

MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS (2008-2015)

Helena Margarido Moreira¹

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente sempre foi tema importante na agenda externa dos governos brasileiros, até pelas características geográficas do país, riquíssimo em recursos naturais, diverso em sua fauna e flora. A abundância de água e a existência da maior floresta tropical do mundo (Floresta Amazônica) sempre atraíram os olhos do mundo para o Brasil, e, apesar de historicamente o país ter formulado políticas públicas pouco efetivas para lidar com esse território amazônico tão diverso e rico – mas ao mesmo tempo vazio e esquecido –, nossos governantes sempre defenderam a soberania do país sobre as florestas nas conferências ambientais internacionais.

No âmbito internacional, o Brasil passou de uma postura de defesa intransigente do direito ao desenvolvimento e da soberania nacional sobre seus recursos naturais – na Conferência de Estocolmo, em 1972 –, para uma postura de construção de consenso e de ponte para o diálogo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – na conferência do Rio de Janeiro, em 1992. Isso levou à formulação de diversos documentos importantes para a regulação da ação humana sobre o meio ambiente; entre estes, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (CQNUMC, ou Convenção do Clima).

O combate ao aquecimento global e as negociações para formular respostas aos desafios das mudanças climáticas assumiram, dessa forma, a prioridade na agenda externa do país para as questões ambientais. Considerando-se, portanto, as especificidades internas do Brasil – como o perfil das suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) –, seu posicionamento histórico no tema, acontecimentos externos e domésticos e as características gerais da política externa brasileira a partir da presidência de Luis Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula), analisa-se, neste capítulo, o posicionamento do país na agenda de mudanças climáticas e meio ambiente no período 2008-2015.

1. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa em Meio Ambiente, Segurança Energética e Desenvolvimento Sustentável (AMENDS) e professora do curso de relações internacionais da Universidade Anhembi Morumbi. *E-mail*: <helenamargarido@gmail.com>.

Dado que as características da política externa brasileira nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff – doravante, Dilma – (2011-2016), bem como as especificidades do contexto internacional do período, são muito bem analisadas em outros capítulos que compõem este livro, a opção adotada neste capítulo foi por centrar a análise no debate ambiental e nas contradições entre a política doméstica e a externa para esse tema. Tais contradições se dão – assim como em outros regimes presidencialistas – devido aos conflitos de interesses entre grupos domésticos que buscam influenciar a tomada de decisão, e às dificuldades de implementação das decisões adotadas no nível internacional. A análise da atuação do Brasil na agenda de mudanças climáticas de 2008 a 2015 é feita, portanto, a partir do estudo do histórico do país nas negociações ambientais, do contexto geral de formação da política climática e dos acontecimentos domésticos no período analisado.

Assim, o texto está dividido em cinco seções, sendo esta introdução a primeira destas. A segunda seção, por sua vez, apresenta um breve histórico de como o tema do meio ambiente vem se inserindo na política externa do Brasil, com uma discussão geral sobre algumas das principais conferências ambientais internacionais, para depois restringir as discussões a três temas gerais: biodiversidade, florestas e mudanças climáticas. Com a opção de focar a análise na questão climática, a terceira seção traz uma contextualização da política climática brasileira, detalhando alguns acontecimentos internacionais e, principalmente, domésticos – relacionados à temática ambiental –, bem como a estrutura e os atores domésticos responsáveis pela formulação da política externa para as mudanças climáticas.

A quarta seção, por seu turno, consiste na análise da atuação do Brasil nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Esta está amfificada em duas subseções que marcam uma mudança no posicionamento do país. Argumenta-se que tal mudança aconteceu em 2009 – impulsionada especialmente por fatores domésticos –, mas que se arrefeceu a partir de 2011, fazendo com que o país retomasse de forma geral as linhas tradicionais de sua política externa para as mudanças climáticas, ainda que tenha assumido metas específicas para lidar com o desafio do aquecimento global na mais recente conferência do clima, que aconteceu em Paris, no final de 2015. Na quinta e última seção, as considerações finais desta análise enfatizam certas contradições do posicionamento externo do Brasil com as políticas ambientais adotadas internamente – ou a falta destas – de 2008 a 2015.

2 ANTECEDENTES: O MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

Quando as questões ambientais começaram a fazer parte da agenda internacional, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Cnumah), em Estocolmo, 1972, o Brasil adotava uma postura extremamente defensiva,

liderando o grupo de países em desenvolvimento com o argumento de que os problemas do meio ambiente desse grupo de países eram consequência do subdesenvolvimento e da pobreza. Portanto, o desenvolvimento deveria ser tido como elemento de solução dos problemas ambientais, e não como sua causa (Lago, 2007).

A postura brasileira mostrou-se diferente quando o país abrigou, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad, ou Rio 92). Já com a discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável na pauta das reuniões internacionais de meio ambiente desde a publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, em 1987, o Brasil priorizou a cooperação e a conciliação entre os interesses dos grupos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, contribuindo para o sucesso da conferência e resultados importantes, como a elaboração de vários documentos importantes (Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, Convenção sobre Mudança do Clima – CQNUMC, Declaração do Rio e Agenda 21). Ainda, o Brasil conseguiu garantir a soberania dos países para explorarem seus próprios recursos, o direito ao desenvolvimento e o reconhecimento de que os países desenvolvidos são os maiores responsáveis pelos problemas ambientais globais, através do *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas* (Lago, 2007).

Desde então, as questões ambientais vêm adquirindo cada vez mais importância na agenda internacional, não apenas nas questões de proteção ambiental, mas também, e principalmente, nas questões mais complexas que envolvem também o pilar ambiental, como o desenvolvimento sustentável, a segurança energética, humana e alimentar, bem como as mudanças climáticas. Isso se refletiu tanto nos arranjos multilaterais quanto na organização interna dos Estados, com a participação cada vez maior dos atores não estatais (sociedade civil organizada, empresas, entre outros exemplos), e, no caso brasileiro, com uma maior transversalidade do governo, com mais ministérios, governos estaduais, prefeituras e Congresso Nacional contribuindo significativamente para a inclusão das questões ambientais na política externa brasileira (Barros-Plataiu, 2011).

Com relação a seu perfil diplomático, o Brasil é signatário de quase todos os acordos ambientais multilaterais,² mas o processo de internalização das decisões internacionais ainda é muito lento. O Brasil é um ator que sempre participou na formulação e na discussão sobre os temas ambientais na agenda internacional, mas continuamente deixou a desejar quanto à implementação das decisões adotadas no sistema multilateral; contradição que se repete na discussão sobre outros temas importantes da agenda internacional, como os direitos humanos.

2. A lista completa dos acordos está disponível nos portais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – disponível em: <www.mre.gov.br> – e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – disponível em: <www.mma.gov.br>. Por ser longa, não cabe trazê-la no corpo deste trabalho.

Internamente, as questões ambientais são fragmentadas em três ministérios principais: o Ministério das Relações Exteriores (MRE) – que serve como ponto focal para o estabelecimento das diretrizes da política externa e o posicionamento do Brasil nas negociações internacionais –, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) – com papéis mais técnicos, mas importantes (Barros-Platiau, 2011). Os três ministérios adotam posicionamentos frequentemente divergentes, como iremos analisar melhor no que concerne à política climática, o que torna as relações interministeriais complexas e muitas vezes conflituosas.

Externamente, o Brasil é visto como um país bem preparado em termos diplomáticos e articulador entre diversos grupos, formulando uma política ambiental que se consolidou desde a Rio 92. Barros-Platiau (2011) mapeia os grupos dos quais o Brasil faz parte e por meios dos quais articula seu posicionamento:

No cenário internacional, o país pode ser visto como potência emergente e articulador de quatro grupos, do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de outros fóruns de debate – que são estruturas multilaterais efêmeras de concerto político. Os grupos são: Grupo de Países da América Latina e do Caribe (GRULAC); G-77/China – o mais tradicional e consolidado; Grupo dos Megadiversos e Afins e G-20. Os outros são: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC); Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC); América do Sul e Países Árabes (Aspa); Comunidade Andina de nações (CAN), América do Sul e África (ASA); e outros (Barros-Platiau, 2011, p. 11).

Apesar das iniciativas recentes (Mercosul, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, entre outras), o Brasil em geral não estabelece posição conjunta com os países da América do Sul nas questões ambientais, especialmente na questão climática. Em vez disso, alia-se a outros países emergentes com características diferentes – como China e Índia –, apesar de compartilhar com outros países de sua região a maior floresta tropical e bacia hidrográfica do mundo (Moreira, 2009).

Por sua vez, Marijane Lisboa (2002) argumenta que não se pode denominar como uma política externa brasileira de meio ambiente um conjunto de posicionamentos ambíguos e contraditórios do Brasil na esfera internacional, orientados por uma atuação limitada da diplomacia brasileira no campo ambiental. Por meio da análise de três exemplos de atuação do Brasil em questões ambientais de negociação internacional, a autora mostra que a tendência da política externa brasileira era de ignorar os aspectos estritamente ambientais dos temas tratados, dando maior ênfase aos aspectos econômicos e comerciais e de defesa da soberania nacional. Assim, atendia mais a interesses econômicos domésticos do que à necessidade de proteção do meio ambiente, não sendo esse atributo exclusivo da política externa brasileira. É de destacar-se também a dificuldade – ou estratégia – da diplomacia

brasileira em expor sua posição publicamente, priorizando uma atuação de ponte de diálogo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento – dos quais sempre buscou liderança –, o que demonstra que as negociações de meio ambiente também possuem dimensões táticas e estratégicas.

A crítica feita por Lisboa (2002) reflete em algum grau o posicionamento frequentemente adotado pelo Brasil nas negociações climáticas, e que se pode observar em discursos e coletivas de imprensa da delegação brasileira durante a 18ª Conferência das Partes (COP) da Convenção do Clima, em Doha, 2012. O país prioriza, em suas falas e ações, uma aliança com os demais países em desenvolvimento (G77/China e BASIC – bloco constituído por Brasil, África do Sul, Índia e China) e um posto de liderança nestes grupos, em detrimento de um posicionamento claro e firme, dando muitas vezes a impressão de estar “em cima do muro” e não mostrando clareza quanto às suas propostas. Por sua vez, essa falta de posicionamento claro, mas de liderança no G77, permite ao Brasil exercer o papel de ponte para o diálogo entre os dois grandes grupos negociadores (países desenvolvidos e em desenvolvimento), servindo como estratégia para o país ter mais peso nas negociações e aumentar a possibilidade de um acordo entre as diversas Partes ser aceito.

Lisboa (2002) atribui, também, parte da responsabilidade pela falta de uma política externa de meio ambiente ao próprio Ministério do Meio Ambiente, que, historicamente, teve pouquíssimos ministros com pleno entendimento das questões ambientais e, assim, foi incapaz de pressionar o Itamaraty por mudanças nos posicionamentos externos do país, já que essa falta de entendimento das questões ambientais levava à falta de sugestões sobre o que deveria ser a política externa brasileira para o meio ambiente. Nesse sentido, de acordo com a autora, a dificuldade do MMA em definir um conjunto de princípios que norteiem o posicionamento internacional do país nas negociações internacionais sobre meio ambiente acaba facilitando a prevalência dos interesses econômicos de outros ministérios mais fortes (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, MCTIC, Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC) na formulação desse posicionamento.

Essa tradição obviamente sofreu uma mudança com a nomeação, pelo então presidente Lula, da ambientalista Marina Silva para presidir o MMA, em 2003. A preocupação com o meio ambiente em todos os seus aspectos passa a guiar, então, a atuação do ministério, aproximando o debate ambiental da sociedade brasileira, ao envolver a sociedade civil, de forma geral, na implantação de algumas ações – como as Agendas 21 locais – e ao atrelar o meio ambiente às diversas outras áreas da vida em sociedade, como o desenvolvimento, a economia, a energia, a ciência e tecnologia (C&T) e a política. No entanto, essa mudança não foi suficiente para

que a perspectiva ambiental defendida pelo MMA superasse os conflitos com os outros ministérios mais ligados aos interesses econômicos, na formulação do posicionamento do Brasil nas negociações ambientais internacionais.

Tais conflitos, inclusive, impulsionaram o pedido de demissão de Marina Silva, em 2008, que atribuiu à sua saída as dificuldades que encontrou no governo e a perda de apoio político para manter as ações e as diretrizes que pautaram a diminuição do desmatamento na Amazônia. Segundo a ex-ministra, esses tensionamentos se deveram também à sua ideia – não compartilhada por outros membros do governo – de que “a política ambiental não deveria mais ser uma política isolada, só do Ministério do Meio Ambiente, (...) a política ambiental deveria ser transversal”.³ Foi, no entanto, na gestão de Carlos Minc no MMA, a partir de 2008, que o Brasil adotou uma mudança de postura nas negociações climáticas internacionais, como será visto nas seções seguintes.

Apesar de sua postura um tanto titubeante em diversas questões ambientais, nas negociações climáticas o Brasil colocou-se desde o início como um dos principais negociadores, definindo os princípios regentes do regime internacional de mudanças climáticas e fazendo propostas bem embasadas e específicas, como a que levou à criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (Moreira e Giometti, 2008).

A ênfase deste capítulo na questão climática deve-se principalmente ao fato de que, desde 2007, quando foi publicado o terceiro relatório científico do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), confirmando o papel das ações antrópicas nas mudanças climáticas e dando caráter de urgência ao combate ao aquecimento global, as discussões sobre o clima dominaram o debate ambiental, internacional e domesticamente. Os demais temas – como biodiversidade e, principalmente, florestas – acabaram entrando no escopo mais amplo das discussões climáticas, apesar de o tema da biodiversidade contar com regime internacional próprio. Nas três subseções a seguir, trataremos do posicionamento geral do Brasil com relação a esses temas (diversidade biológica, florestas e mudanças climáticas), sem a pretensão, obviamente, de dar conta de todos os temas que perpassam as discussões ambientais atualmente, para depois nos centrarmos nas discussões climáticas no período 2008-2015.

2.1 Diversidade biológica

A Convenção sobre Diversidade Biológica foi um dos resultados principais da Rio 92 e teve como missão agregar diversas políticas de proteção da fauna e da flora, dos recursos hídricos e das comunidades tradicionais, entre outros exemplos. Seus objetivos

3. Discurso de despedida do Senado Federal, proferido por Marina Silva em Brasília, em 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/bZdhh5>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

principais são a conservação da biodiversidade e seu uso sustentável, bem como a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos. O Brasil assinou e ratificou a CDB, em 1994, e é um ator-chave desse regime desde sua formação, por ser considerado um país megadiverso (Barros-Platiau, 2011).

Entre as ações e as políticas domésticas com relação à biodiversidade, existe uma série de instrumentos que fazem referência ao tema, sendo anteriores ou não à assinatura da CDB. Os exemplos são a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007. Contam ainda como ações e políticas a Estratégia Nacional da Política Nacional da Biodiversidade, o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), o programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), entre outros (Barros-Platiau, 2011).

Nas negociações internacionais sobre a diversidade biológica, o Brasil tem assumido papel de porta-voz do grupo do Sul, de intermediário entre o Norte e o Sul e de coordenador do G77/China nos diversos temas em negociação no sistema multilateral. Quanto ao posicionamento do país, não houve mudanças significativas, já que continua a exigir que os países desenvolvidos cumpram seus compromissos internacionais quanto à transferência de tecnologia, bem como a prover recursos novos e adicionais ao regime de diversidade biológica. O Brasil exerce, assim, papel central nesse regime, mas não aceita manter o foco nas questões ambientais de forma isolada, já que a preocupação essencial do país é com a dimensão socioambiental de tais questões, priorizando o combate à pobreza e o desenvolvimento sustentável (Barros-Platiau, 2011). Barros-Platiau e Varella (2004), Inoue (2007), Ribeiro (2001; 2010) e Steiner (2011) são alguns dos trabalhos que tratam do regime internacional de diversidade biológica e do posicionamento do Brasil.

A estratégia de inserção internacional do Brasil no regime de diversidade biológica é a de construir posição conjunta com outros países de peso quanto à detenção de recursos genéticos. Assim, os países em desenvolvimento criaram o Grupo dos Megadiversos e Afins, que reúne nações detentoras de mais de 70% de toda a biodiversidade do planeta e cerca de 45% da população regional, caracterizando uma importante cooperação Sul-Sul; orientação principal da política externa brasileira desde o governo Lula (2003-2010). Lago (2007) lembra que na CDB o Brasil agiu para evitar o avanço do conceito de que os recursos genéticos representariam um “patrimônio da humanidade”, fazendo com que, ao contrário, fosse reconhecida a soberania dos países sobre seus recursos naturais.

O acesso a recursos genéticos e a repartição dos benefícios destes advindos é, talvez, a questão mais complexa no regime internacional de diversidade biológica, e que também é tratada em diversos outros fóruns internacionais – como a

Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização das Nações Unidas (ONU) Meio Ambiente (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma – responsável, no Sistema ONU, pelas negociações do regime de diversidade biológica) e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi). De forma geral, Ribeiro (2010, p. 77) afirma que – no caso da CDB – foi assegurado que “deve ser repassada a tecnologia e produtos envolvidos a partir de informação genética e conhecimento tradicional de populações que vivem em países pobres”, o que inverte, de certa forma, o tradicional fluxo colonialista. Esses outros fóruns tiveram impacto significativo nas discussões sobre o conhecimento tradicional, no que Zanirato e Ribeiro (2007) consideram como uma reação a essa importante vitória dos países megadiversos na CDB.

É importante lembrar, no entanto, que muitas vezes os crimes de biopirataria⁴ são cometidos por atores domésticos contra a própria população tradicional, como é o caso, no Brasil, de empresas farmacêuticas usarem conhecimentos tradicionais dos povos das florestas sem repartir os benefícios desses conhecimentos (Inoue, 2007). Nesse sentido, o Brasil defende a construção de um regime internacional de diversidade biológica, que regule o acesso a recursos genéticos, mas vem falhando em estabelecer mecanismos de regulação para esse acesso. A CDB fez diferença com relação à conservação da biodiversidade no Brasil, mas não conseguiu – até o momento – ser um instrumento plenamente eficaz, apesar de contribuir para o amadurecimento do ideário ambientalista (Steiner, 2011).

2.2 Florestas

Desde a Conferência de Estocolmo (1972), quando o meio ambiente se firma como pauta da política externa brasileira e da agenda internacional, a floresta foi tratada sob a égide da soberania e da segurança nacional. Durante a década de 1990, com participação importante na Rio 92, o governo brasileiro adotou postura mais positiva em relação ao meio ambiente, até para melhorar sua imagem negativa perante a comunidade internacional à época, mas manteve a essência reativa das décadas anteriores. A partir do governo Lula (2003), o desenvolvimento econômico firma-se como ponto central da política externa brasileira, e as discussões climáticas passam a dominar a agenda ambiental, fazendo com que o tema de florestas fique atado à discussão climática sob a perspectiva de redução das emissões de GEE por desmatamento evitado (Bezerra, 2013).

Uma das grandes questões que se colocam para o Brasil é se o país conseguirá integrar as questões ambientais à lógica de desenvolvimento, de forma a entrar no caminho do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, talvez a primeira questão a

4. O MMA define biopirataria como a apropriação ilegal de recursos e/ou conhecimento tradicional a estes associados. Ver o *site* disponível em: <<https://goo.gl/2raKbi>>.

ser resolvida seja a fundiária, na medida em que sua lógica predatória se espalha pelas regiões do Centro-Oeste e Norte do Brasil, por meio da expansão das fronteiras agrícola e pecuária. O tema de desenvolvimento e proteção da Amazônia foi muito bem tratado por Becker (2005) em diversas ocasiões, mostrando que a Amazônia hoje é uma região em si e que demanda política adequada e consolidada de desenvolvimento.

Mesmo sendo um tema crucial para a proteção do meio ambiente e da biodiversidade, bem como para o combate às mudanças climáticas, entre tantos outros exemplos, não existe ainda regulação internacional sobre as florestas. Na América do Sul, nem a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica cumpre esse papel, mostrando que as divergências de interesses entre os Estados superam os arranjos institucionais criados até o momento (Barros-Plataiu, 2011). Sobre esse tema, destacam-se os trabalhos de Antiquera (2006), que analisa a transformação do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978, em uma organização internacional (OTCA), relacionando essa mudança com os momentos da política externa brasileira; e de Sant'Anna (2009), que analisa o papel da OTCA para a gestão compartilhada da bacia amazônica e a efetividade da cooperação internacional, com o objetivo de minimizar os conflitos entre os países amazônicos na gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços.

Ainda que falte uma governança global sobre o tema, existe uma série de documentos internacionais sobre florestas; entre estes, os seguintes: Fórum das Nações Unidas sobre Florestas e as Declarações de Princípios sobre Florestas de 1992 (Rio 92) e a Declaração de Nova Iorque sobre Florestas de 2014. A Declaração de Princípios sobre Florestas da Rio 92 foi resultado da posição do Brasil, em coordenação com outros países em desenvolvimento, de evitar a negociação de uma convenção de florestas. Assim, a declaração acabou acentuando a importância da cooperação, e não da tutela internacional, e incluindo todos os tipos de florestas; demandas dos países em desenvolvimento (Lago, 2007).

Com relação à Declaração de Nova Iorque de 2014, o governo brasileiro, já sob a presidência de Dilma Rousseff e com Izabella Teixeira como ministra do Meio Ambiente, posicionou-se contra sua assinatura. Os argumentos do Brasil foram no sentido de que tal documento não foi negociado e não está oficialmente vinculado à Convenção do Clima. Para o Brasil, os compromissos relativos às florestas (redução do desmatamento, diminuição das emissões e financiamento para a redução de desmatamento) devem estar previstos nas conferências do clima realizadas anualmente (COPs); ou seja, submetidos à Convenção do Clima.⁵ O posicionamento do país nessa ocasião foi amplamente criticado na mídia e pelas organizações da sociedade civil, com o argumento de que o maior detentor mundial

5. O posicionamento oficial do país com relação à Declaração de Nova Iorque sobre Florestas está esclarecido no *site* disponível em: <<https://goo.gl/Y1WUDm>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

de floresta tropical ficou de fora de um acordo global para reduzir o desmatamento de florestas pela metade até 2020 e zerá-lo até 2030.⁶ Apesar do mal-estar diplomático, a na época presidente Dilma discursou na Cúpula do Clima em Nova Iorque – convocada pelo então secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, quando foi assinada a Declaração sobre Florestas –, ressaltando a redução de quase 80% nas taxas de desmatamento do Brasil desde 2004, respondendo a compromisso voluntário assumido pelo país em 2010, como se verá adiante.

Nesse sentido, os cenários futuros com relação ao tratamento internacional do tema de florestas necessariamente terão de tratar da questão de como o debate sobre florestas será vinculado ao regime de mudanças climáticas, o regime ambiental mais complexo em negociação atualmente (Barros-Platiau, 2011). Nas mudanças na política externa brasileira de mudanças climáticas, como veremos a seguir, estão inclusive uma maior importância do tema de florestas nas negociações climáticas internacionais, especialmente no que concerne ao mecanismo de mercado para compensação do desmatamento evitado de florestas (Redução de Emissões para o Desmatamento e Degradação – REDD).

2.3 Mudanças climáticas

As mudanças climáticas são um dos grandes desafios do século XXI e para a própria manutenção da humanidade. O Brasil não está imune às consequências do aumento da temperatura global, apresentando vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais significativas, que vêm sendo objeto de crescente pesquisa para aprimorar cada vez mais o conhecimento científico sobre o tema (Brasil, 2016). O governo brasileiro publicou seu mais recente relatório, a Terceira Comunicação Nacional do Brasil (TCN), em 2016, já com o alerta trazido no quinto relatório científico do IPCC de aumento do risco da escassez de abastecimento de água devido a reduções de precipitação, o que afeta o abastecimento de água e o fornecimento de energia hidrelétrica nas cidades e impacta a produção agropecuária (IPCC, 2014).

De forma geral, a política externa do Brasil para as mudanças climáticas é orientada pela convicção de que as respostas necessárias aos desafios impostos pelo aquecimento global só podem ser encontradas por meio do concerto e da cooperação entre os Estados e as sociedades. Dessa forma, tem-se como aparato o regime internacional de mudanças climáticas, cujos pilares são a CQNUMC e o Protocolo de Quioto, único documento de cumprimento legal obrigatório até então (Vargas, 2008).

A mudança climática tornou-se um assunto de política pública e de política internacional em meados dos anos 1980, a partir da criação do IPCC. As negociações

6. Ver, por exemplo, o posicionamento do Observatório do Código Florestal, disponível em: <<https://goo.gl/3Rmyeo>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

sobre mudanças climáticas, que resultaram na CQNUMC – aberta para assinaturas em 1992 – e, depois, no Protocolo de Quioto – assinado em 1997 e em vigor desde 2005 –, foram iniciadas nas reuniões preparatórias da Rio 92. O protocolo estabeleceu como metas a redução das emissões de GEE na atmosfera a serem cumpridas pelos países desenvolvidos (anexo I), no prazo de 2008 a 2012, seguindo o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, que acabou por dividir as negociações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, nos termos da convenção.

Nos últimos anos, no entanto, tem-se acompanhado o andamento das negociações sobre políticas de adaptação e mitigação que resultaram na adoção de um novo documento, o Acordo de Paris, em 2015, que deverá substituir o Protocolo de Quioto, a partir de 2020. Nesse processo, um dos principais pontos de negociação é o maior envolvimento dos países em desenvolvimento nos termos de compromissos de redução das emissões de GEE. Os países desenvolvidos, por exemplo, argumentam que a contribuição dos países em desenvolvimento aos problemas ambientais aumentará consideravelmente no futuro e que o uso da energia nesses países é ineficiente. Países em desenvolvimento argumentam, por sua vez, que o desenvolvimento e o consumismo do Norte têm sido a principal causa da crise ambiental global, e, por isso, estes devem liderar o compromisso para combater o problema (Elliot, 2004).

Durante o período que vai do início das negociações climáticas (1995, ano da COP 1) até 2004, a posição do Brasil era de não aceitar regulações que colocassem seus interesses nacionais em risco – como regulações internacionais sobre as florestas –, defendendo o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas* e a soberania nacional. Dessa forma, o Brasil priorizou alianças com outros grandes países em desenvolvimento com matriz energética essencialmente fóssil (China e Índia), não aproveitando suas vantagens e peculiaridades, como o grande potencial para a produção de energia limpa e as possibilidades que poderiam advir do controle do desmatamento da Amazônia (Moreira, 2009).

Em 2005, em Montreal (COP 11), tiveram início oficialmente as discussões internacionais do período pós-Quito, dado que o primeiro período de compromissos do protocolo terminaria em 2012. Em 2007, durante a COP 13, em Bali, os países presentes aprovaram um “mapa do caminho” para dois anos de negociações, com o objetivo de redefinir a regulação internacional sobre o clima (“Roteiro de Bali”), que teria de ser determinada na COP 15, em Copenhague, em 2009.

Como bem lembra Vargas (2008, p. 8), a posição do Brasil na Conferência de Bali seguiu as seguintes premissas:

- (a) separar claramente o regime de obrigações para os países industrializados sob a Convenção – aplicável aos Estados Unidos – e o regime sob o Protocolo de Quioto, válido para a Europa e os demais países industrializados, de modo a que

representem esforços equivalentes e que não haja “fugas” daqueles descontentes com metas obrigatórias; e (b) distinguir, na Convenção, a natureza das obrigações de redução de emissões aplicáveis aos Estados Unidos e aquelas que caberão aos países em desenvolvimento (Vargas, 2008, p. 8).

Quanto à atuação do Brasil em conjunto com os demais países em desenvolvimento, por meio do G77/China – grupo do qual o país é membro desde sua fundação, em 1964 –, Vargas (2008) defende que o grupo tem um histórico de defesa dos interesses comuns dos países em desenvolvimento nos foros internacionais, e que, portanto, tal diálogo reflete a inserção do Brasil no sistema internacional. Esse posicionamento também evidencia as bases da política externa dos governos Lula e Dilma – a partir de 2011 –, de diversificar suas relações externas, mas com foco na aliança e na cooperação com os países do Sul, sem trocar, no entanto, uma relação de dependência – com as potências tradicionais, como os Estados Unidos – por outra – como a China, por exemplo.

3 A POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA: CONTEXTO E ESTRUTURA

Estreitando nosso escopo de análise, este será focado a partir daqui na atuação do Brasil nas negociações climáticas internacionais no período 2008-2015, enfatizando-se – em princípio – o contexto doméstico, já que o contexto internacional que marcou a formulação da política externa brasileira a partir de 2008 já foi tratado em outros capítulos que compõem este livro. Em seguida, traça-se um breve quadro da estrutura doméstica responsável pela formulação da política climática e do posicionamento internacional do país, para, na subseção seguinte, destacar-se um momento de mudança na política externa brasileira com relação às mudanças climáticas, na preparação para a Conferência de Copenhague, em 2009, e o posicionamento do Brasil a partir de então.

3.1 Contextos externo e doméstico

A crise econômica internacional desencadeada a partir de 2008 – que serve como ponto inicial para a análise da política externa brasileira em seus diversos temas realizada neste livro – foi um fator complicador também para as negociações climáticas, especialmente no período 2008-2011. De acordo com Miguez (2011), com a crise, os países desenvolvidos tiveram desaceleração de suas economias e, conseqüentemente, redução de emissões de GEE, o que criou uma “folga” para o atendimento das metas do primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto (2008-2012). Esse cenário colaborou também para que diminuísse a pressão das sociedades dos países desenvolvidos, no que se refere às questões climáticas.

Historicamente, a maior parte das emissões brasileiras de GEE advém do desmatamento da Floresta Amazônica, o que coloca o país como um dos grandes emissores mundiais. Esse fato – aliado a uma posição historicamente conservadora

do MRE – contribuiu significativamente para a construção do posicionamento brasileiro nas negociações climáticas, na medida em que o Brasil objeta uma interferência internacional na conservação de florestas, pois teme uma limitação da sua soberania. A política externa tradicional do Brasil quanto às questões ambientais tem como base a defesa assertiva da soberania do país e do seu direito ao desenvolvimento, fazendo com que, nas negociações climáticas, o Brasil se oponha consistentemente à visão de que os países em desenvolvimento devem assumir metas de redução das emissões de GEE (Vieira, 2013).

Dados das emissões brasileiras de GEE mostram que, a partir de 2005, estas sofreram forte queda – com relação ao período 2001-2004 –, devido à diminuição da taxa de desmatamento da Amazônia, que teve seu pico em 2004, com 27.423 km² desmatados (Vieira, 2013). O Brasil atualmente emite cerca de 1,8 bilhão de toneladas de carbono, o que corresponde a aproximadamente 5% das emissões globais de GEE, 9 toneladas *per capita* e 1,1 tonelada de carbono por cada US\$ 1 mil de produto interno bruto (PIB). Mas, as primeiras emissões de carbono brasileiras quantificadas foram de 1,4 bilhão de toneladas, em 1994, de acordo com a Comunicação Nacional Inicial do Brasil à CQNUMC (Brasil, 2004).

A Segunda Comunicação Nacional do Brasil à CQNUMC – apresentada em 2010 – apontou que as emissões brasileiras de GEE em 2005 foram de cerca de 2,2 bilhões de toneladas de carbono, sendo que 60,6% destas advinham do setor de desmatamento e mudança no uso da terra; 18,9%, da agropecuária; 15%, da energia; 3,6%, da indústria; e 1,9%, do tratamento de resíduos (Brasil, 2010).

No entanto, entre 2005 e 2009, houve uma mudança significativa no perfil das emissões brasileiras, principalmente devido à queda do desmatamento na Amazônia. De acordo com Moutinho (2009), o Brasil passou de uma média anual de desmatamento na Amazônia, no período 2001-2004, de 20 mil km², para uma taxa média anual de 12 mil km², entre 2005 e 2009, o que resultou em redução de 25% das emissões brasileiras de GEE, entre 2004 e 2009.

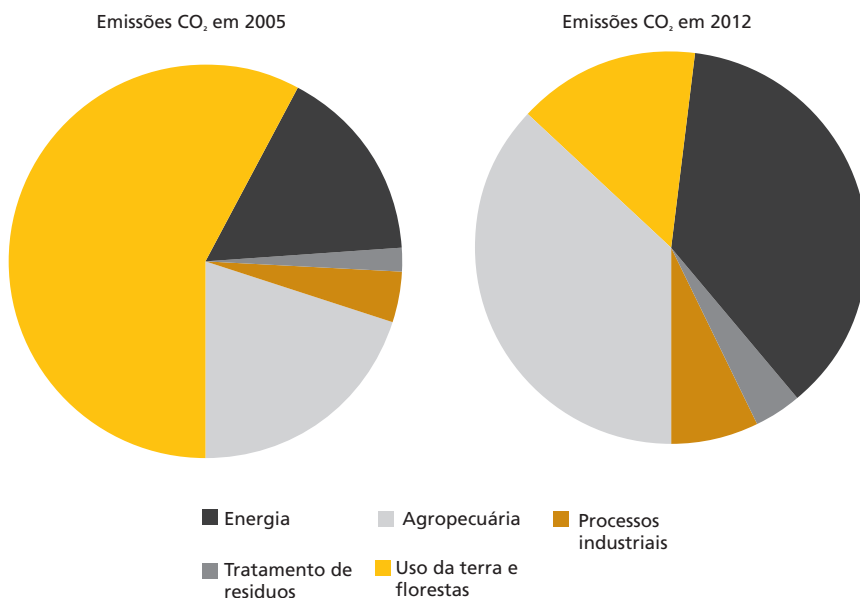
De acordo com a Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção do Clima, publicada em maio de 2016, as emissões de carbono do país caíram de 2,73 bilhões de toneladas, em 2005, para 1,27 bilhão de toneladas, em 2010, o que aponta redução de 53,5% das emissões brasileiras de GEE, entre 2005 e 2010.

Com relação ao setor energético, o Brasil dispõe de matriz de energia elétrica majoritariamente renovável, sendo que a geração hidráulica correspondeu, em 2013, a 64,9% da oferta interna. Segundo dados da TCN, as fontes renováveis representam 79,3% da oferta interna de eletricidade no Brasil, e, entre os programas relacionados ao desenvolvimento sustentável, destaca-se o uso de biocombustíveis, como o etanol – do qual o Brasil é o segundo maior produtor mundial – e o biodiesel – do qual é o terceiro maior produtor mundial (Brasil, 2016).

A geração hidrelétrica é frequentemente celebrada por sua contribuição à redução das emissões de GEE – sendo considerada por muitos como uma fonte limpa de energia –, mas é preciso lembrar que esta envolve impactos consideráveis sobre o meio ambiente e, especialmente, as comunidades locais nas áreas de construção das barragens hidroelétricas, como a de Belo Monte.

Apesar dessa queda nas emissões, Viola e Franchini (2013) afirmam que, o ano de 2010 inaugura a terceira etapa na trajetória de emissões do país, já que o crescimento do PIB brasileiro mudou o perfil das emissões do país, com aumento da participação relativa dos setores modernos da economia (energia, indústria, agropecuária e resíduos), em face do setor de mudança no uso da terra⁷ (*land use, land use change and forestry* – LULUCF). É importante ressaltar que, atualmente, os setores que respondem pela maior parte das emissões brasileiras de GEE é a agropecuária (37% do total), junto ao setor de energia (37%), seguidos de uso da terra, mudança do uso da terra e de florestas – que mostrou queda de 58%, em 2005, para 15%, em 2012 –, processos industriais (7%) e tratamento de resíduos (4%), como podemos observar no gráfico 1 (Brasil, 2016).

GRÁFICO 1
Participação nas emissões para cada setor (2005-2012)
(Em %)



Fonte: MMA. Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <goo.gl/oW2vcV>. Acesso em: 30 jun. 2017.

7. Ver dados trazidos na Terceira Comunicação Nacional do Brasil (Brasil, 2016).

Essa mudança traz desafios para o Brasil, na medida em que a redução das emissões brasileiras não teve como causa a execução de políticas domésticas que garantissem transição para uma economia de baixo carbono, mas sim o controle de atividade ilícita com pouco impacto no crescimento econômico, o desmatamento.

Durante o período analisado, tivemos importantes acontecimentos relacionados ao meio ambiente no Brasil, como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que foi em grande parte ofuscada por alguns fatores que colocaram em xeque as ações domésticas brasileiras para o meio ambiente. Em 2012, aconteceu – novamente no Rio de Janeiro – a Rio+20, tendo como seus dois temas principais a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e o quadro institucional para esse desenvolvimento sustentável (ONU, 2012a). Apesar de estabelecer dois objetivos, o documento é vago com relação às ações necessárias para alcançá-los, o que acabou gerando um documento final, denominado *O futuro que queremos*, relativamente vazio em termos de definição do que se entende por economia verde e de qual é o quadro institucional mais adequado para buscar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2012b). No documento final, tampouco há especificações no que concerne a temas importantes – como as florestas –, sem fazer qualquer menção à diminuição do desmatamento, por exemplo.

A atuação do Brasil na Rio+20 foi criticada por diversos agentes da sociedade civil (organizações não governamentais – ONGs, comunidades indígenas, comunidade científica, trabalhadores e sindicatos, entre outros), pois o país não teve o protagonismo esperado durante o processo negociador, provavelmente por acontecimentos domésticos que deixavam claro uma contradição entre sua política ambiental doméstica e a posição que o país assumia em diversas reuniões internacionais sobre o tema, aumentando a pressão sobre o governo. Assim, quatro temas impuseram-se sobre a agenda da Rio+20, o que gerou conflito entre a sociedade civil organizada e o governo. Esses temas são os seguintes: a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte; o desmatamento da Floresta Amazônica; as unidades de conservação (UCs); e a reforma do Código Florestal (Bezerra, 2012).

A hidroelétrica de Belo Monte – que está sendo construída na bacia do rio Xingu, no Pará – faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que começou com o segundo mandato de Lula e ganhou sua segunda versão no governo Dilma. O debate sobre Belo Monte sustenta-se em duas questões: seu impacto socioambiental, já que a usina se localiza em uma área considerada corredor de alta biodiversidade e sua construção atinge uma variedade de comunidades indígenas e o ecossistema local; e a viabilidade financeira, uma vez que é estimado que a hidrelétrica funcione com 40% de sua capacidade total, a um custo que deve chegar a R\$ 26 bilhões (Mansur, 2011).

O tema do desmatamento, que foi discutido em diversos momentos neste capítulo, é também concernente às unidades de conservação; outro ponto de conflito entre a sociedade civil e o governo durante a Rio+20. Bezerra (2012) lembra que a Medida Provisória (MP) nº 558 – que reduz o tamanho das unidades de conservação, editada pela presidência – foi aprovada pelo Senado Federal, em 29 de maio de 2012. Essa MP, transformada em lei (Lei nº 12.678/2012), diminuiu o tamanho de sete UCs na Amazônia, o que resultou na perda de 86 mil hectares de floresta; perdas estas que estão relacionadas aos reservatórios de águas das hidrelétricas na região. O problema é que este novo modelo de exploração focado nos recursos hídricos agora se reveste de sustentável do ponto de vista ambiental, pois – apesar de ainda se priorizar as necessidades de desenvolvimento acima da proteção ambiental e dos povos locais – os recursos explorados (água como fonte de energia) são apresentados como energia renovável, pois trata-se de fontes de energia que não emitem GEE.

Às vésperas da Rio+20, o Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável intensificou a campanha Veta, Dilma, para pressionar a então presidente a vetar integralmente o texto aprovado pelo Congresso Nacional para implementar a reforma do Código Florestal brasileiro. Completando os demais pontos de conflito entre a sociedade civil e o governo brasileiro discutidos anteriormente, a aprovação do novo Código Florestal pelo Congresso constrangeu o governo diante da comunidade internacional prestes a aterrissar no Rio de Janeiro em maio de 2012, na ocasião da grande conferência internacional sobre desenvolvimento sustentável. Como resultado, Dilma Rousseff vetou doze artigos do novo código e fez 32 modificações, com o objetivo de inviabilizar a anistia à desmatadores, beneficiar o pequeno produtor e favorecer a preservação ambiental (Dilma..., 2012), mas acabou sendo criticada por ambientalistas e pesquisadores porque as mudanças propostas não foram suficientemente esclarecidas pelo governo, criando confusão sobre o formato final que o código adquiriria.

Concomitante a tais acontecimentos, o governo seguia com suas participações nas rodadas internacionais sobre mudanças climáticas, tentando descolar de alguma forma seu posicionamento dos acontecimentos domésticos e até mesmo das decisões da Rio+20. A seguir, veremos a estrutura doméstica responsável pela política climática brasileira e seus principais atores.

3.2 Estrutura e atores domésticos

A responsabilidade pela política climática do Brasil foi outorgada ao então Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), quando foi criada a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável, na época do governo do então presidente Itamar Franco (1992-1994). Nesse contexto, as duas pessoas que lideraram a

delegação nacional foram José Domingos Gonzalez Miguez⁸ e Luiz Gylvan Meira Filho,⁹ que representaram com continuidade e credibilidade a posição brasileira nos foros nacionais e internacionais (Dutschke, 2000). O MRE também é um ator doméstico importante, na medida em que é responsável pela política externa do Brasil e pela formação das delegações, bem como tem grande influência na formulação do posicionamento brasileiro para as mudanças climáticas, junto ao MCT e à Presidência da República (PR).

Em 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC). Como nota Vieira (2013), o então MCT trabalhou em associação próxima com o Itamaraty, que é a instituição doméstica que lidera a representação do governo brasileiro nas negociações ambientais internacionais, sendo, assim, o MMA ausente em compartilhar as responsabilidades pela comissão.

As tensões entre os ministérios acabaram por dificultar o funcionamento efetivo da CIMGC, sendo que a raiz do conflito foi a oposição do Itamaraty à inclusão de comércio de créditos de carbonos – que tinha o objetivo de evitar o desmatamento de florestas – como parte dos projetos elegíveis ao MDL, negociado entre as partes da Convenção do Clima, para que o Protocolo de Quioto fosse aceito e entrasse em vigor. Enquanto o MRE se preocupava com o envolvimento de atores privados na formulação de regras para a questão do desmatamento na Amazônia, o MMA era mais receptivo a estabelecer metas para a redução das emissões brasileiras, com base no financiamento tanto público quanto privado, com o objetivo de combater o desmatamento. Assim, Vieira (2013) procura provar que o conflito interorganizacional no Brasil é um fator crucial, que dirige o processo de tomada de decisão para a definição da política externa brasileira, no tocante às mudanças climáticas.

Em junho de 2000, foi criada, por decreto presidencial e por iniciativa do ministro do Meio Ambiente à época, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, cujo objetivo é “conscientizar e mobilizar a sociedade sobre o tema de mudança global do clima” (Dutschke, 2000). O fórum engloba, além da PR, outros ministérios – como o Ministério da Saúde (MS) – e representantes da sociedade civil, englobando uma pluralidade de interesses.

O problema é que os recursos disponibilizados ao MCTIC e ao MMA e, portanto, o investimento em políticas públicas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas são muito limitados. Em 2007, foi criada uma secretaria de mudanças climáticas no MMA e, em junho de 2008, a presidência enviou ao Congresso o projeto da Lei de Mudanças Climáticas (Viola, 2010).

8. Miguez foi coordenador geral de mudanças globais do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e negociador brasileiro.

9. Luiz Gylvan Meira Filho é pesquisador titular do Instituto de Estudos Avançados na Universidade de São Paulo (USP). Foi copresidente do Grupo de Trabalho Científico do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e vice-presidente desse painel.

Viola (2010) mapeia os setores econômicos domésticos mais favoráveis e com maior potencial na transição para uma economia de baixo carbono. São estes: empresas de geração de eletricidade a partir de fontes hídricas e não fósseis; a Eletronuclear e toda a cadeia produtiva do setor nuclear; a cadeia produtiva do etanol; a cadeia produtiva do transporte coletivo;¹⁰ o ainda inicial complexo de energia eólica; o turismo ecológico; o complexo da reciclagem; entre outros. De forma geral, os setores mais propensos a essa transição seriam os agentes econômicos mais modernos e internacionalizados. Por sua vez, os setores mais resistentes são o complexo econômico ligado ao desmatamento da Amazônia, as empresas associadas à exploração de combustíveis fósseis e as empresas do complexo da pecuária.

Vieira (2013) também mapeia o debate doméstico sobre as mudanças climáticas, enfatizando as mudanças ocorridas a partir de 2007, com o governo Lula. Esse debate foi dividido em dois grupos ideológicos opostos: o grupo hegemônico tradicional, que resiste às discussões sobre aquecimento global que incluam regulação internacional sobre a Floresta Amazônica (ministérios mais conservadores – como o MCTIC, o MME e o Mapa –, a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, setores militares e a bancada ruralista no Congresso Nacional, liderada pelos *lobbies* de grandes produtores agropecuários). O segundo grupo apoia a visão de que a Amazônia deveria ser incluída nas negociações globais para fundos internacionais que ajudem a proteger as florestas (MMA, comunidade científica, governadores de alguns estados da Federação, produtores de energias renováveis e ONGs ambientais nacionais e internacionais).

Um aspecto importante a ser destacado na atuação do Brasil nas negociações multilaterais sobre as mudanças climáticas é o acesso que o governo brasileiro oferece a diversos agentes da sociedade civil brasileira. A cada rodada de negociações, o Brasil inclui em sua delegação membros da sociedade civil, como o Greenpeace Brasil, o *Vitae Civilis*, a Engajamundo, o Conselho Indígena de Roraima, sindicalistas, parlamentares, membros da academia, entre outros. Tal diversidade eleva a representatividade do Brasil em sua própria delegação, mas no sentido de aumentar o acesso desses agentes às informações, e não de influenciar significativamente no processo de formulação das decisões e nem do processo negociador em si.

Ainda existe uma série de limitações para a participação da sociedade civil nas negociações multilaterais ambientais, apesar do aumento da sua participação. Primeiro, porque as ONGs, em geral, enfrentam uma limitação geográfica e financeira, com o objetivo de fazerem-se presentes nas diversas rodadas de negociação em foros internacionais. Segundo, porque até mesmo quando estas conseguem ser presentes e exercer pressão importante sobre os decisores – especialmente nos bastidores –, a palavra final é sempre dos Estados, diminuindo consideravelmente sua capacidade de influência nas decisões finais.

10. Nesse sentido, pode haver uma confluência entre as questões do trânsito lento nas regiões metropolitanas (RMs) brasileiras, da poluição urbana e das emissões de carbono em favor do uso do transporte coletivo.

Já no âmbito doméstico, a sociedade civil pode pressionar mais na fase de implementação das decisões adotadas, por meio de campanhas, publicação de relatórios, eleições, participação em consultas organizadas pelo governo, bem como monitoramento de avanços e demandas relacionadas à agenda socioambiental (Moraes, 2016). O desafio atual, portanto, é expandir a inclusão da sociedade civil nos processos de formulação da decisão da política externa brasileira para as questões ambientais e também nas etapas posteriores, como as de implementação e monitoramento das decisões adotadas.

4 A POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA DE 2008 A 2015

A crise econômica de 2008 teve impactos significativos sobre as perspectivas de mitigação das mudanças climáticas, na medida em que a severidade da crise se refletiu em diminuição da atenção da comunidade internacional quanto ao sentido de urgência e gravidade da crise climática. Essas duas crises (a econômica e a climática) resultaram, de acordo com Viola (2010), em dois movimentos contrários no sistema internacional. Um destes leva à estagnação da globalização, dado que a influência dos grupos de interesse econômicos tradicionais sobre os governos – para proteger seus setores econômicos diante dos riscos – pode ter como consequência o aumento do protecionismo comercial e, conseqüentemente, a estagnação do processo de globalização. O outro conduz ao aprofundamento da governabilidade da globalização, pela influência de forças “inovadoras”, para usar o termo proposto por Viola (2010), que pressionam pela reforma do sistema internacional e pela transição dos países em direção à economia de baixo carbono.

A Conferência do Clima de Copenhague (COP 15), que aconteceu no final de 2009, marcou uma mudança no sistema internacional, com maiores manifestações de conflitividade no sistema. Em Copenhague, a questão central era a capacidade das grandes potências climáticas (Estados Unidos, União Europeia e Japão) de assumirem metas mais ambiciosas de redução das emissões de GEE para 2020, bem como de persuadirem os outros grandes emissores (China, Índia, Brasil, Rússia e Indonésia) a seguirem seus movimentos. Esses fatores, aliados a elementos internos que se explicitam a seguir, contribuíram para uma mudança importante no posicionamento brasileiro nas negociações climáticas.

4.1 2009: a mudança

Em 2009, houve movimentação dos estados amazônicos para influenciar a posição brasileira quanto às discussões sobre florestas. Sob a liderança dos estados do Amazonas e do Mato Grosso, os governos dos estados amazônicos, em aliança com a então Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) do governo federal, formaram uma coalizão chamada Fórum da Amazônia e pediram que o Brasil aceitasse que o desmatamento evitado de florestas fizesse parte do MDL ou da REDD. Tal questionamento desafiou

as posições tradicionais da política climática brasileira – definida em primeira instância pelo MRE e pelo então MCT –, no tocante a evitar qualquer tipo de regulação internacional sobre florestas, mas conta com o apoio de setores menos conservadores do governo, como o MMA (Viola, 2010).

Ainda em 2009, antes da Conferência de Copenhague, houve a formação de mais três coalizões empresariais que advogavam por mudanças no posicionamento brasileiro: a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, a Carta Aberta ao Brasil sobre Mudanças Climáticas, e a Coalizão de Empresas pelo Clima. Segundo Viola (2010), a primeira coalizão é a menos reformista, pois é muito heterogênea e demandava basicamente a redução do desmatamento e a inclusão do desmatamento evitado de florestas nos mecanismos de mercado. A segunda coalizão é liderada pela Vale, pelo Instituto Ethos, pelo Pão de Açúcar e pela Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) e propunha que o país assumisse um compromisso formal de redução da curva de crescimento das emissões. Dessa forma, comprometiam-se a incluir ações de redução das emissões de GEE em suas cadeias de produção e nas cadeias de suprimentos. A terceira coalizão era liderada pela AES Brasil, pela Shell, pela Companhia de Bebidas das Américas (Ambev) e pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), e propunha que o Brasil assumisse um compromisso definido de redução de emissões até 2020, tendo 2007 como o ano-base.

Apesar disso, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) pronunciaram-se, antes da COP 15, contra à assunção, pelo Brasil, de compromissos quantificáveis de redução das emissões antes que outros grandes emissores o fizessem. Ou seja, esses atores domésticos – além da coalizão do agronegócio – demandavam mudanças no posicionamento brasileiro, mas sem liderança nas negociações (Viola, 2010).

Quanto ao discurso governamental, em agosto de 2009, os principais negociadores brasileiros (os embaixadores Sergio Serra e Luiz Alberto Figueiredo, a secretária Suzana Kahn, o então ministro do meio ambiente Carlos Minc e o à época ministro das relações exteriores Celso Amorim) apontaram, pela primeira vez, a possibilidade de o Brasil assumir metas de redução das suas emissões até 2020, desde que os países desenvolvidos fossem ambiciosos em suas metas, marcando uma mudança importante no posicionamento brasileiro (Viola, 2010).

Outro fator de mudança – como aponta Viola (2010) – foi o debate eleitoral em 2010, especialmente após a candidatura de Marina Silva (pelo Partido Verde – PV), ex-ministra do Meio Ambiente do governo Lula da Silva e nome reconhecido e prestigiado nacional e internacionalmente por suas posições quanto à ética na política e o desenvolvimento sustentável. A entrada de Marina Silva forçou a candidatura oficialista de Dilma – pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e com o apoio de Lula – a aumentar a importância da questão climática no debate

eleitoral, já que o histórico de atuação de Dilma durante o governo Lula mostrou baixa preocupação com as questões ambientais, em detrimento de posicionamento altamente desenvolvimentista, representado pela elaboração do PAC, orientado por um modelo de desenvolvimento econômico intensivo no uso de carbono.

Com as pressões para uma mudança no posicionamento brasileiro nas negociações climáticas e com o novo cenário eleitoral, foi aprovada, ao final de 2009, a Lei de Mudanças Climáticas, que internaliza parcialmente a mudança climática na estrutura jurídica brasileira, mas que não define metas de emissões.

Sérgio Abranches (2010) avalia as discussões iniciadas durante a COP 15, em 2009, e identifica uma reforma na geopolítica do clima, com rompimentos e formação de coalizões diplomáticas. Segundo sua análise, vários países mudaram de posição nas negociações, passando de uma postura defensiva para uma mais cooperativa, incluindo-se Estados Unidos, Brasil, China e Índia, o que não significa que essa postura tenha se solidificado na forma de um novo tratado. Segundo José Goldemberg (2010), as negociações em Copenhague seguiram um padrão diferente das que ocorreram em Quioto, quando da elaboração do protocolo. Para a COP 15, os países prepararam antes planos nacionais muito mais detalhados, resultados de uma discussão que ocorreu antes internamente.

Como bem lembra Viola (2010), o anúncio das metas brasileiras para a Conferência de Copenhague, em 2009, mostrou a influência de atores não estatais na formulação da política externa brasileira para as mudanças climáticas. As mudanças foram produto da pressão empresarial e da sociedade, em um processo decisório no qual o núcleo do governo (o na época presidente Lula, a então ministra das Minas e Energias e candidata à presidência Dilma, e o então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim) se opunha – pelo menos até a metade de 2009 – a assumir metas quantificáveis de redução das emissões para 2020.

Nas palavras de Viola,

mesmo com todas as ressalvas e incertezas que os cercaram, o anúncio implicou uma mudança fundamental na história da política externa climática do Brasil e uma derrota estratégica dos dois ministérios que definiram a posição brasileira entre 1996 e 2009 – o MRE e o MCT. É, em contrapartida, uma vitória do MMA, que vem contestando a posição tradicional desde 2006 e tem assumido posição muito incisiva de questionamento desde 2008 (Viola, 2010, p.107).

Apesar disso, às vésperas da COP 15, o Brasil reiterou sua aliança com outros grandes países em desenvolvimento – e também grandes emissores –, como China, Índia e África do Sul, formando a aliança BASIC. Esses países, mais o Sudão – à época presidente do G77 –, se reuniram e afirmaram uma posição comum: 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 recusa à imposição de taxas às suas exportações (Viola, 2010). Tal posição conservadora e de alinhamento com o G77/China foi mantida durante a conferência seguinte, em Cancun, em 2010.

O Acordo de Copenhague acabou sendo definido a portas fechadas, pelos chefes de Estado dos Estados Unidos, da China, do Brasil, da África do Sul e da Índia, que acordaram um documento de intenções políticas, de não cumprimento legal obrigatório. O documento incluiu um objetivo geral de limitar o aquecimento global a 2°C, com revisões periódicas para seguir o progresso científico nas pesquisas climáticas e ir adequando as metas. No entanto, o acordo não estabelece as metas quantificadas de redução das emissões para que esse objetivo seja atendido, e nem prazos para que os países alcancem suas metas. Os países comprometeram-se a submeter suas metas e ações individuais até 2010 (Ladislav, 2010).

Na análise de Miguez (2011), o Acordo de Copenhague deixou muitas lacunas e estava aquém das expectativas que se criaram ao longo do processo negociador. Durante a conferência seguinte, em Cancun (2010), houve recrudescimento da divisão Norte-Sul nas negociações, com a recusa do Japão em aceitar uma continuidade do Protocolo de Quioto e um posicionamento do BASIC de rejeitar a assunção de compromissos quantificados de emissões para os países em desenvolvimento.

As metas brasileiras apresentadas em Cancun, na COP 16, abarcavam uma redução voluntária das emissões projetadas de GEE entre 36,1% a 38,9%, até 2020. Tais metas foram definidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima¹¹ (PNMC). Além de amparar a posição brasileira nas negociações internacionais, a PNMC tornou-se um marco legal para a regulação das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas do país, tornando essas ações independentes da evolução dos acordos globais do clima (Brasil, 2009), o que foi um avanço no posicionamento do país no tema.

Os objetivos da PNMC são compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, reduzir as emissões antrópicas de GEE, fortalecer as remoções desses gases por meio dos sumidouros e implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas nas três esferas da Federação (Brasil, 2016).

Para atingir as metas de redução de emissões estabelecidas na PNMC, o decreto que a formaliza considera, entre outras, as seguintes ações: *i*) redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal, em relação à média verificada entre 1996 e 2005; *ii*) expansão da oferta hidroelétrica e de fontes alternativas renováveis, e incremento da eficiência energética; *iii*) recuperação de

11. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi aprovada pelo Congresso Nacional pela Lei nº 12.187, de 20 de dezembro de 2009 (Brasil, 2016).

15 milhões de hectares de pastagens degradadas; e *iv*) expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares. (Brasil, 2009). Ao fazer uma análise dos números apresentados no PNMC e na comunicação do Brasil à CQNUMC para o Acordo de Copenhague para cada setor, Motta (2011) estimou que o esforço nacional de redução das emissões ficaria concentrado no controle do desmatamento, o que configura vantagem para o Brasil, considerando-se que a redução do desmatamento é menos restritiva para o crescimento econômico do que limitações ao consumo de energia. Mas converte-se em desvantagem, tendo-se em vista que o perfil das emissões brasileiras vem sofrendo alterações nos últimos anos, que tendem a aprofundar-se e dificultar o cumprimento das metas brasileiras propostas perante à Convenção do Clima.

Os atores incluídos na PNMC são as comissões interministeriais existentes e as entidades da sociedade civil, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM, coordenador-geral das ações de mitigação), a CIMGC – que exerce papel executivo na aprovação de projetos de MDL junto à Convenção do Clima –, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas (Rede Clima) (Brasil, 2016).

De acordo com Motta,

a PNMC vai muito além dos compromissos internacionais do país na área de mudança do clima, pois a sua essência é a consecução de metas nacionais independentemente daquelas que o país venha a se comprometer na convenção ou em outros fóruns. Dessa forma, as principais iniciativas executivas são de caráter doméstico, tais como as regras e as normas que serão discutidas e deliberadas no CIM (Motta, 2011, p. 39).

Assim, os desafios da PNMC são o estabelecimento dos aspectos regulatórios para uma governança nacional do clima, bem como a escolha dos instrumentos econômicos e financeiros mais eficientes, que permitam autonomia para a implementação dos seus objetivos (Motta, 2011).

4.2 2011-2015: o arrefecimento da mudança

A partir de 2011, de acordo com Viola e Franchini (2013), o impulso reformista que teve início em 2009 foi se arrefecendo, com ênfase mais negativa na agenda climática doméstica. Quanto às emissões de GEE, não houve mudança significativa em sua trajetória, porque a queda das taxas de desmatamento foi mantida. Externamente, tampouco houve mudança significativa, já que as transformações na política externa do Brasil para as mudanças climáticas não haviam sido tão dramáticas.

Nas palavras dos autores, a trajetória positiva que teve início em 2009,

começou a desacelerar a partir de 2011, e no início de 2013 encontra-se totalmente estagnada, afetada por alguns movimentos negativos de relevância, como a expansão significativa do setor petrolífero, a adoção do novo código florestal, a nova política

industrial de promoção incondicional da indústria automobilística, a redução das tarifas de energia elétrica, a redução de impostos para evitar altas no preço da gasolina, o agravamento dos problemas no setor de transportes e, fundamentalmente, a falta de avanço dos planos setoriais da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O governo brasileiro, que tinha se comportado como uma força relativamente reformista em 2009-2010, recou para posições profundamente conservadoras a partir de 2011 (Viola e Franchini, 2013, p. 49).

A indiferença do governo com relação à agenda climática proposta nos dois anos anteriores resultou em uma série de ações e omissões que Viola e Franchini (2013) listaram em seu artigo, como a estagnação da implementação da Lei do Clima – em todas as suas áreas: agropecuária, energia, siderurgias, indústrias de papel e celulose, transportes, entre outras –, a reforma do Código Florestal e as medidas de estímulo industrial. Tais fatos deixam claro a prioridade que o governo Dilma deu ao desenvolvimento e ao crescimento econômico do país, que de fato é uma necessidade e é vetor histórico da política externa brasileira. A crítica que tem de ser feita, no entanto, refere-se ao fato de que tal prioridade foi dada sem a devida referência ao pilar ambiental, como ficou claro quando analisamos, anteriormente, diversos acontecimentos que marcaram o período 2008-2015 no contexto doméstico.

Durante as conferências climáticas em Durban (COP 17, em 2011) e Doha (COP 18, em 2012), o Brasil apresentou uma posição mais descolada da China e da Índia em relação às metas de redução das emissões de GEE, conseguindo trazer a China para uma posição mais próxima da responsabilidade global, mesmo que ainda se atendo à permanência da Convenção do Clima como o fórum de negociações e decisões e à divisão dos países-membros entre anexo I e não anexo I, com responsabilidades diferenciadas (Viola e Franchini, 2013).

As negociações, tanto em Durban quanto em Doha, giraram em torno da continuidade do Protocolo de Quioto, focando em dois pontos: a duração do segundo período de compromissos e conversão das metas de redução das emissões nos Objetivos Quantificados de Limitação e Redução das Emissões (OQLRE); e a formulação legal da emenda ao protocolo (Gamba e Ribeiro, 2013).

Na COP 18, os países estabeleceram o segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, no período 2013-2020, mas sem a participação de Rússia, Nova Zelândia, Canadá e Japão, que se retiraram, e dos Estados Unidos, que mantiveram sua posição de não ratificar o acordo. Gamba e Ribeiro (2013) fazem um relato do posicionamento brasileiro na COP 18, em Doha (2012), afirmando que a questão central para o Brasil era garantir o segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, já que este e a Convenção do Clima são os instrumentos legais que formam o caminho para o tratamento internacional do tema.

Além disso, o Brasil, juntamente com o BASIC,¹² não aceitou negociar o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*; cerne do posicionamento brasileiro desde o início das negociações climáticas. Isso marca um forte posicionamento dos países em desenvolvimento, em contraposição aos países desenvolvidos, que querem uma revisão dos princípios que regem a Convenção do Clima, de forma a incluir todos os países nos esforços para combater o aquecimento global.

Quanto à atuação conjunta do BASIC nas negociações climáticas, é importante destacar que dois padrões podem ser identificados: o primeiro é que os países-membros da coalizão concordaram com o segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto, o que significou que a diferenciação institucionalizada de responsabilidades de mitigação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento permaneceria além de 2012; o segundo é um esforço para construir pontes e mostrar apoio para o resto do G77, por meio, por exemplo, da criação de mecanismo de financiamento para ajudar os países em desenvolvimento menores e mais pobres. Dessa forma, uma questão específica que tem estado na agenda do BASIC é o da equidade (Kasa, Gullberg e Heggelund, 2008). Domesticamente, ao fim de dois anos do primeiro mandato do governo Dilma, Viola e Franchini (2013) analisaram que os avanços na implementação dos planos setoriais de energia, transportes, indústria e agricultura, previstos na PNMC,¹³ foram pouco significativos. Ao mesmo tempo, as autoridades nacionais abandonaram o argumento ambiental e climático em seus discursos sobre desenvolvimento, mostrando que a sustentabilidade não traz preocupação significativa para as políticas nacionais de desenvolvimento.

A partir da definição da Plataforma de Durban, na COP 17 (2011), que estabeleceu um caminho para as negociações de um novo acordo climático, criou-se um frágil equilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, do qual o Brasil não é o líder – no sentido de definir os resultados das negociações –, mas um ator de peso para determinar interesses comuns e diálogo entre os grupos.

De acordo com Gamba (2015), durante a COP 19 em Varsóvia, em 2013, o Brasil manteve seu posicionamento tradicional de não discutir os princípios-chave da Convenção do Clima, de exigir liderança dos países desenvolvidos com relação às metas e ao provimento de financiamento e tecnologia, bem como de destacar

12. O BASIC (bloco constituído por Brasil, África do Sul, Índia e China) surgiu como grupo nas negociações climáticas durante a 15ª Conferência das Partes (COP 15), que se situou em Copenhague, em 2009, quando os quatro países coordenaram suas posições, mostrando um maior nível de unidade do que a cooperação Sul-Sul na diplomacia climática e dando inclusive declarações conjuntas. A origem dessa unidade remonta ao G77 (grupo de 77 países da Organização das Nações Unidas – ONU, no qual esses países desempenharam papel de liderança durante décadas) e a um maior protagonismo destes na economia mundial e nas relações internacionais, desencadeado por um esforço concentrado dos países desenvolvidos para pressionar as maiores economias emergentes – especialmente China e Índia – a assumirem metas obrigatórias de redução das emissões de gases de efeito estufas (GEE) em um acordo climático futuro.

13. A PNMC é implementada por meio de diversos planos de ação e planos setoriais para a mitigação – e a adaptação às – das mudanças climáticas. É dividida em dez planos de ação/setoriais, que abarcam diversas áreas, como Amazônia, Cerrado, expansão de energia, agricultura, siderurgia, indústrias, entre outras (Brasil, 2016).

o multilateralismo como meio de implementação dos objetivos da CQNUMC. A estratégia brasileira para defender seus interesses nas rodadas de negociação permaneceu a de posicionar-se em bloco – ou seja, junto ao G77/China e, com menos frequência, ao BASIC.

Viola e Franchini (2018) destacam, no entanto, que três elementos domésticos marcaram um retrocesso no posicionamento internacional do Brasil. O desmatamento na Amazônia voltou a aumentar em 2013, e, no setor energético, o país perdeu o momento da revolução dos combustíveis renováveis – por exemplo, a energia solar – e continuou a aumentar a participação de combustíveis fósseis na sua matriz energética. Ao retorno do desmatamento e à fossilização da matriz energética, somou-se a mudança conservadora no MMA, sob liderança de Izabella Teixeira, que se refletiu na participação brasileira na COP 19, em 2013. Nessa ocasião, o governo Dilma retomou a defesa das responsabilidades históricas sobre as emissões de GEE, argumentando que o bom desempenho anterior do Brasil nos esforços de mitigação diminuiria as responsabilidades do país para ações futuras.

Já vislumbrando a COP 21, em 2015, a COP 20 aconteceu em Lima, em 2014, com a tarefa de estabelecer os elementos fundamentais para a definição do acordo a ser adotado no ano seguinte; especialmente, as ações a serem adotadas por cada país a partir de 2020. O Brasil manteve sua postura de assegurar o mandato da Convenção do Clima – ou seja, dos seus princípios basilares que garantem ações diferenciadas para os países, de acordo com suas responsabilidades históricas, ampliando-se a ambição dessas ações, de forma a garantir o limite de aumento da temperatura global do planeta em 2°C (IISD, 2014).

É interessante notar que, pela primeira vez, o MRE abriu uma consulta pública para a obtenção de contribuições de diversos agentes da sociedade civil, que pudessem subsidiar as ações brasileiras em relação ao novo acordo sobre mudanças climáticas. Por meio de participação via questionário eletrônico e reuniões presenciais, os indivíduos e as organizações da sociedade civil puderam opinar e contribuir para a formulação do posicionamento brasileiro, aumentando a transparência do processo (Gamba, 2015). No entanto, faltam estudos específicos para identificar os pontos de convergência entre os participantes e o grau de influência que estes tiveram no processo de formulação da decisão brasileira, o que seria uma agenda de pesquisa interessante.

Diante das tentativas, por parte dos países desenvolvidos, de incluir todos os países em um acordo global para as mudanças climáticas, o Brasil – representado pelo G77/China – reafirmou que a aceitação de um novo acordo estava condicionada à diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – ou seja, à manutenção dos princípios definidores da Convenção do Clima. Junto ao BASIC, o Brasil também agiu para evitar qualquer menção que pudesse indicar

compromissos obrigatórios para as economias emergentes, ou grandes países em desenvolvimento. Apesar de que, especialmente na COP 20, o Brasil pouco se atrelou ao BASIC, justamente para reafirmar sua posição de país em desenvolvimento e evitar qualquer tipo de nomeação ou classificação que o colocasse no grupo das grandes economias emergentes (Gamba, 2015).

Nesse sentido, fica claro que, ao longo das negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, o Brasil manteve seu posicionamento com base na cooperação Sul-Sul; orientação principal da política externa brasileira desde o governo Lula (2003-2010) e que foi mantida durante a administração de Dilma Rousseff, a partir de 2011. Por sua vez, contrária a uma abordagem mais pragmática do ex-presidente Lula, a visão da ex-presidente Dilma sobre os temas ambientais era mais ideológica, construída a partir da ideia de que a proteção do meio ambiente é um obstáculo ao crescimento econômico. Como argumentam Viola e Franchini (2018), tendo a política externa de forma geral sido minimizada no governo Dilma, a iniciativa de adotar posicionamento mais proativo nas questões climáticas desapareceu.

Em termos de emissões, o desafio atual do Brasil é enfrentar a alteração ocorrida nos padrões das emissões para uma maior contribuição relativa de emissões dos setores de energia e agricultura. É importante ter essa mudança em perspectiva para as políticas nacionais de mitigação das emissões serem adaptadas. Uma das principais e mais recentes iniciativas para ampliar o conhecimento científico sobre o fenômeno e auxiliar o governo na elaboração de políticas foi a criação do Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene), ligado ao MCTIC, que é uma plataforma computacional que aumenta e otimiza as informações relacionadas ao inventário nacional de emissões de GEE, dando maior suporte à tomada de decisões e ao cumprimento das metas assumidas pelo Brasil junto à Convenção do Clima (Brasil, 2016).

Durante a COP 21, no fim de 2015, foi adotado um novo acordo com o objetivo de fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas. O Acordo de Paris foi aprovado pelos países-membros da Convenção do Clima, com o compromisso de manter o aumento da temperatura global do planeta em até 2°C, e precisa – para entrar em vigor – da ratificação de pelo menos 55 países responsáveis por ao menos 55% das emissões globais de GEE (UNFCCC, 2016). Para alcançar o objetivo do acordo, cada país deve apresentar suas próprias metas de redução das emissões, a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês). O Brasil compromete-se a reduzir as emissões de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com contribuição indicativa subsequente de reduzir tais emissões em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país propõe aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar participação estimada

de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030.¹⁴ Em artigo de análise sobre a COP 21 para o Greenpeace Brasil, Astrini e Telles (2015) apontam que o Brasil teve papel determinante para que o acordo fosse aprovado. No entanto, domesticamente, o Brasil mostra-se na contramão de alguns pontos do Acordo de Paris, especialmente pela falta de reconhecimento dos direitos indígenas, que tem sido cada vez mais alvo de tentativas violentas de aniquilação, pelos projetos de mineração e construção de hidrelétricas na Floresta Amazônica – verifique-se, por exemplo, a discussão sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215 –¹⁵ e diminuição da demarcação de terras indígenas. O Brasil também se mostra incoerente nas discussões sobre energias renováveis, já que a COP 21 mandou um claro recado de que o mundo deve encaminhar-se para o fim do uso de combustíveis fósseis, enquanto no Brasil o governo planeja altos investimentos que contemplam esse tipo de combustível na área de energia, apesar de seu grande potencial para produzir energia limpa. A lição de casa, portanto, é conformar uma política externa para o meio ambiente que seja coerente com o projeto de desenvolvimento do país, ou, ao contrário, adequar suas ações domésticas aos discursos que adota no plano internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meio ambiente sempre foi ponto importante da política externa brasileira, mas nunca foi objeto de formulação de política externa que o considerasse em todo o seu conjunto, e que de fato regulasse as ações domésticas quanto ao desenvolvimento e à proteção ambiental. A partir da formação do regime internacional de mudanças climáticas, houve maior impulso para que essa política mais consistente fosse adotada, incluindo temas como o de florestas e até mesmo o da biodiversidade. Com base em um breve histórico sobre a participação do Brasil em alguns dos temas mais importantes da agenda ambiental internacional, foi analisado o posicionamento do país nas negociações climáticas no período 2008-2015.

Considerando-se as mudanças no contexto internacional e doméstico – explicitadas neste e em outros capítulos deste livro –, identifica-se um impulso de mudança no posicionamento brasileiro em 2009, quando o Brasil passou a aceitar que algumas metas fossem assumidas para o controle das emissões de GEE, ainda que de forma voluntária e sem negociar princípios definidores do regime do clima. Tal impulso se arrefeceu a partir de 2011, quando o país se volta à sua aliança com o G77/China e a divisão entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento recrudescer. Ainda assim, meses depois da mais recente conferência climática

14. Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/uZp5xb>>. Acesso em: jun. 2016.

15. A proposta de emenda à Constituição (PEC) tramita há quinze anos no Congresso, e propõe que a decisão sobre a demarcação de terras indígenas seja transferida do Executivo para o Congresso Nacional. Esta também possibilitaria a revisão de terras já demarcadas e mudaria os critérios e os procedimentos para a demarcação dessas terras.

internacional, em Paris, em 2015, o Brasil oficializou suas contribuições para a redução das emissões de gases estufa. A partir de agora, o desafio para o país é, portanto, ratificar o Acordo de Paris e seu compromisso, fazendo também uma adequação das suas metas, de forma a atualizá-las perante os dados científicos mais recentes divulgados pelo governo brasileiro em sua TCN.

Assim, percebe-se que – em sua participação nas rodadas internacionais sobre as mudanças climáticas – o Brasil mostra, em geral, adesão à transição para uma economia de baixo carbono, reafirmando o discurso sobre a necessidade de combater o aquecimento global e proteger o meio ambiente. No entanto, domesticamente, a prioridade dada à agenda desenvolvimentista, sobre a agenda ambiental, foi uma das marcas significativas do período analisado. Sem uma política de controle definitivo do desmatamento na Amazônia, sem conseguir conter a avidez do Congresso Nacional por flexibilizar as leis ambientais – como a aprovação do Código de Mineração e da PEC nº 215, a reforma do Código Florestal, entre outros exemplos –, sem dar uma resposta adequada ao desastre das barragens em Mariana-MG, sem proteger suas comunidades indígenas dos interesses e da violência de grandes proprietários de terras no Norte e Centro-Oeste do país, o Brasil iniciou 2016 com um passivo ambiental crescente.

O Brasil tem optado pelo desenvolvimento econômico em detrimento da proteção do meio ambiente, o que fica claro quando o governo dá seguimento a obras controversas, como a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte e outros empreendimentos previstos no PAC – vitrine do governo Dilma –, a despeito dos posicionamentos contrários de especialistas, acadêmicos, ambientalistas, entre outros. Mais que isso, não há um debate nacional sobre o tipo de desenvolvimento que queremos, este, às custas da degradação do meio ambiente e de nossas comunidades nativas e que conforma o Brasil como país agroexportador, ou outro, que de fato baseie suas políticas e ações na busca pelo desenvolvimento sustentável e no direcionamento para uma economia de baixo carbono, investindo não somente na redução – muitas vezes sazonal – do desmatamento, mas também em políticas de modernização da produção, com inovação e tecnologia. Não se trata, portanto, de uma escolha entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, mas sim de repensar a trajetória do país, de forma a compatibilizar suas características internas como país rico em recursos naturais e em conhecimentos tradicionais, com políticas que valorizem essas especificidades, construindo um novo caminho que leve de fato ao desenvolvimento em todas as suas vertentes.

Como diz o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, a política externa de um país reflete, ou deve refletir, aquilo que o povo deseja ser. Nesse sentido, há descompasso entre os nossos posicionamentos externos em temas ambientais e a postura do governo no âmbito doméstico. Na mais recente conferência

internacional sobre o clima, em Paris, houve acordo sobre as ações necessárias para combater o aquecimento global após 2020, perante o qual o Brasil assumiu compromissos – apesar de ainda não ter ratificado o documento. É necessário, a partir de então, que o país estabeleça um pacto, entre governo e sociedade, para garantir que esses compromissos sejam cumpridos de forma sustentável e firme, e que se tornem os pilares de uma nova forma de o país lidar com seus problemas econômicos, sociais e ambientais.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Copenhague antes e depois**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.
- ANTIQUERA, D. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do tratado de cooperação amazônica e sua transformação em organização internacional (1978-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- ASTRINI, M.; TELLES, P. O Acordo de Paris e as lições de casa para o Brasil. **Greenpeace Brasil**, 14 dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gBrZud>>. Acesso em: maio 2016.
- BARROS-PLATIAU, A. F. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília: Ipea, maio 2011. (Texto para Discussão).
- BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. (Orgs.). **Diversidade biológica e conhecimentos tradicionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. Dossiê Amazônia Brasileira 1. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, jan./abr. 2005.
- BEZERRA, J. A Amazônia na Rio+20: as discussões sobre florestas na esfera internacional e seu papel na Rio+20. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, artigo 4, p. 533-545, set. 2012.
- _____. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. **Ideias**, Campinas, n. 6, p. 151-173, 2013.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Brasília: PR, 29 dez. 2009.
- _____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento; Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. **Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: MCTIC, 2016.

DILMA faz 12 vetos e 32 modificações ao novo Código Florestal. **G1**, 25 maio 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/bmBKrm>>. Acesso em: jun. 2016.

DUTSCHKE, M. **O Brasil como ator no processo da política climática**. São Paulo: out. 2000. (Cadernos do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo). Disponível em: <<https://goo.gl/S1zbtu>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

ELLIOT, L. **The global politics of the environment**. 2. ed. New York: New York University Press, 2004. 296 p.

GAMBA, C. **O Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas: período 2009-2014**. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GAMBA, C.; RIBEIRO, W. C. A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 78, p. 177-194, 2013.

GOLDEMBERG, J. Copenhague: um “post mortem”. **Política Externa**, v. 18, n. 4, p.15-24, mar./abr./maio 2010.

IISD – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Lima Climate Change Conference: 1-12 December 2014. **Earth Negotiations Bulletin**: a reporting service for environment and development negotiations, v. 12, n. 608, p. 1-46, dez. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/XAYq92>>. Acesso em: maio 2016.

INOUE, C. **Regime global de biodiversidade: o caso Mamirauá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. In: EDENHOFER, O. *et al.* (Orgs.). **Climate change 2014: mitigation of climate change**. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: United Kingdom; New York: Cambridge University Press, 2014.

KASA, S.; GULLBERG, A. T.; HEGGELUND, G. The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions. **International Environmental Agreements: politics, law and economics**. v. 8, n. 2, p.113-127, jun. 2008.

LADISLAW, S. **A post-Copenhagen pathway**. Washington: CSIS, 2010.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2007.

LISBOA, M. V. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 2, p. 44-52, 2002.

MANSUR, A. O tabu das hidroelétricas na Amazônia. **Época**, São Paulo, 10 mar. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/DoDJ5U>>. Acesso em: maio 2016.

MIGUEZ, J. D. G. O Protocolo de Quioto no âmbito da atual negociação do regime internacional sobre mudança do clima. In: MOTTA, R. S *et al.* (Eds.). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011. 363 p.

MORAES, C. A sociedade civil à frente das negociações multilaterais para o desenvolvimento sustentável. **International Centre for Trade and Sustainable Development**, 6 abr. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/8jsThA>>. Acesso em: jun. 2016.

MOREIRA, H. M. **A atuação do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas de 1995 a 2004**. 2009. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2009.

MOREIRA, H. M.; GIOMETTI, A. B. R. O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos em energia limpa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 9-47, jan./abr. 2008.

MOTTA, R. S. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança. In: MOTTA, R. S *et al.* (Eds.). **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011. p. 31-42.

MOUTINHO, P. **Desmatamento na Amazônia**: desafios para reduzir as emissões brasileiras. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Draft zero**: documento preparatório das Nações Unidas para a Rio+20. Nova York: ONU, jan. 2012a. 19 p.

———. **The future we want**. Documento final da Convenção das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: ONU, 20-22 jun. 2012b. 53 p.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

———. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 69-80, 2010.

SANT'ANNA, F. M. **Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazônia**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

STEINER, A. Q. **A eficácia da Convenção sobre Diversidade Biológica**: o caso brasileiro. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015. **FCCC/CP/2015/10/Add.1**, 29 June 2016.

VARGAS, E. V. A mudança do clima na perspectiva do Brasil. **Revista Interesse Nacional**, Ano 1, n. 1, abr./jun. 2008.

VIEIRA, M. A. Brazilian foreign policy in the context of global climate norms. **Foreign Policy Analysis**, n. 9, n. 4, p. 369-386, Oct. 2013.

VIOLA, E. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, p. 81-117, ago. 2010.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. **Brazil and climate change beyond the Amazon**. New York: Routledge, 2018.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 43-76, jan./jul. 2013.

ZANIRATO, S. H.; RIBEIRO, W. C. Conhecimento tradicional e propriedade intelectual nas organizações multilaterais. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 1, p. 39-55, jan./jun. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/twTqhX>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

UNPD – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Sustainable Development Goals. **Transforming our world**: the 2030 agenda for sustainable development. World Centre for Sustainable Development. New York: UNPD, 2015.

