 37%) e Índia (1575 projetos – 27%); com redução de emissões de GEEs da ordem de 378.905.623 tCO₂e.

No Quadro 7 são elencadas as propostas brasileiras à UNFCCC realizadas ao longo do ano de 2010. Em resumo, as propostas brasileiras apontavam a manutenção do posicionamento do país em relação ao apresentado durante a COP-15: fortalecimento do Protocolo de Kyoto a partir de um novo período de compromisso, aumento da ambição dos países Anexo I e continuidade dos mecanismos de mercado (especificamente o MDL nos moldes já existentes). Também visavam o fornecimento efetivo de apoio financeiro dos países desenvolvidos para as nações em desenvolvimento por meio da criação e operacionalização de um fundo a constituir o mecanismo financeiro da Convenção.

Quadro 7 – Submissões feitas pelo Brasil à UNFCCC ao longo de 2010

Órgão(s) da UNFCCC	Parte	Tema
AWG-KP /AWG-LCA	Brasil	Perspectivas sobre a necessidade de tempo de reunião adicional para o Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Compromissos Adicionais para Partes do Anexo I do Protocolo de Kyoto e do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo no âmbito da Convenção e sobre a organização do trabalho do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo no âmbito da Convenção.
AWG-KP	Brasil	Pontos de vista sobre tópicos a serem abordados e organizações/peritos a serem convidados para o <i>workshop</i> sobre escala de redução de emissões a ser alcançada pelas Partes Anexo I no agregado e a contribuição das Partes Anexo I, individual ou conjuntamente, a esta escala.
	Brasil	Perspectivas sobre o documento FCCC/KP/AWG/2010/Add.1 para a consideração do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Compromissos Adicionais para as Partes do Anexo I do Protocolo de Kyoto na sua décima terceira sessão, com vistas a facilitar a atualização do documento pelo menos duas semanas antes da quarta sessão do Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre Compromissos Adicionais para Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto.
AWG-LCA	G77+China	Elementos para um rascunho de decisão sobre o novo fundo/mecanismo financeiro.
SBSTA	Brasil	Submissão brasileira sobre a possível inclusão da Captura e Armazenamento de Dióxido de Carbono em Formações Geológicas (CCS) no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Fonte: Elaborada pela autora, com base em informações da UNFCCC.

Por outro lado, para avaliar a participação brasileira nesta rodada de negociações faz-se necessário analisar acontecimentos ocorridos no nível nacional ao longo daquele ano. A partir da divulgação dos compromissos voluntários de mitigação de gases de efeito estufa anunciados em 2009, o Brasil destacou-se entre os demais Estados que integram a UNFCCC. Em 2010, a imagem do país tornou-se ainda mais positiva diante do anúncio da redução das taxas de desmatamento da região amazônica de 27.772 Km² em 2004 para 7.000 Km² em 2010, ou seja, quase 75% neste período (Tabela 3 e Gráfico 2), com queda significativa no período 2009-2010 (cerca de 6,2%).

Esta imagem positiva foi amplificada partir da tradução dos compromissos voluntários assumidos em 2009 em legislação nacional - a Política Nacional de Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), regulamentada em 09 de Dezembro de 2010 (Decreto nº 7.390), portanto, no mesmo período de realização da COP-16. Tal fato constituiu uma grande estratégia nacional. Indubitavelmente, este decreto fez parte do discurso brasileiro nas negociações, com forte apelo político frente aos países desenvolvidos, para que tomassem a liderança nas ações relativas às mudanças climáticas.

Tabela 3 – Taxas de desmatamento anual na Amazônia Legal (Km²/ano)

Taxa de Desmatamento Anual na Amazônia Legal (Km²/ano)											
Estados\Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	547	419	883	1078	728	592	398	184	254	167	259
Amazonas	612	634	885	1558	1232	775	788	610	604	405	595
Amapá	-	7	0	25	46	33	30	39	100	70	53
Maranhão	1065	958	1085	993	755	922	674	631	1271	828	712
Mato Grosso	6369	7703	7892	10405	11814	7145	4333	2678	3258	1049	871
Pará	6671	5237	7510	7145	8870	5899	5659	5526	5607	4281	3770
Rondônia	2465	2673	3099	3597	3858	3244	2049	1611	1136	482	435
Roraima	253	345	84	439	311	133	231	309	574	121	256
Tocantins	244	189	212	156	158	271	124	63	107	61	49
Amazônia Legal	18226	18165	21651	25396	27772	19014	14286	11651	12911	7464	7000

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Inpe (2014)⁸⁸.

Gráfico 2 – Taxa de Desmatamento Anual na Amazônia Legal – 2000 a 2010 (Km²/ano)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Inpe (2014)⁸⁹.

O governo brasileiro projetou as emissões nacionais de gases de efeito estufa em 3.236 milhões tCO₂eq (1.404 milhões tCO₂eq referente à mudanças de uso da terra, 868 milhões de tCO₂eq do setor energético; 730 milhões de tCO₂eq da agropecuária e 234 milhões de tCO₂eq de processos industriais e tratamento de resíduos); e estipulou uma meta de redução de

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. Acesso em: 04/07/2014.

⁸⁹ Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2013.htm>. Acesso em: 04/07/2014.

emissões entre 1.168 milhões e 1.259 milhões de tCO₂eq com vistas a alcançar o compromisso voluntário assumido na Convenção (BRASIL, 2010c). Para tal, foram traçadas, em linhas gerais, algumas ações (Quadro 8).

Também foi previsto que o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) seria operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros e bolsas de valores, onde se daria a negociação de títulos representativos de reduções certificadas de emissões (BRASIL, 2009). Até então o mercado brasileiro restringia-se apenas aos créditos de carbono provenientes do MDL.

Quadro 8 – Ações previstas para o cumprimento dos compromissos voluntários brasileiros assumidos perante a UNFCCC

Ações previstas para o cumprimento dos compromissos voluntários brasileiros assumidos perante a UNFCCC
<ul style="list-style-type: none"> • Redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005; • Redução de 40% dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2008; • Expansão da oferta hidroeétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas e pequenas centrais hidroeétricas, da oferta de biocombustíveis, e incremento da eficiência energética; • Recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas; • Ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em quatro milhões de hectares; • Expansão da prática de plantio direto na palha em oito milhões de hectares; • Expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados; • Expansão do plantio de florestas em três milhões de hectares; • Ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos de animais; • Incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2010c).

De acordo com a Política Nacional de Mudança do Clima (BRASIL, 2009c), as instituições incumbidas de sua operacionalização são: O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM (ao qual foi atribuída a coordenação-geral das ações de mitigação a partir do Decreto nº 7.390/2010); a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC); o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC); a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima); e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

Tais medidas indubitavelmente representaram um grande avanço em relação à intensificação dos esforços brasileiros de mitigação de emissões, a partir da criação de legislações e estruturas que permitiriam uma maior articulação entre as instituições existentes

que já abordavam a questão e outras que seriam criadas, de maneira a ampliar a ambição e a efetividade das iniciativas desenvolvidas.

Contudo, se por um lado houve grande avanço no posicionamento brasileiro a partir da COP-15 com o estabelecimento de metas voluntárias, e na COP-16 com o anúncio da regulamentação da legislação que instituiu a Política Nacional de Mudança do Clima, por outro lado, gerou-se muita polêmica em torno de um substitutivo de Projeto de Lei (n.1876/99), acerca de alterações propostas ao Código Florestal Brasileiro, aprovadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 06 de julho de 2010.

Contudo, se por um lado houve grande avanço no posicionamento brasileiro a partir da COP-15 com o estabelecimento de metas voluntárias, e na COP-16 com o anúncio da regulamentação da legislação que instituiu a Política Nacional de Mudança do Clima; por outro lado, gerou-se muita polêmica em torno de um substitutivo de Projeto de Lei (n.1876/99), acerca de alterações propostas ao Código Florestal Brasileiro, aprovadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 06 de julho de 2010. As alterações sinalizadas neste projeto, bastante polêmicas e vistas como um retrocesso pela maior parte dos ambientalistas e comunidade acadêmica, levantavam dúvidas acerca da real capacidade do Estado brasileiro em cumprir a meta de reduções anunciada.

A temática sobre tais alterações no Código Florestal foi evitada pela delegação brasileira que participaria do evento. Apenas indicava que o substituto de projeto de lei ainda estava sob o exame do Legislativo, de modo que não era o momento para tecer considerações sobre o assunto. Havia uma estratégia clara de centrarem-se apenas nos elementos que projetavam positivamente o Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Contudo, esta questão recebeu grande atenção durante o evento, como será visto ainda neste capítulo.

Por fim, destaca-se um terceiro elemento que contribuiu para projetar o Brasil nesta rodada de negociações: a divulgação da Segunda Comunicação Nacional à UNFCCC, cuja coordenação de desenvolvimento estava a cargo do MCT. Sua elaboração envolveu uma rede formada por mais de 600 instituições e 1.200 especialistas de diferentes setores, com vistas a divulgar as medidas previstas e tomadas pelo governo brasileiro no sentido de garantir a implementação da Convenção em seu território.

No documento, ressaltou-se a intenção brasileira de manter um protagonismo frente aos desafios das mudanças climáticas; neste caso, pela apresentação de contribuições reais para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e adaptação aos seus efeitos. Também se reiterou o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (BRASIL, 2010d).

Além da apresentação do Inventário Nacional de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal (1990 a 2005), considerado o elemento principal da Comunicação porque, a partir de sua base de dados, as políticas brasileiras sobre o tema poderiam ser mais detalhadas e bem sucedidas, abordou-se no documento uma diversidade de iniciativas desenvolvidas no país que contribuíam, direta ou indiretamente, para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Ações/Programas contendo medidas referentes às mitigação das mudanças climáticas desenvolvidas no território brasileiro, apontadas na Segunda Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC

Ano	Programa / Iniciativa	Descrição/Objetivo
1975	Programa Nacional do Alcool (Proálcool)	Estimativa de redução de emissões da ordem de 600 milhões de tCO ₂ a partir da utilização do etanol no país.
1984	Energia Nuclear	Início das operações da primeira usina nuclear brasileira, com geração de 152 TWh (eficiência térmica de 40%), com estimativa de redução de emissão de 127 milhões de CO ₂ (37% das emissões totais de 2009 no setor energético).
1985	Programa de Conservação de Energia Elétrica (Procel)	Visa combater o desperdício de energia elétrica no país.
1986	Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve)	Busca estabelecer limites nacionais para as emissões automotivas e controle da qualidade do ar.
1989	Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar)	Objetivo semelhante ao do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores.
1991	Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados de Petróleo e do Gás Natural (Compet)	Desenvolver e integrar ações para racionalização do uso de derivados destes dois combustíveis fósseis.
2002	Programa Brasileiro de Biodiesel (Probiodiesel)	Programa que, em sua concepção, buscava situar o Brasil entre os maiores produtores e consumidores de biodiesel do mundo. Visava incorporar este combustível à matriz energética do país de maneira a tornar sua produção um vetor de desenvolvimento, sobretudo em regiões carentes.
–	Geração hidrelétrica	Em 2009, 84% da energia elétrica brasileira era de origem hidráulica (391 TWh).
–	Participação de novas fontes de energia renovável na matriz energética brasileira	Incentivo crescente ao uso moderno da biomassa (resíduos agrícolas e florestais, resíduos sólidos – lixo), pequenas centrais hidroelétricas, energia eólica, solar e maremotriz.
–	Investimento para utilização de gás natural	Maior incorporação desta fonte na matriz energética brasileira por sua maior eficiência e menor emissão de GEEs em comparação com os demais combustíveis fósseis (redução estimada de 27% a 31% em relação à queima de óleo combustível em termelétricas).
2008-2011	Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	Existência de um programa chamado Meteorologia e Mudanças Climáticas no Plano Plurianual do Governo Federal para o período 2008-2011.

Fonte: elaborado pela autora, com base em informações de BRASIL (2010d).

Ressalta-se que muitas destas ações, não tinham, quando criadas, o objetivo central de reduzir emissões de gases de efeito estufa, mas sim o controle da poluição do ar. Boa parte dos programas foi criada antes da definição do Protocolo de Kyoto. Era notória a intenção do governo brasileiro em apresentar um leque diversificado das ações nacionais que, direta ou indiretamente, relacionavam-se à mitigação de GEEs para favorecer uma imagem positiva do país que o colocasse numa posição de maior influência nas negociações. Diante deste objetivo, os aspectos negativos relativos a alguns destes programas, como a questão dos resíduos nucleares, impactos socioambientais referentes à geração hidroeétrica, efeitos adversos do incentivo ao biodiesel não integraram o discurso brasileiro.

Também se destacaram na Segunda Comunicação Nacional as iniciativas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, como as relacionadas ao monitoramento e fiscalização e vistas no capítulo anterior (PRODES, DETER, DEGRAD, etc.); a criação de Unidades de Conservação de diferentes categorias (Proteção Integral, Uso Sustentável e Terras Indígenas); bem como a existência do ICMS Ecológico, do Fundo Amazônia (Decreto nº 6.527/2008) e regulamentação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto nº 7.343/2010) (BRASIL, 2010d). Por fim, ressaltaram-se as atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo desenvolvidas no país.

Em resumo, diante das propostas apresentadas pelo país à COP-16 e das medidas e ações desenvolvidas pelo governo brasileiro desde Copenhague, verificou-se que o Brasil visou mostrar às demais Partes da UNFCCC que havia feito seu “dever de casa” e que pretendia fazer uso de sua crescente credibilidade para agir com maior influência no processo negociador, com pretensão declarada de servir como facilitador nos complexos debates políticos. Era clara a intenção, por parte da cúpula da delegação do Brasil e mesmo do Presidente Lula (O ECO, 2010), de agir com maior protagonismo nesta rodada de negociações, na medida em que efetivamente considerava que o Brasil era o Estado que mais havia avançado na luta contra as mudanças climáticas até o momento.

De maneira geral, o Brasil manteve seu posicionamento em relação ao ano anterior, mas iria à COP-16 com maior poder sobre as demais Partes da UNFCCC para fazer valer seus interesses nas negociações. Mais uma vez, verificavam-se elementos reformistas e conservadores na postura do governo brasileiro, na medida em que, em pesem os significativos esforços referentes às ações nacionais, visava garantir a manutenção da diferenciação entre os países e pressionar as nações desenvolvidas para cumprirem seus compromissos de mitigação e de apoio financeiro, bem como para que ampliassem seus níveis de ambição – como ficou explícito no decorrer do processo negociador, comentado a

seguir.

5.2 O DESENVOLVER DAS NEGOCIAÇÕES

No evento, os países dialogaram no âmbito da COP (16ª sessão); da Conferência das Partes na Qualidade de Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto (COP/MOP 6); do Órgão Subsidiário para Implementação (SBI 33); do Órgão Subsidiário para Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA 33); bem como do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo (AWG-LCA 13) e do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Futuros Compromissos para as Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto (AWG-KP 15).

Segundo o IISD (2010), esta rodada de negociações atraiu cerca de 12 mil participantes: 5.200 oficiais de governo; 5.400 representantes dos órgãos e agências da ONU, organizações intergovernamentais e não governamentais (ONGs); além de 1.270 membros da imprensa mundial. Tais números apontam uma participação muito menos expressiva do que a verificada em Copenhague (cerca de 30% da verificada no ano anterior), de maneira a constituir mais um indicador das baixas expectativas para o evento.

Conforme esperado, a questão da transparência quanto aos procedimentos foi central nos discursos proferidos durante o evento. Patricia Espinosa, Ministra de Relações Exteriores do México e recém-eleita Presidente da COP-16, fez questão de destacar que a credibilidade do sistema multilateral da UNFCCC estava em jogo, de forma que era preciso tornar os discursos em ações (IISD, 2010). Diante disto, novamente as regras da Convenção foram objeto de discussão. Enquanto algumas Partes chegaram a propor a possibilidade do voto – dado que, ainda que o Acordo de Copenhague não tivesse obtido o consenso tinha sido apoiado por mais de 140 países, a maioria dos países continuou a afirmar que a regra do consenso era condição fundamental para o sucesso do encontro, de forma que o problema centrava-se no desrespeito a tal regra. Para o Brasil e o G77+China, tais negociações deveriam ser conduzidas pelas Partes de maneira transparente e inclusiva, por meio do consenso (IISD, 2010).

Durante a primeira semana, o Brasil posicionou-se, sobretudo, no âmbito do G77+China. O grupo, desde o início das discussões, reiterou a importância de uma sinalização da definição do segundo período do Protocolo de Kyoto, entendida como condição para a obtenção de um resultado equilibrado ao final do evento no tocante aos trilhos AWG-KP e

AWG-LCA. Nas diversas coletivas de imprensa realizadas pela delegação brasileira durante o evento, o Brasil explicitou seus interesses neste sentido (UNFCCC, 2010g). Outros elementos centrais do Plano de Ação de Bali também foram ressaltados pelo grupo, com destaque para o financiamento nos moldes da proposta submetida previamente à UNFCCC. Mais uma vez, os países em desenvolvimento chamaram os países desenvolvidos à responsabilidade da entrega dos compromissos já acordados, sobretudo no tocante à mitigação e apoio (financeiro, tecnológico e construção de capacidades).

Por outro lado, de maneira surpreendente, houve intenso interesse por parte dos negociadores de grande parte dos países em ampliar as discussões sobre a forma legal dos resultados a serem alcançados pelo AWG-LCA, com destaque para Estados que se recusaram veementemente a qualquer novo protocolo em Copenhague, como o Brasil e a China. O governo brasileiro passou a apoiar um resultado legal também no âmbito da Convenção, em que pese o fato da impossibilidade de sua definição em Cancun. Diante disto, cresceram as expectativas entre os diversos agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas sobre a definição de um acordo mais ambicioso a incluir todos os países no futuro. Entende-se que tal posicionamento brasileiro contribuiu para o rompimento de importantes obstáculos políticos em relação à temática da mitigação naquele momento e sinalizou uma flexibilização importante em favor da cooperação. Contudo, ainda era cedo para afirmar de que forma o governo brasileiro entendia sua participação neste acordo legal.

A maior parte dos países desenvolvidos, como a Austrália, a Noruega e a União Europeia, ainda que esperasse avanços incrementais importantes (financiamento, tecnologia, construção de capacidades, REDD+ e adaptação), também reafirmou posições verificadas durante a COP-15. Eles buscavam um resultado mais amplo a envolver todas as grandes economias. Por outro lado, se mostraram mais receptivas à adesão a um segundo período de compromisso, com exceções importantes, como o Japão que, ao declarar sua não participação em uma nova fase do Protocolo gerou sérias repercussões, haja vista que indicava, precocemente, uma menor ambição dos países desenvolvidos.

As dúvidas quanto à natureza legal dos resultados a serem alcançados pelo AWG-LCA dificultavam a discussão de outras questões no âmbito deste grupo de trabalho, como a inclusão e revisão de metas globais de redução de emissões e o estabelecimento de um ano para o pico de emissões. Não se sabia o que poderia ser alcançado e como. Ao final da primeira semana, o Brasil, durante a plenária da COP, mostrou seu descontentamento ao verificar que a opção antes existente no *non-paper* do AWG-LCA acerca da mitigação dos países desenvolvidos num segundo período de compromisso não foi contemplada no texto

proposto pelo presidente do grupo (IISD, 2010). As decisões sobre a maior parte dos temas foi adiada para a segunda semana.

No início da segunda semana de diálogos, o Brasil assumiu papel de destaque na cúpula, diante do pedido da Presidente da COP-16 para que a delegação brasileira, juntamente com a do Reino Unido, intermediasse as discussões relativas ao segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto (BRASIL, 2010e). Entende-se que a indicação de ministros brasileiros para facilitarem o debate do tema central daquela COP evidenciou o respeito que a diplomacia brasileira tinha no âmbito da UNFCCC, bem como, de certa maneira, refletia as iniciativas brasileiras tomadas naquele ano e a vontade política de exercer um papel de liderança nesta rodada de negociações. O Brasil conduziu consultas informais até o final do evento, com vistas à obtenção de uma mensagem política clara no tocante a esta nova fase de Kyoto, ainda que os detalhes ficassem para o ano seguinte (Figura 5).

No discurso proferido no segmento de alto nível pela Ministra de Meio Ambiente Izabella Teixeira (Figura 6), Chefe da Delegação Brasileira durante a COP-16, a redução das taxas de desmatamento na Amazônia constituiu elemento central (BRASIL, 2010f). Por outro lado, também procurou destacar o compromisso brasileiro no tocante à redução de emissões nos demais setores da economia, ainda que as mudanças no uso da terra representassem a maior fonte de emissões do país. Reafirmou os números de mitigação apresentados pelo Presidente Lula no ano anterior e, conforme esperado, destacou a incorporação desta meta na Política Nacional de Mudança do Clima.

Figura 5 (à esquerda) – Ministra Izabella Teixeira em discurso durante a COP-16.
Figura 6 (à direita) – Atualização da delegação brasileira sobre o status das negociações.

Fonte (Figura 5): Reuters (2010)⁹⁰. Fonte (Figura 6): IDESAN (2010)⁹¹.

⁹⁰Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ciencia/ultimas-noticias/redacao/2010/12/09/brasil-e-1-pais-em-desenvolvimento-a-ter-metas-de-emissoes-definidas-em-lei-diz-ministra.htm>>. Acesso em: jun.2013.

Segundo Stella (2010), os anúncios brasileiros acerca dos esforços voluntários de mitigação – menos onerosos diante do perfil brasileiro de emissões – não agradaram países do BASIC, como a Índia e a China, que entendiam que não era o papel do país naquele momento, mas sim cobrar maiores compromissos por parte dos países Anexo I.

Por outro lado, a possibilidade de alterações no Código Florestal Brasileiro ganhou muito mais notoriedade do que o esperado pela delegação presente no evento. O assunto foi colocado em quase todas as coletivas de imprensa realizadas pelo Brasil durante a COP e foi levantado por diversas vezes pelas organizações não governamentais brasileiras que realizaram eventos paralelos durante o encontro (*side events*). Também gerou significativa repercussão entre a imprensa nacional e internacional.

Na COP-16, a organização não-governamental Greenpeace Brasil chegou a “premiar” no evento a então Senadora Kátia Abreu (DEM-TO), Presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e pertencente à banca ruralista. Uma ativista vestida de índia tentou entregar a ela a “Motosserra de Ouro” (Figura 7), símbolo de sua intensa defesa pela reforma do Código Florestal (GREENPEACE, 2010).

Figura 7 – Senadora Kátia Abreu ganha o prêmio motosserra de ouro durante a COP-16

Fonte: *Greenpeace Brasil* (2010)⁹².

É importante notar que o pedido de votação às pressas do substituto de Projeto de Lei sobre mudanças no Código Florestal Brasileiro também gerou surpresas em outros políticos brasileiros presentes no evento, como Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente e candidata à Presidência da República nas eleições de 2010. Em entrevista durante a realização

⁹¹Disponível em: <<http://www.idesam.org.br/cop16-atualizacao-da-delegacao-brasileira-sobre-o-status-das-negociacoes/#.VfCWhhFViko>>. Acesso em: jun.2013.

⁹²Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/A-Cesar-o-que-e-de-Cesar-/>>. Acesso em: jun.2013.

da COP-16 (FGV, 2010), ela afirmou que não havia dúvidas quanto à necessidade de reforma do Código Florestal em vigência, mas que:

[...] cada um tem uma visão de atualização. Existem aqueles que acham que está desatualizado e paradoxalmente tentam mudar o Código Florestal contrário à sua natureza. O Código Florestal tem o objetivo de proteger a floresta e as pessoas querem mudar a lei, atualizar a lei para ser contrários à floresta. [...]. É transformar algo que protege as florestas em algo que permite sua destruição. É um paradoxo, não tem como fazer essa atualização. A atualização do Código, a meu ver, é para os ganhos da Constituição de 1988, para o uso sustentável e o manejo sustentável das florestas; para que a gente coloque como prioridade uma atualização das políticas públicas para o setor florestal e para a agricultura. Quando nós aprovamos depois de 400 anos de exploração de florestas no Brasil uma lei de gestão de florestas públicas, o Código precisa dialogar com esse novo marco legal e obviamente é uma atualização para a proteção e o uso sustentável das florestas. E não favorecer áreas agrícolas, até porque não é necessário, porque temos que aumentar a produção por meio de ganhos em produtividade. Essa é a agenda que está sendo exigida. [...]

Ainda que a imagem do Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas tivesse melhorado significativamente entre a COP-15 e a COP-16, as incoerências verificadas nos discursos das organizações não governamentais e da delegação brasileira, bem como entre esta e outros políticos brasileiros presentes no evento não gerou boas repercussões e levou o governo brasileiro a evitar ou mesmo rebater as críticas feitas.

Na COP, a *Climate Action Network* (CAN), uma rede mundial composta por mais de 900 Organizações Não Governamentais em mais de 100 países, com o objetivo de promover ações governamentais e individuais para limitar as interferências antrópicas nas mudanças do clima, escreveu um artigo que teve ampla circulação no evento, no qual colocava que o Brasil parecia ser seu pior inimigo, justamente pelo paradoxo existente entre os compromissos de redução assumidos em Copenhague e Cancun; e a tramitação da reforma do Código Florestal, que “... prevê a anistia a desmatamentos ilegais e degradação, reduz a área de preservação ao longo dos rios, e elimina a necessidade de reservas legais das propriedades rurais de um determinado tamanho e um desconto para propriedades maiores” (CAN, 2010, tradução nossa)⁹³.

A agência de notícias *Reuters*, dias após o evento, publicou um artigo no qual destacava o Brasil como um dos poucos países a apresentarem progressos nacionais na luta contra as mudanças climáticas (REUTERS, 2010). Contudo, demonstrou as dúvidas da comunidade internacional frente ao obstáculo enfrentado pelo país no sentido da redução da continuidade da redução das emissões frente ao crescimento da produção agrícola e ao

⁹³ Do ingles: “The bill provides amnesty to illegal deforestation and degradation, it reduces the preservation area along rivers, and eliminates the need for legal reserves for rural properties of a certain size and a discount for larger properties” (CAN, 2010).

aumento da demanda energética brasileira. O texto apresentou o contraste existente entre o declínio do desmatamento no Brasil e a expansão econômica que tirou grande parcela da população brasileira da pobreza, o que tendia a ampliar o consumo de combustíveis fósseis como o gás natural, já que a capacidade instalada de geração hidrelétrica e demais fontes renováveis não seriam suficientes. Em outras palavras, apontou a mudança de perfil das emissões brasileiras, tema que seria objeto de discussão nos anos seguintes.

Diante deste contexto, verificou-se a existência de um paradoxo no tocante ao posicionamento brasileiro durante a COP-16: por um lado, as metas de redução de emissões assumidas pelo país em 2009 e regulamentadas internamente em 2010 foram bem recebidas pelas demais Partes da UNFCCC – exceto por alguns países do BASIC (Índia e China), que viram nesta postura um ponto de fragilidade para os interesses do grupo nas negociações – pautados no CBDR. Por outro lado, a despeito do intenso debate realizado por ONGs, órgãos de imprensa, comunidade científica e sociedade em geral, a delegação brasileira não se posicionou frente a essa discussão, de forma a gerar polêmicas acerca do cumprimento dos compromissos assumidos e, assim, dos reais interesses brasileiros neste debate.

Ao longo dos dias finais da COP-16, negociações intensas envolveram temas variados que eram de interesse do governo brasileiro, como a mobilização do financiamento de curto e de longo prazo, a proposição do novo fundo e órgão para auxiliar a COP na entrega do financiamento climático, conforme expresso na proposta submetida à UNFCCC juntamente com o G77+China; além do monitoramento, reporte e verificação para países desenvolvidos (MRV) e em desenvolvimento (ICA) que, juntamente com o segundo período do Protocolo de Kyoto, conformavam os temas mais complexos do evento.

A delegação brasileira, fazendo uso de suas boas relações com a China, procurou diminuir o clima de desconfiança frente à temática do MRV, ainda que sua definição detalhada também ficasse para as próximas reuniões de cúpula. Durante o evento, o Embaixador Figueiredo afirmou que o assunto estava sendo abordado de forma exagerada, haja vista que não haveria sentido discutir tantos detalhes quando ainda não se tinham definidos os próprios pontos a serem monitorados (IDESAN, 2010). Também ressaltou que o país não se opunha ao estabelecimento de mecanismos de transparência, de forma a desmentir boatos circulados durante a cúpula sobre o Brasil ser contra o MRV. Por outro lado, também não aceitava prontamente tal verificação. A questão colocada pela delegação brasileira era que tal discussão somente avançaria caso as negociações maiores, como mitigação e financiamento, também progredissem, de forma a jogar a responsabilidade sobre os países desenvolvidos.

Ressaltam-se, por fim, as intervenções brasileiras no sentido de promover o REDD+ e descartar o CCS no âmbito de MDL, que enveredaram em discussões técnicas e políticas nas quais o Brasil exerceu posição de destaque, conforme apontam os relatórios diários produzidos pelo IISD (2010).

O desenrolar das negociações ocorrido em Cancun, mais uma vez, evidenciou distintos interesses geopolíticos, amplamente associados às características territoriais e relações estabelecidas entre os diferentes territórios e sociedades. Por exemplo, as prioridades e desejos dos pequenos estados insulares eram distintos em relação aos de outros grupos, como os Estados da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ou dos países BASIC. As características biogeográficas e sociais do Brasil também levavam à definição de suas preferências e escolhas políticas. Desta forma, o “fator espacial” colocado por Ratzel ([1898-1899], 1983) mostrava-se bastante pertinente, mesmo porque também estava no cerne das assimetrias de poder verificadas na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, sem reducionismos. Verifica-se a importância da relação população – território – recursos (inclusive tecnológicos) abordada por Raffestin (1993), bem como da ideia de não exterioridade do poder (poder e resistência ao poder).

5.3 PRINCIPAIS RESULTADOS E OS INTERESSES BRASILEIROS

De maneira geral, ao considerar as dúvidas quanto à eficácia real do processo negociador conduzido pelo sistema ONU após Copenhague, os resultados alcançados durante a COP-16 foram relativamente positivos para o restabelecimento parcial da confiança entre os países que integram a UNFCCC. Com expectativas comparativamente modestas em relação à COP-15, ou seja, sem pretensão da criação de um grande acordo político legalmente vinculante a incluir todas as Partes, conseguiu chegar à formalização e detalhamento de temas importantes presentes no Acordo de Copenhague, agora em um texto oficial da Convenção. Segundo Motta et al (2011), a COP-16 efetivamente deu novo fôlego às negociações, por ter criado uma base sólida para as conferências seguintes.

Abranches (2010a) coloca que os Acordos de Cancun constituíam um benefício paradoxal: oficializaram o Acordo de Copenhague no que tinha de essencial e positivo, ainda que a maioria o tivesse rejeitado. Entende-se nesta pesquisa que o resultado foi bastante significativo, sobretudo no trilha do AWG-LCA, como comentado a seguir. Também foi ao

encontro da maior parte dos interesses brasileiros para esta rodada de negociações.

Parte do “sucesso” do encontro também foi atribuída à habilidade da Presidência da COP-16 que, diferentemente do ocorrido no ano anterior, procurou promover discussões de maneira cautelosa, aberta, transparente e inclusiva. Em relação aos documentos produzidos nos diferentes grupos de trabalho, no geral os países sentiram-se representados, assim como no resultado final. A seguir apresentam-se os resultados obtidos nos dois principais grupos de trabalho desta rodada de negociações: o AWG-KP e o AWG-LCA. Em que pese a oposição da Bolívia à adoção dos acordos obtidos ao final da COP-16, a Presidência decidiu por sua aprovação, justificando que a posição da mais ampla maioria não poderia ser vetada por poucos países (IISD, 2010). Para ela, valia a regra do bom senso, ao aprovar decisões que resultavam de um longo e árduo diálogo multilateral. Se por um lado tal atitude permitiu a oficialização das decisões, de outro a regra do consenso não foi de todo respeitada, o que poderia gerar novos impasses acerca do processo negociador.

Corrobora-se com Brown (2011) que o sucesso da Conferência em Cancun foi relativo, ao considerar-se sua insuficiência diante do problema socioambiental posto, sobretudo do ponto de vista ético em relação às nações mais vulneráveis. Segundo Motta, Hargrave e Luedemann (2011), as ofertas quantitativas de mitigação feitas pelos Estados nacionais em Copenhague e Cancun, somadas, deixaram uma lacuna de redução de emissões da ordem de 5-9 GtCO₂e anuais, grandes incertezas sobre os padrões de emissão pós-2020, e sérias dificuldades relativas à comparabilidade de esforços diante de uma ampla diversidade de métricas. Ou seja, eram consideravelmente insuficientes para atingir o objetivo de 2°C de limitação do aumento da temperatura média global.

Por outro lado, sob um olhar pragmático, diante do realismo político prevalecente naquele momento entende-se que os resultados alcançados marcaram um passo necessário, mesmo que pequeno, em direção a uma maior cooperação multilateral, ainda que houvesse muito que avançar para alcançar o objetivo último da Convenção.

Ainda que boa parte das críticas acerca do potencial da diplomacia convencional em produzir resultados concretos efetivos na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas seja pertinente e requeira maior consideração, concorda-se com Haas, Keohane e Levy (1993) sobre a importância das instituições internacionais para lidar com os problemas socioambientais relativos ao tema, ainda que estas sejam sobremaneira afetadas pelos poderes e interesses estatais que, muitas vezes, fazem com que tenham papel marginal diante das circunstâncias colocadas, sobretudo diante dos fatores que determinam sua efetividade, conforme considerados por Young (2000): transparência, resistência dos mecanismos de

opção social empregados, rigor das regras que determinam mudanças de normas, capacidades de implementação dos governos, assimetrias na distribuição do poder e nível de interdependência entre os participantes. Ou seja, a efetividade sempre constitui uma questão de grau e as relações multivariadas constituem a norma, não a exceção.

Em relação ao AWG-KP, que responde pelas negociações acerca dos compromissos futuros para as Partes Anexo I, diante dos grandes impasses verificados entre as Partes não foi possível chegar a um acordo claro sobre um segundo período de compromisso. O texto apenas indicou que o grupo deveria completar seu trabalho e ter seus resultados adotados “... assim que possível e em tempo para garantir que não haja lacuna entre o primeiro e o segundo período de compromisso” (UNFCCC, 2011a, p.3, tradução nossa)⁹⁴.

As negociações sobre o Protocolo de Kyoto foram obstaculizadas pelo Japão, Rússia e Canadá, que sinalizaram que não estavam preparados para um novo período de compromisso. A preocupação da maior parte dos países desenvolvidos no tocante a uma lacuna de ambição não levou ao aumento das responsabilidades, naquele contexto. Para o Brasil, ainda que não apostasse na definição de uma nova fase do PK nesta COP, não viu seus interesses amplamente contemplados quanto à questão, já que buscava uma sinalização efetiva da continuidade deste instrumento para o período pós-2012 e o aumento da ambição dos países Anexo I. As metas anunciadas até aquele momento apenas foram “anotadas” pela COP/MOP (UNFCCC, 2011a), o que favorecia sobremaneira uma perspectiva *bottom-up*, o que não era da vontade do governo brasileiro, conforme visto anteriormente.

Por outro lado, os Acordos de Cancun garantiram a continuidade dos mecanismos flexíveis e de atividades LULUCF do Protocolo de Kyoto em uma possível nova fase. Se por um lado tal decisão ofereceu uma resposta ao governo brasileiro em relação aos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo desenvolvidos e ao mercado de carbono existente em seu território, de outro não constituía uma garantia de fato, dada a incerteza em relação ao pós-2012 e à existência de demanda futura por Emissões Certificadas de Reduções (RCEs).

Além disso, contrariamente aos interesses brasileiros, projetos relacionados à captura e armazenamento de carbono em formações geológicas tornaram-se elegíveis no âmbito do MDL. A delegação brasileira não escondeu suas reservas perante tal decisão, mas optou por não obstaculizar os resultados obtidos (IISD, 2010). Entende-se que a posição adotada foi uma escolha política importante, pois, conforme apresentado anteriormente, o governo brasileiro, do ponto de vista metodológico, claramente defendia a não elegibilidade do CCS

⁹⁴ Do ingles: “...as soon as possible and in time to ensure that there is no gap between the first and second commitment periods” (UNFCCC, 2011a, p.3).

no âmbito do MDL, a tal ponto de submeter um longo documento à UNFCCC em reuniões preparatórias para a COP-16. Nesta questão, o Brasil não conseguiu exercer grande influência perante os demais agentes. Optou por não provocar maiores impasses em favor do diálogo multilateral e possíveis ganhos no trato de outras temáticas.

No tocante aos resultados acordados no âmbito do AWG-LCA, conforme se esperava não foram obtidos grandes avanços sobre visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo. Decisões importantes foram postergadas para a 17ª Conferência das Partes (Durban, 2011), como o estabelecimento de uma meta global para reduções significativas de emissões até 2050 e a definição de um ano-pico para as emissões globais e nacionais de gases de efeito estufa, em que pese o fato de os países terem acordado que o prazo para as nações em desenvolvimento deveria ser maior em relação aos países desenvolvidos (UNFCCC, 2011b). Por outro lado, formalizou-se o objetivo de delimitação do aumento da temperatura média do planeta em 2°C com possibilidade de revisão para 1,5°C. Quanto a esta questão, os resultados foram plenamente ao encontro das expectativas brasileiras, na medida em que o governo do Brasil mostrou-se mais receptivo à discussão de tais elementos, contudo não tinha interesse em estabelecer metas e ano-pico de emissões naquele momento.

Sobre elementos referentes à mitigação no âmbito do AWG-LCA, os Acordos de Cancun continuaram a reconhecer as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos e a importância de assumissem a liderança no trato da questão. Conforme sabido, não era o momento para que tais nações assumissem metas no trilho de cooperação de longo prazo. Por outro lado, as Partes concordaram em melhorar o reporte das informações fornecidas pelos países Anexo I à UNFCCC (cumprimento das metas de mitigação e provimento de apoio financeiro e tecnológico, construção de capacidades) por meio de diretrizes com formato padronizado e detalhado. Nesta questão, destacou-se, sobretudo, a decisão de:

[...] estabelecer um processo de avaliação internacional de emissões e remoções relacionadas com metas de redução de emissões quantificadas para toda a economia sob o Órgão Subsidiário de Implementação, tendo em conta as circunstâncias nacionais, de forma rigorosa, sólida e transparente, com vistas a promover a comparabilidade e a construção de confiança (UNFCCC, 2011b, p.9, tradução nossa)⁹⁵.

Para o Brasil, assim como para todo o grupo do G77+China, este resultado foi importante, pois constituía um importante indicativo para o aumento do rigor do

⁹⁵ Do original: [...] to establish a process for international assessment of emissions and removals related to quantified economy-wide emission reduction targets under the Subsidiary Body for Implementation, taking into account national circumstances, in a rigorous, robust and transparent manner, with a view to promoting comparability and building confidence (UNFCCC, 2011b, p.9).

monitoramento, reporte e verificação (MRV) dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos.

Os países em desenvolvimento continuariam a desenvolver suas ações nacionais apropriadas de mitigação (NAMAS) com vistas a desviar significativamente suas emissões em relação ao cenário *business as usual* até 2020. O Brasil, assim como outros países do G77+China, divulgaram seus compromissos voluntários, mas não assumiram metas quantitativas naquele momento (UNFCCC, 2011b), o que não constituiu surpresa. Também se formalizou que as NAMAS desenvolvidas com apoio doméstico seriam, de fato, verificadas domesticamente a partir de diretrizes gerais enquanto as NAMAS desenvolvidas com apoio internacional seriam registradas e passíveis de verificação internacional – conforme definido no Acordo de Copenhague.

A novidade em relação ao provimento de informações por parte dos países em desenvolvimento referiu-se a um acordo acerca de um tipo de monitoramento, reporte e verificação após longas e difíceis negociações, haja vista que tais países, com destaque para a China, entendiam que a insistência dos países Anexo I em relação à questão desrespeitava a soberania nacional. Ao fim, decidiu-se:

[...] realizar consultas internacionais e análises de relatórios bienais no Órgão Subsidiário de Implementação, de forma não invasiva, não punitiva e com respeito à soberania nacional; as consultas e análises internacionais terão como objetivo aumentar a transparência das ações de mitigação e seus efeitos, através de análise por peritos técnicos em consulta com a Parte em questão e por meio da troca de opiniões facilitadora, e resultará em um relatório de síntese (UNFCCC, 2011b, p.11, tradução nossa)⁹⁶.

Este resultado foi bem recebido pelo governo brasileiro, haja vista que declarava não ver problema algum no aumento da transparência nestes moldes e por ter servido de intermediador entre a China e países desenvolvidos quanto à questão. Neste caso, o Brasil deu continuidade a uma postura menos conservadora, como a já verificada na COP-15. Por outro lado, ainda que tivesse aceitado as consultas e análises internacionais, não havia colocado em jogo sua soberania doméstica e westfaliana e estava, por meio desta escolha política, tentando ampliar sua soberania da interdependência, ou seja, a habilidade de controlar os movimentos transfronteiriços, conceitos definidos por Krasner (1999, p.13), que não se excluem: “Se um Estado não pode regular o que passa através de suas fronteiras, não poderá controlar o que

⁹⁶ Do ingles: [...] to conduct international consultations and analysis of biennial reports under the Subsidiary Body for Implementation, in a manner that is non-intrusive, non-punitive and respectful of national sovereignty; the international consultations and analysis will aim to increase transparency of mitigation actions and their effects, through analysis by technical experts in consultation with the Party concerned and through a facilitative sharing of views, and will result in a summary report (UNFCCC, 2011b, p.11).

acontece dentro delas”. Ou seja, tal cooperação visava, na verdade, garantir a manutenção da soberania doméstica, ou seja, a efetividade de seu controle sobre o território. As estruturas criadas no âmbito da UNFCCC para monitoramento, reporte e verificação não tinham força para ameaçar a soberania westfaliana. Desta forma, a decisão acerca do monitoramento, reporte e verificação não invalidou o princípio realista clássico de soberania conforme colocado por Morgenthau ([1948], 2003, p.570):

Postas de lado essas regras comuns e necessárias de direito internacional, cada país individual vem a ser a mais alta autoridade legisladora, no que diz respeito às normas obrigatórias do direito internacional. Nenhuma das regras de direito internacional pode obriga-lo, a não ser as que ele criou para si próprio, por seu arbítrio. Ele não reconhece qualquer autoridade legisladora superior a ele, pois não há Estado, ou grupo de Estados, que possa legislar para ele. A descentralização da função legislativa no direito internacional deve ser vista, portanto, como uma decorrência do princípio da soberania, tal como aplicado ao problema da legislação.

O Acordo de Cancun consolidou elementos de grande interesse para o Brasil no tocante ao financiamento climático. Ainda que a COP tenha somente “tomado nota” do compromisso coletivo dos países desenvolvidos em prover recursos novos e adicionais para o financiamento de curto prazo, totalizando US\$ 30 bilhões para o período 2010-2012; formalizou o compromisso de US\$ 100 bilhões/ano até 2020 para o financiamento de longo prazo (UNFCCC, 2011b); finalmente dispôs sobre a estrutura de um novo fundo – o Fundo Verde para o Clima (GCF); criou um Comitê de Transição para projetar tal fundo; e estabeleceu um Comitê Permanente no âmbito da COP para coordenar o novo e principal mecanismo financeiro da UNFCCC. Após tantos impasses referentes à questão do financiamento, o resultado alcançado contemplou significativamente os interesses brasileiros. Ainda que a operacionalização do GCF (regras e funções) devesse ser muito mais detalhada nos anos seguintes, as decisões caminharam no sentido da melhora e ampliação dos fluxos de financiamento de fontes variadas (públicas e privadas) por parte dos países desenvolvidos. Considera-se que este foi um dos pontos altos da reunião realizada em Cancun.

Também houve importantes avanços sobre desenvolvimento e transferência de tecnologias. Os países decidiram acelerar ações consistentes com as obrigações internacionais, em diferentes estágios do ciclo tecnológico, inclusive pesquisa e desenvolvimento, demonstração, implantação, difusão e transferência de tecnologia no apoio a ações de adaptação e mitigação. Ações bilaterais e multilaterais de cooperação em desenvolvimento tecnológico e transferência, e crescimento da pesquisa no setor público e privado, tanto para adaptação quanto para mitigação, foram incentivadas. Sobretudo, destacou-se o estabelecimento de um Mecanismo Tecnológico, composto por um Comitê

Executivo de Tecnologia (TEC)⁹⁷ e por um Centro e Rede de Tecnologia Climática (CTCN)⁹⁸ e que deveria tornar-se totalmente operacional em 2012 (UNFCCC, 2011b). Esta decisão também contemplou os interesses brasileiros quanto à obtenção de apoio tecnológico por parte dos países desenvolvidos, por vislumbrar uma maior cooperação neste sentido.

É importante destacar consensos importantes acerca do setor florestal. Nos Acordos de Cancun, a COP decidiu que atividades referentes à redução de emissões a partir do desmatamento e degradação florestal, bem como de aumento e conservação de estoques de carbono e manejo sustentável de florestas poderiam ser implementadas em fases: 1) desenvolvimento de plano nacional, políticas e medidas, construção de capacidades, 2) implementação, e 3) ações com base em resultados que poderiam ser mensuráveis, reportáveis e verificáveis (UNFCCC, 2011b, p.12). Segundo Abranches (2010b) e o *The Climate Group* (2011), haviam sido delineadas as linhas mestras para o mecanismo REDD+. Este era de grande importância para o governo brasileiro diante do perfil de emissões do país.

Os países também acordaram em criar um ou mais mecanismos de mercado e não-mercado para promover e diversificar ações de mitigação de gases de efeito estufa de maneira voluntária e sustentável, com vistas a auxiliar os países desenvolvidos a alcançarem parte de suas metas. Ainda era cedo para afirmar de que maneira tal decisão se relacionaria aos interesses brasileiros, haja vista a necessidade de maior aprofundamento das discussões acerca do desenho e objetivos concretos de tais mecanismos.

Por fim, os Acordos de Cancun também formalizaram avanços importantes na temática da adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, como no tocante ao estabelecimento do Quadro de Adaptação de Cancun, “... com o objetivo de reforçar a ação em matéria de adaptação, nomeadamente por meio da cooperação internacional e avaliação coerente de assuntos relacionados à adaptação no âmbito da Convenção” (UNFCCC, 2011b, p.04, tradução nossa)⁹⁹ e considerando as responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Também foi criado um Comitê de Adaptação, com vistas a prover suporte técnico e de orientação aos países e favorecer o engajamento e a troca de informações, conhecimentos e experiências. A discussão sobre as consequências sociais das medidas de resposta frente ao desafio climático também progrediram, mas precisava ser aprofundada. No geral, entende-se que os resultados sobre adaptação foram bastante positivos, haja vista que ficaram em

⁹⁷ Sigla em inglês: *Technology Executive Committee*.

⁹⁸ Sigla em inglês: *Climate Technology Centre and Network*.

⁹⁹ Do original: “... with the objective of enhancing action on adaptation, including through international cooperation and coherent consideration of matters relating to adaptation under the Convention” (UNFCCC, 2011b, p.04).

segundo plano diante dos embates políticos ligados à mitigação em reuniões anteriores. Para o Brasil, assim como para os demais países do G77+China – sobretudo para os dos grupos AOSIS, Grupo Africano e LDCs – a adaptação era questão fundamental e a intensificação do apoio para o desenvolvimento de ações neste sentido era da vontade do governo brasileiro.

Haja vista a necessidade de aprofundamento das discussões no âmbito do AWG-LCA (ação cooperativa de longo prazo) e dos impasses não solucionados no AWG-KP, os mandatos dos dois grupos de trabalho foram mais uma vez prorrogados por um ano, ou seja, até a COP-17. No geral, o acordo foi bem recebido pelo governo brasileiro, que o entendia como equilibrado, ainda que imperfeito.

Diante do que foi exposto neste capítulo, avalia-se que a participação do Brasil nesta rodada de negociações foi bastante destacada em diferentes aspectos. Primeiramente, por uma postura mais cooperativa diante de questões polêmicas como, por exemplo, a aceitação das consultas e análises internacionais (ICA) referentes às informações providas à UNFCCC – tema bastante controverso para os países do BASIC, bem como ao mostrar-se aberto ao diálogo em ações cooperativas de longo prazo, ainda que não houvesse flexibilidade quanto às responsabilidades históricas.

Além disso, o Brasil veio disposto a exercer um papel de liderança nas negociações e, de fato, foi de grande contribuição em discussões técnicas e, principalmente, ao servir de facilitador no debate conduzido no AWG-KP sobre o futuro do Protocolo de Kyoto. Em que pese o fato deste grupo não ter alcançado grandes resultados, mais uma vez a diplomacia brasileira foi reconhecida entre as Partes.

Em virtude das medidas tomadas no país com vistas à implementação da UNFCCC (metas voluntárias de mitigação tornadas lei na Política Nacional de Mudança do Clima, redução do desmatamento na Amazônia e apresentação da Segunda Comunicação Nacional à Convenção), o Brasil veio à COP com a confiança de “dever de casa feito” para exercer maior poder de influência sobre as nações desenvolvidas e exigir que estas de fato tomassem a liderança frente ao desafio conhecido. Contudo, ainda que a credibilidade do país tivesse aumentado, problemas socioambientais internos, como o relativo às discussões sobre transformações no Código Florestal Brasileiro, não passaram despercebidos e evidenciaram contradições entre o discurso levado à COP pela delegação e a realidade do país, haja vista que as polêmicas relativas às medidas apresentadas pelo governo (código florestal, combustíveis renováveis, etc.) foram ocultadas.

Em termos das decisões contidas nos Acordos de Cancun, entende-se que, no geral,

contemplaram amplamente os interesses brasileiros. Formalizaram importantes questões contidas no Acordo de Copenhague, bem como outras que ficaram em segundo plano no ano anterior. Não houve grandes avanços no AWG-KP, contudo o estabelecimento do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto continuaria a ser a pauta central na próxima Conferência das Partes e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo teve sua continuidade garantida – ainda que houvesse muitas incertezas acerca do futuro do mercado de carbono e do fato de o CCS ter se tornado elegível no âmbito deste mecanismo.

Por outro lado, os resultados alcançados do AWG-LCA foram bastante positivos ao Brasil, com destaque para as questões referentes ao financiamento (Fundo Verde para o Clima), transferência de tecnologias (Comitê Executivo de Tecnologia e Centro e Rede de Tecnologia Climática), elementos para o REDD+ e adaptação, conforme visto anteriormente. Tais temas eram, há muito tempo, demandados pelos países em desenvolvimento e avançaram significativamente em termos de funções e estruturas criadas para sua operacionalização.

Ao longo do ano de 2010, especialmente nesta Conferência das Partes, diferentemente do que se observou na COP-15, não houve grande movimentação brasileira no sentido da articulação intensa no âmbito do BASIC ou do G77+China, ainda que o Brasil continuasse a defender posições comuns a tais agrupamentos, como o princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas e sua aplicação no tocante às responsabilidades de mitigação e de provimento de apoio por parte de países desenvolvidos. Entende-se que, em que pese tais elementos, adotou uma postura mais flexível e liberal, em favor da cooperação, mais próxima da de mediador.

Sem dúvida, a COP-16 foi um momento político importante para a retomada da confiança entre as Partes e significativamente para o Brasil, que ganhou uma projeção ainda maior na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas por sua diplomacia, credibilidade crescente diante das medidas tomadas (em que pesem as polêmicas internas) e maior disposição à cooperação. Contudo, concorda-se com Eckersley (2012) que a reunião de Cancun sinalizou um novo estado de acomodação pragmática das realidades geopolíticas, de maneira a criar um grande desafio para aqueles que desejavam resgatar os princípios do multilateralismo e, ao mesmo tempo, manter apoio aos grandes países emissores. Logo, as perspectivas eram de negociações difíceis em Durban para o governo brasileiro, que seria muito mais pressionado.

6. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 17ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (DURBAN, 2011)

Neste capítulo analisa-se a participação brasileira na 17ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP-17), ocorrida em Durban, África do Sul, entre os dias 28 de Novembro e 11 de Dezembro de 2011.

A avaliação do posicionamento do governo brasileiro nesta rodada de negociações foi feita de maneira semelhante às das COPs anteriores, com base nas proposições feitas pelo país à UNFCCC ao longo do ano de 2011, bem como a partir da análise de registros de reuniões, coletivas de imprensa e discursos realizados pela delegação brasileira antes e durante a COP-17. Pretendeu-se, a partir da observação dos resultados obtidos ao final do evento, verificar em que medida os interesses brasileiros foram contemplados nas decisões finais.

6.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO

Mesmo diante dos bons resultados da COP-16, que garantiram a continuidade do processo negociador no âmbito da UNFCCC, as expectativas otimistas quanto às decisões a serem tomadas durante a 17ª Conferência das Partes (COP-17) reduziram-se devido a impasses entre os países em reuniões prévias ocorridas ao longo do ano de 2011. Também é importante ressaltar o contexto de crise econômica mundial, que tornava ainda mais frágeis as perspectivas de tomada de medidas ambiciosas referentes ao meio ambiente, de maneira a corroborar com as colocações de O'Connor (2002) sobre contradições inerentes ao modo de produção vigente que conduzem a uma menor flexibilidade do capital, sobretudo para inversões no tocante a questões ambientais em tempos de crise.

Foram realizadas três importantes sessões prévias de negociações oficiais organizadas pela UNFCCC para a COP-17: em Bangkok, Tailândia (Abril), em Bonn, Alemanha (Junho) e na Cidade do Panamá (Outubro). Apesar dos esforços para a obtenção de um rascunho de texto negociador (*draft*) a ser utilizado como base nas negociações em Durban, os avanços foram bastante modestos e se resumiram, basicamente, a elementos procedimentais (IISD, 2011), já que muitas questões políticas foram postergadas para Durban. Em outras palavras,

os governos teriam menor tempo para buscarem consensos em decisões técnicas e políticas cruciais.

Havia uma grande diversidade de temas a serem abordados durante esta COP, como é apresentado visto ao longo do capítulo. Criou-se grande expectativa das nações em desenvolvimento de que os Acordos de Cancun fossem operacionalizados, especialmente quanto às instituições criadas naquele contexto, como o Mecanismo Tecnológico, o Quadro de Adaptação e o desenho da primeira fase do Fundo Verde para o Clima. Outros pontos fundamentais referiam-se à visão compartilhada entre os países para alcançar a meta acordada de 2°C de elevação máxima de temperatura média global, além da revisão do progresso alcançado entre as Partes da Convenção no período 2013-2015 – em termos das ações nacionais e da pertinência da própria meta estabelecida. Também era esperada a adoção de diretrizes em relação ao MRV, ou seja, do rigor das informações providas pelos países, questão caracterizada por grandes impasses.

Havia sério receio da organização sul-africana em propor uma agenda muito ambiciosa para o evento que pudesse de alguma forma prejudicar o andamento de negociações longas e bastante delicadas. Em entrevista à CNN durante a Cúpula do Clima realizada em Londres (Setembro de 2011), a Embaixadora da África do Sul, NJ Mxakato-Diseko, ressaltou que havia passado pouco tempo desde a COP-15 e que, mesmo que a COP-16 tivesse desempenhado papel fundamental para reavivar o processo, havia uma grande pressão sobre a organização da COP-17 para mostrar que a UNFCCC não havia entrado em colapso (B4E, 2011). Mais uma vez se colocava a necessidade de fortalecer a Convenção que, para a maior parte dos países – como o Brasil – constituía a única via de cooperação possível (ainda que problemática) em termos de transparência, inclusão e equidade.

Diante da preocupação quanto à existência de uma lacuna de ambições de redução de emissões de GEEs entre o final do primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto (2012) e a implementação de um possível novo acordo, previa-se que a discussão sobre a definição de um segundo período e o estabelecimento de um mandato para a criação de um novo instrumento legalmente vinculante, ou seja, outro “mapa do caminho”, seriam as de maior destaque no encontro, haja vista a importância política e implicações sociais, econômicas e ambientais inerentemente associadas.

Em uma sessão de perguntas e respostas realizada em Novembro de 2011, a Secretária Executiva da UNFCCC, Christiana Figueres, ressaltou a importância da continuidade do Protocolo de Kyoto para o futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, pois constituía o único tratado legalmente vinculante, resultante de muitos anos de

negociações. O PK, segundo ela, garantiria a transparência de esforços entre as Partes, a continuação dos mecanismos de mercado e, especialmente, mais tempo para que os países conseguissem operacionalizar um novo acordo global e evitar a lacuna de ambições:

A decisão sobre o futuro do Protocolo de Kyoto será uma parte central do resultado de Durban. O Protocolo de Kyoto é o único tratado juridicamente vinculativo que o mundo atualmente tem para combater as mudanças climáticas, e é importante que os governos salvaguardem o que eles trabalharam tanto tempo para acordar e desenvolver, e que se revelou eficaz. Isto inclui, por exemplo, as regras que garantem a transparência do esforço para reduzir gases de efeito estufa e mecanismos de mercado que permitem aos países industrializados alcançarem parcialmente os seus objetivos de redução de emissões a partir do investimento em tecnologias limpas nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, um quadro global de mudanças climáticas no âmbito mais amplo da Convenção – a incluir todos os signatários – está evoluindo, **mas precisa de mais tempo antes que possa estar plenamente operacional**. Resolver isso envolve a criação de contabilidade robusta e transparente e relatórios sobre os esforços nacionais, mas a decisão a nível político de quando e como participar é uma decisão política e que requer uma liderança clara a partir de um nível elevado. Eu acredito que um terreno comum pode ser encontrado e as decisões políticas corretas podem ser feitas (UNFCCC, 2011c, p.1, tradução nossa, grifo nosso)¹⁰⁰.

O fato de que esta Conferência das Partes ocorreria em um país em desenvolvimento era bastante conveniente para os Estados que compunham o G77+China. No caso do Brasil, a escolha da África do Sul era duplamente interessante, já que este país africano também integrava o BASIC e, portanto, poderia trazer à discussão, com maior força, temáticas de interesses comuns ao grupo, apesar de este não ser efetivamente um bloco de negociação e de seus países apresentarem diferentes características e capacidades econômicas (CHEVALLIER, 2011).

Por um lado, a Conferência das Partes de Durban, mais que uma COP incremental, constituía momento fundamental para o fortalecimento da UNFCCC, com forte apelo à cooperação entre os países para que, com base na complementaridade de interesses, chegassem a denominadores comuns por meio do processo de negociação (KEOHANE, 1984) em busca de uma governança que refletisse os vínculos globais de interdependência (ROSENAU, 2000). De outro lado, por ocorrer em um momento de redefinição de

¹⁰⁰ Do original: A decision on the future of the Kyoto Protocol will be a central part of the Durban outcome. The Kyoto Protocol is the only legally binding treaty the world presently has to combat climate change, and it is important that governments safeguard what they had worked on so long to agree and develop, and what has proven effective. This includes, for example, the rules that guarantee transparency of effort to reduce greenhouse gases and market mechanisms that allow industrialized countries to partly achieve their emission reduction goals by investing in clean technology in developing countries. At the same time, a global climate change framework under the broader Convention - which includes all signatories - is evolving but needs more time before it can be fully operational. Resolving this involves creating robust and transparent accounting and reporting of national efforts but the decision at a policy level of when and how to participate is a political decision and that requires clear leadership from a high level. I believe that common ground can be found and the right political decisions can be made. (UNFCCC, 2011c, p.1)

responsabilidades entre as Partes, conformava-se um cenário cada vez mais realista, ao se verificar diferentes estratégias dos Estados Nacionais, como as do Brasil, com vistas a legitimar seus interesses e de maneira a colocar a política como uma esfera autônoma de entendimento e de ação (MORGENTHAU, [1948], 2003) – em que pese à natureza do problema, como discutido no primeiro capítulo.

A seguir são apresentadas as expectativas brasileiras para a COP-17, em especial as expressas sob a forma de propostas formais do governo do Brasil à UNFCCC ao longo do ano de 2011. Entende-se que a análise destes documentos contribui sobremaneira à compreensão dos interesses e do posicionamento do Brasil nesta rodada das negociações, já que o país se valeu da estratégia destacada por Aron ([1962], 2002) quanto à justificação de suas condutas a partir de ideias, princípios e normas ao apresentar até mesmo propostas de textos de decisões com o objetivo de fazer com que suas demandas fossem contempladas nos resultados de Durban.

6.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-17

Primeiramente, é importante lembrar que o sucesso da Conferência de Durban era muito importante para o Brasil, em relação à criação de um ambiente positivo para a realização da Conferência Rio+20, que ocorreria em território brasileiro no ano seguinte.

O ponto essencial para o Brasil nesta rodada de negociações centrava-se na definição do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, ou seja, no período 2012-2020. Em coletiva de imprensa realizada em Novembro de 2011 sobre as expectativas brasileiras para a COP-17, o Embaixador André Aranha Corrêa do Lago destacou que aquele era o momento crucial para decidir a continuidade do Protocolo, haja vista que era preciso garantir tempo suficiente para que entrasse em vigor (assinatura e ratificação) imediatamente após o término de sua primeira fase e, assim, evitasse uma lacuna de ambições quanto às emissões de gases de efeito estufa (BRASIL, 2011a).

É importante refletir sobre o significado da continuidade do PK para o Brasil. Ao mesmo tempo em que reafirmava a perspectiva *top down*, ou seja, a importância da cooperação multilateral com base em um sistema de regras e princípios em comum para as Partes, constituía a garantia da manutenção da estrutura legal e princípios estabelecidos pela Convenção e objetivados no Protocolo – marcadamente o CBDR – que resguardava a diferenciação entre os países, desejada pelo governo brasileiro.

Às vésperas da realização da COP-17, o então Ministro de Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota, em pronunciamento, deixou explícitos os interesses brasileiros em relação à continuidade do Protocolo, de maneira a condicionar o posicionamento do Brasil às ações dos países desenvolvidos:

O Protocolo de Kyoto é uma ferramenta essencial para o regime de mudança do clima. Sua continuidade é necessária para manter um alto grau de ambição na área de mitigação, especialmente. O Protocolo de Kyoto constitui também a base para a preservação e o fortalecimento do tratamento multilateral. As obrigações do segundo período de compromisso são um tema central a ser equacionado. Devemos garantir que a mitigação de todos os países desenvolvidos seja totalmente comparável e que tal comparabilidade resulte de um movimento com vistas a um maior rigor e ambição e não um retrocesso em direção a menores níveis de compromisso. É necessária também uma maior contribuição em mitigação dos países em desenvolvimento. Muito já foi feito por esses países, mas com apoio internacional, estes países podem contribuir ainda mais. E o Brasil manterá seu nível de ambição nesta área (BRASIL, 2011b).

Uma segunda fase do Protocolo de Kyoto, portanto, poderia conduzir a um aumento da ambição dos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que legitimaria o *status quo* em termos da diferenciação entre as Partes da Convenção e evitaria, naquele momento, a atribuição de maiores responsabilidades para as grandes economias emergentes. O conceito de equidade era colocado no centro das discussões. Nos discursos, buscava-se garantir que todos os países tivessem iguais condições para erradicar a pobreza e se desenvolver e, para tal, fazia-se necessária tal diferenciação no âmbito da UNFCCC.

André Correia do Lago (BRASIL, 2011a) destacou que na negociação paralela referente ao AWG-LCA sobre ações cooperativas de longo prazo, os Estados Unidos, que não integram o Protocolo de Kyoto, encontraram uma boa oportunidade para promover suas ações nacionais na perspectiva *bottom-up*, de maneira a despertar a atenção de países como o Japão e a Rússia, que teriam ficado tentados a seguir por este caminho e não aderirem ao segundo período de compromisso. A posição brasileira era bem clara em relação à defesa da perspectiva *top down*, ou seja, de um sistema com princípios e regras comuns, ainda que diferenciadas. Um acordo *top down*, para o governo brasileiro, tinha maior poder quanto à ampliação da transparência e confiança entre os países, bem como para o aumento de ambições. Em relação a este último ponto, segundo o Embaixador, a saída do Protocolo significava, sem dúvida, uma menor disposição em termos de ambição.

Além da extensão do PK, o Brasil, bem como os demais países em desenvolvimento, esperava avanços em questões bastante complexas discutidas no AWG-LCA relativas ao cumprimento dos compromissos já assumidos pelos países Anexo I – auxílio financeiro,

tecnológico e de capacitação, conforme acordado no Plano de Ação de Bali (2007) e, recentemente, nos Acordos de Cancun (2010).

As questões ligadas ao financiamento climático sobressaíram-se nos discursos brasileiros realizados previamente ao evento e nas propostas submetidas à UNFCCC. Por exemplo, para o Brasil fazia-se imprescindível a definição das fontes e do volume de recursos necessários para a operacionalização do Fundo Verde para o Clima. Preocupava-se em dissociar os recursos destinados ao “desenvolvimento em geral” e os recursos “adicionais” referentes às mudanças climáticas, haja vista que os países desenvolvidos, segundo a delegação brasileira que participaria da COP-17, mostravam uma contabilidade positiva que não correspondia à ideia do financiamento climático de curto prazo.

O Brasil também receava que os países desenvolvidos utilizassem a momentaneidade da crise financeira internacional como desculpa para o não cumprimento das responsabilidades de financiamento público de longo prazo. Temia a conformação de uma *empty shell* (concha vazia), ou seja, que toda a estrutura criada para o financiamento ficasse desprovida de recursos para cumprir o objetivo último da Convenção. De fato, não havia consenso sobre o volume de recursos já mobilizados frente à meta de US\$100 bilhões anuais para 2020. Segundo André Odenbreit Carvalho, então Chefe da Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química do Ministério das Relações Exteriores e integrante da delegação brasileira em 2011, era preciso insistir nos recursos novos e adicionais, pois, em geral, era sempre “o mesmo dinheiro que mudava de nome”, uma “nova embalagem” para algo já existente (BRASIL, 2011a).

Além do financiamento, o Brasil demonstrou interesses específicos em muitas outras questões, como analisado nas submissões feitas pelo governo brasileiro ao longo do ano de 2011, que indicam elementos fundamentais do posicionamento que o país levou para a COP-17.

6.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2011

Ao longo do ano de 2011, o Brasil participou ativamente das discussões preparatórias para a COP-17. Realizou proposições de textos em diferentes temas, com vistas a fazer com que seus interesses fossem refletidos nos acordos a serem definidos em Durban. Em outras situações, submeteu documentos, especialmente ao AWG-LCA, apenas para reafirmar seu posicionamento perante as demais Partes, o que explicitava as possibilidades e limites da

cooperação brasileira nas negociações quanto ao futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

É importante notar que boa parte destas submissões foi realizada em conjunto com outros países: no âmbito do G77+China, do BASIC e mesmo grupos ocasionais de países em desenvolvimento, reunidos em virtude de interesses comuns. A intensa articulação com os países em desenvolvimento, naquele momento, mostrava a disposição do país para o diálogo multilateral, contudo, entendendo-o do ponto de vista normativo, estratégico e ideológico, conforme aponta Caporaso (1992). Tais agrupamentos evidenciavam o realismo político no posicionamento brasileiro, marcado novamente pela definição de uma balança de poder, ou seja, de um equilíbrio de forças frente aos países desenvolvidos, considerando as diferentes responsabilidades entre Partes Anexo I e não-Anexo I da Convenção.

Especificamente, destacaram-se os esforços do governo brasileiro para a promoção do diálogo no G77+China. Configurava-se um momento bastante oportuno diante da divisão dos países ricos naquele contexto: inflexibilidade da posição estadunidense, dificuldades internas da União Europeia para exercer a liderança em um contexto de crise econômica, além da sinalização do Japão, Rússia e Canadá em não aderirem ao segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto.

Com vistas a proporcionar uma melhor compreensão das submissões brasileiras à UNFCCC durante o ano de 2011, em virtude da grande diversidade de propostas preferiu-se, neste capítulo, analisa-las ordenadamente a partir da data em que foram recebidas.

No primeiro trimestre de 2011 destacou-se uma proposta feita pelo governo brasileiro sobre um dos temas mais caros ao país em relação à questão climática – mecanismos de mercado no setor florestal. O texto versava sobre as implicações da inclusão do reflorestamento de terras com florestas em exaustão como atividades de projeto de florestamento/reflorestamento no âmbito do MDL (UNFCCC, 2011d).

Era sabido o grande interesse brasileiro em relação a este mecanismo flexível do Protocolo de Kyoto, pois o país destacava-se em relação ao número de atividades de projeto desenvolvidas – 7% do total mundial naquele ano, atrás apenas da China – 38% e Índia – 27% (BRASIL, 2011c). Diante do potencial brasileiro em relação ao desenvolvimento de projetos a envolver florestas, dadas suas características biogeográficas, o Brasil agiu no sentido de tornar tais áreas elegíveis para o MDL.

Ressalta-se que a Comissão Executiva do MDL já havia realizado estudos (FCCC/KP/CMP/2009/16), a pedido da CMP (decisão 2/CMP.4, parágrafo 42), sobre as

implicações da possível inclusão do reflorestamento de terras com florestas em exaustão no mecanismo. Neste contexto, o Conselho havia definido floresta em exaustão como:

[...] uma área de terra que continha floresta - estabelecida por meio de plantio, semeadura e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes - em 31 de Dezembro de 1989 e/ou na data de início da atividade de projeto. Se a terra na data de início da atividade do projeto é a floresta, em seguida, na ausência da atividade de projeto, seria convertida em terra não florestal por meio da colheita final no prazo de [5] anos a contar da data de início proposta para a atividade de projeto. Se a terra na data de início da atividade do projeto é não florestal então, na ausência da atividade do projeto, espera-se que permaneça como área não florestal (UNFCCC, 2009j, p.27)¹⁰¹.

Os critérios de elegibilidade então vigentes impediam a utilização de terras que continham florestas plantadas no passado, convertidas para áreas não florestais. Havia uma impossibilidade de o MDL contribuir para a criação de estoques de novas florestas em terras florestais após estas serem esgotadas ou “colhidas”.

Segundo o governo brasileiro, ao considerar que grande parte das terras em países em desenvolvimento continha florestas plantadas no passado, os critérios vigentes prejudicavam as atividades de mitigação de tais nações, sobretudo porque, para boa parte delas, o maior potencial de ações residia no setor florestal. Deste modo, era preciso melhorar o equilíbrio entre F/R e não-F/R nas atividades de MDL, pois eram muito menos representativas – 0,7% do total em 2011 (UNFCCC, 2011d, p.7). A questão, segundo a submissão brasileira, se devia muito mais à elegibilidade que à adicionalidade, pois já existiam regras claras e eficientes para garantir, de fato, que tais áreas somente seriam reflorestadas a partir do desenvolvimento da atividade de projeto.

Esta proposta tem uma dimensão territorial explícita. O Brasil, por suas características biogeográficas – sobretudo em virtude da existência de grandes domínios florestais, se beneficiaria do aumento do potencial de mitigação de gases de efeito estufa no setor florestal, o que se torna ainda mais relevante ao considerar que este respondia, naquele momento, pela maior parte das emissões brasileiras (desmatamento). Por outro lado, a inclusão das florestas em exaustão no MDL ampliaria a captação de recursos a partir da obtenção de créditos de

¹⁰¹ Do original: The Board agreed that forest in exhaustion is an area of land that contained forest – established through planting, seeding and/or the human-induced promotion of natural seed sources – on 31 December 1989 and/or at the starting date of the project activity. If the land at the starting date of the project activity is forest then, in the absence of the project activity, it would be converted to non-forested land through final harvesting within [5] years of the proposed starting date of the project activity. If the land at the starting date of the project activity is non-forested land then, in the absence of the project activity, it is expected to remain as non-forested land (UNFCCC, 2009j, p.27).

carbono. Desta forma, o Brasil continuava a sobressair-se nas discussões relativas ao MDL do ponto de vista técnico e político.

Durante a reunião preparatória dos AWGs realizada em Bonn, Alemanha (7 a 17 de Junho de 2011), o Brasil fez uma série de submissões à Convenção, sobre diferentes temáticas. Posicionou-se sobre a revisão das diretrizes para a confecção dos relatórios das Comunicações Nacionais dos países em desenvolvimento. Neste documento, o governo brasileiro colocou que tal revisão deveria ser complementada pela revisão das diretrizes de preparação dos relatórios bienais produzidos pelos países Anexo I, que deveriam reportar, entre diversos elementos: informações financeiras; alcance de metas baseado em regras comuns de contabilidade; e organização e funções dos arranjos dos inventários nacionais. Também se mostrou “preocupado” com a comparabilidade dos dados por eles fornecidos (UNFCCC, 2011e).

Este documento explicitava a exigência de um maior rigor das informações a serem divulgadas pelos países desenvolvidos (relatórios bienais) quanto ao provimento do apoio financeiro para países em desenvolvimento (formatos comuns de comunicação, metodologias de finanças e rastreamento de apoio), além do cumprimento dos objetivos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (inventariamento de gases, políticas e medidas, projeções e efeito total das políticas). Evidenciou-se a pressão para fazer com que estes países tomassem a liderança no processo, de modo a fazer valer o CBDR.

Tal pressão brasileira para a rápida entrega dos resultados prometidos pelos países desenvolvidos ficou ainda mais evidente em duas propostas de rascunhos de decisão submetidas à UNFCCC, também durante a reunião de Bonn – desta vez no âmbito do G77+China. A primeira submissão girava em torno da questão financeira, particularmente do Comitê Permanente do Mecanismo Financeiro (UNFCCC, 2011e). A proposta, ao definir o papel e as funções deste Comitê, apontava o interesse brasileiro, bem como dos demais países do G77+China, na rápida operacionalização do mecanismo para obtenção de recursos para ações de mitigação e de adaptação. Seu conteúdo detalhava como o Comitê Permanente deveria auxiliar a Conferência das Partes (coerência e coordenação na entrega do financiamento climático; racionalização do mecanismo para custo-efetividade e eficiência; mobilização de recursos financeiros a partir de uma variedade de fontes; bem como a mensuração, comunicação e verificação do apoio proporcionado aos países em desenvolvimento).

Com vistas a acelerar sua implementação, o grupo sugeriu a elaboração de um programa de trabalho sobre tais elementos para consideração na COP-18 e propôs decisões

sobre a composição do Comitê, prazo dos mandatos, frequência das reuniões, relato de ações e recomendações à COP (UNFCCC, 2011e).

A segunda proposta de rascunho de decisão do G77+China referia-se ao desenvolvimento e transferência de tecnologia, outra grande reivindicação dos países em desenvolvimento. O grupo lembrou os compromissos estabelecidos pela própria Convenção e no Plano de Ação de Bali. Também ressaltou a criação do Comitê Executivo de Tecnologia e do Centro de Tecnologia Climática, além do programa de trabalho do AWG-LCA para o andamento deste tema (Decisão 1/CP.16, parágrafo 128), que destacava que o Mecanismo Tecnológico deveria ser totalmente operacional em 2012 (UNFCCC, 2011e).

Nesta submissão, o G77+China definiu a forma como gostaria que o CTCN (CTCN) funcionasse, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento. Quanto à missão do CTC, foi colocado que este deveria: identificar tecnologias amigas do clima para atender necessidades de baixo carbono e o desenvolvimento de resiliência climática; facilitar a elaboração de projetos para implantação e utilização de tecnologias de mitigação e de adaptação atualmente disponíveis que atendam às necessidades e circunstâncias locais; facilitar a investigação, desenvolvimento e demonstração de novas tecnologias favoráveis ao clima; aumentar a capacidade institucional e humana para gerenciar o ciclo de tecnologia e apoiar os desafios já elencados; e, por fim, facilitar o financiamento a partir do GCF e outras fontes do setor privado, de maneira a – mais uma vez – solicitar que os países desenvolvidos Anexo I e outras Partes desenvolvidas incluídas no Anexo II apoiassem o CTC quanto à disponibilização de recursos financeiros.

O G77+China também atribuiu a governança do CTC ao Comitê Executivo de Tecnologia, que divulgaria os resultados de seu trabalho e faria sugestões à COP. Além disso, instou as Partes a realizarem propostas para sediar o CTC, a partir de diferentes critérios, entre eles a prioridade dada a países em desenvolvimento, o caracterizou uma estratégia do grupo (UNFCCC, 2011e). Esta submissão expunha os interesses do Brasil em tornar o mecanismo tecnológico operativo o quanto antes, assim como o financeiro. Também reforçava a ideia de capacidades diferenciadas e teve por intuito pressionar os países pertencentes ao Anexo I a acelerarem suas ações para a transferência tecnológica – questão bastante complexa, pois envolve, entre inúmeros fatores, discussões sobre a propriedade intelectual. Mais uma vez, o Brasil buscou o diálogo no âmbito do G77+China.

Destacam-se outras duas submissões do governo brasileiro ao AWG-LCA feitas em Bonn, desta vez em conjuntos distintos de países em desenvolvimento. Tal fato é bastante representativo, pois se verificou que o Brasil se articulou formal e informalmente segundo

questões específicas e momentâneas para fazer prevalecer seu posicionamento, o que evidencia realismo político em sua participação nesta rodada de negociações. Ambos os documentos tinham caráter eminentemente político, ao reafirmarem posições.

A primeira submissão foi feita em conjunto com a China, Índia, Malásia, Filipinas e Tailândia. Referia-se ao escopo e o desenvolvimento das modalidades da Revisão prevista para 2013-2015 e teve o intuito de reafirmar que este processo não deveria consistir em uma revisão da Convenção em si, mas na identificação de lacunas para alcançar seu objetivo último. Foi destacado o papel crucial do Protocolo de Kyoto e que o cumprimento das ações tomadas em seu âmbito deveria ser considerado em tal processo (UNFCCC, 2011f).

Em outras palavras, o governo brasileiro fez questão de ressaltar que a Revisão somente seria efetiva a partir da revisão da adequação e da efetividade dos compromissos vinculantes de redução de emissões por parte dos Países Anexo I, bem como do apoio proporcionado por estes aos países em desenvolvimento, segundo os princípios da UNFCCC. Era claro o receio de que tal processo de revisão conduzisse a uma maior pressão por compromissos vinculantes para os grandes países emissores não integrantes do Anexo I. Deste modo, o Brasil tratou de conjugar esforços para permanecer em situação de conforto relativo em relação à adoção de metas obrigatórias de redução de emissões de GEEs.

A segunda submissão, feita ao AWG-LCA conjuntamente com o Grupo Africano, Argentina, China, Índia, Irã, Líbano, Malásia, Filipinas, Tailândia e Uruguai, versava sobre a visão compartilhada para ações cooperativas de longo prazo. Tais Partes da Convenção colocaram que os países pertencentes ao Anexo I deveriam atingir seu pico de emissões o mais tardar em 2012, considerando que o prazo inicial da UNFCCC era o ano 2000. Já os países em desenvolvimento deveriam ter um prazo mais longo, não determinado. Além disso, as ações em países em desenvolvimento deveriam contar com flexibilidades do regime internacional de propriedade intelectual sobre a transferência de tecnologias (UNFCCC, 2011g).

Verificou-se nesta proposição conjunta a intenção brasileira de fazer valer, novamente, os princípios-chave da Convenção no âmbito da visão compartilhada de longo prazo, ou seja, para o futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, mesmo após o final do Protocolo de Kyoto. O Brasil reafirmava sua condição de país em desenvolvimento, cujas ações para alcançar o desenvolvimento sustentável estavam condicionadas ao apoio (financeiro, tecnológico e capacitação) dos países desenvolvidos. O documento constituía outra evidência dos limites da cooperação brasileira em relação ao futuro da ordem.

Durante a reunião preparatória dos AWGs realizada na Cidade do Panamá (1 a 7 de Outubro), o Brasil marcou posição ao realizar outras submissões à UNFCCC. Nesta ocasião, a delegação brasileira (com China, Índia, Malásia, Filipinas e Tailândia) novamente se manifestou sobre o processo de Revisão. Nesta ocasião, além de reforçar os princípios e artigos da UNFCCC, chamou a atenção para os custos e impactos da erradicação da pobreza e do desenvolvimento, ou seja, para a viabilidade econômica dos países não-Anexo I em alcançar as metas globais de longo prazo (UNFCCC, 2011h).

Desta vez, explicitou as necessidades de financiamento “novo, adicional, adequado, previsível, estável, pontual e baseado em concessões” a ser canalizado pelo mecanismo financeiro da Convenção, além da transferência de tecnologia. Por fim, colocou um calendário, com convites, pedidos e solicitações ao IPCC, PNUMA, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Órgãos Subsidiários da UNFCCC no tocante ao processo de revisão, com tomada de medidas adequadas na COP-22 após ter sido concluída, inclusive com a possibilidade de revisão da meta global de longo prazo, como a consideração de 1,5°C em vez dos 2°C de aumento na temperatura média do planeta.

As argumentações sobre o provimento de recursos financeiros e tecnológicos também tiveram por objetivo reafirmar as diferenças ainda existentes entre países Anexo I e não-Anexo I, de maneira a legitimar o CBDR e condicionar a ação do Brasil ao cumprimento dos compromissos feitos pelos países desenvolvidos quanto ao auxílio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades.

Em relação à outra submissão feita no Panamá, mais uma vez explicitou-se os impasses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ao abranger abordagens cooperativas setoriais e ações setoriais específicas para melhoria da implementação da Convenção. Tal proposta foi realizada em conjunto com os países do BASIC, além da Argentina, Venezuela, Bolívia, Uruguai, Egito, Tailândia, Arábia Saudita, Equador, Nicarágua e Filipinas. Estes Estados reafirmaram o princípio da equidade, o CBDR, defenderam o Plano de Ação de Bali e marcaram posições:

Afirmando que as abordagens setoriais de cooperação e ações setoriais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, nem uma restrição disfarçada ao comércio internacional, mais especificamente sobre o comércio de Partes países em desenvolvimento,

Reafirmando que a segurança alimentar é importante e não deve ser comprometida por abordagens setoriais e ações específicas do setor,

Afirmando que as abordagens setoriais de cooperação e ações setoriais não devem limitar a capacidade das Partes países em desenvolvimento para buscar o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza, é essencial que as abordagens setoriais cooperativas e de ações setoriais sejam realizadas de uma

maneira favorável a um sistema econômico internacional aberto (UNFCCC, 2011i, p.2, tradução nossa)¹⁰².

A análise das colocações acima evidenciou o receio dos países em desenvolvimento em relação a ações setoriais que provocassem impactos socioeconômicos negativos tais como discriminação ou restrição no comércio internacional, na segurança alimentar e na capacidade destes países em erradicar a pobreza e desenvolver-se. Em outras palavras, o Brasil buscava se precaver de qualquer tipo de restrições socioeconômicas colocadas pelos países desenvolvidos como “efeitos adversos” de suas medidas contras as mudanças climáticas. Para tais países, as abordagens cooperativas e ações setoriais não poderiam conduzir a novos compromissos para países em desenvolvimento, tampouco criar barreiras e distorções no comércio internacional.

Em 24 de Outubro, o Brasil enviou sugestões de alterações em um texto oficioso proporcionado pelos facilitadores do AWG-LCA, sobre compromissos ou ações nacionais apropriadas dos países desenvolvidos (UNFCCC, 2011j), a serem analisadas em Durban. De maneira geral, as sugestões de modificações giravam em torno de uma diferenciação e detalhamentos dos compromissos dos países desenvolvidos para o inventariamento de emissões de gases de efeito estufa; às metas de redução e progressos já alcançados; projeções de emissões; e provimento de auxílio financeiro, de construção de capacidades e desenvolvimento e transferência de tecnologias aos países em desenvolvimento (novos e adicionais).

O Brasil também propôs alterações em outro documento oficioso que continha opções sobre elementos possíveis do rascunho de decisão para adoção de modalidades e procedimentos para avaliação e revisão internacional (IAR). Em relação a este, a delegação brasileira fez alterações pontuais no texto e adicionou opções, também com vistas a detalhar melhor a forma como os países desenvolvidos deveriam ser avaliados no sentido do cumprimento de seus compromissos, ou seja, desejava um maior rigor no monitoramento, reporte e verificação relativo às Partes Anexo I.

¹⁰² Do original: Affirming that cooperative sectorial approaches and sector-specific actions shall not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade, more specifically on the trade from developing country Parties, Reaffirming that food security is important and should not be compromised by sectorial approaches and sector specific actions, Affirming that cooperative sectorial approaches and sector-specific actions shall not limit the ability of developing country Parties to pursue economic and social development and poverty eradication, and, to that end, that it is essential that cooperative sectorial approaches and sector-specific actions are undertaken in a manner that is supportive of an open international economic system (UNFCCC, 2011i, p.2)

Para encerrar a análise das submissões brasileiras feitas à UNFCCC em 2011, destaca-se um documento estratégico do BASIC (Brasil, China e Índia), submetido às vésperas da realização da COP-17, em 24 de Novembro. O texto (UNFCCC, 2011k), conciso mas não menos importante, é apresentado a seguir, integralmente:

Responsabilidade histórica

Reconhecendo que a maior parcela das emissões globais históricas de gases de efeito estufa foi originada em Partes Anexo I e que, devido a esta responsabilidade histórica em termos de sua contribuição para o aumento da temperatura média global, as Partes Anexo I devem assumir a liderança no combate às alterações climáticas e os seus efeitos adversos.

Também reconhecendo que, de acordo com o preâmbulo da Convenção, o desenvolvimento social e econômico e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento.

O trabalho no sentido de identificar uma meta global para reduzir substancialmente as emissões globais de gases de efeito estufa, bem como um calendário para o pico global das emissões deve basear-se na responsabilidade histórica, tal como referido acima, levando em conta o contexto de melhorar e alcançar a implementação plena, efetiva e sustentada da Convenção (UNFCCC, 2011k, p.2, tradução nossa)¹⁰³.

Esta declaração dos países do BASIC (exceto África do Sul, anfitriã da COP-17) na iminência da Conferência de Durban – unicamente para reafirmar a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos – foi contundente ao fornecer um sinal claro de que não aceitariam qualquer tipo de diferenciação das grandes economias emergentes quanto à identificação de uma meta global de redução de emissões que não considerasse as responsabilidades históricas. O Brasil mostrou claramente que a Convenção não estava em jogo e procurou dialogar com os demais Estados do BASIC para fortalecer sua posição.

No Quadro 10 são elencadas as propostas feitas pelo governo brasileiro ao longo do ano de 2011. Em resumo, as de maior destaque político tiveram por intenção reafirmar os princípios da Convenção, além de pressionar os países desenvolvidos quanto à entrega de resultados referentes à mitigação e, principalmente, do provimento de recursos financeiros e de tecnologia aos países em desenvolvimento. Em quase todas, evidenciavam-se os limites da cooperação futura quanto à participação do país na ordem ambiental internacional sobre

¹⁰³ Do original: Historical responsibility: Acknowledging that the largest share of historical global emissions of greenhouse gases originated in Annex I Parties and that, owing to this historical responsibility in terms of their contribution to the average global temperature increase, Annex I Parties must take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof. Also acknowledging that, according to the preamble of the Convention, social and economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing countries. The work towards identifying a global goal for substantially reducing global greenhouse gas emissions as well as a timeframe for global peaking of emissions must be based on historical responsibility as referred above, bearing in mind the context of enhancing and achieving the full, effective and sustained implementation of the Convention (UNFCCC, 2011k, p.2).

mudanças climáticas. A estratégia de articulação e ação no âmbito do G77+China e outros grupos sinalizou novamente a configuração de uma balança de poder com vistas a ampliar seu poder de influência nas negociações. Tais documentos evidenciavam que as discussões na COP de Durban seriam complexas. A seguir, analisa-se desta etapa do processo negociador, especialmente das discussões ocorridas no AWG-LCA e AWG-KP.

Quadro 10 – Submissões do Brasil à UNFCCC feitas ao longo do ano de 2011

Órgão(s) UNFCCC	Parte(s)	Tema
AWG-LCA	Brasil, China, Egito, Índia, Malásia, Filipinas e Tailândia	• Revisão: definição aprofundada de seu escopo e desenvolvimento de suas modalidades.
	Índia em nome do Grupo Africano, Argentina, Brasil, China, Índia, Irã, Líbano, Malásia, Filipinas, Tailândia e Uruguai	• Visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo.
	Brasil	• Revisão das diretrizes para reporte das comunicações nacionais, inclusive relatórios bienais.
	Brasil, China, Egito, Índia, Malásia, Filipinas e Tailândia	• Escopo e modalidades da Revisão.
	Índia, Brasil, China, África do Sul, Argentina, Venezuela, Bolívia, Uruguai, Egito, Tailândia, Arábia Saudita, Equador, Nicarágua e Filipinas	• Quadro para abordagens setoriais cooperativas e ações setoriais específicas no sentido de intensificar a implementação do Artigo 4, parágrafo 1(c) da Convenção.
	Brasil	• Compromissos ou ações nacionais apropriadas de mitigação dos países desenvolvidos / Discussão de temas relativos aos parágrafos 36/38 dos Acordos de Cancun.
	Brasil	• Compromissos ou ações nacionais apropriadas de mitigação dos países desenvolvidos.
	Brasil	• Ações nacionais apropriadas de mitigação dos países em desenvolvimento.
	Brasil, Índia e China	• Responsabilidade histórica.
SBSTA	Brasil	• Implicações da inclusão do reflorestamento de terras com floresta em exaustão como atividades de projeto de florestamento e reflorestamento no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.
	Brasil	• Orientações sobre sistemas para provimento de informações sobre a forma como as salvaguardas são abordadas e respeitadas.

Fonte: Elaborado pela autora.

6.2 O DESENVOLVIMENTO DAS NEGOCIAÇÕES

Durante a COP-17, os diferentes órgãos e grupos da UNFCCC se reuniram para tratar das questões apresentadas na 17ª sessão da COP; na 7ª sessão da CMP; na 14ª sessão do AWG-LCA; na 16ª sessão do AWG-KP; e nas 35ª sessões do SBI e do SBSTA. De acordo com o IISD (2011), participaram do evento cerca de 12.400 pessoas, entre 5.400 oficiais de governo, 5.800 representantes de agências e órgãos da ONU, organizações intergovernamentais e não governamentais (ONGs), e 1.200 membros da mídia.

Os organizadores da Conferência mostraram-se seriamente comprometidos em garantir o sucesso da COP. Logo na cerimônia de abertura, a Secretária Executiva da UNFCCC ressaltou o que, para ela, seriam os passos decisivos a serem tomados em Durban: a conclusão de tarefas e respostas a questões políticas levantadas em Cancun (2010); o lançamento do Comitê de Adaptação; a operacionalização do Mecanismo Tecnológico em 2012; a aprovação do Fundo Verde para o Clima; e esclarecimentos em relação ao financiamento de curto prazo (IISD, 2011). Todas estas questões eram de grande relevância para o governo brasileiro, conforme verificado nas propostas feitas à UNFCCC antes do encontro.

O Presidente da África do Sul, Jacob Zuma, ao mesmo tempo em que afirmou a importância da obtenção de um resultado equilibrado, destacou questões de grande importância para os países em desenvolvimento, como o sistema de regras com base no Protocolo de Kyoto e a necessidade do provimento de recursos financeiros para a operacionalização do GCF. Por sua vez, durante a primeira plenária da COP, a Ministra de Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Maite Nkoana-Mashabane, eleita Presidente da COP-17, também ressaltou a importância da obtenção de avanços nestes pontos cruciais (IISD, 2011). Ambos os discursos eram bons indicativos dos esforços sul-africanos quanto às demandas do G77+China e, considerando que a África do Sul integra o BASIC, aos interesses brasileiros.

De maneira geral, constatarem-se grandes incertezas sobre o alcance real do evento, dadas as inúmeras questões técnicas e políticas que conformavam uma agenda bastante densa. Verificou-se que a participação brasileira ocorreu, conforme indicavam as propostas submetidas, principalmente no âmbito do G77+China.

Foram muitos os temas que geraram impasses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Conforme esperado, a discussão sobre as opções legais para os resultados

do encontro constituíram o tema central das negociações, dadas as expectativas das centenas de delegações quanto ao futuro do Protocolo e as possibilidades de encaminhamento de um novo acordo vinculante. No geral, quase todas as Partes defendiam a busca por este novo instrumento, mas era evidente que a definição de suas regras e princípios era pensada de maneiras distintas entre os países.

Por exemplo, Japão e Austrália (Grupo Guarda-Chuva) sinalizavam claramente que qualquer novo acordo deveria incluir todas as grandes economias, conforme apontado anteriormente. Tal posicionamento era compartilhado (há muito tempo) pelos Estados Unidos, que entendia que o CBDR era um conceito em “evolução”. Porém, ressalta-se que este país não considerava a COP-17 o melhor momento para discussão do período pós-2020. A União Europeia também caminhou na mesma perspectiva, ao apoiar a inclusão do CBDR nas decisões, mas de maneira “contemporânea” e “dinâmica” (IISD, 2011).

Por outro lado, este “dinamismo” do princípio não estava em discussão pelos países em desenvolvimento, destacadamente os BASIC, que mais uma vez ressaltaram que as decisões não deveriam pautar-se em uma reinterpretação ou alteração da Convenção, mas em seu fortalecimento para alcançar a meta de aquecimento acordada (2°C). Para tal, defendiam que o segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto era vital para evitar uma lacuna de ambições até a definição de um novo acordo vinculante.

Em discurso proferido nos últimos dias da realização da COP-17 (08 de Dezembro de 2011), a Ministra de Meio Ambiente do Brasil, Izabella Teixeira, destacou a Convenção e, especificamente, o CBDR – tomados como pressupostos para o diálogo com as demais Partes (Figura 8). A continuidade do Protocolo de Kyoto foi colocada como a principal meta brasileira em relação aos resultados possíveis em Durban:

Nossa principal tarefa em Durban, Senhora Presidente, é alcançar o segundo período de cumprimento do Protocolo de Kyoto. O Protocolo de Kyoto é nosso bem maior para assegurar um regime de mudança do clima forte. Compromissos adicionais para Partes do Anexo I sob o Protocolo de Kyoto devem ser adotados. Aumento no nível de ambição e integridade ambiental são elementos chave nesse aspecto. Em Cancun, as Partes acordaram definir compromissos adicionais para as Partes do Anexo I para o período após 2012, a tempo de assegurar que não haja lacuna entre o primeiro e segundo períodos de cumprimento do Protocolo de Kyoto. Durban é nossa última oportunidade de evitar essa lacuna. Devemos adotar o segundo período de cumprimento até o final desta semana. A continuação dos mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Kyoto, inclusive do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, depende disso (O ECO, 2011).

O discurso brasileiro mostrou coerência com as propostas submetidas à UNFCCC e com a participação do país nas negociações até aquele momento, ou seja, de garantir a manutenção do sistema de regras pautado na Convenção e exigir que os países desenvolvidos

tomassem a liderança do processo. Por meio deste discurso o governo brasileiro também sinalizou sua intenção quanto à cooperação após o término do PK:

O Brasil trabalha com afinco para a adoção de um segundo período de compromisso para o Protocolo de Kyoto e o fortalecimento da implementação da Convenção no curto, médio e longo prazo. Para isso se todos, repito, todos trabalharmos juntos poderemos negociar o cedo possível, um novo instrumento legalmente vinculante sob a Convenção, baseado nas recomendações da ciência que inclua todos os países para o período imediatamente pós-2020. Esta é nossa ambição. Este é o nosso objetivo. (O ECO, 2011)

Se por um lado tal afirmação repercutiu positivamente entre as Partes presentes no encontro e na mídia em geral – na medida em que o Brasil, em tese, se dispunha a negociar um novo instrumento juridicamente vinculante a incluir todos os países, por outro se ressalta que a forma como os países se diferenciariam em termos de responsabilidades no futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas ainda seria negociada (Figura 9). O governo brasileiro deixava claro que a Convenção (e seus princípios) deveriam ser fortalecidos no longo prazo. Em outras palavras, era muito cedo para verificar como o Brasil se colocaria frente à questão diante, sobretudo, das perspectivas dos países desenvolvidos em relação à desconsideração ou “evolução” do CBDR. É importante destacar tal ambiguidade verificada por Moncel (2012) nesta rodada de negociações, de que nem todo acordo legalmente vinculante contém compromissos vinculantes, como a própria Convenção que, ainda que legalmente vinculante, não se expressa em termos de obrigatoriedade para todos os países. O Brasil, assim como os demais países da UNFCCC, interpretava a ideia de “instrumento legalmente vinculante” a seu critério.

Nas coletivas de imprensa realizadas quase diariamente pela delegação brasileira na COP-17 foram verificados os mesmos elementos presentes no discurso da Ministra. Na primeira semana, o Embaixador André Aranha Corrêa do Lago deixou bem claro que o Brasil negociava no âmbito do G77+China – quando questionado sobre a posição do BASIC acerca dos resultados do evento. Em relação ao possível novo acordo, colocou que uma agenda vinculante era a melhor maneira de chegar a resultados concretos, contudo não significava que os países a cumpriram de fato. Tal afirmação foi feita para legitimar a posição brasileira quanto à defesa dos princípios da Convenção e destacar que os países desenvolvidos não estavam cumprindo os compromissos assumidos, sobretudo em relação àqueles que sinalizavam que não participariam de um segundo período do Protocolo.

Figura 8 – Discurso da Ministra Izabella Teixeira durante a COP-17
Figura 9 – Chefes da delegação brasileira conversam com a Secretária Executiva da UNFCCC durante plenária da COP-17

Fonte: Figura 8 – Correio (2011)¹⁰⁴ / Figura 9 – UOL (2011)¹⁰⁵

Na segunda semana, o Embaixador Luiz Alberto de Figueiredo Machado participou de uma coletiva de imprensa realizada com os demais países do BASIC para se posicionar diante da pressão que os países desenvolvidos exerciam sobre as nações emergentes. Na ocasião, a intenção era mostrar que os quatro países estavam fazendo sua parte na ordem sobre mudanças climáticas e afirmar que, embora tais nações se mostrassem dispostas a dialogar sobre um novo acordo vinculante, fazia-se mister que os países Anexo I cumprissem as responsabilidades assumidas na UNFCCC e seu Protocolo.

Nas complexas discussões sobre mitigação, as Partes discutiram sobre os compromissos relativos a países desenvolvidos e países em desenvolvimento, como: níveis de ambição, relatórios bienais e avaliação e revisão internacional (IAR) para Partes Anexo I; e relatórios bienais de atualização e consulta e análise internacional (ICA) para Partes não Anexo I.

Em relação aos relatórios, os países pertencentes ao Anexo I, como a União Europeia, o Grupo da Integridade Ambiental e a Austrália (Grupo Guarda-Chuva), assim como os Estados Unidos (não integrante do PK), defenderam que a atualização das diretrizes para a elaboração dos relatórios bienais relativos à prestação de contas à UNFCCC deveria ser acompanhada de um processo semelhante para os relatórios bienais de atualização a serem produzidos pelos países em desenvolvimento. Na realidade, queriam o desenvolvimento de regras comuns a todas as Partes quanto à comunicação das medidas tomadas em território

¹⁰⁴ Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/brasil-busca-reforçar-dialogo-com-estados-unidos-sobre-meio-ambiente/>>. Acesso em: mai.2014.

¹⁰⁵ Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ciencia/album/11_cop17_album.htm#fotoNav=54>. Acesso em: mai.2014.

nacional, o que não era de interesse dos países não-Anexo I. Estes procuraram respaldar-se nos princípios da Convenção e deixaram claro que os esforços de mitigação entre países Anexo I e não-Anexo I deveriam continuar distintos. Reafirmaram que os Acordos de Cancun versavam sobre atualizações somente para os relatórios bienais dos países desenvolvidos.

O Brasil, assim como outros países do G77+China, destacou que, além de diferenciados, os relatórios dos países não Anexo I deveriam ser bem menos onerosos e dependiam de financiamento para serem viabilizados. Tal tema gerou impasses significativos. Era evidente que os países desenvolvidos queriam maior detalhamento das ações dos países em desenvolvimento (leia-se emergentes) que apontassem para uma maior ambição quanto à redução de emissões de gases de efeito estufa. O Brasil, ancorado no G77+China, reiterava que os países desenvolvidos deveriam tomar a liderança no processo e apresentar compromissos ambiciosos de redução de emissões quantificadas de gases de efeito estufa, o que condizia com sua proposta à UNFCCC (UNFCCC, 2011e).

A ideia era aumentar a qualidade dos dados e, sobretudo, a confiança entre os países quanto aos dados reportados pelos demais. Durante a COP-17, era preciso definir o escopo e demais elementos para que ambos os processos se tornassem operacionais. Assim como no tocante aos relatórios, enquanto os países em desenvolvimento procuraram aumentar o nível de detalhamento do monitoramento, reporte e verificação dos países desenvolvidos (até mesmo com a proposição de sanções), muitos destes colocavam que os países emergentes também deveriam submeter-se a um processo tão rigoroso como o *International Assessment and Review* (IAR). Além disso, de maneira a responder à pressão exercida pelo G77+China, ressaltaram que o IAR era associado unicamente à mitigação e não ao reporte de auxílio financeiro para nações em desenvolvimento.

Os países também dialogaram quanto ao estabelecimento de um ano para o pico das emissões globais de gases de efeito estufa e consideraram uma diversidade de opções: (1) números que identificariam a meta global de redução de emissões e período de tempo; (2) consideração do contexto para adoção de números; (3) estabelecimento de um processo para tomada de decisões e próximos passos; (4) e encerramento da questão devido à falta de consenso (IISD, 2011). Mais uma vez, verificaram-se visões distintas entre países desenvolvidos (preferência pela segunda opção) e países em desenvolvimento (escolha da terceira opção). A complexidade do tema, por conseguinte, levou à discussão de inúmeros outros pontos de impasses recorrentes, como equidade, responsabilidade histórica, metas para financiamento, tecnologia, adaptação, construção de capacidade, propriedade intelectual, direitos humanos, corte internacional de justiça climática, entre outros (IISD, 2011).

Tal questão constituiu mais um exemplo significativo das tensões existentes entre os países Anexo I e não-Anexo I. Enquanto os primeiros entendiam que aquele era o momento para que as grandes economias estabelecessem um ano para o pico de suas emissões, ou seja, para se comprometerem mais, as nações em desenvolvimento não abriam mão do CBDR e colocavam que a erradicação da pobreza e o desenvolvimento econômico eram prioridade, o que demandaria tempo para que suas emissões começassem a diminuir.

Nas discussões sobre o processo de revisão, os países continuaram a dialogar sobre seu escopo e desenvolvimento da adequação da meta global de longo prazo, com vistas a alcançar o objetivo último da UNFCCC. Em concordância com a submissão feita à UNFCCC, o Brasil e outros países em desenvolvimento reiteraram que tal revisão consistia em melhorar o processo para a implementação total da Convenção (e seus princípios), e não para reescrevê-la.

Ainda sobre mitigação, os mecanismos flexíveis também foram objeto de intensas negociações durante o encontro, haja vista as incertezas quanto ao mercado de carbono diante da iminência do término do primeiro período de compromisso do PK (2012). Para o Brasil, o futuro do MDL estava condicionado a um segundo período de compromisso do Protocolo e a metas ambiciosas por parte dos Países Anexo I. Ao longo das duas semanas, as Partes debateram sobre a revisão das modalidades e procedimentos do mecanismo, seu caráter complementar, receitas para as Reduções Certificadas de Emissões (CERs), criação de um novo mecanismo para todas as Partes, e mecanismos sem base no mercado. Tais discussões se mostraram difíceis e as decisões foram tomadas no último momento.

No sentido de apontar o envolvimento brasileiro, a Ministra Izabella Teixeira ressaltou, assim como na COP-16, os compromissos voluntários de redução de emissões (pelo menos 36,1% em relação às emissões projetadas para 2020), que foram incorporados na Política Nacional sobre Mudança do Clima, comentados no capítulo anterior. Também foram destacados a implementação de políticas relativas às mudanças climáticas em 17 dos 27 Estados brasileiros; o Fórum Brasileiro de Mudança Climática; a Rede Clima; planos setoriais com metas para diferentes setores da economia brasileira; bem como mecanismos de financiamento criados, como o Fundo Amazônia e o Fundo Clima.

Mais uma vez, a redução das taxas de desmatamento na Amazônia foi exaltada pela delegação, na medida em que, em 2011, verificou-se o menor índice registrado – redução de 66% em relação à média de desmatamento entre 1996-2005 – desde a criação do sistema de monitoramento em 1988.

O financiamento climático foi tema recorrente no posicionamento do G77+China em todas as reuniões da COP-17, o que mostrou coerência com as submissões feitas. No âmbito do AWG-LCA, então presidido pelo estadunidense Daniel Reifsnyder, o grupo procurou marcar seu posicionamento, ao colocar que tal COP deveria se ocupar da obtenção de resultados que garantissem o cumprimento total dos objetivos da Convenção, dentre eles o financiamento de longo prazo a partir de fundos públicos. Os países em desenvolvimento demonstravam receio de que o financiamento para o clima retrocedesse em relação aos avanços de Cancun e discutiram sobre o mecanismo financeiro parágrafo por parágrafo, de maneira a propor alterações nos textos propostos pelo Presidente do AWG-LCA conforme seus interesses (adequação, previsibilidade, continuidade, ampliação, caráter das fontes – público e/ou privado). O Brasil, assim como outras Partes não Anexo I, colocou claramente que as estruturas criadas até aquele momento para o financiamento não poderiam ficar esvaziadas (*empty shell*)¹⁰⁶, ainda que grupos como a União Europeia reafirmassem seu compromisso de mobilização de US\$ 100 bilhões anuais para 2020.

Também se discutiu o financiamento de arranque rápido. Para os países em desenvolvimento, era preciso ampliar a transparência e chegar a esclarecimentos quanto aos critérios para a ocorrência de financiamentos novos e adicionais, de maneira a garantir que as nações desenvolvidas não apresentassem recursos já existentes com uma nova roupagem. Por outro lado, estas se mostravam incomodadas por tal desconfiança diante dos esforços anunciados em relação a este tipo de financiamento. Sobre o Fundo Verde para o Clima, crucial para o G77+China, os países discutiram, no âmbito da COP, elementos referentes à sua estrutura e operacionalização, com base em um relatório prévio produzido pelo Comitê de Transição. Diversas Partes não-Anexo I continuaram a se mostrar bastante preocupadas quanto ao acesso democrático aos recursos financeiros e pediram que o Fundo tivesse uma personalidade internacional legal. Os países concordaram que a liderança do Fundo deveria ter experiência no trato com países em desenvolvimento, mas divergiram acerca de sua localização.

Em relação à transferência de tecnologia, os países em desenvolvimento continuaram a colocar suas demandas sobre a definição da estrutura do Mecanismo de Tecnologia, direitos de propriedade intelectual no âmbito do TEC, sobre quem seria o anfitrião do CTC, o papel do GEF, questões de governança, composição do comitê consultivo do CTCN, entre outras. E, quanto à construção de capacidades, o G77+China mostrou-se preocupado com a falta de

¹⁰⁶ Expressão bastante usada pelos países que integram a UNFCCC para afirmar a configuração de mecanismos desprovidos de recursos que permitam sua operacionalização.

clareza acerca de arranjos institucionais e ausência de referencia de indicadores de desempenho.

Entre os temas abordados durante a Conferência, destaca-se por fim, os associados à adaptação às mudanças climáticas. Nas reuniões do Órgão Subsidiário de Implementação, o G77+China ressaltou a importância da apresentação de sinais claros em relação ao tema de perdas e danos (*loss and damage*), para que decisões fortes pudessem ser tomadas durante a COP-18 (IISD, 2011); enquanto outras Partes envolvidas, como a União Europeia, Estados Unidos, Japão, Noruega, Suíça, Austrália e Canadá afirmavam que não era o melhor momento para se chegar a um bom termo, pois gostariam de analisar outras possibilidades de abordagem – ou seja, a questão ainda estava indefinida.

Quanto aos planos nacionais de adaptação, estabelecidos no Quadro de Adaptação de Cancun, o G77+China destacou que seu caráter deveria ser flexível e que, em que pese a necessidade de financiamento para que pudessem ser produzidos (sobretudo em relação aos países mais vulneráveis), deveriam ser conduzidos pelos Estados nacionais que o definem, haja vista que as medidas de adaptação ocorrem na escala geográfica local. Esta questão mostrou claramente uma preocupação no tocante à defesa da soberania em relação aos projetos desenvolvidos com recursos internacionais. Sobre o Fundo de Adaptação, estabelecido em 2001, o grupo mais uma vez destacou a insuficiência de contribuições voluntárias dos países desenvolvidos.

A Ministra Izabella Teixeira explicitou em seu discurso as expectativas brasileiras em relação à adaptação e aos meios de implementação da Convenção para os países em desenvolvimento, como financiamento, tecnologia e construção de capacidades, de forma a cumprir o Plano de Ação de Bali (2007). Para tal, destacou a necessidade de avanços em relação à operacionalização de instituições como o Comitê de Adaptação, o Centro e Rede de Tecnologia para o Clima, o registro de ações de mitigação nacionalmente adequadas acompanhadas de apoio internacional, o programa de trabalho sobre medidas de resposta, e o Fundo Verde para o Clima (O ECO, 2011).

Longe de esgotar os inúmeros temas que compuseram a agenda da COP-17, procurou-se apresentar elementos das negociações sobre assuntos chave abordados durante o encontro, em relação aos quais o Brasil se posicionou, mesmo que representado pelo G77+China. Entende-se que a análise da dinâmica das discussões contribui significativamente para o alcance dos objetivos deste trabalho, pois permite avaliar de maneira mais detalhada a participação (posicionamento e influência) do Brasil no andar das negociações, em especial e, relação às estratégias desenvolvidas pelos representantes brasileiros em diferentes momentos

para fazer valer seus interesses. A seguir, são apresentados alguns eventos paralelos (*side events*) organizados por outros agentes brasileiros na COP de Durban, que se destacaram ao legitimar ou contrapor o discurso brasileiro nesta rodada de negociações.

6.2.1 Eventos paralelos brasileiros na COP-17

Ao encontro de diversas perguntas sobre a alteração no Código Florestal Brasileiro feitas pela imprensa nacional e internacional em todas as coletivas de imprensa da delegação brasileira, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) organizou um evento paralelo (dia 07 de Dezembro) sobre o cumprimento dos compromissos voluntários de redução de emissões assumidos pelo Brasil em 2009 diante das mudanças do Código Florestal, aprovadas um dia antes da realização do evento. Dele participaram também o Observatório do Clima, que representa diversas instituições brasileiras envolvidas com a discussão das mudanças climáticas, e a então Senadora Marina Silva.

Apesar de destacar os esforços do governo brasileiro em relação à Política Nacional de Mudança do Clima, em especial no controle do desmatamento na Amazônia, este evento paralelo representou um contraponto ao discurso brasileiro em relação ao tema na COP-17 e repercutiu negativamente (e necessariamente) entre as demais delegações presentes. Enquanto os delegados brasileiros reafirmavam que o país alcançaria as metas assumidas em 2009, independente das alterações do Código, o IPAM expunha para os riscos reais associados à diminuição das áreas protegidas, decorrente de alterações como a anistia a ocupações ilegais efetuadas antes de 2008. O Instituto destacou que, diante de tal contexto, a liderança brasileira e o exemplo dado a outros países florestais como Malásia e Indonésia no tocante ao controle do desmatamento estava seriamente comprometida (UNFCCC, 2011).

Entende-se que este foi um momento importante para evidenciar impasses internos quanto à questão ambiental que, em geral, são ocultados ou evitados pelos representantes do Brasil em todas as rodadas de negociações, já que era de interesse expor as fragilidades do país/governo na medida em que este visava cobrar ações de outras Partes e exercer uma posição de liderança no processo negociador.

Outro evento paralelo que destoou do discurso da delegação brasileira foi o organizado pela Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA) e pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), sobre os impactos socioambientais provocados pela construção da usina de Belo Monte, no Pará,

imposta às comunidades locais e sem garantia dos direitos indígenas na região (UNFCCC, 2011m).

Por outro lado, houve um terceiro evento paralelo realizado no dia 02 de Dezembro, desta vez promovido pelas Iniciativas Empresariais em Clima (IEC), referente à ação de quatro empresas brasileiras: a Câmara Temática de Energia e Mudança do Clima (CT Clima) do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); o Fórum Clima – Ação Empresarial sobre Mudanças Climáticas, do Instituto Ethos; a Plataforma Empresas pelo Clima (EPC), do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas-SP; e a Rede Clima da Indústria Brasileira, da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O evento teve por objetivo discutir algumas iniciativas empresariais pela gestão de carbono desenvolvidas no Brasil e contou com a presença do Embaixador Chefe André Aranha Corrêa do Lago. Na ocasião, ele procurou destacar a liderança brasileira nas negociações e a preocupação do governo em relação aos impactos econômicos do posicionamento do Brasil. Afirmou também que a atuação do país era completamente ancorada na demanda da sociedade brasileira (sociedade civil, indústria, entre outros agentes), o que, de certo modo, conflitou com as exposições feitas nos dois eventos paralelos apresentados anteriormente.

Às vésperas do dia previsto para o encerramento da COP (09 de Dezembro), ainda havia muitas questões políticas em aberto. A Presidente da COP fez um pedido a algumas delegações para que facilitassem as discussões em temas polêmicos, dentre elas a do Brasil, que trouxe contribuições quanto às negociações do futuro acordo. A pressão para a entrega do pacote de Durban aumentava a cada momento. A COP-17 estendeu-se até o domingo (11 de Dezembro). A seguir, são apresentados os resultados-chave do evento, analisados à luz das propostas feitas pelo governo brasileiro.

5.3 OS RESULTADOS DA COP-17 E OS INTERESSES BRASILEIROS

Os resultados alcançados durante a COP de Durban foram, em geral, bastante positivos em relação às expectativas brasileiras para o evento. Antes de tudo, destacou-se o estabelecimento do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto (UNFCCC,

2011n), que deveria começar imediatamente após o término do primeiro período e cujo prazo de encerramento ainda seria definido (Dezembro de 2017 ou 2020). Ressalta-se que a extensão do Protocolo era a principal demanda do governo brasileiro, bem como dos demais países que compõem o G77+China. Sua continuidade garantiu a manutenção do sistema de regras e princípios da Convenção, ou seja, da estrutura legal vigente – pelo menos até a definição de um novo acordo. A divisão binária entre países Anexo I e não-Anexo I permaneceria na nova fase do Protocolo, o que ia ao encontro do Princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas, premissa do posicionamento do Brasil nas negociações.

Tal decisão (1/CMP.17) contribuiu para aumentar – relativamente – a confiança dos países em desenvolvimento acerca do cumprimento dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos quanto a liderança na redução de emissões, bem como trouxe uma resposta à grande preocupação verificada entre as Partes no tocante à lacuna de ambições. As emissões agregadas de gases de efeito estufa pelas Partes Anexo I deveriam ser reduzidas a níveis 25 a 40% abaixo dos verificados em 1990, até 2020, mas de forma a considerar o processo de revisão, a ser concluído em 2015. Os países deveriam informar suas metas quantificadas de redução de emissões, bem como suas intenções acerca da conversão das mesmas em QELROs no tocante a este segundo momento do Protocolo de Kyoto.

Ressalta-se que, apesar do apoio condicional da União Europeia em relação à definição deste segundo período de compromisso, Estados Unidos, Canadá, Japão e Rússia sinalizaram que não iam aderir a este novo momento do Protocolo. Justamente pela participação de um menor número de países, a nova fase foi apelidada de “Kyotinho”, denominação que trazia implícitas dúvidas e críticas sobre a baixa ambição e o adiamento da decisão sobre um novo acordo a incluir todas as Partes – que refletisse o melhor conhecimento científico disponível.

O *The Climate Group* (2011) destacou a divisão dos países desenvolvidos em dois grupos: o primeiro, liderado pela União Europeia, apoiava a abordagem *top down* das mudanças climáticas; o segundo, liderado pelos Estados Unidos, era favorável ao enfoque *bottom-up*. Para grupos ambientalistas, a formação de uma “coalizão dos insatisfeitos” criou um cenário de baixa ambição, cujos passos se alinhavam, em grande medida, aos dos EUA (THE CLIMATE GROUP, 2011).

De todo modo, a extensão do Protocolo de Kyoto, em que pese o baixo nível de ambição em relação aos cenários indicados pelo IPCC, representou um ganho político importante para o Brasil, pois conseguiu fazer valer seu principal objetivo para a COP-17.

Entende-se que, em relação à questão, o Brasil agiu de maneira realista, na medida em que a busca do entendimento e do consenso esteve sempre limitada às premissas estatais (MORGENTHAU, [1948], 2003; COSTA, 2005) e os representantes brasileiros articularam-se com os de outros países para defender seu ponto de vista e evitar desequilíbrios de poder que o prejudicasse, o que corrobora com o realismo estrutural de Waltz (1954, 2004).

A continuidade do Protocolo de Kyoto, por outro lado, garantiu a preservação dos mecanismos de mercado. Tal decisão foi de fundamental importância para se repensar o mercado de carbono, que vinha sucumbindo diante da incerteza dos rumos da política das mudanças climáticas; e favoreceu os interesses do Brasil no que se referia ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Além do segundo período do Protocolo de Kyoto, a Conferência de Durban alcançou resultados bastante positivos em termos da operacionalização de diferentes processos e instituições estabelecidos em Cancun (COP-16, 2010), o que também era central no discurso brasileiro antes e durante as negociações. Neste sentido, destaca-se primeiramente o lançamento do Fundo Verde para o Clima como a entidade operativa do mecanismo financeiro da Convenção (Decisão 3/CP.17) com personalidade jurídica e capacidade legal (Art.11), cuja estrutura deveria ser definida durante a COP-18 para tornar-se ativo o mais rapidamente possível e de modo a destinar os recursos de maneira equilibrada entre atividades de adaptação e de mitigação:

18. Reconhece a necessidade de facilitar o funcionamento imediato do Fundo Verde para o Clima e garantir a sua independência, solicita ao Secretariado da UNFCCC, em conjunto com o secretariado do Global Environment Facility a tomar as medidas administrativas necessárias para configurar o secretariado interino do Fundo Verde para o Clima como uma unidade autônoma dentro das instalações Secretariado da UNFCCC, sem demora injustificada após a décima sétima sessão da Conferência das Partes para que o Secretariado provisório possa fornecer apoio técnico, administrativo e logístico ao Conselho até que o secretariado independente do Fundo Verde para o Clima seja estabelecido;

19. Decide que as medidas provisórias devem terminar o mais tardar na décima nona sessão da Conferência das Partes;

[...]

25. Convida as Partes a fazer contribuições financeiras para o start-up do Fundo Verde para o Clima, incluindo os custos administrativos da Junta e seu secretariado provisório;

26. Congratula-se com as ofertas generosas de República da Coreia, Alemanha e Dinamarca de contribuir para o custo inicial do Fundo Verde para o Clima (UNFCCC, 2011n, p.57, tradução nossa)¹⁰⁷

¹⁰⁷ Do original: 18. Recognizes the need to facilitate the immediate functioning of the Green Climate Fund and ensure its independence, requests the UNFCCC secretariat jointly with the Global Environment Facility secretariat to take the necessary administrative steps to set up the interim secretariat of the Green Climate Fund as an autonomous unit within the UNFCCC secretariat premises without undue delay after the seventeenth session of the Conference of Parties so that the interim secretariat can provide technical, administrative and logistical support to the Board until the independent secretariat of the Green Climate Fund is established; 19.

Foi lançado um processo para a seleção do país a sediar o Fundo e as Partes foram convidadas a manifestar seu interesse. O resultado seria anunciado durante a COP-18. Esta decisão foi muito significativa para o Brasil e demais países em desenvolvimento, haja vista o papel do Fundo Verde para o Clima no tocante à mobilização de US\$100 bilhões/ano em 2020.

Ainda sobre a questão do financiamento, as funções do Comitê Permanente, criado durante a COP-16 (Decisão 1/CP.16, parágrafo 112), foram definidas, o que contribui para a operacionalização do mecanismo financeiro. Ele tem por objetivo auxiliar a COP no sentido de ampliar a coerência e a coordenação na entrega do financiamento climático, a mobilização de recursos financeiros, bem como a medição, notificação e comunicação do apoio provido para os países em desenvolvimento (Decisão 2/CP.17, Art. 121). O Comitê teria que desenvolver um programa de trabalho a ser apresentado durante a COP-18.

Além disso, houve outros avanços sobre o financiamento de longo prazo. Os países decidiram lançar um programa de trabalho, com vistas ao aumento da mobilização do financiamento pós-2012 por meio da análise de opções de recursos de fontes variadas, públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, inclusive fontes alternativas e trabalho analítico relevante sobre as necessidades de financiamento climático dos países em desenvolvimento (Decisão 2/CP.17, Art.130).

Sobre o desenvolvimento e transferência de tecnologias, também houve avanços para tornar o mecanismo tecnológico operacional em 2012. Foram adotados termos de referência para o Centro e Rede de Tecnologia para o Clima, criado durante a COP-16 (Decisão 2/CP.17, Anexo VII); além do lançamento de um processo de seleção para a escolha do país sede do Centro de Tecnologia para o Clima. Outra questão importante foi a adoção de modalidades, procedimentos e regras para o Comitê Executivo de Tecnologia estabelecido também durante a COP-16 (Decisão 1), cujas funções deveriam se basear em seus elementos chave (Decisão 4/CP.17, Art.4): análise e síntese, recomendações de políticas, facilitação e catalização; ligação com outras disposições institucionais; compartilhamento de informação e conhecimento. Foram eleitos os membros do Comitê. Seu primeiro plano de trabalho (2012-

Decides that the interim arrangements should terminate no later than the nineteenth session of the Conference of the Parties; 20. Also decides that the interim secretariat shall be fully accountable to the Board and shall function under its guidance and authority, and that its head shall report to the Board; 21. Urges the Board to move promptly to appoint the head of the interim secretariat; 25. Invites Parties to make financial contributions for the start-up of the Green Climate Fund, including administrative costs of the Board and its interim secretariat; 26. Welcomes the generous offers of the Republic of Korea, Germany and Denmark to contribute to the start-up cost of the Green Climate Fund. (UNFCCC, 2011n, p.57)

2013) deveria ser definido no início de 2012 e os avanços em relação a esta questão seriam avaliados durante a COP-18.

Em relação ao monitoramento, reporte e verificação, também foram tomadas decisões importantes que foram ao encontro dos interesses brasileiros nas negociações. No que tange aos países desenvolvidos, apesar de terem adiado para 2012 a definição de suas metas de redução de emissões (ano base, valores de potencial de aquecimento global, cobertura de gases, setores de cobertura, reduções esperadas, papel do LULUCF, créditos de carbono, assuntos e condições relativas à ambição das promessas), foram adotadas diretrizes para a elaboração dos relatórios bienais (Decisão 2/CP.17, Anexo I). O primeiro relatório bienal deveria ser submetido à UNFCCC em Janeiro de 2014. Além disso, também foram adotadas novas modalidades e procedimentos para a Revisão e Avaliação Internacional (IAR) (Decisão 2/CP.17, Anexo II). Tal decisão trouxe contribuições para o aumento do rigor e transparência quanto às informações providas pelos países desenvolvidos, de modo a aumentar a confiança do Brasil e demais países em desenvolvimento quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da UNFCCC. O primeiro processo de IAR iniciaria-se dois meses após a submissão do primeiro relatório bienal e suas diretrizes deveriam ser revistas a partir desta primeira experiência, o mais tardar em 2016.

Por outro lado, também foram adotadas diretrizes para a elaboração dos relatórios bienais de atualização para países em desenvolvimento (Decisão 2/CP.17, Anexo III), contudo, de maneira a preservar as ressalvas que diferenciam os países Anexo I e não-Anexo I. Os países em desenvolvimento foram chamados a ampliarem seus esforços de mitigação de maneira padronizada, mas com o reconhecimento de que a erradicação da pobreza e o desenvolvimento econômico deveriam ser prioridade e que suas emissões de gases de efeito estufa cresceriam de acordo com as necessidades sociais. Assim, suas ações ocorreriam em conformidade com os princípios da UNFCCC em termos do provimento de financiamento, tecnologia e construção de capacidade. O primeiro relatório bienal de atualização deveria ser submetido em Dezembro de 2014, contudo de maneira flexível de acordo com as diferentes realidades dos países, em especial as do grupo AOSIS e do LDCs.

Ainda sobre as informações dos países em desenvolvimento, também foram definidas diretrizes e modalidades para o processo de Consulta e Análise Internacional (ICA) (Decisão 2/CP.17, Anexo IV), com as mesmas ressalvas feitas no tocante aos relatórios bienais de atualização e de forma a destacar seu caráter não-punitivo, não-intrusivo e com respeito à soberania nacional, respondendo aos receios dos países em desenvolvimento quanto ao MRV. O primeiro relatório do ICA deveria ser enviado à UNFCCC seis meses após a submissão do

primeiro relatório anual de atualização, com base nas diferentes capacidades e circunstâncias nacionais; e tais diretrizes seriam revistas com base nesta primeira experiência, até 2017.

Além disso, sobre a decisão 1/CP.16 sobre o registro das NAMAS que procuravam apoio internacional e a necessidade do desenvolvimento de suas modalidades a incluir uma relação funcional com o mecanismo financeiro, foram tomadas decisões relevantes ao seu desenvolvimento, como a criação de uma plataforma dinâmica na internet, o caráter voluntário de participação, a necessidade de estruturação flexível para refletir a diversidade de ações desenvolvidas pelos países em desenvolvimento e tipos de apoio (Decisão 2/CP.17, Art.45). Os países em desenvolvimento foram convidados a submeter suas atividades, enquanto os países desenvolvidos e as entidades ligadas ao mecanismo financeiro (inclusive o GEF e o GCF) foram chamados a submeterem ao Secretariado informações sobre financiamento, construção de capacidade e tecnologia para dar suporte a tais projetos (Art.48).

Outro resultado da COP-17 referiu-se ao processo de Revisão. Embora as Partes não tenham definido seu escopo (adiado para a COP-18), sua realização foi confirmada para o período 2013-2015 e os princípios da UNFCCC, destacadamente o da equidade e o CBDR, foram reafirmados, o que reduziu, pelo menos momentaneamente, a preocupação brasileira de que tal processo de revisão da adequação dos objetivos de longo prazo para atingir o objetivo último da Convenção conduzisse a um processo que buscasse reescreve-la, conforme pode ser verificado na submissão brasileira.

Contudo, não houve avanços nas discussões sobre visão compartilhada. Os países postergaram novamente as negociações para a identificação de uma meta global para redução substantiva de emissões em 2050 e pico de emissões. Na Decisão 2/CP.17 referente à questão foi solicitado ao AWG-LCA considerar o acesso ao desenvolvimento sustentável em um *workshop* na próxima sessão.

Os países também chegaram a um acordo importante sobre a temática da adaptação. No tocante ao Quadro de Adaptação de Cancun, foram definidas as modalidades, regras e composição relativas ao funcionamento do Comitê de Adaptação, este que deve ser o órgão consultivo da COP sobre adaptação aos efeitos adversos das alterações climáticas (Decisão 2/CP.17, Art.94). O Comitê de Adaptação deveria, em seu primeiro ano de trabalho, desenvolver um plano de três anos que incluísse todas as metas, atividades, resultados e necessidades de recursos de acordo com as modalidades citadas, para apreciação durante a COP-18, além de desenvolver as atividades previstas no Anexo I durante este primeiro ano. Conforme visto ao longo do capítulo, este resultado foi de grande relevância para os países em desenvolvimento, haja vista a importância da adaptação para o G77+China e as

perspectivas sobre o Comitê no tocante à melhoria das ações de mitigação e coordenação das estruturas de adaptação já existentes.

Quanto à inclusão do reflorestamento de terras com florestas em exaustão como atividades de projeto de F/R no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o SBSTA, diante de diferentes posicionamentos dos países, decidiu que a definição de “floresta em exaustão” (FCCC/KP/CMP/2009/16) requeria maior clareza e decidiu considerar o assunto em sua próxima sessão (36^a). Se por um lado não foi possível chegar a um acordo nesta COP sobre esta questão de grande interesse para o Brasil, de outro o SBSTA destacou no texto de decisão (FCCC/SBSTA/2011/L.20) a intenção do governo brasileiro de organizar um *workshop* informal justamente para ampliar os debates sobre o tema.

Sobre as consequências econômicas e sociais das medidas de resposta, reafirmou-se o princípio da soberania na cooperação internacional e que os países desenvolvidos, ao liderarem as ações para responder às mudanças climáticas, devem evitar efeitos econômicos e sociais negativos no tocante aos países em desenvolvimento e precisam fornecer apoio (financeiro, tecnológico e de capacidade) para construir resiliência das sociedades e economias afetadas pelas medidas de resposta. Na COP-17 foi estabelecido um Fórum para a Implementação do Programa de Trabalho sobre Impactos da Implementação de Medidas de Resposta, de maneira a consolidar as discussões relacionadas a este tema.

Contudo, o grande resultado obtido durante a COP-17 foi o estabelecimento de um novo processo para a negociação de outro acordo climático, desta vez a incluir todos os países (UNFCCC, 2011n):

[A Conferência das Partes] decide lançar um processo para desenvolver um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal ao abrigo da Convenção aplicável a todas as Partes, através de um órgão subsidiário no âmbito da Convenção instituída e ser conhecido como Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada. (UNFCCC, 2011n, p.2, tradução nossa)¹⁰⁸

O Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban (ADP) iniciaria seus trabalhos no primeiro semestre de 2012 e para completar seu mandato o mais tardar em 2015, no sentido da adoção do novo acordo na COP-21, para que este possa entrar em vigor em 2020. Os países também decidiram que tal processo deveria ampliar o nível de ambição entre as Partes com base no quinto relatório do IPCC, nos resultados da revisão de 2013-2015 e no trabalho dos órgãos subsidiários. Nesta mesma decisão (1/CP.1), o mandato do AWG-LCA

¹⁰⁸ Do original: [The Conference of the Parties] decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (UNFCCC, 2011n, p.2).

foi prorrogado por mais um ano, para alcançar os resultados acordados em Bali (decisão 1/CP.13) e outras decisões adotadas na COP-16, na COP-17 e as que seriam obtidas na COP-18, quando o grupo enfim seria encerrado.

Concorda-se com Moncel (2012) no sentido de que as decisões tomadas na COP-17 contrariaram as probabilidades criadas após Copenhague de um movimento de cooperação sob a perspectiva *bottom-up*; ao propor um caminho para a negociação de um novo acordo *top down* com vistas ao fortalecimento da governança com base em sistemas de regras e de forma mais inclusiva, como de interesse do Brasil. Contudo, conforme afirmado anteriormente, as dúvidas acerca da estrutura do novo acordo, ou seja, as ambiguidades sobre sua forma legal, permaneceram. A questão colocada não era se a equidade seria enfocada no futuro das negociações, mas como tal princípio seria integrado. E, diante do que foi exposto, verificavam-se entendimentos antagônicos, o que sinalizava tensões políticas futuras.

7. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 18ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (DOHA, 2012)

Neste capítulo avalia-se a participação do Brasil na 18ª Conferência das Partes da UNFCCC, ocorrida na cidade de Doha, no Emirado do Qatar, entre os dias 26 de Novembro e 08 de Dezembro de 2012.

Num primeiro momento, são apresentadas as expectativas gerais para o evento, no sentido de contextualizar quais eram os principais objetivos a serem negociados pelas Partes da UNFCCC, com destaque para os elementos de maior impasse entre os diferentes grupos de negociações. Em seguida, são apontadas as expectativas brasileiras, cuja análise respalda-se, sobretudo, nas propostas submetidas pelo país à UNFCCC ao longo do ano de 2012, que conformavam indicadores importantes do posicionamento do Brasil nesta rodada de negociações.

Num segundo momento, avalia-se o desenrolar do processo negociador a partir de relatórios diários produzidos pelo IISD (2012) e pela TWN (2012). Sobretudo, destaca-se a participação *in loco* da pesquisadora no evento, na qualidade de membro observador da delegação brasileira. O acompanhamento presencial de discussões realizadas nos diferentes grupos de trabalho (AWG-KP, AWG-LCA, ADP, COP, MCP e órgãos subsidiários) e nas coletivas de imprensa, bem como dos discursos proferidos pela delegação brasileira, contribuiu sobremaneira para a compreensão da dinâmica de negociações climáticas no âmbito da ONU, em especial do posicionamento e influência do Brasil entre os demais agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Além disso, o trabalho de campo possibilitou verificar outras dimensões estratégicas que caracterizam este tipo de evento, na medida em que a política se faz além das salas e reuniões multilaterais, como nos corredores, almoços e reuniões informais mais restritas. Tal participação foi possibilitada pelo credenciamento na UNFCCC com intermediação do Ministério de Relações Exteriores; e pela disponibilização de recursos da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo.

Ao final, são comentadas as decisões tomadas pelos países diante dos interesses do Brasil, para avaliar em que medida foram contemplados no texto final. No geral, analisa-se a participação brasileira a partir das teorias das Relações Internacionais e da Geografia Política para verificar se o Brasil aproximou-se de uma postura mais conservadora/realista ou liberal/reformista diante da agenda estabelecida para o encontro.

7.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO

Diante dos resultados obtidos no ano anterior, a 18ª Conferência das Partes da UNFCCC mostrava-se como uma etapa de transição, por objetivar, sobretudo, a implementação/operacionalização de decisões anteriores e, ao mesmo tempo, a pavimentação do caminho para o futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

Apesar do seu caráter incremental e de expectativas modestas, a COP-18 constituía um momento necessário para o aprofundamento do diálogo sobre questões técnicas e políticas fundamentais ao avanço do processo negociador, para evitar precipitações, como ocorridas na COP-15. Importantes decisões políticas eram esperadas, ainda que não fosse a ocasião para a definição integral do possível novo instrumento legalmente vinculante, que deveria ser finalizado até 2015 e implementado em 2020, conforme estabelecido durante a COP-17.

As maiores expectativas depositadas neste evento centravam-se na continuidade do Protocolo de Kyoto, haja vista que o primeiro período de compromisso deste instrumento terminaria ao final de 2012, ou seja, logo após a COP-18. Fazia-se premente efetivar a decisão tomada na COP-17 (Decisão 1/CMP.7) sobre o estabelecimento de uma segunda fase do Protocolo, a fim de que iniciasse imediatamente em Janeiro de 2013 para evitar a conformação de uma lacuna de ambições até a definição do novo acordo climático. Para tal, era preciso chegar a consensos sobre elementos importantes no âmbito do AWG-KP, como a duração do segundo período (se encerrar-se-ia ao final de 2017 ou 2020); o aumento da ambição de redução de emissões de GEEs e como convertê-los nos objetivos quantificados de limitação e redução de emissões (QELROs); a situação dos países desenvolvidos que já haviam sinalizado que não iriam aderir ao segundo período de compromisso; as implicações da transferência de unidades de quantidade atribuídas (AAU)¹⁰⁹ não utilizadas na primeira fase para a segunda; entre outras questões importantes que precisavam ser solucionadas para que o AWG-KP finalmente pudesse encerrar o seu mandato.

É importante ressaltar, mais uma vez, a defesa contundente do prosseguimento do Protocolo de Kyoto por parte dos países em desenvolvimento, pois era considerado instrumento essencial para o aumento da confiança quanto ao cumprimento das responsabilidades dos países desenvolvidos em impulsionar as reduções de emissões de GEEs

¹⁰⁹ Sigla em inglês: *Assigned Amount Units*. Refere-se a uma tonelada de CO₂ equivalente. Cada país Anexo I emite AAUs até o nível de sua quantidade atribuída, conforme o Protocolo de Kyoto. Tais AAUs também podem ser trocadas por meio do comércio de emissões entre países com emissões permitidas, mas não utilizadas; ou países que precisam cumprir suas metas e querem comprar AAUs para alcançarem parte de suas obrigações.

– segundo estabelecido na Convenção. Significava a conservação de seus princípios, sistema legal, regras de contabilidade e, sobretudo, o *status quo* da diferenciação.

Não menos importante era a necessidade de planificação imediata da Plataforma de Durban (ADP), para garantir que as tarefas e os prazos acordados durante a COP-17 fossem cumpridos, com vistas à definição real de um novo acordo universal. Fazia-se vital definir um plano de trabalho que considerasse seriamente os resultados apresentados pela ciência e respeitasse o objetivo estabelecido de limitação de temperatura (2°C). Os países precisavam começar a definir conteúdos e formas deste novo instrumento para se chegar, de fato, a um comprometimento universal e ambicioso.

No âmbito do AWG-LCA, eram esperadas decisões impreteríveis no tocante à visão compartilhada sobre a ação cooperativa de longo prazo, como o estabelecimento de uma meta global e ano-pico de emissões – tema gerador de impasses há muitos anos. Também se buscava a conclusão do mandato deste grupo de trabalho, mas para isso era preciso detalhar e chegar a consensos em questões recorrentes, como mitigação, adaptação, financiamento, desenvolvimento e transferência de tecnologias, e construção de capacidades, ou seja, concluir o Plano de Ação de Bali (COP-13, 2007). Como já se sabe, sua implementação plena era demanda prioritária dos países em desenvolvimento. Especificamente, destacavam-se as negociações sobre a operacionalização das estruturas já criadas, como o GCF, o Comitê Permanente de Financiamento; além do Mecanismo Tecnológico (CTC e CTCN).

Outros elementos também requeriam a atenção dos negociadores durante o evento, como perdas e danos causados por processos graduais; medidas de resposta para evitar consequências negativas frente à ação das mudanças climáticas; ações referentes ao setor florestal; mecanismos de mercado; abordagens setoriais; entre outros temas que mostravam a complexidade e reafirmavam a necessidade desta COP.

Durante as reuniões prévias ocorridas em Bonn (14 a 25 de Maio) e em Bangkok (30 de Agosto a cinco de Setembro), os países buscaram obter rascunhos de decisão para efetivamente chegar, na COP-18, ao encerramento dos mandatos do AWG-KP e do AWG-LCA. No âmbito do ADP discutiram sobre suas visões e aspirações quanto ao futuro acordo e em como ampliar a ambição, o papel dos meios de implementação e o fortalecimento de iniciativas de cooperação internacionais (IISD, 2012). Contudo, em que pesem avanços pontuais, os impasses levaram a um aumento da desconfiança entre as Partes e, logo, da complexidade e responsabilidade no tocante à entrega de resultados em Doha, em prazo estreito.

A escolha do Qatar como país anfitrião do evento gerou polêmicas entre os agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, destacadamente ONGs e parte da imprensa nacional e internacional, haja vista que este país do Oriente Médio, à época, respondia pela maior taxa de emissões *per capita* de gases de efeito estufa do mundo, conforme pode ser verificado na Tabela 4. Além disso, criticou-se que tal localização poderia conduzir a uma menor participação e repercussão internacional desta reunião multilateral, argumento entendido como relativo, haja vista que a questão geográfica sempre favorece alguns em detrimento de outros (proximidade, custo, etc.).

Tabela 4 – Emissões totais e per capita de CO₂ (2011)

Países	Emissões <i>per capita</i> (toneladas métricas de carbono)	Emissões totais (milhares de toneladas métricas de carbono)
Alemanha	2,40	198925
África do Sul	2,51	130145
Brasil	0,61	119829
China	1,80	2459645
Estados Unidos	4,54	1446842
França	1,45	92393
Índia	0,46	565679
Japão	2,54	323877
Qatar	11,97	22873
Reino Unido	1,96	122235
Rússia	3,44	493066

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo
Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC, 2011)¹¹⁰

Por outro lado, o fato da COP-18 ocorrer em um país com tal perfil de emissões poderia estimular a discussão e ampliar a pressão relativa às responsabilidades nacionais de mitigação tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento. Segundo Christiana Figueres, durante a plenária de abertura do evento (UNFCCC, 2012a), a COP-18 constituía uma ligação entre o presente e o futuro diante de outras duas COPs também ocorridas na Ásia-Pacífico: a de Kyoto e a de Bali, que marcaram as negociações sobre o tema.

Em resumo, a COP de Doha constituía um momento fundamental para a entrega de resultados de mitigação, de adaptação e de meios de implementação. Também conformava uma oportunidade para a ampliação da confiança entre as Partes com vistas a trilhar o caminho frente ao objetivo traçado em Durban: a definição de um novo acordo universal legalmente vinculante. Para se chegar a este instrumento *top-down* e o tornar realmente efetivo, eram esperadas negociações difíceis.

¹¹⁰ Disponível em: <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/meth_reg.html>. Acesso em: set.2014.

Segundo Keohane e Victor (2010), apesar dos esforços para a obtenção de um sistema regulatório amplo, integrado e forte para o gerenciamento das mudanças climáticas, os governos produziram, em virtude da diversidade estrutural e de interesses, uma série de regimes regulatórios estritamente focados, por eles denominado “regime complexo de mudança do clima”; caracterizado por um baixo acoplamento de instituições sem hierarquia ou núcleo claro, ainda que muitos de seus elementos estivessem ligados de forma complementar. Para os autores, este regime complexo mostrava-se mais vantajoso diante de uma realidade na qual se evidenciavam diferentes padrões de interesses e poder, que conduziam à fragmentação. Ainda que instituições de regulação fossem criadas, suas informações e habilidade para lidar com o comportamento das Partes eram imperfeitas e, em geral, serviam para atender propósitos específicos. Entendiam que a UNFCCC poderia ser usada como uma espécie de “guarda-chuva” no qual diferentes esforços seriam conduzidos, de maneira a exercer funções que necessitavam de uma base universal, como padronização de relatórios de emissões; provimento de fórum para negociações de caráter mais amplo e órgãos de instrução técnica.

Tal interpretação ia ao encontro de outras críticas apresentadas sobre o processo negociador conduzido pela UNFCCC, como as de Eckersley (2012) e, sobretudo, de Falkner, Stephan e Vogler (2010), apresentadas em capítulos anteriores: se todos os esforços sobre mudança do clima deveriam se concentrar neste fórum multilateral; se o “minilateralismo inclusivo” era uma alternativa mais realista; ou se o melhor era conciliar os diferentes fóruns existentes, como na perspectiva do “regime complexo” apresentada por Keohane e Victor (2010). Nesta pesquisa, mais uma vez se ressalta, em concordância com Depledge e Yamin (2011) e Ribeiro (2010) que a primeira opção é entendida como ideal para favorecer o aumento de ambição, a transparência, a inclusão e equidade, ainda que problemática. A COP-18 visava consolidar o caminho neste sentido. A seguir, são apresentadas as expectativas brasileiras para o evento, sobretudo expressas em termos de propostas oficiais à UNFCCC ao longo do ano de 2012 e de declarações feitas pela delegação brasileira antes e durante o evento.

7.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-18

Para o Brasil, a questão central a ser resolvida na COP-18 era a definição do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, que constituía a única agenda legal e com

obrigações nacionais no âmbito da UNFCCC. Sua continuidade era condição fundamental para o avanço das discussões sobre o novo acordo global. O governo brasileiro, ainda que reconhecesse que a nova fase provavelmente não fosse ambiciosa em termos de comprometimento dos países desenvolvidos e, logo, do alcance de mitigação diante do problema, constituía um instrumento importante para o aumento da confiança de que tais países estavam realmente dispostos a liderar os esforços, conforme estabelecido na Convenção. Em outras palavras, queria garantir a manutenção da diferenciação entre as Partes.

Também buscava preservar a lógica do mercado de carbono e os mecanismos flexíveis existentes, particularmente assegurar a sobrevivência do MDL pela criação de novas demandas. Como verificado em capítulos anteriores, era sabido o interesse brasileiro em promover este instrumento do Protocolo de Kyoto. Em 2012, o número de atividades de projeto desenvolvidas no país chegou a 325 (BRASIL, 2013), o que mantinha o Brasil entre os principais desenvolvedores do mecanismo, juntamente com China e Índia.

Os países que haviam sinalizado que não participariam deste segundo momento eram vistos de maneira reticente, pois, segundo o Brasil, não estavam deixando o Protocolo para serem mais ambiciosos e desrespeitavam os princípios da Convenção ao esperar que os países em desenvolvimento assumissem a liderança. Colocava que, ainda que eles tomassem medidas fora do Protocolo, haveria dúvidas sobre a solidez de suas metodologias de redução de emissões, de forma a ampliar o nível de incerteza frente à questão.

Outro assunto essencial referia-se ao encerramento das discussões do AWG-LCA, que dependia, para a delegação brasileira, da disposição dos países desenvolvidos em fornecer o apoio prometido e real em relação ao financiamento, à transferência de tecnologias e à construção de capacidades para mitigação e adaptação. O fechamento do processo iniciado em Bali, buscado desde a COP-15, era premissa para o Brasil, para que, enfim, uma nova fase pudesse ser iniciada.

Em relação ao grupo de trabalho ADP, encarregado da negociação do novo acordo, não era interessante ao governo brasileiro chegar a qualquer conclusão naquela ocasião, mas sim definir um programa de trabalho e dedicar um tempo para considerar diferentes opções de forma e conteúdo, para se chegar a um modelo mais efetivo que o atual em vista do objetivo de limitação de aumento da temperatura média do planeta em 2°C – conforme acordado em Copenhague e Cancun. Verificou-se, portanto, que o foco do Brasil era, de fato, os trabalhos do AWG-LCA e, sobretudo, do AWG-KP.

Observou-se que havia importantes diferenças entre as negociações ocorridas em Durban e as esperadas para Doha. Enquanto a COP-17 foi marcada por muitas incertezas quanto às realizações às quais os países poderiam chegar, as Partes chegariam à COP-18 com objetivos definidos nos três trilhos de negociação. Não era o momento decisivo para os trabalhos no ADP, que começava a traçar o caminho em direção à ordem pós-2020, mas o era para o AWG-LCA e, sobretudo, para o AWG-KP. Não havia possibilidade de estender por mais um ano a decisão sobre a continuidade do Protocolo de Kyoto, o que ampliava ainda mais a desconfiança entre as Partes, essencialmente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O Brasil também tinha expectativas específicas em relação ao setor florestal, como no tocante ao aprofundamento do mecanismo REDD+ e das atividades de florestamento /reflorestamento no âmbito de MDL, de maneira coerente com posicionamentos observados em anos anteriores. Sobre o REDD+ é importante ressaltar que o governo brasileiro visava à obtenção de incentivos financeiros positivos por meio de um fundo voluntário, e era contra a geração de créditos de carbono de REDD+ para auxiliar os países desenvolvidos a cumprirem seus compromissos.

Ressalta-se que as polêmicas referentes às promessas e riscos associados a este mecanismo dividiam opiniões entre cientistas, ambientalistas e comunidades. Por exemplo, a despeito das diversas dúvidas existentes sobre possíveis vazamentos, permanência, incertezas e impactos socioambientais relacionados aos projetos florestais de REDD+ que, para alguns, inviabilizavam sua utilização como um instrumento de compensação de emissões de gases de efeito estufa; outros pesquisadores, como Fearnside (2013), apostavam nas promessas de redução de emissões no setor florestal a baixo custo via REDD+, com pleno apoio à negociação de créditos de carbono no âmbito deste mecanismo. Para este autor, os incentivos advindos apenas de um fundo voluntário não seriam suficientes e condenariam as florestas a um papel secundário diante de seu grande potencial de redução associado aos compromissos compulsórios assumidos pelos países – seja no Protocolo de Kyoto, seja no acordo que o sucederá, considerando que assumissem maiores responsabilidades (inclusive o Brasil). De todo modo, o posicionamento do governo brasileiro não contemplava este argumento, mas sim a obtenção simples de incentivos positivos, fora do mercado de carbono.

O Brasil continuou a buscar convergências no G77+China com vistas a ampliar sua influência no processo negociador, bem como no âmbito do BASIC. Destaca-se uma reunião interministerial do grupo ocorrida em Brasília no mês de Setembro, que resultou em uma

declaração conjunta das expectativas comuns dos quatro países para a COP-18 (BRASIL, 2012a).

A expectativa geral era a da obtenção de um resultado equilibrado nos diferentes grupos de trabalho. O discurso era o de que os quatro países haviam tomado a frente do processo em contraposição aos preceitos da Convenção, de maneira que era plenamente justificável exigir a entrega de resultados e a ampliação da ambição por parte dos países desenvolvidos.

O Brasil, novamente, vinha à COP com o discurso de “dever de casa feito”, pela implementação dos compromissos voluntários assumidos e expressos na Política Nacional de Mudança do Clima (2009) – em especial diante da divulgação de resultados importantes no tocante ao controle do desmatamento na Amazônia, como visto no decorrer do capítulo. A seguir, são apresentadas as propostas feitas pelo governo brasileiro ao longo do ano de 2012. Entende-se, nesta pesquisa, que tais documentos constituem indicadores significativos para avaliar quais eram as demandas prioritárias do Brasil para esta rodada de negociações. Além disso, trazem elementos essenciais para a compreensão da argumentação governamental brasileira para fazer com que seus interesses fossem contemplados pelas demais Partes da UNFCCC.

7.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2012

No primeiro semestre de 2012, o Brasil submeteu um documento ao Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada (ADP) que versava sobre elementos que gostaria que fossem considerados no delineamento do plano de trabalho a partir da primeira reunião em Bonn (17 a 24 de Maio). No texto, o governo brasileiro enfatizou, logo no primeiro parágrafo, que o processo a ser conduzido pelo ADP deveria, antes de tudo, basear-se nos princípios e provisões da Convenção conforme definido em Durban, principalmente a equidade e o CBDR (UNFCCC, 2012b). Representou um sinal claro enviado para os países desenvolvidos de que o Brasil não aceitaria formatos e conteúdos para o novo acordo climático que pretendessem ignorar a diferenciação já estabelecida, ou seja, não haveria flexibilidade em relação à Convenção – que não estava em negociação:

Equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades são princípios da UNFCCC e devem ser a base para as negociações de todos os aspectos da Plataforma de Durban, que deve visar o fortalecimento do regime, aumentando a eficácia e a equidade. Obrigações justas devem caracterizar

todos os aspectos do resultado final da Plataforma de Durban (UNFCCC, 2012b, p.16, tradução nossa)¹¹¹.

No mesmo documento, reafirmou que a definição final do mandato do ADP somente seria possível após a conclusão dos trabalhos do AWG-KP e AWG-LCA, conforme visto anteriormente, e que as decisões obtidas em tais grupos não deveriam ser revisitadas pela Plataforma de Durban. Entende-se que tal submissão foi significativamente estratégica por seu caráter eminentemente político, ao expor, no início do mandato do ADP, as premissas brasileiras em relação ao futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. De certa forma, tal postura – a princípio – mostrava-se realista defensiva, de maneira a corroborar com o pensamento de Waltz (2004). Evidenciava-se que, ainda que o Brasil se mostrasse disposto a chegar a um novo instrumento global e vinculante até 2015, não tinha interesse em assumir uma perspectiva nova em relação à diferenciação que, até aquele momento, resultava apenas em compromissos voluntários para o país. De fato, era sabido que a questão da diferenciação entre as responsabilidades nacionais constituiria o cerne das discussões – e impasses – no ADP.

Em Abril de 2012, o Brasil enviou duas novas propostas direcionadas ao Órgão Subsidiário de Implementação (SBI) que se referiam ao mandato, termos de referência, composição, modalidades e procedimentos do Grupo Consultivo de Peritos (CGE)¹¹². Nestes textos destacou-se a vontade brasileira em fazer com que o CGE – que se encarregava do provimento de informações e suporte técnico para a elaboração das Comunicações Nacionais dos Países não-Anexo I – também constituísse o corpo técnico para as Consultas e Análises Internacionais (ICA) dos relatórios bienais a serem submetidos pelos países em desenvolvimento, “... de uma forma não-intrusiva, não punitiva e com respeito à soberania nacional...” (UNFCCC, 2012c, p.3, tradução nossa)¹¹³.

Segundo o Brasil, o Grupo Consultivo de Peritos deveria preparar um projeto de relatório de síntese que considerasse: 1) o relatório do inventário nacional de gases de efeito estufa; 2) informações e descrição sobre ações de mitigação; 3) análise de impactos, metodologias e pressupostos associados a tais ações; 4) o progresso alcançado na implementação; e 5) informações sobre mensuração, reporte e verificação, além do apoio

¹¹¹ Do original: Equity and common but differentiated responsibilities and respective capabilities are UNFCCC principles and must be the basis for negotiations of all aspects of the Durban Platform, which must aim to strengthen the regime by enhancing both effectiveness and fairness. Equitable obligations must characterize all aspects of the Durban Platform’s final outcome (UNFCCC, 2012b, p.16).

¹¹² Sigla em inglês: *Consultative Group of Experts*.

¹¹³ Do original: “... in a manner that is non-intrusive, non-punitive and respectful of national sovereignty” (UNFCCC, 2012c, p.3).

recebido. Sobretudo, ressaltou que tal relatório deveria ser compartilhado com o país em questão para a realização de uma revisão e comentários ao longo de três meses (UNFCCC, 2012c).

Mais uma vez, o Brasil colocou-se de maneira realista ao expor sua preocupação em preservar a soberania westfaliana (Krasner, 1999), o que também corrobora com a definição de Morgenthau ([1948], 2003) para o conceito. Ainda que o Brasil tivesse concordado com a realização deste tipo de verificação internacional das ações desenvolvidas em seu território, e até mesmo servido como intermediador dos impasses entre Estados Unidos e China em relação a esta questão, verificava-se que buscava assegurar sua segurança nacional, interpretada sob os preceitos realistas apontados por Villa (1999), como a garantia da independência, do território e da soberania estatal, mesmo que a insuficiência de esforços coletivos pudesse resultar em impactos que minassem a segurança nacional doméstica, que dá legitimidade ao Estado (BARNETT, 2001). Portanto, a segurança nacional realista sobrepunha-se a uma perspectiva mais ampla, em detrimento da segurança socioambiental internacional. Concorde-se com Ribeiro (2001b) ao afirmar que a ideia de segurança ambiental global não se relaciona a um conceito que conduz imediatamente à ação, mas sim a estratégias nacionais justificadas por meio de critérios científicos.

Uma terceira submissão ao SBI, também realizada em Abril daquele ano, envolveu uma crítica à insuficiência de suporte financeiro para a elaboração das Comunicações Nacionais pelos países em desenvolvimento (UNFCCC, 2012d). A partir de seu próprio exemplo, o governo brasileiro discorreu sobre as dificuldades para a elaboração de sua segunda Comunicação Nacional (UNFCCC, 2010d) diante dos recursos parciais obtidos do *Global Environmental Facility* (GEF) – entidade operacional do mecanismo financeiro da UNFCCC, especialmente devido à valorização da moeda do país no período de elaboração, 2006-2010 (variação do dólar americano de R\$3,15 para R\$1,71) e do fato da maior parte das despesas envolver pagamentos em Reais. O texto constituiu mais um meio para exigir dos países desenvolvidos o provimento do auxílio financeiro para que os países não-Anexo I pudessem desenvolver suas ações, pelo menos em relação à submissão de informações de maneira adequada. Entende-se que tal reivindicação era legítima, pois a elaboração de uma Comunicação Nacional constitui tarefa complexa e dispendiosa, sobretudo para os países mais pobres e vulneráveis, como os pertencentes ao LDCs, ao Grupo Africano e ao AOSIS.

Em relação ao setor de florestas, o Brasil enviou duas propostas. Primeiramente retomou a ideia apresentada na COP-17, de inclusão do reflorestamento de terras com florestas em exaustão como atividades de projeto de F/R no âmbito do Mecanismo de

Desenvolvimento Limpo. Naquela ocasião, os países não chegaram a um acordo, mas o Brasil havia explicitado sua intenção de organizar um *workshop* informal para intensificar as discussões sobre esta temática, como visto no capítulo anterior. De fato, o Brasil realizou em Abril de 2012 tal *workshop* em Brasília, que contou com um trabalho de campo na região do vale do Rio Doce. Deste evento participaram representantes de Angola, Chile, Equador, Guiana, Peru, Filipinas, Tanzânia e Zâmbia.

Após isso, o governo brasileiro submeteu documento ao SBSTA (UNFCCC, 2012e) com um sumário dos principais elementos resultantes da atividade. Na ocasião, os países concordaram que tal alternativa de atividade de F/R seria importante para intensificar e promover projetos de atividade MDL no setor florestal, de maneira a criar maiores oportunidades de mitigação para os países em desenvolvimento. Também não exigiria a criação de novas modalidades, estruturas ou critérios de adicionalidade ou elegibilidade, como visto anteriormente.

Destaca-se nesta proposta a liderança do governo brasileiro em promover o detalhamento da questão e, ao mesmo tempo, em conjugar esforços com outros países em desenvolvimento para chamar a atenção sobre este tema específico e ampliar a pressão para que seus interesses fossem contemplados no acordo final. É importante verificar como a dimensão territorial estava explícita nesta proposta, conhecidas as características biogeográficas brasileiras e o perfil de emissões do país. Não se podia olvidar dos interesses relacionados à ampliação do mercado de carbono no Brasil a partir desta possível alternativa de atividade de projeto com grande potencial de geração de créditos no país.

Outra proposta relativa ao setor florestal foi enviada para apreciação do AWG-LCA. Neste texto, o Brasil reafirmou a importância das atividades de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação e aumento de estoques de carbono florestal e manejo florestal sustentável (REDD+), especificamente da necessidade de ampliação do financiamento com base em resultados, que fossem novos, adicionais e previsíveis para a implementação de tais atividades em países em desenvolvimento (UNFCCC, 2012f). Também colocou que esses projetos deveriam ser verificados no nível nacional, assim como a partilha dos benefícios seria determinada de maneira independente pelos países. Nesta proposta, portanto, verificava-se uma preocupação com os dividendos sociais desejáveis apresentados por Motta (2011) – controle do clima, proteção da biodiversidade e distribuição de renda, ao mesmo tempo em que se exercia pressão sobre os países desenvolvidos para que investissem no pagamento por resultados neste setor, contudo sem comprometer a soberania nacional.

Por fim, apresenta-se uma última proposta feita pelo governo brasileiro em conjunto com outros países em desenvolvimento¹¹⁴ ao AWG-LCA, sobre abordagens setoriais e ações setoriais específicas para a intensificação da implementação plena da Convenção, como na aviação internacional e no transporte marítimo (UNFCCC, 2012g). Esta era uma preocupação recorrente nas rodadas de negociações da UNFCCC e os países não conseguiam vencer os impasses. Estes países em desenvolvimento buscavam se precaver de possíveis efeitos – acidentais ou propositais – relativos às ações setoriais conduzidas pelos países desenvolvidos; outro posicionamento realista defensivo. Destaca-se que, apesar do número considerável de países em desenvolvimento responsáveis pelo documento, este não foi assinado pelo G77+China. No Quadro 11 são elencadas as principais propostas feitas pelo governo brasileiro à UNFCCC durante o ano de 2012:

Quadro 11 – Submissões do Brasil à UNFCCC feitas ao longo do ano de 2012

Órgão(s) da UNFCCC	Parte(s)	Tema
ADP	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Visões sobre o plano de trabalho para o Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada.
SBI	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Ações nacionais apropriadas de mitigação para países em desenvolvimento: Composição, modalidades e procedimentos do time de especialistas técnicos no âmbito das análises e consultas internacionais.
	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Comunicações nacionais de Partes não incluídas no Anexo I da Convenção: trabalho do Grupo Consultivo de Peritos sobre Comunicações Nacionais de Partes não incluídas no Anexo I da Convenção.
	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Comunicações nacionais de Partes não incluídas no Anexo I da Convenção: Provisão de apoio financeiro e técnico.
SBSTA	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Questões metodológicas sob o Protocolo de Kyoto: Implicações da inclusão do reflorestamento de terras com floresta em exaustão como atividades de florestamento e reflorestamento no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.
AWG-LCA	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Abordagens políticas e incentivos positivos em questões relativas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento; e o papel da conservação, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono em países em desenvolvimento.
	BASIC e outros países em desenvolvimento ¹¹²	<ul style="list-style-type: none"> Abordagens setoriais cooperativas e ações setoriais específicas no sentido da intensificação da implementação da Convenção.

Fonte: Elaborado pela autora.

¹¹⁴ Argélia, Argentina, Barein, Bolívia, Burkina Faso, China, Cuba, Equador, Egito, El Salvador, Índia, Iraque, Kuwait, Malásia, Nicarágua, Paquistão, Arábia Saudita, África do Sul, Sudão, Tailândia, Uruguai e Venezuela (UNFCCC, 2012g).

Em resumo, verificou-se que o Brasil veio à COP-18 com objetivos bastante definidos e posições consolidadas. As propostas indicaram claramente os interesses brasileiros em relação à definição do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto e à obtenção de decisões importantes no trilho do AWG-LCA – condições para o diálogo no âmbito do ADP. Também evidenciou as premissas brasileiras para a pavimentação do caminho em direção ao novo acordo universal legalmente vinculante: o respeito aos princípios e provisões da Convenção. Entre as demandas específicas, destacavam-se a intensificação dos esforços no setor florestal (atividades de F/R no MDL e REDD+); bem como a proteção diante de abordagens setoriais dos países desenvolvidos.

A maior parte das propostas foi unilateral e significativa ao reafirmar a necessidade do cumprimento da Convenção e sua não-renegociação no âmbito do ADP. Evidenciavam-se posturas realistas de defesa da diferenciação entre as Partes, da soberania nacional westfaliana e em favor de interesses específicos ligados às suas características territoriais e sociais.

7.2 O DESENVOLVIMENTO DAS NEGOCIAÇÕES

Na 18ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, também ocorreram: a 8ª sessão da CMP; a 37ª sessão do SBSTA; a 37ª sessão do SBI 37; a segunda parte da 17ª sessão do AWG-KP; a segunda parte da 15ª sessão do AWG-LCA e; por fim, a segunda parte da primeira sessão do ADP. O palco do evento foi o *Qatar National Convention Centre* (Figuras 10 e 11) onde, por duas semanas, representantes de 193 países buscaram estabelecer o diálogo a fim de chegar a avanços nas agendas estabelecidas para tais grupos e órgãos subsidiários. Segundo o IISD (2012), cerca de 9.000 pessoas participaram da conferência; entre 4.356 oficiais de governo, 3.959 representantes de órgãos e agências da ONU, organizações intergovernamentais e da sociedade civil, além de 683 membros da mídia – número 27,5% menor que o verificado no ano anterior e 77,5% inferior ao de participantes da COP-15. Entende-se que tal redução no número de participantes se deveu, entre outros fatores, a um menos envolvimento das sociedades no trato da questão, em especial pela desconfiança no processo negociador após Copenhague.

Figura 10 (à esquerda) – Exterior do Qatar National Convention Centre.
Figura 11 (à direita) – Saguão do Qatar National Convention Centre, palco da COP-18

Fonte: elaboradas pela autora.

Os governos foram chamados pela Secretária Executiva da UNFCCC, Christiana Figueres, e pelo Presidente da COP-18, S. E. Abdullah Bin Hamad Al-Attiyah – Presidente da Autoridade de Controle Administrativo e Transparência do Qatar, a concentrarem-se nas tarefas que deveriam levar a cabo, no sentido do cumprimento dos resultados acordados para o avanço na oferta de respostas internacionais à questão das mudanças climáticas.

Logo no primeiro dia, Christiana Figueres ressaltou o perigo referente a um aquecimento do sistema climático mundial superior a 2°C. Citou dados do relatório *Turn Down the Heat*, elaborado pelo *Postdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics*, encomendado pelo Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2012). O mesmo apresentava cenários devastadores no tocante à elevação da temperatura mundial superior a 4°C, o que colocaria em xeque, diante de uma grande incerteza e criação de novos riscos, inclusive a capacidade das sociedades de antecipar e planejar as necessidades de adaptação futuras. Também comentou dados apresentados pela OMM, que apontavam um novo recorde de aumento na concentração atmosférica de gases de efeito estufa no ano de 2011, com quantidades de CO₂ superiores a 390.9 partes por milhão – 140% em relação ao nível pré-industrial de 280 ppm (WMO, 2013).

Christiana Figueres afirmou que, ainda que tecnologia, financiamento e políticas para manter-se abaixo do objetivo fixado de 2°C já estivessem disponíveis para os governos, as ações, ainda que tivessem se intensificado nos últimos três anos, seguiriam insuficientes (UNFCCC, 2012a). Tanto ela como o Presidente da COP-18 ressaltaram a importância do aumento dos esforços para o preparo dos textos das decisões antes das sessões de alto nível, a fim de que os ministros tivessem em mãos um conjunto limitado de opções para chegarem a

um acordo satisfatório dentro do prazo. Ambos pediram a rápida implementação das decisões já acordadas.

Desde o primeiro momento, as negociações mostraram-se lentas e difíceis, na medida em que os países procuravam marcar posições frente às diferentes questões abordadas. Era de interesse geral encerrar o mandato do AWG-KP e do AWG-LCA, contudo os propósitos dos grupos de interesses diferenciavam-se significativamente. O G77+China, por exemplo, defendia a obtenção de um pacote equilibrado de resultados nos três trilhos de negociação, com base nos princípios e provisões da Convenção. O BASIC, especificamente, enfatizava que o Protocolo de Kyoto era o principal resultado a ser obtido em Doha, bem como visava o estabelecimento de um mapa do caminho para o financiamento climático – posições coerentes com as demandas brasileiras verificadas nas propostas submetidas à UNFCCC.

Já o Grupo Guarda-Chuva desejava encerrar rapidamente esta etapa para dedicar maior atenção à definição do novo acordo climático. A União Europeia, por sua vez, também queria obter o maior avanço possível no ADP, mas se preocupava com o aumento da ambição para o regime pré-2020 e se dispunha ao estabelecimento da segunda fase de Kyoto – desde que se chegasse a um acordo em relação a um novo instrumento mais amplo. Destacavam-se também os países que declaravam que não iriam aderir ao segundo período de compromisso, como a Rússia e a Nova Zelândia, além dos Estados Unidos, que desejava construir a nova fase da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas a partir de outros preceitos que não os estabelecidos na Convenção. Diante de tantos objetivos específicos, os impasses foram inevitáveis.

No trilho do AWG-LCA, grupos de países desenvolvidos e em desenvolvimento discordaram desde o início em relação à utilização do texto geral informal produzido pelo Presidente do grupo – Sr. Aysa Tayeb (Arábia Saudita) – como base para as negociações a serem conduzidas pelas Partes (TWN, 2012). De maneira geral, enquanto a maior parte dos países em desenvolvimento recebeu bem o documento, os países desenvolvidos recusaram-no veementemente. Para o Grupo Guarda-Chuva, o material não refletia um processo conduzido pelas Partes e fora realizado sem consulta prévia. Além disso, abrangia temas de desacordo em vez de tentar capturar convergências. Tal grupo, como se sabia, queria entrar em uma fase de implementação plena do AWG-LCA com continuação dos trabalhos nos órgãos subsidiários para, enfim, tratar da nova fase a ser construída em outras bases.

O Grupo da Integridade Ambiental (EIG) também recusou o texto apresentado pela presidência do AWG-LCA, haja vista que, para este, não seria possível chegar a um consenso sobre todas as questões colocadas. A União Europeia, por sua vez, argumentou que o texto

não era equilibrado e, em concordância o Grupo Guarda-Chuva, queria que o foco estivesse em temas de convergência que pudessem ser efetivamente acordados em Doha. Para os Estados Unidos, o texto não expressava equilíbrio e confiança, de modo a sugerir que os países voltassem a construir um texto a partir da identificação de assuntos com interesses comuns.

O referido texto mostrava-se interessante para os países em desenvolvimento porque continha diferentes opções sobre todas as questões concernentes ao AWG-LCA, mesmo as mais complexas e, como era sabido, tais países não pretendiam encerrar o mandato do grupo sem chegar a um bom resultado sobre estes temas ou, pelo menos, aloca-los adequadamente em outro grupo de negociação, como no tocante aos meios de implementação (financiamento, transferência de tecnologias e construção de capacidades). Receavam que as estruturas criadas em Cancun e em Durban não passassem de *empty shells*.

Destacava-se a complexidade dos debates sobre o financiamento climático. Para países desenvolvidos como Estados Unidos e a União Europeia, não havia mandato para a discussão do tema no AWG-LCA, haja vista que, em seus discursos, destacavam os esforços já mobilizados até aquele momento, como a criação de importantes instituições para o mecanismo financeiro, a mobilização de grande quantidade de recursos para o financiamento de arranque rápido no período 2010-2012 – US\$ 33 bilhões, além do comprometimento frente ao financiamento de longo prazo – US\$ 100 bilhões, conforme estabelecido em Cancun (COP-16). Em outras palavras, para eles, a questão do financiamento já estava resolvida no âmbito do AWG-LCA.

Por outro lado, os países em desenvolvimento não estavam convencidos de tais números e promessas e exigiam maior ambição, transparência e operacionalização das instituições criadas para o Mecanismo Financeiro (GCF e Comitê Permanente de Financiamento). A preocupação maior era com o financiamento de médio-prazo (2013-2020) e esperavam que, em Doha, os países chegassem a uma decisão sobre a mobilização de US\$ 60 bilhões até 2015 para que os países em desenvolvimento pudessem direcioná-los segundo suas necessidades de mitigação e adaptação (TWN, 2012).

As discussões sobre a transferência de tecnologias também foram bastante tensas. Os países desenvolvidos, com destaque para os do Grupo Guarda-Chuva (Estados Unidos, Japão, Rússia, Canadá, Noruega e Nova Zelândia), se recusavam a discutir, no AWG-LCA, diferentes elementos relativos, por exemplo, aos direitos de propriedade intelectual e ligações entre Comitê Executivo de Tecnologia e Centro e Rede de Tecnologia Climática. Já os países em desenvolvimento desejavam há muito operacionalizar o mecanismo tecnológico da

UNFCCC e exerciam pressão para chegar a um acordo conforme definido em Bali. Não pretendiam qualquer questão do AWG-LCA fora da mesa de negociações naquele momento derradeiro.

No âmbito do AWG-KP, as maiores divergências relacionavam-se à ambição dos QELROs por parte dos países Anexo I. Enquanto os países em desenvolvimento desejavam um aumento significativo da ambição de mitigação de GEEs, os países desenvolvidos, em geral, reafirmavam compromissos fracos, como os da Austrália – 5% de redução de emissões de GEEs em 2020 em relação aos níveis verificados em 2000 (TWN, 2012). Outro ponto central referia-se ao carregamento de Unidades de Quantidades Atribuídas (AAUs) do primeiro para o segundo período de compromisso, que também poderia conduzir a um mascaramento da ambição e era recusado pelo G77+China.

Além disso, os países em desenvolvimento se recusavam a permitir o acesso dos Estados que não integrassem o segundo período de compromisso ao MDL, ainda que países como Austrália, Rússia, Noruega, Nova Zelândia e Japão pedissem pela expansão e não limitação da utilização dos mecanismos de Kyoto para ampliar a demanda por créditos de carbono. Em relação à duração da nova fase do PK, quase todas as Partes preferiam a definição de um período de oito anos (exceto o grupo AOSIS, que defendia um prazo máximo de cinco anos).

Nos trabalhos relativos ao ADP, os agrupamentos de países marcaram posições bastante distintas acerca dos resultados esperados para o novo acordo climático. O Brasil, ancorado no G77+China e no BASIC reafirmou, de acordo com as submissões feitas em 2012, que as negociações deveriam refletir os princípios da Convenção e que, de maneira alguma, conduziram à sua reinterpretação. Além disso, visava um acordo com um escopo amplo, ou seja, que tratasse, além da mitigação de gases de efeito estufa, também da adaptação e dos meios de implementação, com a mesma atenção – ainda que os países do grupo AOSIS buscassem sobremaneira avançar em mitigação, o que também constituía o foco das nações desenvolvidas.

Em relação aos princípios do futuro acordo, o Grupo Guarda Chuva entendia que a decisão de Durban sobre o novo acordo constituía uma evidência de que a diferenciação existente entre os países não era suficiente diante do desafio conhecido. O EIG também buscava compromissos para todos, mas com diferenciação de esforços e flexibilização diante das diferentes realidades nacionais. A União Europeia também buscava maior ambição entre todos os países. Para os Estados Unidos, os princípios da Convenção precisavam evoluir para refletir as transformações de circunstâncias e capacidades nacionais, ou seja, um discurso que

claramente se direcionava aos países emergentes, como a China e o Brasil. As discussões tornaram-se ainda mais tensas a partir da proposta feita pela delegação russa de uma emenda à Convenção sobre revisões periódicas das listas de países Anexo I e Anexo II, com vistas a espelhar as transformações socioeconômicas mundiais, o que, sabidamente, contrariava os interesses do Brasil e dos demais membros do G77+China.

Durante o segmento de alto nível, a Chefe da delegação brasileira, a Ministra de Meio Ambiente Izabella Teixeira, proferiu um discurso (Figura 12) que foi muito bem recebido pelas demais delegações presentes, em virtude da divulgação de nova redução expressiva das taxas de desmatamento na região amazônica – 4.650 km, -27% em relação ao ano de 2011 (6.418 km) e -84% desde 2004 (27.772 km) (UNFCCC, 2012h). Mais uma vez, o controle do desflorestamento constituiu o carro chefe das ações brasileiras com vistas a cumprir os compromissos voluntários de redução de emissões assumidos durante a COP-15 e tornados lei por meio da Política Nacional de Mudança do Clima – que também previa planos setoriais (agricultura, indústria e energia) que estavam nos “estágios finais” do processo político de tomada de decisão.

Figura 12 – Ministra Izabella Teixeira, em discurso no segmento de alto nível da COP-18

Fonte: Fadi Al-Assaad/Reuters (2012).¹¹⁵

A despeito das polêmicas relativas à aprovação do Novo Código Florestal em Maio daquele ano, a Ministra buscou ressaltar os ganhos que poderiam resultar do novo Cadastro Ambiental Rural (CAR) que, segundo a delegação brasileira na COP, permitiria um maior controle sobre o uso da terra no país, no tocante à redução de desigualdades sociais, econômicas e ambientais.

¹¹⁵ Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2013/09/ministra-izabella-teixeira-ganha-premio-da-onu-por-acao-ambiental.html>>. Acesso em: mai.2015.

Nesta oportunidade, de maneira coerente com as propostas apresentadas, o Brasil mais uma vez ressaltou a necessidade de um resultado equilibrado entre os três trilhos de negociação: AWG-LCA e AWG-KP, de maneira a completar o Plano de Ação de Bali, bem como avançar no âmbito da Plataforma de Durban segundo premissas conhecidas:

Estamos caminhando para uma nova fase no regime de mudança climática. Uma nova fase que irá fortalecer ainda mais os princípios e disposições da UNFCCC, incluindo o princípio da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e permitir níveis mais altos de engajamento de todas as Partes. A negociação de um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal ao abrigo de Convenção, aplicável a todas as Partes, será um processo fundamental para o futuro do regime. Esse processo, no entanto, terá de basear-se nos progressos que alcançamos agora (UNFCCC, 2012h, p.3, tradução nossa) ¹¹⁶.

O governo brasileiro novamente deixava explícito aos demais países da UNFCCC que não aceitaria um novo acordo que não se baseasse nos princípios e provisões da Convenção do Clima (sem alterações), bem como nas instituições criadas até aquele momento.

Em termos de financiamento, a Ministra Izabella Teixeira destacou os esforços brasileiros em relação ao provimento de recursos para atividades e projetos de mitigação e de adaptação no país, com ênfase na criação do Fundo de Mudança do Clima ¹¹⁷ e do Fundo Amazônico ¹¹⁸. Contudo, enfatizou que tais iniciativas não eliminavam ou minimizavam a necessidade da existência de uma fonte principal de financiamento para apoio das ações em países em desenvolvimento, com recursos dos países desenvolvidos.

Na COP de Doha, a diplomacia brasileira se destacou novamente no processo negociador; sobretudo quando o Presidente do evento pediu, no início do segmento de alto nível, para que o Ministro do Brasil, Luiz Alberto Figueiredo Machado (Figuras 13 e 14),

¹¹⁶ Do original: We are moving to a new phase in the climate change regime. A new phase that will strengthen even further the principles and provisions of the UNFCCC, including the principle of equity and common but differentiated responsibilities, and allow for higher levels of engagement by all Parties. The negotiation of a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under de Convention, applicable to all Parties, will be a key process for the future of the regime. Such a process, however, will need to build upon on progress we achieve now (UNFCCC, 2012h, p.3).

¹¹⁷ Este fundo foi criado pela Lei n.º 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.343/2010. Constitui instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187/2009) e tem por objetivo financiar projetos, estudos e empreendimentos relativos à mitigação e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. Vincula-se ao Ministério do Meio Ambiente. Seus recursos são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e suas fontes de recurso são dotações consignadas na Lei Orçamentaria Anual (LOA) da União, doações de entidades nacionais e internacionais públicas e privadas, bem como outras modalidades previstas na lei de criação.

¹¹⁸ Criado em 2008 (Decreto n.º 6.527), tem por objetivo captar doações para investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia. Cerca de 20% de seus recursos também podem visar projetos desenvolvidos em outros biomas brasileiros e mesmo em outros países tropicais. É gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e conta com um comitê orientador e outro técnico que, nomeado pelo Ministério de Meio Ambiente, atesta as emissões provindas dos desmatamentos na Amazônia. Seus recursos advêm de doações e remunerações líquidas de sua aplicação.

juntamente com o da Noruega, Bard Vegar Solhjell, conduzissem consultas com o intuito de encontrar soluções para as complexas questões referentes ao Protocolo de Kyoto: aumento da ambição das Partes Anexo I, transferência de AAUs para o segundo período de compromisso, elegibilidade dos mecanismos de mercado para países que não fariam parte desta nova fase do Protocolo, entre outras. Os dois ministros trabalharam arduamente para tentar afinar o rascunho de decisão, que estava volumoso (20 páginas) e repleto de parênteses (continham elementos que ainda requeriam consenso).

Figura 13 (à esquerda) – Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado, Chefe da delegação brasileira na COP-18, em reunião da AWG-KP

Figura 14 (à direita) – Ministro Figueiredo em Coletiva de Imprensa durante a COP-18

Fonte: elaboradas pela autora.

Entende-se que a escolha do Ministro brasileiro para facilitar as decisões sobre o principal objetivo esperado para esta COP – a continuidade do Protocolo de Kyoto – constituiu indicador importante do prestígio crescente da diplomacia brasileira na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, bem como da postura de intermediador buscada pelo governo brasileiro ao longo das últimas Conferências das Partes, apesar das premissas do país nas negociações. Neste sentido, o Brasil apresentava postura proativa em favor da promoção do diálogo entre as Partes e da busca pela cooperação.

É importante notar que nesta COP, em que pese o aprofundamento da divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, as Partes se posicionaram, sobretudo, a partir de grupos menores. O Brasil, ainda que tivesse buscado o diálogo no âmbito do G77+China – em especial para fazer com que os interesses comuns quanto ao cumprimento do mandato do Plano de Ação de Bali fossem contemplados – se posicionou por diversas vezes no âmbito do BASIC nas reuniões dos grupos de negociação e nas plenárias, bem como em algumas coletivas de imprensa com outros ministros chineses, sul-africanos e indianos.

Observou-se que tal situação refletia o momento em questão, sobretudo pela necessidade de tais países reafirmarem os princípios da Convenção tanto para a continuidade do Protocolo, como também para o início dos trabalhos relativos ao novo acordo. Evidentemente, a pressão para alterarem seus posicionamentos em relação aos demais países em desenvolvimento era muito maior, para que se comprometessem internacionalmente com metas de mitigação de gases de efeito estufa. A COP-18 era o momento político para que o Brasil, juntamente com o BASIC, mostrasse que, ainda que tais países tivessem se transformado significativamente desde a criação da UNFCCC e da entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, não tinham atingido nível de desenvolvimento suficientes para assumir responsabilidades semelhantes às dos países desenvolvidos; mesmo porque as responsabilidades destes eram históricas, seculares.

Diante deste quadro, a obtenção de uma base textual comum parecia ser algo inalcançável. As decisões foram postergadas até horas após o término oficial previsto para o evento. A seguir são apresentados os principais resultados da 18ª Conferência das Partes da UNFCCC, à luz dos interesses brasileiros para esta rodada de negociações.

7.3 OS RESULTADOS DA COP-18 E OS INTERESSES BRASILEIROS

Após negociações difíceis, os países conseguiram criar uma emenda ao Protocolo de Kyoto, de forma a estabelecer seu segundo período de compromisso, com duração de oito anos – de 01 de Janeiro de 2013 a 31 de Dezembro de 2020 (UNFCCC, 2012i). Apesar de este ter constituído a principal objetivo brasileiro, os trinta e sete países desenvolvidos que aderiram a esta segunda fase (Tabela 5) não se comprometeram com números mais ambiciosos de mitigação de gases de efeito estufa. Apenas a União Europeia, Austrália, Noruega, Suíça, Islândia, Mônaco, Liechtenstein, Belarus, Ucrânia e Cazaquistão apresentaram metas (FUHR, SCHALATEK, 2012), o que correspondia a uma redução de emissões de apenas 18% em relação ao ano-base de 1990. A decisão da CMP versou apenas sobre o estabelecimento de um calendário para que tais países revisitassem suas metas até 2014.

Tabela 5 – Compromissos para o segundo período do Protocolo de Kyoto

Países	Emissões no ano-base (1990 para a maioria dos países) (MtCO₂eq.)	Compromissos PK- CP1 (2008-2012) comparados ao ano- base	Compromissos PK - CP2 (2013-2020) comparados ao ano- base
Austrália	548	8%	-0,50%
Bielorrússia	139	-	-12%
Croácia	31	-5%	-20%
União Europeia – 27	5772	-7,9%	-20%
Islândia	3	10%	-20%
Cazaquistão	360	-	-5%
Liechtenstein	0,2	-8%	-16%
Mônaco	0,1	-6%	-22%
Noruega	50	1%	-16%
Suíça	53	-8%	-15,80%
Ucrânia	921	0%	-24%
TOTAL	7.878	-6%	-18%

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados de UNFCCC (2012i).

Além disso, ressalta-se que Rússia, Nova Zelândia, Canadá e Japão decidiram não aderir a este novo momento do Protocolo, enfraquecendo-o ainda mais. Os Estados Unidos mantiveram sua posição, à parte do acordo. Portanto, ainda que a continuidade deste instrumento tenha constituído um ganho político para o Brasil, de maneira a preservar seus requisitos legais e regras de contabilidade, a ambição dos países Anexo I não foi a esperada, o que colocava todas as Partes em uma trajetória de aquecimento médio da temperatura do planeta muito além da prevista (2°C, conforme definido em Cancun, 2010).

Ainda em relação aos temas negociados no âmbito do AWG-KP, parte das Unidades de Quantidade Atribuídas (AAUs) em excesso tornou-se transferível do primeiro para o segundo período de compromisso, o que contrariou as proposições brasileiras sobre a questão. A medida beneficiou países como a Rússia, a Polônia e a Ucrânia, com excessos de direitos de emissão relacionados ao colapso da União Soviética – o chamado *hot air*. Segundo Fuhr e Schalatek (2012), era impossível desconsiderar que cerca de 14 gigatoneladas de carbono destes créditos extras acabariam como “créditos zumbis”, a “assombrar” o novo acordo a ser finalizado em 2015. Por outro lado, diversos países desenvolvidos, como Austrália, União Europeia, Japão, Noruega e Suíça declararam que não comprariam tais unidades, o que limitaria sua utilização.

Outro resultado conveniente aos propósitos brasileiros referiu-se a não elegibilidade de países não integrantes do segundo período do Protocolo de Kyoto em relação ao MDL e outros mecanismos flexíveis deste instrumento:

[...] para os propósitos do segundo período de compromisso, a partir de 1 de Janeiro de 2013, uma Parte incluída no Anexo I pode continuar a participar das atividades de projeto em curso nos termos do Artigo 12 e em quaisquer atividades de projeto a serem registradas após 31 de Dezembro de 2012, mas somente uma Parte com compromissos quantificados de limitações e redução de emissões inscrita na terceira coluna do Anexo B que consta no Anexo I desta decisão é elegível para transferir e adquirir reduções certificadas de emissões (CERs) [...] (UNFCCC, 2012i, p.4, tradução nossa)¹¹⁹.

Se por um lado tal decisão visava forçar os países desenvolvidos a assumirem responsabilidades, por outro lado reduziu a demanda por créditos provenientes dos mecanismos e, logo, as oportunidades de financiamento de ações em países em desenvolvimento (lembrando também que parte dos recursos do MDL é direcionada para o Fundo de Adaptação da UNFCCC). Contudo, do ponto de vista político era mais interessante para o Brasil fortalecer o Protocolo por meio da adesão do maior número de países neste acordo *top-down*, de modo a não permitir que as Partes da Convenção que declararam que não participariam do segundo período pudessem escolher apenas os elementos convenientes a elas, como os créditos de carbono. Diante destas conclusões, o AWG-KP finalmente encerrou seu mandato.

No âmbito do AWG-LCA, os resultados obtidos também foram fracos. Em relação à visão compartilhada para ações cooperativas de longo prazo, mais uma vez os países não conseguiram chegar a um consenso sobre o estabelecimento de um prazo para o pico de emissões globais, no sentido de impedir um aumento da temperatura média do planeta além dos 2°C (UNFCCC, 2012j). Era sabido que o Brasil não tinha interesse em determinar um ano para o pico de suas emissões naquele contexto, de modo que a indecisão sobre a questão foi de encontro às suas expectativas, em detrimento das necessidades de aumento da ambição apontadas pela ciência e em favor da segurança socioambiental internacional, como visto no primeiro capítulo.

Por outro lado, começou-se a organizar o processo de Revisão da adequação das metas globais de longo prazo, bem como do progresso alcançado para atingir tais metas à luz do conhecimento científico disponível. É importante lembrar que tal revisão era prevista para ocorrer entre 2013 e 2015. Na decisão ressaltou-se que ela não constituía uma revisão da

¹¹⁹ Do original: [...] for the purposes of the second commitment period, from 1 January 2013 onwards, a Party included in Annex I may continue to participate in ongoing project activities under Article 12 and in any project activities to be registered after 31 December 2012, but only a Party with a quantified emission limitation and reduction commitment inscribed in the third column of Annex B as contained in annex I to this decision shall be eligible to transfer and acquire certified emission reductions (CERs)[...] (UNFCCC, 2012i, p.4).

Convenção, questão extremamente defendida pelo Brasil, que não pretendia flexibilizar os princípios e provisões existentes na ordem sobre mudanças climáticas.

Contrariando as expectativas brasileiras e do G77+China como um todo, não houve nenhuma decisão substancial sobre o financiamento climático. O texto somente reiterou a necessidade e o compromisso de mobilização dos US\$ 100 bilhões para 2020 e exortou os países desenvolvidos a anunciarem suas promessas de mobilização de recursos “quando suas circunstâncias financeiras o permitirem” (UNFCCC, 2012j, parágrafo 63). De fato, a crise econômica esteve presente no discurso de grande parte de tais países. O programa de trabalho sobre financiamento de longo prazo foi estendido por mais um ano com vistas a contribuir para esta mobilização financeira. Apesar de países como o Reino Unido, a Suécia e a Alemanha terem anunciado compromissos concretos de financiamento para 2015, entende-se que este foi um péssimo resultado para os países em desenvolvimento.

Sobre tecnologia, os países começaram a detalhar o funcionamento do Comitê Executivo de Tecnologia, em especial suas ligações com outros arranjos institucionais da Convenção, como o Centro e Rede de Tecnologia Climática – ambos estabelecidos em Cancun (COP-16, 2010); e o Fundo Verde para o Clima. Ainda havia muito que avançar no tocante à operacionalização do mecanismo tecnológico, de grande interesse para o governo brasileiro. A forma como ocorreria a transferência de tecnologias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ainda era incerta e, diante dos profundos impasses relacionados aos direitos de propriedade intelectual, a preocupação de que as estruturas criadas até aquele momento constituíssem, de fato, apenas uma *empty shell* (concha vazia) aumentou (Figura 13).

Em relação à questão do monitoramento, reporte e verificação das ações de mitigação – tanto para países desenvolvidos como para nações em desenvolvimento, a UNFCCC apenas “tomou nota” das metas e ações voluntárias comunicadas pelas Partes, urgiu-as a aumentarem suas ambições de redução de emissões e estabeleceu programas de trabalho para identificar elementos comuns para a mensuração do progresso feito pelos países e garantir a comparabilidade de esforços segundo as diferentes circunstâncias nacionais (UNFCCC, 2012j). Em resumo, não houve avanços significativos no trato deste tema complexo, haja vista as desconfianças em relação ao respeito à preservação da soberania nacional westfaliana, conforme definido por Krasner (1999).

Figura 15 – Reunião Plenária ocorrida no último dia da COP-18 (Doha, 2012)

Fonte: Elaborada pela autora.

Sobre os incentivos positivos em questões relativas ao setor florestal – tema bastante caro ao Brasil – também não houve grandes resultados. Os países decidiram estabelecer um programa de trabalho de um ano cujo objetivo principal era ampliar e melhorar a efetividade do financiamento para as atividades relacionadas ao setor definidas durante a COP-16 (Decisão 1/CP.16): redução de emissões por desmatamento e degradação florestal; conservação e aumento de estoques de carbono florestais; além do manejo sustentável de florestas. Ou seja, ainda havia muito que avançar quanto ao provimento de recursos financeiros como incentivos positivos para ações REDD+.

Se por um lado os países reafirmaram a importância da consideração de abordagens de mercado e não mercado para a promoção de ações de mitigação desde que de maneira “real, permanente, adicional e verificável” (UNFCCC, 2012j, parágrafo 42) e tivessem estabelecido outros programas de trabalho para intensificar os esforços de definição de um novo mecanismo de mercado (segundo Decisão 2/CP.17), de outro, conforme já mencionado, a baixa ambição em relação ao segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto obscureceu os debates sobre mercados de carbono na esfera da UNFCCC.

No tocante à adaptação, o principal resultado acordado em Doha referiu-se à decisão sobre o estabelecimento, durante a COP-19, de arranjos institucionais específicos (como um mecanismo internacional) para ampliar a capacidade adaptativa dos países em desenvolvimento mais vulneráveis frente às perdas e danos relativas aos impactos das mudanças climáticas (Decisão 3/CP.18 – UNFCCC, 2012j). Ainda que esta constituísse, sobretudo, uma demanda de países dos grupos AOSIS, LDCs e Grupo Africano, o Brasil apoiava tal decisão em favor dos interesses gerais do G77+China, contrapondo-se a alguns

países desenvolvidos que não queriam institucionalizar ainda mais as responsabilidades históricas ou responsabilidades legais para futuros impactos socioambientais, destacadamente os Estados Unidos (RYAN, 2012).

Por fim, no ADP, os países apenas iniciaram os trabalhos para chegarem a um “... protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado como força legal sob a Convenção aplicável a todas as Partes na vigésima-primeira sessão” (UNFCCC, 2012j, Decisão 3/CP.18, parágrafo 4). Os governos continuariam a identificar e explorar, em 2013, as opções de ações para fechar a lacuna de ambição e iriam considerar elementos para um rascunho de texto negociador até a COP-20 (Lima), com vistas a obter um texto negociador antes de Maio de 2015.

Os resultados que constituíram a chamada “Porta Climática de Doha” ficaram aquém das já baixas expectativas para o evento e dos interesses brasileiros para esta rodada de negociações. Por um lado, foi estabelecido o segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, que constituía o principal objetivo do governo brasileiro na medida em que visava preservar o sistema de princípios e regras existente que legitimava a diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. De outro lado, a não adesão de alguns países desenvolvidos a esta nova fase do Protocolo, bem como a falta de ambição dos países que permaneceram no Anexo I expuseram: 1) seu ínfimo alcance do ponto de vista ambiental; 2) a não-liderança de tais países no processo negociador, conforme estabelecido pela Convenção; e 3) problemas de demanda pelos créditos de carbono provenientes dos mecanismos flexíveis, como o MDL, bastante promovido pelo Brasil. Quanto a esta questão, ainda que a sobrevivência de tal instrumento estivesse assegurada pelo menos até 2020, a baixa ambição gerou grandes incertezas acerca do mercado de carbono.

Ainda que o encerramento dos mandatos dos dois grupos de trabalho (AWG-KP e AWG-LCA) tenha sido desejado pelo Brasil e demais países em desenvolvimento, muitas questões fundamentais aos interesses brasileiros não foram solucionadas, com destaque para as relativas ao financiamento climático e à transferência de tecnologias, cujos impasses evidenciavam a extrema complexidade de operacionalização das estruturas criadas nas Conferências das Partes anteriores, como o Fundo Verde para o Clima, o CTC e o CTCN. Em relação aos interesses brasileiros no setor florestal – florestamento e reflorestamento no MDL e o mecanismo REDD+, os países acordaram apenas em continuar as discussões no ano seguinte, ou seja, não houve acordos substanciais.

No âmbito da Plataforma de Durban, as negociações ainda estavam no começo, mas já sinalizavam grandes dificuldades para a obtenção do consenso na medida em que os países apresentavam pressupostos díspares. Evidenciava-se que o Brasil continuaria a respaldar-se nos princípios e provisões da Convenção, frente aos interesses de diferentes agrupamentos dos países desenvolvidos que buscavam promover a “evolução” de tais princípios ou mesmo propor um novo acordo sobre novas bases que espelhassem as transformações socioeconômicas mundiais ocorridas desde 1992. A defesa das responsabilidades históricas, premissa da posição do Brasil, não seria tarefa fácil para o BASIC.

Diante desta pressão, ainda que buscasse convergências no âmbito do G77+China, durante a COP-18 verificou-se que o Brasil estabeleceu um diálogo mais profundo com os demais países do BASIC. Contudo, corrobora-se com Hallding et al (2011) no sentido que, embora trabalhassem juntos em muitas questões, Brasil, África do Sul, China e Índia deveriam ser entendidas como entidades separadas, pois suas estratégias e prioridades diferiam em vários pontos e afetavam a posição que cada país trazia para a mesa de negociação. Por outro lado, ainda que cooperassem em alguns temas e não em outros, a busca pelo diálogo neste subgrupo informal do G77+China foi bastante significativa do ponto de vista estratégico, em termos de ganhos diplomáticos e geopolíticos na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Sem dúvida, diante do contexto gerado desde a COP-15, tal agrupamento ganhou força crescente nas rodadas de negociações e, diante das expectativas para a definição do novo acordo climático, sua movimentação era determinante para o futuro da ordem.

Em termos de influência no processo negociador, a delegação brasileira mais uma vez destacou-se pela habilidade de sua diplomacia, ao ser escolhida para facilitar a obtenção de acordo sobre elementos referentes ao principal objetivo da COP-18: a continuidade do Protocolo de Kyoto. Além disso, apesar das polêmicas acerca da agenda ambiental no plano interno, o Brasil conseguiu manter sua imagem positiva no nível internacional, assumida, sobretudo, em 2009 e 2010 quando, segundo Viola e Franchini (2013), criou-se um forte estímulo para que as autoridades políticas brasileiras tomassem posições mais reformistas, de maneira a afirmar o país como um importante *player* global.

Para estes autores, o Brasil, após 2011, desviou-se da agenda climática proposta no governo Lula, o que conduziu a uma estagnação da implementação da lei do clima, com destaque para o plano de energia e suas incertezas (por exemplo, a questão das hidrelétricas na Amazônia); a aprovação do Novo Código Florestal – mais permissivo ao desmatamento que o anterior e símbolo do poder de setores mais conservadores do país; além do crescimento

econômico desligado da questão ambiental (por exemplo, a redução de impostos sobre produtos industrializados sem restrições e a redução das tarifas elétricas).

Efetivamente, tais polêmicas não geraram tantas repercussões diante da divulgação da redução expressiva das taxas de desmatamento na Amazônia, que fez com que a delegação brasileira fosse aclamada por grande parte dos agentes presentes no evento. No nível internacional, o Brasil mostrava para o mundo que estava fazendo a sua parte – voluntariamente – e, portanto, estava em condições de exigir que os países desenvolvidos honrassem os compromissos assumidos.

É importante ressaltar que o perfil das emissões brasileiras de gases de efeito estufa alterou-se significativamente nos últimos anos, de modo que outros setores, sobretudo o de energia e a agropecuária, demandavam maior atenção por parte do governo brasileiro (Gráfico 3 e Tabela 6). Ainda que a Ministra Izabella Teixeira tivesse destacado a finalização de planos setoriais no âmbito da Política Brasileira de Mudanças Climáticas, era evidente que o foco das políticas centrava-se, sobretudo, no setor de uso da terra e florestas.

Gráfico 3 – Emissões de GEEs no Brasil, por setor (1990 a 2012) em CO₂eq

Tg = milhões de toneladas.

Fonte: Brasil (2014).

Em resumo, entende-se que durante a COP-18 o Brasil manteve o mesmo posicionamento apresentado nas COPs anteriores no sentido de mostrar seu comprometimento em relação ao cumprimento de suas metas voluntárias, ao mesmo tempo em que demonstrou uma postura mais realista diante da necessidade de reafirmar as regras vigentes para a continuidade do Protocolo de Kyoto, e mostrar aos demais países – especialmente os desenvolvidos – que não negociaria a Convenção e seus princípios na definição do novo

acordo a ser finalizado em 2015. Neste sentido, a postura reformista apresentada no governo Lula (2009-2010) e a busca por exercer papel de intermediador nas discussões mais complexas foram ofuscadas pela movimentação política estratégica em favor da garantia de seus interesses nacionais de manutenção do *status quo* da diferenciação, de maneira a corroborar com os princípios realistas definidos por Morgenthal (2003) e Waltz (2004); destacadamente a união de esforços com o G77+China e, sobretudo, com o BASIC, para ampliar seu poder de influência nas negociações.

Tabela 6 – Emissões brasileiras (CO₂eq) - 1990, 1995, 2000, 2005, 2011 e 2012

Setores	1990	1995	2000	2005	2011	2012	Variação	
	GgCO ₂ eq						1995-2005	2005-2012
Energia	187.739	227.604	298.611	328.377	407.544	446.154	44,3%	35,9%
Indústria	52.537	63.065	71.674	77.943	86.173	85.365	23,6%	9,5%
Agropecuária	303.772	335.775	347.882	415.724	449.853	446.445	23,8%	7,4%
Florestas	815.965	1.940.420	1.343.136	1.343.136	310.486	175.685	-39,2%	-85,1%
Resíduos	29.061	33.677	38.517	38.517	48.139	49.775	24,4%	18,8%
TOTAL	1.389.074	2.600.543	2.099.820	2.099.820	1.302.195	1.203.424	-21,4%	-41,1%

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados de Brasil (2014).

Após uma Conferência das Partes complexa, quando os países se reuniram para dialogar em sete órgãos diferentes de negociação (COP, CMP, AWG-KP, AWG-LCA, ADP, SBSTA e SBI), o processo foi direcionado para apenas um trilho, o da Plataforma de Durban, o que, em tese, facilitaria os trabalhos. Se do ponto de vista político encerrou-se um capítulo importante ao término dos mandados do AWG-KP e AWG-LCA, do ponto de vista socioambiental não havia muito que comemorar. O realismo político prevaleceu sobre os apelos pela garantia da segurança socioambiental internacional, realizados, sobretudo, por países mais pobres e vulneráveis.

Ainda que fosse cedo para analisar o papel que o Brasil teria na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas pós-2020, o governo brasileiro sinalizou explicitamente que condicionava seu posicionamento à liderança das nações desenvolvidas, de maneira a não abrir mão das responsabilidades históricas – mesmo diante da oportunidade de destacar-se pela adoção de uma postura mais liberal e proativa. Sem dúvida, assumia uma postura realista diante do aumento da pressão por parte dos demais agentes da ordem, de maneira a reafirmar sua supremacia interna e independência externa.

8. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 19ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (VARSÓVIA, 2013)

Neste capítulo desenvolve-se uma análise sobre a participação do Brasil na 19ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em Varsóvia, Polônia, entre os dias 11 e 23 de Novembro de 2013. Buscou-se avaliar o posicionamento do governo brasileiro em termos de propostas realizadas à UNFCCC e da atuação da delegação do país durante esta rodada de negociações; bem como do grau de influência diante dos resultados obtidos ao final do encontro.

No tocante à metodologia utilizada, destaca-se a obtenção de informações junto à delegação brasileira em duas reuniões com representantes da sociedade civil realizadas no Palácio do Itamaraty (Brasília): a primeira, um mês antes da realização da COP-19 (01/11/2013); a outra, referente a um balanço do evento (26/02/2014). Em ambas a pesquisadora esteve presente.

Primeiramente, apresentam-se as expectativas gerais para a COP de Varsóvia, com vistas a oferecer um panorama do contexto de sua realização e os principais resultados esperados. Em seguida, são analisadas as expectativas brasileiras, em especial a partir das propostas apresentadas pelo Brasil ao longo do ano de 2013; seja de maneira unilateral, seja no âmbito do G77+China. Com base neste material foi possível verificar os temas de grande interesse do país, bem como obter elementos que indicaram as intenções brasileiras em relação à ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, para o período pré e pós-2020.

A avaliação desta rodada de negociações foi feita, sobretudo, com base em percepções e informações obtidas ao longo da COP-19, evento em que a pesquisadora pôde participar como membro da delegação brasileira, na qualidade de observadora. Foi possível acompanhar *in loco* diversas reuniões dos órgãos e grupos da UNFCCC (ADP, SBSTA, SBI, COP/MOP), plenárias, coletivas de imprensa dos negociadores brasileiros e encontros da delegação com a sociedade civil. Para enriquecer a análise, haja vista que muitas reuniões ocorreram paralelamente, também foram avaliados relatórios diários sobre o evento, produzidos pelo IISD (2013). Por fim, são analisadas as principais decisões acordadas durante a COP-19, com vistas a verificar em que medida o governo brasileiro conseguiu, diante de suas expectativas, influenciar o processo negociador e fazer com que seus interesses fossem contemplados nos acordos.

8.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO

Após os resultados obtidos nas duas Conferências das Partes anteriores, não eram esperadas grandes novidades em relação à COP-19, que se realizaria em Varsóvia, na Polônia. Tal evento não tinha a obrigação de entregar um documento fechado com novos compromissos ou lançar outro grande processo de negociação – o que não diminuía a importância desta rodada no âmbito da UNFCCC.

Primeiramente, o encontro era vital para promover as discussões entre as Partes quanto à definição dos elementos que iriam compor as bases para o novo acordo a ser finalizado em Paris (COP-21). Como definido anteriormente, os países devem entregar o rascunho de texto negociador deste novo instrumento até maio de 2015 e, desta forma, as Conferências das Partes de Varsóvia (COP-19, 2013) e de Lima (COP-20, 2014) constituíam momentos importantes para o diálogo sobre sua estrutura básica, metodologia, instrumentos, forma legal, entre tantas outras questões que permaneciam em aberto.

Este período de transição para uma nova fase da ordem mostrava-se interessante do ponto de vista político, na medida em que esperava-se que os países marcassem suas posições de maneira clara, afinal, todos queriam ver seus interesses contemplados e era a hora ideal de colocar as cartas na mesa. Neste sentido, esperavam-se negociações bastante difíceis. Havia dúvidas sobre como os países estavam dispostos a contribuir para o esforço de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. Ainda que as posições fossem conhecidas havia, neste momento de transição, a possibilidade de rearranjos e mudanças.

Por exemplo, em concordância com o *The Climate Group* (2013), não se sabia se prevaleceria a abordagem *top down*, *bottom-up* ou uma combinação entre as ambas; se os países seriam divididos em grupos com responsabilidades diferenciadas (como atualmente em Anexo 1 e não Anexo 1) ou se todos teriam compromissos dentro de um espectro; ou mesmo se as ações de mitigação seriam determinadas em termos de metas e prazos, compromissos setoriais ou orçamentos de carbono. Enfim, era preciso avançar no detalhamento de múltiplas questões neste processo até Paris – em forma e conteúdo.

Além das discussões referentes ao novo acordo climático, a COP-19 era fundamental para a operacionalização das decisões das reuniões anteriores. Questões recorrentes, como financiamento, transferência de tecnologia e construção de capacidades – tanto para mitigação como adaptação – estariam na ordem do dia.

Destaca-se que, diferentemente do processo de negociações conduzido a partir da COP-13 (Bali, 2007), a COP-19 ocorreria no âmbito de apenas um grupo de trabalho, o ADP (sem contar os órgãos subsidiários), ainda que em duas negociações paralelas: a primeiro referente ao processo do novo acordo, conforme mencionado; e a segunda acerca do aumento das ambições dos países para o período pré-2020. Segundo Savarezi (2013), as primeiras reuniões do ADP haviam se mostrado bastante carregadas, sobretudo pelas divisões que caracterizaram o extinto AWG-LCA. Havia uma expectativa quanto à capacidade do grupo em superar os impasses que marcaram os trabalhos do AWG-LCA no mandato do ADP.

Em um boletim da UNFCCC divulgado às vésperas do evento, a Secretária Executiva da Convenção, Christiana Figueres, ressaltou três temas que considerava centrais a serem abordados em Varsóvia: o financiamento climático, sobretudo clareza e confiança quanto à mobilização dos US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020; as discussões referentes ao ADP, tanto no tocante ao novo acordo como à operacionalização de decisões já tomadas; e a exploração de opções para a definição de um mecanismo para *loss and damage*, relativos aos impactos das mudanças climáticas (UNFCCC, 2013a).

De fato, a questão do *loss and damage* constituía uma grande reivindicação dos países do G77+China, particularmente do LDCs e AOSIS perante os países desenvolvidos. Também era destacada por outros agentes que compõem a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, como cientistas e organizações não governamentais. Certamente seria um tema de destaque a ser debatido em Varsóvia, assim como outros assuntos complementares que abordados ao longo do capítulo.

É importante comentar que a divulgação da contribuição do Grupo Um do IPCC para o AR5 em 2013 exerceu grande impacto nesta rodada de negociações, apesar da grande diferença entre o tempo da ciência e o das decisões políticas. Conformaram um elemento crucial para o aumento das tensões entre os agentes, ao reiterar o “senso de urgência” quanto às decisões necessárias para a limitação do aquecimento médio em 2°C. O Painel enfatizou que “... a influência humana no sistema climático é clara. Isto é evidente a partir das concentrações de gás na atmosfera, forçante radiativa positiva, aquecimento observado, e compreensão do sistema climático” (IPCC, 2013, p.13)¹²⁰. Mais especificamente, o IPCC (2013, p.15) colocou que:

¹²⁰ Do original: “Human influence on the climate system is clear. This is evident from the increasing greenhouse gas concentrations in the atmosphere, positive radiative forcing, observed warming, and understanding of the climate system” (IPCC, 2013, p.13).

A influência humana foi detectada no aquecimento da atmosfera e do oceano, em mudanças no ciclo global da água, em reduções de neve e gelo, em média aumento global do nível do mar, e em mudanças em alguns eventos climáticos extremos [...]. Esta evidência de influência humana tem crescido desde o AR4. É **extremamente provável** que a influência humana tem sido a causa dominante do aquecimento observado desde meados do século 20 (IPCC, 2013, p.15, tradução nossa, grifo nosso).¹²¹

O relatório do IPCC foi, de fato, bastante exaltado nos discursos de diferentes países. Ao considerar que os resultados do Painel constituem a base científica para as negociações da UNFCCC, pode-se afirmar que a apresentação de novas conclusões com base em pesquisas mais recentes e detalhadas evidenciou a necessidade de medidas urgentes.

Um fato que gerou dúvidas quanto ao sucesso desta Conferência das Partes residiu na escolha da Polônia como anfitriã do evento – pela segunda vez em cinco anos (lembrando a COP-14, ocorrida em Poznan, em 2008). Muitos agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, com destaque para a imprensa internacional e ONGs, teceram críticas profundas a tal decisão, haja vista a grande dependência da Polônia quanto ao uso do carvão em sua matriz energética; aos poucos avanços para promoção da energia renovável no país; e seu posicionamento conservador frente à adoção de metas ambiciosas de redução de emissões de GEEs no âmbito da União Europeia para 2030. Além disso, o país anfitrião organizaria a “Cúpula Internacional do Carvão e do Clima” de forma paralela à COP-19. Muitos entendiam que a realização deste evento, na realidade, constituía uma oportunidade conveniente de *lobby* para a indústria do carvão, mais que a intenção de discutir sobre a eficiência e redução de emissões a partir de novas tecnologias quanto ao uso deste combustível fóssil.

Deste modo, havia grande suspeita sobre a forma como a presidência da COP-19 conduziria as negociações. Marcin Korolec, que seria designado Presidente da COP de Varsóvia, procurou garantir em discursos prévios ao evento o compromisso do governo polonês quanto ao sucesso do encontro e à busca por democracia e transparência (UNFCCC, 2013b), mas o contexto energético e político da Polônia dava margem, para muitos, a incertezas quanto a sua habilidade – e disponibilidade – para avançar.

Em resumo, já era sabido que a COP-19 seria caracterizada pela transição rumo à nova fase da ordem e, por isso, nenhum grande novo resultado era esperado. O que se pretendia era

¹²¹ Do original: Human influence has been detected in warming of the atmosphere and the ocean, in changes in the global water cycle, in reductions in snow and ice, in global mean sea level rise, and in changes in some climate extremes [...]. This evidence for human influence has grown since AR4. It is **extremely likely** that human influence has been the dominant cause of the observed warming since the mid-20th century (IPCC, 2013, p.15, grifo nosso).

a operacionalização das decisões e estruturas já criadas, o que de maneira alguma era menos importante. Contudo, do ponto de vista político, os países se articulariam no sentido de influenciar as discussões referentes ao novo acordo e, ainda que não fosse o momento de chegar ao processo negociador de fato e, assim, a um texto decisório, era preciso definir os elementos que seriam considerados. A discussão estava aberta e o momento era fundamental para ampliar a probabilidade de sucesso da COP-21 (Paris) e evitar qualquer frustração semelhante ao ocorrido em Copenhague (COP-15, 2009).

A seguir, são apresentadas as expectativas brasileiras para a Conferência do Clima de Varsóvia, sobretudo a partir das propostas feitas pelo governo do Brasil à UNFCCC em 2013. Entende-se que a apresentação da perspectiva inicial do Brasil para o evento é fundamental para entender a posição que o país apresentaria nas negociações e, ao final, para avaliar de que forma os interesses nacionais brasileiros estão presentes nas decisões do evento.

8.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-19

As expectativas da delegação brasileira designada para a COP-19 iam ao encontro das expectativas gerais para o evento, já apresentadas: garantir a implementação de consensos anteriores obtidos entre as Partes da UNFCCC no tocante, por exemplo, ao financiamento de longo prazo e à transferência de tecnologia e, ao mesmo tempo, chegar a avanços quanto à preparação do terreno para as negociações do novo acordo climático que se realizariam no ano seguinte. Em outras palavras, era o momento de garantir que todos os países pudessem colocar na mesa contribuições quanto aos elementos – estrutura e conteúdo – que caracterizarão o novo grande documento sobre mudanças climáticas no âmbito da UNFCCC.

Em reunião com agentes da sociedade civil no Ministério de Relações Exteriores, às vésperas da COP, o Embaixador José Antonio Marcondes de Carvalho, Chefe da delegação brasileira naquela ocasião, juntamente com Evert Lucero, Chefe da Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química do Ministério de Relações Exteriores e também importante membro da delegação do Brasil, procurou destacar os pontos considerados essenciais para o país, a serem discutidos em Varsóvia. Era claro para o governo brasileiro que tal evento constituía uma COP de preparação e que dificilmente os países chegariam à negociação de um texto de decisão. Mas era imprescindível discutir os elementos que poderiam ser considerados na nova fase e, diante disso, o Brasil apresentaria propostas para tentar consolidar “conceitos e estruturas” (BRASIL, 2013b). Entende-se que a participação ativa do governo brasileiro

neste sentido vai ao encontro das ideias de Aron (2002) acerca da necessidade de justificação da conduta diplomático-estratégica por meio de ideias, normas e princípios, ou seja, da busca por legitimação:

Chamamos de cínicos os que consideram que as ideias, as normas e os princípios não passam de disfarces da vontade de poder, sem eficácia real. Por outro lado, dizemos que sobre uma ilusão idealista os que não levam em conta o fato de que a ordem internacional requer a força para sustentar-se. A ilusão idealista assume formas diversas, de acordo com os imperativos ou valores invocados. O idealismo ideológico consiste em considerar uma ideia histórica como o critério exclusivo e suficiente do justo e do injusto; por exemplo, o direito dos povos a dispor de si próprios, ou a ideia da nacionalidade. Deliberadamente, emprego dois conceitos diferentes, direito e ideia, porque ambos têm sido efetivamente empregados: a variação do vocabulário traduz aqui a inevitável insegurança do pensamento (ARON, 2002, p.705).

De fato, o governo brasileiro buscou legitimar seus interesses a partir da apresentação de sugestões e, inclusive, textos decisórios que evocavam a justiça e a equidade, com vistas à consolidação de ideias, normas e princípios que o favorecessem, como será visto a seguir.

8.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC ao longo de 2013

Durante o ano de 2013, o Brasil fez uma série de submissões à UNFCCC, que abrangeram diferentes temáticas, tanto em relação ao novo acordo a ser definido em 2015, como sobre os compromissos já assumidos pelos países e aumento da ambição de redução de emissões para o período pré-2020.

Boa parte das propostas foi desenvolvida e enviada no âmbito do G77+China, o que demonstrou, mais uma vez, a vontade política do governo brasileiro para buscar posições comuns entre os países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que procurou fortalecer a cooperação multilateral, buscou ampliar sua força perante os países com interesses distintos e, logo, aumentar as possibilidades de que os resultados refletissem seu posicionamento.

A aliança com o grande grupo de países em desenvolvimento foi emblemática no tocante à configuração de uma estratégia com vistas ao equilíbrio do poder, conforme definido por Wight (2002). Segundo o autor, existem fases no ciclo regular do sistema do equilíbrio do poder que podem ser distinguidas. Quando existem três ou mais grandes potências ou blocos não atados por alianças rígidas, se caracteriza um equilíbrio múltiplo. Por outro lado, quando surge um grande conflito de interesses, pode haver um cisma decisivo entre as grandes potências, que ficam em lados opostos, de maneira a caracterizar um equilíbrio simples, semelhante ao de uma gangorra – quando as tensões são ampliadas e o equilíbrio oscila, configurando crises (WIGHT, 2002).

De fato, desde a criação da UNFCCC e, sobretudo, a partir da COP-17, com a definição da Plataforma de Durban e o vislumbre de um novo acordo climático, tem-se configurado um equilíbrio simples e delicado entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, liderados, respectivamente, por Estados Unidos¹²² e China – grandes potências e maiores emissões de gases de efeito estufa da atualidade. Por outro lado, não se pode descartar o papel dos demais Estados, como também aponta Wight (2002, p.171-172), acerca de outras potências, de menor expressão, que esperam contribuir com alguma força, decisiva ou não, e reafirmar um grau de liberdade de ação. Entende-se neste trabalho que, ainda que o Brasil não seja um protagonista nas discussões sobre mudanças do clima, têm desempenhado papel de destaque nas negociações desde o princípio, pelos fatores já apresentados em nos capítulos anteriores. Os demais agentes da ordem observam com atenção as escolhas políticas do Brasil e, de fato, o “lado” da gangorra escolhido pelo governo brasileiro tem peso significativo nas negociações sobre o tema.

Em virtude da grande quantidade de propostas feitas pelo governo brasileiro à UNFCCC, que seriam consideradas durante a COP-19, preferiu-se apresenta-las neste capítulo organizadas segundo o órgão da Convenção ao qual cada submissão foi feita: ao ADP, ao SBSTA, ao SBI, e à própria COP. As propostas que abrangeram mais de um órgão são sinalizadas no presente texto.

8.1.1.1.1 Propostas feitas ao ADP

Em relação ao trilha um do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban, o Brasil submeteu duas propostas em 2013. A primeira, bastante divulgada pela delegação brasileira que participaria da COP de Varsóvia e bem recebida nos eventos oficiais da UNFCCC ocorridos ao longo do ano sugeria que, durante o evento, os países acordassem o lançamento de consultas domésticas que contribuíssem para a definição dos compromissos nacionais quanto ao novo acordo previsto para 2015 (UNFCCC, 2013c).

Entende-se que tal proposta constituiu uma grande contribuição, haja vista que visava ampliar o debate sobre mudanças climáticas entre diferentes setores econômicos e poderia, potencialmente, promover um maior engajamento e apoio social em relação ao tema e favorecer uma maior representatividade e efetividade em relação às decisões tomadas pelo país – apesar dos pilares básicos definidos pelo governo brasileiro.

¹²² Em que pese o fato de os Estados Unidos não integrarem o Protocolo de Kyoto.

No texto apresentado, o Brasil reforçou que o trilha um do ADP deveria fortalecer o multilateralismo baseado em regras, entendidas como a implementação plena e efetiva da Convenção e, logo, de seus princípios – destacadamente o CBDR. Também aproveitou a oportunidade para reiterar responsabilidades históricas e exigir liderança dos países desenvolvidos quanto ao provimento de financiamento, tecnologia e construção de capacidade para a intensificação de ações de adaptação e mitigação em países não-Anexo I. Tais colocações indicavam claramente a forma como o Brasil entendia a diferenciação entre as Partes na nova fase da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Novamente, colocava que os princípios da Convenção eram indiscutíveis.

O multilateralismo e tais princípios foram destacados na segunda submissão feita ao ADP no âmbito do trilha um. Provavelmente a que mais chamou a atenção dos agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas – entre Estados, imprensa e organizações diversas, versava sobre o desenvolvimento de uma metodologia de referência pelo IPCC para o cálculo das responsabilidades históricas dos países desde 1850, com vistas a orientar as consultas domésticas nacionais para o novo acordo de 2015 (UNFCCC, 2013d). O interesse brasileiro em avançar na obtenção de um indicador neste sentido foi expresso no rascunho de decisão submetido ao SBSTA (UNFCCC, 2013e), com vistas à sua consideração – e adoção – durante a COP-19:

A Conferência das Partes,

[...]

2. Convida o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima para desenvolver uma metodologia simplificada que possa permitir o exercício de alcançar a contribuição histórica relativa ao aumento da temperatura global, para todos os gases de Kyoto e todos os setores, tendo em conta o duplo processo de acumulação, tanto no que diz respeito às emissões quanto ao aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, para consideração do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico em sua quadragésima sessão;

3. Convida ainda o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima para desenvolver diretrizes para permitir que as Partes forneçam estimativas simplificadas de suas emissões históricas desde 1850 [...];

5. Decide estabelecer um grupo de especialistas para realizar o cálculo das contribuições individuais dos países para o aumento da temperatura, com base nos dados fornecidos pelas Partes, de acordo com a nova metodologia simplificada desenvolvida pelo Painel Intergovernamental de Mudança do Clima e apresentar seus resultados ao Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico em sua quadragésima-primeira sessão (UNFCCC, 2013e, p.03, tradução nossa) ¹²³.

¹²³ Do original: The Conference of the Parties [...] 2. Invites the Intergovernmental Panel on Climate Change to develop a simplified methodology that could allow the exercise of reaching the relative historical contribution to global temperature increase, for all Kyoto gases and all sectors, taking into account the double accumulation process, both with respect to emissions and concentration of greenhouse gases in the atmosphere, for the consideration of Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice at its fortieth session; 3. Invites further the Intergovernmental Panel on Climate Change to develop guidelines to allow Parties to provide simplified estimates of their historical emissions since 1850 [...]; 5. Decides to establish an expert group to undertake the calculation of individual countries contributions to the increase of temperature, based on the data provided by Parties, in accordance with the new simplified methodology developed by the Intergovernmental

Esta proposta é emblemática quanto ao posicionamento que o Brasil levaria para Varsóvia, haja vista o teor de seu conteúdo. Constituiu sinal explícito de que o país não abriria mão do CBDR e procurava legitimá-lo na nova fase da ordem a partir de um respaldo técnico/metodológico, a ser desenvolvido pela instituição que embasa cientificamente a UNFCCC para conferir maior credibilidade. Os compromissos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, segundo o governo brasileiro, deveriam respaldar-se em tais diretrizes, o que garantiria a diferenciação atualmente existente.

O discurso da delegação brasileira previamente à COP-19 buscou, de fato, destacar o caráter científico da proposta, com base na permanência dos gases de efeito estufa na atmosfera e nas responsabilidades históricas. Ressalta-se que esta proposta já havia sido feita pelo Brasil no contexto do Protocolo de Kyoto (1997) e, segundo Everton Lucero, em reunião com a sociedade civil realizada previamente à COP de Varsóvia (01 de Novembro de 2013) – da qual a pesquisadora esteve presente, “outros países” solicitaram que tal ideia fosse novamente tratada. Para ele, o momento mostrava-se oportuno na medida em que, com a definição do limite de aquecimento de 2°C em Cancun, a obtenção de uma “fórmula” como critério objetivo da responsabilidade de cada país em relação ao aquecimento era desejada.

Politicamente, o Brasil mostrava sua intenção de exercer uma posição de destaque nas negociações, o que pode ser analisado de maneira relativa. Se por um lado tal proposta projetava o Brasil na discussão do novo acordo, de outro certamente geraria uma série de polêmicas – seja pelos países desenvolvidos, que dificilmente aceitariam tal critério de diferenciação; seja por parte de outros agentes envolvidos nesta discussão, diante da sinalização de que o governo brasileiro, ancorado nos princípios da equidade e do CBDR, provavelmente não tomaria a frente quanto à adoção de maiores compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa. Entendia-se que continuaria a condicionar suas ações – pelo menos no nível internacional – às ações dos países desenvolvidos e não aceitaria qualquer tipo de “graduação” por parte dos países desenvolvidos. A forma como esta submissão foi considerada em Varsóvia é abordada neste capítulo.

Em relação ao trilha dois do ADP, o Brasil apresentou quatro propostas para o aumento das ambições de redução de emissões de GEEs no período pré-2020. A primeira referia-se ao MDL, por meio da qual o governo brasileiro sugeriu a promoção do cancelamento voluntário de créditos de carbono obtidos com atividades de projeto de MDL

(CERs) para ampliar a ambição de curto prazo – tanto para países desenvolvidos como em desenvolvimento (UNFCCC, 2013f). Também foram preparados rascunhos de decisão para a COP/CMP, o que evidencia certa maturidade da submissão e o interesse em fazer com que fosse rapidamente considerada e adotada: “A Conferência das Partes [...] convida ainda as Partes a promover a utilização da anulação voluntária de CERs por indivíduos, organizações, governos, organizadores de eventos e corporações em todo o mundo que buscam compensar suas emissões ou reduzir sua pegada de carbono” (UNFCCC, 2013f, p.03-04, tradução nossa)¹²⁴.

A ideia pode ser entendida a partir de um exemplo simples: durante a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em 2012, os participantes foram convidados pelo governo brasileiro a cancelarem voluntariamente CERs para compensar emissões geradas pelo evento. Os créditos de carbono “doados” não poderiam mais ser usados para outras finalidades, de forma a condizer com os objetivos do MDL em termos de adicionalidade. Do ponto de vista político, de maneira geral, verificou-se que, mais uma vez, o Brasil buscou exercer um papel de liderança quanto ao MDL. Já era conhecida a consolidação do mecanismo no país: em Dezembro de 2013, o Brasil colocava-se no terceiro lugar mundial em número de atividades (323 projetos, 4% do total) e estimativa de reduções de emissões associadas a este mecanismo (366 milhões de tCO₂eq, 4,8% do total) (BRASIL, 2013c).

O governo brasileiro demonstrou sua vontade em garantir a demanda e o comércio (varejista) de CERs e, assim, a continuidade e o aprimoramento deste mecanismo. A ideia apresentada abria a possibilidade de participação de todos os países e diversos agentes da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. O texto também sugeria que o cancelamento de créditos do MDL também poderia servir para a compensação de emissões da aviação internacional e setores marítimos – tema polêmico nas negociações. Entende-se que tal proposta buscava ampliar sobremaneira as possibilidades de aplicação do MDL e sua popularização entre a sociedade, de maneira a envolver os agentes interessados em reduzir sua “pegada de carbono”.

A segunda submissão brasileira para o trilha dois do ADP, contudo, foi a mais divulgada e comentada pelo governo nos preparativos para a COP-19 em relação às discussões do período pré-2020. Envolveu a promoção de incentivos para ações antecipadas

¹²⁴ Do original: “The Conference of the Parties [...] invites Parties to promote the use of voluntary cancellation of CERs by individuals, organizations, governments, event planners and corporations worldwide seeking to offset their emissions or to reduce their carbon footprint” (UNFCCC, 2013f, p.03-04).

no âmbito da UNFCCC, mais conhecidas como *early actions* (UNFCCC, 2013g). As *early actions* foram definidas pelo Brasil como ações complementares de mitigação de GEEs tomadas no período pré-2020, em relação aos compromissos até então assumidos pelos países integrantes da Convenção.

Na proposta, o Brasil sugeria que as ações voluntárias dos países em desenvolvimento comunicadas nas NAMAS, bem como as ações complementares tomadas por países Anexo I que iam além dos compromissos assumidos para os dois períodos do Protocolo de Kyoto, fossem contabilizadas no cumprimento das metas de mitigação de emissões de GEEs a serem assumidas por todas as Partes no novo acordo de 2015. No nível do discurso, o governo brasileiro pretendia estimular a ação imediata e ampliar a ambição pré-2020 e fechar a lacuna de emissões no curto prazo, tema colocado em segundo plano diante das discussões da nova fase da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

Politicamente, o Brasil já esperava reações contrárias à proposta e propositadamente a delegação do país declarou, em reunião com a sociedade civil promovida previamente ao evento, que pretendia fazer uma “provocação”, já que a ideia precisava ser mais bem detalhada. Na realidade, buscava observar a forma como as demais Partes responderiam a ela, em especial os países Anexo I. Havia a preocupação de que não fossem “mal entendidas”, pois, na prática, ficou evidente a ação estratégia do país frente ao novo acordo. Se por um lado, propunha maior aumento de ambição, de outro, deixava bem claro aos países desenvolvidos que os países não-Anexo I estavam tomando a frente do processo, ainda que de forma voluntária e, por isso, queriam que suas ações fossem reconhecidas, de maneira a fazer valer o CBDR.

As outras duas propostas feitas pelo Brasil ao ADP (trilho dois) também caminharam na direção da criação de incentivos positivos para ações que visassem o aumento da ambição de redução de emissões no período pré-2020. Envolviam sugestões de realização de *workshops* para exploração do status atual e potencial do CCS (UNFCCC, 2013h) e de tecnologias sobre biocombustíveis (UNFCCC, 2013i) como ferramentas de mitigação de GEEs

É importante lembrar que o Brasil apresentava grandes reservas quanto à utilização do CCS no âmbito do MDL e chegou inclusive a submeter um longo texto colocando-se contrário a tal tecnologia em rodadas anteriores – ainda que, ao final, tenha flexibilizado sua postura como estratégia para avançar em outras questões. A proposição de um *workshop* sobre o assunto mostrava-se coerente com o posicionamento brasileiro, já que visava um maior esclarecimento sobre as possibilidades do CCS. Já em relação aos biocombustíveis, o

texto não trazia elementos para avaliar que tipo de biotecnologias o Brasil buscava abordar com maior destaque, mas, ao considerar o histórico do discurso brasileiro nas negociações, entende-se que tinha por objetivo promover as tecnologias desde há muito utilizadas no país, como as relativas à produção de etanol, como se verificou durante as negociações.

8.1.1.1.2 Propostas feitas ao SBSTA e ao SBI

Em relação ao SBSTA, o Brasil submeteu, em resposta ao convite feito às Partes na decisão 1/CP.18, um documento à UNFCCC no primeiro semestre de 2013, sobre seus pontos de vista quanto a abordagens políticas e incentivos positivos em questões relativas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento (REDD+); manejo sustentável de florestas; e melhoramento de estoques de carbono florestal em tais nações (UNFCCC, 2013j). Nesta proposta, o governo brasileiro ressaltou a necessidade do provimento de financiamento para atividades de REDD+ em países em desenvolvimento, por meio de uma estrutura permanente e coordenada para a obtenção de pagamentos por resultados que, segundo o governo brasileiro, deveria ser pensada de maneira prioritária no âmbito da UNFCCC (UNFCCC, 2013j).

Como contribuição, foram apresentadas sugestões para que a transferência de pagamentos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento que promovessem atividades de projetos REDD+ pudesse ocorrer: duas modalidades de financiamentos *a priori* para a fase de preparação (quando não é possível atribuir um resultado expresso em toneladas de dióxido de carbono equivalente por ano), que contemplam projetos desenvolvidos pelo próprio governo e por outros atores (por exemplo, por organizações não governamentais e setor privado); e uma opção de modalidade *a posteriori*, referente ao pagamento de subsídios aos países em desenvolvimento como forma de recompensa pelos resultados obtidos com projetos REDD+ e como garantia de permanência de tais resultados (UNFCCC, 2013j). Os recursos obtidos com a terceira modalidade (*a posteriori*) poderiam ser reinvestidos também em atividades REDD+ e/ou distribuídos de acordo com as escalas subnacionais ou de projeto, conforme “circunstâncias e legislação nacionais”.

Para o Brasil, o GCF, como principal entidade financeira da Convenção, deveria ter um papel fundamental no financiamento de projetos REDD+, o que poderia ser debatido seriamente durante a COP-19. Os recursos, para o governo brasileiro, seriam acessados diretamente pelos países em desenvolvimento, ou por meio de entidades internacionais creditadas para recebimento de recursos do GCF. As propostas para obtenção de

financiamento para atividades REDD+ deveriam ser feitas por uma autoridade nacional designada para tal, que poderia ser a mesma a coordenar ou mesmo implementar tais atividades. Por outro lado, ainda que o Brasil considerasse o GCF a principal fonte de recursos, também não excluía iniciativas anteriores de financiamento, como o *Global Environmental Facility* ou mesmo arranjos bilaterais. Também não desprezava, ainda que considerasse uma ideia prematura, o desenvolvimento de abordagens de mercado (UNFCCC, 2013j).

Esta proposta reflete de maneira significativa o papel do Brasil nas negociações sobre mudanças climáticas e revela coerência com os posicionamentos apresentados em COPs anteriores. Não é novidade que o setor florestal contribui enormemente para as emissões brasileiras de gases de efeito estufa. Diante disso, como visto, o governo brasileiro divulgou números referentes a compromissos voluntários de mitigação em 2009 (COP-15) e tem se esforçado para desenvolver métodos e tecnologias para o controle do desmatamento (apesar das polêmicas referentes à aprovação do Novo Código Florestal), bem como políticas e projetos para contenção da degradação florestal, especialmente na Amazônia.

A delegação brasileira, já há algum tempo, mostrava interesse em contribuir e mesmo liderar a discussão sobre o desenvolvimento de atividades referentes às florestas, como no âmbito do REDD+. Esta proposta, primeiramente, revelou o empenho do governo do Brasil quanto às emissões provenientes do setor florestal. Em segundo, buscou contribuir para a definição de estruturas organizacionais que garantissem o provimento regular de recursos por parte dos países desenvolvidos. Em terceiro, as diferentes modalidades sugeridas indicam que, para o governo brasileiro, o desenvolvimento de atividades REDD+ podia partir de diferentes agentes, inclusive a iniciativa privada.

É importante destacar que o Brasil procurou ampliar a aceitação de sua proposta ao reiterar o caráter de “pagamento por resultados alcançados” em um determinado período, de maneira a diferir da definição de valores monetários por tonelada de carbono não emitida, o que certamente geraria maior rejeição entre as Partes da Convenção. A ideia de “incentivos positivos” à conservação da natureza era muito mais válida que a da “precificação da natureza” com base na economia ecológica, ainda que se entenda que este ramo da economia não se reduza a apenas isto (MARTÍNEZ-ALIER, 2007). Tal proposta seria defendida na COP-19 como uma importante contribuição para o avanço das ações referentes ao período pré-2020.

O Brasil também submeteu documento ao SBSTA, no âmbito do G77+China, sobre a criação de diretrizes gerais para o monitoramento, reporte e verificação das NAMAS

desenvolvidas pelos países em desenvolvimento (UNFCCC, 2013). A análise deste texto evidenciou, primeiramente, a preocupação do grupo no sentido de garantir que a condução do MRV em seus territórios respeitasse “circunstâncias e prioridades” nacionais – nas entrelinhas, suas soberanias, entendidas como a soberania nacional clássica westfaliana conforme colocada por Krasner (1999), ou seja, a política de exclusão de atores externos da estrutura de autoridade dentro de um dado território. Ainda que fosse desejável a padronização por meio de diretrizes, estas deveriam ser “... gerais, voluntárias, pragmáticas, não obrigatórias, não intrusivas e orientadas pelo próprio país...” (UNFCCC, 2013k, p.01, tradução nossa)¹²⁵.

A última submissão brasileira ao SBSTA em 2013 envolveu a questão da adaptação no setor agrícola. O governo pediu que a UNFCCC promovesse, em conjunto com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)¹²⁶ e outras instituições internacionais relevantes ao tema, medidas de adaptação com vistas à redução da vulnerabilidade de agroecossistemas aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Especificamente, visava o apoio a iniciativas relativas à construção de capacidades e à transferência de tecnologias, bem como o intercâmbio de informações diversas sobre agricultura entre os países da Convenção (UNFCCC, 2013l).

É importante destacar que, o discurso reafirmava a importância de assegurar a produção alimentar, ao mesmo tempo em que também sinalizava intenções voltadas à grande produção para exportação: “Este cenário é agravado ainda mais devido aos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que têm um efeito depressivo sobre os preços das *commodities* agrícolas, entre outros, reforçando a maior vulnerabilidade dos países em desenvolvimento à mudança climática” (UNFCCC, 2013l, p.1, tradução nossa)¹²⁷.

De todo modo, esta submissão versava sobre a construção de sistemas de produção agrícola sustentáveis (conservação do solo, água e biodiversidade) que ampliassem a produtividade com base em tecnologias mais sustentáveis, de modo a aumentar a resiliência dos agroecossistemas. No sentido de expor o protagonismo brasileiro neste sentido, no texto foi citado o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, também conhecido como Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). Este foi criado com

¹²⁵ Do original: “... general, voluntary, pragmatic, non-prescriptive, non-intrusive and country driven...” (UNFCCC, 2013k, p.01).

¹²⁶ Sigla em inglês: *Food and Agriculture Organization of United Nations*.

¹²⁷ Do original: “This scenario is further aggravated due to agriculture subsidies in developed countries that have a depressive effect on agricultural commodities prices, among others, reinforcing the greater vulnerability of developing countries to climate change” (UNFCCC, 2013l, p.01).

o objetivo de organizar as ações brasileiras para responder aos compromissos voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa assumidos durante a COP-15 (Copenhague), no que tange ao setor agropecuário. Envolve sete programas, entre mitigação (recuperação de pastagens degradadas, integração lavoura-pecuária-floresta e sistemas agroflorestais, sistema de plantio direto, fixação biológica de nitrogênio, florestas plantadas e tratamento de dejetos animais) e adaptação. Seu prazo de vigência é de 2010 a 2020, com previsão de revisões e atualizações periódicas (BRASIL, 2012b).

Dada a relevância da agropecuária para o Brasil, tal proposta indicou a vontade política do governo brasileiro em influenciar as negociações sobre o tema. O desenvolvimento de técnicas agrícolas sustentáveis que zelem pela produtividade era desejável tanto para o aumento da resiliência e da sustentabilidade, como também para a prosperidade deste setor econômico tão fundamental ao país. Ao mesmo tempo, conduziria ao alcance das metas voluntárias assumidas perante a Convenção. Contudo, o apoio tecnológico, de construção de capacidades e de troca de informações, ainda que contemplado na Convenção e nas decisões de COPs, na prática constituía assunto delicado, sobretudo quanto ao provimento efetivo por parte dos países desenvolvidos. Na temática da agricultura, tão complexa, não era diferente e, deste modo, não se esperavam negociações fáceis.

Em relação ao SBI, o G77+China enviou proposta com vistas a marcar seu posicionamento em relação à questão do *loss and damage*. Já era conhecido o interesse dos países em desenvolvimento, em especial dos países menos desenvolvidos (LDCs) e Estados insulares (AOSIS), quando ao aprofundamento das discussões e criação de estruturas no âmbito da Convenção que lidassem de maneira efetiva com os impactos negativos inevitáveis das mudanças climáticas. O tema tornou-se uma reivindicação deste grande grupo e, sobretudo desde a COP-18, o Brasil esperava bons resultados neste sentido, ainda que não fosse uma de suas principais bandeiras.

Especificamente, o governo brasileiro, assim como os demais países do G77+China, esperava que, durante a COP-19, as Partes chegassem ao estabelecimento de um mecanismo internacional referente ao *loss and damage* para lidar com os impactos negativos das mudanças climáticas que estavam muito além de qualquer ação de adaptação, ou seja, que não poderiam ser evitados. Tal mecanismo também não poderia, para o grupo, constituir uma *empty shell* em termos de recursos, tampouco ser conduzido via fóruns, plataformas ou outros arranjos que não deixassem claro o apoio à sua implementação. Evidentemente, os países em desenvolvimento buscavam ajuda efetiva dos países desenvolvidos em termos de recursos

financeiros, tecnológicos e de construção de capacidades para a promoção de medidas de adaptação em seus territórios (UNFCCC, 2013m).

É importante notar que, mais uma vez, o Brasil buscou conjugar esforços com outros países em desenvolvimento para aumentar o poder de influência nas negociações, o que constitui outra estratégia, como bem destaca Wight (2002) a respeito das alianças e Morgenthau ([1948], 2003) e Waltz (2004) sobre o equilíbrio ou balanço de poder. Por outro lado, demonstrou interesse crescente nas questões relativas à adaptação e vontade em fazer com que elas recebam maior atenção no novo acordo climático, sobretudo à luz do AR5 (IPCC, 2013).

8.1.1.1.3 Propostas feitas à COP

O Brasil realizou outras submissões à Conferência das Partes (COP) em 2013. A maior parte delas relacionava-se ao financiamento climático. Em Setembro daquele ano, o Brasil reafirmou ao Comitê Permanente de Financiamento (SCF)¹²⁸ a importância do GCF enquanto principal entidade financeira para o pagamento por resultados de atividades de projeto de REDD+ (UNFCCC, 2013n), nos moldes apresentados na proposta feita ao SBSTA. O fato de o Brasil ter se posicionado quanto ao financiamento do REDD+ tanto para o SBSTA quanto para a COP revelou o grande interesse do país quanto ao avanço nesta direção, ou seja, da operacionalização efetiva do provimento de recursos para ações no setor florestal por meio do GCF.

Em termos de financiamento climático, o Brasil buscou, sobretudo, ancorar-se no G77+China, por meio de outras três submissões feitas às vésperas da realização da COP-19. A primeira referiu-se a um rascunho de decisão sobre o financiamento de longo prazo no âmbito da UNFCCC, que reiterava a urgência do provimento de recursos financeiros por parte dos países desenvolvidos para alcançar, de maneira clara, o objetivo já acordado de mobilização de 100 bilhões de dólares anuais em 2020. O grupo reforçou que tais recursos deveriam ser essencialmente públicos, com vistas a garantir seu fornecimento, apesar do reconhecimento da importância de outras fontes, como mercados e setor privado (UNFCCC, 2013o). Em reunião com a sociedade civil realizada previamente ao evento, o Embaixador chefe do Brasil nas negociações sobre o clima, José Antonio Marcondes de Carvalho, destacou que o governo considerava que o caráter público do financiamento climático constituía a única garantia de

¹²⁸ Do inglês: Standing Committee on Finance.

provimento para os países em desenvolvimento, uma vez que os compromissos foram assumidos pelos governos e não pelo setor privado.

Especificamente, o G77+China sugeriu que os países desenvolvidos ampliassem a oferta de recursos financeiros até, pelo menos US\$ 70 bilhões por ano em 2016, para que a meta acordada de US\$ 100 bilhões por ano pudesse ser atingida em 2020. Além disso, propuseram o estabelecimento de um “Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Financiamento de Longo Prazo”, que deveria focar justamente a mobilização de recursos por parte dos países desenvolvidos, cujo trabalho iniciar-se-ia na primeira metade de 2014 por meio de reuniões paralelas às dos órgãos subsidiários da Convenção e seria reportado à COP (UNFCCC, 2013o).

A segunda submissão do G77+China à COP sobre financiamento abordou os trabalhos do SCF. Na realidade, tal proposta buscou, basicamente, reiterar a importância da intensificação dos trabalhos do Comitê no sentido de garantir os fluxos de financiamento para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2013p). É importante destacar que o texto, composto de apenas uma página, dedica um parágrafo sobre financiamento para florestas; inclusive para abordagens não mercadológicas, o que evidencia que os interesses brasileiros para o setor eram endossados pelo grupo. Por fim, cita-se uma submissão referente aos arranjos entre a Conferência das Partes e o GCF¹²⁹.

As três propostas evidenciaram o interesse e a busca pela rápida operacionalização do mecanismo financeiro pelo Brasil e demais países em desenvolvimento. Diante de tantas propostas, certamente o tema estaria no centro das discussões em Varsóvia, assim como nas que a antecederam.

Destaca-se uma última proposta feita pelo G77+China à COP, relativa a um rascunho de decisão sobre os impactos das medidas de resposta tomadas por países desenvolvidos frente às mudanças climáticas. O Brasil, assim como os demais países do grupo, sugeriu a continuidade do fórum criado sobre o tema e, sobretudo, o estabelecimento de um mecanismo para ação avançada que evitasse consequências sociais e econômicas negativas das medidas de resposta tomadas por países desenvolvidos em países em desenvolvimento (UNFCCC, 2013q).

A partir da apresentação deste vasto leque de propostas brasileiras à UNFCCC feitas ao longo de 2013 (Quadro 12), que seriam consideradas durante a realização da COP-19,

¹²⁹ Tal submissão do G77+China consta no portal da UNFCCC; contudo não foi possível abrir o *link* para acessar o conteúdo do arquivo que, possivelmente, pode estar corrompido.

constatou-se intensa vontade política do governo brasileiro no sentido de influenciar o processo negociador, tanto no tocante ao período pré-2020 quanto à definição do novo acordo climático que substituirá o Protocolo de Kyoto.

Quadro 12 – Propostas brasileiras e do G77+China realizadas ao longo do ano de 2013

Órgão(s) da UNFCCC	Parte(s)	Tema
SBSTA/SBI	Brasil	Abordagens de políticas e incentivos positivos relativos ao REDD+; conservação, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono em países em desenvolvimento.
SBSTA/ADP (Trilho 1)	Brasil	Desenvolvimento de metodologia de referência sobre responsabilidades históricas pelo IPCC para guiar as consultas domésticas para o acordo do ADP de 2015.
SBSTA	Brasil	Questões relativas à agricultura.
SBSTA	G77+China	Diretrizes gerais para monitoramento, reporte e verificação de ações nacionais apropriadas de mitigação em países em desenvolvimento.
SBI	G77+China	Abordagens para lidar com perdas e danos associados aos impactos das mudanças do clima em países em desenvolvimento.
COP	Brasil	Orientações às entidades operativas do mecanismo financeiro da Convenção.
	G77+China	Programa de trabalho em financiamento de longo prazo.
	G77+China	Comitê Permanente sobre Financiamento.
	G77+China	Arranjos entre a Conferência das Partes e o Fundo Verde para o Clima.
	G77+China	Fórum e programa de trabalho sobre impactos da implementação de medidas de resposta.
ADP (Trilho 1)	Brasil	Consultas nacionais na luta contra as mudanças climáticas.
ADP (Trilho 2)	Brasil	Aumento da ambição por meio do cancelamento voluntário de créditos de carbono.
ADP (Trilho 2)	Brasil	Incentivos para a promoção de ações antecipadas no âmbito da Convenção.
ADP (Trilho 2)	Brasil	Captura e armazenamento de carbono: ações, iniciativas e opções para aumento de ambições.
ADP (Trilho 2)	Brasil	Biocombustíveis: ações, iniciativas e opções para aumento de ambições.

Fonte: Elaborada pela autora.

Ao mesmo tempo em que tal participação mostrava-se desejável em termos de contribuição para a cooperação multilateral ao reafirmar princípios e posicionamentos, emitiu sinais claros quanto aos limites estabelecidos ao diálogo.

No que se refere ao período pré-2020, o Brasil propôs ações no sentido de ampliar a ambição de redução de emissões via promoção de novas tecnologias (CCS e biocombustíveis) e diversificação da aplicação do MDL, ao mesmo tempo em que intensificou a cobrança dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos em termos de financiamento, construção de capacidades e transferência de tecnologias, e buscou reconhecimento das ações voluntárias

realizadas pelo país no novo acordo climático. Implicitamente, as *early actions* constituíam uma estratégia interessante do governo brasileiro, pois buscava mostrar para as demais Partes da Convenção que o Brasil estava disposto a contribuir, desde que suas ações fossem contabilizadas, de maneira a condicionar seu posicionamento, novamente, aos dos países desenvolvidos e de forma diferenciada.

Quanto ao trilha um do ADP, a proposta de consultas nacionais mostrava-se bastante promissora, enquanto a do desenvolvimento de metodologia para o cálculo de responsabilidades históricas – entendida neste trabalho como uma das mais relevantes do ponto de vista político, juntamente com as *early actions* – evidentemente geraria grandes polêmicas durante o evento, pois versava sobre o assunto mais delicado da UNFCCC – a diferenciação entre as Partes e contrariava as intenções de grupos de países desenvolvidos no tocante a ampliação das responsabilidades das grandes nações emergentes.

Destacam-se as sugestões referentes a temas tradicionalmente caros ao Brasil nas negociações sobre o clima, como florestas, biocombustíveis e agricultura, além da maior atenção dada à adaptação, seja de maneira individual (questões relativas à agricultura); seja ao endossar a posição do G77+China no tocante ao mecanismo *loss and damage*.

Considerando que a COP de Varsóvia era a primeira após a entrada em vigor do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto e que constituía um momento crucial para a definição do novo acordo climático em 2015, verificou-se que o Brasil, de fato, apresentou os elementos de interesse do país nas negociações com posicionamento bem definido e coerente com o apresentado em COPs anteriores. A forma como tais propostas foram recebidas pelas demais Partes da Convenção é analisada a seguir.

8.2 O DESENVOLVIMENTO DAS NEGOCIAÇÕES

A 19ª Conferência das Partes da UNFCCC ocorreu no Estádio Nacional da Polônia, em Varsóvia; entre os dias 11 e 23 de Novembro de 2013 (Figura 16). Durante o evento, os países que integram a Convenção dialogaram no âmbito dos diferentes grupos e órgãos subsidiários: além da 19ª sessão da própria COP e da 9ª sessão da CMP, destacaram-se as reuniões do ADP (2ª sessão); do SBSTA (39ª sessão) e do SBI (39ª sessão). Em termos de participação, o IISD (2013) apontou a presença de cerca de 8.300 pessoas, entre 4.022 oficiais

de governo, 3.695 representantes de agências e órgãos da ONU, organizações intergovernamentais e da sociedade civil, e 658 membros da imprensa mundial (Figura 17).

Figura 16 (à esquerda) – Estádio Nacional da Polônia, local de realização da COP-19

Figura 17 (à direita) – Plenária da COP, ocorrida durante a COP de Varsóvia - 2013

Fonte: elaboradas pela autora.

A abertura da COP-19 foi marcada pela ocorrência do tufão Hayan, que devastou o Sudeste Asiático – sobretudo as Filipinas – às vésperas do encontro (VIDAL, 2013). Este evento extremo foi aludido por diversos países ao longo das duas semanas de negociações, como mais um sinal para despertar o senso de urgência quanto à tomada de medidas em prol da segurança socioambiental internacional. Juntamente com a divulgação dos trabalhos do grupo I do IPCC, tal tragédia projetou a discussão sobre a adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas a outro nível, particularmente no que se referiu ao *loss and damage* – diante da maior pressão de ONGs, da mídia e, sobretudo, do G77+China, que já havia submetido proposta à UNFCCC e faria do tema uma de suas principais bandeiras.

Como de hábito, os organizadores da COP buscaram criar um clima de confiança entre as Partes para favorecer a cooperação. Christiana Figueres, Secretária Executiva da UNFCCC, em uma analogia entre o enfrentamento do problema e o fato de estarem reunidos em um estádio de futebol, afirmou que as negociações não eram um jogo, uma vez que todos perderiam ou ganhariam com o resultado obtido. Por sua vez, o Presidente da COP-19, Marcin Korolec, procurou reafirmar os compromissos do país para com o sucesso do encontro e a importância do momento para a construção de bases sólidas frente às mudanças climáticas. Mas esperavam-se negociações difíceis e era cedo para saber se, de fato, a presidência seria hábil o suficiente para garantir os avanços necessários para o período pré e pós-2020.

Conforme o esperado a partir das propostas submetidas à Convenção, a participação do Brasil nesta rodada de negociações foi marcada pelo posicionamento em bloco no âmbito do G77+China. Esta estratégia condizia com os interesses brasileiros já bem conhecidos, de garantir a manutenção dos princípios basilares da UNFCCC que diferenciam as responsabilidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Mais uma vez, procurava ampliar seu poder de influência e contrabalançar o poder das nações desenvolvidas. Em raros momentos o governo brasileiro dialogou no âmbito do BASIC, o que também constituía uma estratégia, haja vista que não era desejável chamar a atenção para os países emergentes e dar margem aos debates que procuravam graduá-los em termos de compromissos.

O Brasil buscou, sobretudo, garantir meios para que os países desenvolvidos cumprissem os compromissos já assumidos perante a Convenção sobre mitigação, adaptação e meios de implementação (especialmente financiamento). As intenções brasileiras foram expressas claramente no discurso proferido pela Ministra de Meio Ambiente do Brasil, Izabella Teixeira, durante o segmento de alto nível (BRASIL, 2013d), construído em torno do conceito de “ambição” e associado aos princípios norteadores da Convenção:

[...] A ambição deve ser a força motriz por trás das ações pelas quais lutamos. Isso se aplica a Varsóvia. Isso se aplica a Lima. Isso se aplica a Paris e a outros. A ambição é o único elemento realmente capaz de produzir o regime aprimorado de que o mundo tanto precisa. A ambição é a única forma de fazer convergir as visões de países desenvolvidos e em desenvolvimento, ricos e pobres, grandes e pequenos, e fazer com que trabalhem juntos em prol de uma resposta efetiva, justa, inclusiva e equilibrada face à situação cada vez mais grave da mudança do clima.

[...] Nosso objetivo é garantir o sucesso desta Conferência, e promover um regime internacional ambicioso, justo, efetivo e equilibrado onde a Convenção sobre a Mudança do Clima seja a pedra fundamental. Um trabalho equilibrado, estruturado e focado dentro da Plataforma de Durban é um desafio comum, que requer visão, compreensão e ação por parte de todos. É importante que nosso trabalho avance em termos igualitários, tanto para o Grupo de Trabalho I quanto para o Grupo de Trabalho II, no sentido de uma implementação forte e efetiva da Convenção. Não devemos poupar esforços para estimular uma ação urgente e ambiciosa de todas as Partes, e assim melhorar a implementação dos compromissos assumidos no período pré-2020.

É urgente que as Partes valorizem a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Kyoto, honrando os compromissos existentes e implementando as decisões adotadas em Conferências anteriores (BRASIL, 2013d, p.01-02)

Ainda que a questão da ambição tivesse sido colocada para referir-se tanto a países desenvolvidos como em desenvolvimento, a atuação da delegação brasileira durante a COP-19 tornava evidente que o avanço do trilha um do ADP, referente ao novo acordo climático, estava totalmente condicionado aos progressos no trilha dois, ou seja, à ambição pré-2020 – subentendida como o cumprimento dos compromissos assumidos pelos países Anexo I em

termos de meios de implementação (financiamento, transferência de tecnologia e construção de capacidades) e de aumento de ambições de redução de emissões.

A disposição à cooperação tinha como pressuposto o princípio da equidade que, por sua vez, para o Brasil e demais países em desenvolvimento, estava inerentemente associado ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. O Brasil já indicava claramente para as demais Partes da UNFCCC que as responsabilidades históricas eram condição básica para a aceitação de um novo acordo sobre o clima e que não seriam aceitas revisões da diferenciação para o período pós-2020.

Ressalta-se que o princípio da equidade condicionado ao CBDR liga-se aos sentidos de justiça na política mundial apresentados por Bull (2002, p.93-96). Segundo o autor, enquanto são exigidas a remoção de privilégios ou de discriminação, para a igualdade na distribuição ou aplicação de direitos entre os fortes e os fracos, os grandes e os pequenos, os ricos e os pobres; é importante distinguir entre “justiça” enquanto igualdade de direitos e privilégios; e “justiça” com a acepção de moralidade. Enquanto existe uma demanda por “justiça formal”, ou seja, a aplicação de regras de maneira igualitária a todos os Estados, tal igualdade muitas vezes deixa de preencher outros critérios de justiça: “Uma razão é que, considerando que as pessoas e os grupos diferem por vezes em capacidade e necessidade, uma regra que lhe assegure os mesmos direitos e deveres atribuídos a outras pessoas ou grupos diferentes pode ter o efeito de simplesmente acentuar a desigualdade” (BULL, 2002, p.94). O autor destaca o conceito de “justiça distributiva”, que ao buscar aproximar-se da questão moral, resulta muitas vezes em justiça “proporcional” ao exigir, por exemplo, a transferência de recursos entre países ricos e países pobres; explicação que se encaixa perfeitamente na questão da diferenciação na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

De fato, a diferenciação esteve no centro do debate durante o evento. Em relação à definição da estrutura e escolha dos elementos basilares do acordo de Paris, enquanto países desenvolvidos, como os Estados Unidos, defendiam a “evolução” dos Anexos da Convenção com base no entendimento de uma “justiça formal”, o Brasil, assim como os demais países do BASIC, afirmou durante todo o evento que a UNFCCC não estava em negociação, nem mesmo seus Anexos, em busca da “justiça distributiva”.

A sugestão brasileira de solicitação ao IPCC para desenvolvimento de uma metodologia para cálculo das responsabilidades históricas recebeu grande atenção por parte dos agentes em geral. Por um lado, foi endossada por todo o grupo de países que compõem o G77+China, que solicitou maior espaço e tempo no evento para abordar o tema. Tal fato constituiu uma grande vitória política do governo brasileiro. De outro, os países

desenvolvidos, como Estados Unidos, Austrália, Suíça, Canadá e Nova Zelândia recusaram-se a discutir a questão por completo. Nas coletivas de imprensas realizadas pelo Brasil durante o evento, negociadores brasileiros, como o Embaixador José Antônio Marcondes de Carvalho (Figuras 18 e 19), afirmaram “estarem surpresos” diante da recusa em, ao menos, discutir as responsabilidades históricas de maneira aberta. Contudo, entende-se que surpreendente seria se eles quisessem mesmo avançar neste caminho, haja vista que o rompimento com a divisão binária entre países desenvolvidos e em desenvolvimento era desde há muito tempo desejado e reivindicado.

Figura 18 (à esquerda) – Coletiva de imprensa da delegação brasileira na COP-19
Figura 19 (à direita) – Representação brasileira em plenária durante a COP-19

Fonte: Elaboradas pela autora.

Naquele momento de indefinição quanto à forma como a diferenciação estaria presente no novo acordo, as Partes recebiam o tratamento do tema nos rascunhos de decisão elaborados pelos presidentes do ADP. Enquanto os países em desenvolvimento propunham alterações de maneira a reafirmar a Convenção a cada parágrafo, os países desenvolvidos, a partir de discursos com diferentes “tonalidades”, buscavam garantir o aumento da ambição dos países em desenvolvimento. As nações desenvolvidas, de maneira geral, afirmavam que as responsabilidades históricas não possibilitariam o alcance da meta de limitação do aquecimento em 2°C. A União Europeia, por exemplo, sugeriu a substituição, no texto, do conceito de “contribuições” por “compromissos” de todas as Partes. O Japão, por sua vez, procurou evitar textos específicos que caracterizassem, precocemente, a divisão a ser evitada (IISD, 2013).

Para este contexto de transformação, aplicam-se as ideias de Rosenau (2000). Segundo o autor, ainda que a natureza de um problema remeta à cooperação e à necessidade de

mudanças nos padrões ideacionais, comportamentais e institucionais para suplementar ou substituir a ordem mundial em questão, existe uma variedade de condições materiais que podem influenciar as regras que sustentam a governança sem governo e garantem a manutenção da ordenação do mundo. Contudo, para ele, uma transformação das condições materiais pode provocar o desmoronamento da ordem prevalecente, ou reestruturá-la.

No caso da questão climática, não se pode olvidar de que o contexto de criação da ordem alterou-se significativamente em relação aos últimos anos, pelo menos no que tange aos perfis de emissões de nações emergentes que, à época, não foram responsabilizadas por metas de redução de GEEs (Protocolo de Kyoto) – especialmente o Brasil e demais países do BASIC. É consenso que tal ordem precisa ser, de fato, reestruturada para responder aos desafios que envolvem a questão. Também é de interesse da maioria dos países dar credibilidade à UNFCCC e favorecer a cooperação em busca de uma governança eficaz quanto ao novo acordo climático, de maneira a conformar uma “sociedade de Estados” conforme colocado por Bull (2002)¹³⁰.

Contudo, a busca por transformações na diferenciação entre as Partes da UNFCCC evidenciou princípios clássicos do realismo político, conforme definidos por Morgenthau (2003). No caso do Brasil, a articulação do governo brasileiro com vistas a fazer com seus interesses fossem contemplados levou a arranjos com os países do G77+China para, novamente, ampliar seu poder de influência perante os demais agentes, o que vai de encontro ao princípio fundamental de interesse definido em termos de poder destacado por este autor.

Ainda que o novo relatório do IPCC e o tufão ocorrido nas Filipinas constituíssem elementos importantes para destacar a relevância da segurança socioambiental internacional, mais uma vez a política colocava-se como uma esfera autônoma de entendimento e de ação (MORGENTHAU, [1948], 2003), em um ritmo próprio, lento. A resistência às transformações de princípios consolidados, sobretudo o CBDR, e o não cumprimento dos resultados acordados, tinham grande potencial para fazer erodir toda a ordem constituída.

O Brasil demonstrou, por diversas vezes, receio quanto ao foco excessivo no estabelecimento do plano de trabalho e da linha do tempo para a entrega do novo acordo em

¹³⁰ Segundo Bull (2002, p.19): Existe uma "sociedade de estados" (ou "sociedade internacional") quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional [...], é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra.

2015. Em algumas coletivas de imprensa realizadas durante a COP-19, a delegação brasileira, com destaque para o então Ministro de Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, afirmou que, ainda que a definição deste calendário, embora importante, não produziria avanços no tocante à ambição pré-2020.

Como era esperado, o financiamento climático constituiu uma das principais reivindicações dos países em desenvolvimento. O tema foi longamente discutido durante o encontro, como de praxe nas últimas COPs. Enquanto tais países buscaram avanços neste sentido, em especial no tocante à operacionalização rápida do GCF e mobilização substancial de recursos, parte significativa dos países desenvolvidos não queria apresentar novos números de compromisso financeiro durante o evento. Segundo o IISD (2013), até o início da Conferência, o GCF continha apenas US\$ 6,9 milhões de dólares, doados por cerca de dez países.

Outro impasse ligado ao financiamento se deveu à origem dos recursos. Para o Brasil e demais nações em desenvolvimento, o financiamento climático deveria ser novo, adicional e público, enquanto países desenvolvidos, como o Japão, Estados Unidos e Canadá destacaram a necessidade de investimentos públicos e privados diretos, ainda que, de uma forma ou de outra, fizessem ressalvas para países menos desenvolvidos e para questões ligadas à adaptação. As discussões sobre financiamento se arrastaram ao longo das duas semanas de negociações, de maneira a agravar a desconfiança entre as Partes no tocante à entrega dos US\$ 100 bilhões anuais para 2020.

As atenções quanto ao trilhar um do ADP colocaram as negociações sobre o período pré-2020 em segundo plano. Não foram observados grandes avanços nas discussões relacionadas à tecnologia, construção de capacidades, medidas de resposta, entre outros. Por exemplo, em relação à agricultura, ainda que tenha sido promovido um *workshop* sobre o tema, a discussão foi insuficiente para resultados práticos efetivos. Tal situação desagradou a delegação brasileira, que pretendia, como já sabido, avançar em termos dos meios de implementação dos compromissos já assumidos.

Os diálogos referentes aos mecanismos de mercado, como o MDL, também foram marcados por impasses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto os primeiros buscavam fortalecer este tipo de ferramenta com vistas a favorecer o cumprimento das metas estabelecidas de redução de emissões de GEEs – inclusive pela criação de um novo mecanismo, a maior parte dos países em desenvolvimento destacou que, diante da baixa ambição de mitigação no pré-2020, o mercado de carbono estava sucumbindo pela pouca demanda e preços baixos.

Em relação ao *loss and damage*, os interesses do G77+China encontraram resistências por parte de países desenvolvidos, como a Nova Zelândia, que entendia que perdas e danos já estavam inseridos no Quadro de Adaptação de Cancun e queria, em discurso, evitar duplicação do quadro institucional vigente (IISD, 2013). Outras Partes também se opunham a avanços neste sentido ao defenderem que a institucionalização da questão indicaria descrédito nas ações de combate às mudanças climáticas, ou seja, um senso de derrota quanto ao processo estabelecido. As negociações sobre o tema foram prolongadas até os momentos finais do evento, quando, finalmente, os países conseguiram chegar a um acordo, apresentado no próximo item.

Destacadamente, as longas discussões sobre questões institucionais e financeiras relativas ao REDD+, ainda que de grande complexidade, mostravam avanços significativos, o que ia ao encontro dos interesses brasileiros no tocante ao estabelecimento de instrumentos econômicos para valorização de ações ambientais, conforme exposto tanto na submissão feita à UNFCCC quanto no discurso da Ministra Izabella Teixeira durante o segmento de alto nível (BRASIL, 2013d, p.04):

O Brasil está confiante de que a decisão de se estabelecer uma arquitetura permanente e mais coordenada para o financiamento de REDD+ e resultados baseados em pagamentos está ao nosso alcance durante esta COP. Diversas iniciativas como esta, de oferecer o apoio necessário aos países em desenvolvimento em seus esforços de mitigar suas emissões, e, especialmente adaptarem-se à mudança do clima, estão prontas para serem implementadas. As medidas de adaptação permanecem como prioridade absoluta. É preciso que a comunidade internacional devota atenção e mobilize recursos urgentemente para apoiar os mais vulneráveis, as comunidades desfavorecidas do mundo em desenvolvimento.

Para mostrar aos demais agentes o compromisso do governo brasileiro, a delegação do país procurou destacar, na COP-19, as ações tomadas em seu território. Reafirmou os compromissos voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa assumidos em Copenhague (COP-15) e não tinha interesse em definir com precisão, naquele momento, um prazo para a entrega de metas de mitigação. Valia-se do discurso de que os resultados alcançados pelo país até aquela data já ultrapassava a redução total de emissões apresentada por todos os países integrantes do Anexo I. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e os planos setoriais para mitigação e adaptação às mudanças climáticas foram exaltados; apesar das polêmicas no nível subnacional, por exemplo, do debate em torno das hidroelétricas. De fato, críticas a este discurso unitário da delegação brasileira foram feitas apenas durante eventos paralelos, por parte de diferentes organizações não governamentais e membros da sociedade civil.

Por outro lado, o governo brasileiro teve que contornar a situação gerada após a divulgação do crescimento da taxa de desmatamento na Amazônia em 28% entre 2012 e 2013, o que gerou desconforto, já que o controle do desmatamento era o elemento mais destacado no discurso brasileiro, sobretudo a partir da divulgação das metas voluntárias. Diante de questionamentos dos demais agentes, procurou ressaltar que o número apresentado correspondia a “segunda menor” taxa desde que as mensurações começaram a ser realizadas e que o compromisso, sacramentado em forma de lei, permanecia inalterado, e que, no plano internacional, eram metas voluntárias.

A seguir são apresentados alguns eventos paralelos promovidos pela própria delegação brasileira e por outras instituições do país durante a COP-19. Entende-se que tal análise contribui para o entendimento do contexto e do posicionamento do Brasil no evento a partir de outras perspectivas, além das negociações principais. Ainda que não seja intenção, nesta pesquisa, avaliar o papel que os demais agentes da ordem ambiental sobre mudanças climáticas desempenham nas rodadas da UNFCCC, eles trouxeram elementos interessantes para avaliar em que medida as posições defendidas pelo país de fato foram representativas da sociedade brasileira como um todo.

8.2.1 Eventos paralelos brasileiros na COP-19

Um dos eventos paralelos mais interessantes realizados pela delegação brasileira referiu-se a uma iniciativa de cooperação Sul-Sul entre o Brasil e países africanos quanto aos sistemas de monitoramento para controle do desmatamento. Na reunião, que contou com a Ministra de Meio Ambiente, Izabella Teixeira; o diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe/MCTI); e ministros de países africanos, o Brasil ofereceu o conhecimento adquirido no monitoramento da Amazônia para adaptação e aplicação por outros países (Figura 20). É importante destacar que os dados produzidos pelas instituições brasileiras são disponibilizados de maneira aberta na internet, o que constitui elemento fundamental para a transparência.

Destacou-se a operação, na República Democrática do Congo, do TerraCongo, ferramenta desenvolvida com base no sistema TerraAmazon, tecnologia criada pelo Inpe para os sistemas Prodes e Deter, usados no monitoramento da Amazônia. Além da transferência de tecnologias de monitoramento, o projeto também envolvia a instalação de uma estação de recepção de dados de satélite e atualização de uma já existente no Gabão para que os países da

África Central pudessem acessar os dados de satélite e continuar a fiscalização após o período de capacitação. Destaca-se que a instalação das antenas de recepção insere-se no programa *Cbers for Africa*, que objetiva o livre acesso dos dados do satélite sino-brasileiro *Cbers* aos países africanos (BRASIL, 2013e).

Por outro lado, outro evento promovido pela delegação colocou, na mesma mesa, a Ministra Izabella Teixeira, Carlos Klink (Secretário do Ministério do Meio Ambiente), e representantes de grandes empresas que atuam no território brasileiro, como a gigante Unilever e a Adecoagro (Figura 21). Apesar da extrema relevância da participação do setor privado nas discussões sobre mudanças climáticas, o encontro caracterizou-se por uma ação para promover um discurso homogêneo sobre a sustentabilidade na geração de energia e no agronegócio brasileiro, e não uma reflexão real sobre os problemas e desafios ligados a tais setores. Entende-se a organização desta mesa como uma estratégia política do governo brasileiro, com vistas a melhorar sua imagem no nível internacional em relação ao desenvolvimento sustentável. Por outro lado, do ponto da transparência e do meio ambiente, avalia-se que o encontro representou interesses setoriais específicos em favor grande capital e não colocou a segurança socioambiental internacional como objetivo central.

Figura 20 (à esquerda) – Evento paralelo na COP-19 sobre cooperação Brasil-África para transferência de tecnologia de controle do desmatamento

Figura 21 (à direita) – Evento paralelo da delegação brasileira e setor empresarial, realizado durante a COP-19

Fonte: Elaboradas pela autora.

Entre os eventos paralelos sobre o Brasil realizados por organizações não governamentais destacou-se o encontro promovido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e a Coordenação dos Organizadores da Bacia Amazônia (COICA), que teve por objetivo chamar a atenção para a vulnerabilidade regional quanto aos impactos das

mudanças climáticas em relação à biodiversidade e, sobretudo, aos povos indígenas. Foi um momento importante para discutir os problemas vividos pela população amazônica e avaliar as políticas públicas tomadas na região a partir de outras perspectivas, como os grandes empreendimentos viários e hidroelétricos, além do tratamento dedicado aos povos tradicionais no âmbito das políticas socioambientais, de maneira a fazer um contraponto ao discurso brasileiro. Especificamente, o evento serviu para analisar as possibilidades de aplicação do REDD+ na Amazônia, com foco nas salvaguardas¹³¹ e direitos indígenas.

Outras organizações brasileiras também atuaram intensamente durante a COP-19 e se articularam no sentido de expressar, em parte, as expectativas e perspectivas da sociedade civil sobre o posicionamento do governo brasileiro no nível internacional e a coerência com as políticas públicas desenvolvidas internamente. Por exemplo, em coletiva de imprensa realizada quase ao fim da Conferência, ONGs como o Greenpeace Brasil, a Vitae Civilis, a Engajamundo e o Conselho Indígena de Roraima chamaram a atenção para problemas brasileiros relacionados às mudanças climáticas, apresentados de maneira mais realista que nos discursos da delegação. Além do aumento do desmatamento na Amazônia, criticaram o peso dado à questão da mudança de uso da terra em detrimento da discussão dos demais setores do país, em especial o energético. Tinham por objetivo fazer com que, de fato, o processo de consultas nacionais sugerido pelo Brasil representasse realmente as necessidades da sociedade brasileira como um todo, o que, não estaria acontecendo, uma vez que o discurso suavizava questões polêmicas como, por exemplo, a exploração de petróleo no Pré-sal.

É importante destacar que o Brasil realizou, durante a COP-19, algumas reuniões com a sociedade civil presente no evento, entre negociadores, parlamentares, sindicalistas, organizações não governamentais, academia, e representantes de outras instituições. Estes encontros tiveram por objetivo apresentar o status parcial do processo negociador e esclarecer dúvidas em geral. Mostraram-se bastante positivos do ponto de vista da acessibilidade à delegação brasileira e do fornecimento de informações acerca do processo negociador, ainda que, apesar da participação ampla, não tinham poder para influenciar o posicionamento brasileiro nas discussões oficiais.

A análise desta diversidade de eventos paralelos permitiu concluir que o governo brasileiro se utilizou deste recurso para promover as ações tomadas em seu território e

¹³¹ As salvaguardas referem-se a: consistência das ações com os objetivos dos programas nacionais florestais e convenções e acordos internacionais relevantes; estruturas de governança florestal efetivas e transparentes que considerem a legislação nacional e a soberania; o respeito ao conhecimento e direitos das populações tradicionais; a participação ampla e efetiva das partes interessadas, em especial indígenas e comunidades locais; consistência com a conservação de florestas naturais e diversidade biológica; ações para evitar riscos de reversões; e ações para reduzir deslocamento de emissões (Decisão 1/CP.16, Apêndice I, parágrafo 2).

melhorar sua imagem perante os demais agentes da ordem. Contudo, em que pese a importância de algumas iniciativas, com destaque para a cooperação Sul-Sul de transferência da tecnologia desenvolvida ao longo de anos no tocante ao controle do desmatamento, o discurso homogêneo da delegação brasileira, sintonizado com instituições de pesquisa e de grandes empresas, serviu para ocultar questões polêmicas ligadas a amplos setores da economia brasileira e obscureceu iniciativas de conferir maior representatividade social, uma vez que os assuntos polêmicos foram tratados de maneira “maquiada”. De acordo com Raffestin (1993):

A imagem ou modelo, ou seja, toda construção da realidade, é um instrumento de poder e isso desde as origens do homem. Uma imagem, um guia de ação, que tomou as mais diversas formas. Até fizemos da imagem um “objeto” em si e adquirimos, com o tempo, o hábito de agir mais sobre as imagens, simulacros dos objetos, do que sobre os próprios objetos. A partir daí, devemos nos admirar se os manipulamos, se os temos manipulado e se os manipularemos cada vez mais? (RAFFESTIN, 1993, p.145)

Entende-se que a imagem buscada pelo governo brasileiro no plano internacional vai ao encontro das colocações de Raffestin (1993) acerca da ideologia do poder e do jogo com símbolos, neste caso, os “trunfos” de seu território geridos a partir de políticas abordadas de maneira acrítica, “simbólicas”. Segundo o autor, quando a distância entre o trunfo real e o trunfo imaginário (símbolo) torna-se grande, as decisões ficam perigosas, de maneira que não surtem mais efeito ou tem efeito catastrófico que acelera o processo de desestruturação. A apresentação de temas polêmicos no nível (sub)nacional de forma a evidenciar apenas implicações positivas ou, pelos menos, otimista, no tocante às políticas públicas brasileiras indicou, efetivamente, a exposição de um trunfo parcialmente imaginário, de maneira comprometer a transparência e a representatividade.

De maneira geral, ainda que sem grandes expectativas, a COP de Varsóvia gerou frustrações e contribuiu para o aumento da desconfiança entre os países, trazendo à tona o fantasma de Copenhague. Muitos países demonstraram sua insatisfação com o processo da UNFCCC e discussões foram feitas quanto à tomada de decisões, por exemplo, em relação ao significado real do “consenso”, a novas proposições para procedimentos de voto, entre outras (SAVARESI, 2013). Sobretudo, havia uma preocupação no sentido de garantir transparência e inclusão. Até mesmo o prolongamento das reuniões pela madrugada, como habitual nas últimas COPs, foi entendido como tática por alguns países. A convergência geral, porém, era de que o processo deveria continuar a ser conduzido pelas Partes e respeitar, acima de tudo, a soberania e a independência nacional.

A frustração quanto aos possíveis resultados da COP, às vésperas de seu encerramento, levou diversas organizações não-governamentais e outros movimentos sociais, como o *Greenpeace*, WWF, Amigos da Terra e Vitae Civilis, a se retirarem do evento antes de seu término, o que nunca havia acontecido. Tal ação também teve por motivo a demissão de Marcin Korolec, Presidente da Conferência e de todo o processo até a COP-20, do cargo de Ministro de Meio Ambiente. Ainda que a atuação de Korolec tenha recebido críticas desde o início do evento, a ação do governo polonês, segundo reportado pela imprensa internacional, se deveu ao interesse do país em acelerar a utilização de gás de xisto em seu território, o que seria facilitado pelo novo Ministro, Maciej Grabowski, ex Vice-Ministro de Finanças da Polônia (FUHR et al., 2013). A substituição foi realizada em momento extremamente inoportuno e ampliou ainda mais a desconfiança sobre as intenções do país em fazer da COP-19 um sucesso, considerando ainda a realização da Cúpula Internacional do Carvão e do Clima paralelamente ao encontro, conforme já mencionado.

As expectativas de cooperação cederam lugar a interpretações realistas clássicas, na medida em que enfatizavam os elementos racionais da realidade política, marcada por contingências e irracionalidades sistêmicas, e que deveria ser interpretada como uma tentativa de aproximação de um sistema ideal de equilíbrio de poder, ainda que as assimetrias fossem inevitáveis (MORGENTHAU, [1948], 2003).

No tocante à delegação brasileira, ainda que destacasse os avanços obtidos, também não escondeu a frustração diante das expectativas apresentadas. A seguir são analisados os principais resultados da COP de Varsóvia, que se estendeu até o sábado, dia 23 de Novembro.

8.3 RESULTADOS DA COP-19 E OS INTERESSES BRASILEIROS

Ao considerar o pouco tempo destinado à definição do novo instrumento com força legal em 2015, considera-se que os resultados alcançados no âmbito do ADP foram decepcionantes, o que conduziria a uma maior tensão nos dois anos restantes para se chegar ao documento final. Apesar do caráter alarmante do preâmbulo da Decisão 1/CP.19 (FCCC/CP/2013/10/Add.1) quanto à urgência da questão e à importância da cooperação, o acordo obtido foi bastante fraco. Segundo Azevedo (2013), o evento poderia ser lembrado como a *COP Moon Walk*, em uma analogia ao passo celebrizado por Michael Jackson com o

qual parecia andar para a frente, mas, na verdade, não saía do lugar ou o levava para trás. Em termos de ambição, de fato foi um fracasso.

No tocante ao trilho um, decidiu-se que os países deveriam elaborar, na primeira sessão do ADP, os elementos para o rascunho de texto negociador; de maneira a abranger mitigação, adaptação, financiamento, tecnologia, construção de capacidade e transparência de ação e apoio. Quanto às ações das Partes, acordaram em:

Convidar todas as Partes a iniciar ou intensificar os preparativos internos para suas **contribuições** nacionais determinadas, **sem prejuízo da natureza jurídica das contribuições**, no contexto da adoção de um protocolo, outros instrumento legal ou resultado acordado com força legal no âmbito da Convenção aplicável a todas as Partes no sentido de alcançar o objetivo da Convenção, conforme estabelecido no seu Artigo 2 e comunica-los com antecedência da vigésima primeira sessão da Conferência das Partes (até o primeiro trimestre de 2015 **pelos Partes prontas a fazê-lo**) de uma maneira que facilite a clareza, transparência e compreensão das contribuições destinadas, sem prejuízo da natureza jurídica das contribuições (UNFCCC, 2014a, p.04, tradução nossa, grifo nosso)¹³².

A linguagem e o conteúdo desta decisão evidenciaram claramente as dificuldades que caracterizaram esta rodada de negociações. O texto sobre o prazo para a entrega das contribuições nacionais – “pelos Partes prontas a fazê-lo” – dá margem a diferentes interpretações e indica um menor rigor para com a entrega das informações na data estipulada. Por outro lado, a escolha do conceito de “contribuições” em vez de “compromissos” também foi indicativa do embate travado entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto à questão da diferenciação, vista anteriormente. Ao procurar contemplar interesses distintos, o texto genérico mostrou-se frágil quanto à entrega do rascunho de texto de decisão em Maio de 2015.

Segundo Krasner (1983), mudanças no interior de um regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisão, mas não de normas ou princípios; mudanças de um regime referem-se à alteração de normas e princípios; e enfraquecimento de um regime envolve incoerência entre os componentes de um regime ou inconsistência entre o regime e o comportamento relacionado. Entende-se que, se para os países em desenvolvimento faziam-se necessárias transformações no interior da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, ou seja, apenas nas regras e procedimentos; para a maior parte dos países

¹³² Do original: To invite all Parties to initiate or intensify domestic preparations for their intended nationally determined contributions, without prejudice to the legal nature of the contributions, in the context of adopting a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2 and to communicate them well in advance of the twenty-first session of the Conference of the Parties (by the first quarter of 2015 by those Parties ready to do so) in a manner that facilitates the clarity, transparency and understanding of the intended contributions, without prejudice to the legal nature of the contributions (UNFCCC, 2015, p.04).

desenvolvidos a COP-19 era o momento ideal para propor uma mudança de regime, na medida em que visavam romper com princípios e normas que, segundo eles, o enfraquecem, destacadamente o CBDR.

No tocante ao trilha dois do ADP, ainda que o texto exortasse as necessidades de aumento de ambição de reduções de emissões de gases de efeito estufa para o período pré-2020 (comunicação e implementação de metas ou ações nacionais apropriadas de mitigação, apoio dos países desenvolvidos para ampliação da ambição em países em desenvolvimento), não houve decisões significativas para impelir uma maior participação das Partes. Apenas coloca a aceleração de atividades no âmbito do plano de trabalho definido durante a COP-17 (Durban), por meio da promoção de estudos de oportunidades para ações com alto potencial de mitigação, troca de experiências e boas práticas em diferentes níveis de governo, bem como o cancelamento voluntário de emissões certificadas de reduções, sugestão esta que contemplou, portanto, os interesses brasileiros expressos em proposta à UNFCCC, como visto anteriormente.

Os resultados relativos ao financiamento climático, por sua vez, ficaram muito aquém do esperado pelo Brasil e demais países em desenvolvimento. Não houve sinalização concreta dos países desenvolvidos quanto à mobilização de recursos financeiros para o Fundo Verde para o Clima. Ainda que o compromisso de US\$ 100 bilhões anuais para 2020 tivesse sido reafirmado, os países desenvolvidos foram apenas solicitados a preparar submissões bienais no período de 2014 a 2020 para atualizarem suas estratégias e abordagens no tocante ao financiamento climático, em termos quantitativos e qualitativos. Tal resultado contrariou os interesses do G77+China, que buscava a indicação de recursos da ordem de US\$ 60-70 bilhões no meio do caminho até a implementação do futuro acordo. Boa parte dos países, como os europeus, afirmou que mobilizaria recursos para o GCF a partir do momento em que estivesse plenamente operacional, mas quase nenhum apresentou números.

A determinação das fontes de financiamento também não foi exitosa. As decisões sobre a realização de *workshops* sobre formas de angariamento de recursos e de encontros bienais ministeriais de alto nível sobre financiamento de longo prazo também não entusiasmou o governo brasileiro. Os países desenvolvidos preferiram discutir a mobilização de recursos para o Fundo de Adaptação, o que se entende que não foi uma boa troca, ao considerar a queda do preço do carbono no mercado, a ele vinculado.

Um dos poucos resultados positivos da COP-19 foi a criação do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos, o *loss and damage* (Decisão 2/CP.19), com o objetivo de “... enfrentar perdas e danos associados aos impactos das mudanças climáticas,

inclusive eventos extremos e eventos de início lento, em países que são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos das alterações climáticas...” (UNFCCC, 2014a, p.06, tradução nossa)¹³³. O acordo sobre esta questão constituiu uma grande conquista para o G77+China e, logo, para o Brasil, que endossava o posicionamento do grupo.

Por um lado, reconheceu-se explicitamente no preâmbulo da decisão que a temática do *loss and damage*, de fato, estava muito além das possibilidades das ações voltadas para a adaptação – por voltar-se a impactos que não poderiam ser evitados, sobretudo em países mais vulneráveis. De outro, deu margem a dúvidas, pois foi inserido no Quadro de Adaptação de Cancun – o que poderia, de alguma forma, limitar sua ação e diminuir o seu status perante as demais estruturas da UNFCCC, enquanto subtema.

Especificamente, o mecanismo *loss and damage* visava ampliar os conhecimentos sobre a gestão do risco associado a perdas e danos; promover a diálogo e a troca de experiências entre os agentes da ordem ambiental sobre mudanças climáticas; bem como intensificar as ações e o apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades para lidar com o problema (UNFCCC, 2014a). Os países acordaram iniciar os trabalhos do comitê executivo do mecanismo em Março de 2014 e realizar uma revisão em 2016. Entende-se que a criação do mecanismo foi um ganho político importante dos países em desenvolvimento diante da grande resistência enfrentada entre os demais países, ainda que sua estrutura precisasse ser detalhada e houvesse incertezas quanto ao provimento real de apoio por parte das nações desenvolvidas.

Outro bom resultado obtido durante a COP-19 foi o “Quadro de Varsóvia para REDD+”, um pacote de decisões resultante de, pelo menos, sete anos de negociações sobre o tema. Os países definiram elementos cruciais para a realização do financiamento com base em resultados para a implementação de ações de mitigação no setor florestal, conforme definido na decisão 1/CP.16 parágrafo 70 (redução de emissões de desmatamento e degradação florestal, conservação e aumento de estoques de carbono florestais, e manejo sustentável de florestas). Os países em desenvolvimento, para receber tal financiamento, devem prover informações precisas quanto às salvaguardas (Decisão 1/CP.16, Apêndice I, parágrafo 2) e demonstrar a eficácia de suas ações por um processo criterioso de monitoramento, reporte e verificação. Por sua vez, o GCF foi chamado a desempenhar um papel central no tocante a este tipo de financiamento. Ao considerar a relevância do setor florestal em termos de emissão

¹³³ Do original: “... to address loss and damage associated with impacts of climate change, including extreme events and slow onset events, in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change...” (UNFCCC, 2014a, p.06)

de gases de efeito estufa e as possibilidades de ações que podem ser desenvolvidas, considera-se que o pacote de decisões foi muito importante, sobretudo para países florestais como o Brasil, que ficou satisfeito com o resultado. Por outro lado, o Quadro de REDD+ também demandará novas discussões, como as relacionadas aos *offsets*¹³⁴, cuja utilização o Brasil se opõe devido a seus efeitos potenciais negativos, pelo menos no âmbito deste mecanismo.

A análise da participação do Brasil na 19ª Conferência das Partes evidenciou uma postura realista do governo brasileiro, que procurou desenvolver estratégias diversas para fazer valer seus interesses nesta rodada de negociações, bem como sinalizou de maneira clara os limites quanto à cooperação no novo acordo.

Por um lado, os negociadores brasileiros realizaram ao longo do ano de 2013 muitas proposições sobre diferentes temas, participação intensa que é desejável para o multilateralismo. Além disso, a delegação presente no evento, diferente da maioria de outros países, foi composta por vários agentes da sociedade civil brasileira. Entende-se que esta diversidade contribuiu, de certa forma, para o aumento da representatividade – pelo menos quanto ao acesso às informações, já que não tinha poder para participar ativamente do processo negociador.

O governo brasileiro, em diferentes propostas e quase o tempo todo durante a COP, buscou o diálogo no âmbito do G77+China, endossando suas principais reivindicações para fazer frente aos interesses dos países desenvolvidos, o que configurou uma balança de poder. Ancorar-se no G77+China foi uma estratégia política importante e recorrente para zelar pelos princípios da Convenção e garantir a manutenção da diferenciação atualmente existente entre as Partes, ou seja, evitar qualquer tipo de graduação de nações emergentes.

O fato do G77+China ter endossado a proposta brasileira para desenvolvimento de metodologia pelo IPCC para cálculo de responsabilidades históricas – sem dúvida a proposta que mais despertou a atenção – constituiu uma vitória política importante do governo brasileiro, ainda que criticada por diversos agentes quanto a suas implicações ambientais. Afirma-se que esta sugestão, mais do que todas as outras submetidas pelo governo brasileiro, indicou um posicionamento realista estrutural defensivo (WALTZ, 2004) nesta rodada de negociações, pela necessidade evidente de garantir a segurança nacional diante da anarquia do sistema internacional.

¹³⁴ O carbono *offset* refere-se a uma redução de emissões de gases de efeito estufa que visa compensar uma emissão realizada em outro lugar.

Além disso, os eventos paralelos realizados pelo Brasil durante o encontro, ainda que tivessem servido para apresentar ações interessantes desenvolvidas pelo país, como a cooperação Sul-Sul de transferência de tecnologia de controle do desmatamento para a África, também apontaram uma estratégia para promover uma imagem positiva do país. Em muitos momentos, situações polêmicas no nível interno, como a questão do desmatamento e os grandes projetos de energia limpa, foram tratadas por meio de um discurso homogêneo e superficial no qual somente foram destacados aspectos positivos dos empreendimentos – incoerente com a realidade brasileira. Neste sentido, tal estratégia foi bem sucedida, mesmo com a divulgação do aumento da taxa de desmatamento na Amazônia em 28% entre 2012-2013.

O governo brasileiro conseguiu, durante a COP de Varsóvia, emplacar algumas de suas propostas, como as consultas nacionais (incorporadas na decisão 1/CP.19); o cancelamento voluntário de créditos de carbono obtidos por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; e o pagamento por resultados relacionados ao REDD+. No âmbito do G77+China, a maior conquista referiu-se ao Mecanismo de Varsóvia para Perdas e Danos.

Contudo, ao considerar que o objetivo principal do Brasil nesta rodada de negociações envolvia o aumento da ambição dos países desenvolvidos em termos do cumprimento dos compromissos já assumidos perante a Convenção – especialmente no tocante ao financiamento, os resultados foram decepcionantes. Não houve sinalização concreta significativa quanto à mobilização de recursos para o financiamento de longo prazo (Fundo Verde para o Clima), tão reivindicada pelo G77+China. E, diante dos obstáculos enfrentados na obtenção de meios de implementação (financiamento, transferência de tecnologia e construção de capacidade), diversas outras questões relevantes para o Brasil ficaram em segundo plano, como os debates sobre agricultura, biocombustíveis, e captura e armazenamento de carbono.

Em relação ao trilha um do ADP, que negocia o novo acordo, a proposta brasileira que legitimaria cientificamente as responsabilidades históricas dos países, como era de se esperar, foi rejeitada por completo pelos países desenvolvidos, que se recusaram em discutir a questão. A sugestão de reconhecimento das ações antecipadas (*early actions*) também não foi bem recebida, mas o governo brasileiro já reconhecia que era uma primeira aproximação e, tinha o intuito de aprimorar a ideia.

A fragilidade das decisões referentes ao plano de trabalho e calendário para entrega dos compromissos de cada país para o pós-2020, por sua vez, mostrou-se conveniente para o governo brasileiro, que não tinha pressa em apresentar novos números em termos de

compromissos, mas sim cobrar dos países desenvolvidos a implementação dos compromissos já acordados – uma condição para o avanço na Plataforma de Durban. De maneira geral, quanto aos resultados do trilha um, o Brasil mostrou-se satisfeito.

Ainda que não tenha sido um protagonista nesta rodada de negociações, certamente o Brasil configurou como um agente de destaque, pelas propostas colocadas na mesa, por sua relevância quanto ao setor florestal, pela força de sua economia e nível de emissões de gases de efeito estufa, bem como pela participação ativa de sua delegação, tanto nas discussões políticas quanto técnicas. Seu posicionamento, marcado por ambiguidades e uma complexa combinação entre progresso e persistência, são emblemáticos do contexto de transição desta rodada de negociações. Em concordância com Costa (2008b):

Trata-se, portanto, pelo menos na aparência, da recorrência histórica de um círculo de fogo do qual o sistema internacional não consegue escapar, ou seja, de que apesar dos inegáveis avanços obtidos nas últimas décadas em direção à construção de uma comunidade internacional baseada em valores e interesses comuns (a paz, a segurança, a liberdade, a justiça e o bem estar material, por exemplo), a ideia de uma convivência pacífica e duradoura entre os povos ainda depende, fundamentalmente, de um jogo político-estratégico com poucos atores, regras antigas, consolidadas e em geral não escritas, do qual essa comunidade – expressa em indivíduos e em sociedade civil – participa muito pouco (COSTA, 2008, p.20).

Contudo, corrobora-se com a afirmação de Nye (2002) de que a mistura de continuidades e mudanças que caracteriza o mundo torna impossível chegar a uma única explicação, fácil e sintética. A perspectiva liberal e a realista fornecem explicações parciais da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, ainda que, diante do contexto, as análises realistas tenham predominado, como pôde ser verificado pela busca do equilíbrio do poder, entendido por Wight (2002) como a garantia da independência entre as nações, bem como a causa dos conflitos.

9. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA 20ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNFCCC (LIMA, 2014)

Este capítulo tem como objetivo central analisar a participação brasileira na Vigésima Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-20), realizada em Lima, Peru, entre os dias 02 e 14 de dezembro de 2014.

Primeiramente, discutem-se as expectativas gerais para o encontro, resultantes da divulgação de novos relatórios científicos, de eventos prévios realizados no âmbito ou não da UNFCCC, e de sinalizações de intenções e acordos entre países feitos ao longo do ano de 2014. Em seguida, apresentam-se as expectativas brasileiras constatadas, sobretudo, a partir da participação em reuniões entre a delegação do Brasil e a sociedade civil, realizadas no Ministério de Relações Exteriores (MRE). Durante as mesmas foram obtidas informações para verificar qual seria o posicionamento inicial do país nesta rodada de negociações. Além disso, também foram analisadas as propostas feitas pelo governo brasileiro à UNFCCC, que representam de maneira direta os interesses do país em relação à ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas nos períodos pré e pós-2020.

Num segundo momento, aborda-se o desenrolar do processo negociador, com vistas a evidenciar a participação brasileira nas discussões, sobretudo no que se refere aos trabalhos no ADP, sobre a definição do novo acordo climático. A partir da participação *in loco* no evento, procurou-se avaliar os principais temas e elementos geradores de impasses entre os países e/ou grupos de negociação, bem como a articulação dos mesmos no sentido de garantirem seus interesses. Foram enfocadas as discussões que envolveram o Brasil e o G77+China (eventualmente o BASIC), uma vez que o grupo, muitas vezes, representou os interesses brasileiros frente aos países desenvolvidos.

Também são apresentados alguns eventos paralelos promovidos pela delegação brasileira para apresentar algumas das ações efetuadas pelo/no país no tocante à mitigação das emissões de gases de efeito estufa, entre outros projetos desenvolvidos internamente. Entende-se que a análise de tais eventos é bastante relevante, na medida em que, a partir deles, o governo pôde destacar, a seu critério, as políticas tomadas com vistas a marcar seu posicionamento e, assim, exigir ações das demais Partes da UNFCCC.

Num terceiro momento, comentam-se os resultados da COP-20, com o intuito de verificar em que medida os interesses brasileiros foram contemplados nas decisões finais. Por fim, faz-se um balanço geral da participação do Brasil nesta rodada de negociações.

9.1 EXPECTATIVAS GERAIS PARA O EVENTO

Ainda que as maiores expectativas estivessem, desde 2011, dirigidas para a COP-21 (Paris, 2015), a 20ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima constituiu, devido a diversos fatores, um momento crucial. Em primeiro lugar, o evento era de fundamental importância para a definição da estrutura do novo acordo climático que sucederá o Protocolo de Quioto após 2020. Era preciso, durante a COP-20, chegar a um consenso sobre diversos elementos que poderiam ser excluídos, mantidos ou incorporados ao futuro documento. Um bom resultado na COP-20 era condição para o sucesso da Conferência das Partes de Paris, pois a definição de um bom rascunho de texto negociador garantiria tempo político suficiente em relação ao estabelecimento do novo documento, também considerando as burocracias da UNFCCC. Em reuniões preparatórias para a Conferência, foi elaborado o *non-paper* (documento oficioso) dos elementos para este rascunho – um texto de vinte e três páginas que compilava pontos de vista e propostas dos países para o novo acordo, que poderia tornar-se o rascunho para o Protocolo de Paris. Tal texto seria objeto de análise em Lima.

É importante destacar que a divulgação integral do AR5 do IPCC em 2014 ampliou a preocupação acerca dos impactos cumulativos que podem resultar dos níveis atuais de emissões de GEEs, de forma a comprometer a segurança socioambiental internacional em termos de impactos diretos e indiretos, conforme apontado por Barnett (2001), Nordas & Gleditsch (2007) e Reuveny (2007). O Painel ressaltou a insuficiência de esforços para garantir que as emissões de GEEs atinjam seu pico antes de 2020, bem como para limitar o aumento da temperatura ao cenário estabelecido de 2°C. Tal contexto ampliou a pressão por um acordo bem sucedido.

Outro ponto fundamental a ser discutido na COP-20 girava em torno dos critérios das Contribuições Intencionais Nacionais Determinadas (INDCs)¹³⁵, que se referem às ações que os países pretendem desenvolver para intensificar seus esforços domésticos frente às mudanças climáticas, conforme acordado durante a COP-19 (Varsóvia, 2013), que devem ser apresentadas com antecedência em relação à COP-21, pois servirão de base para o acordo de Paris.

¹³⁵ Sigla em inglês: *Intended Nationally Determined Contributions*.

As INDCs reúnem elementos de um sistema *bottom-up*, haja vista que os países apresentarão suas contribuições de acordo com as prioridades nacionais e respectivas capacidades, e de um sistema *top-down*, já que coletivamente as Partes da UNFCCC visam reduzir as emissões de GEEs e limitar o aquecimento atmosférico em 2°C. São essenciais na medida em que, de acordo com sua estrutura, conteúdo e a sinalização das intenções de cada país, determinarão o nível de ambição do futuro da ordem climática.

Além das INDCs, durante a COP-20 era preciso discutir diversas questões relacionadas à implementação do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto. Fazia-se mister aumentar a ambição de redução dos países desenvolvidos e ampliar as ações dos países em desenvolvimento para fechar a lacuna de emissões do período pré-2020. Para tal precisava-se também garantir os meios de implementação (MOI)¹³⁶ relacionados ao cumprimento dos compromissos de financiamento, transferência de tecnologias e construção de capacidades, pontos recorrentes desde a Conferência de Bali (2007). Outro tema nevrálgico era a intensificação dos esforços relacionados à adaptação e ao equilíbrio de sua abordagem em relação à mitigação dos gases de efeito estufa.

De maneira geral, diferentemente de reuniões anteriores, havia relativo clima de otimismo quanto ao sucesso do evento. A realização da Cúpula do Clima da Organização das Nações Unidas, reunião ocorrida em setembro de 2014, em Nova Iorque, ainda que não fizesse parte do processo de negociação da UNFCCC e ter produzido resultados mais simbólicos que práticos, contribuiu para o aumento da mobilização política e social em relação ao tema das mudanças climáticas, desgastado após tantos anos de expectativas e poucas ambições.

O objetivo deste encontro era promover um impulso político quanto ao estabelecimento de um acordo significativo em Paris (2015), de modo a envolver lideranças governamentais, empresariais, financeiras e da sociedade civil em torno de um crescimento econômico de baixo carbono. No evento, a ação climática foi destacada em cinco frentes: corte de emissões, mobilização de dinheiro e mercado, precificação de carbono, reforço da resiliência e mobilização de novas coalizões (ONU, 2014). Esta plataforma pública possibilitou ao alto nível do setor público e privado apresentar ações e trocar experiências e foi bastante divulgada pela imprensa internacional.

Além disso, as Partes da UNFCCC surpreenderam-se com o acordo assinado entre Estados Unidos e China em Novembro de 2014, por meio do qual estabeleceram

¹³⁶ Sigla em inglês: *Means of Implementation*.

compromissos significativos no combate às mudanças climáticas. Barack Obama, Presidente dos EUA, anunciou um corte de emissões de GEEs entre 26% e 28% até 2025 (em relação aos níveis de 2005), acelerando o plano de redução de emissões do país. Xi Jinping, por sua vez, revelou o plano chinês de produção de 20% da energia consumida na China por meio de fontes limpas e renováveis e pico de emissões e começo do corte de poluições para 2030. Este acordo histórico, assinado pelos dois maiores emissores de GEEs e que apresentam posicionamentos bastante distintos na UNFCCC, reacendeu as esperanças em relação a uma maior cooperação entre agentes tão fundamentais à ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, que poderia conduzir a um acordo ambicioso em 2015. O anúncio feito por EUA e China foi ao encontro do realizado pela União Europeia duas semanas antes, por meio do qual o bloco se comprometeu a reduzir suas emissões em cerca de 40% até 2030 (em relação aos níveis de 1990).

Por fim, é importante destacar que as expectativas de sucesso da COP-20 aumentaram em função de avanços na capitalização do GCF que, às vésperas do evento, tinha chegado a US\$ 9,7 bilhões devido a doações da Espanha, Estados Unidos e Reino Unido – ainda que muito aquém da meta anual de US\$200 bilhões esperada para 2020.

Diante do contexto de relativo otimismo criado ao longo do ano de 2014, a despeito do realismo político que geralmente marca as rodadas de negociações, acreditava-se na possibilidade de uma maior cooperação entre as Partes da Convenção e, consequentemente, na obtenção de bons resultados. A seguir são apresentadas as expectativas do governo brasileiro para o evento.

9.1.1 Expectativas brasileiras para a COP-20

O governo brasileiro também considerava a reunião de Lima como de fundamental importância para a definição dos elementos basilares da estrutura do novo acordo, instrumento ou protocolo com força legal aplicável a todos, a ser finalizado em Paris.

Em evento preparatório com a sociedade civil realizado em Novembro de 2014, a delegação brasileira destacou que as sessões prévias da Plataforma de Durban (ADP) – que tem o mandato de elaborar os elementos do novo acordo – haviam se caracterizado não por uma dinâmica de negociação, mas de plenário, por meio da qual representantes de mais de 195 países informaram suas posições e o que gostariam que fosse incluído no documento. Tal fato atrasou a obtenção de um texto negociador “mais trabalhável”, de forma a aumentar as

expectativas para a COP-20, já que os países deveriam entrar diretamente na negociação do referido texto (*non-paper* de 23 páginas), o que provavelmente geraria impasses, pois havia muitas questões políticas a serem discutidas.

Para o Brasil, alguns países desenvolvidos entendiam que o novo acordo deveria praticamente partir do zero e, diferentemente do que foi estabelecido pela Convenção do Clima, eliminar a diferenciação entre as Partes. Em outras palavras, para eles, todos os países deveriam assumir metas vinculantes de mitigação após o segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, segundo suas circunstâncias nacionais.

Contudo, o posicionamento brasileiro era conhecido e apresentava premissas inegociáveis. O novo acordo deveria se basear nos princípios e dispositivos já existentes no âmbito da Convenção, particularmente o CBDR. Em outras palavras, para o governo brasileiro não havia mandado para reescrever a UNFCCC, mas sim aperfeiçoá-la com vistas a ampliar a ambição e garantir que o aumento da temperatura média do planeta se restrinja em até 2°C.

Era de interesse do governo brasileiro entrar em uma fase de implementação plena dos compromissos assumidos no âmbito da Convenção, para evitar a manutenção de um modo de negociação permanente que não garantisse a operacionalização dos instrumentos criados ou levasse a um retrocesso em relação a temas já acordados e que beneficiam o país. O discurso brasileiro referia-se à necessidade de fortalecer a ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, contudo sem desobrigar os compromissos já existentes e de forma a garantir justiça e equidade, uma vez que todos queriam contribuir, mas apresentam diferentes graus de desenvolvimento e, logo, de limites para agir.

Era evidente que o Brasil buscava ancorar-se novamente no G77+China no tocante à definição de posições comuns, não somente para ampliar o poder de pressão sobre os países desenvolvidos quanto ao cumprimento das metas já estabelecidas, mas também para evitar qualquer tipo de compromisso diferenciado para grandes economias emergentes.

Em relação às INDCs, para os representantes brasileiros nas negociações era vital a definição, durante a COP-20, de seu escopo, amplitude e forma de comunicação, para que houvesse uma padronização das informações que devem acompanhar as contribuições de cada país a efeito de comparação, transparência, legitimidade e solidez. Contudo, segundo Raphael Azeredo, integrante da delegação do Brasil, seria uma incongruência o país se comprometer com suas INDCs em termos de mitigação, adaptação e meios de implementação antes do delineamento do novo acordo em termos de apoio, suporte e exigência – o que seria, em suas palavras, “botar o carro na frente dos bois”.

Nesta fala, constata-se uma das discussões centrais relacionadas às finalidades das INDCs, acerca de sua abrangência: se exclusiva apenas à mitigação ou um equilíbrio entre mitigação, adaptação e meios de implementação (MOI). Para o Brasil, as INDCs deveriam ser abrangentes e inclusivas, assim como todo o processo iniciado em Durban: “Os elementos, assim como a implementação do acordo de 2015 devem ser abrangentes e equilibrados – um acordo centrado na mitigação não ofereceria o nível de ambição e empenho exigido de todas as Partes” (BRASIL, 2014, p.1, tradução nossa)¹³⁷.

É importante destacar que o governo brasileiro abriu, pela primeira vez, a partir do MRE, consulta pública direcionada à elaboração da posição do governo que será levada à UNFCCC, com vistas à obtenção de contribuições que subsidiassem suas INDCs em relação ao novo acordo sobre mudanças climáticas. Tal iniciativa foi bem recebida pelos demais agentes brasileiros interessados em participar da discussão (academia, sindicatos, indústrias, ONGs, sociedade civil, etc.), o que aumentou, relativamente, a transparência em relação à preparação da posição do país.

Tal processo de consulta consistiu em duas fases. A primeira, realizada por meio eletrônico, entre Maio e Julho de 2014, referiu-se a um questionário com diferentes opções sobre elementos essenciais que devem compor a contribuição brasileira (mitigação, adaptação, meios de implementação, horizonte temporal da contribuição, etc.). Houve cerca de 200 respostas a este questionário, entre indivíduos e organizações da sociedade civil. A análise qualitativa dos dados teve por objetivo verificar pontos de convergência entre os participantes para identificar possíveis opções de modalidades para a contribuição brasileira ao novo acordo. A segunda fase consistiu na submissão das conclusões preliminares e uma nova rodada de consultas, por meio eletrônico e em reuniões presenciais, entre Setembro e Novembro de 2014. O relatório final seria divulgado em abril de 2015, de forma a subsidiar o processo de tomada de decisão, também considerando os resultados das negociações realizadas em Lima.¹³⁸

Os interesses brasileiros para a reunião de Lima foram evidenciados nas duas propostas feitas pelo governo brasileiro à UNFCCC semanas antes da realização do evento, para serem consideradas pelas Partes. As mesmas são apresentadas a seguir.

¹³⁷ Do original: “The elements as well as the implementation of the 2015 agreement should be comprehensive and balanced – a mitigation-centered agreement would not offer the level of ambition and engagement required from all Parties” (BRASIL, 2014, p.1).

¹³⁸ Maiores informações em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/consultaclima>>. Acesso em: nov.2014.

9.1.1.1 Submissões brasileiras à UNFCCC em 2014

Em novembro de 2014, poucas semanas antes da realização da COP-20, o Brasil fez uma proposta detalhada à UNFCCC, referente aos elementos que gostaria que fossem contemplados no novo acordo (BRASIL, 2014a). Por meio dela, deixou explícito que o mesmo somente será aceito pelo país se for totalmente consistente com os princípios da Convenção, explicitamente o CBDR.

A proposta envolvia a questão da diferenciação – chave à compreensão da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas e motivo dos maiores impasses entre os países, como evidenciado nos capítulos anteriores. O Brasil desenvolveu uma abordagem, divulgada por sua delegação como “alternativa” à divisão binária atualmente existente (países Anexo I e não-Anexo I), chamada de “diferenciação concêntrica”, representada na Figura 22.

Figura 22 – Proposta brasileira de diferenciação das INDCs sobre mitigação de GEEs

Fonte: BRASIL (2014a, p.5), traduzida pela autora.

Tal modelo sistematizava a criação de categorias distintas para países desenvolvidos, em desenvolvimento e menos desenvolvidos. No centro do círculo, deveriam estar situados os países que atualmente integram o Anexo I da UNFCCC e que já possuem compromissos, sem possibilidade de retrocesso (para que não houvesse enfraquecimento da ordem). Já os demais

países situar-se-iam fora do centro do círculo e poderiam escolher, em um *menu* de opções – a serem apresentadas a seguir, o tipo de ação que poderiam tomar a partir de suas circunstâncias nacionais. Estes países deveriam ser incentivados (financeira, tecnologicamente, etc.) a se moverem cada vez mais para o centro do círculo e, assim, a assumirem maiores compromissos. Na periferia da representação estariam os países menos desenvolvidos (LDCs e AOSIS), que desempenham menor papel tanto no tocante às emissões de GEEs, como em relação aos impactos das medidas de mitigação.

Objetivamente, foi proposta a diferenciação de tipos de INDCs e nível de esforços esperados em relação às especificidades das Partes e compromissos já existentes, para que os países desenvolvidos assumissem a liderança no processo. A partir desta abordagem, verificou-se que, em relação ao novo acordo, ainda que o Brasil reconhecesse seu caráter universal e legalmente vinculante, realmente não negociaria o CBDR e não aceitaria modelos que o igualassem aos países desenvolvidos em termos de obrigações – ou qualquer tipo de situação na qual, por exemplo, as grandes economias em desenvolvimento fossem colocadas em uma categoria distinta e, logo, com compromissos diferenciados. Também ficou claro que o país desconsiderava a autodiferenciação, ou seja, que cada parte da UNFCCC fizesse suas contribuições segundo seus próprios critérios em termos de ambição e tipo de informação fornecida à Convenção.

As opções diferenciadas quanto à inclusão da mitigação nas INDCs são justificadas pela delegação brasileira, sobretudo, pelo reconhecimento que as emissões dos países em desenvolvimento tendem a aumentar segundo necessidades sociais e de desenvolvimento. São elas (BRASIL, 2014a):

- a) Metas de redução ou limitação de emissões absolutas, quantificadas, a envolver toda a economia, em relação a um ano base;
- b) Metas de redução ou limitação de emissões quantificadas, a envolver toda a economia, em relação a uma projeção de suas emissões;
- c) Metas de redução ou limitação de emissões quantificadas, a envolver toda a economia, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) em relação ao ano anterior;
- d) Metas de redução ou limitação de emissões quantificadas, a envolver toda a economia, *per capita*;
- e) Ações amplas não voltadas à economia.

De acordo com estas opções, segundo o Brasil, as Partes incluídas no Anexo I da UNFCCC deveriam seguir a opção “a”. Os países em desenvolvimento, por sua vez, poderiam considerar as opções “a, b, c ou d”, de acordo com suas especificidades. Por fim, os países menos desenvolvidos deveriam incluir a opção “e” em suas INDCs. Para o governo brasileiro, esta seria a única forma de garantir a participação universal e respeitar os princípios da Convenção.

Além da mitigação, segundo a delegação brasileira era essencial incluir a adaptação nas INDCs, de modo que as Partes da UNFCCC fortalecessem a implementação de ações e políticas sobre o tema, bem como planos nacionais de ação, por meio do Quadro de Adaptação de Cancun. Também ressaltava a importância da ampliação da cooperação acerca do mecanismo *loss and damage* (perdas e danos) definido em Varsóvia (COP-19), associado aos impactos das mudanças climáticas.

Outro ponto fundamental nesta proposta brasileira à ADP referia-se à inclusão, nas INDCs, dos meios de implementação (financiamento, desenvolvimento e transferência de tecnologia, e construção de capacidades) para garantir apoio dos países desenvolvidos para a implementação plena das contribuições anunciadas dos países em desenvolvimento e assegurar a transparência no âmbito da Plataforma de Durban. A exclusão dos meios de implementação das INDCs acarretaria, para o Brasil, em uma implementação desequilibrada do acordo após 2020, em termos de escopo e possibilidades de ações dos países.

Os MOI também foram expressos graficamente na proposta, como pode ser verificado na Figura 23. Nela observam-se diferentes categorias entre os países em relação aos meios de implementação sugeridas pelo Brasil, a serem consideradas nas INDCs. No centro do sistema estão as Partes com compromissos, metas e ações de financiamento já assumidas. O segundo círculo envolve países em desenvolvimento e inclui iniciativas Sul-Sul e, por fim, estão os países menos desenvolvidos e outras Partes com menor capacidade em termos de MOI. Também são representadas as possibilidades de fluxos de apoio.

Sobre a temporalidade das INDCs, o Brasil afirmou a importância de evitar o bloqueio de contribuições no longo prazo, bem como evitar que ciclos sucessivos de contribuição tornem-se objeto de renegociações e de barganha política. Assim, propôs um “ciclo de contribuição dinâmica”, a ser baseado em períodos de dez anos, com dois mandatos de cinco anos para permitir ajustes das contribuições, aumentar a ambição e oferecer perspectivas de longo prazo.

Figura 23 - Proposta brasileira de diferenciação das INDCs sobre meios de implementação

Fonte: BRASIL (2014a, p.7).

Por exemplo, em 2015 os países devem apresentar suas INDCs. Antes de 2020, precisariam confirmar ou ajustar as mesmas para o período 2020-2025, e comunicar também uma contribuição indicativa para o período 2025-2030. Entre 2020 e 2023, a COP conduziria o primeiro processo de consideração agregado, cujo resultado seria um conjunto de decisões ou recomendações a serem levados em conta pelas Partes para o período seguinte (2025-2030) e nas INDCs indicativas para 2030-2035. Entre 2025 e 2028, a COP realizaria o segundo processo de consideração agregado, reiniciando o ciclo. Em outras palavras, propôs a apresentação de dois mandatos simultaneamente para que haja uma revisão antes e depois do processo que possibilite o aumento da ambição de maneira contínua, mas respeitando a soberania. O processo de consideração agregado visava avaliar o progresso frente à meta de manutenção do aumento de temperatura global abaixo de 2°C, assim como a adequação, escala e previsibilidade da entrega dos MOI para países em desenvolvimento.

Por esta proposta brasileira, verificou-se que, em termos de escopo, as INDCs deveriam ser abrangentes, de forma a contemplar de maneira equilibrada mitigação, adaptação e meios de implementação. Quanto à obrigação legal, a ideia era que o ajuste das INDCs fosse periódico segundo o processo de consideração agregado, mas que as Partes pudessem modificar suas contribuições a qualquer momento, desde que visassem um aumento de ambição. Reduções de ambição somente seriam aceitas em caso de circunstâncias extremas –

eventos naturais que comprometessem a capacidade do país quanto à implementação de suas contribuições nacionais. Isto não incluiria crises econômicas ou políticas – situações recorrentes nos discursos dos países para justificarem sua baixa ambição quanto à mitigação, adaptação e meios de implementação.

Também em Novembro de 2014, o governo brasileiro fez uma segunda submissão à Convenção, desta vez relacionada à aceleração da implementação de ações climáticas reforçadas por meio de incentivos positivos para promoção de ações antecipadas e adicionais.

O Brasil defendia que era preciso reconhecer o “valor social e econômico” das atividades de mitigação, que seriam muito maiores que os custos a elas associados. Desta forma, iria pedir que as Partes considerassem o desenvolvimento de incentivos para promover ações adicionais e antecipadas que contribuíssem para fechar a lacuna de emissões existente e alcançar os objetivos últimos da Convenção.

A proposta buscava, concretamente, traduzir tais ações antecipadas (de países ainda sem metas ou que as ultrapassassem) em unidades de valor financeiro conversível que apoiassem novos investimentos para implementação de políticas nacionais de desenvolvimento sustentável. Não constituiria a “precificação do carbono”, uma vez que o foco estaria no valor de mitigação de carbono, “... a ser reconhecido como fonte de riqueza e desenvolvimento” ¹³⁹ (BRASIL, 2014, p.2). Seriam promovidos encontros entre especialistas e pesquisadores de política financeira e monetária para pensar na viabilização destes incentivos para os países e outros agentes interessados em desenvolver ações antecipadas em relação às mudanças climáticas.

O valor social estaria no nível de esforço e trabalho das comunidades locais na redução ou limitação de suas emissões de gases de efeito estufa, de modo a envolver governos locais, organizações não-governamentais, movimentos sociais e entidades trabalhistas, que esperam que suas ações sejam reconhecidas. Seria um sistema de pagamento por resultados. O reconhecimento da *early action* (ação antecipada) ofereceria também um papel para o segundo trilha da ADP após 2015 e mesmo 2020. As ações adicionais poderiam incluir atividades pós-2020 que excedam a realização das INDCs, de forma a constituir um retorno financeiro para apoiar outras ações. Tais unidades de valor financeiro conversíveis não seriam elegíveis para comércio no âmbito de mecanismos flexíveis, mas contribuiriam para que os países desenvolvidos cumprissem suas obrigações na UNFCCC. Resumidamente, apresentasse a submissão que seria considerada pela COP-20:

¹³⁹ Do original: “... to be recognized as a source of wealth and development” (BRASIL, 2014, p.2).

A Conferência das Partes deve fornecer um sinal político claro da sua vontade de reconhecer o valor social e econômico das atividades iniciais e adicionais de mitigação no âmbito da UNFCCC e traduzir seus resultados verificados em unidades de valor financeiro conversível, com o objetivo de atrair investimentos e promover ainda mais a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento sustentável pelas Partes. A Reunião de Peritos Técnicos sob o segundo trilho do ADP deve ser agendada em uma sessão ADP antes da COP-21 como ponto de partida para facilitar o exame da questão. O primeiro trilho do ADP deve considerar como refletir essa abordagem nos elementos do acordo de 2015. (BRASIL, 2014, p.3, tradução nossa)¹⁴⁰.

Segundo Everto Lucero, Chefe da Divisão de Clima e Ozônio do MRE e importante membro da delegação brasileira nas negociações, esta submissão partia do princípio da necessidade de criação de um processo mais positivo que valorizasse os ganhos e não apenas ressaltasse os ônus das medidas tomadas em relação às mudanças climáticas. A intenção era fechar a lacuna de emissões existente e ampliar a ambição, de forma a recuperar a proposta feita em Varsóvia, relacionada à *early action*, ou seja, quanto antes, melhor. Por outro lado, claramente evidencia outro meio para fazer com que os países desenvolvidos disponibilizassem recursos financeiros para ações realizadas em países em desenvolvimento, em relação a projetos adicionais. A aceitação desta e da primeira proposta durante o evento é analisada neste capítulo.

Resumidamente, o Brasil esperava participar, durante a realização da COP-20, de negociações complexas, haja vista o tempo escasso para a definição dos elementos que irão compor o novo acordo e a divergência de posicionamentos sobre sua estrutura e conteúdo. Defenderia seu interesse quanto à preservação de todos os princípios da Convenção, em especial o que garante a diferenciação (não autodiferenciação) entre as Partes (CBDR), ainda que pela proposição de um novo sistema (diferenciação concêntrica) que, em tese, constituiria uma alternativa à clássica divisão binária, mas que poderia enfrentar resistências tanto por parte dos países desenvolvidos como por países do BASIC.

Também esperava a definição de um amplo escopo para as INDCs, de forma a abranger adaptação, meios de implementação, entre outros elementos que garantissem o cumprimento das obrigações já existentes entre as Partes. Também buscava a conversão em

¹⁴⁰ Do original: The Conference of the Parties should provide a clear political signal of its willingness to recognize the social and economic value of early and additional mitigation activities under the UNFCCC and to translate their verified results into units of convertible financial value, for the purpose of attracting investments and further promoting the implementation of national sustainable development policies by Parties. A Technical Expert Meeting under ADP Workstream 2 should be scheduled in an ADP session prior to COP-21 as a starting point to facilitate the consideration of the matter. ADP Workstream 1 should consider how to reflect this approach into the elements of the 2015 agreement. (BRASIL, 2014, p.3)

valor financeiro das medidas antecipadas adicionais sobre mudanças climáticas, de forma a promover o reconhecimento do valor social e ambiental das ações antecipadas, de maneira coerente com a primeira proposta feita em Varsóvia (COP-19). A disposição para a cooperação brasileira nesta rodada de negociações, desde muito antes da realização da Conferência, indicava limites rígidos, o que evidenciava novamente uma postura realista. A participação brasileira na COP-20, em termos de posicionamento, flexibilidade e de influência, é avaliada a seguir.

9.2 O DESENNOLAR DAS NEGOCIAÇÕES

A 20ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi realizada no Quartel General do Exército em Lima, no Peru, entre os dias 01 e 14 de dezembro de 2014 (Figuras 24 e 25). A escolha do país como sede do evento foi bem recebida pelas Partes e demais agentes, haja vista a participação ativa do Peru nas negociações, destacando-se como moderador e facilitador. Isto também se deveu às ações internas peruanas em relação à promoção do desenvolvimento, bem como de outros compromissos assumidos, como o combate ao desmatamento e controle da poluição.

Figura 24 (à esquerda) – Entrada principal da COP-20

Figura 25 (à direita) – Estrutura organizada pela UNFCCC e pelo governo peruano para a realização da COP-20 no Quartel General do Exército do Peru

Fonte: elaboradas pela autora.

Além disso, diante de uma articulação feita entre países da América Latina e Caribe em torno de temas comuns meses antes da realização da Conferência, no sentido de chamar a

atenção da presidência peruana para questões regionais, a COP-20 passou a ser vista como uma COP das Américas, e não apenas do Peru. Formou-se um ambiente interessante para a negociação – em especial para os países americanos em desenvolvimento que compõem o G77+China. Ressalta-se que o governo peruano mostrou-se bastante comprometido com o sucesso do encontro, conforme o slogan da COP-20: “Não venham ao Peru se não quiserem mudar o mundo”.

Segundo o IISD (2014), mais de 11.000 agentes participaram da COP-20, entre 6.300 oficiais de governo; 4.000 representantes das agências e órgãos da Organização das Nações Unidas, organizações intergovernamentais e da sociedade civil; e 900 membros da imprensa. Além da vigésima sessão da COP, ocorreu também a 10ª sessão da CMP, a 41ª sessão do SBSTA, a 41ª sessão do SBI e a sétima parte da segunda sessão do ADP. Eram muitos os temas a serem debatidos, mas, sem dúvida, as discussões referentes ao ADP despertavam maior atenção, diante das expectativas de seus resultados, comentados anteriormente.

Durante a cerimônia de abertura, o Ministro do Meio Ambiente do Peru, Manuel Pulgar Vidal, eleito Presidente da COP-20, ressaltou a grande necessidade de aumentar a confiança e ampliar o diálogo entre as Partes da UNFCCC, para criar as bases para o novo acordo do clima, que deveria estar de acordo com o desenvolvimento sustentável. Christiana Figueres, Secretária Executiva da Convenção, fez um apelo aos países a partir de uma analogia com as linhas de Nazca, para que se inspirassem naqueles símbolos no sentido de esculpir linhas de ação cruciais para o novo acordo. O então Presidente do IPCC, Rajendra Pachauri, mais uma vez destacou a necessidade de medidas urgentes frente às mudanças climáticas, que iriam requerer uma redução da ordem de 40 a 70% das emissões de gases de efeito estufa até 2050 (em relação aos níveis de 2010), e emissões zero ou negativas em 2100 para limitar o aquecimento em 2°C.

De fato, verificou-se, no início desta conferência, a tentativa de criar, assim como em diversas COP antecedentes, um ambiente de sensibilização por parte dos organizadores do evento, apelando para a busca por uma maior cooperação entre os países e por flexibilidade suficiente para a obtenção de bons resultados que facilitassem o caminho até o acordo de Paris. Contudo, logo na primeira plenária conjunta da COP/CMP, os grupos de países se posicionaram sobre os elementos centrais que seriam objetos de discussão no evento. O G77+China, a partir de representação direta e por meio de seus subgrupos (AOSIS, Grupo Africano, BASIC, LDCs, etc.), expressou a necessidade de atenção aos meios de implementação (MOI) por parte dos países desenvolvidos, que deveriam ser expressos no próximo acordo, assim como o tratamento igualitário à questão da adaptação. Também

destacaram a importância da ambição pré-2020. Era temas que iam totalmente a favor dos interesses brasileiros.

Especificamente em relação ao BASIC, o grupo afirmou em seu primeiro discurso na COP que era essencial que os países desenvolvidos honrassem seus compromissos por meio do aumento de suas ambições de redução de GEEs, do avanço no financiamento de longo prazo e demais meios de implementação. Também destacou a centralidade da adaptação e a importância da implementação do mecanismo de Varsóvia para perdas e danos (*loss and damage*).

Haja vista a impossibilidade de acompanhar *in loco* todas as inúmeras reuniões simultâneas referentes a todos os órgãos subsidiários da Convenção e a importância das discussões desenvolvidas no âmbito do ADP, optou-se por centrar as análises desenvolvidas neste capítulo nos elementos discutidos por este órgão, apresentando outros temas conforme a sua relevância.

Eram tantos os temas a serem discutidos no âmbito da Plataforma de Durban, e tão complexos, que ocorreram sessões paralelas deste órgão ao longo das duas semanas (Figuras 26 e 27), todas coordenadas por pelo menos um de seus co-presidentes (Kishan Kumarsingh, de Trinidad e Tobago; e Runge-Metzer, da União Europeia). Para o início dos trabalhos, os co-presidentes apresentaram os documentos oficiais resultantes de discussões prévias à COP que deveriam servir de base para as negociações: um sobre elementos para o rascunho de texto de negociação, e outro referente ao rascunho de texto da decisão sobre a informação das INDCs e ações climáticas reforçadas para o período pré-2020. Com vistas ao sucesso da reunião, lembraram os países que “posicionar-se não era negociar”. Ou seja, queriam que as Partes fossem mais práticas e trabalhassem nos textos propostos. O tempo, de fato, era precioso.

Tão logo passaram a palavra aos países, os diferentes grupos de negociação foram ao cerne do problema – a questão da diferenciação. Debateram sobre o que consistia em uma diferenciação justa e injusta, e mesmo sobre sua não aceitação. O Brasil, representado pelo grupo G77+China, deixou bem claro, a partir de diferentes porta-vozes, que a aceitação do novo acordo estava totalmente condicionada ao respeito integral aos princípios da Convenção, com destaque para o CBDR e o da equidade. Em outras palavras, a diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento deveria ser mantida. Assim, opunha-se a um texto que não expressasse claramente a compreensão do conceito de diferenciação tal e qual colocavam, bem como aos MOI por parte dos desenvolvidos (e somente eles).

Figura 26 (à esquerda) – Reunião do ADP na COP-20
Figura 27 (à direita) – Reunião do ADP na COP-20 sobre os elementos para o futuro acordo sobre mudanças climáticas

Fonte: elaboradas pela autora.

Por sua vez, os países desenvolvidos demonstraram abertamente sua contrariedade ao posicionamento do G77+China. A Suíça, por exemplo, afirmou que uma diferenciação justa requeria auto-diferenciação para evidenciar as diferentes realidades nacionais, o que para o Brasil era absolutamente inaceitável, pois desta forma cada Parte (entende-se países desenvolvidos) faria o que fosse conveniente de acordo com o contexto, de modo a diminuir a ambição e fragilizar todo o processo.

A questão da diferenciação entre as Partes permeou as discussões no âmbito do ADP, não apenas em mitigação, mas também em relação à adaptação e ao financiamento. Sobre mitigação, os países em desenvolvimento, sobretudo os que compõem o grupo BASIC, pediram para que os presidentes do ADP retirassem do texto qualquer menção a compromissos às “principais economias” (o que incluiria fatalmente tal grupo), ou “países que estejam em condições de fazê-lo”, ou seja, qualquer tipo de linguagem que ampliasse os compromissos por parte dos países em desenvolvimento como um todo e obscurecessem os princípios da Convenção.

Em relação ao financiamento, Índia e China faziam questão de menção a fontes de financiamento exclusivamente por parte de países desenvolvidos (contrariando interesses como, por exemplo, do Japão). O Brasil, por sua vez, pediu uma distinção clara entre financiamento (a cargo dos países desenvolvidos), e apoio aos países em desenvolvimento, pois a ampliação da cooperação Sul-Sul não era compromisso entre as Partes, mas sim contribuições voluntárias. Ainda sobre financiamento, outro ponto referia-se à sua

quantificação (adequação e previsibilidade), o que não era de interesse da União Europeia, Japão, Noruega e demais países desenvolvidos.

Apesar dos discursos com “tonalidades” diferentes, países desenvolvidos como Japão, Nova Zelândia, Austrália, Suíça, Canadá e Estados Unidos se opuseram ao estabelecimento de divisões binárias sobre compromissos no acordo de Paris, que reafirmassem diferenças e separassem países em desenvolvimento e países desenvolvidos.

Os EUA, por exemplo, sugeriram que deveria existir uma opção de atualização dos Anexos da Convenção, que contemplasse economias em transformação e tendências de emissões das Partes (em especial da China, mas os BASIC, de modo geral), de forma que o CBDR fosse abordado de uma maneira “adequada”. Para a União Europeia, todos os países deveriam ter metas quantificadas de redução de emissões no texto do novo acordo, inclusive os países mais vulneráveis, cujas ações dependem de apoio externo, a serem sinalizadas. A Suíça, que participa de maneira ativa das negociações, também se recusou a qualquer tipo de divisão entre Anexo I e Não Anexo I, sugerindo um enfoque equitativo para responsabilidades “em evolução”. A Austrália também reforçou a posição dos países desenvolvidos ao afirmar que todos devem se comprometer com a mitigação. A Nova Zelândia também questionou a diferenciação desejada pelos países em desenvolvimento. Nesta discussão, o Brasil apresentou, no âmbito informal, sua proposta de diferenciação concêntrica, a ser considerada pelas Partes. É importante lembrar que o Brasil era totalmente contrário à ideia de “evolução” ou “transição justa”, entendida como uma espécie de graduação de países, o que poderia gerar um contexto que não era interessante para o país.

De modo geral, era absolutamente claro que os países em desenvolvimento, a um ano da COP-21, não aceitariam nenhum outro princípio que não os da Convenção, e lutariam para que o novo acordo garantisse sua manutenção e cumprimento. O Brasil afirmou que o desvio dos princípios já existentes não conduziria a avanços no processo negociador, o que evidencia a defesa do posicionamento apresentado anteriormente ao longo de todas as COPs analisadas neste trabalho. Todos os países acrescentaram parágrafos e elementos no texto negociador, para que seus interesses fossem refletidos.

Ao fim da primeira semana, os países concluíram a primeira leitura do rascunho de decisão do avanço na Plataforma de Durban para Ação Reforçada e fizeram diversas propostas de alterações no texto. Um dos assuntos de maior destaque, neste momento, passou a ser o escopo das INDCs. Mais uma vez, se ampliou o abismo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os primeiros, como Estados Unidos, União Europeia, Suíça e Noruega, queriam que o foco das contribuições nacionais fosse apenas a mitigação, enquanto os países

em desenvolvimento entendiam que deveria ter um escopo amplo, de forma a abranger adaptação, meios de implementação, conhecimento indígena, entre outras questões. Como discutido, esta é uma questão chave para o Brasil. A delegação brasileira ressaltou que a transparência no processo negociador, tão pedida nas reuniões, não substituíra a prestação de contas e ligava-se tanto à mitigação quanto à adaptação e MOI. Em diferentes intervenções, buscou influenciar o processo para que a ideia ampla sobre os conteúdos das INDCs prevalecesse.

De maneira geral, no tocante à participação do Brasil nas negociações ocorridas durante a primeira semana, observou-se, ainda que muitas vezes com interesses representados por outras Partes que compõem o G77+China, que a delegação brasileira sugeriu por diversas vezes alterações no texto em discussão, que endossavam o posicionamento deste grupo, mas procurando o diálogo com as demais Partes.

Apesar dos impasses, a atuação dos co-presidentes da ADP foi bem vista entre as delegações presentes, que acreditavam chegar a um bom resultado ao final da segunda semana, mesmo que, certamente, o ritmo da negociação tivesse que mudar. Na segunda semana de tratativas, os presidentes do ADP, conforme combinado, apresentaram um texto revisado, chamado de “Projeto de decisão da COP proposto pelos co-presidentes”. À referida apresentação seguiram-se discursos de descontentamento por parte de diferentes países, com destaque para os em desenvolvimento. Havia uma grande preocupação com a natureza legal deste texto, na medida em que muitas Partes da UNFCCC não viram seus interesses representados. Os presidentes da ADP, por sua vez, reafirmaram que o status do texto seria dado pelas Partes, e mostraram comprometimento em discutir o mesmo linha por linha, palavra por palavra, ainda que fosse impossível agradar totalmente a todos.

Mesmo assim, os países em desenvolvimento continuaram a expressar sua insatisfação acerca do texto revisado. Questionavam o critério de seleção de propostas e contradições nas questões legais, ou seja, como poderiam mudar algo decidido nesta COP em relação ao futuro acordo. Para a Bolívia, por exemplo, a exclusão de qualquer proposta antes da negociação dos elementos do novo acordo seria injusta. Para o Brasil, em concordância com o G77+China, era necessária uma metodologia para avançar, pois entendia que o rascunho estava desequilibrado, pouco representativo e claro (em razão de seus interesses), de modo a não representar as discussões realizadas na primeira semana.

Os países desenvolvidos, por sua vez, como Japão e Noruega, disseram que também tinham suas reservas frente ao novo texto, mas era evidente que estavam muito menos contrariados em seus interesses que o G77+China. Mostraram-se dispostos a trabalhar o

material apresentado pelos presidentes. Mais uma vez, disseram que Lima não era a previsão do acordo final – ainda que as chances diminuíssem a cada novo texto trazido. Tudo seria acordado, e pautado no senso comum (e não síntese).

O Brasil, ainda que concordasse com o G77+China acerca dos diferentes elementos a serem discutidos e negociados no novo texto, mostrou sua preocupação com o excesso de adições aos parágrafos existentes, pedindo para que os países focassem o conteúdo. O texto todo foi colocado entre colchetes diante dos impasses entre as Partes, que negociavam, até altas horas da noite, cada vírgula do que poderia vir a ser a base para o novo acordo climático.

Segundo o IISD (2014), os discursos de abertura do segmento de alto nível iam do entusiasmo à apatia, expressando posicionamentos já conhecidos. O Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, fez cinco pedidos à COP: um texto equilibrado e consistente que pudesse servir de base para as negociações do ano seguinte; um entendimento acerca do escopo das INDCs; uma clarificação da mobilização de recursos dos países desenvolvidos; a promoção da adaptação também com recursos do GCF; e a aceleração do mecanismo *loss and damage*. Muitos países expressaram o temor de repetir o ocorrido em Copenhagen (COP-15, 2009).

No ADP as Partes seguiram fazendo adições ao texto. O Brasil, em conjunto com a Índia e a China, queria a inclusão no preâmbulo do rascunho de decisão o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar e a erradicação da pobreza, o que, para a União Europeia não seria necessário (compromissos já existentes).

No mesmo dia da abertura do segmento de alto nível, a delegação brasileira presente no evento realizou uma reunião específica com todos os seus integrantes (organizações não-governamentais brasileiras, sindicais, universidades, etc.) para uma contextualização das discussões ocorridas até o momento e esclarecer o posicionamento do país frente ao das demais Partes da UNFCCC (Figuras 28 e 29). Neste encontro, o Embaixador José Marcondes de Carvalho, Embaixador chefe da delegação brasileira nas negociações, não mostrou grande preocupação com o status do texto sobre os elementos do novo acordo, proposto pelos presidentes da ADP. Para ele, o material consistia apenas num grande rascunho, que não seria objeto de análise extremamente detalhada naquele momento na medida em que, diante das proposições realizadas pelos países, ainda possuía muitas repetições e opções, de modo a constituir apenas uma compilação.

Contudo, em relação ao rascunho do texto de decisão da ADP, ressaltou as dúvidas ainda existentes sobre o escopo das INDCs, pois as Partes ainda não tinham saído da discussão sobre o preâmbulo. Para o Brasil, o escopo destas deve ser amplo, de modo que é

preciso deixar claro que o acordo de Paris não deve ter como objetivo unicamente a mitigação.

Figura 28 (à esquerda) – Reunião da delegação brasileira durante a COP-20

Figura 29 (à direita) – Reunião da delegação brasileira presente na COP-20

Fonte: elaboradas pela autora.

Em relação à diferenciação, destacou que a proposta brasileira de diferenciação concêntrica não estava bem refletida no rascunho de texto e que estavam tentando recuperar a ideia tal e qual foi formulada, no sentido de oferecer alternativas à questão da mitigação sem abrir mão dos princípios da UNFCCC.

Para o Brasil, não era momento de discussão do caráter vinculante ou não do novo acordo, que deveria ser feita em 2015, mas sim de definição do escopo das INDCs e cobrança de responsabilidade por parte dos países desenvolvidos. Para Raphael Azeredo, negociador da delegação brasileira, ainda era preciso chegar a uma linguagem específica, já que tudo estava em “colchetes” e os países não estavam negociando de fato.

Ressalta-se que, para marcar sua participação e posicionamento durante a COP-20, o governo brasileiro promoveu alguns eventos paralelos (*side events*), comentados a seguir.

9.2.1 Eventos paralelos realizados pelo governo brasileiro na COP-20

Durante a COP-20 ocorreram alguns eventos paralelos organizados pela delegação brasileira. Dentre eles, destaca-se o que visava divulgar os projetos desenvolvidos pela Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia¹⁴¹ (OTCA), em especial o de

¹⁴¹ A OTCA é uma organização internacional criada para promover o desenvolvimento participativo e sustentável da região amazônica. Em 1978, representantes de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru,

monitoramento da cobertura vegetal, que resulta de uma parceria entre OTCA e o Inpe, com recursos do Fundo Amazônico e do BNDES. Tal projeto tem por objetivo contribuir para uma melhor gestão florestal em temas relativos ao desmatamento, posse da terra, mudanças de uso do solo e manejo florestal sustentável, além de por à disposição dos países membros da OTCA informações em tempo real sobre a extensão florestal e a qualidade da cobertura vegetal. Foi apresentado o mapa regional da cobertura vegetal da Amazônia (ano-base 2010), que auxiliará o desenvolvimento de políticas regionais (Figura 30). Exaltou-se os investimentos brasileiros em tecnologia (satélites brasileiros), a troca de experiências técnicas a partir dos avanços alcançados pelo país em relação a este processo de monitoramento, bem como a transparência quanto à disponibilização das informações.

Durante o encontro, a Ministra Izabella Teixeira divulgou a redução da taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (dados obtidos a partir do PRODES) e realizou uma comparação entre as informações da série histórica (1988-2014)¹⁴² para destacar a redução de 82% das taxas de desmatamento na região a partir do ano de 2004 (Figura 31). A Ministra procurou evitar comentários sobre o aumento das taxas verificado no ano de 2013 (5.891 km²) e os números de 2014 (4.848 km²) que não alcançaram os apresentados em 2012 (4.571 km²).

Figura 30 (à esquerda) – Apresentação do mapa regional da cobertura vegetal da Amazônia em evento paralelo durante a COP-20

Figura 31 (à direita) – Apresentação das taxas de desmatamento anual na Amazônia Legal pela Ministra Izabella Teixeira em evento paralelo na COP-20

Fonte: elaboradas pela autora.

Suriname e Venezuela firmaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) para cooperar sobre assuntos comuns na região amazônica. Em 1998, foi estabelecida a OTCA com vistas a fortalecer a aplicação do Tratado. A Secretaria Permanente da OTCA fica em Brasília-DF (OTCA, 2014).

¹⁴² O calendário do desmatamento inicia-se no mês de Agosto e termina em Julho.

Em outro evento paralelo (*side event*), promovido pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), a ministra ressaltou a necessidade de mudança do formato do Fórum, de maneira a aproximá-lo da RedeClima e de outras instituições brasileiras que direta ou indiretamente estão envolvidas com a temática. A intenção era dar a ele maior força política e aproximá-lo da tomada de decisões para melhorar o modelo de governança das mudanças climáticas, uma vez que o problema não é apenas ambiental, mas multidimensional e, assim, as ações com vistas a mitigá-lo devem integrar-se a uma ideia mais ampla de desenvolvimento.

Por fim, destaca-se o evento paralelo promovido diretamente pela delegação brasileira, com vistas a aclarar a segunda proposta feita pelo país à UNFCCC, acerca da implementação de ações climáticas reforçadas a partir de incentivos positivos para promoção de ações antecipadas e adicionais, comentada no início do capítulo. Foi um momento interessante para obter informações sobre sua aceitação pelas demais Partes da Convenção. Houve resistências de vários países, pois a proposta era entendida por muitos como uma precificação do carbono, e não da redução de emissões, o que constituiria mais uma penalização que um incentivo, como era de interesse do governo brasileiro. Outros países, como a União Europeia, tinham dúvidas sobre outras questões conceituais, acerca do que constitui o “valor social” da proposta.

O Embaixador José Marcondes de Carvalho mostrou preocupações quanto à aceitação desta proposta, mas afirmou que o trilha dois do ADP não poderia ser colocado em segundo plano e que fazia-se necessário que os países que estão fazendo mais do que “precisam” em relação aos compromissos assumidos (*early actions*) precisavam ser reconhecidos para que pudessem contribuir mais.

O segmento de alto nível continuou a trabalhar nos dias seguintes. O presidente do Peru, ainda que em favor do CBDR, anunciou o compromisso de seu país com US\$ 100 milhões para o GCF e pediu para que os países em desenvolvimento assumissem suas emissões crescentes. A Colômbia também destacou a importância da capitalização do Fundo e se comprometeu em dispor do mesmo valor. A delegação brasileira, por sua vez, indicou que, até aquele momento, o Brasil não se comprometeria em oferecer recursos ao Fundo porque a prioridade era cobrar os países desenvolvidos para que cumprissem suas metas em relação ao financiamento, ainda que não se recusassem a fazer isso num futuro próximo. Em reunião realizada com toda a delegação brasileira no dia 10 de Dezembro, a Ministra Izabella Teixeira afirmou que não tinha autoridade para declarar contribuições brasileiras ao GCF, uma vez que

conseguiu recursos apenas para o Fundo Amazônico. De todo modo, tanto ela como o Embaixador Chefe, José Marcondes de Carvalho, preferiram destacar as cooperações Sul-Sul realizadas pelo país no controle do desmatamento, que envolviam custos consideráveis.

A Ministra de Meio Ambiente do Brasil, Izabella Teixeira, Chefe da delegação brasileira nesta rodada de negociações, em seu primeiro discurso na COP-20 (Figura 32) procurou destacar os avanços alcançados pelo Brasil no tocante à redução de emissões de GEEs para o cumprimento das metas voluntárias assumidas em Copenhague, que envolviam diferentes setores da economia (agricultura de baixo carbono, energia, indústria e saúde pública), além da criação de mecanismos de financiamento para inovação, disseminação de conhecimento e de tecnologia. Contudo, o destaque maior foi, novamente, a redução nas taxas de desmatamento da Amazônia:

Na semana passada, foram anunciadas as taxas de desmatamento da Amazônia para o período 2013/2014: houve uma redução de 18% em relação ao último período. Nos últimos quatro anos, esforços permanentes para combater o desmatamento na Amazônia nos permitiram atingir a quarta menor taxa de desmatamento anual em vinte e cinco anos de monitoramento florestal em meu país. O Brasil está preparado para cumprir suas ações de mitigação adequadas nacionalmente (NAMAs) e reduzir as emissões entre 36,1% a 38,9% em relação às tendências atuais até 2020. [...] Senhor Presidente, não só nossas taxas de desmatamento caíram de forma significativa em 82% nos últimos 10 anos, mas dados recentes indicam que também temos taxas consideráveis de regeneração. Isso significa que o Brasil parou de emitir 650 milhões de toneladas de dióxido de carbono anualmente, uma contribuição importante e voluntária à redução global de emissões. Nossos sistemas de monitoramento por satélite indicam que 23% de áreas historicamente desmatadas na região da Amazônia brasileira estão se regenerando. Essas áreas em regeneração representam duas vezes e meia a área total desmatada entre 2008 e 2012. Nossa ambição e determinação de combater ativamente as mudanças climáticas ultrapassam nossas fronteiras. O Brasil está cooperando com seus vizinhos amazônicos a fim de fortalecer as capacidades nacionais de monitoramento e combate ao desmatamento e está trabalhando para construir iniciativas de cooperação similares às da cooperação Sul-Sul com países da Bacia do Congo (BRASIL, 2014c, p.1-2).

Além disso, a ministra afirmou para as demais delegações que o Brasil possuía conhecimento e capacidade de ação de grande qualidade no tocante à gestão de riscos de mudanças climáticas (inclusive de aviso prévio e estratégias setoriais de adaptação). Certamente essa afirmação não condiz com grande parte da opinião pública e de especialistas brasileiros sobre a vulnerabilidade do Brasil a eventos extremos, por exemplo.

Em relação ao caráter do novo acordo, reafirmou que, ainda que ambicioso, universal e vinculante, deve respeitar os princípios da UNFCCC e para atingir objetivo de 2°C, é preciso apresentar um escopo amplo, de forma a envolver mitigação, adaptação e meios de implementação, posição apresentada ao longo do capítulo.

Figura 32 – Discurso da Ministra Izabella Teixeira no segmento de alto nível da COP-20

Fonte: elaborada pela autora.

Em relação à questão dos compromissos que o país estava disposto a assumir no período pós-2020, a Chefe da delegação brasileira deixou bem claro que a diferenciação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento era premissa no posicionamento do país, e destacou as propostas submetidas à UNFCCC, comentadas anteriormente. A da diferenciação concêntrica, segundo ela, garantiria a participação universal, aumentaria a ambição e manteria a temperatura no limite acordado, respeitando os princípios da Convenção:

O Brasil trouxe a Lima propostas inovadoras, com a intenção de chegar a um consenso. Embora seja esperado um nível grande de ambição de todas as Partes, devemos garantir que os compromissos anteriores estejam protegidos, e que os países desenvolvidos tomem a dianteira nos esforços globais contra a mudança climática, ao mesmo tempo em que permitem aos países em desenvolvimento assumir gradualmente mais obrigações, de acordo com suas circunstâncias de desenvolvimento. [...] A “autodiferenciação” não é uma opção: não seria justo nem razoável esperar que os países em desenvolvimento assumissem novas obrigações enquanto os países desenvolvidos reduzem o nível de ambição esperado. O Brasil tem feito sua parte e está pronto e disposto a contribuir ainda mais com os esforços globais contra a mudança climática. Conclamamos os países desenvolvidos a assumir suas responsabilidades perante a comunidade internacional e as aspirações legítimas da sociedade civil global (BRASIL, 2014c, p.2, grifo do autor).

Nos últimos dias da COP-20, o rascunho de texto negociador inflava-se sem parar (quase 60 páginas) em virtude das muitas intervenções feitas pelos países. Era evidente a falta de confiança. Havia ainda muitas dúvidas sobre o que, de fato, seriam decisões a serem tomadas em Lima, e o que deveria ser deixado para o ano que vem. No penúltimo dia de negociações, diante do impasse formado entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, houve suspensão de uma das reuniões-chave do ADP para que o G77+China realizasse uma consulta interna ao grupo. Nesta consulta, os países demonstraram

sua insatisfação com o texto proposto. O Brasil sugeriu que o grupo não mais trabalhasse com o texto fornecido pelos presidentes da ADP, mas sim reafirmassem o posicionamento do grupo em relação às questões-chave (diferenciação, escopo amplo das INDCs, CBDR, etc.), sem as quais não aceitariam negociar. A tensão era tamanha que até o Presidente da COP-20 veio pessoalmente dar uma mensagem ao grupo, em uma tentativa de garantir o mínimo de confiança entre as Partes e verificar se o G77+China estava realmente a favor do processo, na medida em que era preciso obter o consenso e decidir sobre o texto.

Na retomada do trabalho conjunto no âmbito da ADP, o G77+China expôs suas posições, justificadas como uma tentativa de reduzir as opções contidas no texto dos co-presidentes e de buscar o denominador comum. O Brasil afirmou em discurso que, de fato, o grupo procurou eliminar alternativas que não interessavam, contrariando interesses de países como o Japão e os Estados Unidos. O segundo trilha do ADP ficou em segundo plano diante de tamanhas tensões no trilha um.

No último dia de negociações, a presidência do ADP pediu flexibilidade por parte das delegações presentes. A tensão no que seria o dia “D” da COP-20, que já era grande, foi amplificada por grandes problemas estruturais do local de realização de uma das últimas reuniões deste órgão subsidiário da Convenção. Além do aparelho de ar condicionado que chegava a dificultar a compreensão dos discursos realizados entre as Partes, a sala escolhida não foi suficiente para comportar todos os integrantes das delegações presentes, inclusive membros de alto nível. Quando a organização do evento decidiu retirar parte das pessoas do recinto, houve grandes divergências entre as próprias delegações: os que queriam prosseguir e os que reivindicavam a suspensão imediata da reunião e alteração de local, para que todos pudessem participar dignamente. Diante da transferência da reunião para um dos salões de plenárias, o que se viu foi uma correria geral, entre observadores, imprensa e membros de delegação. Ninguém queria perder qualquer momento.

Já realocados, as delegações não chegavam a um entendimento. A presidência do ADP ameaçou suspender novamente a sessão caso as Partes continuassem a reafirmar posições em vez de negociar; o que gerou descontentamento de diversos países em desenvolvimento, que não queriam um texto imposto. A União Europeia mostrou flexibilidade no sentido de “aceitar” inserir a temática da adaptação no escopo das INDCs (não MOI), contrariando interesses de outros países desenvolvidos, como a Suíça.

Ao final do dia 11 de Dezembro, o Presidente da COP-20, Pulgar Vidal, pediu para que os co-presidentes da ADP produzissem, a partir das discussões já realizadas, um projeto de texto de decisão e, nesta mesma data, os mesmos apresentaram uma nova versão do texto,

com sete páginas, chamada por eles de “Projeto de Decisão da COP proposto pelos Co-Presidentes” que, em palavras de Pulgar Vidal, resultava “de um texto prévio sobre o qual era impossível trabalhar” (IISD, 2014).

No dia seguinte ocorreram reuniões do grupo de contato e plenário informal de balanço com discursos de diversas Partes, consultas ministeriais bilaterais e com os grupos de negociação. A COP-20 continuou no fim de semana. No sábado, dia 14 de Dezembro, o Presidente da COP-20 e os co-presidentes da ADP apresentaram um projeto de decisão baseado nas discussões realizadas até aquele momento, e os co-presidentes sugeriram realizar a sessão do grupo de contato da ADP e sua sessão de encerramento (IISD, 2014). Contudo, diversos países se manifestaram para garantir tempo suficiente para a análise do texto, enquanto outros concordaram com o texto proposto. A plenária de encerramento da ADP começou na manhã do sábado, com grandes discordâncias sobre o texto revisado. Após consultas, os co-presidentes da ADP submeteram, sob sua autoridade, o projeto de decisão da ADP ao presidente da COP-20 e este apresentou a “Proposta do Presidente” e deu tempo para novas considerações.

Finalmente, na madrugada de domingo, dia 14 de Dezembro, a COP 20 foi encerrada, com a aprovação do projeto de decisão, batizado de “Chamado de Lima para a Ação pelo Clima”, que contemplou os elementos para as negociações do acordo do ano seguinte, o processo de apresentação e revisão das INDCs, e a ambição para o período pré-2020, como é comentado a seguir.

9.3 OS RESULTADOS DA COP-20 E OS INTERESSES BRASILEIROS

A COP de Lima produziu resultados modestos ao considerar as expectativas criadas para o evento, comentadas anteriormente. Contudo, também era sabido que seriam negociações extremamente complexas em relação à operacionalização das estruturas já existentes, mas, sobretudo, quanto à definição das informações que iriam compor o texto base para o novo acordo sobre mudanças climáticas.

Diante da grande dificuldade de diálogo entre as Partes, as delegações precisaram de 33 horas além do que seria o prazo para o término do evento para chegar a um mínimo consenso sobre o que resultaria da COP-20.

Sobre o rascunho de texto negociador, chegaram a um texto de 37 páginas, que continha vários elementos para o esboço do texto base para o futuro acordo, alguns deles com mais de duas opções. Diante de tantos impasses que conduziram a poucos avanços na revisão deste material, o desafio será chegar, em apenas um ano, a um texto que seja trabalhável e que de fato contribua para a definição da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas no período pós-2020. Os resultados obtidos em Lima sobre indicavam que 2015 seria um ano intenso e bastante difícil.

Em relação às INDCs, os países acordaram que todas as Partes deveriam comunicar ao Secretariado da UNFCCC suas contribuições em prazo bem anterior à COP-21, até Março para as Partes “prontas a fazê-lo” e prazo final até Junho (UNFCCC, 2015). As INDCs devem representar uma progressão além de seu compromisso atual (Art.10), considerando as circunstâncias especiais dos LDCs e da AOSIS.

Acordou-se que as contribuições devem incluir informações quantificáveis sobre o ponto de referência (ano-base, se apropriado), prazos e/ou períodos para implementação, alcance e cobertura, processos de planejamento, premissas e abordagens metodológicas, e como as Partes consideram que suas INDCs são justas e ambiciosas, à luz de suas circunstâncias nacionais e do quanto contribuem para alcançar o objetivo da Convenção. Contudo, não foram definidos padrões e critérios suficientes que garantam uma boa comparabilidade das INDCs entre as Partes, como era de interesse do Brasil.

A definição de sua estrutura e conteúdo também não foi detalhada. O Chamado de Lima para a Ação Climática convidou todos os países a comunicar suas ações de adaptação ou considerar a inclusão deste componente em suas INDCs (UNFCCC, 2015). Em outras palavras, a adaptação não foi colocada de maneira equilibrada em relação à mitigação. A delegação brasileira defendia essencialmente um escopo amplo para as INDCs (mitigação, adaptação e MOI), o que não foi contemplado nos resultados da COP-20, mas certamente seria discutido ao longo de 2015.

Uma das questões cruciais em relação aos resultados sobre as INDCs referem-se à sua forma de avaliação. Conforme apontado pelo *The Climate Group* (2014), a omissão a qualquer referência de revisão formal antes de Paris gerou grande desapontamento entre muitos países. Para o grupo, diversas Partes entenderam esta avaliação a partir de uma abordagem *name and shame*, o que dificultou a obtenção do consenso. Ainda que um mecanismo de avaliação *ex-ante* tenha permanecido no projeto de texto de negociação, só teria efeito para as INDCs pós-2020. A Secretaria da UNFCCC encarregou-se de apresentar um relatório síntese sobre o efeito agregado das INDCs comunicadas pelas Partes, mas este

será publicado apenas em Novembro, de forma a não repercutir nas INDCs individuais, ainda que influencie o processo de negociações que se dará em Paris.

A discussão sobre o aumento da ambição para o período pré-2020 ficou em segundo lugar, com troca de experiências sobre redução de emissões, identificação de melhores opções de políticas para alcançar o maior potencial de mitigação e a continuação de reuniões de peritos técnicos até 2020 (THE CLIMATE GROUP, 2014). O foco central era mesmo o período pós-2020, de forma que as discussões no sentido de reduzir a lacuna de emissões até a entrada em vigor de um possível novo acordo não resultou em grandes avanços, como era de interesse do Brasil, ou seja, fazer com que os países desenvolvidos honrassem os compromissos já assumidos e ampliassem sua ambição durante a vigência do segundo período do Protocolo de Quioto.

No tocante ao financiamento, Lima sinalizou que este seria um tema central das discussões em 2015. O GCF, por um lado, conseguiu realizar sua capitalização inicial de US\$ 10 bilhões a partir de contribuições simbólicas de países em desenvolvimento, como México, Peru e Colômbia. Contudo, as divergências entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos quanto a esta questão foram aprofundadas na COP-20, na medida em que os primeiros reafirmam o compromisso dos segundos de mobilizar US\$ 100 bilhões anuais até 2020 (decisão da COP-15) como premissa de seus posicionamentos, não apenas em volume, mas também em relação à fonte (pública ou privada). O documento resultante de Lima apenas clama pelo apoio dos países desenvolvidos, sem entrar em detalhes.

Em termos gerais, a COP-20, ainda que tenha principiado em ambiente de relativo otimismo diante das expectativas geradas em eventos prévios – que aumentaram as esperanças em relação a uma maior cooperação – foi marcada, ao longo dos dias de negociação, por grande realismo político.

Verificou-se de maneira explícita uma intensa polarização entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que se articularam no sentido de garantir a manutenção e/ou as alterações necessárias que refletissem seus interesses nacionais no novo acordo a ser definido em 2015, de maneira a evidenciar os princípios realistas apresentados ao longo de todo o trabalho, como a política colocada como uma esfera autônoma de ação e de entendimento, a despeito da gravidade da questão e da necessidade premente de cooperação, e os interesses definidos em termos de poder, que variam de acordo com cada item específico a ser levado em consideração pelas Partes.

As negociações sobre a implementação do segundo período de compromisso (2013-2020) ficaram em segundo plano, ainda que vários países tenham demonstrado preocupação acerca da baixa atenção dada à ratificação da emenda Doha ao Protocolo de Kyoto, no sentido de fechar a lacuna de ambição do Anexo I até 2015. Também se evidenciou grande confusão sobre quais eram os objetivos reais para a COP-20 em relação à COP-21 (Paris), ou seja, o seu alcance – o que deveria (e poderia) ser resolvido em 2014 e o que ficaria para 2015.

O governo brasileiro, desde os eventos pré-COP realizados no MRE, apresentou posicionamento claro e coerente em relação às Conferências das Partes anteriores. Assim como os demais países em desenvolvimento, não abriu mão do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e articulou suas estratégias no sentido de evidenciar para os países desenvolvidos que não somente ele não estava em discussão, mas também que a Convenção do Clima não seria reescrita. Observou-se novamente – e agora com maior intensidade – que o Brasil não aceitaria, para o novo acordo, qualquer situação que equiparasse as grandes economias mundiais em termos de compromissos, entre desenvolvidas e emergentes.

As propostas feitas pela delegação brasileira à UNFCCC refletem claramente este contexto. A primeira, chamada de diferenciação concêntrica, romperia – em tese – com a definição de oposições binárias entre países Anexo I e não-Anexo I, ao mesmo tempo em que reforçava a responsabilidade dos países desenvolvidos no tocante à liderança no combate às mudanças climáticas. Além disso, ainda que tenha estabelecido diferenças entre os países em desenvolvimento, dava margens e liberdade para que emergentes como o Brasil pudessem assumir maiores compromissos conforme suas “possibilidades” e disponibilidades de “incentivos”. Era evidente que os EUA, a União Europeia, o EIG, entre outros países desenvolvidos não acolheriam esta ideia tal e qual foi concebida. O Chamado de Lima para a Ação Climática não cita a proposta brasileira, todavia ainda há a possibilidade para que seja retrabalhada e incorporada nas negociações a serem realizadas em 2015.

A segunda proposta, sobre incentivos positivos para promoção de ações antecipadas e adicionais, também não obteve grande sucesso – ainda que também pudesse ser recolocada. O reconhecimento do que foi chamado de “valor social” do esforço de comunidades quanto à mitigação ou redução de emissões de gases de efeito estufa, ou seja, de um pagamento por resultados, não foi bem recebido por alguns países, como China, União Europeia e LMDCs, que entendiam que a proposta, se fosse agregada ao documento, talvez pudesse sugerir uma mudança de foco no tocante ao segundo trilha da negociação, de maneira a sobrevalorizar atividades voluntárias.

O Brasil, assim como os demais países que integram o G77+China, lutou para colocar no rascunho de texto negociador todas as obrigações dos países em desenvolvimento, palavra por palavra, o que remete ao conceito realista de balança de poder (MORGENTHAU, [1948], 2003; WALTZ, 2004), na medida em que os Estados se articularam para ampliarem seu poder de influência perante os demais. Isto ficou claro nas diversas reuniões sobre o escopo das INDCs e das intervenções brasileiras em defesa de seu caráter amplo (adaptação e meios de implementação). Ainda que o acordo de Lima somente tenha sido aprovado após negociações de alto nível sobre a consideração do mecanismo de Varsóvia para Perdas e Danos separado da Adaptação e ao reforço do CBDR, tal escopo amplo das INDCs não foi refletido no documento final e será objeto de impasses em 2015.

A delegação brasileira também sinalizou que o país, diferentemente de outras nações em desenvolvimento, não contribuirá tão logo com recursos financeiros para o GCF, mas sim exigirá que os países desenvolvidos cumpram com as responsabilidades já assumidas em relação a este importante mecanismo financeiro da Convenção. Em relação à cooperação Sul-Sul, deixou claro que eram iniciativas voluntárias, assim como já vinha fazendo com diferentes países, como a cooperação técnica entre os países amazônicos e os da Bacia do Congo em relação ao combate ao desmatamento.

Nesta rodada de negociações, o Brasil ancorou-se no G77+China e, muito raramente, no BASIC. Tal fato é compreensível quando se analisa a posição do país no evento, pois buscou a reafirmação de sua condição de país em desenvolvimento e rejeitou a “graduação” das potências emergentes. Para a delegação brasileira, ainda não era o momento de falar de compromissos vinculantes, dado que havia muitas questões a serem resolvidas em relação à estrutura de um novo acordo. Mas os representantes brasileiros novamente explicitaram os limites de negociação em relação à adoção de compromissos de redução de emissões para o futuro acordo.

Diante deste contexto, a COP de Lima deu sinais claros sobre as difíceis negociações que viriam em 2015, ano limite para a definição do novo instrumento que sucederá o Protocolo de Kyoto; mais que isso: para a credibilidade da UNFCCC na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. As Partes saíram do encontro cientes de que, dada a falta de consenso em diversos elementos que deveriam ter sido resolvidos em Lima, haveria muito trabalho para realizar em pouco tempo. Delineou-se o cenário para a COP-21.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças climáticas constituem um dos principais temas da sociedade atual. Diferentes agentes sociais, de uma maneira ou de outra, envolvem-se com a discussão do tema – Estados, empresas, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e sociedade civil em geral. Diante da complexidade inerente à questão – inevitavelmente multidimensional e multiescalar, verificam-se diferentes perspectivas. Enquanto parte reduzida dos cientistas mostra-se cética ao afirmar a interferência das atividades humanas na intensificação do fenômeno do efeito estufa, outra parte pauta-se no princípio da precaução no trato do tema.

Neste trabalho, em concordância com Becker (2009), entende-se que a noção de incerteza tem substituído a de probabilidade, ou seja, ressalta-se a necessidade de reconhecimento da incapacidade, pelo menos no momento, de prever perdas irreversíveis. Afirma-se que a ciência cartesiana ainda não conseguiu eliminar todas as dúvidas referentes à mudança do clima e aos possíveis impactos que podem decorrer de transformações no valor médio ou/e na variabilidade das propriedades do sistema climático durante um tempo prolongado – ainda que muitos pesquisadores se esforcem para apresentar conclusões muitas vezes precipitadas, seja para construir ou desconstruir a ideia da influência humana perigosa no sistema climático. É importante observar que a afirmação de que os riscos previstos são exagerados também é inversamente possível frente ao conhecimento científico que se dispõe no momento (GIDDENS, 2010). Pode-se estar superestimando ou subestimando os riscos, a insegurança e a vulnerabilidade socioambiental. Por trás de cada discurso, de cada agente, há interesses diversos que precisam ser analisados com cuidado. A incumbência da prova, de fato é uma questão política (LE PRESTRE, 2000).

Conforma-se uma sociedade de risco (BECK, 1992) que, ao mesmo tempo em que visa à produção crescente de riquezas, cria e intensifica processos que geram riscos com características e proporções sem precedentes, ainda que, por meio do tecnicismo e de outros fatores, prometa que a segurança é uma questão de tempo e banalize os riscos socioambientais decorrentes do processo de modernização capitalista. A abordagem das mudanças climáticas como questão de segurança começa a ser feita e, geralmente, baseia-se em preceitos realistas como a defesa do território, da população e dos recursos nacionais, inclusive por meio de estratégias militares. Ou seja, prevalece o entendimento de segurança pautado na defesa da soberania do Estado nacional.

Propõe-se a ampliação do entendimento de segurança a partir da definição do conceito de segurança socioambiental internacional, que busca garantir a manutenção dos processos fundamentais à conservação ambiental e de todas as formas de vida, a partir de uma governança multiescalar efetiva na abordagem dos problemas socioambientais globais e da reflexão sobre suas verdadeiras causas, intrinsecamente ligadas ao modelo de desenvolvimento. Defende-se a transformação estrutural/institucional na abordagem das mudanças climáticas como tema de segurança, em favor da segurança humana e não do isolamento e militarização da questão.

Diante da internacionalização dos riscos associados às mudanças climáticas, é inevitável que haja um deslocamento das decisões para além do nível nacional. Reitera-se a importância do multilateralismo no trato deste tema complexo, que não constitui apenas um problema ambiental, mas multidimensional por essência, não apenas para institucionalizá-lo, mas para promover a interação para a transformação social, como coloca Cox (1992).

Constata-se a incorporação crescente das mudanças climáticas na agenda ambiental multilateral e, nas últimas décadas, tem sido conformada uma ordem ambiental internacional (RIBEIRO, 2001) sobre o tema, que abrange tanto aspectos normativos (princípios, normas, regras e procedimentos) como outros elementos, como os posicionamentos e estratégias de seus agentes e as assimetrias de poder. Nesta ordem, os conceitos de território e de soberania são de fundamental importância à compreensão do processo negociador.

Verifica-se que diferentes elementos territoriais são importantes para a caracterização das responsabilidades dos países em relação às emissões de gases de efeito estufa (recursos energéticos disponíveis, existência de florestas, tipos de atividades econômicas, etc.); da configuração das assimetrias de poder entre os Estados; e da definição de demandas específicas nas rodadas de negociações que, em geral, refletem problemáticas domésticas ligadas ao território. Neste trabalho, concorda-se com Ratzel ([1898-1899], 1983) ao afirmar que a política em geral parte da geografia e com Gottman (1975) ao estabelecer a relação entre espaço e política. Afirma-se a importância do poder como elemento central na definição do território, sem desconsiderar as demais dimensões. Também se adota a perspectiva relacional de território e a multidimensionalidade do poder, em conformidade com Raffestin (1993), Becker (1988, 2005, 2009) e Haesbaert (2004), ainda que o Estado brasileiro seja o agente analisado neste trabalho. Além disso, reitera-se a importância da apreensão da fluidez, interconexão e temporalidade do território, ou seja, da sua compreensão enquanto rede com vistas a evitar análises apenas pautadas na perspectiva do enraizamento, dos limites e fronteiras, como colocado por Haesbaert (2004).

O conceito de soberania também é essencial à compreensão da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. Os Estados, ao mesmo tempo em que reconheçam a importância da soberania da interdependência, ou seja, do controle do que passa por suas fronteiras (Krasner, 1999) buscam, por meio de estratégias diversas, preservar suas soberanias westfalianas ao sentirem-se ameaçados por possíveis interferências de outros países sobre seus territórios, população e recursos.

Verifica-se que aspectos tanto das tradições realista quanto da liberal das Relações Internacionais oferecem instrumental teórico bastante pertinente à análise desenvolvida. Do Realismo Político, o princípio de interesse em termos de poder e o conceito de equilíbrio ou balança de poder (MORGENTHAU, [1948], 2003) são essenciais à compreensão da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, bem com as ideias realistas estruturais desenvolvidas por Waltz (2004) sobre a busca constante dos Estados nacionais para defenderem-se dos demais diante da anarquia do sistema internacional e da insuficiência de políticas que restrinjam as ações dos países. As estratégias de defesa nas negociações sobre mudanças climáticas ocorrem por meio da criação de instituições, como as analisadas neste trabalho.

Por outro lado, defende-se a necessidade da promoção da cooperação baseada na complementaridade de interesses em favor da governança, conforme as ideias liberais abordadas por Keohane (1984) e Rosenau (2000) – ainda que não haja garantias de que, de fato, seja bem sucedida. De maneira geral, concorda-se com Nye (2002) que o sistema internacional reflete uma mistura de continuidades e de mudanças que impossibilita a obtenção de uma única explicação sintética. Entende-se que tanto a perspectiva realista quanto a liberal são de grande contribuição ao entendimento das possibilidades e limitações nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas em cada momento histórico do processo negociador.

A ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas resulta de um longo processo que se origina nos primeiros encontros e acordos internacionais que abordaram temas relativos à poluição atmosférica. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) contribuiu enormemente para a ampliação da discussão do tema nos fóruns multilaterais internacionais. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), por sua vez, foi determinante para a conformação desta ordem, pois durante o evento foi definida a UNFCCC, que estabeleceu os princípios, normas, regras e procedimentos que norteiam as discussões sobre a questão. Em termos de princípios, destacam-se o da precaução, o da equidade e, principalmente, o das

responsabilidades comuns, porém diferenciadas – em relação às ações de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A partir da Convenção, os países criaram diversas estruturas, órgãos e grupos de negociação para favorecer a tomada de decisões e alcançar o objetivo último da UNFCCC – a estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera em níveis que impeçam uma interferência humana perigosa no sistema climático.

Em relação ao posicionamento do governo brasileiro constatou-se que, de uma postura bastante conservadora na reunião de Estocolmo, o país passou, paulatinamente, a assumir uma postura mais favorável à cooperação sobre temas socioambientais, como verificado nas análises realizadas por Ribeiro (2001b), Viola (2002), Lago (2006) e Gamba e Ribeiro (2013).

O Protocolo de Kyoto, definido em 1997 (COP-3) e em vigor desde 2005, constitui o único documento vinculante a estabelecer metas quantitativas efetivas de redução de emissões de gases de efeito estufa para países desenvolvidos, de maneira a consolidar o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre as Partes da UNFCCC. O Plano de Ação de Bali, definido durante a COP-13 (2007) também representa um marco importante na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, ao conformar um “mapa do caminho” que estabeleceu um processo negociador em dois trilhos (AWG-LCA e AWG-KP) com vistas à definição de compromissos futuros após o encerramento do Protocolo de Kyoto. Este plano de ação desempenhou papel fundamental na manutenção da diferenciação entre os países e na definição de temas centrais que têm sido objeto de profundas negociações desde então, como visão compartilhada, mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento. O Brasil, assim como a maior parte dos países em desenvolvimento, ancorado nos princípios definidos na Convenção e em seu Protocolo defendeu a implementação plena do Plano de Ação de Bali, que garantia o respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas para as ações de mitigação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e da necessidade de provimento de apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades por parte dos primeiros. Para fazer valer seus interesses, o governo brasileiro desenvolveu estratégias diversas para que suas demandas fossem contempladas ao final das rodadas de negociações, seja unilateralmente, seja por meio da articulação com outros países por meio de grupos formais ou informais, como o G77+China e o BASIC.

Na 15ª Conferência das Partes da UNFCCC (Copenhague, 2009) criou-se enorme expectativa para que os países chegassem à definição de um novo acordo legalmente vinculante a substituir o Protocolo de Kyoto, conforme previa o Plano de Ação de Bali. Contudo, entende-se que tal idealização não era condizente com o realismo político crescente observado desde as reuniões prévias. Neste encontro, marcado pela falta de transparência no

processo negociador e de habilidade de seus organizadores, surgiu grandes impasses entre os Estados nacionais. Os países desenvolvidos buscavam a criação de um único documento vinculante para todos, enquanto as nações em desenvolvimento visavam à preservação da Convenção e do Protocolo, bem como a implementação plena do mandato estabelecido em Bali. Porém, verificou-se uma relativa fragmentação do G77+China, destacadamente em função de países insulares e outras nações mais pobres que desejavam a criação de outro protocolo no trilho da Convenção (AWG-LCA), o que conduziria a maiores responsabilidades para países emergentes em termos da adoção de metas obrigatórias de redução de emissões de GEEs. Mais pressionado, o Brasil buscou convergências com a China, África do Sul e Índia e passou a dialogar também no âmbito de um novo grupo informal, o BASIC – ainda que não tivesse se desvincilhado do G77+China em função do interesse em conformar uma balança de poder eficaz frente aos países desenvolvidos.

Nesta COP os interesses brasileiros, em grande parte, foram contemplados nas decisões finais. Mesmo diante do não-estabelecimento de uma emenda ao Protocolo de Kyoto com novos compromissos vinculantes quantitativos para os países Anexo I – como desejava o governo brasileiro, o processo de negociação continuaria a ocorrer por meio dos dois trilhos estabelecidos em Bali, ou seja, evitou-se a definição, naquele momento, de um único instrumento vinculante com metas para todos, de maneira a preservar o CBDR – central no posicionamento do país. De maneira geral, entende-se que o posicionamento do Brasil nesta rodada de negociações foi marcado pelo realismo político, pois, a despeito das esperanças por um acordo ambicioso e vinculante que se aproximasse das necessidades apontadas pelo IPCC, procurou conjugar esforços para fazer valer seus interesses e garantir a manutenção da diferenciação entre as Partes, o que corroborou com preceitos realistas clássicos e, sobretudo, com o realismo estrutural.

Por outro lado, o Brasil passou a ganhar posição de destaque nas negociações sobre o tema a partir da proposição de metas voluntárias de mitigação de GEEs – iniciativa que gerou expectativas de transformações significativas no posicionamento do país, ou seja, uma maior flexibilidade para a cooperação, ainda que, dado o caráter voluntário da ação divulgada, não havia certezas sobre *como* e *se* essas metas seriam cumpridas. Era cedo para afirmar de que maneira tal ação poderia desencadear atitudes mais liberais, mas sem dúvida ela representou um marco na atuação do país nas rodadas de negociações. Além das metas, a delegação brasileira também foi bastante solicitada durante o encontro e promoveu diversas articulações políticas decisivas, como o diálogo com a delegação francesa e outras reuniões com grupos selecionados de Estados – inclusive o próprio BASIC, para se chegar a “bons resultados”.

Na COP-16 (Cancun, 2010), o Brasil também se destacou por diferentes razões. Primeiro, porque se observou uma postura mais cooperativa em questões complexas, como a aceitação de um processo de verificação das informações referentes a ações desenvolvidas em seu território – as Consultas e Análises Internacionais. Em segundo, porque se mostrou mais aberto ao diálogo sobre as ações cooperativas de longo prazo sobre compromissos futuros para o período seguinte ao encerramento do PK – ainda que tivesse como premissa básica o princípio das responsabilidades históricas. Em terceiro, porque a diplomacia brasileira foi novamente reconhecida entre as demais Partes da UNFCCC pela disposição em exercer um papel de liderança nas negociações. De fato, trouxe grandes contribuições em discussões técnicas e políticas, sobretudo ao servir de facilitador no debate do AWG-KP sobre o futuro do Protocolo.

Nesta COP, em função da criação da Política Nacional de Mudança do Clima, de uma redução significativa do desmatamento na Amazônia e da apresentação da Segunda Comunicação Nacional à Convenção, o Brasil ganhou projeção ainda maior no cenário internacional. Os representantes brasileiros buscaram ampliar seu poder de influência sobre as nações desenvolvidas, ainda que algumas contradições entre o discurso da delegação brasileira e questões internas do país (revisão do Código Florestal, polêmicas relativas à utilização de combustíveis renováveis) tivessem repercutido naquele contexto.

As decisões obtidas em Cancun contemplaram a maior parte dos interesses brasileiros para o encontro, especialmente no trilha do AWG-LCA, como a criação e detalhamento de estruturas referentes ao financiamento de ações (Fundo Verde para o Clima) e transferência de tecnologias (TEC e CTCN), bem como elementos para o REDD+ e para adaptação. No trilha do AWG-KP, mais uma vez adiou-se a definição do segundo período de compromisso do PK, mas a discussão do tema continuaria a ser central na próxima COP e seus mecanismos tiveram continuidade garantida, como o MDL – mesmo diante das incertezas sobre o futuro do mercado de carbono e ao fato de a tecnologia CCS ter se tornado elegível no âmbito deste mecanismo, contrariando a posição do Brasil.

Verificou-se, ao longo de 2010, que, diferentemente do observado na COP-15, o Brasil não promoveu maior articulação com o BASIC e o G77+China, ainda que defendesse posições comuns a tais agrupamentos. Entende-se que o país adotou uma postura mais flexível e liberal, em favor da cooperação e mediação entre os diferentes grupos. Porém, era evidente que o Brasil seria cada vez mais pressionado a assumir maiores compromissos – desta vez, vinculantes – conforme as discussões sobre o futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas avançassem. Ainda que se mostrasse mais flexível

no diálogo sobre a ação cooperativa de longo prazo, era incerta a forma como participaria deste novo momento das negociações, já que o CBDR era premissa fundamental.

Na COP-17 (Durban, 2011), a preocupação relativa à conformação de uma lacuna de ambições em termos de redução de emissões de GEEs entre o final do primeiro período do PK (2012) e a implementação de um possível novo acordo fez com que as discussões sobre a definição de um segundo período de compromisso e o estabelecimento de outro “mapa do caminho” para a criação de um novo instrumento legalmente vinculante ocupassem o centro da cena política. Neste contexto, as propostas brasileiras reafirmaram os princípios da Convenção, especialmente as responsabilidades diferenciadas, de maneira a sinalizar os limites à cooperação futura na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas. O Brasil continuou a se destacar perante os demais agentes por sua habilidade diplomática e por uma nova redução significativa das taxas de desmatamento na Amazônia.

Os resultados desta Conferência foram muito positivos ao Brasil, já que se estabeleceu um segundo período de compromisso do PK, cujos detalhes seriam definidos na próxima COP. Esta era a principal expectativa do governo brasileiro e sua continuidade garantiu a manutenção do sistema de regras e princípios da Convenção (como a diferenciação de responsabilidades) até a definição de um novo acordo. Mais uma vez, o Brasil agiu de maneira realista, já que sua disponibilidade à cooperação se limitava às premissas estatais e articulou-se intensamente com outros países que defender seu ponto de vista e evitar desequilíbrios de poder frente a outros Estados.

Os resultados obtidos no trilha do AWG-LCA também contemplaram as expectativas brasileiras. Houve avanços importantes na operacionalização de diferentes processos e instituições estabelecidos na COP-16, como o lançamento efetivo do Fundo Verde para o Clima, que passou a ser a entidade operativa do mecanismo financeiro da UNFCCC; o detalhamento das estruturas relativas ao mecanismo tecnológico; bem como a definição de modalidades e diretrizes para monitoramento, reporte e verificação das ações de países desenvolvidos e em desenvolvimento (MRV e ICA). Mas não houve acordo sobre visão compartilhada, sobre a definição de metas globais de mitigação e pico de emissões, que não eram de interesse do governo brasileiro naquele momento. Porém, as expectativas de inclusão do reflorestamento de terras com florestas em exaustão como atividades de projeto do MDL não foram contempladas.

O grande resultado da COP-17 foi o estabelecimento de um novo “mapa do caminho” para a negociação de outro acordo climático que, desta vez, deve abranger compromissos para todos os países da UNFCCC – a ser finalizado o mais tardar em 2015 e entrar em vigor em

2020. Tais discussões seriam promovidas no âmbito de outro órgão subsidiário, o ADP, que também passou a zelar pela ampliação do nível de ambição entre os países. O Brasil mostrou-se favorável a tal decisão e disposto a cooperar na definição deste novo instrumento, já que defendia a perspectiva *top-down* com vistas ao fortalecimento da governança inclusiva com base em um sistema de regras. A questão que se colocava, a partir daquele momento, não era se a equidade seria enfocada no futuro do processo negociador, mas como tal princípio seria integrado. Verificavam-se entendimentos antagônicos entre o do Brasil e os de outros países sobre a possível forma legal e conteúdo deste novo documento, o que sinalizava grandes tensões políticas futuras.

Na COP-18 (Doha, 2012), o Brasil continuou a se destacar pela habilidade diplomática e foi escolhido para facilitar a obtenção de um acordo sobre a continuidade do PK, o principal tema desta rodada de negociações. Ao mesmo tempo, manteve sua imagem positiva em virtude das ações tomadas em seu território para controle do desmatamento. Reafirmou seu comprometimento em relação às metas voluntárias assumidas em 2009, ao mesmo tempo em que apresentou postura mais realista em relação à defesa das regras vigentes com vistas a assegurar a continuidade do PK. O governo brasileiro, sob pressão crescente, procurou afirmar, a todo o momento, que a Convenção e seus princípios não estavam em negociação – mesmo em relação ao novo acordo sobre mudanças climáticas. Deixou claro que não aceitaria a promoção da “evolução” de tais princípios ou qualquer acordo sobre novas bases.

Os resultados obtidos em Doha ficaram aquém das expectativas brasileiras para o evento. Se o principal objetivo foi alcançado – a continuidade do PK imediatamente após o término de seu primeiro período de compromisso – a não adesão de alguns países (Rússia, Nova Zelândia, Canadá e Japão, além dos EUA) evidenciou seu baixo alcance do ponto de vista ambiental; a não liderança das nações desenvolvidas no processo negociador – como definido pela UNFCCC; e uma repercussão negativa da redução da demanda por créditos de carbono do MDL.

Além disso, mesmo com o encerramento de dois grupos de trabalho, referentes aos trilhos do mandato de Bali (AWG-KP e AWG-LCA), diversas questões de grande interesse do governo brasileiro ainda estavam pendentes, como as relativas ao financiamento e transferência de tecnologias, que careciam de operacionalização adequada e efetiva. Também não houve grandes avanços no setor florestal (MDL e REDD+), como desejava o Brasil.

Entende-se que, nesta COP, a postura reformista apresentada no governo Lula (2009-2010) e a vontade política por exercer papel de mediador nas negociações mais complexas ficaram em segundo plano diante da articulação política para que seus interesses fossem

contemplados no acordo final, o que corrobora com os princípios realistas analisados neste trabalho. A convergência política com o G77+China e, especialmente, com o BASIC, foi marcante nesta rodada de negociações. Tal grupo passou a ganhar maior força diante das expectativas acerca do novo acordo, por seu peso político, econômico, social e ambiental de seus agentes. O Brasil reafirmou sua soberania e condicionou seu posicionamento à liderança das nações desenvolvidas.

Em 2013, na COP-19 (Varsóvia), verificou-se uma continuidade no posicionamento realista brasileiro em relação à COP-18. O Brasil submeteu uma série de propostas à UNFCCC e articulou-se com o G77+China quase o tempo todo, para a conformação de uma balança de poder para garantir os interesses comuns dos países em desenvolvimento frente aos países desenvolvidos. Buscou legitimar o CBDR no futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas ao solicitar que o IPCC desenvolvesse uma metodologia para o cálculo das responsabilidades históricas dos países em relação à intensificação do efeito estufa. Tal pedido foi endossado pelo G77+China, o que constituiu um ganho político do Brasil entre as nações em desenvolvimento. Era evidente a intenção de garantir a segurança, entendida de maneira clássica realista.

Mesmo diante do aumento da taxa de desmatamento na Amazônia em 28% em relação ao ano anterior e as contradições verificadas entre os discursos da delegação brasileira e de outros agentes presentes na Conferência, a imagem positiva do Brasil no tocante à suas ações foi mantida neste evento. Em termos de resultados, o governo brasileiro conseguiu fazer com que algumas de suas propostas fossem contempladas nas decisões finais, como as consultas nacionais, o cancelamento voluntário de créditos de carbono obtidos a partir do MDL, o pagamento por resultados relativos ao REDD+ e o mecanismo de Varsóvia para Perdas e Danos. Porém, suas maiores expectativas, referentes ao cumprimento dos compromissos de financiamento e de outros apoios por parte dos países desenvolvidos, não foram atendidas satisfatoriamente. A proposta que legitimaria cientificamente as responsabilidades históricas foi rejeitada por completo pelos países desenvolvidos e a ideia de reconhecimento das ações antecipadas também não foi bem recebida. O governo brasileiro já esperava tal reação e pretendia aprimorar a proposta.

Em relação ao ADP, sobre as negociações do novo acordo, verificou-se que o Brasil não tinha pressa para apresentar novos números em termos de compromissos, mas sim cobrar dos países desenvolvidos a implementação dos compromissos já acordados – condição para o avanço das discussões neste grupo de trabalho.

Por fim, na 20ª Conferência das Partes da UNFCCC (Lima, 2014), marcada pela intensificação da polarização entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, as negociações sobre a implementação do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto ficaram em segundo plano diante das expectativas criadas em relação à definição do novo instrumento legalmente vinculante. O governo brasileiro apresentou posicionamento coerente com o verificado nas duas COPs anteriores. Com o intuito de perpetuar a diferenciação entre as Partes no futuro da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas, desenvolveu nova estratégia, evidenciada na proposta da diferenciação concêntrica, que dava margem para que os países emergentes definissem seus compromissos de acordo com suas “possibilidades” e provimento de apoio, ou seja, mantinha a responsabilidade da liderança por parte dos países desenvolvidos. Contudo, esta não foi contemplada nos acordos finais, assim como a proposta de incentivos positivos para a promoção de ações antecipadas e adicionais.

Nesta COP, o Brasil apresentou um posicionamento realista ainda mais defensivo que nos anos anteriores, o que se justifica pelo contexto desta rodada de negociações – apenas um ano antes da COP de Paris, quando o novo acordo será definido. Bastante pressionado, o governo brasileiro posicionou-se inúmeras vezes para incluir no rascunho de texto negociador todas as obrigações dos países desenvolvidos, como pôde ser observado na defesa do escopo amplo das INDCs, ou seja, da consideração de compromissos de adaptação e de meios de implementação, além dos esforços de mitigação, a serem apresentados pelos países. Agiu, sobretudo, no âmbito do G77+China e raramente no BASIC, pois visava à reafirmação de sua condição de país em desenvolvimento e continuou a rejeitar qualquer tipo de “graduação” para as nações emergentes. O Brasil não pretendia, ainda, falar de compromissos vinculantes, mas sim da estrutura do novo acordo. Mas já sinalizava claramente os limites de negociação em relação à diferenciação entre as Partes.

Diante do que foi exposto, verifica-se que o Brasil, desde a COP-15 – início do marco temporal deste trabalho – tem se mostrado cada vez mais disposto à cooperação em favor de uma governança eficaz sobre mudanças climáticas. Em diversos momentos, busca mediar impasses entre países e sua diplomacia é reconhecida entre as demais Partes da UNFCCC. Ao mesmo tempo, tem desenvolvido importantes ações em seu território para reduzir suas emissões de gases de efeito estufa, destacadamente em relação ao desmatamento na Amazônia e a cooperação técnica com outros países em desenvolvimento para transferência de tecnologias para monitoramento de florestas. Sem dúvida, os avanços no setor florestal constituíram o elemento central dos discursos brasileiros nas COPs analisadas, e contribuíram

enormemente para que o país se destacasse no cenário internacional no período 2009-2014, mesmo diante de repercussões negativas em torno das contradições entre o discurso oficial do governo e a realidade brasileira, como frente à polêmica alteração do Código Florestal, aos impactos relacionados à utilização de biocombustíveis, bem como à própria mudança de perfil de emissões do país.

As duas primeiras COPs avaliadas foram marcadas, respectivamente, pela adoção de compromissos voluntários de mitigação de GEEs e pela definição da Política Nacional de Mudança do Clima, que contemplavam números ambiciosos a serem atingidos até 2020 e que colocaram o Brasil em posição de liderança em termos de mitigação – mesmo frente aos países desenvolvidos listados no Anexo I do Protocolo de Kyoto. Tais ações, entre outros fatores, geraram expectativas de posicionamentos mais liberais do governo brasileiro num futuro próximo da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas.

Porém, verifica-se que, nos seis eventos analisados, o Brasil se posicionou de maneira coerente a partir de premissas que não se alteraram desde a criação da Convenção e do PK. As responsabilidades históricas entre os países foram defendidas desde o primeiro momento. Mesmo diante de uma postura mais reformista em Copenhague e em Cancun, o Brasil sempre defendeu a diferenciação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento e fez questão de ressaltar que os compromissos assumidos internacionalmente eram de caráter voluntário, ainda que, domesticamente, tenham se tornado lei.

Nas Conferências das Partes posteriores, à medida que o governo brasileiro passou a ser mais pressionado, sua postura realista ficou cada vez mais evidente a partir das ações promovidas para fazer valer seus interesses ao final de cada rodada de negociações, como no tocante ao caráter das propostas submetidas à UNFCCC e, destacadamente, à intensa articulação, conforme o momento, com o G77+China e o BASIC para conformar balanças de poder diante dos distintos interesses dos países desenvolvidos. A busca por convergências para a garantia da diferenciação nas ações de mitigação e para o provimento de apoio financeiro, tecnológico e para a construção de capacidades esteve no centro das ações brasileiras.

O Brasil mostrou-se bastante favorável à negociação do novo acordo sobre mudanças climáticas a ser definido em Paris (2015) e a incluir todos os países. Contudo, mesmo a apenas um ano do prazo estabelecido, não havia consenso sobre seu formato e conteúdo. O governo brasileiro continuava a condicionar suas ações às dos países desenvolvidos e a negar qualquer tipo de “evolução” dos princípios da UNFCCC, o que não seria aceito pela maior

parte dos países desenvolvidos, como os do grupo Guarda-Chuva, a União Europeia e o Grupo da Integridade Ambiental.

É fundamental destacar que o governo brasileiro mostra-se cada vez mais disposto a desenvolver, ampliar e diversificar as ações de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas em seu território. A questão central **é como tais medidas serão traduzidas em termos de compromissos internacionalmente vinculantes no novo acordo da UNFCCC**. Há uma incógnita sobre o futuro da diferenciação entre as Partes, já que os países emergentes como o Brasil não abrem mão da ideia das responsabilidades históricas e dificilmente haverá acordo se não assumirem metas efetivas de mitigação. Verifica-se que o Brasil precisa flexibilizar, de alguma maneira, tal posicionamento, para não obstaculizar o processo negociador, dado seu papel destacado nas negociações e a importância política da COP-21 (Paris, 2015).

Conformam-se enormes expectativas para a 21ª Conferência das Partes, para que seus resultados reflitam maior ambição em termos de compromissos de todos os países e estabeleçam uma nova fase da ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas que, de fato, considere a segurança socioambiental internacional diante dos riscos crescentes decorrentes do atual modelo de desenvolvimento. Contudo, até o momento, o ritmo da política mostra-se muito mais lento que o da ciência – em toda a sua complexidade. Os impasses em torno do novo documento vinculante são crescentes, de maneira a prevalecer o realismo político pautado na defesa da soberania nacional e do território e a comprometer a soberania da interdependência e a segurança humana. Conformam-se um momento semelhante ao que antecedeu Copenhague, mas desta vez, passados seis anos de longas negociações desde a COP-15, a responsabilidade para a obtenção de um acordo sobre o futuro da ordem é muito maior e, caso isso não ocorra, o processo negociador conduzido pela UNFCCC sairá ainda mais fragilizado, de maneira a dificultar sobremaneira as futuras negociações multilaterais sobre mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib. **Amazônia**: do discurso à práxis. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **Os Domínios de Natureza no Brasil**. Potencialidades Paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ABRANCHES, Sérgio. **Copenhague**: antes e depois. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010. 2010a.

_____. Os Acordos de Cancun. **Ecopolítica**, 13 Dez. 2010. 2010a. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2010/12/13/o-acordo-e-cancun/>>. Acesso em: jun.2013.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil quer mediar debate com a China na COP 16**, dez.2010. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/brasil-quer-mediador-debate-com-a-china-na-cop16>>. Acesso em: jun./2014.

AGNEW, John; CORBRIDGE, Stuart. **Mastering Space**: hegemony, territory and international political economy. London: Routledge, 1995.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002 (original de 1962).

ARREHENIUS, Svante August. On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground. **Philosophical Magazine and Journal of Science**, Series 5, v.41, apr.1896, p.237-276.

AZEVEDO, Tasso. **COP-19 do Clima**: a conferência Moon Walk. Planeta Sustentável, 27 de Novembro, 2013. Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/blog-do-clima/2013/11/27/cop-19-do-clima-a-conferencia-moon-walk/>>. Acesso em: fev.2014.

BARNETT, John. **Security and Climate Change**. Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper 7, out.2001.

BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo**: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1992.

BECKER, Berta K. O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília-DF, v.14, n.28, 2009, p.33-50. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/339/332>. Acesso em: jun.2013.

_____. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.19, n.53, 2005, p.71-86. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>>. Acesso em: jun.2013.

_____. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 50, n. especial, 1988, p.99-125.

BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República**: livro primeiro. São Paulo: Editora Ícone, 2011 (original de 1576)

BODANSKY, Daniel. The Copenhagen Climate Change Conference: a postmortem. **The American Journal of International Law**, v.104, n.2, apr.2010, p.230-240.

BOSTON, Jonathan. Global Climate Change Policies: from Bali to Copenhagen and beyond. **Policy Quartely**, Wellington-NZ, v.4, n.1, 2008. Disponível em: <<http://igps.victoria.ac.nz/publications/files/b2ea68a3a67.pdf#page=50>>. Acesso em: jun.2014.

B4E. **Ambassador NJ Mxakato-Diseko**: in conversation. B4E Climate Summit 2011, London. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GhgWdxXu15E>>. Acesso em: jan.2015.

BRASIL. **Views of Brazil on the elements of the new agreement under the convention applicable to all Parties**, November 6, 2014. 2014a. Disponível em: <http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/73_99_130602104651393682-BRAZIL%20ADP%20Elements.pdf>. Acesso em: jan.2015.

BRASIL. **Views of Brazil on accelerating the implementation of enhanced climate action**. Positives incentives for promotion of early and additional action: recognizing the social and economic value of mitigation activities, 2014. 2014b. Disponível em: <http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/73_98_130606973461270094-BRAZIL%20WS2%20Early%20action.pdf>. Acesso em: jan.2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião com a sociedade civil em preparação à COP-20 em Lima**. Parte I. Vídeo (2h01min), 17 de Novembro de 2014. 2014c. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zLpO41sA9PE>>. Acesso em: dez.2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião com a sociedade civil em preparação à COP-20 em Lima**. Parte II. Vídeo (1h48min), 17 de Novembro de 2014. 2014d. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=uGtR3PqSFxU>>. Acesso em: dez.2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Briefing sobre a COP-20 (Lima, Dezembro de 2014)**. Vídeo (53min52s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tSvtDpdvz0Q>>. Acesso em: dez.2014.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. **Discurso da Ministra Izabella Teixeira durante a COP-20**, dez.2014. 2014c. Disponível em: <<http://simat.mma.gov.br/acomweb/Media/Documentos/dddef738-3ca4-4a97-b.pdf>>. Acesso em: jan.2015.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Coletiva à imprensa sobre COP-19**. Vídeo (49min26s), 6 de Novembro de 2013. 2013b Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7R0izKX4MM0>>. Acesso em: nov.2013.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Status dos projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil**. Última compilação do site da UNFCCC e da CIMGC: 31 de dezembro de 2013. Brasília: MCT, 2013c. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235384.pdf>. Acesso em: mar.2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Discurso da Ministra Izabella Teixeira durante a COP-19**. 20 de Novembro, 2013d. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/2013/novembro_13/discurso%20cop-19%20-%20portugues.pdf>. Acesso em: mar.2014.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação. Brasil propõe apoio científico a países africanos. **Portal Brasil**, Brasília, 19 de Novembro, 2013e. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2013/11/brasil-propoe-apoio-cientifico-a-paises-africanos>>. Acesso em: mar.2014.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCT, 2014. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf>. Acesso em: fev.2015.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status dos projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil**. Brasília: MCT, abr.2013. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0232/232216.pdf>. Acesso em: mai.2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta da XII Reunião Ministerial do BASIC sobre Mudança do Clima**. Brasília: MRE, 20 e 21 set. 2012. 2012a. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38520/Documento_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: jan.2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. Brasília, MAPA/ACS, 2012. 2012b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Coletiva – COP 17**. Embaixador André Aranha Corrêa do Lago concede entrevista coletiva no Palácio Itamaraty sobre as perspectivas brasileiras para as negociações da 17ª Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC (COP-17) e a 7ª Reunião das Partes no Protocolo de Quioto (CMP-7), que se realizarão em Durban, África do Sul, de 28 de novembro a 9 de dezembro de 2011, nov.2011. 2011a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IkHkF_gQ51U>. Acesso em: jan.2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **COP-17: expectativas brasileiras**. O Ministro Antonio de Aguiar Patriota fala das expectativas do Brasil para a 17ª Conferência das Partes da UNFCCC, que se realizará em Durban, na África do Sul, em dezembro de 2011, 25

nov.2011. 2011b. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=T0tuRXzRfBE>>. Acesso em: jan.2015.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo.** Última compilação do site da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima: 31 de janeiro de 2011. 2011c. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0215/215186.pdf>. Acesso em: fev.2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **COP-16 – Briefing.** Vídeo on-line. Youtube, 23 de Novembro de 2010. 2010a. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bZMBA-hbhZQ>>. Acesso em: fev./2014.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo.** Última compilação do site da CQNUMC: 04 de março de 2010. 2010b. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0209/209244.pdf>. Acesso em: mai.2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n.º 7.390, de 9 de Dezembro de 2010. Regulamenta os art. 6º, 11 e 12 da Lei n.º 12.187, de 29 de Dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez.2010, seção 1, 2010c.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.** Brasília: MCT, 2010. 2010d. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0213/213909.pdf>. Acesso em: abr.2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Brasil e Reino Unido ajudarão a romper impasses nas negociações da COP-16,** 6 de Dezembro, 2010. 2010e. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/6760-brasil-e-reino-unido-ajudarao-a-romper-impasses-nas-negociacoes-da-cop16>>. Acesso em: mai.2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Discurso da ministra Izabella Teixeira ao Debate Geral da COP-16,** 09 de Dezembro, 2010. 2010f. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/6779-discurso-da-ministra-izabella-teixeira-ao-debate-geral-da-cop16>>. Acesso em: mai.2013.

BRASIL. Presidência da República. Blog do Planalto. **Acordo climático não sairá com meias palavras e barganhas,** 18/09/2009. 2009a. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/acordo-climatico-nao-saira-com-meias-palavras-e-barganhas/#more-6808>>. Acesso em: ago.2012

BRASIL. Presidência da República. Blog do Planalto. **Reunião de emergência é convocada em Copenhague para salvar acordo climático,** 17/12/2009. 2009b. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/reuniao-de-emergencia-e-convocada-em-copenhague-para-salvar-acordo-climatico/#more-6789>>. Acesso em: ago.2012.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.** 2009c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: out.2013.

BROWN, Donald. An Ethical Analysis of the Cancun Climate Negotiations Outcome. **Dilemata**, ano 2, n.6, 2011, p.11-30. Disponível em: <http://www.gci.org.uk/Documents/Don_Brown.pdf>. Acesso em: mai.2013.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BUSBY, Joshua W. **Climate Change and National Security**. An agenda for action. Council on Foreign Relations, Council Special Report n.32, nov.2007.

CAN. **Brazil in Reverse**. Climate Action Network International, dez.2010. Disponível em: <<http://www.climatenetwork.org/blog/brazil-reverse>>. Acesso em: jun.2013.

CAPOBIANCO, João Paulo. O que podemos esperar da Rio-92? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.6, n.1-2, p.13-17, jan./jun.1992. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_03.pdf>. Acesso em: jun.2014.

CAPORASO, James A. International Relations Theory and Multilateralism: The search for foundations. **International Organization**, v.46, n.3, 1992, p.599-632.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAVALCANTI, José Costa. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972)**: relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Volume I. Brasília: Ministério do Interior, 1972. Disponível em: <http://proclima.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf>. Acesso em: mai.2014.

CHEVALLIER, Romy. **COP 17: What Role for South Africa as an Agent of Change?** SAIIA – South Africa Institute of International Affairs, Policy Briefing, n.38, nov.2011. Disponível em: <<http://www.saiia.org.za/policy-briefings/cop-17-what-role-for-south-africa-as-an-agent-of-change>>. Acesso em: jan.2013.

CHRISTOFF, Peter. The Bali roadmap: Climate change, COP 13 and beyond. **Environmental Politics**, v.17, n.3, p.466-472, 2008. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09644010802065807>>. Acesso em: jun.2014.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais**: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. 2012, 113p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CONTI, José Bueno. Considerações sobre mudanças climáticas globais. **Revista da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia – ANPEGE**, São Paulo, n.2, p. 81-88, 2005.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. 2008a.

_____. **A Relevância do Pensamento Geográfico para o Estudo das Relações Internacionais**. Texto base para a prova pública oral de erudição do concurso para Professor Titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: FFLCH/USP, 2008. 2008b.

_____. **Política e Território em Tempos de Mudanças Globais**. Tese de Livre Docência (Geografia Política). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

COX, Robert W. Multilateralism and World Order. **Review of International Studies**, v.18, n.2, 1992, p.161-180.

DEPLEDGE, Joanna; YAMIN, Farhana. The Global Climate-change Regime: a defence. In: HELM, Dieter; HEPBURN, Cameron. **The Economics and Politics of Climate Change**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2011, pp.433-453.

_____. **The international Climate Change Regime**: a guide to rules, institutions and procedures. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001.

ECKERSLEY, Robyn. Moving Forward in the Climate Negotiations: multilateralism or minilateralism? **Global Environmental Politics**, n.12, v.2, mai. 2012, p.24-42. Disponível em: <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/GLEP_a_00107>. Acesso em: mai.2014.

ELLIOT, Lorraine. Expanding the mandate of the United Nations Security Council. In: CHAMBERS, Bradnee; GREEN, Jessica (Eds.). **Reforming international governance**. Tokyo: United Nations University Press, 2005, p.204-226.

_____. **The Global Politics of Environment**. London: MacMillian Press, 1998.

FALKNER, Robert; STEPHAN, Hannes; VOGLER, John. International Climate Policy after Copenhagen: towards a 'building blocks' approach. **Global Policy**, v.1, issue 3, oct.2010, p.252-262. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2010.00045.x/epdf>>. Acesso em: mai.2014.

FEARNSIDE, Philip M. What is at stake for Brazilian Amazonia in the climate negotiations? **Climate Change**, v.118, issue 3, jun. 2013, p.509-519.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Marco Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.) **Território e Territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.197-215.

FERREIRA, Aldo P. et al. Análise de situações de vulnerabilidade: Estudo de caso – moradores da Baía de Sepetiba, Rio de Janeiro, Brasil. **Gaia Scientia**, 2009, v.3, n.2, p.03-12. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2014/1214-1411835596.pdf>>. Acesso em: mar.2014.

FGV. **Marina com Observatório do Clima na COP 16**. Vídeo on-line, 06 de Dezembro, 2010. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b1d9ahGzo_s>. Acesso em: abr.2013.

FLETCHER, Susan R.; PARKER, Larry. **Climate Change**: the Kyoto Protocol, Bali “Action Plan”, and international actions. Congressional Research Service, USA, mai.2008. Disponível em: <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc94088/m1/1/high_res_d/RL33826_2008May30.pdf>. Acesso em: mai.2014.

FUHR, Lili et al. **After COP 19 in Warsaw**: checkmate for international climate politics. Heinrich Böll Foundation, 03 December, 2013. Disponível em: <<https://www.boell.de/en/2013/12/03/after-cop-19-warsaw-checkmate-international-climate-politics>>. Acesso em: mar.2014.

FUHR, Lili; SCHALATEK, Liane. **The “Doha Climate Gateway”**: will the camel go through the eye of the needle? An analysis of the outcome of the UN Climate Change Conference (COP18) in Doha, Qatar. Washington D.C: Heinrich Böll Stiftung, 2012. Disponível em: <<https://www.boell.de/en/2012/12/18/doha-climate-gateway-will-camel-go-through-eye-needle>>. Acesso em: mai.2013.

GAMBA, Carolina; RIBEIRO, Wagner Costa. A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 177-194, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v27n78/12.pdf>>. Acesso em: out.2015.

GAMBA, Carolina. **Avaliação da Vulnerabilidade Socioambiental dos Distritos do Município de São Paulo ao Processo de Escorregamento**. 2011. 204p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GAMBA, Carolina; RIBEIRO, Wagner Costa. Implementation of the Clean Development Mechanism in Brazil: the case of the Cogeneration Project with Alta Mogiana Bagasse. In: DIAS, Pedro Leite da Silva et al. **Public Policy, Mitigation and Adaptation to Climate Change in South America**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2009, p.89-102.

GOLDEMBERG, José. Mudanças Climáticas e Desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.14, n.39, 2000, p.77-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: abr.2013.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GOTTMAN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v.2, n.3, 2012 (texto original de 1975).

GRASA, Rafael. Los conflictos verdes: su dimensión interna e internacional. **Ecología Política** – Cuadernos de Debate Internacional, n.8, 1994, p.25-40. Disponível em: <<http://www.ecologiapolitica.info/ep/8.pdf>>. Acesso em: jan.2015.

GREENPEACE. **A César o que é de César**, 8 de Dezembro, 2010. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/A-Cesar-o-que-e-de-Cesar-/>>. Acesso em: jun.2013.

GUIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GUIMARÃES, Roberto P. Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável: desafios institucionais e setoriais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.7, jun.1992, p.57-80.

GUIVANT, Julia Silvia. A Trajetória das Análises de Risco: da periferia ao centro da teoria social. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas – ANPOCS**, n.46, 1998, p.03-38. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=124&Itemid=412>. Acesso em: mar.2014.

HABERMAS, Jürgen. **Ciencia y técnica como ideología**. Madrid: Tecnos, 1986.

HAAS, Peter M.; KEOHANE, Robert O.; LEVY, Marc A. **Institutions for the Earth: sources of effective international environmental protection**. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

HAAS, Ernst B. Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. **World Politics**, v.32, n.3, abr.1980, p.357-405.

HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e Perspectivas do Território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurelio (Org.). **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão, PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2004, pp.87-119.

HALLDING, Karl et al. **Together Alone**. BASIC countries and the climate change conundrum. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2011. Disponível em: <<http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/SEI-2011-Report-TogetherAloneBASICCountries.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **A Razão na história: uma introdução geral à filosofia da história**. São Paulo: Centauro, 2001.

HOUSER, Trevor. **Copenhagen, the Accord, and the Way Forward**. Policy Brief. Peterson Institute for International Economics, mar.2010. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb10-05.pdf>>. Acesso em: jun.2012.

IDESAN. **COP 16** – Atualização da delegação brasileira sobre o status das negociações, dez.2010. Disponível em: <http://idesam.org.br/cop16-atualizacao-da-delegacao-brasileira-sobre-o-status-das-negociacoes/#.U7l2_PldWE1>. Acesso em: jun.2013.

IISD. Lima Climate Change Conference: 1-12 December 2014. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v.12, n.608, 2014. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/climate/cop20/enb/>>. Acesso em: jan.2015.

_____. Warsaw Climate Change Conference: 11-22 November 2013. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v.12, n.583, 2013. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/climate/cop19/enb/compilation.pdf>>. Acesso em: dez.2013.

_____. Summary of the Doha Climate Change Conference: 26 November – 8 December 2012. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v.12, n.567, 2012. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12567e.pdf>>. Acesso em: dez.2012.

_____. United Nations Climate Change Conference in Durban: 28 November – 9 December 2011. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v.12, n.523. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/climate/cop17/compilation.pdf>>. Acesso em: jan.2013.

_____. Summary of the Cancun Climate Change Conference: 29 November – 11 December 2010. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v.12, n.498, 2010. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/climate/cop16/>>. Acesso em: mai.2014.

_____. Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v.12, n.459. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12459e.pdf>>. Acesso em: jun.2012.

IPCC. Summary for Policymakers. In: STOCKER, T. F. et al. (Orgs.). **Climate Change 2013**: the physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom; New York, USA: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf>. Acesso em: mai.2014.

_____. Summary for Policymakers. In: SOLOMON, S. et al (Orgs.). **Climate Change 2007**: the physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report on the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom; New York, USA: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>>. Acesso em: mai.2014.

_____. Summary for Policymakers. In: HOUGHTON, John T. et al (Orgs.). **Climate Change 1995**: the science of climate change. Contribution of Working Group I to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United

Kingdom; New York, USA; Melbourne, Australia: Cambridge University Press, 1996. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/sar/wg_I/ipcc_sar_wg_I_full_report.pdf>. Acesso em: mai.2014.

_____. Summary for Policymakers. In: HOUGHTON, John T.; JENKINS, G. J.; EPHRAUMS, J. J. (Orgs.). **Climate Change: the IPCC scientific assessment**. Report prepared by Working Group I. Cambridge, United Kingdom; New York, USA; Melbourne, Australia: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_spm.pdf>. Acesso em: mai.2014.

JACOBS, Michael. Cancun climate talks: in search of the holy grail of climate change policy. **The Guardian**, 29 November, 2010. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/cif-green/2010/nov/29/cancun-climate-change-copenhagen>>. Acesso em: mai.2014.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. The Regime Complex for Climate Change. **The Harvard Project on International Climate Agreements**, Discussion Paper 10-33, jan.2010. Disponível em: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane_Victor_Final_2.pdf>. Acesso em: jan.2013.

KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3ed. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, Robert O. Multilateralism: an agenda for research. **International Journal**, v.45, n.4, 1990, p.731-764.

_____. **After Hegemony**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty**. Organized Hypocrisy. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

_____. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Ministério de Relações Exteriores; Instituto Alexandre Gusmão; Instituto Rio Branco, 2006.

LE PRESTRE, Phillipe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

LEFF, Enrique. **A Complexidade Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARCOVITCH, Jacques. **Para mudar o Futuro: mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Editora Saraiva, 2006.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **O Ecologismo dos Pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização**. São Paulo: Contexto, 2007, 379p.

MEADOWS, Donella H. et al. **The Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972.

- MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton, 2001.
- MELLO, Neli Aparecida. **Políticas Territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.
- MOLION, Luiz Carlos Baldicero. Desmistificando o Aquecimento Global. **Intergeo**, v.5, p.13-20, 2007.
- MONCEL, Remi. Unconstructive Ambiguity in the Durban Climate Deal of COP-17 / CMP-7. **Sustainable Development Law & Policy**, v.12, n.2, 2012, p.6-11/52-56.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território na Geografia de Milton Santos**. São Paulo: Annablume, 2013.
- _____. **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990.
- MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**. A luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003 (original de 1948).
- MOTTA, Ronaldo Seroa da; HARGRAVE, Jorge; LUEDEMANN, Gustavo. As Metas do Acordo de Copenhague e as Decisões de Cancun. In: MOTTA, Ronaldo Seroa da et al. **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011, p.331-347.
- MOTTA, Ronaldo Seroa da. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança. In: MOTTA, Ronaldo Seroa da et al. **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011, p.31-42.
- NARAIN, Sunita. Bali: the mother of all no-deals. **Down to Earth**, New Delhi, 2008. Disponível em: <<http://www.downtoearth.org.in/blog/bali-the-mother-of-all-nodeals-4036>>. Acesso em: mai.2014.
- NETTO, Andrei. Lula cobra Estados Unidos e a China. **Gazeta Digital**, 17/11/2009. Disponível em: <<http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/4/materia/226118/t/lula-cobra-eua-e-a-china->>>. Acesso em: abr.2012.
- NOBRE, Carlos Afonso et al. Cenários de Mudança Climática para a América do Sul para o Final do Século 21. **Parcerias Estratégicas**, CGEE, n.27, 2008. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/parcerias/p27.php>>. Acesso em: dez.2013.
- NORDAS, Ragnhild; GLEDITSCH, Nils Petter. Climate Change and Conflict. **Political Geography**, n.26, 2007, p.627-638.
- NYE, Joseph S. **Compreender os Conflitos Internacionais**: uma introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002.
- O'BRIEN, R. et al. (Eds.). The World Bank, The World Trade Organization and the environment social movement. In: O'BRIEN, R. et al. **Contesting Global Governance**:

multilateral institutions and global social movements. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p.109-158.

O'CONNOR, James. ¿Es posible el capitalismo sostenible? In: ALIMONDA, Hector. **Ecología Política**. Naturaleza, sociedade y utopia. Buenos Aires: CLACSO, 2002, p.27-52.

O ECO. **Discurso da Ministra Izabella Teixeira na COP 17**. Durban, 08 de Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/25515-discurso-da-ministra-izabella-teixeira-na-cop-17/>>. Acesso em: fev.2013.

_____. **COP-16: Lula defende continuidade na redução de emissões**, 26 out.2010. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MkS5DRQBhEw>>. Acesso em: jun.2013.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. A Conferência do Rio de Janeiro – 1992 (Eco-92): reflexões sobre a geopolítica do desenvolvimento sustentável. **VI Encontro Nacional da ANPPAS**, Belém, 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-170-31-20120626115525.pdf>>. Acesso em: jun.2014.

OLSSON, Marie et al. **Together Alone?** Brazil, South Africa, India, China (BASIC) and the climate change conundrum. Policy Brief. Stockholm, Sweden: Stockholm Environment Institute, 2010.

ONU. Climate Change Summary: chair's summary. **Climate Summit 2014** – Catalysing Action, New York, sep.2014. Disponível em: <<http://www.un.org/climatechange/summit/2014/09/2014-climate-change-summary-chairs-summary/>>. Acesso em: nov.2014.

PEÑA, Francisco Garrido. Sobre la Epistemología Ecológica. In: GARRIDO, Francisco; MOLINA, Manuel González de; SERRANO, José Luis; SOLANA, José Luis. (Ed.). **El Paradigma Ecológico en las Ciencias Sociales**. Barcelona; Icaria Antrazyt, 2007, p.31-54.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. **Uma Ecologia Política dos Riscos**. Princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RALEIGH, Clionadh; JORDAN, Lisa; SALEHYAN, Idean. **Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict**. Paper presented at the Word Bank workshop on the Social Dimensions of Climate Change, Washington-DC, mar.2008.

RATZEL, Friedrich. O Solo, a Sociedade e o Estado. Versão traduzida de “Le Sol, la Société et l'État”. L'Année Sociologique (1898-1899) n.3, p.1-14, Paris. Tradutor: Mario Antônio Enfrásio. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, n.2, 1983, p.93-101.

REUTERS. **Analysis: Brazil eyes energy and farms for future emission cuts**, dez.2010. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2010/12/22/us-brazil-emissions-idUSTRE6BK64Q20101222>>. Acesso em: jun./2013.

REUVENY, Rafael. Climate change-induced migration and violent conflict. **Political Geography**, n.26, 2007, p.656-673.

RIBEIRO, Wagner Costa. Soberania: conceito e aplicação para a gestão da água. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v.16, n.418, nov.2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-28.htm>>. Acesso em: mai.2013

_____. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.24, n.68, 2010, p.69-80.

_____. **Patrimônio Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

_____. O Brasil e a Rio + 10. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, n.15, 2002, p.37-44.

_____. Desenvolvimento Sustentável e Segurança Ambiental Global. **Biblio 3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, n.314, set.2001a.

_____. Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2001. 2011b.

RICUPERO, Rubens. A mãe de todas as ameaças: a mudanças climática e o futuro da vida. **Revista USP**, São Paulo, n.74, jun./ago.2007, p.146-159. Disponível em: <www.usp.br/revistausp/74/11-rubensricupero.pdf>. Acesso em: jun.2014.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem Governo**. Ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.11-46.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, v.46, n.3, 1992, p.561-598.

RYAN, Damien. **Doha**: Post-COP18 Briefing. Briefing Note. The Climate Group, 14 December, 2012. Disponível em: <<http://thecleanrevolution.org/publications/post-cop18-briefing>>. Acesso em: mar.2013.

SACHS, Ignacy. **Rumo à Ecosocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SÁNCHEZ, Javier. De la seguridad compartida a la seguridad ecológica. **Ecología Política – Cuadernos de Debate Internacional**, v.15, 1998, p.11-30. Disponível em: <<http://www.ecologiapolitica.info/ep/15.pdf>>. Acesso em: jan.2015.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. O Papel Ativo da Geografia. Um manifesto. **XII Encontro Nacional de Geógrafos**. Florianópolis, jul.2000, p.103-109.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001.

SAVARESI, Annalisa. UNFCCC COP 19: just another climate conference. **Environmental Policy and Law**, Scotland, n.43, v.6, 2013, p.284-287. Disponível em: <http://www.research.ed.ac.uk/portal/files/16432845/SAVARESI_2013_Just_Another_Climate_Conference.pdf>. Acesso em: mar.2014.

SERRA, Sérgio Barbosa. A incógnita de Copenhague. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **Seminário sobre Mudanças Climáticas**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010, p.11-30. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/MudancasClimaticas.pdf>>. Acesso em: abr.2012.

SAQUET, Marco Aurelio. Por uma Abordagem Territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Território e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.73-94.

SHELLARD, Sofia; MOZZER, Gustavo Barbosa. Oportunidades de Desafios Relativos à Implementação de Mecanismos de REDD. In: MOTTA, Ronaldo Seroa da et al. **Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília: Ipea, 2011, p.179-193.

SLOVIC, Paul. The Psychology of Risk. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.19, n.4, 2010, p.731-747. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v19n4/02.pdf>>. Acesso em: abr.2014.

SOARES, Guido Fernando Silva. Interdependência dos Estados no Campo da Proteção Internacional ao Meio Ambiente. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; JÚNIOR, Arno Dal (Org.). **Relações Internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Editora Unijuí, 2003, p.599-627.

SOUZA, Marcelo Lopes de. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Território e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.57-72.

STELLA, Oswaldo. **COP-16: Brasil se mantém na posição de protagonista nas negociações do clima** [Podcast]. Cobertura diária da rádio CBN na COP-16, 10 de Dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/podcasts/Sexta-feira-COP16-Brasil-se-mantem-na-posicao-de-protagonista-nas-negociacoes-do-clima/99>>. Acesso em: mai.2014

STRONG, Maurice. Stockholm Plus 30, Rio Plus 10: creating a new paradigm of global governance. In: SPETH, James Gustave et al. **Worlds Apart: globalization and the environment**. Washington: Island Press, 2003, p.33-52.

THE CLIMATE GROUP. **Post COP-20 Briefing**. Londres, Beijing/Hong Kong, Nova Delhi, Nova York: The Climate Group, 2014. Disponível em:

<<http://www.theclimategroup.org/what-we-do/publications/insight-briefing-cop20-lima-overview-and-assessment/>>. Acesso em: jan.2015.

_____. **COP 19 Warsaw**. Thoughts and expectations. Londres, Beijing/Hong Kong, Nova Delhi, Nova York: The Climate Group, 2013. 2013a. Disponível em: <http://www.theclimategroup.org/_assets/files/cop-19-warsaw-thoughts-and-expectations6.pdf>. Acesso em: jan.2014.

_____. **Post COP-19 Briefing**. Londres, Beijing/Hong Kong, Nova Delhi, Nova York: The Climate Group, 2013. 2013b. Disponível em: <http://www.theclimategroup.org/_assets/files/POST-COP19-v4.pdf>. Acesso em: jan.2014.

_____. **Durban: Post-COP17 Briefing**. Briefing Note, 23 December, 2011. Disponível em: http://www.theclimategroup.org/_assets/files/COP17---Post-COP-briefing---dec23.pdf. Acesso em: mar.2013.

_____. **Post-Cancun Analysis**. Policy Briefing, London, 17 January, 2011. Disponível em: <http://www.theclimategroup.org/_assets/files/Post-Cancun-Analysis_1.pdf>. Acesso em: jun.2013.

THE WORLD BANK. International Bank for Reconstruction and Development. **Turn Down the Heat: why a 4°C warmer world must be avoided**. Washington, DC: The World Bank, 2012.

TROMBETTA, Maria Julia. Environmental security and climate change: analysing the discourse. **Cambridge Review of International Affairs**, v.21, n.4, 2008, p.585-602. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09557570802452920>>. Acesso em: mai.2015.

TWN. AWG-LCA: Developed countries oppose Chair's overview text. **TWN Doha Update**, Doha, n.5, 28 November, 2012. Disponível em: <<http://www.twn.my/title2/climate/doha.news01.htm>>. Acesso em: mai.2013.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência Universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2008.

SAQUET, Marcos Aurélio. Entrevista com o Prof. Dr. Claude Raffestin. **Revista Formação (online)**, v.1, n.15, 2008, p.1-5. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/686/713>>. Acesso em: abr.2014.

UNDP. **Human Development Report 1994**. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: abr.2015.

UNFCCC. FCCC/CP/2014/10/Add.1. **Conference of the Parties Report of the Conference of the Parties on its twentieth session, held in Lima from 1 to 14 December 2014**.

Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twentieth session, February, 2015. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=2>>. Acesso em: mar.2015.

UNFCCC. FCCC/CP/2013/10/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013.** Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session. Varsaw, 31 January 2014. 2014a. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=3>>. Acesso em: jan.2014.

UNFCCC. **UNFCCC Newsletter November 2013** - Focus on Warsaw. Vídeo (3min41s), 6 nov.2013. 2013a. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZwbBfw47gNw>>. Acesso em: mar.2014.

UNFCCC. **Minister Korolec looks ahead to Warsaw Climate Change Conference.** Vídeo (3min54s), 6 nov.2013. 2013b. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JxAYYG4zIac>>. Acesso em: mar.2014.

UNFCCC. **Views of Brazil on the implementation of all the elements of Decision 1/CP.17, (A) Matters related to paragraphs 2 to 6 (Workstream 1), on the work of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.** National debates on the fight against climate change. 12 September, 2013c. Disponível em: <http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_brazil_workstream_1_domestic_debates_20130912.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Views of Brazil on the implementation of all the elements of Decision 1/CP.17, (A) Matters related to paragraphs 2 to 6, on the work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action (“Workstream 1”).** Overall views of the ADP “workstream 1” process and outcome. 12 September, 2013d. Disponível em: <http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_brazil_workstream_1_brazilian_proposal_20130912.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Submission by Brazil.** Development of a reference methodology on historical responsibilities by the IPCC to guide domestic consultations for the ADP 2015 agreement. 19 September, 2013e. Disponível em: <http://unfccc.int/files/na/application/pdf/substa_submission_by_brazil_-_brazilian_proposal_final_corrected.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Views of Brazil on the implementation of all the elements of Decision 1/CP.17, matters related to paragraphs 7 and 8 (workstream 2), on the work of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform of Enhanced Action.** Enhancing ambition through CDM credits voluntary cancellation. 18 September, 2013f. Disponível em: <http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_brazil_workstream_2_cdm_voluntary_cancellation_20130918.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Views of Brazil on the implementation of all the elements of Decision 1/CP.17, matters related to paragraphs 7 and 8 (workstream 2), on the work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action.** Incentives for the promotion of early action under the Convention. 13 September, 2013g. Disponível em: <<http://unfccc.int/bodies/awg/items/6656.php#workstreamtwo>>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. Views of Brazil on the implementation of all the elements of Decision 1/CP.17, (B) matters related to paragraphs 7 and 8 (workstream 2), on the work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action. Actions, initiatives and options to enhance ambition: Carbon Capture and Storage. 13 September, 2013h. Disponível em:

<http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_brazil_workstream_2_ccs_20130913.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. Views of Brazil on the implementation of all the elements of Decision 1/CP.17, (B) matters related to paragraphs 7 and 8 (workstream 2), on the work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action. Actions, initiatives and options to enhance ambition: Biofuels. 13 September, 2013i. Disponível em: <http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_brazil_workstream_2_biofuels_20130913.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. Submission by Brazil. 25 April, 2013j. Disponível em:

<http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/brazil_redd.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. General guidelines for domestic measurement, reporting, and verification of domestically-supported nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties. Submission by Group of 77 and China. 12 June, 2013k. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/8017.php>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. Views of Brazil on the current state of scientific knowledge on how to enhance the adaptation of agriculture to climate change impacts while promoting rural development, sustainable development and productivity of agricultural systems and food security. 19 September, 2013l. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/8017.php>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. Input from the G77 & China in preparation for COP19 on loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change. 7 November, 2013m. Disponível em: <http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/ld_g77_submission_nov_2013.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. Standing Committee on Finance COP draft guidance for the operating entities of the financial mechanism of the Convention. Submission by Brazil. 2 September, 2013n. Disponível em: <http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_operating_entities_brazil_02092013.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Draft decision on long term financing under the Convention.** 16 November, 2013o. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5916.php>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Matters relating to finance.** Work programme on long-term finance. Philippines on behalf of G77 and China. 16 November, 2013p. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5916.php>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Proposal by the G77 and China on a draft decision on agenda item 3 of COP (Forum and work programme on the impact of the implementation of response measures), Warsaw, 19th Conference of the Parties.** 23 November, 2013q. Disponível em: <http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/20131123_g77_china_forum_mechanism.pdf>. Acesso em: fev.2014.

UNFCCC. **Conference of the Parties.** First Meeting. Doha, 26 nov. 2012. 2012a. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/webcast/player/app/play.php?id_episode=6435>. Acesso em: jan.2013.

UNFCCC. FCCC/ADP/2012/MISC.3. **Views on a workplan for the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.** Bonn, 17 – 24 May, 2012. 2012b. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/misc03.pdf>>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. FCCC/SBI/2012/MISC.8. **Views of Parties on the composition, modalities and procedures of the team of technical experts referred to in decision 2/CP.17, annex IV, paragraph 1.** Bonn, 14 – 25 May, 2012. 2012c. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/misc08.pdf>>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. FCCC/SBI/2012/MISC.7. **Information by Parties not included in Annex I to the Convention on the detailed costs incurred, including in-kind contributions, for the preparation of their most recent national communications, and on the financial resources received through the Global Environment Facility.** Bonn, 14 – 25 May, 2012. 2012d. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/misc07.pdf>>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. FCCC/SBSTA/2012/MISC.10. **Implications of the inclusion of reforestation of lands with forest in exhaustion as afforestation and reforestation clean development mechanism project activities.** Bonn, 14 – 25 May, 2012. 2012e. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/sbsta/eng/misc10.pdf>>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC/FCCC/AWGLCA/2012/MISC.3/Add.1. **Views on modalities and procedures for financing results based actions and considering activities related to decision 1/CP.16, paragraphs 68–70 and 72.** Bonn, 15 – 24 May, 2012. 2012f. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/awglca15/eng/misc03a01.pdf>>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC/FCCC/AWGLCA/2012/MISC.8. **Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan.** Doha, 27 November, 2012. 2012g. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/awglca15/eng/misc08.pdf>>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. **Speech by Minister Izabella Teixeira during the Climate Convention.** Doha, 5 December, 2012. 2012h. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/Statement%20by%20Brazil.pdf>. Acesso em: mar.2013.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its eighth session Decisions adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol. Doha, 26 November to 8 December, 2012. 2012i. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>>. Acesso em: mar.2013.

UNFCCC. FCCC/CP/2012/8/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eighteenth session. Decisions adopted by the Conference of the Parties. Doha, 26 November to 8 December, 2012. 2012j. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>>. Acesso em: mar.2013.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its sixth session. 15 March, 2011. 2011a. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/eng/12a01.pdf>>. Acesso em: jul.2013.

UNFCCC. FCCC/CP/2010/7/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session. 15 March, 2011. 2011b. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>>. Acesso em: jul.2013.

UNFCCC. **Q&A with UNFCCC Executive Secretary Christiana Figueres:** The UNFCCC and the UN Climate Change Conference in Durban, November 2011 (for quotation). 2011c. Disponível em: <https://unfccc.int/files/press/fact_sheets/application/pdf/expectations_for_cop17.pdf>. Acesso em: jan.2015.

UNFCCC. FCCC/SBSTA/2011/MISC.12. **Methodological issues under the Kyoto Protocol.** Implications of the inclusion of reforestation of lands with forest in exhaustion as afforestation and reforestation clean development mechanism project activities. Durban, 28 November to 3 December 2011. 2011d. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/sbsta/eng/misc12.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/MISC.8. **Written inputs submitted by Parties during the second part of the fourteenth session of the Ad Hoc Working Group on Long-term**

Cooperative Action under the Convention. Bonn, 7-17 June, 2011. 2011e. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/misc08.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/CRP.9. **Review: further definition of its scope and development of its modalities.** Submission from India on behalf of Brazil, China, Egypt, India, Malaysia, Philippines and Thailand. Bonn, 7-17 June, 2011. 2011f. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp09.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/CRP.5. **A shared vision for long-term cooperative action.** Submission from India on behalf of the African Group, Argentina, Brazil, China, India, Iran (Islamic Republic of), Lebanon, Malaysia, Philippines, Thailand and Uruguay. Bonn, 7-17 June, 2011. 2011g. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp05.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/CRP.17. **Review: further definition of its scope and development of its modalities.** Submission by Brazil, China, Egypt, India, Malaysia, Philippines and Thailand. Panama City, 1-7 October 2011. 2011h. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp17.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/CRP.22. **Submission by India, Brazil, China, South Africa, Argentina, Venezuela, Bolivia (Plurinational State of), Uruguay, Egypt, Thailand, Saudi Arabia, Ecuador, Nicaragua and Philippines on the general framework for cooperative sectorial approaches and sector specific actions in order to enhance the implementation of Article 4, paragraph 1(c), of the Convention.** Panama City, 1-7 October 2011. 2011i. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp22.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/MISC.9/Add.1. **Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan.** Durban, 29 November 2011. 2011j. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/misc09a01.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/CRP.25/Rev.1. **A shared vision for long-term cooperative action.** Revised submission by Brazil, China and India. 24 November 2011. 2011k. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp25r01.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. **Amazon Environmental Research Institute (IPAM): Is the Brazilian climate commitment under risk?** Durban Climate Change Conference, 7 November, 2011. 2011l. Disponível em: <http://unfccc4.metafusion.com/kongresse/cop17/templ/play.php?id_kongresssession=4467&theme=unfccc>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. **Coordinating Body of Indigenous Organizations of Amazon Basin (COICA): "BELO-Monster" : Stop to the destruction of the Amazon and the Peoples.** Durban Climate Change Conference, 2 November, 2011. 2011m. Disponível em: <http://unfccc4.metafusion.com/kongresse/cop17/templ/play.php?id_kongresssession=4358&theme=unfccc>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/CP/2011/9/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its seventeenth**

session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. Durban, 28 November to 11 December, 2011. 2011n. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=2>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2009/16. **Annual report of the Executive Board of the clean development mechanism to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.** Copenhagen, 7–18 December 2009. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/eng/16.pdf>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. **COP-16 opening press briefing**, 29/11/2010. 2010a Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oQyLe_SS3ss. Acesso em: mai.2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2010/MISC.1. FCCC/AWGLCA/2010/MISC.1. **Views on the need for additional meeting time for the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol and the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, and on organization of work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.** Bonn, 9-11 April, 2010. 2010b. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca9/eng/misc01.pdf>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC.FCCC/KP/AWG/2010/MISC.2. **Views on the topics to be covered and the organizations/experts to be invited to the in-session workshop on the scale of emission reductions to be achieved by Annex I Parties in aggregate and the contribution of Annex I Parties, individually or jointly, to this scale.** Bonn, 2-6 August, 2010. 2010c. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awg13/eng/misc02.pdf>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2010/MISC.5/Add.1. **Views on document FCCC/KP/AWG/2010/6/Add.1 for consideration by the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its thirteenth session, with a view to facilitating the updating of the document at least two weeks before the fourteenth session of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.** Bonn, 2-6 August, 2010. 2010d. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awg13/eng/misc05a01.pdf>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2010/MISC.6/Add.1. **Preparation of an outcome to be presented to the Conference of the Parties for adoption at its sixteenth session to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action now, up to and beyond 2012.** Tianjin, 4-9 October, 2010. 2010e. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/eng/misc06a01.pdf>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC.FCCC/SBSTA/2010/MISC.2/Add.1. **Views related to carbon dioxide capture and storage in geological formations as a possible mitigation technology.** Bonn, 31 May to 9 June, 2010. 2010f. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/sbsta/eng/misc02a01.pdf>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. On Demand Webcast. **Brazil Press Conference**, 29 November, 2010. 2010g. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/webcast/player/app/play.php?id_episode=3007>. Acesso em: mai.2013.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2009/MISC.16. **Statements on behalf of the group of G77 and China by H. E. Ambassador Dr. Ibrahim Mirghani, head of delegation of the Republic of the Sudan, at the opening and closing plenaries of the Ad Hoc Working Group under the Kyoto Protocol**. Copenhagen, 20 November 2009. 2009a. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg10/eng/misc16.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC.FCCC/AWGLCA/2009/MISC.1. **Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan**. Bonn, 29 March to 8 April, 2009. 2009b. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca5/eng/misc01.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 (Part.I). **Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan**. Bonn, 29 March to 8 April, 2009. 2009c. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc04p01.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2009/MISC.10. **Views on the coverage of greenhouse gases, sectors and source categories, common metrics, possible approaches targeting sectorial emissions and other issues**. Bonn, 1-12 June, 2009. 2009d. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg8/eng/misc10.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC.FCCC/KP/AWG/2009/MISC.8. **Further views and proposals relating to a proposal for amendments to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9, and a text on other issues outlined in document FCCC/KP/AWG/2008/8**. Bonn, 1-12 June, 2009. 2009e. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg8/eng/misc08.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2009/7. **Proposal from Algeria, Benin, Brazil, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, China, Congo, Democratic Republic of the Congo, El Salvador, Gambia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Liberia, Malawi, Malaysia, Mali, Mauritius, Mongolia, Morocco, Mozambique, Nigeria, Pakistan, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Togo, Uganda, United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe for an amendment to the Kyoto Protocol**. Copenhagen, 7-18 December, 2009. 2009f. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/eng/07.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2009/MISC.9. **Views on possible improvements to emissions trading and the project-based mechanisms**. Bonn, 1-12 June, 2009. 2009g. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg8/eng/misc09.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC. FCCC/SBSTA/2009/MISC.2/Add.1. **Information on experiences and views on needs for technical and institutional capacity-building and cooperation**. Bonn, 1-10 June, 2009. 2009h. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/sbsta/eng/misc02a01.pdf>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC. FCCC/CP/2009/11/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009**. Addendum. Part Two:

Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session. Copenhagen, 7-19 December, 2009. 2009i. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=4>>. Acesso em: ago.2012.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2009/16. **Annual report of the Executive Board of the clean development mechanism to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol**. Copenhagen, 7-18 December 2009. 2009j. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/eng/16.pdf>>. Acesso em: fev.2013.

UNFCCC. FCCC/CP/2007/6/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007**. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session. Bali: 3 to 15 December, 2007. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>>. Acesso em: mai.2014.

UNFCCC. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**, 1997. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>. Acesso em: mai.2014.

UNFCCC. **United Nations Framework Convention on Climate Change**, 1992. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf>. Acesso em: mai.2014.

VEYRET, Yvette (Org.) **Os Riscos**. O homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da Crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.

VIDAL, John. Typhoon Haiyan the biggest yet as world's tropical storms gather force. **The Guardian**, United Kingdom, 8 November, 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2013/nov/08/typhoon-haiyan-biggest-storms>>. Acesso em: fev.2014.

_____. Copenhagen climate summit in disarray after 'Danish text' leak. **The Guardian**, 8 December, 2009. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2009/dec/08/copenhagen-climate-summit-disarray-danish-text>>. Acesso em: ago.2013.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Brasil na Governança Global do Clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, jan./jun. 2013, p.43-76. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a02v35n1.pdf>>. Acesso em: ago.2013.

VIOLA, Eduardo. A dinâmica das potências climáticas e o acordo de Copenhagen. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, edição especial, n.23/24, jan./ago.2010, p.16-22. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n023_24.pdf>. Acesso em: ago.2013.

_____. O Regime Internacional de Mudanças Climáticas e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.50, out.2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>. Acesso em: mai.2013.

WALTZ, Kenneth N. **O Homem, O Estado e a Guerra**: Uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WAPNER, Paul. The transnational politics of environmental NGOs: governmental, economic and social activism. In: CHASEK, Pamela S. (Ed.). **The global environment in the twenty-first century**: prospects for international cooperation. Tokyo: United Nations University Press, 2000, p. 87-108.

WHALLEY, John; WALSH, Sean. Bringing the Copenhagen Global Climate Change Negotiations to Conclusion. **CESifo Economic Studies**, v.55, feb.2009, p.255-285.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WMO. **A Summary of Current Climate Change Findings and Figures**. Genebra: WMO, 2013.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Report of the World Commission on Environment and Development**: Our Common Future, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: mai.2014.

YOUNG, Oran R. A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem Governo**. Ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.219-261.

ZANIRATO, Silvia Helena et al. Sentidos do risco: interpretações teóricas. **Biblio 3W** – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, v.13, n.785, mai.2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-785.htm>>. Acesso em: mar.2014.

ANEXO 1 – Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, 1992).

Annex I

Australia
Austria
Belarus^{a/}
Belgium
Bulgaria^{a/}
Canada
Czechoslovakia^{a/}
Denmark
European Economic Community
Estonia^{a/}
Finland
France
Germany
Greece
Hungary^{a/}
Iceland
Ireland
Italy
Japan
Latvia^{a/}
Lithuania^{a/}
Luxembourg
Netherlands
New Zealand
Norway
Poland^{a/}
Portugal
Romania^{a/}
Russian Federation^{a/}
Spain
Sweden
Switzerland
Turkey
Ukraine^{a/}
United Kingdom of Great
Britain and Northern Ireland
United States of America

^{a/} Countries that are undergoing the process of transition to a market economy.