

**A ATUAÇÃO DO BRASIL NO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS  
CLIMÁTICAS DE 1995 A 2004**

Helena Margarido Moreira<sup>1</sup>

**Introdução**

A mudança climática é uma questão ambiental muito distinta dos demais problemas ambientais que o mundo enfrenta. Por se tratar de uma consequência da intensificação das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera terrestre, o seu combate exige o envolvimento de toda a multiplicidade de atores do sistema internacional para a formação e manutenção de um acordo ambiental global que seja efetivo e duradouro.

Questões relativas à atmosfera terrestre estão entre os mais globais dos problemas, devido ao fato de que os efeitos advindos do prejuízo aos seres vivos a partir das mudanças na estrutura da atmosfera quase não têm relação com o local da atividade que contribuiu para o agravamento do problema ambiental que gerou tal prejuízo (DeSOMBRE, 2007). Isso significa que as emissões dos gases que intensificam o efeito estufa terão um impacto sobre a atmosfera, e conseqüentemente sobre a superfície terrestre, que é independente do local de onde elas foram originadas.

Apesar de não ser uma ameaça recente e de não ser considerada pelos Estados como um dos desafios mais perigosos, esse problema vem se intensificando em um ritmo cada vez maior. A concentração de gases que causam o efeito estufa na atmosfera terrestre, como o CO<sub>2</sub> (o principal deles e o maior alvo de medidas de redução) vem aumentando mais rapidamente nas últimas décadas, segundo o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), principalmente devido às ações do homem, como a queima de combustíveis fósseis e mudanças no uso da terra. Esse rápido aquecimento global causa mudanças perigosas em todo o sistema climático mundial, comprometendo a vida humana na Terra tal como a conhecemos hoje.

Desde a publicação do seu Primeiro Relatório de Avaliação, em 1990, o IPCC vem identificando cada vez mais evidências das mudanças climáticas e da ação humana

---

<sup>1</sup> Doutoranda pelo Programa de Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e membro do Núcleo de Pesquisas do Pacífico e Amazônia (NPPA). Email: helenamargarido@gmail.com.

como principal causa do aumento das emissões de gases de efeito estufa e do conseqüente aquecimento global, o que deu maior legitimidade científica para o estabelecimento dos acordos internacionais que tratam deste problema (GOLDEMBERG, 2003). O aumento da temperatura média da Terra leva a eventos climáticos cada vez mais extremos, como recorde da amplitude das ondas, derretimento de geleiras, aumento do nível do mar, alteração no suprimento de água doce, maior número de ciclones, tempestades cada vez mais destrutivas e freqüentes, enchentes, secas cada vez mais intensas, rápido ressecamento dos solos, extinção de algumas espécies de plantas e animais, entre outros.

No último Relatório do IPCC, publicado em 2007, existem evidências ainda mais fortes de que a ação humana é a grande causadora do aquecimento global e de que algumas mudanças climáticas já identificadas são irreversíveis. Apontamos algumas dessas evidências (IPCC, 2007):

- Onze dos últimos doze anos (de 1995 a 2006) estão entre os doze anos mais quentes da história da humanidade;
- Observações feitas desde 1961 mostram que a variação da temperatura dos oceanos globais tem aumentado até profundidades de 3.000 m, e que os oceanos têm absorvido cerca de 80% do calor adicionado ao sistema climático, o que pode causar graves alterações no modo como as correntes marítimas interferem no clima dos continentes;
- Identificou-se um aumento do nível do mar: a variação global do nível do mar seguiu uma taxa de 1.8 mm/ano de 1961 a 1993, e de 3.1 mm/ano de 1993 a 2003;
- Houve uma diminuição da cobertura e extensão de gelo e neve: dados de satélite mostraram que, desde 1978, a variação anual da extensão de gelo do Oceano Ártico encolheu 2,7% por década, e 7,4% no verão;

Outras mudanças climáticas já identificadas no Quarto Relatório do IPCC mostram que: o número de furacões de categoria 4 ou 5 (ventos de 210 a mais de 250 km/hora) quase dobrou nos últimos 30 anos; a malária (doença típica de países tropicais) tem se espalhado para latitudes mais altas; o fluxo que se desprende das geleiras na Groenlândia mais do que dobrou na última década; e pelo menos 279 espécies de plantas e animais já respondem ao aquecimento global, movendo-se para mais perto dos Pólos terrestres (IPCC, 2007).

Em um artigo publicado pela *Foreign Affairs*, em maio de 2005, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, clama a todos os Estados-membros da ONU para que ajam em um nível profundo de cooperação internacional visando combater as ameaças à segurança e à paz mundiais as quais se colocam sob novas formas e admite, no que se refere ao combate às mudanças climáticas, que o momento é de acordar um compromisso internacional que coloque “os maiores emissores de gases de efeito estufa em um esforço comum para combater o aquecimento global além do ano de 2012, quando expira o Protocolo de Kyoto” (ANNAN, 2005, artigo eletrônico).

A hipótese de nossa pesquisa de mestrado, retratada brevemente neste artigo, foi que o Brasil possui certas particularidades que definem em grande parte a posição assumida por ele nas negociações do regime internacional de mudanças climáticas, quais sejam, a sua floresta amazônica e a sua matriz energética renovável. Partindo de uma visão mais ampla da relevância dos países emergentes nas discussões acerca do regime internacional de mudanças climáticas e fechando nas particularidades que definem a atuação brasileira neste regime, o objetivo central da pesquisa foi analisar a posição defendida pelo Brasil, com relação ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e às conversações sobre os compromissos futuros de redução das emissões de GEE. O marco temporal dessa análise é o período entre 1995, ano em que se iniciaram as negociações para a elaboração de um protocolo de cumprimento obrigatório para a redução das emissões de gases de efeito estufa, e 2004, ano em que a Rússia assinou o Protocolo de Kyoto, fazendo com que este entrasse em vigor no ano seguinte (2005), quando já se iniciaram as discussões para o período de compromisso pós-Kyoto, que não faz parte do nosso período de pesquisa.

A metodologia seguida para a realização desta pesquisa, ou seja, para as análises sobre a posição defendida pelo Brasil nas negociações do regime internacional de mudanças climáticas, foi a revisão bibliográfica, principalmente tendo como base para a aquisição de dados oficiais a Comunicação Nacional do Brasil, publicada no ano de 2004 com dados de emissões de GEE referentes ao ano de 1994 (esta foi a única Comunicação Nacional do Brasil publicada até a conclusão desta pesquisa, por isso a utilização de dados um tanto ultrapassados). Além disso, foram pesquisadas declarações dos representantes da delegação brasileira nas Conferências das Partes, as decisões tomadas nas COP que se referem aos aspectos definidos, bem como os textos das próprias convenções (Convenção do Clima e Protocolo de Kyoto), livros, artigos de revistas nacionais e internacionais, reportagens de jornais e revistas, dissertações de

mestrado e teses de doutorado de outros pesquisadores que também se dedicam ao estudo deste tema, entre outros. É importante esclarecer que todas as referências de informações e estatísticas provenientes de sites da internet foram colocadas nas notas de rodapé, e apenas artigos, publicações, livros e reportagens foram colocados nas Referências bibliográficas.

### **Revisão bibliográfica**

As questões ambientais começaram a fazer parte da agenda internacional a partir da realização da primeira grande conferência ambiental internacional, a Conferência de Estocolmo, em 1972, cujos resultados tiveram alcance significativo, na medida em que esta conferência se tornou um marco histórico para a política ambiental global através do estabelecimento de princípios, instituições e programas que são referências até hoje para a discussão de todos os grandes temas ambientais (DOMINGOS, 2007).

Os esforços da comunidade mundial no combate às mudanças climáticas tiveram início com a elaboração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), aberta para assinaturas na presença de 178 Estados reunidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. A Rio 92 foi a conferência que inaugurou o ciclo das grandes conferências temáticas realizadas no âmbito das Nações Unidas durante a década de 1990 sobre os problemas globais, e apesar de se dedicar essencialmente às questões ambientais, não perdeu o seu enfoque social, que também permeou as grandes conferências internacionais que se seguiram<sup>2</sup> (LINDGREN ALVES, 2001).

A Conferência do Rio foi simbólica da nova ordem mundial que se estabelecia desde a emergência do multilateralismo, impulsionado pelas transformações que vinham ocorrendo no Sistema Internacional com o fim da Guerra Fria e o aumento da interdependência entre os Estados, causando uma maior demanda pela cooperação entre eles em várias áreas das relações internacionais. Estas transformações tiveram início com a *détente* nos anos 70, época do degelo nas relações entre Estados Unidos e União Soviética caracterizada pela percepção de que as questões tradicionais de segurança, que

---

<sup>2</sup> O ciclo das grandes conferências da ONU sobre os problemas globais é composto pelas reuniões internacionais: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992; Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, 1993; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994; Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhage, 1995; IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing, 1995; e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Istambul, 1996 (LINDGREN ALVES, 2001, p. 37).

dominavam os debates em Relações Internacionais durante a Guerra Fria, estavam perdendo importância para outros temas emergentes, como economia, comércio, desenvolvimento, meio ambiente, entre outros (LITTLE, 2005).

Este contexto de emergência do multilateralismo, que propiciou ainda o desenvolvimento de estudos teóricos sobre a cooperação e os regimes internacionais foi o que incentivou a busca por uma maior regulação dos assuntos internacionais e, portanto, o surgimento do regime internacional do clima. Este é um dos mais abrangentes regimes internacionais, pois abarca uma série de questões relevantes, como o uso da energia, o aquecimento global e a eficiência energética, inter-relacionando economia, meio ambiente e política internacional; e foi estabelecido voluntariamente pelos Estados, com a assinatura da Convenção do Clima, em 1992, a fim de alcançar certo grau de ordem, previsibilidade e cooperação no campo das mudanças climáticas.

Esta Convenção-Quadro, cujo objetivo final é o de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera terrestre, trouxe a proposta de que fossem realizadas conferências frequentes sobre o clima para monitorar os progressos obtidos e revisar as medidas tomadas para reduzir a emissão global de GEE. Para atingir seu objetivo, a Convenção estabeleceu compromissos distintos para cada grupo de países, com base no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Desse modo, os signatários da Convenção-Quadro foram divididos em dois grupos: países Partes do Anexo I (países desenvolvidos) e países Partes Não Anexo I, que agrega os países em desenvolvimento (VIOLA, 2003).

Apesar de traçar o seu objetivo final, a Convenção-Quadro não determina de que maneira esse objetivo deve ser atingido, encarregando as Conferências das Partes (COP) de estabelecerem negociações em torno dos instrumentos necessários para que este objetivo seja alcançado. Dessa forma, após intensas negociações, foi assinado, na COP 3, realizada em 1997 em Kyoto (Japão), o Protocolo de Kyoto, que estabelece metas de redução de emissão de gases de efeito estufa e mecanismos adicionais de implementação para que estas metas sejam atingidas, o que deve acontecer no período de 2008 a 2012, as quais os países Partes não estão cumprindo, mais por falta de vontade política do que por dificuldades de implementação das medidas necessárias.

Partindo-se do pressuposto de que o efeito estufa é um fenômeno global e que as reduções obtidas por qualquer país do mundo também contribuem para a redução total das emissões de GEE, ou seja, de que essa redução pode ocorrer em qualquer lugar, o Protocolo de Kyoto encontrou uma forma de diminuir o impacto econômico que a

obrigação de reduzir as emissões destes gases pode causar nos países desenvolvidos. Essa medida consiste na criação de três mecanismos flexibilizadores que possibilitam que os países industrializados reduzam suas emissões a um menor custo, aproveitando-se de condições mais favoráveis fora de seu território, seja em outros países do Anexo I ou não (BRAZ, 2003). Um destes mecanismos, e o que interessa a esta pesquisa, é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o único que permite a cooperação entre partes Anexo I e partes não-Anexo I.

O MDL permite que as Partes Anexo I cumpram parte de seus compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa por meio de projetos que promovam o desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, reduzam as emissões nas Partes não-Anexo I. Segundo Rubens Born, diretor executivo do Vitae Civilis (organização que integra a coordenação da CAN – *Climate Action Network* – na América do Sul):

O MDL e os demais mecanismos da Convenção foram essenciais para que os países concordassem com o Protocolo de Kyoto, além de que se criou, a partir daí, uma gama de opções de investimentos que facilitam os países industrializados a alcançarem suas metas nacionais; o MDL ainda fornece investimentos em transferência de tecnologia e em *know-how* para países em desenvolvimento (VITAE, 2002).

O acordo que propiciou a elaboração do MDL foi um dos pontos altos de toda a negociação do regime do clima, por agregar preocupações e interesses dos dois maiores grupos de países, os desenvolvidos e os em desenvolvimento. Ou seja, foi um acordo que permitiu às Partes Anexo I alcançarem suas metas fora de seus países (sem um custo muito grande às suas economias), e às Partes não-Anexo I, a captação de recursos externos e a transferência de tecnologias.

Nesse contexto, em meio a negociações extremamente complexas, agravadas pela saída dos EUA das negociações, em 2001, mediante a alegação de que o Protocolo era inadequado para lidar com as questões de mudanças climáticas e de que tal acordo sairia muito caro à economia dos EUA, o Protocolo de Kyoto entrou em vigor em fevereiro de 2005, com a ratificação deste pela Rússia em novembro de 2004<sup>3</sup>.

No entanto, apesar de o Protocolo ter se tornado um instrumento real de combate à mudança climática, ele enfrenta muitas dificuldades. Uma primeira dificuldade vem do fato de que o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), e outros gases causadores do efeito estufa, possuem uma longa vida, ou seja, eles podem existir por centenas de anos na atmosfera,

---

<sup>3</sup> O Protocolo de Kyoto entrou em vigor porque, com a adesão da Rússia, o total de países signatários do Protocolo passou a corresponder a mais de 50% do total de emissões de gases de efeito estufa, o que, de acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, implica automaticamente a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto.

tornando-se um problema que passa (e se agrava) de geração para geração. A segunda dificuldade se refere ao fato de que as reduções de tais gases na atmosfera só podem ser feitas numa base verdadeiramente global, já que as emissões se misturam na atmosfera muito mais rapidamente do que o tempo que leva para ações individuais limitarem o seu impacto (BROWNE, 2004). Ou seja, coloca como um dos desafios um maior envolvimento de todos os países, inclusive os em desenvolvimento, nos esforços cooperativos para o combate às mudanças climáticas.

Os países desenvolvidos ainda são claramente os maiores responsáveis pelas emissões mundiais de gases de efeito estufa, sendo que somente os Estados Unidos são responsáveis por 21% do total dessas emissões, embora abriguem apenas 4% da população do planeta. Em contrapartida, 136 países em desenvolvimento respondem, coletivamente, por 24% das emissões globais. No entanto, essa situação tende a mudar até o ano de 2020, quando existem previsões de que o crescimento populacional e o maior consumo de energia nos países em desenvolvimento fará com que estes se tornem responsáveis por metade das emissões mundiais de GEE (FIGUERES; IVANOVA, 2005).

Isso mostra que um dos principais aspectos a serem discutidos para uma ação mais eficiente contra as mudanças do clima é o padrão de consumo resultante do modelo de desenvolvimento econômico que vivemos atualmente. Os dados acima trazem uma discussão sobre o alto padrão de consumo e sua ligação com o crescimento econômico, já que os Estados Unidos, país que responde por apenas 4% da população mundial, é o país que mais emite gases de efeito estufa no mundo (emissões *per capita*), ou seja, quanto mais alto o padrão de consumo da população, maior será a exploração de combustíveis fósseis para produzir os bens de consumo que as pessoas “necessitam” e maiores serão as emissões de GEE na atmosfera. O problema é que os países em desenvolvimento podem estar se espelhando neste modelo econômico para buscar o desenvolvimento, como pode ser o caso da China, que estaria incentivando sua população a almejar o nível de riqueza e consumo dos países desenvolvidos, o que se tornaria problemático devido ao seu gigantismo populacional.

Além disso, as perspectivas do Protocolo de Kyoto enfrentam também certo descrédito perante a comunidade internacional, devido à divergência de interesses que permeiam as coalizões formadas durante o processo de negociação do Protocolo. Entre estas coalizões, destacam-se: a União Européia, o Grupo Guarda-Chuva (essas duas

coalizões compostas por países desenvolvidos), o G77/ China (países em desenvolvimento) e a Aliança de Pequenos Estados-Ilha (AOSIS<sup>4</sup>) (VIOLA, 2003).

Os países emergentes<sup>5</sup>, como o Brasil, assumem uma relevância muito particular nas instituições e regimes internacionais, pois suas dinâmicas permitem que estes países atuem de forma influente explorando várias dimensões do papel de liderança, como “construtores de pontes” para o diálogo com os países desenvolvidos, formadores de consenso, formuladores e proponentes de alternativas técnicas, entre outros (SENNES, 2003).

Dado o contexto geral em que o regime internacional de mudanças climáticas foi criado, partiremos agora para a análise do papel do Brasil nas negociações deste regime, considerando as suas particularidades citadas anteriormente, que pretendemos confirmar como definidoras em grande parte da sua posição nas negociações do regime internacional do clima.

Quando analisamos as emissões brasileiras de gases de efeito estufa, publicadas em 2004 através de sua Comunicação Nacional à Convenção do Clima, percebemos que ela é, em parte, moldada pela natureza e quantidade das suas emissões de GEE, as quais se originam basicamente de duas fontes: consumo energético e mudanças no uso da terra (JOHNSTON, 2001).

O Brasil emitiu, segundo sua Comunicação Nacional (ano-base de 1994), 1 bilhão de toneladas de dióxido de carbono, o que representava por volta de 3,5% das emissões mundiais de gases de efeito estufa, referentes aos setores de indústria, energia, transporte, uso e transformação da terra e pecuária, ou cerca de 1,5 toneladas métricas *per capita* (BRASIL, 2004). Essas emissões *per capita* de CO<sub>2</sub> estão bem abaixo das taxas das Partes Anexo I, mas estão acima da média das Partes não-Anexo I.

O que difere as emissões brasileiras da maioria dos demais países emergentes é que as emissões advindas dos setores modernos da economia (indústria, energia, transportes, habitação e agro-negócio) são muito baixas, devido ao fato de que a matriz energética brasileira é fortemente baseada em energia hidroelétrica. O único setor moderno que apresenta altas taxas de emissão de CO<sub>2</sub> é o da pecuária, em razão de o

---

<sup>4</sup> Do inglês *Alliance of Small Island States*.

<sup>5</sup> Considerando a falta de uma definição mais clara e convergente entre a comunidade acadêmica para o conceito de países emergentes, adotamos para esta pesquisa a definição proposta por Robert Keohane (1969) para *system-affecting states*: países que “não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, fazem-no através da articulação de alianças e ações coletivas ou através de instituições internacionais”. Ou seja, são países que possuem limitada capacidade de poder, individualmente, e que, por isso, utilizam-se de regimes internacionais como forma de influenciar os comportamentos de outros Estados.

rebanho comercial brasileiro ser o maior do mundo, com significativas emissões de gás metano (CH<sub>4</sub>) pelas fezes dos animais (VIOLA, 2004). Outro ponto que diferencia o Brasil são as suas altas emissões de GEE por transformação da terra para o uso agrícola, e também pelas altas taxas de desmatamento de florestas, especialmente a Amazônia.

Quanto às emissões advindas das florestas, cerca de 200 milhões de toneladas de carbono são emitidas para a atmosfera em função da derrubada de uma média de 1,8 milhões de hectares de floresta a cada ano. Segundo dados apresentados pelo Brasil em sua Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima, aproximadamente 75% dos 1.030 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> emitidos anualmente pelo Brasil entre 1990 e 1994, foram originados pelo uso da terra, mudança no uso da terra e desflorestamento; e apenas 23% das emissões vieram do setor energético (BRASIL, 2004). Por conta desse valor, o Brasil encontra-se como o quarto maior emissor mundial de CO<sub>2</sub>; no entanto, se o desmatamento não fosse contado, ou fosse “zerado”, o país cairia para a 18ª colocação<sup>6</sup>.

Como citado anteriormente, uma das particularidades do Brasil que definem em grande parte sua posição no regime internacional de mudanças climáticas é a Amazônia brasileira, e como consequência, as altas taxas de desmatamento da floresta. Um ponto importante a ser trazido para discussão, mesmo que apenas como uma sugestão, que vai ao encontro do tema desta mesa e do Núcleo de Pesquisas do Pacífico e Amazônia (NPPA), é a construção da realidade amazônica como uma região sul-americana, independente da história nacional de cada um dos oito países dos quais ela faz parte (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Essa totalidade entende a Amazônia como uma região sul-americana que, em consequência do seu processo histórico específico acabou sendo compartilhada por oito países independentes e uma colônia (Guiana Francesa).

Segundo Enrique Amayo Zevallos (1999), a história amazônica comum pode ser reconstruída considerando-se alguns aspectos que tiveram impactos (diretos e indiretos) importantes para a região. Os impactos diretos são aqueles que influenciaram a região como um todo, como por exemplo, a chegada dos europeus; o descobrimento do rio Amazonas pelos ocidentais; as consequências, para a população nativa, do contato com os ocidentais; o “Ciclo da Borracha”, que marcou o início da expansão da fronteira agrícola na Amazônia, com a consequente destruição de partes da floresta; a

---

<sup>6</sup> Informações retiradas do site Clima em Revista, do IPAM. Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br/clima>>. Acesso em: 22/01/2009.

megadiversidade amazônica e seu significado para as economias nacionais e internacional; e a importância estratégica da Amazônia. Como impactos indiretos, que influenciaram algumas partes da Amazônia, podemos citar o garimpo do ouro (Brasil); o narcotráfico (países andinos); e o “Ciclo do Quinino” (países andino-amazônicos).

Em resumo, a Amazônia é uma região cada vez mais estratégica para os países que a compartilham e para o mundo em geral, especialmente por sua biodiversidade, e é em sua totalidade muito maior do que a somatória das histórias e realidades de cada um dos oito países, ou seja, sua história e sua problemática ultrapassam as fronteiras nacionais e é preciso que os países que fazem parte dessa realidade a percebam como tal e desenvolvam políticas comuns para proporcionar um desenvolvimento sustentável para a região (AMAYO ZEVALLOS, 1999).

A floresta Amazônica é a maior floresta tropical do mundo, mas ainda não existe consenso científico a respeito de seus limites físicos. De acordo com a OTCA (Organização para o Tratado de Cooperação Amazônica), a Amazônia possui aproximadamente 7,5 milhões de km<sup>2</sup>, segundo o critério político-administrativo utilizado pelos países amazônicos, sendo que aproximadamente 68% do território total da floresta amazônica fazem parte do Brasil (BOLETIM, 2004).

Devido ao seu clima quente e úmido, com chuvas o ano todo, e a maior bacia hidrográfica do mundo, a floresta amazônica é uma das florestas de maior biodiversidade do planeta. No entanto, esse extenso e rico território nacional vem perdendo sua área original desde o primeiro ciclo de desenvolvimento econômico do Brasil, o ciclo da borracha, no século XIX.

O desmatamento é um dos principais impactos antrópicos que vem contribuindo para a degradação da floresta amazônica. Isto ocorre principalmente por meio de um conjunto de atividades antrópicas como: a construção de estradas e hidrelétricas, a agricultura, a pecuária, a mineração e a urbanização (CUNHA, 2008). No Brasil, as principais causas são a pecuária extensiva, a agricultura, principalmente com a expansão da soja, a construção de estradas, hidrelétricas e atividade madeireira, muitas vezes ilegal.

O desmatamento prejudica ainda grandemente os serviços ambientais prestados pela floresta (através do controle climático ou ciclo do carbono). As florestas reciclam cerca de 8% do carbono global presente na atmosfera, por meio da fotossíntese, um processo natural simples através do qual as plantas absorvem parte do CO<sub>2</sub> presente na

atmosfera, tornando-se “armazéns” de carbono<sup>7</sup>. Qualquer distúrbio nesses “armazéns”, como os que resultam do desmatamento, afeta seriamente o ciclo do carbono global e causam impactos negativos na atmosfera do planeta<sup>8</sup>.

As florestas têm um potencial importante de mitigação da mudança do clima, que inclui atividades de florestamento e reflorestamento, manejo florestal, redução do desmatamento, manejo de produtos florestais, uso de produtos florestais para produção de bioenergia para substituir o uso de combustíveis fósseis e melhoria de espécies florestais visando o aumento da produtividade de biomassa. E são diretamente impactadas pelo aumento da concentração atmosférica de CO<sub>2</sub>, pelas mudanças nos regimes de temperatura e variações nos padrões anuais de chuva (KRUG, 2008). Ou seja, as florestas desempenham papel importantíssimo para a mitigação das mudanças climáticas, mas ao mesmo tempo são muito frágeis a essas mesmas mudanças, o que torna a sua proteção um dos assuntos principais que deveriam ser discutidos dentro das negociações do regime internacional de mudanças climáticas, mas que muitas vezes se torna uma preocupação secundária, até mesmo por parte do Brasil, um país que possui 30% das florestas tropicais do mundo.

Durante a COP 13, em Bali (2007), o governo brasileiro publicou um estudo do Ministério do Meio Ambiente sobre o desmatamento na Amazônia brasileira, e as políticas públicas para diminuí-lo. Segundo esse estudo, o governo brasileiro iniciou o projeto de desenvolvimento econômico da região nos fins dos anos 60 (até essa época, a principal atividade amazônica era o extrativismo, especialmente da seiva da seringueira), investindo em sua integração com o resto do país e na expansão da rede de rodovias<sup>9</sup>. No entanto, a expansão econômica da região durante as três décadas seguintes foi acompanhada de grande desmatamento e conflitos regionais: no ano de

---

<sup>7</sup> As florestas são fontes muito importantes de absorção de carbono, mas sabemos que os maiores responsáveis pela troca do carbono da atmosfera são os oceanos, e não as florestas, como já se pensou até há pouco tempo (por exemplo, o mito da Amazônia como “pulmão” do mundo, que cientistas já provaram não ser verdade). Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br/clima#>>. Acesso em: 27/01/2009.

<sup>8</sup> Informações retiradas do site Clima em Revista, do IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia). Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br/clima#>>. Acesso em: 27/01/2009.

<sup>9</sup> É importante salientar que o plano de desenvolvimento da Amazônia brasileira foi concebido com o único objetivo de colonizar uma região tida como “rica, vazia e vulnerável” para protegê-la de incursões estrangeiras dentro do território nacional, valorizando, portanto, somente a defesa nacional; e assim tem sido desde então: a busca pelo desenvolvimento e ocupação da região acima da proteção ambiental e das especificidades da região (SANTOS FILHO, 1999). Em nossa visão, as políticas públicas desenvolvidas até hoje pelo governo brasileiro para a Amazônia, nunca levaram em consideração o conhecimento acerca da sua realidade única e específica, sendo resultado apenas desse imaginário que se criou em torno da região, como “rica, vazia e vulnerável”, e não do conhecimento de sua verdadeira realidade.

2005, por exemplo, o desmatamento alcançou o recorde histórico de 2,9 milhões de hectares<sup>10</sup> (BRASIL, 2007).

Tal estudo foca nas medidas adotadas pelo governo brasileiro entre os anos de 1989 e 2003 para combater o desmatamento, dentre as quais se destaca a implementação do Programa Piloto para Conservar as Florestas Tropicais Brasileiras, em 1995, para promover estudos sobre desmatamento, testar projetos e investir no desenvolvimento de ferramentas de proteção das florestas. No ano 2000, pela primeira vez na história, os esforços do governo foram no sentido de se interpretar as causas do desmatamento da Amazônia para guiar políticas públicas mais realistas. Mesmo com os avanços tecnológicos para o monitoramento da floresta, o desmatamento atingiu novamente 2 milhões de hectares no ano 2002 (BRASIL, 2007),

Em 2004, o governo lançou o Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia, priorizando o Arco do Desflorestamento citado anteriormente. Segundo os dados do Ministério do Meio Ambiente, nos dois anos seguintes (2005 e 2006), a taxa de desmatamento na Amazônia, medida pelo INPE, foi reduzida para 1,4 milhões de hectares (contra os 2 milhões medidos em 2002), a taxa mais baixa desde 1997 (BRASIL, 2007).

Considerando-se o exposto acima, em 2006 (durante a COP 12, em Nairóbi), o Brasil submeteu uma proposta ao SBSTA de um arranjo através do qual as Partes Anexo I garantiriam, voluntariamente, incentivos positivos para que Partes não-Anexo I mantenham suas florestas em pé. A proposta brasileira é baseada na distribuição de incentivos financeiros para países que demonstrem redução nas suas emissões provenientes do desmatamento (BRASIL, 2007)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Um hectare (ha) equivale a 0,01 quilômetros quadrados (Km<sup>2</sup>). Portanto, 2,9 milhões de ha equivalem a 29 mil km<sup>2</sup>.

<sup>11</sup> Diversas reportagens veiculadas na imprensa brasileira destacaram a proposta brasileira levada à COP 12. Em reportagem da Folha de São Paulo foi esclarecido que a proposta do Brasil de criar um mecanismo voluntário de doações praticadas pelas Partes Anexo I para premiar Partes não-Anexo I que reduzissem o desmatamento de suas florestas foi considerada “irreal” pelas ONGs e alguns governos, por estar justamente baseada em uma doação voluntária (BRASIL..., 2006). Outra reportagem veiculou que os delegados presentes à COP 12, porém, não deram muita importância para a proposta brasileira, que acabou não sendo suficientemente discutida na plenária (CONVENÇÃO..., 2006). Ainda em outra reportagem, foi destacado que, de acordo com essa proposta brasileira, as Partes Anexo I não poderiam usar as reduções das emissões de carbono, resultantes da redução do desmatamento pelas Partes não-Anexo I, para abater de suas cotas nas metas assumidas em Kyoto (AMAZONAS..., 2006). Repercutindo ainda a proposta brasileira na COP 12, outra reportagem destaca que o Itamaraty (responsável pelas negociações do regime do clima) não aceita a inclusão de um mecanismo de mercado para carbono de florestas (tanto que, como veremos adiante, o Brasil sempre foi contra a inclusão do desmatamento evitado de florestas como atividade de MDL), e faz questão de deixar essa discussão fora do Protocolo de Kyoto. Segundo essa reportagem, “o raciocínio da chancelaria brasileira é que usar a Amazônia como

É importante destacar que o fato de a maior parte das emissões brasileiras de GEE serem provenientes do desmatamento e da queima de florestas para dar lugar à agropecuária faz com que grande parte das emissões brasileiras esteja dissociada de um real crescimento econômico, como é o caso de Índia e China. Isso porque as atividades econômicas associadas às emissões do setor de mudança do uso da terra e florestas (pecuária, soja, madeira, etc.) respondem aproximadamente por apenas 1% do PIB brasileiro (NOBRE, 2008). Isso torna a questão do desmatamento no Brasil fundamental para a posição brasileira nas negociações, pois para que o Brasil possa assumir compromissos de redução de suas emissões futuramente, é essencial que o país se comprometa com medidas urgentes de redução do desmatamento, especialmente na Amazônia.

O problema do desmatamento da Amazônia reside principalmente no fato de que é muito difícil para o governo brasileiro monitorar e implantar políticas públicas de combate ao desmatamento, reduzindo conseqüentemente as emissões de GEE advindas desse setor. Entre esses obstáculos, podemos citar: (a) o tamanho da floresta amazônica brasileira, combinado com a falta de uma adequada rede de comunicação e transporte com as outras regiões do país, dificultando e encarecendo o seu monitoramento; (b) o conflito de prioridades dentro do próprio governo brasileiro, que freqüentemente relega a Amazônia à função de um recurso para alcançar o crescimento econômico do país; (c) falta de cooperação entre os estados que fazem parte da Amazônia para a sua proteção ambiental e desenvolvimento econômico e social; (d) falta de coordenação entre as agências federais encarregadas da proteção da floresta e de seus habitantes; entre outros (JOHNSTON, 2001).

Essa falta de habilidade do Brasil em controlar as emissões de GEE advindas do desmatamento de florestas determinou em grande parte a posição brasileira em diversos aspectos das negociações climáticas, especialmente com relação à inclusão de atividades de desmatamento evitado de florestas como projetos elegíveis ao MDL. Entretanto, o Brasil está agora negociando, para o período pós-Kyoto, associar o valor econômico ao valor dos serviços ambientais da floresta tropical em pé, por meio de um novo mecanismo, o REDD (*Reduction of Emissions from Deforestation and Degradation*).

---

moeda implicaria em aceitar metas obrigatórias de redução de gases-estufa para o país no futuro” (BANCO..., 2006).

Analisando agora a segunda particularidade brasileira, a sua matriz energética, é importante destacar que a variável energia é uma das mais importantes quando falamos sobre o regime do clima, isso devido ao fato de que a maneira através da qual os participantes-chave nas negociações sobre as mudanças climáticas definiram e definem os seus interesses está muito mais correlacionado com as suas percepções acerca dos custos de participar de tal regime do que propriamente com as percepções de suas vulnerabilidades à ameaça da mudança climática. Segundo Porter, Brown e Chasek (2000), no livro “*Global Environmental Politics*”, essa percepção dos custos do regime do clima está diretamente ligada à “cultura energética” de cada país, ou seja, à sua experiência histórica com o uso de combustíveis fósseis relacionado ao seu crescimento econômico.

No caso do Brasil, acreditamos que a posição de veto que ele assume algumas vezes está mais relacionada à pressão pela proteção internacional de suas florestas (devido ao desmatamento da floresta amazônica, como vimos anteriormente), e não tanto pela sua “cultura energética”, considerando que o país é um dos que possuem a matriz energética mais limpa. A matriz energética brasileira se caracteriza pela grande participação das fontes renováveis, que alcançam 60% da oferta total de energia. De acordo com dados da Comunicação Nacional do Brasil, em 1994, as fontes primárias de origem fóssil representaram apenas 40% da oferta interna bruta de energia, sendo que destas fontes, o petróleo é o responsável pela maior contribuição. Esta é uma das maiores vantagens brasileiras, visto que a maioria dos países do mundo alcança um percentual de no máximo 12% de energias renováveis nas suas matrizes energéticas (BRASIL, MCT, 2004).

O setor energético brasileiro é responsável por apenas 23% das emissões totais de CO<sub>2</sub> do Brasil, o que é relativamente pouco, se comparado aos países desenvolvidos e a outros países emergentes, com altas emissões advindas da exploração de combustíveis fósseis, como a China e a Índia. Como já afirmado anteriormente, o mais preocupante para o Brasil são as emissões do setor de Mudança no Uso da Terra e Florestas (LULUCF), responsável por 75,4% das emissões brasileiras de CO<sub>2</sub>. O setor de Processos Industriais é responsável por apenas 1,6% das emissões totais de CO<sub>2</sub>, chegando a ser irrelevante no quadro geral de emissões.

Esse quadro energético brasileiro favorável permite ao Brasil algumas vantagens importantes nas negociações sobre mudanças climáticas: o Brasil não precisa se preocupar tanto quanto outros países emergentes com os custos de adaptação de fontes

energéticas “suja” para fontes mais limpas. Ainda, o Brasil pode mostrar-se como um exemplo de país emergente que já utiliza fontes renováveis de energia para acelerar a sua industrialização, o que permite que o país possa liderar o grupo das Partes não-Anexo I em questões importantes como o não comprometimento com metas de redução de emissões de GEE, já que suas emissões advindas do setor energético não são tão significativas (JOHNSTON, 2001). Além disso, essa particularidade da matriz energética limpa pode ajudar a desviar as atenções dos outros países sobre o desmatamento das florestas brasileiras, que, como já vimos, é o grande problema brasileiro na questão das mudanças climáticas.

### **Análise dos resultados**

Quando falamos na participação brasileira nas negociações do regime internacional do clima, é preciso ter em mente que o Brasil conta com três importantes vantagens e uma desvantagem, como destaca Eduardo Viola (2004). As três vantagens são: ser um país de renda média (o que fez com que o país fosse incluído no grupo de países Partes não Anexo I, sem compromissos de redução de emissões), ter uma matriz energética com grande peso do setor hidrelétrico, e ter em seu território vastas florestas de importância mundial, com grande importância no ciclo mundial do carbono. A desvantagem é exatamente o desmatamento das florestas brasileiras, que gera altas taxas de emissão de GEE na atmosfera, juntamente com a transformação do uso da terra para a agricultura (VIOLA, 2004).

Desde que se ofereceu para ser o país anfitrião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), o Brasil vem desempenhando um papel pró-ativo nas negociações climáticas. Segundo Ken Johnston (2001), em seu artigo *“Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations”*, existem três questões de particular interesse e atenção para o Brasil: a primeira, e mais fundamental, é a questão das responsabilidades pelas emissões de GEE, ou seja, quem deve se comprometer mais com as reduções de tais emissões (o ônus da cooperação para o combate à mudança climática); a segunda é a criação dos mecanismos flexibilizadores, especialmente o MDL; e por último, a questão das mudanças no uso da terra e desmatamento (LULUCF), por causa do desmatamento na Amazônia (JOHNSTON, 2001). Já vimos como as duas particularidades brasileiras (a Amazônia e a matriz energética) foram fundamentais para a formação da posição brasileira nas negociações do clima, e veremos agora de que forma o Brasil atuou no regime do clima

com relação aos dois aspectos mais importantes para as Partes não-Anexo I, que na verdade envolve as três questões citadas acima, do Protocolo de Kyoto.

A atuação do Brasil durante a negociação do Protocolo de Kyoto (1995-2004) orientou-se pela definição do interesse nacional segundo cinco dimensões principais: 1) afirmar o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira do período; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada à sustentabilidade ambiental, seguindo o crescimento da conscientização da população brasileira a respeito do meio ambiente; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o aumento do prestígio internacional do país durante o Governo FHC; 4) evitar que o uso das florestas fosse objeto de regulação internacional para não correr riscos de que outros países influíssem nas decisões sobre a Amazônia; 5) promover o financiamento por parte dos países Anexo I para projetos relacionados à mitigação climática nas Partes não-Anexo I (VIOLA, 2002).

Durante as negociações, a comissão brasileira manteve a posição de que toda a responsabilidade pela redução das emissões era das Partes Anexo I e, portanto, opôs-se deliberadamente aos compromissos de redução da taxa de crescimento futuro das emissões para as Partes não-Anexo I, o que sempre foi uma exigência dos EUA para ratificar o Protocolo de Kyoto, e que nunca foi feito (VIOLA, 2002).

Essa posição brasileira é muito coerente com os argumentos utilizados pela delegação do Brasil para provar que as responsabilidades das Partes não-Anexo I nas emissões de GEE, e no aquecimento da temperatura da Terra, não justificam compromissos de redução das emissões para este grupo de países. No entanto, no que se refere às florestas, acreditamos que já não há mais espaço, e nem tempo hábil, para se evitar um comprometimento efetivo do governo brasileiro especialmente com relação ao combate ao desmatamento de florestas. A posição do Brasil perante os compromissos do Protocolo de Kyoto não pode justificar uma falta de medidas internas para repensar políticas de desenvolvimento e de combate ao desmatamento da Amazônia.

De acordo com Luiz Gylvan Meira Filho, as negociações internacionais do clima tratam fundamentalmente da repartição do ônus de limitar ou mitigar a mudança global do clima, ou seja, como dividir esse ônus, seguindo o princípio básico do regime do clima das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” (MEIRA FILHO, 2001). Essa divisão tem, portanto, sua principal dimensão no estabelecimento dos compromissos de

redução das emissões de GEE para cada grupo de países Partes da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto.

Desde o início do processo negociador do Protocolo, na COP 1, o Brasil liderava o G 77/China, e apresentava um perfil mais moderado, agindo como ponte e buscando estabelecer um ponto de convergência entre as Partes Anexo I e não Anexo I e contrabalançar as posições mais duras de Índia e China, que temiam que se estabelecessem compromissos também para as Partes não-Anexo I (KLOSS, 2000). Estas Partes, então, assumiram a posição geral de que não deveria haver nenhum tipo de compromisso de redução das emissões de GEE para esse grupo de países, ao menos durante o primeiro período de compromissos do Protocolo de Kyoto, e se recusaram a assumir qualquer tipo de compromisso sem um comprometimento prévio das Partes Anexo I (DeSOMBRE, 2007).

Para defender sua posição de não assumir nenhum tipo de compromisso, voluntário ou não, de redução das emissões de gases de efeito estufa para os países em desenvolvimento, o Brasil, apesar de ter uma matriz energética essencialmente limpa, assumiu uma aliança geral com países detentores de matrizes energéticas dependente de combustíveis fósseis (como a China, Índia e Indonésia), fazendo com que a vantagem da matriz energética limpa ficasse subordinada à desvantagem do desmatamento da Amazônia na formação da posição brasileira. O Brasil também adotou posição de forte liderança na questão de reafirmar a necessidade de financiamentos para transferência de tecnologias limpas, o que era muito coerente com o objetivo geral da política externa de FHC, no sentido de promover a inserção competitiva do país na economia globalizada (VIOLA, 2002).

O Brasil assumiu, desde 1997, uma posição de princípio ao defender que as emissões de gases de efeito estufa deveriam ser calculadas desde a Revolução Industrial, em fins do século XVIII (quando os países desenvolvidos iniciaram seu rápido crescimento econômico e industrial, com base na exploração de combustíveis fósseis), e não somente a partir do ano 1990, como ficou decidido. Mesmo contando com o apoio da ampla maioria dos países não Anexo I, essa proposta brasileira nunca foi levada a sério pelos países do Anexo I e, portanto, não teve impacto nas negociações do Protocolo (VIOLA, 2004). Ainda assim, Eduardo Viola (2004) vê uma possibilidade de esta proposta acabar contribuindo para aumentar o poder de barganha dos países emergentes nas negociações do período pós-Kyoto, apesar de ser considerada utópica.

Em resumo, a proposta brasileira de atrelar as responsabilidades pela redução de emissões às emissões históricas e ao seu impacto na mudança da temperatura global fortaleceu a premissa básica da Convenção-Quadro do Clima, que é a de que as Partes Anexo I assumam os maiores compromissos com metas de redução e iniciem a implantação de medidas para o combate às mudanças climáticas. Nesse sentido, o Brasil tem mostrado não só liderança entre as Partes não-Anexo I no processo negociador do regime internacional do clima, mas tem agido também como um balanceador, como “ponte” para o diálogo entre este grupo de países e os países do Anexo I, atuando freqüentemente junto aos EUA, por exemplo, com o objetivo de conformar um regime que atenda aos interesses de ambos os grupos de países.

Outro ponto importante a ser considerado na atuação do Brasil na formulação do regime internacional de mudanças climáticas foi a negociação que resultou na elaboração do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, permitindo aos países em desenvolvimento também participarem de um mecanismo flexibilizador de comércio de créditos de carbono. De acordo com Ken Johnston (2001), a proposta brasileira foi elaborada para alcançar alguns objetivos específicos, entre eles: criar um mecanismo financeiro mais adequado para a transferência de recursos dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento; oferecer um mecanismo de comércio de emissões que assegurasse alguns benefícios às Partes não-Anexo I; e criar um mecanismo de cumprimento das metas de Kyoto para as Partes Anexo I, para que elas fossem penalizadas caso não as cumprissem.

Nesse sentido, as Partes não-Anexo I viram o MDL como um novo canal para a captação financeira em segmentos como energia e transportes, promoção do uso de fontes renováveis de energia, gerenciamento de resíduos e proteção de florestas; investimentos para promover o desenvolvimento sustentável, transferência de tecnologia e promoção da equidade. E o Brasil é um dos países que mais recebem projetos de MDL, boa parte devido à larga utilização de fontes renováveis para a geração de energia, em cerca de 40%, contra taxas médias de 14% nos países desenvolvidos e de 6% nos países em desenvolvimento (BRASIL, 2005).

No que se refere aos sumidouros de carbono, ou seja, especialmente as florestas, o interesse nacional do Brasil ficou definido pela percepção do ônus que o desmatamento da Amazônia representava. Essa visão levou os negociadores brasileiros a adotarem uma posição de oposição à inclusão de todo o ciclo do carbono no Protocolo de Kyoto, temendo que, quando fossem estabelecidos compromissos futuros para os

países emergentes, o Brasil poderia ser prejudicado devido ao alto desmatamento da Amazônia.

A decisão final com relação aos sumidouros de carbono não significou nem a derrota e nem a vitória do Brasil: de um lado, a questão dos sumidouros foi incluída como parte integrante do Protocolo, decisão contrária à posição defendida pelo Brasil e pela União Européia; no entanto, com relação ao MDL, somente as atividades de florestamento e reflorestamento poderão ser elegíveis como atividades de seqüestro de carbono, ficando de fora do MDL o desmatamento evitado de florestas primárias, significando a vitória das delegações do Brasil e da UE. É importante destacar que, no quesito desmatamento evitado de florestas, o Brasil adotou posição contrária à da maioria dos países Partes não incluídas no Anexo I, especialmente os países da América Latina (VIOLA, 2004).

Quanto à posição do Brasil com relação à inclusão de florestas no MDL, o embaixador Sérgio Barbosa Serra, atual Embaixador Extraordinário para a Mudança do Clima, afirmou, em entrevista à Revista Mercado Carbono, que o país sempre foi, e continua sendo, contrário à inclusão de florestas no MDL (com exceção de atividades de reflorestamento), pelo bem à integridade do regime internacional de mudanças climáticas, pois essas ações de redução do desmatamento de florestas “não devem ser objeto de mecanismos compensatórios que possibilitem a manutenção de altos índices de emissões nos países desenvolvidos”.

O Brasil sempre mostrou liderança nas negociações internacionais na área de meio ambiente, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. No regime internacional do clima, o país sempre lutou pela observância do princípio definidor do regime, o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, não aceitando estabelecer nenhum tipo de meta obrigatória de limitação das emissões de gases de efeito estufa para as Partes não-Anexo I. O Brasil ainda liderou o Grupo dos 77 mais a China, atuando muitas vezes como ponte para o diálogo entre o G 77 e a União Européia e os EUA, este último não muito favorável às metas de Kyoto.

A proposta do Fundo, que depois se tornou o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo foi o ponto alto da atuação brasileira no Protocolo, incluindo as Partes não-Anexo I nos benefícios de um mecanismo de mercado, que pode gerar financiamentos para uma mudança na matriz energética, transferência de tecnologias e desenvolvimento sustentável para estas.

No entanto, a vantagem de o Brasil possuir uma matriz energética majoritariamente baseada em fontes renováveis de energia ficou submetida à desvantagem do desmatamento de florestas, maior fonte das emissões de GEE do Brasil, fazendo com que o país assumisse, em algumas discussões, posição muito defensiva e pouco benéfica à proteção ambiental, como a defesa da não-inclusão de atividades de desmatamento evitado de florestas como projetos elegíveis ao MDL. Essa desvantagem acabou desenhando a posição do Brasil de se aliar a países emergentes com matriz energética “suja”, altamente baseada na exploração de combustíveis fósseis como o petróleo e o carvão, como é o caso de Índia e China.

O Brasil poderia voltar a exercer uma posição mais proativa, como foi durante as negociações da Rio 92 e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, atuando mais como intermediário e facilitador, e menos como legitimador dos discursos de países emergentes que teriam maior dificuldade em assumir compromissos de redução de emissões de GEE em um regime pós-Kyoto. Para isso, entretanto, o país teria que enfrentar sua dificuldade em elaborar e implantar políticas públicas de combate ao desmatamento da Amazônia mais eficazes e duradouras.

### **Considerações finais**

Desde o início da formação do regime internacional de mudanças climáticas, com a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Brasil protagonizou as negociações que levaram mais tarde à adoção do Protocolo de Kyoto e outros acordos e instrumentos para combater a questão das mudanças climáticas e o aquecimento global.

Nesse sentido, o Brasil adotou uma firme posição de defender o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, com base no conceito de responsabilidades históricas, segundo o qual a responsabilidade dos países pelas emissões de gases de efeito estufa na atmosfera varia historicamente, ou seja, aqueles países que começaram a se desenvolver antes possuem maior responsabilidade, pois começaram a emitir os GEE muito antes daqueles países com desenvolvimento tardio.

O Brasil se destacou como ponte para o estabelecimento de um diálogo entre os dois grupos de países, Anexo I e não Anexo I, baseando a sua posição nas negociações em duas particularidades do país: a sua matriz energética, majoritariamente limpa e que o permitiu um maior espaço de manobra nas negociações referentes aos compromissos de redução com base em sua responsabilidade histórica para o agravamento do

aquecimento global; e o desmatamento de suas florestas, especialmente a Amazônia, o que, ao contrário, limitou o espaço de manobra para barganhas na negociação, fazendo com que o país retrocedesse em algumas decisões que poderiam ser importantes para o desenvolvimento do país, como a aceitação de projetos de redução de emissões de GEE advindas do desmatamento evitado de florestas como projetos elegíveis ao MDL, que o Brasil foi contra, e o estabelecimento de uma aliança geral com outros países emergentes que tem suas economias fortemente baseadas na exploração de combustíveis fósseis, como a China e a Índia.

Para Rubens Ricupero, o Brasil é imprescindível para a conclusão de qualquer acordo ambiental internacional.

O Brasil tem que fazer parte desse processo por apresentar algumas características e condições peculiares e únicas, quais sejam: a maior floresta tropical do mundo, na Amazônia, uma das principais reservas de água doce e de biodiversidade, matriz energética relativamente limpa e experiência de trinta anos com o etanol (SEMINÁRIOS, 2008, p. 15).

Alguns aspectos, no entanto, faltam para que o Brasil possa liderar as negociações por um acordo mais eficiente para o combate às mudanças do clima. Assumir verdadeiramente o papel de intermediário e facilitador, que seria uma posição diferenciada, tanto dos países desenvolvidos quanto dos países emergentes dependentes de uma matriz energética “suja”, como a China e a Índia. Reconhecer suas responsabilidades perante o desmatamento da Amazônia brasileira e assumir compromissos internos para o seu combate, além de incluir as florestas nativas e o desmatamento evitado de florestas em um MDL mais expandido, exigindo-se compensações pela contribuição à redução das emissões, pelos serviços ambientais prestados pelas florestas à comunidade internacional. Trabalhar em conjunto com outros países sul-americanos, especialmente os países amazônicos e junto à OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica), para coordenar ações de desenvolvimento sustentável e as suas posições com os demais países da América Latina, especialmente no tema de florestas.

O princípio definidor do regime do clima, o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, pelo qual o Brasil sempre lutou e defendeu com muita propriedade, até por ser um país detentor de certas particularidades que o permitiram assumir tal posição, está sendo cada vez mais motivo de contestação, para que países emergentes assumam maiores compromissos daqui para frente. As discussões do regime

pós-Kyoto mostrarão o quanto o Brasil está disposto a ceder nestas questões, para dar uma resposta global efetiva ao desafio das mudanças climáticas.

### Referências bibliográficas

AMAYO ZEVALLOS, E. Por qué estudiar la formación histórica y la problemática actual de la Amazonia?. **Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad**. Universidad de Guadalajara. Mayo/Agosto de 1999, volumen V. p. 73-105.

ANNAN, K. In Larger Freedom: Decision Time at the UN. **Foreign Affairs**, v.84, n.3, may/june 2005. Disponível em:

<<http://www.foreignaffairs.org/20050501faessay84307/kofi-annan/in-larger-freedom-decision-time-at-the-un.html>>. Acesso em: 17/07/2006.

BOLETIM OTCA. Brasília: OTCA, nº 1, jun./ago. 2004.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. **Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. **Mudança do Clima**. Brasília. v.2 (Cadernos NAE, 04). p. 53-303, 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cutting down deforestation in the Brazilian Amazon: how Brazilian policies were able to reduce deforestation in the world's largest tropical forest**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

BRAZ, M.S.A. Os Mecanismos de Cooperação Internacional para Redução de Emissões sob o Protocolo de Quioto. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, n.9, p.139-159, out./dez. 2003.

BROWNE, J. Beyond Kyoto. **Foreign Affairs**, v. 83, n. 4, july/august 2004.

CUNHA, H. B. O mundo das águas. Scientific American Brasil. Amazônia: tesouros. São Paulo: Duetto Editorial, 2008, p.6-13.

DeSOMBRE, E. R. Ozone Depletion and Climate Change. **The Global Environment and World Politics**. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Continuum, 2007. p. 112-146.

DOMINGOS, N. P. **O Protocolo de Kyoto: a União Européia na liderança do Regime de Mudanças Climáticas**. 2007. 136f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas PUC-SP/UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2007.

FIGUERES, C; IVANOVA, M. H. Mudança Climática: interesses nacionais ou um regime global? IN: ESTY, D. C; IVANOVA, M. H. (orgs.). **Governança ambiental global: opções e oportunidades**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p. 233-255.

GOLDEMBERG, J. O Caminho até Joanesburgo. In: TRIGUEIRO, A. (org.) **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p.171-181.

IPCC. **Fourth Assessment Report** – Climate Change 2007: the Synthesis Report. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch>>. Acesso em: 12/06/2008.

JOHNSTON, K. Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations. **The Journal of Environment Development**. SAGE, v.10, p. 178-206, 2001. Disponível em: <<http://jed.sagepub.com/cgi/content/abstract/10/2/178>>. Acesso em: 28/05/2009.

KEOHANE, R. O. Lilliputian's dilemmas: small states in international politics. In: **International Organization**, v. 23, n. 2, primavera 1969.

KLOSS, E. C. **A Arena e os Atores na Negociação e Aprovação do Protocolo de Kyoto**. 189 p. 2000. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

KRUG, T. Impacto, vulnerabilidade e adaptação das florestas à mudança do clima. **Parcerias Estratégicas**. Centro de Gestão e Assuntos Estratégicos: v.1, n. 27, p. 43-72, dezembro 2008.

LINDGREN ALVES, J.A. **Relações Internacionais e Temas Sociais** – a Década das Conferências. Brasília: IBRI, 2001. 432 p.

LITTLE, R. International Regimes. In: BAYLIS, J.; SMITH, S. (ed). **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 306-315.

MEIRA FILHO, L. G. A Mudança Global do Clima perspectivas Pós-Xangai. **Revista Sempre Brasil do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS**, janeiro, fevereiro, março/2001, Ano 2, nº 6. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/21405.html>>. Acesso em: 04/06/2009.

NOBRE, C. Mudanças Climáticas e o Brasil – Contextualização. **Parcerias Estratégicas**. Centro de Gestão e Assuntos Estratégicos: v.1, n. 27, p. 7-17, dezembro 2008.

PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. S. **Global Environmental Politics**. 3<sup>rd</sup> ed. Colorado: Westview Press, 2000. 286 p.

SANTOS FILHO, J. R. A instituição imaginária da Amazônia Brasileira: registros cognitivos e práticas sociais. **Núcleo de Estudos sobre Situações de Violência e Políticas Alternativas**. Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 1999. p. 1-48.

SEMINÁRIOS Sustentáveis. **Encontro I: Posicionamento atual do Brasil nas negociações para o pós-Kyoto**. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, 2008. p. 3-21.

SENNES, R. U. Países intermediários e fóruns multilaterais: algumas considerações. In: ESTEVES, P. L. (org.). **Instituições internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 83-132.

VIOLA, E. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.17, n.50, p. 25-46, out. 2002.

\_\_\_\_\_. As Complexas Negociações Internacionais para Atenuar as Mudanças Climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (org.) **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 183-197.

\_\_\_\_\_. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. **Revista Cena Internacional**, Brasília, n. 6, p. 2-25, jun 2004.

VITAE Civilis. Discussão sobre o regime de clima no período pós-2012 tropeça e avança milimetricamente. Disponível em: <[www.vitaecivilis.org.br/default.asp?site\\_Acao=mostraPagina&paginaId=2002#2](http://www.vitaecivilis.org.br/default.asp?site_Acao=mostraPagina&paginaId=2002#2)>. Acesso em: 16/10/06.

### **Reportagens**

AMAZONAS quer fundo pró-floresta local. **Folha de S. Paulo**. Caderno Ciência. 18 de novembro de 2006.

BANCO Mundial financiará carbono de floresta em pé. **Folha de S. Paulo**. Caderno Ciência. 9 de novembro de 2006.

BRASIL sofrerá mais com clima, diz estudo. **O Estado de S. Paulo**. Caderno A. 26 de outubro de 2006.

BRASIL tenta pôr floresta na conta do clima. **Folha de S. Paulo**. Caderno Ciência. 15 de novembro de 2006.

CONVENÇÃO examinará proposta do Brasil. **Folha de S. Paulo**. Caderno Ciência. 16 de novembro de 2006.