

REVISTA MUNDORAMA

DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS - ISSN 2175-2052

[SOBRE MUNDORAMA](#)

[COMO PUBLICAR](#)

[BIBLIOTECA](#)

[EVENTOS](#)

[PAÍSES & REGIÕES](#)

[ECONOMIA & POLÍTICA](#)

[MAPA DO SITE](#)

[CONTATO](#)

**FIQUE
CONECTADO**



Climate governance and International Civil Aviation: Brazil's policy profile, entrevista com Veronica Gonçalves e Marcela Anselmi, por Juliana Leal

MUNDORAMA É UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO

UM LABORATÓRIO DO INSTITUTO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA
UNIVERSIDADE DE BRÁSILIA

🕒 27/09/2019 👤 [Editoria](#) 📁 [Entrevistas,](#)
[Política Internacional](#) 💬 0

MEIO-AMBIENTE
MUDANÇA
CLIMÁTICAS &
POLÍTICA
INTERNACIONAL

MUNDORAMA N

**RECEBA POR E-
MAIL**

Junte-se a 6.941 outros
assinantes

Endereço de e-mail

Tópicos



1. Read the article
2. Compartilhar
3. Relacionado



O artigo “[Climate governance and International Civil Aviation: Brazil's policy profile](#)”, publicado na edição especial da Revista Brasileira de Política Internacional [Brazil ups and downs in global environmental governance \(2008-2018\)](#) (RBPI – vol. 62, n. 2) busca analisar o papel e posição do Brasil na negociação sobre o acordo que pauta o esquema internacional de redução de carbono pela aviação civil (CORSIA). O CORSIA encoraja a expansão de projetos de compensação de carbono e foi um marco importante para determinar as diretrizes de políticas ambientais de compensação para a aviação civil a nível internacional. Contudo, uma abordagem crítica das autoras irá permitir compreender também as limitações deste instrumento.

Para entender o perfil do Brasil nas negociações, as autoras recorrem ao *framework* teórico da governança global para lidar com questões referentes às mudanças climáticas. Assim, apresentam o debate sobre o CORSIA pela visão crítica que contempla uma análise dos complexos atores influentes na posição brasileira, considerada pelas autoras como reativa e conservadora. Por fim, é traçado um paralelo em como a falta de debate público sobre o acordo, atrelada à ausência de uma coordenação com a política nacional de clima, pode resultar na prevalência dos interesses mercadológicos na posição brasileira, garantindo um instrumento frágil, que se utiliza do esquema de compensação para criar uma distância geográfica e simbólica entre a poluição e o poluente.

As autoras afirmam que tardou cerca de quase 20 anos para que os Estados finalmente chegassem a um acordo sobre a importância de abordar o papel da aviação civil na emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), no âmbito da ICAO. Por que, na visão de vocês, tardou tanto para que a organização se atentasse para a relevância do tema? É possível mapear atores internos à organização que barraram a ampliação deste debate? Ou a negligência pela inclusão da questão climática na organização era apenas fruto de um momento de baixa



visibilidade que os temas ambientais viviam no cenário internacional?

A questão ambiental em si tem sido tratada pela OACI desde a década de 1970, quando os primeiros volumes do Anexo 16 à Convenção de Chicago foram adotados. No entanto, ações mais efetivas para reduzir as emissões de GEE somente entraram na agenda da OACI no final da década de 1990, em resposta ao regime internacional de mudanças climáticas centrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas (UNFCCC) e no Protocolo de Quioto. Alguns motivos podem ser apontados, como, por exemplo, a dificuldade na definição de um método para a alocação das emissões, já que os voos ocorrem, em sua maioria, em espaço aéreo internacional, em aeronaves fabricados em um país diferente do operador aéreo, com passageiros de diferentes nacionalidades.

Mais do que isso, a OACI sempre tratou de temas eminentemente técnicos em que a coordenação entre os Estados era desejável, na medida em que diminuía os custos de transação. Quando chamada a tratar de um problema sensível, com diversas implicações políticas, sociais e econômicas, como são as questões das mudanças climáticas, tornou-se mais difícil à Organização dispor de instrumentos para responder ao regime internacional. Poder-se-ia afirmar que a OACI, como organização internacional voltada à resolução de problemas de coordenação, não foi capaz de, nos primeiros anos, promover a articulação de consenso entre seus Estados-membros, ainda mais se considerando a presença de atores não-estatais (i.e. empresas aéreas) nas discussões, que sempre tiveram voz ativa.

Quanto aos Estados, é importante ressaltar que não houve engajamento específico e determinado de nenhum deles para defender medidas de controle e redução de emissões até que a União Europeia o fizesse, a partir de 2012, em resposta à pressão interna.



A União Europeia vem atuando de maneira dedicada e constante no que diz respeito à centralidade da pauta de mudanças climáticas no cenário internacional. Várias são as iniciativas para o envolvimento de governos locais na luta contra as mudanças climáticas e de transferência de capacidade técnica do bloco com o fim de ampliar o debate sobre o tema ao redor do mundo. As autoras afirmam que um dos fatores principais que contribuíram para que o acordo se concretizasse foi o papel da União Europeia na condução das discussões. Para vocês, o rol de centralidade que a UE tomou para si nas negociações interferiu, direta ou indiretamente, no tipo de acordo que se concretizou? É possível afirmar que o mecanismo de compensação baseado na lógica de mercado, *market-based-mechanism (MBM)*, se efetivou pela influência da UE, cujos países podem se beneficiar do mecanismo?

A União Europeia foi central em forçar um acordo no âmbito da OACI. A política *stop-the-clock* foi determinante para que Estados mais reticentes como, por exemplo, Estados Unidos e China, aceitassem que algum tipo de mecanismo para garantir o crescimento neutro de carbono do setor a partir de 2020 foi aceito.

No entanto, o modelo escolhido – mecanismo de mercado baseado na compra de créditos de carbono – não foi a primeira opção da Europa. Pela análise do posicionamento dos Estados europeus ao longo do processo negociador, verifica-se uma preferência a outros mecanismos, como, por exemplo, o estabelecimento de uma taxa sobre as emissões ou a criação de um esquema de comercialização de licenças, nos moldes do EU ETS.

O CORSIA é fruto, mais do que tudo, de um consenso entre Estados com empresas aéreas mais maduras e Estados com empresas aéreas em franca expansão, porquanto ele permite que os esforços de redução de emissões do setor sejam “transferidos” para setores em que este esforço é mais barato. Deste modo, a aviação



internacional pode continuar crescendo desde que compre créditos de carbono. A indústria, por meio da ITA, também teve forte influência na escolha do MBM.

Ao longo do texto, as autoras deixam evidente as disputas de interesses que se deram no âmbito da negociação do CORSIA. Em especial, dois princípios fundamentais concorriam para ser adotados como parâmetro basilar das negociações: o princípio CBDR (Common but differentiated responsibilities) – responsabilidades comuns porém diferenciadas, sustentado pelos países em desenvolvimento que alegavam ser os países mais industrializados quem deveria arcar com maior responsabilidade na pauta; e o princípio da não discriminação, sustentado pelos países desenvolvidos, que clamavam por isonomia no trato das questões que afetam, igualmente, a todos. Quais foram, na visão de vocês, os elementos centrais e os momentos decisivos para a decisão de prevalência de um e/ou outro princípio nas negociações?

O princípio da não-discriminação é basilar no âmbito da OACI e se encontra consignado na Convenção de Chicago. Por esse princípio, nenhum operador aéreo (leia-se empresa aérea) poderá ser discriminado por sua nacionalidade tendo a obrigação de cumprir as normas estabelecidas internacionalmente. No regime internacional de mudanças climáticas, por sua vez, o princípio que orienta todo o processo negociador é o das Responsabilidade Comuns porém Diferenciadas (CBDR), o qual reconhece algum tipo de diferenciação nas obrigações de redução de emissões baseado no nível de desenvolvimento dos Estados.

Quando esta lógica foi transpassada no contexto da OACI, houve um impasse nas negociações porque, inicialmente, houve a prevalência da Convenção de Chicago. Nos primeiros anos, sequer houve menção ao CBDR nas resoluções das Assembleias da OACI, porquanto os Estados desenvolvidos (especialmente os Estados Unidos) eram reticentes a qualquer reconhecimento deste



princípio. Somente, em 2004, se faz menção ao CBDR em um documento da OACI, mas ainda assim de maneira muito tímida.

Pode-se afirmar que o reconhecimento paulatino do CBDR foi diretamente proporcional ao crescimento do poder da China na OACI. Até 2004, a China não era parte, por exemplo, do Grupo I do Conselho da OACI, grupo de países com maior relevância para a aviação internacional. Os anos 2000 assinalaram não só o crescimento da China, mas também de outros Estados no contexto internacional, como o Brasil, a África do Sul, a Índia, a Indonésia, todos eles com forte crescimento do setor aéreo internacional.

Portanto, a emergência de novos atores empoderados ensejou novas dinâmicas ao processo negociador e levou à OACI a reconhecer novos interesses e posicionamentos, fortalecendo o princípio do CBDR nas discussões. Só que isso levou também a um conflito normativo no âmbito da OACI: como conciliar o CBDR com o princípio das não-discriminação?

Ao final, a solução encontrada – o CORSIA – é uma tentativa de conciliação entre os dois princípios, na medida em que diferencia as rotas que têm obrigação de compensação pelo nível de desenvolvimento dos Estados. Contudo, uma vez que a rota está no escopo do esquema, não há diferenciação de obrigações baseado na nacionalidade das empresas aéreas.

As autoras apontam como uma das limitações do Acordo o fato de que foi conduzido e finalizado sem nenhum tipo de consulta popular, mesmo que as decisões ali retidas possam vir a interferir no valor repassado ao consumidor, por exemplo. Vocês poderiam apontar algum tipo de experiência diferente dentre os países em desenvolvimento que estavam na mesa de negociação e que levaram à consulta pública este tema? Estaria a sociedade civil, organizada e não-organizada, apta para debater questões de elevado cunho



técnico? Ou seria possível traduzir os temas relevantes do CORSIA para uma linguagem acessível ao entendimento popular e, assim, garantir o amplo debate em torno da governança global climática que traz imbuído.

A participação da sociedade civil organizada na governança climática global segue a lógica dos atores estatais, ou seja, ela é desigual. As ONGs de países desenvolvidos têm muito mais peso nas discussões do que as dos países em desenvolvimento, e são mais capazes de levar o tema para mais setores da sociedade e ampliar o debate. E no âmbito da OACI isso não foi diferente, porquanto a lógica de poder preponderou na definição dos interesses em jogo. Os Estados desenvolvidos conseguiram impor seus interesses, assim como a IATA – que representa as maiores empresas aéreas do mundo. A ICSA, organização não-governamental constituída por grupos ambientalistas – foi ator minoritário na OACI. E mesmo assim, a própria ICSA não representa nenhuma ONG do Sul Global.

As questões ambientais discutidas no âmbito da OACI não diferem, na sua essência, das discussões do regime internacional. Por isso, pelo menos a sociedade civil organizada e não-organizada que já atua no regime internacional também deveria ter voz e estar presente nas discussões da OACI.

É sabido que o CORSIA não abrangeu a totalidade dos desafios ambientais no Acordo. No texto, as autoras pontuam, por exemplo, que alguns aspectos permanecem na mesa de negociação, como a qualidade dos créditos de compensação de carbono e os critérios para sua elegibilidade sob o CORSIA. Este é um debate extenso e que envolve uma parcela considerável de atores que divergem em relação ao tema. Há, na visão das autoras, alguma perspectiva de curto prazo para responder a estas questões que ficaram de fora das negociações? Como será possível, nos futuros ciclos de implementação do CORSIA,



avançar no debate em torno dos temas momentaneamente marginalizados?

Algumas das questões previstas na Resolução A39-03, que estabeleceu o CORSIA, foram posteriormente definidas com a aprovação do Volume IV do Anexo 16 à Convenção de Chicago. O documento entrou em vigor em 1 de janeiro de 2019 e definiu as regras para a implementação do sistema de Monitoramento, Reporte e Verificação (MRV) das emissões de CO₂ das operações internacionais. Pelas regras, todos os Estados que tenham operadores aéreos que emitam anualmente acima de 10 mil toneladas de CO₂ em voos internacionais terão de enviar relatórios anuais de emissão à OACI, para fins de monitoramento. No entanto, ainda não foram definidos quais as unidades de emissão elegíveis no âmbito do CORSIA. Ou seja, não há definição sobre que tipo de projeto poderá ser usado para compensar as emissões da aviação, quais setores, quais as regras mínimas esses projetos devem cumprir. Por exemplo, há hoje em andamento no Brasil projetos de compensação envolvendo o reflorestamento com diversos níveis de exigência, que levam ou não em consideração os impactos sociais, que incluem mais ou menos as comunidades nas decisões. Isso resulta créditos de carbono com custos bastante diferentes.

A Resolução A39-03 apenas determinou certa preferência pelos créditos gerados pelos mecanismos da UNFCCC, mas foi ampla o suficiente para aceitar quaisquer outros créditos desde que atendidos os critérios de elegibilidade. Esse ponto é bastante interessante porque, no limite, teremos um mecanismo de compensação com metas estabelecidas a Estados, com imensa participação de atores não-estatais nos mais diversos níveis. A unidade responsável é a empresa aérea, que poderá comprar créditos de carbono não só do Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (ou o do mecanismo criado pelo artigo 6º do Acordo de Paris) e gerados em mercados privados. Além disso, o principal ponto de controle da integridade ambiental do esquema é também privado – os



organismos de verificação dos relatórios de emissão acreditados no escopo da ISO. A relação entre atores privados e públicos bem como a integridade ambiental do esquema são algumas das questões que abrem um campo de pesquisa acadêmica interessante.

Com a ampliação da visibilidade que se está ocorrendo agora no Brasil relacionado a questões ambientais e de mudanças climáticas, como vocês enxergam o futuro da política de compensação no geral?

O regime de mudanças climáticas estabelecido pela UNFCCC e pelo Protocolo de Quioto são a consolidação da lógica do liberalismo ambiental. Logo, compromissos ambientais foram possíveis porque eles estão fundamentados em mecanismos que permitem atingir os objetivos e metas de redução de emissões de maneira mais custo eficiente. Os mecanismos de compensação de emissões são parte desta dinâmica e, portanto, é provável que os mercados de carbono crescem e se consolidem como a principal resposta do regime internacional, ainda mais se considerando o artigo 6º do Acordo de Paris.

Em relação ao Brasil, infelizmente o debate sobre compensação de carbono é bastante restrito, apesar das enormes consequências que pode ter para o país. O exemplo do offset florestal é significativo: somos um potencial “provedor” desse tipo de crédito, porém não há debate público sobre seus impactos para os povos e territórios envolvidos. Com o desmonte da Política Nacional do Meio Ambiente em curso atualmente, em especial com a fragilização dos órgãos de controle de desmatamento na Amazônia, a falta de estratégia sobre como lidar com essa eventual demanda torna o cenário ainda mais desafiador.

Como as autoras enxergam o futuro da política de compensação baseada no que ficou estabelecido pelo CORSIA?

Para atingir o objetivo de crescimento neutro de carbono a partir de 2020, as tecnologias



existentes não serão suficientes. Tampouco há combustíveis alternativos sustentáveis em produção suficiente para atender à demanda. Como restrições operacionais não são uma opção na mesa (em razão do poder de influência das companhias aéreas na OACI), o CORSIA, que deveria ser um mecanismo temporário, deve persistir por um longo tempo ainda como a principal resposta do setor da aviação internacional para o regime internacional de mudanças climáticas.

Há de se considerar, contudo, que apesar de a resposta da OACI ser insuficiente do ponto de vista de metas ambientais, ela foi fruto de um compromisso de atores estatais e não estatais, o que aumenta as chances de implementação efetiva. Medidas mais ambiciosas dependeriam, necessariamente, de compromissos gerais também mais ambiciosos no âmbito global – o que não corresponde ao cenário atual e próximo das negociações do clima.

Read the article

Gonçalves, Veronica Korber, & Anselmi, Marcela. (2019). Climate governance and International Civil Aviation: Brazil's policy profile. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(2), e003. Epub July 15, 2019. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201900203>

About the authors

Veronica Korber Gonçalves, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Porto Alegre, Brasil (vkgoncalves@gmail.com)

Marcela Anselmi, Agência Nacional de Aviação Civil – Assessoria Internacional, Brasília, Brasil (marcela.anselmi@anac.gov.br)

Juliana Leal, mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB.

How to cite this interview



Cite this article as: Editoria, "Climate governance and International Civil Aviation: Brazil's policy profile, entrevista com Veronica Gonçalves e Marcela Anselmi, por Juliana Leal," in *Revista Mundorama*, 27/09/2019, <https://mundorama.net/2019/09/27/climate-governance-and-international-civil-aviation-brazils-policy-profile-entrevista-com-veronica-goncalves-e-marcela-anselmi-por-juliana-leal/>.

Compartilhar



Relacionado

Second batch of articles now available at RBPI 2/2019 04/10/2019 Em "Eventos"	Evento - Lançamento da Edição Especial da RBPI - Global Climate Governance and Transition to a Low Carbon Economy 16/11/2012 Em "Eventos"	iREL-UnB realiza seminário "Brazil ups and downs in global environmental governance (2008-2018)" 03/10/2019 Em "Eventos"
---	---	--



CORSIA

MUDANÇA CLIMÁTICA

ARTIGO ANTERIOR**PRÓXIMO ARTIGO****ARTIGOS RELACIONADOS**



COP21· CMP11
PARIS 2015

Understanding climate change: key actors, key actions, por Larissa Basso



The 2015 Paris Climate Agreement: A Realistic Ambition?, por Joana Castro Pereira



A poor future for Brazil in Global Environmental Governance?, by Larissa Basso & Eduardo Viola

MUNDORAMA POR E-MAIL

Digite seu endereço de email para assinar este blog e receber notificações de novas publicações por email. Junte-se a 6.941 outros assinantes

CITANDO E REDISTRIBUINDO O NOSSO CONTEÚDO



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

SOBRE MUNDORAMA

Mundorama é uma publicação on-line do Centro de Estudos sobre as Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo, um laboratório do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

[RSS - Posts](#)

[RSS - Comentários](#)

[SOBRE MUNDORAMA](#)

[COMO PUBLICAR](#)

[BIBLIOTECA](#)

[EVENTOS](#)

[PAÍSES & REGIÕES](#)

[ECONOMIA & POLÍTICA](#)

[MAPA DO SITE](#)

[CONTATO](#)

Copyright © 2019 | MH Magazine WordPress Theme by MH Themes

