

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARINA GODWARD

**A TRAJETÓRIA DE POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO REGIME
INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Porto Alegre

2019

MARINA GODWARD

**O PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS E A
TRAJETÓRIA DE POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO REGIME
INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em **Relações Internacionais** da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Godward, Marina
A TRAJETÓRIA DE POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO
REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS /
Marina Godward. -- 2019.
50 f.
Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. mudanças climáticas. 2. política externa. 3.
nações unidas. 4. política ambiental. 5. direito
ambiental. I. Korber Gonçalves, Verônica, orient. II.
Título.

MARINA GODWARD

**O PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS E A
TRAJETÓRIA DE POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO REGIME
INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em **Relações Internacionais** da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de novembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Verônica Korber Gonçalves – Orientador
UFRGS

Prof. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Maycon NoreMBERG Schubert
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio incondicional em todos os mais variados momentos da minha trajetória e por serem o princípio de todas as minhas conquistas. Obrigada por me permitirem questionar diariamente nossas crenças e me ajudarem a construir novos valores.

À minha avó Dolores e minha madrinha Denise, por plantarem e germinaram as primeiras sementinhas, dividindo comigo o gene do dedo verde e me ensinando a respeitar todas as formas de vida da natureza.

À orientadora Verônica, pelo voto de confiança, por me guiar ao longo dessa trajetória de superação e por me apresentar um novo mundo dentro das Relações Internacionais.

Aos colegas de GERIMA, por me receberem de braços abertos, por compartilharem das minhas angústias climáticas e por serem um uma fonte inesgotável de aprendizado.

Ao Alexandre, pelo apoio incondicional nos últimos dias de elaboração do TCC, incluindo a correção de última hora.

Aos amigos que surgiram nessa longa e tortuosa trajetória de seis anos, por dividirem essa experiência universitária comigo, por alegrarem os meus dias, por trazerem leveza à minha vida, e por compartilharem do meu gosto por tubérculos.

Aos ambientalistas que vieram antes de mim, por abrirem o caminho; e aos que ainda estão por vir, por não desistirem do sonho de um mundo eco lógico.

Por fim, agradeço à população brasileira pelo privilégio do ensino público superior; assim com à UFRGS e a toda sua comunidade, pela formação de excelência, por me apresentarem novos horizontes e me reconstruírem como pessoa.

“The price you’ve paid is not the price of becoming human. It’s the price of enacting a story that casts mankind as the enemy of the world”

(QUINN, 1992, pg. 80)

RESUMO

Considerando-se o papel do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como instrumento do regime de mudanças climáticas que permite que os países em desenvolvimento participem do regime sem a necessidade de abrir mão do seu desenvolvimento nacional, e considerando-se também o papel do Brasil como país emergente responsável por aproximadamente 6% das emissões globais de GEE, objetiva-se analisar o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas, desde 1992 a 2015, a partir do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Para tanto, procede-se à uma revisão de literatura brasileira e estrangeira sobre formação dos regimes, papel das normas nos regimes e política climática - doméstica e externa – brasileira. Procede-se também à análise de documentos oficiais da CQNUMC e do governo brasileiro, assim como à análise de discursos de representantes brasileiros por ocasião das Conferências das Partes. Desse modo observa-se que durante o período analisado, conforme o Brasil obtém avanços na redução de emissões de GEE, transita gradualmente de uma posição conservadora para uma posição mais reformista no regime, flexibilizando sua interpretação oficial do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Palavras-chave: Regime de mudanças climáticas. Política internacional ambiental. Mudanças climáticas. Desenvolvimento sustentável. Princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

ABSTRACT

Considering the role of the principle of common but differentiated responsibilities as an instrument of the climate change regime that enables developing countries to participate in the regime without the need to give up their national development, and also considering the role of Brazil, as an emerging country responsible for approximately 6% of global GHG emissions, this research aims to analyze the Brazilian position in the climate change regime, from 1992 to 2015, based on the principle of common but differentiated responsibilities. Therefore, we review Brazilian and foreign literature regarding regimes shaping, norms roles in regimes and Brazil's climate policy, domestic and foreign. Documents of the UNFCCC and the Brazilian government are also reviewed, as so are speeches by Brazilian representatives at the Conferences of the Parties. Thus, it is observed that during the analyzed period, as Brazil achieves progress in reducing its GHG emissions, it gradually shifts from a conservative to a more reformist position in climate change regime, easing its official interpretation of the principle of common but differentiated responsibilities.

Palavras-chave: Climate change regime. International Environmental Policy. Principle of common but differentiated responsibilities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASIC	–Brasil, África do Sul, Índia e China
BRICS	–Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
COP	–Conferência das Partes
CQNUMC	–Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas
EUA	–Estados Unidos da América
GEE	–Gases de Efeito Estufa
Idesam	–Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia
INDC	–Contribuição Nacionalmente Determinada
INPE	–Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	–Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
Ipam	–Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
LULUCF	–Land Use, Land Use Change and Forestry
MCT	–Ministério da Ciência e Tecnologia
MDL	–Mecanismo do Desenvolvimento Limpo
MMA	–Ministério do Meio Ambiente
MRE	–Ministério de Relações Exteriores
NAMA	–Nationally Appropriate Mitigation Action
OCDE	–Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	–Organização Não Governamental
OMM	–Organização Meteorológica Mundial
PEMC	–Política Estadual de Mudanças Climáticas
PIB	–Produto Interno Bruto
PNUMA	–Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente
PNMC	–Política Nacional de Mudanças Climáticas
PRCD	–Princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas
REDD+	–Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
RI	–Relações Internacionais
SEEG	–Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa
SI	–Sistema Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A ORIGEM DO PRDC COMO NORMA CONSTITUTIVA DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	18
2.1 OS REGIMES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE TEÓRICA	20
2.2 CQNUMC E PROTOCOLO DE QUIOTO: A ASCENSÃO DO PRDC NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	25
3. O PROCESSO DE DIFUSÃO DO PRDC NA ESFERA DOMÉSTICA BRASILEIRA ..	39
3.1 PROCESSO DE DIFUSÃO DE NORMAS: UMA ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA... 41	
3.2 DIFUSÃO DO PRDC NA ESFERA DOMÉSTICA BRASILEIRA A PARTIR DA SOCIEDADE CIVIL	47
4. A FLEXIBILIZAÇÃO DO PRDC NO POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	64
4.1 1992 – 2004: CONSERVADORISMO CLIMÁTICO	67
4.2 2005 – 2010: AVANÇOS REFORMISTAS	74
4.3 2010 – 2015: RETOMADA DO CONSERVADORISMO CLIMÁTICO ALIADO À NOVA INTERPRETAÇÃO DO PRDC	82
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	92

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um estudo na área da Política Internacional Ambiental e tem por objetivo analisar o posicionamento adotado pelo Brasil no regime internacional de mudanças climáticas no período de 1992 até 2015, tendo como delimitação de tema a relação desse posicionamento com o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, norma de relevância nas dinâmicas de formação e funcionamento das esferas constituintes do regime internacional de mudanças climáticas.

O regime internacional de mudanças climáticas, ou regime do clima, tem início formal em 1992, com a criação da CQNUMC na Conferência do Rio (também chamada de Rio 92, ou Eco 92). O regime internacional de mudanças climáticas insere-se dentro da categoria de regimes ambientais internacionais, que são descritos por Viola como “sistemas de regras, explicitadas num tratado internacional pactuado entre governos, que regulam as ações dos diversos atores sobre o assunto”, sendo o regime internacional de mudanças climáticas “um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais porque implica profundas inter-relações entre a economia e o ambiente global” (VIOLA, 2002).

Antes de seguir adiante, faz-se necessária uma breve explanação da relevância concedida pelo presente trabalho ao fator **clima** e, principalmente, às **mudanças climáticas**, no contexto global do século XXI. **Clima** diz respeito às condições atmosféricas que caracterizam uma região, sendo condição determinante para a disponibilidade de recursos hídricos, para a produção alimentícia e para a possibilidade da vida humana na região. Já o termo **mudanças climáticas** diz respeito às mudanças no padrão climático de determinada região de forma constante durante certo período de tempo e é definido pela CQNUMC como “mudança no clima atribuída diretamente ou indiretamente à ação humana que altere a composição da atmosfera terrestre, sendo adicional à variação climática natural observada para determinado período de tempo”¹ (UNFCCC, 2011).

As mudanças climáticas são consideradas o desafio decisivo para o desenvolvimento humano no século XXI. Segundo o IPCC e a CQNUMC, o fenômeno é causado pelo acúmulo de GEE na atmosfera (que ocorre devido ao crescente uso de energia e à expansão da economia global)

¹ Tradução da autora. Original: “a change of climate that is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and that is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.”

e geram consequências tais como acidificação dos oceanos, diminuição das calotas polares árticas e antárticas, aumento no nível dos oceanos, ocorrência de ondas de calor e de chuvas intensas extinção de espécies e alteração de biomas naturais, entre outras (UNFCCC, 2011).

Portanto, as mudanças climáticas ultrapassam os limites fronteiriços dos Estados nacionais, estando vinculadas a bens comuns globais e demandando ação conjunta de todos os atores envolvidos para a sua mitigação; ou seja, a crise é global tanto no nível do problema quanto no nível da solução. Os problemas ambientais globais, assim como a revolução da informação e a globalização econômica, contribuíram para que se alterassem as relações entre os Estados no sistema internacional. Dessa forma, justifica-se o estudo dos conflitos, dos arranjos institucionais, dos acordos e das negociações que surgem com a gestão coletiva da crise ambiental (BARROS-PLATIAU *et al*, 2004).

A CQNUMC, assim como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris são os principais instrumentos do regime de mudanças climáticas. A Convenção tem como objetivo principal estabilizar a concentração de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera, em um nível que limite os riscos da ação antrópica para o sistema climático global², assegurando que a produção de alimentos não seja ameaçada e o que o desenvolvimento econômico continue ocorrendo de forma sustentável. Os países signatários da convenção são denominados Partes da Convenção e a Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo da CQNUMC, reunindo anualmente as partes em conferências mundiais, com o objetivo de manter a Convenção regularmente sob exame e assegurar que sejam tomadas as decisões necessárias para promover efetiva implementação da Convenção (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013).

A CQNUMC conta com o mecanismo do *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas* (PRCD), uma das principais normas constitutivas do regime internacional de mudanças climáticas, que afirma que as partes devem proteger o meio ambiente e o sistema climático em prol das gerações presentes e futuras, com base na equidade e conforme suas respectivas capacidades (Ministério do Meio Ambiente). De acordo com o PRCD, os países desenvolvidos, por utilizarem técnicas intensivas em carbono há mais tempo que os países em desenvolvimento, possuem maior responsabilidade histórica pelas emissões de GEE e devem

² A CQNUMC define **sistema climático** como a totalidade da atmosfera, hidrosfera, biosfera, geosfera e a interação entre eles.

contribuir mais com a mitigação das mudanças climáticas, proporcionalmente ao acumulado histórico das suas emissões. Dessa forma, cabe a esses países assumirem maiores responsabilidades na redução das emissões globais de GEE, prestando auxílio aos países em desenvolvimento e transferindo recursos tecnológicos e financeiros para esses, principalmente àqueles mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas (KIESSLING, 2018; Ministério do Meio Ambiente).

O conflito de interesses entre países desenvolvidos, emergentes e pobres é um fator determinante na dinâmica dos processos de negociações que dão origem ao regime internacional de mudanças climáticas e que se seguem após a sua criação (VIOLA, 2002). Frequentemente, argumenta-se que CQNUMC é utilizada pelos países desenvolvidos como uma ferramenta para travar o desenvolvimento dos países emergentes, devido à imposição de metas de redução de GEE que são incompatíveis com os projetos de desenvolvimento, industrialização e superação da pobreza dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, o PRCD emerge no regime internacional como um instrumento que permite que os países em desenvolvimento “entrem no jogo” a partir de uma posição mais equilibrada, ao terem a sua necessidade de desenvolvimento e pequena responsabilidade reconhecidas.

No entanto, também é necessário ressaltar que o PRCD pode ser utilizado pelos países em desenvolvimento, principalmente os emergentes, como um instrumento para travar o regime de mudanças climáticas. Ao longo das últimas duas décadas, países como China, Brasil e Índia passaram a fazer parte da lista dos grandes emissores de GEE, porém continuam a invocar as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos em seus argumentos, se eximindo da responsabilidade de firmar metas de redução de emissões, e impedindo que tratados e acordos fossem levados adiante durante reuniões das COPs. Como se vê, é uma prática comum no regime internacional de mudanças climáticas que as partes adotem diferentes interpretações do PRDC, conforme lhes for mais ou menos conveniente, de acordo com o seu desempenho doméstico em reduzir as emissões de GEE e a sua disposição para a adoção de metas (LESSELS 2013, KIESSLING 2018).

A participação de nove membros representa condição básica para o funcionamento do regime internacional de mudanças climáticas, são eles: Estados Unidos, Japão, União Europeia, China, Rússia, Índia, Canadá, Indonésia e Brasil. O Brasil é um ator central quando se trata de

questões climáticas e ambientais devido à sua riqueza de capital natural³, ao seu grande potencial para fontes de energia renováveis (como a solar e a eólica), à sua participação com aproximadamente 6% das emissões globais de GEE e ao fato de ser, junto do continente africano, uma das duas regiões do mundo onde a maior parte das emissões de carbono deriva do desmatamento e do uso da terra. (VIOLA 2002; VIOLA E FRANCHINI, 2018).

Somado a isso, desde o começo do governo de Jair Messias Bolsonaro (janeiro de 2019) o Brasil tem sido palco de importantes acontecimentos ambientais, que chamam a atenção da comunidade internacional para o país, num momento em que a crise climática vem ganhando destaque na agenda política internacional (devido, principalmente, mas não só, ao fortalecimento de movimentos da sociedade civil organizada ao redor do mundo). Durante a sua campanha presidencial, o atual presidente se demonstrava um crítico ferrenho da pauta climática, anunciando que, se eleito, retiraria o Brasil do Acordo de Paris⁴.

Ainda no final de 2018 o Itamaraty anuncia a desistência brasileira em sediar a COP-25, alegando motivos de dificuldades orçamentárias. Em agosto de 2019 o aumento das queimadas da Amazônia ganha destaque no mundo inteiro culminando na suspensão do apoio norueguês ao Fundo Amazônia, com um corte de 133 milhões de reais para o ano de 2019 (VEJA, 2019), e num conflito diplomático entre Brasília e Paris, devido à incapacidade de Brasília em lidar com a situação de crise. No mês seguinte, uma mancha de óleo no litoral brasileiro chama atenção da comunidade ambiental, que acusa o governo Brasileiro de ter negligenciado o problema, permitindo que a mancha se espalhasse por mais de 2.700km da costa brasileira (O GLOBO, 2019).

Como se os eventos não fossem o suficiente, a situação ainda é exacerbada pelas declarações do presidente brasileiro, que acusa “ongueiros” de terem responsabilidade sobre os eventos ocorridos (MAZUI, 2019). Os eventos listados ferem a imagem do Brasil, fazendo com que o país volte a ser visto pela comunidade internacional como “Vilão do Clima”⁵. Além disso, cabe mencionar ainda o fato de que desde o começo dessa pesquisa, em janeiro de 2019, páginas oficiais do governo sobre o tema das mudanças climáticas foram alteradas, documentos sumiram

³ A maior biodiversidade global, a área florestal sumidoura de carbono mais importante do mundo (a Amazônia), a maior reserva de área própria para a agricultura e o setor agropecuário mais competitivo do mundo e a terceira maior reserva global de água doce (BARROS-PLATIAU, 2011).

⁴ O que, até novembro de 2019, data de finalização do presente trabalho, não se concretizou.

⁵ Segundo Viola e Franchini (2017), de 1992 a 2005, devido ao crescimento descontrolado do desmatamento da Amazônia, ao consequente aumento descontrolado das emissões nacionais e à interpretação radicalmente conservadora do PRDC pelo Brasil, o país era visto pela comunidade ambiental internacional como um “Vilão do Clima” (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

da internet e cada vez mais links aparecem quebrados ou corrompidos.

Dessa forma, os eventos de 2019, somados ao fato de que as negociações climáticas ganham cada vez mais importância na agenda política internacional e ao grande interesse da autora (que trabalha com produção de conteúdo sobre sustentabilidade e identificou na escrita do trabalho de conclusão de curso uma oportunidade para aprender sobre política ambiental brasileira) no tema, para justificar a realização e relevância do presente trabalho.

Considerando-se a relevância do Brasil no sistema climático global, o papel do regime internacional de mudanças climáticas como espaço para cooperação internacional que assegure a adoção das medidas necessárias para mitigação das emissões globais de GEE e a relevância do PRDC nos debates que permeiam a CQNUMC, o presente trabalho busca responder à seguinte pergunta: **como evoluiu o posicionamento adotado pelo Brasil no âmbito da CQNUMC, de 1992 a 2015, de acordo com as diferentes interpretações adotadas do *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*?**

O presente trabalho parte da hipótese de que, de modo geral, o Brasil mantém um posicionamento conservador no regime internacional de mudanças climáticas durante o período analisado, não se comprometendo com metas de redução de GEE e baseando-se no elemento das *responsabilidades históricas* do PRCD para justificar o seu posicionamento. No entanto, conforme o país é eficiente em reduzir suas emissões de GEE, principalmente através da contenção do desmatamento da Amazônia (maior fonte de emissões brasileiras), adota-se uma interpretação mais flexível do PRCD, baseando-se no argumento da *responsabilidade comum da humanidade* e demonstrando maior disponibilidade de assumir certas metas de redução de emissões de GEE no âmbito da CQNUMC. Sendo assim, é possível supor que a interpretação adotada pelo Brasil do PRCD está associada à sua eficiência no plano doméstico em reduzir as emissões de GEE. Entende-se, nesse trabalho, que uma interpretação mais flexível do PRCD se associa a um posicionamento brasileiro mais progressista no regime internacional de mudanças climáticas, enquanto a interpretação tradicional do PRDC se associa a um posicionamento marcado pela tentativa de isenção do ônus do compromisso com a mitigação das mudanças climáticas.

Então, para compreender a evolução do posicionamento brasileiro no regime internacional de mudanças climáticas, aqui representado pela CQNUMC, e identificar como as variações de interpretação do PRDC se relacionam com esse posicionamento, o trabalho será dividido em três capítulos, cada qual buscando responder a um objetivo específico: (1) descrever a relevância do

princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (PRDC) no regime internacional de mudanças climáticas, mais especificamente na CQNUMC, para que se estabeleça uma cooperação internacional justa; (2) identificar como se deu o processo de internalização do PRDC na esfera doméstica brasileira, a partir da participação de atores sociais no processo político brasileiro; e (3) identificar como varia o posicionamento brasileiro na CQNUMC conforme varia a interpretação doméstica do PRDC.

Este trabalho apresenta caráter qualitativo e apoia-se em autores de referenciais teórico-metodológicos liberal-institucionalista e construtivista para a sua análise. O liberal-institucionalismo enxerga o sistema internacional como um campo anárquico, no qual os Estados agem apenas em interesse próprio, sempre buscando maximizar seus ganhos absolutos. Na segunda metade do século XX, com o processo da globalização, observa-se uma intensificação da interdependência econômica e tecnológica entre os Estados, que abre margem para oportunidades de cooperação entre esses atores. As instituições internacionais, como os regimes internacionais, ao auxiliarem os Estados no encontro de pontos de acordo, reduzem custos de transação e facilitam o fluxo de informação, possuem um papel significativo na promoção da cooperação interestatal (PATERSON, 2014). Dessa forma, a abordagem teórica liberal-institucionalista será utilizada para melhor compreender a relevância do regime internacional de mudanças climáticas na promoção da cooperação estatal pela mitigação das emissões globais de GEE. Sendo os Estados nacionais as partes contratantes desse regime, a ordem interestatal faz-se fundamental para os problemas ambientais globais (VIOLA, 2002).

Por outra parte, a vertente teórica construtivista nos permite compreender o papel das normas e princípios no funcionamento dos regimes internacionais e a maneira como os Estados se relacionam com as diferentes normas estabelecidas pelos regimes internacionais no plano doméstico. De acordo com a perspectiva construtivista, a política internacional ambiental deve ser compreendida fundamentalmente por meio da evolução das suas normas, que são produtos das identidades nacionais, da atuação dos Estados e da interação entre eles – sendo esses elementos influenciados pelo contexto doméstico e internacional, no que tange às questões relativas às mudanças climáticas e aos demais elementos relevantes na formulação de políticas nacionais (PATERSON, 2014). Dessa forma, o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas* pode ser compreendido como uma norma que influencia a ação dos agentes, mas também como uma construção social, que pode variar de significado conforme variam os atores

que a interpretam, devido às diferentes identidades nacionais e aos distintos contextos sociais nos quais se inserem esses atores.

Para a escrita do trabalho, foram analisadas as bibliografias de Keohane, Young e Breitmeier, que abordam a construção dos regimes internacionais e sua eficácia na promoção da cooperação internacional, assim como a bibliografia de Eduardo Viola, Matías Franchini, Ana Flávia Barros-Platiau, Larissa Basso, Thais Lemos Ribeiro, Christopher Kiessling, Asher Lessels e Felipe Albuquerque no que tange ao posicionamento brasileiro no regime internacional ambiental e os fatores domésticos e externos que influenciam esse posicionamento. Quanto à relação das normas e dos princípios internacionais com o comportamento estatal, foram analisadas as obras de Amitav Acharya, Martha Finnemore e Kathryn Sikkink e Jeffrey T. Checkel.

Além dessa revisão de literatura, para melhor compreender o posicionamento adotado pelos representantes brasileiros no âmbito da CQNUMC, foi realizada uma análise de documentos, comunicados e discursos publicados pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério das Relações Exteriores, no contexto das COPs do período. Esses documentos se encontram disponíveis nos sites oficiais dos ministérios e são relevantes para o trabalho na medida em que permitem que se identifique como evoluíram a abordagem nacional a respeito das mudanças climáticas, a interpretação nacional do PRDC.

O primeiro capítulo busca apresentar a relevância do PRDC no regime de mudanças climáticas. A primeira subseção apresenta brevemente a Teoria dos Regimes, visando apresentar a sua contribuição para uma melhor compreensão do regime do clima, enquanto a segunda e terceira subseção buscam apresentar a evolução do tratamento diferenciado no regime do clima, a partir da evolução da interpretação do PRDC pela comunidade internacional.

Uma vez apresentada a evolução da interpretação do PRDC pela comunidade internacional, o segundo capítulo busca apresentar como se deu o processo de transferência da norma da esfera internacional para a esfera doméstica brasileira, processo chamado de **internalização** da norma internacional. A primeira subseção apresenta o aporte da teoria construtivista de RI para a análise do processo, enquanto as duas seções seguintes apresentam a participação dos atores sociais brasileiros nesse processo, a partir da análise da participação desses na formulação da Política Nacional de Mudanças Climáticas brasileira (segunda seção) e da INDC brasileira para o Acordo de Paris (terceira seção).

O terceiro capítulo apresenta o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas, com ênfase na evolução da interpretação nacional do PRDC. As seções do capítulo se dividem a partir de marcos temporais (1992-2004, 2004-2010, 2010-2015) que variam de acordo com a trajetória de posicionamento brasileira no regime do clima. Para contribuir com a análise do posicionamento brasileiro, o capítulo busca trazer trechos de discursos de altos representantes do governo brasileiro, principalmente aqueles proferidos por ocasião das COPs. No entanto, cabe mencionar aqui que a autora não conseguiu obter acesso a discursos proferidos durante o primeiro período, de maneira que a presença dos trechos se limita à segunda e terceira seção. O último capítulo apresenta as considerações finais.

2 A ORIGEM DO PRDC COMO NORMA CONSTITUTIVA DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas é uma norma constitutiva do regime internacional de mudanças climáticas desde a sua origem e um dos principais pilares do posicionamento brasileiro nas negociações ambientais internacionais, principalmente na temática das mudanças climáticas (KIESSLING, 2018). Ele reflete um consenso político presente nas negociações internacionais de mudanças climáticas: o de que é necessário o maior nível de cooperação possível entre todos os Estados para combater os efeitos adversos das mudanças climáticas (PAUW *et al.*, 2014). Combinado à norma de “**metas de redução de emissões domésticas**”, o princípio diz respeito a quem deve se responsabilizar pela mitigação das mudanças climáticas, e como essa mitigação deve ser realizada (STEVENSON, 2013). Como veremos a seguir, a estrutura do próprio regime de mudanças climáticas vem sendo influenciada pela disputa em torno da interpretação e aplicação adequada dessas normas.

Este capítulo aborda PRDC no regime do clima, de forma a apresentar o papel exercido pela norma na construção das relações entre os países no contexto das negociações da CQNUMC (desde a sua criação até a assinatura do Acordo de Paris), principalmente no que tange a disputa entre desenvolvidos e emergente pelo estabelecimento de metas obrigatórias de redução de emissões. Para melhor compreender o papel do PRDC no processo de negociações da CQNUMC, o trabalho se apoia na teoria dos regimes que busca descrever às razões que levariam os Estados a abrirem mão de uma negociação *ad hoc* e aderirem ao processo de negociações multilaterais dos

regimes, assim como os elementos que contribuem para a sua eficácia.

Com base nos principais teóricos do regime, como Krasner, Breitmeier, Young e Keohane, a primeira subseção do capítulo apresenta a teoria dos regimes. Serão introduzidos os debates que existem em torno do conceito de regimes internacionais (incluindo o regime de mudanças climáticas) e os conceitos de normas, princípios e regras, de modo a contextualizar a discussão sobre o tema. A compreensão da teoria dos regimes e do papel que essa atribui às normas se faz necessário para que, em seguida, seja analisada a relevância do PRDC, como norma constitutiva do regime de mudanças climáticas.

As duas subseções seguintes buscam apresentar ao leitor a trajetória de evolução do tratamento diferenciado no regime de mudanças climáticas. A segunda subseção aborda a origem e emergência do PRDC no regime de mudanças climáticas, no âmbito da CQNUMC e do Protocolo de Quioto. Para que se compreenda a relevância do PRDC no regime, é necessário que se compreenda também o conflito norte-sul que permeia a agenda da política ambiental internacional desde antes da criação do regime de mudanças climáticas. Dessa forma, serão realizadas breves retrospectivas históricas com a finalidade de apresentar ao leitor as origens desse conflito e o que levou as Partes países em desenvolvimento a demandarem a adoção do princípio (defendendo, num primeiro momento, uma interpretação do mesmo baseada na ideia de responsabilidades históricas). Essa discussão se faz necessária para que se compreenda o cenário internacional que leva os países do Sul a se aterem ao princípio como uma ferramenta que lhes permite preservar, em maior medida, sua soberania e interesse nacional ao ingressarem no regime.

Finalmente, na terceira e última subseção do capítulo, será apresentado ao leitor o processo que vem ocorrendo no regime de mudanças climáticas de contestação da diferenciação entre os países adotada pela CQNUMC. Esse processo é acompanhado por um movimento de distanciamento da interpretação do PRDC fundamentada na ideia de *responsabilidades históricas*, para substituí-la por uma interpretação baseada na *noção de meio ambiente como bem comum da humanidade*, criando assim uma base normativa legal para que todos os Estados membros do regime sejam compelidos a adotar metas de redução de GEE. É nesse contexto que é lançada a Plataforma Durban em 2011, dando início às negociações para o Acordo de Paris, que foi assinado em dezembro de 2015, institucionalizando a adoção de normas auto-determinadas e conferindo uma nova abordagem para o PRDC no regime do clima.

2.1 OS REGIMES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE TEÓRICA

Com o fim da Guerra Fria, os estudiosos do campo das Relações Internacionais passaram a se preocupar com a construção de uma ordem internacional não mais baseada na coerção, mas em normas, princípios e regras, que regulassem o comportamento dos Estados e fossem expressas na forma da governança global, dos **regimes internacionais** e das instituições. Nesse mesmo período, ocorreu o desenvolvimento da agenda de pesquisa neoliberal que, insatisfeita com as ideias dominantes sobre a ordem internacional, autoridade e organização, voltou seu interesse para os estudos dos regimes internacionais, partindo de uma visão estadocêntrica da política mundial. Segundo essa agenda de pesquisa neoliberal, o estudo das organizações formais deixava uma lacuna em relação a capacidade que teriam as normas em influenciar os padrões de comportamento dos Estados, e é essa lacuna que a teoria dos regimes busca preencher (VIOLA *et al.*, 2013).

A definição de regimes internacionais mais popular no campo das relações internacionais, é a de Stephen Krasner, segundo a qual um regime internacional diz respeito a um conjunto de **princípios, normas, regras, e procedimentos** de tomadas de decisão (implícitos ou explícitos) ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em determinada área temática (KEOHANE, 1982). Já Young (1982) define regimes como instituições sociais que consistem em **normas, regras, procedimentos** (consensuais) e programas que governam as ações dos atores em determinada área temática. Para Young, os regimes seriam uma solução para o problema de coordenação de interesses que emerge quando, na busca por interesses individuais, os atores acabam produzindo resultados socialmente indesejáveis (YOUNG, 1982).

É possível concluir que a característica principal dos regimes internacionais seria o uso de **normas, princípios e regras** como ferramentas para a promoção de um certo padrão, ou alinhamento de comportamento entre os diferentes Estados do sistema internacional. Segundo a vertente liberal-insitucionalista de RI, os **princípios** se referem às crenças de fato, causalidade e equidade que definem de forma geral os propósitos que os membros devem perseguir; as **normas**, se refere aos padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações, ou conjunto de regras positivadas, e **regras** são prescrições específicas, proibições de ação e procedimentos de tomadas de decisão que devem ser usados para se fazer valer as escolhas coletivas (VIOLA *et al.*, 2013).

Percebe-se, também, que o principal motivador dos regimes seriam os problemas

compartilhados por diversos Estados. Segundo Breitmeier *et al.*, os regimes internacionais são *problem-driven*, ou seja, são criados para resolver os problemas que seus membros não conseguem resolver individualmente. Nesse caso, o problema gerador do regime de mudanças climáticas seria o aumento de GEE na atmosfera e a incapacidade humana e dos ecossistemas de se adaptarem aos efeitos da mudança climática global resultante desse aumento (BREITMEIR *et al.*, 2006).

Viola, Franchini e Lemos Ribeiro, citam três processos de formação de regimes: (I) **formação espontânea**, segundo a qual “os regimes surgem da convergência de expectativas de várias ações individuais ou da barganha”, sem que haja uma coordenação consciente dos participantes para a formação do regime; (II) **formação negociada**, “que surge via acordos explícitos nos quais os atores têm poder de barganha significativo, mas não necessariamente igual”, nesse tipo de formação, os Estados realizam esforços conscientes para gerar a concordância sobre a temática em questão; (III) **formação imposta**, que ocorre quando um regime resulta da imposição de um ator externo ou de um grupo de atores dominantes, que fazem uso de sanções e incentivos para impelir os demais atores a agirem em conformidade com os seus interesses (VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013, pg. 164-165). O segundo tipo, a formação negociada, é a que melhor se aplica à formação do regime de mudanças climáticas.

Para melhor compreender a eficiência e aplicabilidade dos regimes internacionais, cabe analisar a abordagem de regime proposta por Keohane, segundo a qual os regimes devem facilitar a cooperação e acordos internacionais, ao fornecerem uma convenção de regras, normas, princípios e procedimentos que regulem as negociações, uma instituição. Segundo Keohane, um regime é eficiente quando possibilita acordos, rendendo benefícios que não seriam possíveis de se atingir com acordos *ad hoc*. Keohane se apoia nos princípios econômicos do Teorema de Coase para descrever quando é desejável a criação de regimes internacionais, e a participação dos Estados nesses [nos regimes internacionais]. Assumindo a demanda dos Estados pela cooperação e acordos como dada, emergem dois problemas principais que influenciam o comportamento dos agentes econômicos e podem influenciar o comportamento dos Estados: **custos de transação** e **assimetria de informação** (KEOHANE, 1982).

É esperado que se construa um regime em torno de determinado tema conforme elevam-se os custos de se estabelecer um acordo *ad hoc* sobre o mesmo tema, sendo assim, quando a soma dos custos de se realizar determinado acordo sob a convenção do regime for **menor** que os custos de se realizar similar acordo *ad hoc*, os Estados devem optar pela construção de um regime.

Seguindo a mesma lógica, a escala do regime também dependerá de seus custos: conforme for mais vantajoso incorporar diferentes temas dentro de um mesmo regime, ao invés de negociá-los isoladamente, a escala do regime crescerá, incluindo mais temas na sua alçada (KEOHANE, 1982).

No regime do clima, devido à característica global e transfronteiriça do próprio problema das mudanças climáticas, os impactos econômicos do controle das emissões são sentidos em toda a economia global, conferindo singularidade aos custos relativos à questão climática. Isso porque um sistema climático seguro inevitavelmente passa pela promoção do bem comum global. Dessa forma, independentemente das contribuições e custos incorridos por cada país, todos se beneficiam com a mitigação do problema, o que pode vir a se tornar num incentivo para que atores governamentais optem por “pegar carona” (*freeride*) nos esforços dos demais (KEOHANE E VICTOR, 2016). Nesse sentido, dada a possibilidade de todos se beneficiarem do resultado dos custos incorridos por poucos, torna-se lógico, a partir de um cálculo racional, que se opte pela criação de um regime para o tema. A realização das negociações na esfera multilateral, ao impelir todos os países a contribuírem com a solução do problema, cria a possibilidade de compartilhamento dos custos, o que não seria possível (ou seria mais custoso) com acordos *ad hoc*.

Quanto à assimetria de informações, Keohane afirma que o nível de cooperação atingido por determinado regime depende da circulação de informação dentro deste: quanto mais os Estados membros estiverem dispostos a compartilhar a respeito de suas avaliações internas da situação, de suas intenções, de suas preferências e de sua disposição em aderir a um acordo, melhor será o grau de cooperação interestatal dentro do regime. Além disso, a demanda dos Estados por regimes também se dá em função do fluxo de informações, quanto mais eficiente for uma instituição associada ao regime em fornecer informação relevante para seus Estados membros, maior será o custo de oportunidade para os Estados em se manterem de fora do regime, o que os impelirá à adesão. Espera-se, então, que os Estados optem por aderir àqueles regimes em que os benefícios da participação compensem os custos (KEOHANE, 1982).

No caso do regime, Keohane e Victor apontam para o fato de que os governos não são transparentes quanto às suas motivações para contribuir com o regime do clima e podem submeter metas enganosas à CQNUMC, como foi observado em diversas INDCs submetidas para Acordo de Paris, (KEOHANE E VICTOR, 2016). Também é frequente que os países membros do regime façam uso de truques contábeis para reduzir a quantidade de emissões declaradas em seus inventários nacionais submetidos à CQNUMC, contribuindo para a assimetria de informações do

regime.

A finalidade dos regimes internacionais seria permitir que os atores (os Estados nacionais, nesse caso) alcancem seus interesses coletivamente. Se espera que “o regime permita atingir certos objetivos desejados por seus membros e que a maioria, senão todos, ganhem algo, sem que nenhum tenha que perder muito” (VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013, pg. 166). Se espera também que seus membros se manifestam quando algum princípio for violado e que não seja necessário a utilização de força ou sanções para compelir os Estados a aderirem ao regime (VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO). No entanto, Keohane afirma que a existência de um regime não resulta necessariamente numa harmonia de interesses na política internacional. Por mais que os regimes possam resultar num crescimento do bem-estar geral, o conflito entre seus membros tende a continuar, já que os Estados mais poderosos podem usá-los como meio para impor aos demais Estados os custos vinculados às mudanças que o regime busca promover (KEOHANE, 1982).

No regime do clima fica evidente que os países desenvolvidos, principalmente as grandes economias globais, possuem mais poder militar e econômico que os países em desenvolvimento e conseguem exercer influências sobre as negociações a partir desse poder. Através de incentivos financeiros e pressões (negativas ou positivas) esses países podem influenciar ou até mesmo conseguir mudar a posição de um país em desenvolvimento (ou pequenos países desenvolvidos) nas negociações. Além disso, os grandes países desenvolvidos também possuem mais recursos (tanto econômicos, quanto humano e científicos) para repassarem às suas delegações, que chegam às conferências da CQNUMC mais capacitadas para superar, e até mesmo confundir, as delegações dos países em desenvolvimento (LESSELS, 2013).

A CQNUMC se constitui num instrumento que permite que os Estados do Norte dividam com os países do Sul suas responsabilidades frente a um problema que, historicamente vem sendo gerado pelas nações industrializadas, e apenas mais recentemente (desde o começo do século), começou a contar com a contribuição dos países emergentes (LAGO, 2007). Conscientes de suas debilidades e do equilíbrio (ou desequilíbrio, no caso) de poder dentro e fora das negociações climáticas, a coalizão do grupo dos G77 + China para proteger seus interesses nas negociações da Convenção (LESSELS, 2013).

É possível afirmar que, até a década de 1970, os principais Estados do SI, agindo em interesse próprio, eram capazes de solucionar a maioria de suas disputas com os outros Estados

sem prejudicar a sua soberania. Porém, a partir da década de 1980, com o aumento do número de Estados compondo o sistema internacional, se observa uma crescente necessidade de cooperação internacional, a qual exige cada vez mais flexibilidade dos Estados nas negociações. Como aponta Viola, frequentemente a busca pelo benefício coletivo demanda ações contrárias aos interesses individuais de cada Estado, uma vez que se faz necessário que esses adaptem suas metas e projetos à certas regras e limitações internacionais. Dessa forma, pode-se afirmar que a formação dos regimes internacionais, sejam eles econômicos, de segurança, ou ambientais, impõe certas restrições à soberania da grande maioria dos Estados (VIOLA, 2002).

Segundo Viola, existem duas concepções gerais sobre os regimes ambientais internacionais, sendo uma formal e outra substantiva. Ambas as concepções definem esses regimes como “um sistema de regras, explicitadas num tratado internacional pactuado entre governos, que regulam as ações dos diversos atores sobre o assunto”. A visão substantiva, no entanto, é mais abrangente e considera os regimes ambientais como “um vetor tecnológico e cultural em desenvolvimento favorável à proteção de um bem coletivo global”. Nesse sentido, o regime de mudanças climáticas não estaria restrito aos acordos estabelecidos na Rio 92, no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris, incluindo também a necessidade de uma consciência pública e de um vetor tecnológico que sejam favoráveis a estabilização do clima e ao investimento em tecnologias não intensivas em carbono, respectivamente. Essa será a concepção utilizada nesse trabalho, principalmente no que tange a participação da opinião pública, fator essencial para que seja possível compreender como evoluiu a interpretação brasileira do PRDC (VIOLA, 2002).

Finalmente, cabe ainda ressaltar que, de acordo com Winkler e Rajamani (2013), é necessário que um regime seja percebido por seus membros como equitativo, para que possa gerar a cooperação, aumento da participação e aprofundamento dos esforços nacionais, o que, por sua vez, deve levar à efetividade do regime. Ponto central para a justiça e equidade de um regime é a capacidade do mesmo em diferenciar entre seus atores, conciliando suas demandas às capacidades e responsabilidades desses. As autoras apontam então, que a equidade no regime de mudanças climáticas é “operacionalizada” via o PRDC e as capacidades respectivas (WINKLER E RAJAMANI, 2013).

Tendo em vista a relevância do PRDC como instrumento de promoção da equidade no regime e a concepção citada anteriormente, de que, mesmo sendo os regimes importante fermentas de promoção da cooperação, eles ainda podem ser usados por Estados dominantes como

instrumento para impor seus interesses sobre os demais; o presente trabalho busca compreender como o Estado brasileiro (representado aqui tanto pelos seus governantes, quanto pelos seus órgãos constitutivos e pela sociedade civil) adaptou a sua interpretação do PRDC ao longo dos anos, de modo a justificar o seu posicionamento no regime de mudanças climáticas, defender a sua soberania nacional e se contrapor à tentativa dos Estados do norte de impor o seu modelo de desenvolvimento sustentável aos Estados do sul.

2.2 CQNUMC E PROTOCOLO DE QUIOTO: A ASCENSÃO DO PRDC NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O PRDC é uma manifestação do princípio da equidade presente no direito internacional, que combina o reconhecimento da necessidade de se proteger um bem público global (tal qual o meio ambiente humano e a atmosfera terrestre) com as diferenças entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, no que tange a suas contribuições históricas para a degradação desse bem e a suas respectivas capacidades econômicas e técnicas para enfrentar os problemas provenientes dessa degradação. Segundo Stevenson, o princípio se baseia em duas ideias centrais: (I) que a proteção do meio ambiente global é responsabilidade dos Estados, e (II) que os países industrializados são os principais responsáveis por realizá-la, devido às suas contribuições históricas para a poluição da atmosfera global e/ou à sua maior capacidade de arcar com os custos de mitigação (KIESSLING, 2018; STEVENSON, 2013).

A adoção da norma pelo regime internacional de mudanças climáticas está relacionada a uma concepção de justiça do sistema internacional segundo a qual os Estados causadores do problema deveriam ser os principais responsáveis pela sua mitigação. De acordo com a interpretação tradicional da norma, devem ser esperados diferentes níveis de proteção ambiental entre os países desenvolvidos e os países emergentes/em desenvolvimento, ou, ao menos, deve ser concedido ao segundo grupo uma margem de tempo para que realizem as reformas necessárias para a redução de seu impacto ambiental no médio prazo, sem que esses precisem abrir mão de seu crescimento econômico e desenvolvimento nacional (KIESSLING, 2018).

Portanto, é possível afirmar que o PRDC, aliado ao princípio do direito ao desenvolvimento sustentável, estabelece as bases para uma cooperação internacional justa, garantindo que as partes mais fracas não sejam responsabilizadas pelo ônus das emissões históricas dos países

desenvolvidos (KIESSLING, 2018; YOSHIDA, 2008). O princípio também pode ser compreendido como uma ferramenta para integrar meio ambiente e desenvolvimento em escala internacional, além de ser uma maneira de fazer com que os compromissos de um país perante o regime sejam mais proporcionais aos compromissos dos demais países, dadas as respectivas capacidades (PAUW *et al.*, 2014).

Segundo Rajamani (2012), é possível identificar três fases de evolução do tratamento diferenciado no regime de mudanças climáticas. A primeira fase diz respeito ao período entre a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a Rio 92, quando foram assinados o Protocolo de Montreal e a Convenção de Basel. Esse é o período de origem do direito ambiental internacional, quando o tratamento diferenciado ainda estava nos seus estágios iniciais, com foco voltado para apoiar os países em desenvolvimento a cumprirem seus compromissos, não para protegê-los ou eximi-los de responsabilidades. A segunda fase ocorre entre a Rio 92 e a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável na África do Sul; é um período marcado principalmente pela criação da CQNUMC e pela assinatura do Protocolo de Quioto. Nessa década, observam-se a consolidação e a expansão do direito ambiental internacional, com a emergência do tratamento diferenciado e de diversos tipos de ambientalismo. Em Quioto, o tratamento diferenciado significava períodos de adaptação, assistência especial e imunidade de metas de redução de emissões de GEE para os países em desenvolvimento (RAJAMANI, 2012)

Cabe ressaltar aqui que a análise de Rajamani termina no ano de 2012, de maneira que a última fase, caracterizada por uma escalada no conflito entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que ocorre ao mesmo tempo em que alianças tradicionais entre Norte e Sul se desintegram frente ao crescimento econômico acelerado de certos países do Sul, se estende de 2002 até 2012. No ano da Cúpula do Desenvolvimento Sustentável na África do Sul (2002), enquanto o mundo desenvolvido ainda buscava atribuir a degradação ambiental ao crescimento populacional nos países em desenvolvimento, o mundo em desenvolvimento a atribuía aos níveis elevados de consumo do mundo desenvolvido (RAJAMANI, 2012). A fase pós-2012, que é marcada pela negociação e pela assinatura do Acordo de Paris, será analisada na próxima sessão do capítulo.

A seguir, será realizada uma análise detalhada do histórico das negociações climáticas nas quais a discussão do Princípio esteve presente, com especial atenção ao conflito que permeia o regime: países desenvolvidos *versus* países em desenvolvimento. Para que se compreendam melhor as bases do conflito Norte-Sul e as razões pelas quais os países do Sul se voltam para o emprego

do PRDC, é necessário mencionar que as instituições científicas que dão origem ao regime de mudanças climáticas são marcadas por significativa presença de cientistas do Norte e reduzida presença de cientistas do Sul (VIOLA, 2002), de maneira que é possível afirmar que o processo de formação do regime de mudanças climáticas se deu com base em concepções sobre o aquecimento global e as mudanças climáticas criadas primordialmente na comunidade científica dos países desenvolvidos.

O debate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito das negociações ambientais globais tem origem já na Conferência de Estocolmo, a primeira realizada em torno do tema ambiental em escala global. A conferência teve como principal marco o deslocamento da agenda ambiental (que havia começado a ser desenvolvida no final dos anos 1960) do plano interno das sociedades mais ricas para o plano internacional. Segundo a visão de diversos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, esse movimento foi feito de forma precipitada, impondo aos países em desenvolvimento - mesmo que esses ainda não contassem com uma agenda ambiental doméstica - a necessidade quase que imediata de que se criassem estratégias de abordagem do tema nas discussões internacionais, a fim de garantir a proteção dos seus interesses nacionais (LAGO, 2007).

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas tem sua origem nos anos 1980 e um importante histórico na governança ambiental, sendo mencionado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, na Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, no Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio e na Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação. A Convenção de Viena de 1985 e o seu protocolo, assinado em Montreal, em 1987, regulamentaram um fenômeno que até então era limitado à discussão científica, servindo de importante base para as futuras discussões sobre as mudanças climáticas. (KIESSLING 2018; STEVENSON 2013). Para Stevenson, as primeiras convenções e protocolos ambientais claramente exerceram influência sobre atores estatais e não estatais nesse primeiro momento em que a questão das mudanças climáticas começa a ascender para a agenda da política internacional (STEVENSON 2013).

O princípio evoluiu de um vínculo inicial com a ideia do meio ambiente como “patrimônio comum da humanidade”, nos anos 1980, para uma associação à noção das “responsabilidades históricas” da crise ambiental, que ligava a responsabilidade que cada Estado deveria assumir ao

acumulado de suas emissões históricas (KIESSLING, 2018; LAGO, 2007). Essa mudança de interpretação do PRDC foi fundamental nas negociações do regime, pois permitiu que o princípio fosse usado como base do argumento dos países do G77+China nas negociações da CQNUMC e do Protocolo de Quioto. Segundo esse grupo, os países desenvolvidos, por estarem aproximadamente dois séculos à sua frente no processo de industrialização, possuíam maior acumulado histórico de emissões de GEE e deveriam se comprometer com maiores responsabilidades perante o regime. Esse argumento, aponta Kiessling, era coerente com o contexto da época, uma vez que até o final da década de 1990 os maiores acumulados históricos de GEE pertenciam aos EUA, à Europa e à Rússia. (KIESSLING, 2018).

A institucionalização do PRDC ocorre na Rio 92, com a assinatura da Agenda 21, da CQNUMC, da Convenção sobre a Diversidade Biológica e, principalmente, da Declaração do Rio, que continha 27 princípios para a regulamentação das questões ambientais, incluindo o *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, presente no princípio 7 da Convenção:

“Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados **têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável**, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam”. (Declaração do Rio, 1992, Princípio 7, não paginado, grifo nosso).

Ao descrever os princípios que devem orientar os Estados na busca pelos objetivos da convenção e na implementação de suas disposições, a CQNUMC afirma que:

“ 1. As Partes [todas] devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas **responsabilidades comuns, mas diferenciadas** e respectivas capacidades. Em decorrência, **as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima** e a seus efeitos negativos.

2. **Devem ser levadas em plena consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento**, em especial aqueles particularmente mais vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, e das Partes, em especial Partes países em desenvolvimento, que tenham que assumir encargos desproporcionais e anormais sob esta Convenção” (CQNUMC, 1992, Artigo 2, não paginado, grifo nosso).

Ao descrever as obrigações das partes, a CQNUMC afirma que devem ser levadas em conta “**suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas** e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos, e circunstâncias específicos [...]” (CQNUMC, 1992, Artigo 4, grifo nosso).

De acordo com Stevenson, a inclusão do PRDC na CQNUMC foi amplamente aceita, mas houveram divergências quanto à definição das categorias de “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”. Diferentes critérios foram avaliados, considerando-se inclusive a divisão dos países de acordo com renda per capita, mas no fim se optou por uma simples divisão dos países em três grupos, de acordo com suas respectivas responsabilidades perante o regime: países do Anexo I⁶, países do Anexo II⁷ (países do Anexo I, com exceção dos países em processo de transição para uma economia de mercado, à época do acordo) e países não-Anexos⁸. O texto final da convenção estabelece um compromisso genérico para os países do Anexo I, afirmando que suas emissões em 2000 não deveriam ser superiores às suas emissões de 1990 (período escolhido como ano base) (STEVENSON, 2013; VIOLA, 2002).

Levando em conta que cada uma das partes deva contribuir equitativa e adequadamente ao esforço mundial para esse objetivo, conforme suas necessidades específicas, os países do Anexo I ficavam, então, responsáveis pela adoção de políticas nacionais de limitação das suas emissões de GEE, visando demonstrar a tomada de iniciativa para modificar as tendências de longo prazo das emissões antrópicas (CQNUMC, 1992).

⁶ Segundo a CQNUMC pertencem ao Anexo I da convenção Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canada, Comunidade Europeia, Dinamarca, Espanha Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheco-Eslovaca, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia; e países em processo de transição para uma economia de mercado: Belarus, Estônia, Federação Russa, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e Romênia.

⁷ Segundo a CQNUMC pertencem ao Anexo II da convenção os países do Anexo I (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canada, Comunidade Europeia, Dinamarca, Espanha Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheco-Eslovaca, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia) com exceção dos países em processo de transição para uma economia de mercado.

⁸ Países Partes da convenção não pertencentes ao Anexo I.

Aos países do Anexo II, soma-se a responsabilidade de prover os recursos financeiros para cobrir os custos incorridos pelas Partes países em desenvolvimento no cumprimento de suas obrigações e na implementação de medidas estabelecidas pela convenção; de auxiliar as partes em desenvolvimento, principalmente as mais vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, a cobrirem os custos de sua adaptação a esses efeitos; e de adotar todas as medidas possíveis para viabilizar a transferência de tecnologia e de conhecimentos técnicos relevantes às outras Partes da convenção, principalmente àquelas em desenvolvimento, com o objetivo de capacitá-las a implementar as disposições da Convenção. Já aos países não-anexos cabe apenas o compromisso de elaborarem inventários nacionais de emissão de carbono (CQNUMC, 1992).

Uma característica importante do fenômeno das mudanças climáticas é que, enquanto suas consequências ainda são relativamente incertas e distantes (ou pelo menos o eram em 1992), as medidas necessárias para a sua prevenção são imediatas e caras. Esse último elemento, o custo inerente à adoção de medidas para mitigação das mudanças climáticas merece destaque, uma vez que foi o elemento mais debatido durante as negociações da CQNUMC (LAGO, 2007). Segundo Viola, Franchini e Lemos Ribeiro (2013) as negociações da CQNUMC foram marcadas por disputas em três áreas principais: a metodologia adequada para determinação dos meios de estabilização e redução de emissões e concentrações de gases, o equacionamento da incerteza científica e o **princípio de equidade sobre a responsabilidade de agir** (VIOLA FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013).

Apesar do consenso global quanto à necessidade de redução das emissões de GEE à época da Rio 92, a CQNUMC não menciona metas específicas para os Estados membros, postergando o impasse sobre a responsabilidade de agir para as futuras Conferências das Partes. Dessa maneira, a Convenção apresenta o problema apenas no plano normativo, deixando de fora o estabelecimento de resultados esperados e meios para alcançá-los (LAGO, 2007; VIOLA, 2002; VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013).

O impasse a respeito da responsabilidade de agir reaparece já na COP 1, marcada pela pressão dos EUA para que se estabelecessem metas de redução da taxa de crescimento futuro de emissões para os países emergentes. Na COP 2, as Partes concordaram em iniciar as negociações para a criação de um protocolo que tornaria obrigatória a redução de emissões por parte dos países membros da OCDE e dos países do antigo bloco comunista do Leste Europeu (países do Anexo I), com os EUA continuando a pressionar para que fossem estabelecidas metas para as partes em

desenvolvimento (VIOLA, 2002; VIOLA *et al.*, 2013). Nesse momento, começa a se evidenciar o fato de que o PRDC era passível de duas interpretações divergentes: a mais tradicional, que dá ênfase às responsabilidades históricas e morais que deveriam ser assumidas pelas partes industrializadas, e outra menos comum, que dá ênfase à necessidade de que os países em desenvolvimento também assumam responsabilidades perante o regime (PAUW *et al.*, 2014).

Entre as COPs 2 e 3 ocorreram as negociações para o Protocolo de Quioto, que foi assinado em Quioto, em dezembro de 1997, estipulando pela primeira vez compromissos obrigatórios de emissões máximas de GEE para os países do Anexo I, que se comprometiam a reduzir suas emissões de GEE em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990, no período de 2008 até 2012 (VIOLA, 2002; VIOLA *et al.*, 2013). Os países Não-Anexos também ratificaram o acordo, que não inclui metas vinculantes para limite ou redução de suas emissões, o que, em termos práticos, significa que o acordo lhes permitia crescer (e, conseqüentemente, emitir GEE) conforme suas necessidades de desenvolvimento (PAUW *et al.*, 2014). Segundo Rajamani, o Protocolo merece destaque no regime de mudanças climáticas uma vez que, após ratificado, se tornou o único instrumento vigente com uma diferenciação clara entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no que tange a suas obrigações perante o regime (RAJAMANI, 2012).

O Protocolo de Quioto também introduziu o Mecanismo do Desenvolvimento Limpo (MDL), articulado por Brasil e EUA, com base na proposta de um Fundo de Desenvolvimento Limpo que havia sido apresentada pelo Brasil. Com o MDL, criava-se a possibilidade de que os países desenvolvidos cumprissem parte de suas metas de redução de emissões por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável nos países pobres e emergentes, assim contribuindo para que os países em desenvolvimento pudessem conciliar seu desenvolvimento nacional com as metas globais de proteção ao meio ambiente humano e à atmosfera terrestre (Protocolo de Quioto para a CQNUMC, 1998; VIOLA, 2002).

Apesar da sua participação ativa nas negociações para a assinatura do Protocolo de Quioto, os EUA não chegaram a ratificá-lo, e em março de 2001 anunciam a sua retirada oficial das negociações, argumentando que o instrumento seria inapropriado para lidar com as mudanças climáticas, devido à falta de confiança depositada nos mecanismos de mercado e ao não estabelecimento de compromissos para os países de renda média com rápido crescimento de emissões (VIOLA *et al.*, 2013).

Com a saída dos EUA, a União Europeia assume mais uma vez a liderança do regime, com o posicionamento de que um acordo mínimo seria melhor do que o encerramento do Protocolo, que a levou a ceder em vários pontos para poder continuar contando com o apoio das demais potências climáticas que ainda se mantinham nas negociações. Com a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável na África do Sul e a confirmação oficial da saída dos EUA do Protocolo de Quioto, tem início a última fase da evolução do tratamento diferenciado, que é marcada por recorrente contestação do PRDC e da divisão dos países Partes da Convenção em Anexo 1 e Não-Anexo.

Cabe considerar aqui o aporte da Teoria dos Regimes para a compreensão do papel exercido pelo PRDC no regime de mudanças climáticas. A partir de uma análise do processo de estruturação do regime nos seus primeiros anos, com a negociação da CQNUMC seguida pela negociação do Protocolo de Kyoto, foi possível perceber que a formação do regime é a negociada, ou seja, aquela que “que surge via acordos explícitos nos quais os atores têm poder de barganha significativo, mas não necessariamente igual” (VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013, pg. 164-165) A diferença no poder de barganha dos atores do regime do clima é evidente desde antes da sua estruturação, na medida em que a agenda ambiental e climática começa a ser imposta pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento ainda nos anos 1970; e fica ainda mais evidente com o movimento unilateral dos EUA de retirada do Protocolo em 2001.

Nesse contexto notadamente desigual, o PRDC ganha relevância nas negociações da formação do regime. Ao introduzir uma equidade e um propósito para guiar o comportamento dos Estados, o PRDC permite que os países em desenvolvimento participem do regime de mudanças climáticas ainda num momento em que a maioria deles iniciava seus processos de industrialização (e o comprometimento com metas de redução de emissões de GEE se apresentava como um custo limitante desse processo) (PAUWENLY, 2013). Dessa forma, também é possível afirmar que o PRDC, ao fazer com que os países em desenvolvimento sintam que estão entrando numa negociação mais igualitária, emerge nesse primeiro momento como um instrumento que desbloqueia o regime, contribuindo para a sua eficiência.

2.3 O ACORDO DE PARIS: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O PRDC NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Após os anos 1990 terem sido marcados por uma valorização cada vez maior do desenvolvimento e do tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, no novo milênio essas questões começam a ser “desafiadas, problematizadas e reinterpretadas no regime de mudanças climáticas”, com uma contestação cada vez maior dos países do Norte em relação à diferenciação entre os países do Anexo 1 e Não-Anexos (RAJAMANI, 2012). Aproximadamente duas décadas depois de permitir que as Partes da convenção concordassem em um plano normativo legal para a política climática internacional nos anos 1990, o PRDC começa a se apresentar como um obstáculo considerável para as negociações de um acordo global para o período pós 2012, tornando-se um assunto recorrente nas negociações da Plataforma de Durban para o Acordo de Paris de 2015 (PAUW *et al.*, 2014; PAUWENLY, 2013).

Nesse sentido, os anos 2000 trouxeram consigo dois novos elementos centrais que alteraram a configuração do sistema internacional: os-países emergentes (como Coréia do Sul, Singapura, China, México e Brasil) e a crise econômica global desencadeada em 2008, que resultou na pior crise econômica desde a Segunda Guerra Mundial para as Partes desenvolvidas, deixando-as endividadas por décadas. Juntos, esses elementos representam uma mudança significativa na balança de bem-estar econômico do regime de mudanças climáticas, gerando um novo enquadramento para a questão das “capacidades diferenciadas”, que pode ser evidenciado pelo fato de que, em 2011, 32 países Não-Anexos possuíam PIB per capita maior que o dos 5 países do Anexo 1 com menor PIB per capita. (PAUWENLY, 2013; PAUW *et al.*, 2014).

Assim, o contexto econômico global do início do século XXI foi marcado por uma ordem multipolar em rápido desenvolvimento, na qual coexistem países em desenvolvimento que emergem como potências econômicas, países em desenvolvimento que se tornam polos adicionais de crescimento e outros países que ainda batalham para superar a pobreza. Enquanto países como China e Índia crescem num ritmo acelerado, tirando grande parte da sua população da pobreza, aumentando sua pegada de carbono e diferenciando-se dos seus parceiros do “terceiro mundo”, as diferenças entre os países em desenvolvimento aumentam, as linhas entre Norte e Sul começam a ser atenuadas e o tratamento diferenciado fica sob ameaça. No novo século, a divisão entre “desenvolvidos” e “em desenvolvimento” começa a parecer ineficaz no regime de mudanças climáticas, principalmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento; existem diferenças demais entre eles para que sejam todos tratados da mesma maneira (PAUWENLY, 2013; RAJAMANI, 2012).

A diferenciação entre Anexo 1 e Não-Anexos também é amplamente contestada, dado que se torna cada vez mais incompatível com a realidade de emissões de GEE global, que, em 2011, contava com quatro Partes em desenvolvimento na lista dos sete maiores emissores globais de CO₂e (Dióxido de Carbono Equivalente): China, Índia, Indonésia e Brasil. Somadas suas emissões, esses 4 países eram responsáveis por 37% das emissões globais de CO₂ e (PAUWENLY, 2013; VIOLA *et al.*, 2013). Também é relevante o fato de que, segundo uma reportagem do jornal The Guardian, apenas 20 empresas de combustível fóssil são responsáveis por 35% de todo dióxido de carbono equivalente liberado na atmosfera terrestre desde 1965, sendo 11 dessas estatais ou semi-estatais de países em desenvolvimento, listados como Não-Anexos à CQNUMC⁹ (THE GUARDIAN, 2019).

Com a soma dos elementos citados acima, o principal dilema do regime se intensifica: a questão de como diferenciar as partes deixa de ser apenas um ponto de divergência, para se tornar um impasse, que parece paralisar o regime (PAUW *et al.*, 2014). Em relação a isso, Pauwenly aponta quatro fatores atuais de obstrução do regime: (I) a aquisição de poder de veto por um conjunto de países em desenvolvimento, o que significa tanto que esses países podem se unir para bloquear um acordo, quanto que um acordo sem eles seria pouco efetivo, por deixar de fora grande parte das emissões globais de GEE (como é o caso da China, Índia, Brasil e Indonésia); (II) países do BRICS-BASIC continuam se unindo a outros países emergentes para formar um único grupo, demandando a mesma forma de tratamento diferenciado para todos (movimento que, segundo o autor, tem sido descrito como ‘elefantes escondendo-se atrás de ratos’); (III) países desenvolvidos continuam demandando mais compromissos dos países do BRICS-BASIC perante o regime e se aproveitam da recusa desses para não assumirem novos compromissos próprios; e por último (IV), os principais perdedores dessa batalha são os países em desenvolvimento mais pobres e menos responsáveis por emissões, uma vez que são esses também os mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Porém, ao mesmo tempo, esses países temem um rompimento com os

⁹ Saudi Aramco (estatal saudita), National Iranian Oil Co (estatal do iraniana), Coal India (estatal indiana), Pemex (estatal mexicana de economia mista), Petróleos de Venezuela (estatal venezuelana), PetroChina (semi-estatal chinesa), Abu Dhabi National Oil Co (estatal dos emirados árabes), Kuwait Petroleum Corp (estatal Kuwaitiana), Iraq National Oil Co (estatal iraquiana), Sonatrach (estatal argelina) e Petrobras (estatal brasileira); elencadas em ordem da maior à menor contribuinte às emissões de CO₂e.

BRICS-BASIC pelo risco de chatear os “elefantes”, ou porque sem os “elefantes” esses países podem ver um esvaziamento do seu poder de barganha no regime (PAUWENLY, 2013).

Argumenta-se que a balança de poder mudou significativamente desde as negociações da CQNUMC e do Protocolo de Quioto e que países emergentes como a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul não deveriam mais ter direito ao tratamento diferenciado que lhes é dado no regime. Sendo assim, defende-se que acordos futuros devam conter maior paridade de comprometerimentos entre os países desenvolvidos e parte dos países em desenvolvimento (RAJAMANI, 2012).

O posicionamento norte-americano se mantém consistente ao longo dos anos, pressionando pelo estabelecimento de metas para todas as Partes da convenção e, posteriormente, defendendo também a ideia de uma diferenciação entre os países em desenvolvimento que sejam grandes economias/emissores de GEE e aqueles que não o são. Em conformidade com esse posicionamento, a União Europeia também começa a argumentar que as diferenças entre os países em desenvolvimento deveriam ser levadas em consideração, e o Japão sugere categorizar os países em desenvolvimento com base nas suas etapas de desenvolvimento econômico (RAJAMANI, 2012).

Segundo Pauwenly, a solução para o desentrelaçamento do regime começa a ser desenhada com a Plataforma de Durban, para o Acordo de Paris de 2015, mas tem origem já na COP 15, em Copenhague. Em 2009, 141 das 195 partes de CQNUMC assinaram o Acordo de Copenhague, que confirma o PRDC e pede que sejam realizadas ações com base na equidade e na ideia de desenvolvimento sustentável da CQNUMC. Assim como os resultados de Cancun em 2010 e de Durban em 2011, o acordo indicava compromissos autodeterminados e ações autodeterminadas para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente. No acordo, os países não-Anexos deixam de serem tratados todos da mesma maneira e são autorizados a uma diferenciação individual baseada em “Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas”, as NAMAs (Nationally Appropriate Mitigation Actions) (PAUWENLY, 2013). Cabe mencionar aqui a distinção apresentada por Winkler e Rajamani (2013) entre **compromissos (ou metas)** e **ações**. Compromissos e metass relacionam-se com o resultado esperado, enquanto a ação representa um comprometimento apenas de agir, de maneira que, países que se comprometem com certa **ação** não se comprometem, necessariamente, com o alcance de certo resultado a partir dela (WINKLER e RAJAMANI, 2013).

Em 2011, na COP 17, em Durban, foi lançada a Plataforma de Durban, nome dado ao conjunto de acordos obtidos na conferência. O documento determinava uma segunda fase para o

protocolo de Quioto, um mecanismo para reger a proposta de um fundo verde para o clima e, principalmente, um roteiro (proposto pela EU) para as negociações de um novo acordo global, legalmente vinculante, para assinatura em 2015 e entrada em vigor em 2020, substituindo o Protocolo de Quioto. Aos negociadores da plataforma de Durban, impôs-se a necessidade de que se encontrassem meios equitativos de manter o aquecimento global abaixo de 2°C, incluindo transferências financeiras e tecnológicas como parte do acordo futuro (ESTADÃO, 2011; PAUW *et al.*, 2014; PAUWENLY, 2013).

Nas negociações da plataforma, os países desenvolvidos foram unânimes em insistir que qualquer referência ao PRDC fosse acompanhada de uma explicação de que o princípio deve ser interpretado sob a luz das circunstâncias econômicas contemporâneas e que o futuro do regime deve ser aplicável a todos. Os países em desenvolvimento argumentaram, em resposta, que isso seria o equivalente a uma alteração da própria CQNUMC (RAJAMANI, 2012).

Logo, o texto final da Plataforma de Durban não menciona o PRDC, ou o princípio da equidade especificamente, mas pede pela “maior cooperação possível entre todos os países”¹⁰ e ressalta que se almeja um acordo vinculante, “aplicável a todas as partes da Convenção”. “Aplicável a todas as partes” não quer dizer que o resultado deva ser o mesmo para todos os países; muito pelo contrário, a plataforma descarta a possibilidade de um tratamento igual para todas as partes, principalmente para as partes em desenvolvimento (PAUWENLY, 2013).

Assim, é possível identificar no regime de mudanças climáticas, um movimento de migração do tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento como um grupo para um tratamento individual e diferenciado, com subdivisões dentre as Partes em desenvolvimento (PAUWENLY, 2013). O que se propõe não é um abandono do tratamento diferenciado estabelecido pelo PRDC, mas uma nova forma de realizar esse tratamento, com maior reciprocidade, maior simetria e com base em critérios objetivos referentes ao assunto em questão (PAUWENLY, 2013). Mais uma vez, a questão não se volta para a incorporação ou não do PRDC no regime, mas para a forma de diferenciação das Partes, consoante suas respectivas responsabilidades e capacidades, como sugere o princípio.

Como resultado das negociações realizadas via Plataforma de Durban e durante as COPs que se seguiram ao seu lançamento (COP 18, COP 19 e COP 20), foi assinado em 12 de dezembro de 2015, na COP 21, em Paris, o Acordo de Paris, “aprovado pelos 195 países Partes da CQNUMC

¹⁰ Tradução nossa do original: “the widest possible cooperation by all countries” (Plataforma de Durban).

para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável”. O principal objetivo do Acordo é manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais, sendo que os esforços dos países devem se voltar para limitar o aumento em apenas 1,5°C acima dos níveis pré-industriais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

No que tange ao estabelecimento de metas e compromissos, foi abandonada a diferenciação entre os grupos Anexo 1 e Não-Anexo, sendo permitido que os governos nacionais de cada Estado se envolvessem na construção de seus próprios compromissos. Por meio das suas INDCs, cada país apresentou sua contribuição nacionalmente determinada de redução de emissões de GEE, tendo em conta as diferentes circunstâncias de cenário social e econômico local (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; CQNUMC).

Já na sua introdução o acordo afirma seu compromisso com os princípios da CQNUMC e reconhece que as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate às mudanças climáticas:

“As Partes desde Acordo,

[...]

Procurando atingir o objetivo da Convenção e guiadas por seus princípios, **incluindo o princípio de equidade e responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades**, à luz das diferentes circunstâncias nacionais,

[...]

Reconhecendo, ainda, que a adoção de estilos de vida sustentáveis e padrões sustentáveis de consumo e produção, **com as Partes países desenvolvidos tomando a iniciativa**, desempenha um papel importante no combate à mudança do clima,

Convieram no seguinte: ” (UNFCCC, 2015, pg. 24, grifo nosso)

No artigo 4° do Acordo, afirma-se o que as INDCs devem ser submetidas à convenção, levando em conta o PRDC, como pode ser observado nos trechos a seguir:

“Artigo 4°

[...]

2. **Cada Parte deverá preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretendam alcançar**. As Partes devem buscar medidas domésticas de mitigação, visando alcançar os objetivos de tais contribuições.

3. Cada contribuição nacionalmente determinada sucessiva das Partes [...] reflete a sua maior ambição possível, **refletindo suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais.**” (Acordo de Paris, 2015, Artigo 4°, grifo nosso).

Nos artigos 7º, 9º e 11º, que dizem respeito à adaptação, à prestação de apoio aos países em desenvolvimento e à capacitação desses países para a mitigação das mudanças climáticas, respectivamente, o Acordo reconhece a particular vulnerabilidade das partes em desenvolvimento aos efeitos negativos das mudanças do clima e retoma a necessidade de que as Partes países desenvolvidos apoiem as Partes em desenvolvimento nos seus esforços de adaptação, mitigação e capacitação (Acordo de Paris, 2015).

Segundo Rajamani, certas formas de diferenciação entre países perderam força política e aparentam não ter mais espaço no regime. É justamente o caso da diferenciação do Protocolo de Quioto para as metas de redução de GEE, que foi contestada pelos EUA desde o princípio, até ter sua força esvaziada, dado que qualquer instrumento regulatório para as mudanças climáticas que deixe de fora um dos maiores emissores de GEE tende a perder relevância política (RAJAMANI, 2012). Apesar do período analisado no presente trabalho se estender apenas de 1992 a 2015 (da formação da CQNUMC na Rio 92 à assinatura do Acordo de Paris), cabe mencionar aqui que, com a decisão tomada em 2017 pela administração do governo Trump de retirar os EUA do Acordo de Paris, é possível que esse processo de esvaziamento de poder político do principal instrumento regulatório para mudanças climáticas em vigor venha a se repetir, uma vez que, em 2017, as emissões norte-americanas de GEE correspondiam a mais de 17% das emissões globais, fazendo do país o segundo maior emissor global (THE GUARDIAN, 2017 e 2018).

Segundo Rajamani, as negociações climáticas internacionais que se fizeram mais presentes na agenda ambiental internacional entre os anos 2002 e 2012 já demonstravam evidências de transição para um maior grau de simetria nas demandas sobre os países, incluindo certo limite às obrigações e maior flexibilidade nos métodos. Essa transição pode significar, segundo a autora, adoção de maior respeito às diferentes circunstâncias, políticas e prioridades nacionais, assim como um papel mais circunscrito para o direito internacional e, conseqüentemente, uma expansão dos poderes soberanos (RAJAMANI, 2012).

Os conceitos de “diferenciação, equidade e ambição” estão intrinsecamente conectados e são essenciais para que o regime seja efetivo; porém, se a diferenciação se torna um impedimento para o regime, então ela foi longe demais. Isso porque nos alicerces do tratamento diferenciado está a ideia de que a equidade ou a justiça ditam o tratamento diferenciado concedido a certos países, seja com base nas suas capacidades diferenciadas, seja devido às suas diminutas

contribuições para o acúmulo de GEE na atmosfera terrestre. Nesse sentido, Rajamani aponta que, para que os países se sintam motivados a participar do regime e, a partir daí, alinhar suas ambições nacionais aos objetivos centrais do próprio regime, é necessário que esses também sintam que estão sendo tratados com justiça. O PRDC, assim como as respectivas capacidades, deve ser usado no sentido de elevar as ambições dos países Partes da CQNUMC (RAJAMANI, 2012; WINKLER e RAJAMANI, 2013).

Um regime climático assentado na ideia de simetria deve impor limitações significativas a certos países em desenvolvimento, no que tange à capacidade desses de retirar a sua população da pobreza e prover o acesso universal à energia (RAJAMANI, 2012). Conforme Pauwenly, o aprofundamento da diferenciação que se observa no regime pode enfraquecer o poder de barganha dos países em desenvolvimento (sendo os pequenos países em desenvolvimento as principais vítimas desse processo). Além disso, a adoção de critérios objetivos, com base em evidências, quando separada do PRDC, pode colocar países em desenvolvimento e desenvolvidos no mesmo grupo, demandando-lhes o mesmo grau de comprometimento com o regime (PAUWENLY, 2013).

Sendo assim, a transição para um regime mais “simétrico” pode limitar a disposição dos países em desenvolvimento de se conectarem com os objetivos centrais do regime e, principalmente, de se vincularem às demandas de metas de redução de GEE feitas pelo regime (PAUWENLY, 2013). Nas últimas quatro décadas, o direito ambiental internacional observou a ascensão e reinterpretação do tratamento diferenciado. Enquanto a ascensão da diferenciação, assentada numa interpretação do PRDC com base nas responsabilidades históricas, viabilizou uma participação quase universal dos países em acordos ambientais prescritivos, a questão que emerge agora é se a participação universal nesses acordos resistirá à nova formatação do tratamento diferenciado, que se respalda numa interpretação do PRDC baseada na concepção do meio ambiente como patrimônio comum da humanidade e foi oficializada pelo Acordo de Paris de 2015.

3. O PROCESSO DE DIFUSÃO DO PRDC NA ESFERA DOMÉSTICA BRASILEIRA

Este capítulo busca analisar como se deu o processo de difusão da nova interpretação do PRDC, apresentada no capítulo anterior, no plano doméstico brasileiro. Para tanto, parte de duas premissas descritas a seguir. A primeira a premissa é a de que a institucionalização da Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) no Brasil, em 2009, ao oficializar o primeiro compromisso voluntário do Brasil de redução de emissões de GEE junto à CQNUMC, representa

o princípio da flexibilização na interpretação oficial brasileira do PRDC (KIESSLING, 2018), que vinha sendo impulsionada no regime de mudanças climáticas pelos países desenvolvidos, e é finalmente concretizada com a assinatura do Acordo de Paris em 2015, seis anos depois. A segunda premissa é a de que a mudança de política depende de uma demanda por mudança, a qual tende a aumentar conforme mais atores demonstram preferência por uma mudança de política a uma “não-mudança” (manutenção do status quo) (AAMODT e VIOLA; 2013).

É importante ressaltar que não é objetivo desta seção estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre a demanda de agentes domésticos por uma mudança na política climática brasileira e a adoção da PNMC ou assinatura do Acordo de Paris, mas analisar como esses agentes, ao demandarem uma mudança de política climática (conforme seus respectivos interesses), internalizaram a nova interpretação do PRDC que vinha sendo promovida no regime de mudanças climáticas, contribuindo então para o processo de difusão da norma no plano doméstico brasileiro. Trata-se de um panorama limitado da política doméstica a partir da movimentação de certos atores sociais, em especialmente as organizações não-governamentais.

Na primeira subseção, será realizada uma análise teórica do processo de difusão de normas a partir de uma abordagem construtivista. Inicialmente, serão apresentadas as ideias de Checkel (1999) sobre como as normas “lá de cima” chegam “aqui em baixo” - ou seja, como as normas internacionais transitam dos acordos e regimes internacionais para dentro da esfera doméstica dos Estados - e a teoria do “ciclo da vida” (*life cycle*) de Finnemore e Sikkink (1998). Em seguida, serão apontadas as lacunas identificadas por Stevenson (2013) nessas primeiras teorias sobre o processo de difusão de normas, para então ser apresentada a teoria de Acharya (2004 e 2012) sobre o processo de difusão de normas, introduzindo os conceitos de **localização e subsidiariedade**.

Tendo sido apresentadas, no capítulo anterior, as pressões externas exercidas sobre os países em desenvolvimento, no regime do clima, para que flexibilizassem sua interpretação do PRDC, o presente capítulo busca complementar essa análise, apresentando as pressões domésticas da sociedade brasileira. Para tanto, o trabalho se apoia numa análise da literatura de Viola (2009), Aamodt e Viola (2013) e Kiessling (2018), no que tange a participação dos atores não estatais, particularmente as ONGs, no processo de adoção de políticas climáticas nos países em desenvolvimento e no processo de internalização do PRDC na esfera doméstica brasileira. Também foram analisadas publicações e documentos oficiais, tanto do governo brasileiro quanto de certas instituições representantes dos atores sociais, de modo a identificar as demandas desses atores por

mudanças de política, assim como o reflexo dessas demandas na política climática nacional.

Finalmente, para que melhor se compreendam os motivos que levaram os atores sociais brasileiros a participarem do processo de construção das políticas climáticas, assim como o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas (que será apresentado no próximo capítulo), é necessário que se compreenda a evolução do contexto climático do país durante o período analisado. Dessa forma, ao longo da segunda seção será apresentado também o perfil de emissões brasileiro, que varia de acordo com as diferentes políticas ambientais adotadas pelos governos brasileiros ao longo do período. Enquanto dados relativos às emissões brasileiras foram, na sua maioria, obtidos com base na 5^a e 6^a Coleção do SEEG (Sistema de Estimativa de Emissão de Gases do Observatório do Clima), os dados relativos ao desmatamento foram obtidos a partir da ferramenta TerraBrasilis, do INPE (Instituto Nacional de Pesquisa Espacial). O perfil das emissões nacionais, ao mesmo em que é influenciado pela adoção de políticas ambientais e mudanças no contexto socioeconômico brasileiro, também justifica a demanda interna e externa pela adoção dessas políticas.

3.1 PROCESSO DE DIFUSÃO DE NORMAS: UMA ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA

O construtivismo nas RI volta a sua atenção para dois fatores principais: o fato de que o mundo é socialmente construído e o de que existe uma constituição mútua entre agentes e estruturas sociais. Assim, o comportamento dos atores influencia tanto a permanência quanto o processo de mudança das estruturas sociais, ao mesmo tempo em que é influenciado pelo contexto social, espacial e histórico no qual se desenvolve a ação social (KIESSLING, 2018). O que se percebe, portanto, é que existe uma relação de reciprocidade entre o comportamento dos atores e as estruturas sociais nas quais estes se inserem, de maneira que ambos estão constantemente exercendo influência um sobre o outro.

No que tange à inserção do PRDC (como norma constitutiva do regime internacional de mudanças climáticas) no contexto sócio-político brasileiro, seria possível afirmar que, ao mesmo tempo em que o PRDC influencia o comportamento dos atores nacionais (sejam eles o Estado brasileiro, sejam seus representantes oficiais, sejam órgãos governamentais, sejam ONGs), o princípio em si (sua interpretação) também é influenciado pelo contexto social, espacial e histórico no qual se desenvolve a ação desses atores.

Como mencionando no capítulo anterior, a abordagem construtivista, que procura explicar

a formação dos interesses e das identidades nacionais, questiona a visão liberal-institucionalista do papel das normas e princípios nos regimes internacionais. Segundo Checkel (1999), o papel das normas para a abordagem neoliberal ou para a teoria do regime é limitado: as normas facilitam a cooperação entre Estados auto-interessados; limitam o comportamento dos agentes (no caso, os Estados), sem afetar suas identidades ou interesses; além disso, dependem da distribuição de poder entre os atores. Para os construtivistas, as normas possuem caráter social e são, frequentemente, independentes das distribuições de poder; elas não só limitam o comportamento dos atores/Estados, como também constituem os seus interesses. O construtivismo amplifica seu conceito de atores internacionais e, além de reconhecer o papel das organizações internacionais e organizações não governamentais como “*norm-makers*”, também reconhece o papel dos atores sociais, tanto como “*norm-takers*” quanto como “*norm-makers*”. (CHECKEL, 1999; ACHARYA, 2012).

Antes de seguir adiante, é importante mencionar a diferença entre **normas** e **instituições** apontada por Finnemore e Sikkink (1998). O conceito de norma é amplamente reconhecido como “um padrão de comportamento apropriado para atores com certa identidade¹¹” (FINNEMORE E SIKKINK, 1998, pg. 892, tradução nossa). Já as instituições dizem respeito a um conjunto de normas, ou seja, regras de comportamento estruturadas em conjunto e inter-relacionadas. Um bom exemplo do conceito oferecido pelas autoras é o caso da “soberania”, que muitas vezes é apresentada no campo da ciência política como uma norma, mas na verdade se refere a uma instituição, estruturada por uma combinação de regras e práticas que variam ao longo do tempo.

Também cabe destacar a relação existente entre normas domésticas e normas internacionais descrita pelas autoras. As normas internacionais, para serem adotadas pelos diferentes Estados, precisam ultrapassar o “filtro das normas e estruturas domésticas”, processo que pode gerar variações significativas na interpretação daquelas. Mesmo nos casos em que parece que normas internacionais simplesmente se sobrepõem às normas domésticas, o que se observa na maioria das vezes é que agentes domésticos, advogando por uma causa de minorias, apoiam-se em normas internacionais para fortalecer seu posicionamento em debates e, com isso, contribuem para o processo de difusão da norma na esfera doméstica. Além disso, afirmam as autoras, muitas normas

¹¹ Traduzido do original: “[...] norm as a standard of appropriate behavior for actors with a given identity” (FINNEMORE E SIKKINK, 1998, pg. 892).

internacionais têm sua origem em demandas de atores sociais domésticos, como é o caso do sufrágio feminino, que iniciou como uma demanda doméstica em certos países, até que eventualmente se tornou uma norma internacional. Percebe-se, assim, um jogo de dois níveis, *two-level norm game*, no qual os planos domésticos e internacionais das normas estão conectados. No entanto, a influência doméstica tende a diminuir significativamente uma vez que a norma é institucionalizada no sistema internacional (FINNEMORE E SIKKINK, 1998).

Para compreender a maneira como os Estados adotam normas internacionais ou, como o autor mesmo aponta, compreender como as normas “lá de fora” (*out there*) chegam “aqui em baixo” (*down here*), na arena doméstica, Checkel propõe uma discussão em torno do conceito de **difusão** das normas como práticas sociais. De acordo com a sua definição tradicional, o processo de difusão diz respeito à “transferência ou transmissão de objetos, processos, ideias e informações de uma população ou região para outra”¹² (CHECKEL, 1999, pg. 85, tradução nossa). O autor propõe dois mecanismos de difusão de normas: um processo “de baixo para cima” (*bottom-up*) ou “de cima para baixo” (*top down*).

O primeiro é o mais estudado, caracterizado pelos casos de “pressão política”, que ocorrem quando atores não estatais e redes políticas se reúnem em apoio a uma norma internacional, motivando os tomadores de decisão a alterarem a política nacional (um bom exemplo desse caso são as atividades de grupos ativistas, como o Greenpeace).¹³ Já o segundo caso não trata de pressão política, mas de um processo de “aprendizado social” que leva os agentes (normalmente tomadores de decisão membros da elite nacional) a adotarem padrões de comportamento estabelecidos em normas internacionais. Nesse processo, ao serem expostos às prescrições das normas, os indivíduos adotam novos interesses e visões compartilhadas, que permitem a internalização da norma e a mudança de comportamento nacional (CHECKEL, 1999).

O processo de difusão também tende a ocorrer com mais facilidade quando existe uma aproximação entre o conteúdo da norma e as normas domésticas que foram historicamente construídas. Enquanto a estrutura doméstica dos Estados indica o mecanismo de transmissão de normas mais apropriado, as normas domésticas determinam o grau de proximidade cultural

¹² Do original: “transfer or transmission of objects, processes, ideas and information from one population or region to another” (CHECKEL, 1999, pg. 85).

¹³ Cabe mencionar que o autor aponta que esse mecanismo tende a criar uma dicotomia entre os “bons”, aqui representados pelos ativistas, membros engajados da sociedade civil e ONGs, e o Estado “do mal”, representado pelos seus burocratas e tomadores de decisão pertencentes à elite nacional.

existente entre as normas (internacional e doméstica), que tende a indicar se os “*norm-takers*” de determinada região serão mais ou menos receptivos às prescrições da norma internacional (CHECKEL, 1999).

Já Finnemore e Sikkink, para melhor descrever a maneira como as normas internacionais influenciam o comportamento dos atores e são internalizadas pelos Estados, apresentam a ideia de “ciclo de vida” da norma, que é composto por três estágios, tendo início com a emergência da norma e sendo finalizado com a sua internalização pelos Estados. O primeiro estágio é chamado de “emergência da norma” e é caracterizado pela persuasão dos “empresários da norma” (*norm entrepreneurs*), que tentam convencer os Estados (*norm leaders*) a adotarem novas normas. Entre o primeiro e o segundo estágio existe um ponto ápice, que corresponde ao momento no qual um número significativo de Estados adota a norma. O segundo estágio é chamado de “cascata da norma” (*norm cascade*) e é caracterizado pela ampla aceitação da norma entre os Estados (institucionalização da norma), como num efeito cascata, atingindo cada vez mais atores, numa velocidade cada vez maior. No final da cascata, está o terceiro e último estágio: a “internalização” da norma pelos Estados. Esse estágio é caracterizado por um processo de banalização da norma, que se torna algo trivial e deixa de ser um elemento presente no debate social. Mais uma vez, é possível usar o exemplo do direito ao voto feminino, que atualmente não é mais um assunto de debates, por mais que ainda não seja uma realidade universal (FINNEMORE E SIKKINK, 1998).

Em cada um desses estágios, diferentes atores agem por diferentes motivações: no primeiro, os “empresários da norma” agem por altruísmo, empatia, ou ideologia, mesmo que a adoção da norma não lhes traga nenhum benefício direto em troca; no segundo, os Estados e organização internacionais agem movidos pela estima, reputação e legitimidade; no terceiro estágio, a difusão e a ampla aceitação da norma na sociedade civil se dão via mudanças de leis, profissões e burocracia, que são motivadas pela conformidade social com a norma (FINNEMORE E SIKKINK, 1998).

Cabe ressaltar aqui a relevância do papel dos “empresários” da norma no processo de difusão e internalização de uma norma no sistema internacional. Esses atores são responsáveis por chamar a atenção da comunidade nacional para determinado tema, ou até mesmo por criar um novo tema, dando a ele um nome, uma interpretação e uma dramatização. Esse processo é chamado pelos teóricos dos movimentos sociais de “*framing*”, ou enquadramento¹⁴. A construção de um

¹⁴ Tradução nossa para o termo “*framing*”, proposto por Finnemore e Sikkink (1998).

enquadramento cognitivo da nova norma é essencial para que se obtenha sucesso na sua internalização, uma vez que permite que a norma seja mais coerente com o entendimento do público e venha a ser adotada como uma nova forma de pensar e discutir o tema em questão (FINNEMORE E SIKKINK, 1998).

Ao se criar um novo “frame” ou enquadramento, os empresários enfrentam a oposição de outras normas e enquadramentos cognitivos enraizados na sociedade, que vêm acompanhados de formas alternativas de pensar os interesses nacionais e comportamentos apropriados. Ou seja, “[...] novas normas nunca adentram um vácuo normativo, mas emergem num espaço normativo amplamente contestado, onde elas devem competir com outras normas e percepções de interesses”¹⁵ (FINNEMORE E SIKKINK, 1998, pg. 897, tradução nossa).

No entanto, segundo Stevenson, foram identificados dois problemas na abordagem tradicional construtivista do processo de difusão de normas. O primeiro problema diz respeito ao pressuposto presente nessa literatura de que a congruência normativa é explícita ou implícita, o que tende a indicar a existência de uma relação estática de convergência entre a norma internacional e normas, regras e práticas locais. O segundo problema se refere a outro pressuposto: a ideia de que as normas globais mantêm seu significado e sua essência originais durante todo o processo de difusão. Segundo a autora, a origem desses problemas está relacionada com o fato de que a abordagem construtivista tradicional não considera a possibilidade de que as normas e os princípios sejam contestados, adaptados e/ou reinterpretados durante o processo de difusão sem que isso represente a falha do processo (STEVENSON, 2013).

O processo de congruência normativa - um processo dinâmico e imprevisível, de internalização de normas internacionais em contextos nacionais, que varia de acordo com diferentes percepções de existência ou ausência de convergência entre normas locais e condições domésticas - pode ocorrer de diferentes formas e incorporar uma gama de diferentes atores domésticos. A dinâmica da congruência normativa é influenciada pelas condições domésticas do local no qual ocorre esse processo, como a fundação “material” ou econômica, as instituições políticas e a estrutura social (STEVENSON, 2013).

Nesse sentido, cabe mencionar aqui a abordagem do processo de difusão de normas proposta por Amitav Acharya, que incorpora a dinamicidade presente no processo de difusão de

¹⁵ Do original “[...] new norms never enter a normative vacuum but instead emerge in a highly contested normative space where they must compete with other norms and perceptions of interests” (FINNEMORE E SIKKINK, 1998, pg. 897).

normas e busca romper a ideia amplamente difundida no campo das RI de que, durante esse processo, as “boas” normas internacionais prevalecem sobre as “más” práticas e crenças locais.

Para isso, o autor propõe os conceitos de “localização” (*localization*) e “subsidiariedade” (*subsidiarity*). **Localização** corresponde à construção ativa (quer via discurso, quer via *framing*, quer via *grafting*¹⁶, quer via seleção cultural) de ideias estrangeiras por atores locais, que faz com que essas novas ideias desenvolvam coerência significativa (convergência) com as crenças e práticas locais já existente. Já a **subsidiariedade** é um processo no qual uma nova norma é criada pelos atores locais, como uma tentativa de legitimar normas globais comuns, que correm risco de serem negligenciadas ou violadas por importantes atores nacionais. A ação se dá no nível local em ambos os conceitos, porém a localização é “voltada para dentro” (*inward-looking*), enquanto a subsidiariedade é “voltada para fora” (*forward-looking*) (ACHARYA 2004; 2012).

O processo de localização busca construir um enquadramento cognitivo da norma estrangeira que permita a sua efetiva importação (como uma acomodação ao contexto local) e pode ser considerado bem-sucedido quando resulta em uma norma que seja consistente com as crenças e identidades locais. Nesse sentido, um elemento central da localização é o paradoxo da coexistência da aceitação e da contestação da norma internacional na esfera local, que permite a construção da convergência necessária. A localização também tem o potencial de se estender em processos mais complexos de reconstituição normativa, permitindo que uma norma estrangeira seja transformada em congruência com uma norma ou princípio local pré-existentes (ACHARYA 2004).

Dessa forma, a localização não é uma aceitação ou uma recusa total da norma, mas o resultado de um processo de contestação normativa, frequentemente observado no Sul Global (ACHARYA 2004). Trata-se de um processo no qual o papel dos atores domésticos é mais significativo que o papel dos atores externos e é, nesse sentido, o principal dispositivo que permite a construção e a reconstrução de uma congruência normativa entre normas internacionais e contextos domésticos (KIESSLING, 2018). Assim, o presente trabalho apoia-se no conceito da **localização** para análise do processo de internalização do PRDC na esfera doméstica brasileira, que será apresentada na seguinte sessão.

Enquanto na terceira subseção do capítulo anterior foi apresentado o processo de difusão

¹⁶ Segundo Acharya (2004) “grafting” é uma tática empregada pelos “empresários” da norma para institucionalizar uma nova norma em determinado espaço, através da associação dessa a uma norma pré-existente na mesma área temática.

da nova interpretação do PRDC no regime de mudanças climáticas, que ocorreu conforme as Partes países desenvolvidos buscavam demandar maiores compromissos das Partes países em desenvolvimento perante o regime, a segunda seção deste capítulo busca apresentar como um processo análogo ao do regime do clima ocorreu na esfera doméstica brasileira.

3.2 DIFUSÃO DO PRDC NA ESFERA DOMÉSTICA BRASILEIRA A PARTIR DA SOCIEDADE CIVIL

A temática das mudanças climáticas é multidimensional e perpassa diversas áreas políticas, como a ambiental, a econômica e a das relações exteriores. Logo, faz sentido assumir que os paradigmas de cada uma dessas áreas políticas, em diferentes Estados, contribuem para a maneira como os atores domésticos compreendem o problema das mudanças climáticas e decidem a maneira mais apropriada para abordá-lo. No entanto, é necessário lembrar que as estruturas sociais não se mantêm necessariamente estáveis ao longo do tempo, de forma que comportamentos ou racionalidades inovadoras de atores sociais, em resposta a novos problemas, têm o potencial de transformar paradigmas das estruturas sociais (STEVENSON, 2013). A presente seção busca analisar como a mudança de comportamento de agentes domésticos brasileiros, no que tange à problemática das mudanças climáticas, alterou um dos principais paradigmas do posicionamento brasileiro das negociações climáticas internacionais: a interpretação do PRDC com ênfase nas responsabilidades históricas dos países desenvolvidos.

Segundo Aamodt e Viola (2013), a maneira com que oferta e demanda interagem, coproduzindo políticas, varia de acordo com as características específicas de cada país analisado. Em regimes democráticos, por exemplo, demandas sociais tendem a ser mais influentes do que em regimes autoritários, dado que os políticos estão mais preocupados com a possibilidade de reeleição (AAMODT e VIOLA, 2013). Desde que entraram para o centro da agenda política internacional, em 1972, as questões ambientais foram conquistando, progressivamente, maior legitimidade nos países em desenvolvimento. Nas duas décadas entre a Conferência de Estocolmo e a Rio 92, o enriquecimento do debate em torno de questões ambientais se deu em todos os níveis: governamental, não governamental, empresarial, acadêmico e científico. Entre 1973 e 1990, a proporção de países no mundo com sistemas democráticos cresceu de 24,6% para 45,4%, favorecendo a discussão dos “novos temas” da época, em nível comunitário, regional e nacional, nos países em desenvolvimento (LAGO, 2007).

Esses “novos temas” costumavam ser introduzidos de maneira parcial e “de cima para baixo” na agenda política dos países em desenvolvimento, mas com um aumento da participação da sociedade civil nos planos políticos, social e econômico, eles passaram a ser discutidos também “de baixo para cima”. Quanto a isso, uma particularidade da Rio 92 é a relevância que foi dada durante a Conferência às organizações não-governamentais, como reconhecimento do crescimento exponencial da influência que elas vinham desempenhando na área ambiental. A Conferência do Rio, além de reunir delegações de 172 países e 108 chefes de Estado ou de Governo, credenciou em torno de 10.000 jornalistas e 1.400 ONGs, ao mesmo tempo em que o Fórum Global, evento que ocorreu em paralelo à Conferência, reuniu membros de 7.000 ONGs (LAGO, 2007).

Apesar da significativa participação das ONGs na Rio 92, o tema das mudanças climáticas ainda era bastante novo e desconhecido no Brasil na época das primeiras negociações da CQNUMC. A sociedade civil parecia desorganizada e não apresentava uma posição bem definida a respeito do assunto. A posição dos demais grupos de interesse da economia brasileira era de consonância com a posição nacional: de prioridade ao desenvolvimento nacional, à autonomia das decisões internas e à insistência na não adoção de metas vinculantes de redução de GEE. Nesse sentido, as instituições que formavam a posição brasileira negociadora na época (o MRE e MCT) sofriam poucas pressões internas (LESSELS, 2013).

Segundo Aamodt e Viola (2013), políticas nacionais de mitigação das mudanças climáticas dependem dos custos de redução da emissão de GEE. Os custos de redução são “as despesas adicionais para um país em uma situação com políticas de mitigação, em comparação com uma situação sem políticas de mitigação; o cenário ‘business as usual’ (BAU)” (AAMODT e VIOLA, 2013, pg.3) e tendem a ser equilibrados contra os custos do impacto negativo das mudanças climáticas nesse mesmo local. No entanto, esses custos (de mitigação e impacto negativo) não são distribuídos de maneira uniforme entre atores e pessoas em determinada economia, e o posicionamento das diferentes partes interessadas em relação a políticas de mudanças climáticas depende dos custos esperados por cada uma delas.

Evidentemente, os setores econômicos de um Estado exercem influência na elaboração de políticas nacionais conforme sua importância para a economia nacional. Em se tratando da adoção de políticas de mudanças climáticas, tornam-se partes interessadas aqueles setores econômicos que terão de arcar com os custos ou que receberão os benefícios da adoção de normas ambientais mais rigorosas. Aamodt e Viola apontam uma ligação entre políticas energéticas e climáticas e a forma

como as políticas de mitigação são limitadas pela dependência de recursos energéticos. Nesse sentido, é possível afirmar que os setores industriais energéticos – principalmente de energia fóssil – e os setores intensivos em energia tendem a ser obstáculos para a mitigação doméstica das mudanças climáticas (dada a sua vulnerabilidade aos custos de mitigação), enquanto setores de tecnologia verde e de energia renovável tendem a ser favoráveis às políticas de mitigação e redução de emissões de GEE (AAMODT e VIOLA, 2013).

Na primeira década do século XXI, os custos de redução de emissões eram extremamente baixos, uma vez que as principais emissões de GEEs estufa vinham (como ainda vêm) do setor de uso da terra, mudança de uso da terra e florestas (daqui para frente LULUCF¹⁷), e a ligação entre o crescimento econômico e o desmatamento é praticamente irrelevante (ou seja, existe pouco custo de oportunidade inerente à redução do desmatamento). No entanto, com o aumento da exploração de petróleo (principalmente no Pré-sal) e a consequente estagnação do setor do biocombustível, somado ao estrangulamento da infraestrutura de transporte de carga e de passageiros (transporte individual sendo predominante ao transporte coletivo), as emissões do setor de energia começam a aumentar, elevando também os custos de redução de emissões no Brasil (AAMODT e VIOLA, 2013).

Além dos setores industriais afetados pela adoção de políticas de mitigação, governos estaduais, ONGs ambientalistas e grupos da sociedade civil também são atores relevantes nesse cenário, uma vez que costumam pressionar em favor de políticas mitigatórias (AAMODT e VIOLA, 2013). As ONGs ambientalistas são, na grande maioria, entidades privadas com fins públicos, sem fins lucrativos e com alguma participação voluntária, que atuam em problemas socioambientais, em parceria com comunidades, governos e iniciativa privada, visando impedir a degradação ambiental e promover formas sustentáveis de desenvolvimento. Uma das principais características das ONGs é a sua capacidade de articulação em torno de agendas comuns; desde que surgiram no Brasil, as ONGs ambientais têm desempenhado um papel importante na promoção da educação ambiental não formal, frequentemente impulsionando ações governamentais e de iniciativa privada no desenvolvimento de projetos na área (TRISTÃO e TRISTÃO; 2016).

Grande parte dessas instituições que atuam hoje em território brasileiro, trabalhando com a divulgação do tema, foram fundadas à época da Rio 92 ou depois. O Greenpeace, por

¹⁷ Sigla proveniente da expressão em inglês: “land, land-use change, and forestry” (tradução nossa, do original disponível em VIOLA e FRANCHINI, 2017, pg.79)

exemplo, “chegou ao Brasil no mesmo ano em que o país abrigou a primeira e mais importante conferência ambiental da História, a Eco-92” (site oficial do Greenpeace); a Nature Conservancy, segundo sua página oficial no Facebook, atua no Brasil desde 1988; a WWF-Brasil foi criada oficialmente em agosto de 1996 (apesar de já atuar com projetos pontuais no País desde 1970); e o Observatório do Clima foi fundado apenas em 2002 (WWF; Observatório do Clima).

Na sequência, após a virada do século, as organizações da sociedade civil brasileira internalizaram rapidamente uma interpretação do PRDC orientada por uma visão que se baseava na “responsabilidade comum da humanidade para buscar soluções compartilhadas do problema” (KIESSLING, 2018), acompanhando o movimento de transição da interpretação do PRDC que ocorria a nível internacional, como apontado no subcapítulo 2.3. Enquanto os representantes brasileiros na CQNUMC defendiam uma interpretação tradicional do PRDC, que reconhecia o caráter do Brasil como país do Sul Global, isento da responsabilidade de assumir compromissos obrigatórios perante o regime, as entidades da sociedade civil se opunham a essa interpretação e defendiam que o Brasil tinha vantagens competitivas para a adoção de redução de emissões em todos os setores da economia. O posicionamento do governo brasileiro (e dos setores industriais que o respaldavam) era visto como uma estratégia da diplomacia nacional para eximir o país da necessidade da adoção de metas vinculantes de redução de GEE (KIESSLING 2018).

Porém, Kiessling destaca que nem todas as ONGs atuantes no Brasil compartilham de uma “visão comum e unificada” sobre as mudanças climáticas e propõe uma classificação que as distingue em três tipos de organizações ambientalistas: (i) organizações locais ligadas a movimentos sociais de base territorial e urbana (concentradas no sul e sudeste do país), como o Amigos da Terra, a Via Campesina, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a EcoAr, e outros; (ii) grandes organizações ambientalistas nacionais que visam à proteção da selva Amazônica e à preservação da sua biodiversidade, como o Idesam, o Imazon, o Instituto Socioambiental e o Ipe, entre outras; por último, (iii) as grandes organizações ambientalistas que fazem parte de redes globais com presença em todo o planeta, como o Greenpeace, a WWF e a Nature Conservancy (KIESSLING; 2018).

Os grupos do primeiro tipo se congregam na Rede de Justiça Ambiental (fundada em 2001) e têm uma visão das mudanças climáticas fortemente vinculada às noções de conflitos ambientais, lutas sociais e resistência ao neoliberalismo. Para esses grupos, as questões climáticas não podem ser desconectadas da problemática do desenvolvimento e das escolhas de consumo da sociedade

capitalista. Muitas dessas organizações mantêm tradicionalmente uma interpretação do princípio associada à ideia de responsabilidade histórica dos países do Norte global como promotores do problema, com seus estilos de vida insustentáveis, frente ao Sul global, que deve fortalecer sua soberania e autonomia, para evitar que lhes seja imposto um modelo de desenvolvimento alheio à sua realidade. Ou seja, o princípio é visto como uma ferramenta política que permite a defesa da autonomia brasileira nas negociações internacionais (KIESSLING, 2018).

Os grupos do segundo tipo concentram-se na região noroeste do Brasil e começam a tratar da questão das mudanças climáticas relativamente cedo, a partir do seu objetivo principal de combate ao desmatamento da Amazônia brasileira. Essas ONGs possuem grandes capacidades técnicas que, somadas aos seus vínculos internacionais, outorgam-lhes uma participação essencial na promoção da implementação de mecanismos de mercado verde, ou mercado de carbono, no Brasil, como o MDL e o REDD+. Devido ao aumento das capacidades nacionais nas últimas duas décadas, reconhecem a necessidade de que o Brasil adote compromissos obrigatórios nas negociações internacionais e defendem que o PRDC não deve ser utilizado pelo Brasil como um instrumento para se eximir de suas responsabilidades climáticas (KIESSLING, 2018).

Os grupos do terceiro tipo chegaram massivamente ao Brasil a partir dos anos 1990 e possuem uma visão unificada das mudanças climáticas, com um forte sentido indenitário entre si. Essas organizações adotam uma interpretação do PRDC similar à das organizações do segundo tipo, enfatizando o caráter comum das responsabilidades a partir da consideração de que as “diferentes responsabilidades” não devem se referir a uma divisão *a priori* entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas às capacidades que cada Estado possui, individualmente, de adotar compromissos e/ou metas de redução de GEE (KIESSLING, 2018).

O surgimento da maioria das ONGs ambientais no Brasil deu-se em um contexto de expansão das emissões nacionais, que cresceram aproximadamente 50% de 1990 até 1995, segundo dados do SEEG (2107). De 1995 a 2004, as emissões brasileiras cresceram 50% mais uma vez (SEEG, 2017), levando o Brasil a se tornar responsável por aproximadamente 9.5% das emissões globais em 2004, com uma taxa de emissão per capita mais de três vezes maior que a média global, o que o país deixava mais próximo dos EUA do que do grupo de países do G77 + China (VIOLA e FRANCHINI, 2017).

Esse crescimento das emissões nacionais, principalmente no início do século, deve-se a um aumento significativo na taxa de desmatamento da Amazônia, que atinge o seu primeiro pico em

1995 (com 29.100km² de área desmatada na Amazônia Legal) e um novo pico em 2004 (com 27.800km² de área desmatada na Amazônia Legal) segundo dados do INPE (Instituto Nacional de Pesquisa Espacial) (INPE, 2019). Dessa forma, o setor de LULUCF era responsável por 66.5% das emissões nacionais em 1990, seguido pelo setor da agricultura com 17.5% e pelo de energia com 11%; LULUCF chega a ser responsável por quase 80% das emissões nacionais em 2004, enquanto o setor agrícola e de energia representavam apenas 10% cada um (SEEG, 2017).

Devido à participação significativa de fontes de energia renováveis (como a hidrelétrica) e de biocombustíveis (etanol) na matriz energética nacional, as emissões provenientes de setores mais modernos da economia eram relativamente baixas, fazendo com que o custo de redução de emissões fosse baixo no País, como mencionado anteriormente. Na metade dos anos 1990, foram realizadas reformas *market-friendly*, voltadas para um fortalecimento do mercado, que propiciaram ganhos de eficiência e produtividade na economia nacional, mas foram amplamente ofuscadas pelo comportamento irracional do setor de LULUCF.

Durante esse primeiro período, o Brasil, além de não adotar uma política climática nacional, também não adotou políticas públicas significativas visando à redução de emissões nacionais. Em relação ao setor de LULUCF, maior emissor nacional de GEE, a política nacional permitiu altas taxas de desmatamento, principalmente na Amazônia, aceitando a situação como preço a ser pago pelo crescimento econômico (VIOLA E FRANCHINI, 2017). Segundo Margulis (2004), o custo ambiental e financeiro do desmatamento é tão elevado que qualquer atividade que o demande apresenta retorno financeiro baixo ou insignificante (MARGULIS, 2004). Para Viola e Franchini, esse é um dos maiores paradoxos do Brasil moderno: o fortalecimento de uma atividade extremamente predatória, apesar do seu pequeno retorno econômico e de todas as críticas domésticas e internacionais (VIOLA e FRANCHINI, 2017).

Com o objetivo de “conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima”, foi criado, em 2000, com amplo apoio do deputado Fábio Feldman, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. O Fórum reúne bianualmente a autoridade máxima do Estado, o presidente da República Brasileira, com autoridades ministeriais e representantes da sociedade civil, do setor empresarial e da academia que tenham notório conhecimento do tema das mudanças climáticas. A intenção é que os trabalhos do fórum produzam orientações estratégicas de grande alcance, obtidas por consenso, deixando as definições operacionais sob responsabilidade das demais instâncias do executivo. O Fórum é

dividido em Câmaras Temáticas que congregam vários setores econômicos, sociais e técnico-científicos do país com vistas a contribuir para a implantação das medidas relacionadas à CQNUMC (Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas).

Uma década depois da Rio 92, o ano de 2002 representa um marco para a sociedade brasileira em termos de mudanças climáticas por dois fatores principais: a criação do Observatório do Clima em 2002 e a eleição de Lula para a presidência do Brasil. A criação do Observatório do Clima ocorre devido à grande insatisfação de várias organizações (lideradas por representantes da The Nature Conservancy, da Amigos da Terra Amazônia Brasileira, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia e do ProNatura) com a maneira como a questão do desmatamento era tratada pelo governo brasileiro no contexto do Protocolo de Quioto. O único espaço para a inserção do tema das florestas no Protocolo era via o MDL (com a compensação de emissão de carbono dos países desenvolvidos pelas emissões evitadas em países em desenvolvimento), porém o governo Brasileiro à época “não queria nem ouvir falar nisso” (Observatório do Clima, 2016).

O Observatório se configura numa rede que reúne 37 organizações ambientalistas, tanto nacionais (como a IMAZON, o EcoAr, e a Aliança para Conservação da Mata Atlântica, entre outros) quanto transnacionais (como o Greenpeace Brasil, a WWF Brasil e o WRI Brasil), representando a consolidação de capacidades técnicas brasileiras, “atuando como uma comunidade epistêmica legitimada na temática”, e permitindo que o tema das mudanças climáticas alcance uma posição central na agenda política no Brasil. Desde a realização de capacitação para jornalistas, ambientalistas e empresários até a criação de programas de especialização acadêmica, assinaturas de convênios com o Governo Federal e com governos subnacionais estaduais e municipais, a rede do Observatório do Clima foi um ator essencial na difusão da problemática das mudanças climáticas como um problema global que podia - e devia - ser abordado em escala nacional e local (KIESSLING, 2018; Observatório do Clima, 2016).

No que tange à eleição do presidente Lula, merece destaque o fato de que ele assume em janeiro de 2003 nomeando Marina Silva como ministra do Meio Ambiente. Marina Silva, acreana, tinha sido seringueira e companheira de figuras importantes do movimento social dos seringueiros contra o desmatamento da Amazônia, inclusive de Chico Mendes. Para a região amazônica, Marina era vista como uma “heroína da mata”; a sua nomeação, além de trazer mudanças significativas para a posição governamental a respeito das mudanças climáticas, representou, pela primeira vez, uma oportunidade concreta para os atores da sociedade civil brasileira de encontrar arena receptiva

no centro da tomada de decisões do governo. Sob sua direção, o MMA assumiu, pela primeira vez, a representação do governo brasileiro na CQNUMC e abriu, também pela primeira vez, um departamento do ministério dedicado ao tema (LESSELS, 2013; KIESSLING, 2018).

A nova ministra traz para o posicionamento brasileiro na CQNUMC uma nova perspectiva; para ela, as COPs se apresentavam com uma oportunidade de usar as pressões externas para atingir objetivos internos, atendendo às demandas domésticas. Muito provavelmente, sua maior preocupação não eram as mudanças climáticas *per se*, mas a oportunidade que se formava com as negociações de forçar uma mudança no modo de manejo brasileiro da floresta amazônica. Marina Silva estava convencida de que era necessário que o Brasil estabelecesse, abertamente, uma conexão forte entre clima e florestas (devido à alta taxa de emissões brasileiras provenientes do desmatamento da floresta Amazônica) e foi uma grande defensora da ideia de que as responsabilidades comuns, mas diferenciadas não significavam que o Brasil estava isento de responsabilidades (LESSELS, 2013). Nesse sentido, sua atuação como ministra do meio ambiente começa a abrir espaço na esfera nacional e global para uma reinterpretação brasileira do PRDC.

Com o Ministério do Meio Ambiente fortalecido pela atuação da nova ministra, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva amplia os esforços de combate ao desmatamento que tinham sido iniciados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. São criadas novas áreas de proteção ambiental na Amazônia, via demarcação de terras indígenas, terras quilombolas e unidades de uso sustentável; e a aplicação do código florestal é reforçada, via atuação do Ministério Público e do Ibama. Ainda em 2004, é criado o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), e em 2006 são adotadas moratórias voluntárias pela indústria da soja, que se compromete a não comprar grãos produzidos em terras desmatadas da Amazônia (exemplo seguido pelo setor da carne bovina em 2009) (CORRÊA, 2014; LEÃO, 2008).

Dessa forma, na segunda metade da primeira década dos anos 2000, o Brasil obtém sucesso em conter o desmatamento da Amazônia Legal, que cai progressivamente ao longo dos anos, até atingir o menor índice da série histórica em 2012 (apenas 4.571km² de área desmatada no ano) (INPE, 2019). O controle do desmatamento permitiu que o Brasil reduzisse seu total de emissões de GEE em 50,2% durante o período (SEEG, 2017), o que, segundo Viola e Franchini, trata-se de um feito único, em se tratando de uma economia em desenvolvimento (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Ao mesmo tempo em que o Brasil logra reduzir seus índices de desmatamento, tem início

a “era de ouro” de expansão da produção de etanol no Brasil, o investimento público em hidroeletricidade volta a crescer, e a indústria de energia eólica começa a ganhar força. No entanto, essa tendência de energia limpa continuou sendo ofuscada, dessa vez pela tendência de expansão do uso de combustível fóssil, de maneira que a redução no padrão de emissões do setor de LULUCF não foi acompanhada por uma redução de emissões nos outros setores nacionais, que inclusive aumentaram as suas emissões (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Enquanto o setor de LULUCF (que em 2004 era responsável por 80% das emissões nacionais) foi responsável por pouco menos de 50% do total de emissões brasileiras em 2010, o setor da agricultura foi responsável por 22%; e o de energia por 20% (SEEG, 2017). No final da primeira década dos anos 2000, o Brasil foi capaz de se distanciar do seu padrão de emissões irracional, sem que fosse realizada uma “revolução de baixo carbono” na economia (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Questões relativas ao desmatamento (principalmente da floresta Amazônica) exerceram importante influência na maneira como a sociedade civil brasileira enxergava a agenda climática nacional. Com a entrada do Protocolo de Quioto em vigor, em 2005, observa-se o reaparecimento da comunidade climática brasileira. De 2005 em diante, muitos projetos do MDL foram submetidos para a aprovação, mas, quando comparado com China ou Índia, o Brasil ficou com uma pequena porcentagem dos projetos aprovados, o que contribuiu para um desgaste da legitimidade da política climática do governo brasileiro no período. ONGS e governadores da região amazônica apontavam a falha do Governo Federal em pressionar pela inclusão do combate ao desmatamento no MDL, argumentando que o governo nacional tinha uma abordagem limitada do “bem comum global” e demonstrava uma defesa “pobre” dos interesses nacionais (VIOLA e FRANCHINI, 2012).

Em 2007, outro evento significativo merece destaque: a publicação do Relatório do IPCC para o ano de 2007. Ao eliminar as dúvidas que restavam a respeito do carácter antropogênico das mudanças climáticas e retomar a urgência da adoção de soluções cooperativas, o relatório representou um divisor de águas da opinião pública em escala global e nacional. O documento tornou-se um marco para a constituição de uma nova agenda de mudanças climáticas por parte da sociedade civil brasileira, que começa a pressionar pela adoção de metas de redução de GEE por parte do governo brasileiro (KIESSLING, 2018). Assim, é possível afirmar que a publicação do relatório contribuiu fortemente para o início de um processo interno de contestação e reinterpretção do PRDC, dado que sua interpretação original sustentava a inação política

brasileira.

A partir desse momento, o Observatório do Clima inicia uma campanha voltada para demonstração da necessidade que se tinha de que o Brasil adotasse uma lei e uma política nacional de mudanças climáticas, com compromissos obrigatórios de redução de emissões de GEE. No mesmo ano, a Idesam, em colaboração com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado, participou da definição da Lei Estadual de Mudanças Climáticas do Estado do Amazonas, primeira desse tipo sancionada no Brasil. A partir do êxito dessa iniciativa e da sua replicação em diversas outras localidades brasileiras, o Observatório do Clima se engajou em uma campanha intensa pela criação de uma lei nacional de mudanças climáticas (KIESSLING, 2018).

Somados à publicação do relatório, eventos vindos do Norte - como a passagem do Furacão Katrina em agosto de 2005 pelos EUA, a publicação do filme “Uma Verdade Inconveniente”, de Al Gore, e a divisão do prêmio Nobel da paz entre o IPCC e Al Gore - também contribuíram para uma expansão da consciência climática entre a população brasileira e para o conseqüente aumento de demanda interna pela adoção de uma política nacional de mudanças climáticas. Com a eleição de Barack Obama para a presidência dos EUA em 2008, e com a aprovação da Lei Climática pela Câmara dos Representantes dos EUA em 2009 (com provisões que incluíam ajuste de impostos relacionados à intensidade em carbono de produtos importados), líderes corporativos brasileiros também começaram a pressionar por maior ação climática do governo. Eles temiam que seus produtos pudessem começar a ser taxados, caso não houvesse uma mudança explícita na política climática do Brasil, acompanhada por uma mudança de posicionamento brasileiro nas negociações internacionais (VIOLA e FRANCHINI, 2012).

Em 2008, Marina Silva renuncia do seu cargo de ministra, sendo substituída por Carlos Minc, que consolida a nova posição do MMA na política nacional, levando-a a seu ápice: a adoção de metas voluntárias de redução de emissões de GEE pelo governo brasileiro. Em dezembro de 2008, na véspera da Conferência de Poznan, foi oficialmente apresentado ao Palácio do Planalto Brasileiro o Plano Nacional de Mudança do Clima, com o objetivo de incentivar ações de mitigação das mudanças climáticas no Brasil, criar condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais e colaborar com o esforço global de redução de emissões de GEE (Ministério do Meio Ambiente). O plano propunha uma meta de redução do desmatamento para

2017: deveria ser 80% menor que a média anual de 1995 - 2005¹⁸. O plano estabeleceu, pela primeira vez na história do país, metas obrigatórias para os setores de florestas, energia e gerenciamento de resíduos, abrindo espaço para a PNMC que seria adotada em 2009 (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Em julho de 2009, governos dos estados da Amazônia - sob a liderança do Amazonas e do Mato Grosso e apoiados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal - criaram o Fórum da Amazônia, com o objetivo de demandar que o Brasil mudasse sua posição com relação a florestas, aceitando a inclusão do REDD+ no MDL ou qualquer outro mecanismo de mercado que emergisse na COP 15, em Copenhagen. Esse questionamento encontrava simpatia com a nova política externa climática brasileira que vinha sendo desenvolvida desde a nomeação de Marina Silva para o Ministério de Meio Ambiente (VIOLA, 2009; VIOLA E FRANCHINI, 2012).

Em setembro de 2009, três coalizões de corporações nacionais publicaram documentos demandando mudança de posicionamento das autoridades políticas em relação às políticas climáticas brasileiras nacional e internacional; elas podem ser diferenciadas pela combinação dos setores que reuniam e pelo grau de reforma que propunham para a política energética e climática brasileira e estrangeira (VIOLA, 2009; VIOLA E FRANCHINI, 2012).

A primeira coalização, comandada pela Vale¹⁹ (segunda maior produtora mundial de ferro), era composta por 22 grandes corporações e demandava que o Brasil assumisse compromisso formal nas negociações climáticas e políticas de redução do crescimento das emissões nacionais de GEE. A coalização enfatizava, além da eficiência energética, o controle do desmatamento, o reflorestamento de áreas degradadas e a aceitação de mecanismos de mercado para compensação das emissões dos países desenvolvidos com o desmatamento evitado no Brasil.

A segunda coalizão, menos reformista, era uma coalizão do setor agropecuário, que incluía desde produtores de etanol até produtores de carne mais conservadores e fazia demandas nebulosas, com ênfase no desmatamento. A terceira coalizão, liderada pela CPFL e pela Shell, consistia em corporações nacionais e transnacionais que propunham metas ainda mais ambiciosas que a primeira coalizão, incluindo a definição do compromisso de redução de emissões em 2020 com o ano base de 2007, o que uniria o Brasil à Coreia do Sul, na vanguarda das políticas climáticas (VIOLA,

¹⁸ Viola e Franchini ressaltam que a taxa de desmatamento à época do plano já representava metade da meta estabelecida para 2017.

¹⁹ Vale S.A, reconhecida até 2007 como Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

2009; VIOLA E FRANCHINI, 2012).

Em outubro de 2009, a CNI (Confederação Nacional da Indústria), instituição máxima de organização do setor industrial brasileiro, publicou um documento chamado “Contribuições do Setor Industrial Brasileiro para a 15ª Conferência de Clima em Copenhague – COP 15”, que reconhece a necessidade de que os países em desenvolvimento se somem aos países desenvolvidos na busca pela estabilização da temperatura do planeta em níveis sustentáveis e seguros (CNI, 2009). No entanto, apesar das posições avançadas de duas das três coalizões descritas acima, a confederação se posicionava contrária a que o Brasil assumisse compromissos quantificáveis, antes que o mesmo fosse feito por outros grandes emissores. Enquanto a coalizção do agronegócio e a CNI demandavam que o Brasil mudasse de posição, mas sem assumir um papel de liderança, as outras coalizões demandavam a assunção de uma posição brasileira de liderança nas negociações internacionais (VIOLA, 2009).

Em novembro de 2009, o estado de São Paulo, responsável pela geração de um terço do PIB brasileiro, sancionou a sua própria lei climática (Lei Estadual nº 13.798), regulamentando a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), que incluía uma meta obrigatória de redução de emissões em 20%, tendo como base o ano de 2005 (Governo Estadual de São Paulo – Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente; VIOLA e FRANCHINI, 2012). A aprovação da lei estimulou ainda mais a consciência ambiental e climática da sociedade civil brasileira, que vinha se expandindo significativamente desde o início do século (VIOLA e FRANCHINI, 2012).

Nos meses que antecederam a sanção da Lei de Mudanças Climáticas no Brasil, no final de 2009, o Observatório do Clima realizou uma série de consultas públicas via internet (no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Brasília e Curitiba), incluindo a participação de diversos especialistas no tema. Os resultados da consulta foram reunidos em um documento²⁰ que buscava persuadir atores políticos e legislativos da relevância da lei, além de apresentar uma proposta legislativa concreta, redigida pelo próprio Observatório do Clima, que veio a ser chamada de “PL alternativo das ONGs”. O documento apoiava-se no relatório do IPCC de 2007 (que mostrava tanto a contribuição brasileira para o acumulado de emissões globais, quanto os impactos futuros das mudanças climáticas no país) para justificar a necessidade da adoção da lei no país (KIESSLING, 2018; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2016).

²⁰ Foi realizada uma tentativa de análise do documento em questão, porém ele não se encontra mais disponível nos sites oficiais do governo.

A adoção da lei no plano doméstico deveria ser acompanhada pela adoção de um novo posicionamento do país no regime de mudanças climáticas: o Brasil deveria se comprometer perante o regime com a redução de suas emissões e, dessa forma, assumir um papel de liderança nas negociações internacionais. Esse posicionamento se baseia em uma interpretação ampla do PRDC, segundo a qual deveriam se comprometer com a redução das emissões não apenas os países industrializados, mas também os países em desenvolvimento. O “PL alternativo das ONGs” foi publicado em junho de 2009, contendo referências claras ao PRDC e um conjunto de diretrizes para políticas públicas climáticas, algumas das quais foram incorporadas à Lei 12.187/2009, que foi aprovada no início de 2010, institucionalizando a Política Nacional de Mudanças Climáticas (KIESSLING, 2018; Observatório do Clima, 2016).

A Política Nacional de Mudanças Climáticas oficializa:

“ [...] o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Ela foi instituída em 2009 pela Lei nº 12.187, buscando garantir que o desenvolvimento econômico e social contribuam para a proteção do sistema climático global.” (Ministério do Meio Ambiente).

Visando auxiliar os diversos setores da economia brasileira no alcance das metas de redução, a Lei nº 12.187 também estabelece o desenvolvimento de planos setoriais de mitigação e adaptação, em âmbitos local, regional e nacional. Os planos visam atender as metas de redução de emissões “antrópicas quantificáveis e verificáveis”, em setores como o de geração e distribuição de energia elétrica, transporte público urbano, indústria, serviços de saúde e agropecuária, levando em consideração as capacidades respectivas de cada setor.

A lei estabelece também os instrumentos para execução da Política Nacional de Mudanças Climáticas que, entre outros, são o Plano sobre Mudança do Clima, a Comunicação do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (que visa fornecer suporte financeiro para projetos de mitigação e adaptação em áreas como controle de desmatamento, difusão e promoção de tecnologias, cadeias de produção sustentáveis e serviços ambientais) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; VIOLA e FRANCHINI, 2012).

A partir da análise do papel desempenhado pelos agentes domésticos brasileiros (governos estaduais, coalizões empresariais, Observatório do Clima e demais ONGs aqui presentes) na promoção da Política Nacional de Mudanças climáticas, é possível perceber também o papel que

tiveram esses agentes no processo de internalização de uma nova interpretação do PRDC no plano doméstico brasileiro. Uma vez que foram criadas condições para o debate público sobre o princípio, principalmente a partir da criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e do Observatório do Clima, a sociedade civil organizada e o meio acadêmico ligado ao tema participaram ativamente do processo de reinterpretação do princípio, mostrando-se favoráveis a que o governo mudasse a política brasileira (doméstica e exterior) de mudanças climáticas, adotando compromissos voluntários de reduções de emissões de GEE (KIESSLING, 208)).

A posição tradicional do governo brasileiro nas negociações climáticas (baseada na interpretação do PRDC que enfatiza a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos) foi sendo cada vez mais questionada, tanto por grupos e interesses sociais e econômicos das regiões Sul e Sudeste, quanto por entidades da sociedade civil organizada e pelos governos dos estados Amazônicos. Esse movimento social foi evidenciado pela criação da PNMC no final de 2009, e pelo resultado do primeiro turno das eleições presidenciais de 2010, no qual Marina Silva recebeu 19% dos votos. O destaque obtido pela ex-ministra Marina Silva nas eleições de 2010 foi um resultado histórico para o Brasil e para a América Latina como um todo, que demonstrou o apoio da população votante às políticas climáticas e políticas mais profundas de mudança de modelo energético. (VIOLA e FRANCHINI, 2012; VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO 2013).

Apesar da forte presença da agenda ambiental da eleição de 2010, durante o primeiro governo de Dilma Roussef o apoio financeiro às agências ambientais atuando na região da Amazônia foi reduzido em 70%, gerando cortes no orçamento de instituições importantes, como o IBAMA e o ICMBio. Também foi cessada a criação de áreas de proteção ambiental, assim como a demarcação de terras indígenas e quilombolas, com algumas áreas sendo inclusive reduzidas. A situação ainda foi agravada pelo contexto de crise econômica (e posteriormente política) que se instalou no Brasil, deixando cada vez menos espaço para questões ambientais na agenda política nacional (VIOLA E FRANCHINI, 2017). Esses elementos contribuíram para uma retomada do crescimento da taxa de desmatamento da Amazônia, que voltou a crescer após ter atingido seu menor nível em 2012 (SEEG, 2017).

Além do crescimento do desmatamento, os preços da gasolina e da energia elétrica foram subsidiados, o investimento público na indústria petroleira foi expandido, e foram concedidas isenções fiscais para o setor de manufaturas, de maneira que o setor de energia também apresentou aumento de emissões, crescendo 20% entre 2011 e 2015 (VIOLA E FRANCHINI, 2017). Dessa

forma, a distribuição setorial das emissões nacionais em 2015 foi similar à de 2010: o setor de LULUCF foi responsável por 46% das emissões (3% a menos que em 2010), o setor de energia alcançou os 24% (4% a mais que em 2010) e o setor da agricultura ficou com 22% (SEEG, 2017). Entre 2010 e 2015, as emissões brasileiras cresceram 6,8%, contabilizando uma taxa de crescimento anual de 1,2%, enquanto o PIB cresceu apenas 1,1% (SEEG, 2017).

Em 2012, após quatro anos de debates e enfrentamento entre a bancada ruralista e a coalização ambientalista, foi aprovada a reforma do código florestal brasileiro, com a proposta da bancada ruralista, que concedia anistia aos fazendeiros acusados de desmatar ilegalmente partes de suas propriedades até 2008 (permitindo-os compensar multas de desmatamento ilegal com reflorestamento) e flexibilizava as regras para desmatamento em propriedades privadas, tendo sido apoiada pelo governo (G1, 2011; VIOLA E FRANCHINI, 2017).

No tocante à PNMC, foram feitos certos avanços até 2012 no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, no Plano de Agricultura de Baixo Carbono e na regulamentação dos novos planos de mitigação por setor. Porém, esses avanços foram apenas recomendações vagas e não programas específicos, de tal forma que com o passar do tempo a PNMC acabou entrando em declínio. Dado o contexto de retrocessos ambientais, o movimento ambientalista rompeu a sua aliança com o PT (Partido dos Trabalhadores) em 2012, após quase uma década de trabalho conjunto, acusando o governo de Dilma Rousseff de ter o pior histórico ambiental desde o final do período militar no Brasil (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Entretanto, esse período também foi marcado por um importante avanço em termos de inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisão política ambiental, evidenciada pela consulta pública à sociedade civil brasileira realizada pelo MRE em 2011, para subsidiar o processo de preparação da NDC brasileira para um novo acordo da CQNUMC. De acordo com o relatório final sobre a participação da sociedade civil no processo de preparação da NDC²¹ do Brasil ao novo acordo da CQNUMC, o governo brasileiro considerou “fundamental que as contribuições ao novo acordo contem com o respaldo dos diversos setores e segmentos da sociedade civil, com vistas a ampliar a legitimidade e o grau de ambição nas negociações”. Segundo o próprio Ministério das Relações Exteriores, a consulta se encaixa no contexto de orientação do Governo brasileiro à época, de “ampliar a transparência e a participação da sociedade em temas relevantes de política externa”

²¹ Os documentos oficiais do governo brasileiro usam a sigla NDC para se referir às Contribuições Nacionalmente Determinadas. No presente trabalho será mantido o uso da sigla INDC, conforme presente nos acordos internacionais e documentos da CQNUMC.

(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

A participação da sociedade civil nessa consulta pública foi notavelmente maior do que nos processos semelhantes que ocorreram para a criação da Política Nacional de Mudanças Climáticas, incluindo representantes de ONGs ligadas à temática ambiental, aos movimentos sociais, aos sindicatos, a membros da academia e a entidades patronais. Foram recebidas, ao todo, 200 respostas ao questionário orientador, 138 de indivíduos e 62 de organizações ou instituições da sociedade civil organizada, segmentados de acordo com a área de atuação do participante: academia, setor empresarial, setor público e terceiro setor²² (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

A partir da análise os resultados da pesquisa, nota-se a relevância dos grupos do terceiro setor, que adotaram uma posição mais reformista ao longo de toda a pesquisa. Esses grupos assinalaram alternativas que afirmavam que os benefícios da mitigação compensavam qualquer perda econômica em setores específicos; que as metas de redução ou limitação de emissões deveriam abranger toda a economia; que os países em desenvolvimento deveriam realizar o máximo de ações de combate às mudanças climáticas possível com seus próprios recursos (contando com o auxílio externo para os esforços adicionais, de modo a não comprometer a prioridade do desenvolvimento nacional); e que o Brasil deveria assumir um papel de liderança nas relações Sul-Sul, oferecendo oportunidades de cooperação técnica com demais países em desenvolvimento (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

Já os grupos privados, que também que participaram ativamente das consultas públicas, adotaram uma posição mais conservadora, evidentemente em defesa dos seus interesses econômicos. Esses grupos assinalaram alternativas que afirmavam que o Brasil deveria adotar metas de redução de emissões apenas em condicionalidade à adoção de metas pelos demais países do regime do clima; que o estabelecimento de metas de redução de emissões deveria ser setorial e se dar com base na intensidade de carbono do PIB nacional; e que o Brasil deveria assumir uma posição de liderança Sul-Sul, oferecendo oportunidades de cooperação técnica com demais países em desenvolvimento, apenas se houvessem recursos disponíveis para tanto. O posicionamento do setor público foi ambíguo, variando entre um posicionamento mais ou menos conservador,

²² O termo “terceiro setor” se refere às iniciativas privadas, sem fins lucrativos, com origem na sociedade civil, que prestam serviços de caráter público (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

enquanto a comunidade epistêmica, de modo geral, apresentou um posicionamento convergente com o do terceiro setor (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015). A partir das diferenças entre os posicionamentos dos diferentes grupos, é possível perceber que o terceiro setor esteve à frente do movimento de internalização da nova interpretação do PRDC, que pressionando o governo pela adoção de metas de mitigação mais ambiciosas e um posicionamento mais reformista no regime do clima.

Dessa forma, em 28 de setembro de 2015, o governo brasileiro apresenta o documento final da INDC brasileira para o Acordo de Paris, que propunha uma meta de redução das emissões nacionais em 37% para 2025 (tendo como base o ano de 2005) e sugeria uma meta de redução de 43% das emissões nacionais para 2035 (também com base no ano de 2005) (BRASIL, 2015). De modo geral, a contribuição brasileira (que será analisada com mais profundidade no capítulo seguinte) foi vista como positiva, demonstrando que o terceiro setor obteve certo grau de sucesso em concretizar a internalização do PRDC na esfera doméstica brasileira, influenciando os tomadores de decisão para que reconhecessem o caráter comum das responsabilidades globais frente ao problema das mudanças climáticas.

Nesse sentido, finalizando, cabe retomar aqui o que mencionado no subcapítulo 3.1, de que o processo de localização da norma internacional na esfera doméstica dos Estados é marcado pela existência paradoxal da sua aceitação e da sua contestação (ACHARYA, 2004). Esse paradoxo entre aceitação e contestação foi observado na esfera doméstica brasileira a partir de 2007, com a publicação do Relatório do IPCC para aquele ano. A partir de então, atores não estatais brasileiros realizaram revisões e contestações da política climática interna e externa do governo brasileiro e, conseqüentemente, do PRDC, que resultaram nos processos de interpretação e reinterpretação dinâmica da norma no contexto doméstico nacional (KIESSLING, 2018).

Foi privilegiada uma interpretação do PRDC baseada em dois fatores principais: (i) uma visão da responsabilidade comum da humanidade na busca de soluções compartilhadas para o problema, interpretação que aceitava que todos os Estados eram responsáveis por adotar medidas e demonstrava que havia espaço para que atores não estatais assumissem agência no contexto do regime de mudanças climáticas; e (ii) o reconhecimento da responsabilidade adquirida pelo Brasil, como economia emergente, para a adoção de metas e compromissos obrigatórios de redução de emissões de GEE, conforme suas capacidades. Ambos os fatores foram internalizados no Brasil, exercendo importante impacto no âmbito doméstico a partir do processo de discussão da PNMC

(KIESSLING, 2018) e, posteriormente, na formulação da INDC brasileira para o Acordo de Paris.

Segundo Kiessling, mesmo em casos em que parece que normas internacionais simplesmente se sobrepõem às normas domésticas, o que se percebe na maioria das vezes é que agentes domésticos se apoiam em normas internacionais para fortalecer seu posicionamento em debates e, com isso, contribuem para o processo de difusão da norma na esfera doméstica. Esse processo foi observado no plano doméstico brasileiro principalmente em dois contextos: na medida em que entidades da sociedade civil organizada, somadas aos governos dos estados amazônicos, se apoiam na nova interpretação do PRDC para fortalecer o seu posicionamento a favor da inclusão de questões florestais pelo governo brasileiro nas negociações climáticas; e na medida em que coalizões empresariais, temendo a possibilidade de perda de mercado internacional, também se apoiam na nova interpretação do PRDC para fortalecer o seu posicionamento a favor do compromisso brasileiro com metas de redução de emissões GEE e assunção de um papel de liderança do país nas negociações internacionais climáticas (KIESSLING, 2018).

No processo de localização, o papel dos atores domésticos é o principal dispositivo que permite a construção e a reconstrução de uma congruência normativa entre normas internacionais e contextos domésticos (ACHARYA, 2004; KIESSLING, 2018). Esse processo foi observado no Brasil via a assimilação da nova interpretação do PRDC pela sociedade brasileira (principalmente pelo terceiro setor), que pressionou o governo nacional pela flexibilização da norma em escala nacional (via a adoção da PNMC) e, posteriormente, em escala internacional (com a assinatura do Acordo de Paris), completando assim o ciclo de difusão da norma.

4. A FLEXIBILIZAÇÃO DO PRDC NO POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Como mencionado no capítulo anterior, é a partir dos anos 1990, com a redemocratização brasileira e a socialização internacional do país, que as questões ambientais ganham espaço na agenda política nacional. A partir desse momento, as mudanças climáticas começam a ser internalizadas no Brasil como um problema a ser contemplado pelos tomadores de decisão da política externa brasileira (Itamaraty) e por órgãos especializados, como o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e, posteriormente, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (KIESSLING, 2018).

Segundo Viola e Franchini, o principal critério que pode ser utilizado para acessar o nível

de comprometimento climático da comunidade internacional é a interpretação oficial adotada para o PRDC (VIOLA e FRANCHINI, 2017). Essa interpretação mostra o quão disposto um país está a adotar responsabilidades de redução de emissões perante o regime, e o quanto de responsabilidades ele confere aos demais países membros. Após ter sido apresentada a relevância do PRDC para o regime de mudanças climáticas, assim como o processo de difusão da sua nova interpretação no regime do clima e na esfera doméstica brasileira, o presente capítulo busca descrever como o posicionamento brasileiro nas conferências da CQNUMC, no período de 1992 a 2015, reflete uma flexibilização na interpretação oficial brasileira do PRDC.

Para tanto, o presente trabalho se volta para uma parte da literatura de política externa climática brasileira, se apoiando em autores como Viola, Franchini, Barros-Platiau, Basso, Lemos Ribeiro, Kiessling e Lessels, para analisar o posicionamento brasileiro no regime do clima e o seu grau de comprometimento com o regime. Para contribuir com a análise da inserção brasileira no regime do clima, foram inseridos trechos de discursos de representantes do alto-escalão do governo brasileiro (proferidos por ocasião de eventos relacionados à temática do clima) ao logo do capítulo. No entanto, cabe ressaltar que, ao longo da pesquisa, foram enfrentadas dificuldades de acesso aos discursos desses agentes durante o período de 1992 a 2004, de maneira que a inserção dos discursos no texto se limita à segunda e terceira seção do presente capítulo.

Antes de seguir adiante é necessário que seja apresentado que o objetivo principal e de longo prazo do MRE, desde o século XIX, tem sido a promoção do desenvolvimento e preservação da soberania nacional brasileira sobre o seu território e recursos ali presentes (KIESSLING, 2018), de maneira que desde o surgimento da agenda climática global o Brasil tem mantido uma posição ativa no debate internacional sobre o tema. As questões mais importantes para a política externa climática do país - que perpassam os diferentes governos brasileiros de 1992 a 2015, com seus diferentes posicionamentos ideológicos - tem sido o nível de responsabilidade do Brasil frente ao problema das mudanças climáticas e a preservação da soberania nacional sobre a floresta Amazônica (LESSELS, 2013).

A relevância da Amazônia para a inserção brasileira no regime do clima se deve à sua inigualável capacidade de estoque de carbono, que é parte fundamental do enfrentamento às mudanças climáticas. Segundo o Ipam, a Amazônia é a única floresta tropical conservada em termos de tamanho e diversidade (IPAM, 2019), o que contribui para que, desde a emergência das questões climáticas na agenda política global, a Amazônia venha sendo tratada pela comunidade

internacional como o famoso “pulmão do mundo”. Além da importância para a estabilização do clima global, essa característica da floresta Amazônica faz com que uma quantidade muito grande de GEE seja liberada através do seu desmatamento. Segundo Celso Amorim, a transformação dos padrões de uso florestal em países em desenvolvimento é “no mínimo, tão difícil quanto o corte de emissões industriais no mundo desenvolvido” (AMORIM, 2013). Ou seja, além de ser um ponto nevrálgico na agenda do Itamaraty, a preservação da floresta Amazônica representa também o maior desafio para a redução nacional de emissões de GEE.

Este capítulo está dividido em três subseções, de acordo com o posicionamento brasileiro no regime do clima. A primeira subseção analisa o posicionamento brasileiro durante os primeiros anos de desenvolvimento do regime de mudanças climáticas, se estendendo de 1992 (início do regime) a 2004 (quando o Brasil atinge o pico histórico de desmatamento da Amazônia). Esse período é marcado pelos altos índices de desmatamento da Amazônia, que contabilizava aproximadamente três quartos das emissões brasileiras, fazendo do Brasil um dos maiores emissores globais de GEE (SEEG, 2017). O posicionamento brasileiro nesse período é pautado por uma interpretação conservadora do PRDC, que, somada aos altos índices de desmatamento, fazia com que o Brasil fosse visto como “vilão do clima” no regime de mudanças climáticas (LESSELS, 2013; VIOLA E FRANCHINI, 2017).

A segunda subseção analisa o período entre 2005 e 2010, que é marcado por um significativo sucesso do governo brasileiro ao combate do desmatamento da Amazônia e por uma posição “defensiva, mas ativa”, como afirma Lessels (LESSELS, 2013). Esse período é marcado por uma mudança significativa do compromisso nacional com as questões climáticas, que faz com que o Brasil se afaste da sua imagem de “vilão do clima”, para se aproximar de uma posição de liderança entre os países em desenvolvimento. Essa nova posição vem acompanhada pela flexibilização da interpretação nacional do PRDC (VIOLA e FRANCHINI, 2017).

Por fim, a terceira e última subseção se estende de 2011 a 2015; esse período, como mencionado no capítulo anterior, é marcado por um regresso brasileiro em termos de compromissos climáticos e controle do desmatamento da Amazônia, porém sem que o Brasil chegue a retomar o status de vilão do clima que se tinha no primeiro período (VIOLA e FRANCHINI, 2017). A assinatura do Acordo de Paris, em 2015, representa um aprofundamento da flexibilização da interpretação nacional do PRDC iniciada no período anterior. Apesar do marco temporal do presente trabalho se limitar ao ano de 2015, é importante mencionar que essa tendência de regresso

climático vem se intensificando ao longo dos últimos anos, deixando o Brasil cada vez mais próximo do seu antigo status de vilão do clima.

4.1 1992 – 2004: CONSERVADORISMO CLIMÁTICO

Durante esse período, ao redor de todo o mundo, as políticas climáticas domésticas eram raras, principalmente dentre os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. Entre 1990 e 2004, o Brasil, além de não adotar uma política climática nacional, também não adotou políticas públicas significativas visando a redução de emissões nacionais. As altas taxas de emissões do setor de LULUCF (maior emissor nacional de GEE), que se acumulavam devido aos altos índices de desmatamento da época, eram interpretadas como o preço a ser pago pelo crescimento econômico do período (VIOLA E FRANCHINI, 2017). Esse senso comum, incompatível com a realidade do crescimento econômico brasileiro²³, vive até hoje no imaginário da sociedade brasileira.

No início do período, à época da criação da CQNUMC, após a ampla divulgação do Relatório Brutland, as preocupações da agenda ambiental internacional (que refletiam as preocupações ambientais dos países desenvolvidos) tinham sido deslocadas do foco na poluição, para questões de mudanças no clima e perda de biodiversidade. Segundo Lago, a opinião pública internacional tinha finalmente sido convencida de que o efeito-estufa era real, e as queimadas na Amazônia, com suas consequências para o clima e para a biodiversidade global (independente de serem de fontes confiáveis ou não), recebiam destaque na mídia internacional. As queimadas chamavam tamanha atenção devido ao fato de que eram o único fenômeno sobre o qual se imaginava ter alguma forma de controle, já que eram, na grande maioria, provocadas pela ação humana, podendo ser eliminadas no curto prazo (diferentemente de furacões, secas, enchentes e etc.) (LAGO, 2007).

Somado às queimadas, o assassinato de Chico Mendes, em 1988, no Acre, confirma para a comunidade internacional todos os aspectos negativos da sociedade brasileira que vinham sendo destacados pela imprensa estrangeira, como a violência, a violação de direitos humanos e a degradação ambiental. Essa deterioração da imagem brasileira no exterior era motivo de preocupação para o Itamaraty, constituindo, junto às dificuldades financeiras e desaceleração econômica, importante barreira para o reconhecimento internacional de aspectos mais positivos da

²³ Os maiores índices de crescimento do PIB no século XXI foram observados nos mesmos anos de maior controle e redução do desmatamento.

sociedade brasileira, como a redemocratização e a elaboração da nova constituição. Nesse sentido, indo na contramão de sua fama de ser uma instituição avessa a decisões ousadas, o Itamaraty lança a ideia de sediar a Conferência de 1992 no Brasil, com o objetivo de reverter a visão negativa que vinha sendo construída do país no exterior (LAGO, 2007).

Desde um princípio, o Itamaraty busca deixar claro que a decisão de sediar a conferência não representava um alinhamento aos interesses dos países do Norte, mas se dava porque o ministério havia identificado a realização da conferência como uma oportunidade para o Brasil de assumir diante da comunidade internacional e de sua sociedade civil um compromisso com a busca global pelo combate às mudanças climáticas. O país reconhecia os problemas ligados ao meio ambiente e suas dificuldades em combatê-los, mas continuava a defender que a soberania sobre seus recursos naturais era indiscutível, e que o melhor caminho para lidar com os problemas ambientais era através do próprio desenvolvimento econômico (LAGO, 2007).

Em 1990 Fernando Collor assume a presidência da República, com um anúncio inesperado de que o meio ambiente seria uma de suas prioridades. O presidente, consciente que o Brasil sediaria a maior conferência internacional de todos os tempos durante o seu mandato, via nela uma oportunidade de ganhar apoio da opinião pública internacional (como uma forma de garantir financiamento e investimento estrangeiro para a sua agenda econômica *market-friendly*) e de projetar a si mesmo e o seu governo na arena internacional. Nesse contexto, nomeou o renomado ecologista José Lutzemberger para a Secretaria de Meio Ambiente e adotou um discurso ambiental, que logrou agradar a comunidade internacional (LAGO, 2007; VIOLA e FRANCHINI, 2017).

Durante o período preparatório para a Rio 92, o Brasil adotou uma atitude de liderança diferente da que havia assumido em Estocolmo, dado que o sucesso da conferência era essencial para a imagem do país (LAGO, 2007). Suas decisões deveriam ajudar na busca do consenso, sem abrir mãos dos principais elementos pelos quais o Brasil havia lutado em Estocolmo. Para tanto, a posição brasileira se baseava em dois princípios: 1) os problemas ambientais eram relevantes e deviam ser considerados uma prioridade pela comunidade internacional, e 2) ênfase na interpretação tradicional do PRDC: o grau de responsabilidade pela causa e solução dos problemas era diferente entre os países, de forma que os países desenvolvidos (com economias ricas) deveriam arcar com a maior parte dos custos da “estabilização ecológica” (VIOLA e FRANCHINI, 2017).

Segundo Lessels, o Itamaraty foi o primeiro ator institucional brasileiro a incorporar a questão das mudanças climáticas na sua agenda política e, à época da Conferência do Rio,

introduziu duas ideias que vieram a se tornar pilares da posição tradicional brasileira nas negociações climáticas dali em diante: (i) o reconhecimento das mudanças climáticas como um tema de forte competência técnico-científica, sobre o qual cientistas especialistas no assunto possuíam maior legitimidade para se expressar; e (ii) a negação do viés ambiental das mudanças climáticas. Segundo a interpretação do MRE, a CQNUMC era um acordo sobre desenvolvimento e uso de energia, portanto suas negociações eram majoritariamente econômicas e políticas. Não se tratava de uma convenção ambiental, mas de um acordo baseado na ciência ambiental para promover e guiar a discussão sobre modelos de desenvolvimento (KIESSLING, 2018; LESSELS, 2013).

Esses elementos contribuíram para que fosse construída uma ideia de que a Secretaria do Meio Ambiente não tinha competências no tema das mudanças climáticas. No contexto das preparações para a Conferência do Rio, as funções executivas relacionadas a Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente foram centralizadas na mesma pessoa, José Israel Vargas, então Ministro da Ciência e Tecnologia. Somado aos membros do Itamaraty que dominavam o carácter político das negociações, tinha-se um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, que compreendia a ciência envolvida no tema das mudanças climáticas (LAGO, 2007; LESSELS, 2013) Dessa forma, com o aval do Itamaraty, o MCT assumiu um papel de liderança nas negociações da Rio 92, dando origem a uma forte aliança entre os ministérios (MRE e MCT), que veio a ser responsável pela representação do Brasil nas COPs até o ano 2000, quando as contribuições do então já Ministério do Meio Ambiente foram incorporadas no processo de delimitação do posicionamento brasileiro, porém com relevância secundária (LAGO, 2007; VIOLA E FRANCHINI, 2017).

No entanto, membros do Ministério da Ciência e Tecnologia logo começaram a criticar e apontar para um alargamento da influência do MRE na definição do posicionamento Brasileiro nas negociações, com o viés político se sobrepondo cada vez mais ao viés técnico científico. Segundo um oficial sênior do MCT, entrevistado em 12 de setembro de 2012 por Asher Lessels, o alinhamento e solidariedade com os países do G77+China levado a cabo pelo Itamaraty impedia que o posicionamento brasileiro se aproximasse do que buscava o MCT, dado que era demasiadamente conservador e politizado. Já para o MRE, a divisão de tarefas entre os dois ministérios (MCT e MRE) era claramente benéfica para ambas as partes, fazendo com que o Brasil tivesse um posicionamento sólido, tanto do ponto de vista político quanto científico (LESSELS, 2013).

O Brasil participou ativamente de todo o processo preparatório (e durante toda a conferência) da negociação dos documentos que foram assinados no Rio. Dado sua circunstância excepcional de país que reúne quase toda a agenda ambiental (poluição, florestas, pesca, população, pobreza, biodiversidade, recursos de solo, recursos hídricos, desertificação e seca, resíduos tóxicos e emissões) o país tinha profundos interesses envolvidos nas negociações desses documentos. Os países também impediu que fosse dada ênfase ao papel das florestas como sumidouros de carbono no texto da CQNUMC, com receio de que isso desviaria o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões: os países industrializados (LAGO, 2007).

De modo geral, existia uma percepção entre os presidentes desse período de que as mudanças climáticas eram um tema de destaque na agenda política nacional e internacional, sendo percebido como relevante por outros chefes de estado; de maneira que Collor, Itamar e FHC concordavam que o Brasil deveria assumir um papel de liderança no tema. Enquanto isso, a tradição política do Itamaraty defendia que o Brasil deveria alinhar seu posicionamento com o G77+China, **articulando-se em torno da interpretação original do PRDC, com ênfase nas responsabilidades históricas dos países do Norte** (LAGO, 2007; KIESSLING, 2018).

Dois temas principais marcam os debates Brasileiros sobre mudanças climáticas nesse período: a evidente impossibilidade de controle do desmatamento da região da floresta Amazônica e a ameaça à soberania nacional que representaria o estabelecimento de eventuais compromissos internacionais de redução de emissões de GEE (LESSELS, 2013). A posição brasileira oficial no período era de que o ônus do regime do clima deveria recair sobre o mundo desenvolvido, protagonista da Revolução Industrial e maior responsável pelas emissões de GEE do século XX. Com base na sua interpretação rígida do PRDC, o posicionamento brasileiro também era de rejeição a qualquer compromisso de mitigação por parte dos países em desenvolvimento, mesmo que voluntário; e de oposição completa à inclusão das florestas às negociações no âmbito da CQNUMC (BARROS-PLATIAU, 2011; VIOLA e FRANCHINI, 2017).

No período das negociações do Protocolo de Quioto (1996-2001) a delegação brasileira foi liderada pelo MCT em termos técnicos, e pelo Itamaraty em termos de estratégia de negociação (LESSELS, 2013). O posicionamento brasileiro esteve baseado em cinco pilares: 1. Seguindo a tradição de política externa brasileira, o entendimento do direito ao desenvolvimento como princípio central da ordem mundial; 2. Seguindo a crescente consciência ambiental da sociedade brasileira, a promoção da ideia do desenvolvimento associado à sustentabilidade ambiental

(desenvolvimento sustentável); 3. Conforme almejado pelo governo Cardoso, a promoção da liderança brasileira em assuntos globais; 4. Visando a prevenção de qualquer questionamento externo do uso econômico da Amazônia, a recusa à inclusão do manejo de florestas em instrumentos regulatórios internacionais (a “Impotência” ou “Paranoia” da Amazônia); 5. Adoção de uma interpretação radical do PRDC, claramente implícita na “proposta brasileira”. (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Desde um primeiro momento, o Brasil percebe que é um dos países em desenvolvimento mais poderosos e faz questão de ser visto dessa maneira. Durante esse primeiro período, o país exerce sua influência por meio de demonstrações da sua capacidade científica e técnica, trazendo para a mesa de negociações da COP 3, em Quioto, duas propostas concretas (LESSELS, 2013). A primeira proposta era a criação de um mecanismo chamado Fundo do Desenvolvimento Limpo (FDL), que estabeleceriam uma multa para os países desenvolvidos pela tonelada de carbono emitida além do compromisso assumido por esses países com a assinatura do Protocolo; o dinheiro seria usado para criar um fundo de financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável (KIESSLING, 2018; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

A proposta foi reajustada em parceria com os Estados Unidos, dando origem ao Mecanismo do Desenvolvimento Limpo (MDL), permitindo que os países desenvolvidos cobrissem parte de suas metas de redução de emissões com o financiamento de projetos nos países em desenvolvimento (KIESSLING, 2018; VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013). O mecanismo ficou conhecido como uma das principais inovações do Protocolo de Quioto e representou um momento ímpar de colaboração entre EUA e Brasil no regime do clima. Com o MDL, o Brasil também aceitou pela primeira vez a adoção de mecanismo flexíveis de mercado para complementarem as metas de redução de emissões dos países desenvolvidos. Entre 1999 e 2001, para garantir que os países em desenvolvimento tivessem uma representação significativa no conselho do MDL e visando prevenir a criação de uma estrutura de autoridade supranacional que enfraquecesse a soberania dos países do regime do clima, o Brasil liderou uma proposta para que o MDL fosse o primeiro mecanismo de flexibilização a ser implementado na CQNUMC. O objetivo Brasileiro era limitar a possibilidade de compra de créditos de carbono dos países do Anexo 1, para que nenhum país pudesse “comprar” todas as suas emissões (KIESSLING, 2018; VIOLA, 2002; VIOLA e FRANCHINI, 2017).

Além do MDL, o Brasil também apresentou a proposta que viria a ser conhecida como

“proposta brasileira”, que sugeria a possibilidade de que as emissões históricas dos países desenvolvidos fossem calculadas diacronicamente, a partir da acumulado de emissões somadas desde o final do século XVIII e não apenas a partir de 1990. Essa proposta, somada ao PRDC, implicava que grandes responsabilidades de redução de emissões seriam impostas aos países desenvolvidos, principalmente aos EUA e à União Europeia. Após ser considerada, a proposta sofreu oposição dos países do Anexo 1, sendo eventualmente rejeitada (KIESSLING, 2018; VIOLA, 2002).

Observando-se a maneira como ambas as propostas brasileiras foram recebidas no regime do clima, sendo a primeira adaptada para melhor servir aos interesses dos países em desenvolvimento e a segunda descartada devido ao ônus que representaria para os países em desenvolvimento, é possível identificar um elemento destacado por Keohane (1982): a permanência do conflito e desequilíbrio de poder nos regimes internacionais.

Apesar de suas propostas inovadoras para o protocolo, o Brasil eventualmente assumiu uma posição rígida e conservadora no regime do clima, a partir de uma interpretação radical do PRDC, atendo-se às responsabilidades históricas do setor de energia dos países desenvolvidos e resistindo a qualquer forma de regulação internacional das florestas e sumidouros de carbono. Visando evitar o tema do desmatamento, o país era contra qualquer possibilidade de incluir o setor de LULUCF nos mecanismos de flexibilização, temendo que isso faria com que o país acumulasse uma soma enorme de emissões (devido às altas taxas de desmatamento da Amazônia) e desviaria o foco das metas de redução de emissões do setor de energia dos países desenvolvidos, para a responsabilidade dos países em desenvolvimento (como Brasil e Indonésia) no combate ao desmatamento (KIESSLING, 2018; VIOLA e FRANCHINI, 2017). Dessa forma, o país emergia no regime como um vilão do clima, sendo fortemente criticado pela comunidade internacional. (VIOLA e FRANCHINI, 2017).

No posicionamento brasileiro para o Protocolo de Quioto, a sua matriz energética limpa (baseada nas hidrelétricas) acabou sendo obscurecida pela aliança firmada com economias emergentes de matriz energética dependentes de combustíveis fósseis (como a China, Índia e Indonésia) e pelas elevadas taxas de desmatamento nacional. O Brasil se uniu à União Europeia contra os países florestais capazes de realizar controle de desmatamento, como os EUA, Rússia, Japão, Austrália, Canadá e Costa Rica. No fim, o posicionamento brasileiro foi tanto perdedor quanto vitorioso: os sumidouros de carbono foram incorporados ao protocolo, porém apenas o

florestamento e reflorestamento foram considerados atividades de sequestro de carbono, ficando de fora as atividades de combate ao desmatamento de florestas primárias, com as quais o Brasil enfrentava maiores dificuldades (VIOLA, 2002).

As negociações do Protocolo de Quioto também geraram um desgaste das relações entre Brasil e Estados Unidos. Desde um princípio, os EUA foram favoráveis a metas de redução de crescimento futuro de emissões para os países em desenvolvimento, pressionando pela adoção de uma interpretação mais flexível do PRDC no regime do clima, porém o Brasil mantinha sua posição contrária ao estabelecimento de qualquer meta para esses países (LESSELS, 2013).

Além disso, somando forças com a União Europeia, o Brasil tentou impor limites aos sumidouros de carbono para os países desenvolvidos, criando mais um foco de disputa com os EUA nas negociações. Após a retirada dos EUA das negociações do Protocolo de Quioto em 2001 pelo governo de George W. Bush, o Brasil se destacou no regime do clima ao estabelecer uma ponte de diálogo entre a União Europeia e os países emergentes, eventualmente garantindo a assinatura do Protocolo. Esse momento representa um marco na liderança brasileira no regime do clima, uma vez que o Brasil pode usar sua influência histórica entre o G-77 para moderar a posição de seus membros mais conservadores, como China, Indonésia e Malásia (VIOLA, 2002; VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013).

Em agosto de 2002 o Congresso brasileiro ratifica o Protocolo de Kyoto, em um contexto internacional em que ganhava força uma nova interpretação do PRDC (como mencionado na seção 2.3), e as negociações da CQNUMC começavam a se voltar para o estabelecimento de compromissos para a agenda pós-Kyoto. Em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República, e com ele Marina Silva assume o cargo de Ministra do Meio Ambiente. Conforme aponta Lessels, a mudança da chefia no ministério se constitui num elemento essencial para a mudança de posicionamento brasileiro nas negociações da Convenção que viria a ocorrer (LESSELS; 2013).

Em 2003 as taxas de desmatamento da Amazônia atingiam um pico (que viria a ser superado em 2004), demandando maior atenção e ação por parte do MMA. Marina Silva, que demonstrava grande interesse pelo assunto, rompe com a tradição que vinha sendo mantida até então pelo MCT e pelo MRE, trazendo para o MMA o comando da delegação brasileira para a COP 3, em Milão. Na COP de Milão, pela primeira vez desde a criação da CQNUMC, o mais alto representante da delegação brasileira pertence ao MMA e não ao MCT: Claudio Langone,

Secretário Geral do Ministério do Meio Ambiente (KIESSLING, 2018; LESSELS, 2013).

Essa conferência marca o começo de dois processos que vão caracterizar a política ambiental nacional e internacional brasileira no próximo período analisado: um processo de maior envolvimento do MMA nas negociações da CQNUMC, acompanhado por uma relativa perda de relevância do MCT nas negociações; e um processo de flexibilização da interpretação nacional do PRDC, de acordo com os objetivos da nova Ministra do Meio Ambiente de usar as conferências do clima como uma ferramenta de promoção do controle do desmatamento ilegal da floresta Amazônica brasileira (LESSELS, 2013).

4.2 2005 – 2010: AVANÇOS REFORMISTAS

Como mencionando anteriormente, Marina Silva assume o cargo de ministra do meio ambiente, em 2003, determinada a combater as altas taxas de desmatamento ilegal da Amazônia. Sob seu comando, o Ministério do Meio Ambiente torna-se o principal agente brasileiro a promover a aplicação efetiva da lei na Amazônia (especialmente no tocante à proteção florestal) e começa a competir com o MCT por espaço na delegação brasileira para as conferências da CQNUMC (LESSELS, 2013; VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Conforme os resultados positivos foram sendo atingidos, o MMA aumenta seu poder e vem a se tornar um dos principais impulsionadores da transformação das políticas brasileiras em mudanças climáticas (VIOLA E FRANCHINI, 2017). O ministério começa a competir com o MCT por espaço na representação brasileira nas COPs: de 2004 a 2006 a representação dos ministérios nas conferências da CQNUMC foi mista, e aos poucos, conforme os temas de relevância das negociações vão se tornando cada vez menos técnicos e mais políticos, o MCT vai perdendo influência dentro da delegação brasileira (LESSELS, 2013).

Nessa época, o MMA introduziu o tema do desmatamento e da gestão da Amazônia na mesa de negociações da CQNUMC. No seu discurso na COP 11, em Montreal, Marina Silva falou abertamente do desmatamento, anunciou a redução da taxa de desmatamento de 2004 para 2005 e afirmou a disposição Brasileira em aceitar cooperação internacional para os programas nacionais de controle do desmatamento. “Estou convencida de que com os esforços voluntários para reduzir o desmatamento se gera uma situação na qual todos ganham” (SILVA, 2005; apud LESSELS, 2013, pg 86).

A ministra foi uma das primeiras representantes oficiais brasileiras a impulsionar a ideia de

que o PRDC não deveria significar uma ausência de responsabilidades brasileira. Sob seu mandato, o Brasil também começou a flexibilizar o seu posicionamento quanto à inclusão das florestas nos mecanismos da CQNUMC, se distanciando da “Paranoia” da Amazônia, à qual havia se agarrado fortemente no período anterior (LESSELS, 2013; VIOLA E FRANCHINI, 2017). Dessa forma o período de 2005-2010 é marcado por um jogo de poder / uma disputa entre o MMA e o MRE no que tange o posicionamento brasileiro sobre a inclusão das florestas no regime do clima, enquanto o MMA buscava incluir as florestas nos mecanismos de flexibilização da Convenção (visando angariar recursos para combater o desmatamento), o MRE continuava demonstrando preocupação quanto a soberania nacional da Amazônia brasileira.

Em um artigo publicado no jornal britânico *The Independent* em 2006, assinado pelos então ministros do MRE, do MMA e do MCT, e intitulado “*The Amazon is ours. It is not for sale*”, os representantes do governo brasileiro afirmam:

“Sustainable forest management is an area with a great deal of potential for international co-operation through the exchange of experiences and support for technical capacity-building. **We welcome such co-operation, as long as it is based on respect for our laws and our sovereignty.**” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006, grifo nosso);

“We are taking care of the Amazon in accordance with development models based on principles of sustainability defined by Brazilian society. The Amazon is part of the heritage of the Brazilian people, and it is not for sale.” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006).

Em 2008, em seu discurso por ocasião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva também crítica a interferência dos países do Norte em questões da Amazônia brasileira a partir das discussões de mudanças climáticas:

“Quando fui ao G-8, no Japão, por acaso eu recebi da Embrapa – não foi do Minc, foi da Embrapa – um documento do Departamento de Energia dos Estados Unidos que mostrava a emissão de gases de efeito estufa no ano de 2005. Como o pessoal estava discutindo a questão climática, eu perguntei se cada um deles sabia do que estava falando e se cada um deles tinha noção do que o seu país tinha emitido de gases de efeito estufa. Eles não sabiam, e eu comecei a ler: Estados Unidos, tanto; China, tanto; Alemanha, tanto; Holanda, tanto. **O Brasil, na verdade, era um dos que menos emitiam, mas todos eles viraram palpitesiros contumazes com relação ao Brasil e à Amazônia.**” (DA SILVA, 2008, grifo nosso).

Após rejeitar as propostas iniciais para constituição do REDD+²⁴ em 2005, em 2006, na

²⁴ O REDD+ foi desenvolvido no âmbito da CQNUMC e se configura num incentivo para que países em desenvolvimento sejam recompensados financeiramente pelos seus resultados de redução de emissões de GEE provenientes do desmatamento e da degradação florestal, levando em conta o papel da conservação de estoques de

COP 12, o Brasil propôs a criação de um fundo global para combater o desmatamento. Segundo a proposta, os países e corporações do Anexo 1 contribuiriam com o fundo via o repasse de recursos financeiros a serem destinados para projetos de controle do desmatamento em países em desenvolvimento. Com o fundo, a Amazônia deixava de ser vista como um fardo pelos negociadores brasileiros, para ser vista como um trunfo que poderia ser usado para obter financiamento internacional para os esforços brasileiros de mitigação das mudanças climáticas. Segundo Viola e Franchini, essa mudança de posicionamento só foi possível devido à influência do MMA na tomada de decisões do governo federal e representou uma vitória das forças reformistas, que, desde um princípio, vinham sendo limitadas pela preocupação do Itamaraty com a soberania nacional do Amazônia brasileira (VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013).

Em 2007, na COP 13, foi negociado o Plano de Ação de Bali no qual foram aceitas duas vias de negociações dentro da CQNUMC: a via do Protocolo de Quioto, que se baseava na divisão entre países do Anexo 1 e Não-Anexos (com os primeiros sendo os responsáveis pelas mudanças climáticas e pela ações de redução de suas emissões) e a via do *Grupo de Trabalho Especial sobre a cooperação de longo prazo no Marco da Convenção (AWG-LCA)*, na qual os países discutiriam possíveis planos de ação com mais responsabilidade das partes em desenvolvimento (LESSELS, 2013).

Essa formalização de mudanças no regime fez o Brasil perceber que o equilíbrio de responsabilidades frente às mudanças climáticas acompanhava as mudanças do sistema internacional; e o estimulou o Brasil a repensar sua posição. Os países desenvolvidos não eram mais vistos como os únicos responsáveis históricos pelas mudanças climáticas, sendo os grandes países em desenvolvimento, principalmente as econômicas emergentes do BASIC, também convocados a assumir responsabilidades perante o regime. Para os países do BASIC, o enfoque de duas vias da COP 13 era visto como favorável, pois suas ações sempre seriam vistas como voluntárias, o que lhes permitia aumentar suas contribuições com o regime, sem que essas fossem consideradas metas vinculantes da Convenção (LESSELS, 2013).

Segundo Lessels, a partir de 2006, o Brasil identifica racionalmente que não pode atuar sozinho no regime do clima (dado que não possui o poder de garantir seus interesses pela ação individual) e que cada vez mais a coalizão G-77 + China não serve para alcançar o que o país

almejava nas negociações. A união de “novos grandes emissores” com os países mais vulneráveis ao fenômeno das mudanças climáticas no mesmo grupo fazia emergir interesses opostos, que barravam a definição de uma posição forte e unificada. Dessa forma, a partir de um cálculo racional de poder, a coalizão BASIC substituiu o grupo do G-77 + China como a coalizão mais importante para o Brasil nas negociações internacionais do clima (LESSELS, 2013).

A COP 13 também marca a proposta brasileira à CQNUMC do Fundo Amazônia, como uma iniciativa pioneira de financiamento de ações do REDD+, permitindo que os países desenvolvidos compensassem suas emissões de GEE via financiamento de projeto de preservação da Amazônia legal. Em 2008 a criação do fundo foi autorizada ao BNDES por meio de um decreto presidencial. O fundo recebe doações voluntárias para a aplicação em ações de prevenção, de monitoramento e combate ao desmatamento, além de ações de conservação e de promoção do uso sustentável da Amazônia Legal (FUNDO AMAZÔNIA) e 20% dos seus recursos são destinados para investimento em ações de combate e controle do desmatamento em outros países Amazônicos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009). Em meio a um contexto de exploração irracional da Amazônia, o fundo emergia como uma opção racional dentro da lógica de desenvolvimento sustentável proposta pelo regime do clima.

Conforme as taxas de desmatamento da Amazônia caíam ao longo dos anos, as autoridades nacionais começam a se sentir mais confiantes para abandonar a tradicional posição defensiva do Brasil no regime do clima, flexibilizando a interpretação nacional do PRDC, aceitando a inclusão do tema das florestas nas negociações climáticas internacionais e assumindo metas voluntárias de redução de emissões de GEE. Marina Silva renuncia do seu cargo de ministra em 2008, sendo substituída por Carlos Minc, que consolida a nova posição do MMA na política nacional, levando-a a seu ápice: a adoção de metas voluntárias de redução de emissões de GEE pelo governo brasileiro. A adoção de metas voluntárias representou um rompimento com a antiga posição conservadora do Brasil no regime do clima, que se pautava pela interpretação tradicional do PRDC (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Em dezembro de 2008, na véspera da Conferência de Poznan, foi oficialmente apresentado ao Palácio do Planalto Brasileiro o Plano Nacional de Mudança do Clima, com o objetivo de incentivar ações de mitigação das mudanças climáticas no Brasil, criar condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais e colaborar com o esforço global de redução de emissões de GEE (Ministério do Meio Ambiente). O plano propunha uma meta de redução do

desmatamento para 2017: deveria ser 80% menor que a média anual de 1995 - 2005²⁵ (VIOLA E FRANCHINI, 2017). O plano, ao estabelecer metas obrigatórias de redução de emissões de GEE (para os setores de florestas, energia e gerenciamento de resíduos), abriu espaço para a PNMC que seria adotada em 2009 e pode ser interpretado como um dos primeiros sinais de flexibilização na interpretação oficial do PRDC.

O ano de 2009 merece destaque na política climática nacional e internacional brasileira. Nesse ano, o ministro Minc começa a promover discussões sobre a possibilidade de que o Brasil adotasse reduções voluntárias de emissões de GEE. Num primeiro momento, o presidente Lula e o então ministro das relações exteriores, Celso Amorim, foram contra a ideia. No entanto, Lula, logo percebeu que a adoção de uma posição progressista nas conferências do clima poderia contribuir para que o país se afirmasse como uma liderança regional. Além do mais, a configuração da meta como uma NAMA²⁶, uma meta voluntária, evitaria que ela fosse percebida como uma ameaça pelos seus aliados do BASIC, mais conservadores (LESSELS, 2013).

A mudança de posição de Celso Amorim também se deve a sensibilidade política. O ministro começou a se dar conta da crescente demanda social por maiores compromissos climáticos do governo brasileiro, e percebeu que havia uma necessidade de que Lula se reinventasse em relação ao tema. Apesar da posição tradicional do Itamaraty, com base numa interpretação rígida do PRDC, ser totalmente contra a adoção de metas nacionais de redução de emissões, o ministro não estava comprometido ideologicamente com essa posição e sabia que o seu papel principal era defender os interesses nacionais. Dessa forma, ele buscou unificar o MRE para que seus membros apoiassem a nova posição nacional, que viria a ser institucionalizada com a PNMC (LESSELS, 2013) e, inevitavelmente representaria o começo do processo de flexibilização da interpretação nacional do PRDC.

Na metade de 2009 o Brasil estava pronto para assumir um compromisso voluntário de redução de emissões no contexto da COP 15, em Copenhague, sob a condição de que metas ambiciosas fossem estabelecidas para os países desenvolvidos. A posição foi anunciada em novembro de 2009 pelo Ministro Minc e pela então Ministra da Casa Civil e já candidata à presidência, Dilma Rousseff. (VIOLA E FRANCHINI, 2017). No anúncio, o governo brasileiro se comprometia com uma meta de redução de emissões relativamente ambiciosa, de 36.1% a 38.9%

²⁵ Viola e Franchini ressaltam que a taxa de desmatamento à época do plano já representava metade da meta estabelecida para 2017.

²⁶ Ação de Mitigação Nacionalmente Apropriada, do original em inglês Nationally Appropriate Mitigation Action.

abaixo do cenário BAU para 2020, acompanhada por uma meta de redução de 80% do desmatamento para o mesmo ano. Após adesão voluntária via o Acordo de Copenhague, o Brasil ratificou o compromisso em território nacional (DA SILVA, 2009; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015)

A Política Nacional de Mudanças Climáticas foi aprovada no senado, na câmara de deputados e então sancionada pelo presidente em 25 dezembro de 2009, com propriedade para ser uma lei nacional. A Lei federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, constitui o primeiro instrumento legal de limitação de emissões de carbono de um país não membros da OCDE e consolida a nova posição brasileira nas negociações climáticas (LESSELS, 2013; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015). Foi ressaltado pelos negociadores brasileiros que o compromisso era **voluntário**, de tal forma que em hipótese alguma ele deveria significar um apoio ao estabelecimento de metas **obrigatórias** para os países em desenvolvimento (VIOLA, FRANCHINI e LEMOS RIBEIRO, 2013).

Antes da COP 15, também foi anunciado pelo presidente Lula que o Brasil formaria uma aliança com a França, para pressionar a comunidade internacional pela assinatura de um acordo ambicioso em Copenhague. No entanto, no final de novembro, pouco mais de uma semana antes do começo da Conferência, o governo brasileiro decidiu retomar um posicionamento mais conservador, de aliança ao G-77 + China e principalmente com o BASIC, buscando evitar que a sua PNMC e a adoção de metas voluntárias fossem vistas como um distanciamento do grupos dos países em desenvolvimento (LESSELS, 2013; VIOLA e FRANCHINI, 2017).

Com o BASIC, o Brasil se posicionou contra a criação de um acordo legalmente vinculante, com metas obrigatórias para os países em desenvolvimento Segundo Viola e Franchini, a participação do Brasil no BASIC contribui para a formação da sua identidade como potência emergente e dita a sua opção pela adoção de um compromisso voluntário em Copenhague, uma vez que essa parecia ser a escolha correta de um ator *desse*. Esse posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas também seguia a estratégia nacional de se associar às potências emergentes que desafiavam a hierarquia das democracias Ocidentais liberais, particularmente China e Índia. (LESSELS, 2013; VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Apesar do compromisso voluntário na PNMC, que segundo Viola e Franchini inevitavelmente representava um afrouxamento da interpretação nacional do PRDC (VIOLA E FRANCHINI, 2012), os negociadores brasileiros continuavam sustentando uma interpretação mais

rígida do princípio (ao menos a nível de discurso), se posicionando contra quaisquer metas obrigatórias para os países em desenvolvimento e destacando a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos.

Com o seu sucesso no controle do desmatamento da Amazônia e a sua política climática de vanguarda dentre os países em desenvolvimento, o Brasil começa a ver a sua imagem internacional ganhando destaque como uma “potência ambientalmente consciente em ascensão”. Segundo Viola e Franchini, é possível afirmar que o Brasil se apresentou como um líder climático no período: um país em desenvolvimento, com uma matriz energética limpa e que vinha tendo sucesso em reduzir suas emissões absolutas, enquanto os demais países do mundo, especialmente os em desenvolvimento, ainda buscavam evitar ações de mitigação das mudanças climáticas (VIOLA E FRANCHINI, 2017)

A narrativa climática oficial do governo era que o Brasil, ao adotar metas de redução de emissões de GEE e gerar energia limpa, estava indo além de suas obrigações como um país em desenvolvimento até se sobrepondo aos países desenvolvidos em termos de compromisso com o regime do clima:

“Although not obliged to meet any mandatory reduction targets, since it bears little responsibility for the problem, Brazil is doing its part. We have one of the cleanest energy matrixes in the world. Our bio-fuels programmes are often quoted as an example to be followed by other countries. **We are therefore contributing to sustainable development and to the reduction of global greenhouse gas emissions.**” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006, grifo nosso).

O governo brasileiro buscava mostrar para o mundo que seus anos de “vilão do clima” tinham terminado, e que o seu novo papel como líder climático era consistente com sua ascensão no sistema internacional (VIOLA E FRANCHINI, 2017). Dessa forma, o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas durante o período é marcado por uma leve flexibilização na interpretação oficial do PRDC. Ao adotar um posicionamento mais reformista, assumindo metas voluntária, o governo Brasileiro começa a incorporar o cerne da nova interpretação do PRDC que vinha sendo promovida no regime do clima, qual seja, a ideia de que as responsabilidades globais perante as mudanças climáticas são “comuns” a todos países:

“Combater a mudança do clima é uma questão de sobrevivência. Ninguém pode realizá-lo sozinho. Diferentes países vêm a estas negociações com interesses e preocupações distintos. Todos, entretanto, têm a obrigação de contribuir para um resultado exitoso. Nada substitui o caminho multilateral. Todos nós devemos dar passos maiores e mais ousados para reduzir as emissões. As responsabilidades são e devem ser diferenciadas. **Entretanto, não podemos esquecer que elas são**

comuns". (AMORIN, 2007, grifo nosso);

“Todos nós sabemos que é preciso, para manter o compromisso das metas e para manter o compromisso do financiamento, a gente, em qualquer documento que for aprovado aqui, a gente tem que manter os princípios adotados no Protocolo de Quioto e os princípios adotados na Convenção-Quadro. Porque **é verdade que nós temos responsabilidades comuns**, mas é verdade que elas são diferenciadas.” (DA SILVA, 2009, grifo nosso);

e o faz sem abrir mão do seu tradicional foco nas responsabilidades históricas dos países desenvolvidos:

“Embora seja importante, o desmatamento representa apenas uma parte do problema mundial. **A queima de combustíveis fósseis continua sendo, de longe, a maior fonte de gases de efeito estufa**.” (AMORIN, 2007, grifo nosso);

“Caros colegas,
Nossas responsabilidades são comuns. No entanto, são diferenciadas. Aqueles historicamente responsáveis pelas concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera devem parar de fazer pregações e dar o exemplo. Os países do Anexo I devem ter novos e mais ambiciosos objetivos de redução das emissões que sejam legalmente obrigatórios.” (AMORIN, 2007).

Nesse período, o governo também se posiciona contra uma eventual mudança na diferenciação dos países da Convenção entre Anexo 1 e não-Anexo, conforme vinha sendo pressionando no regime do clima, mas afirma que essa divisão não deve ser usada pelos países em desenvolvimento como um meio para se eximir de suas responsabilidades:

“**Desfazer a delicada estrutura da Convenção e do Protocolo abriria uma Caixa de Pandora com consequências imprevisíveis. Esse fato não deve ser visto como meio de eximir cada um de nossos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, de nossos deveres.** O Brasil, por seu lado, está pronto a aprimorar suas políticas e programas para reduzir emissões, de uma forma que seja mensurável, verificável e aberta à uma revisão universal periódica. Convidamos outras nações em desenvolvimento, em condição de fazê-lo, a seguir o mesmo caminho. ” (AMORIN, 2007, grifo nosso).

A política externa ambiental e climática do Brasil é para o período de 2005 a 2010 é afetada tanto por estímulos internos, quanto externos, sendo marcada pela busca da afirmação do papel do país como potência climática em ascensão. Os internos empurram o país a uma posição de vanguarda nas negociações, com a adoção de metas voluntárias e o princípio internalização da nova interpretação do PRDC à nível de tomada de decisão política; enquanto os estímulos externos forçam o país a aceitar a realidade do cenário internacional, reconhecendo seu papel de país emergente responsável por uma porcentagem significativa do acumulado de emissões globais de GEE no período, mas que não consegue defender seus interesses individualmente, sem o apoio de uma coalizão com outros países em desenvolvimento. Segundo Lessels, considerando-se esse cenário, é possível afirmar que a nova posição brasileira seja interpretada como *cautelosamente*

proativa, na medida em que o país reconhece que ser demasiadamente proativo ou reformista prejudicaria a sua relação com o grupo BASIC.

4.3 2010 – 2015: RETOMADA DO CONSERVADORISMO CLIMÁTICO ALIADO À NOVA INTERPRETAÇÃO DO PRDC

Acompanhando o regresso ambiental da esfera doméstica apresentado no capítulo anterior, a política externa ambiental e climática brasileira passou a ser mais conservadora e menos ativa nas negociações climáticas durante o período. Em 2012 o Brasil sediou a Rio+20 (Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro), subestimando a agenda climática e reforçando o caráter político da conferência. A partir de 2011 o governo descarta a visão que se tinha anteriormente da governança climática como um instrumento de *soft power*, mas mantém a narrativa climática do Brasil como uma economia de baixo carbono, o que se mostrava cada vez mais descolado da realidade, conforme subiam as emissões brasileiras e o desmatamento voltava a crescer.

Durante as COPs de 2010 e 2011 (em Cancun e Durban, respectivamente), visando garantir o benefício das metas puramente voluntárias, o Brasil mantém o seu posicionamento a favor das negociações climáticas em duas vias (conforme estabelecido no Plano de Ação de Bali em 2007) e reforça a necessidade da negociação de uma segunda fase para o Protocolo de Quioto (VIOLA, FRANCHINI, e RIBEIRO 2013). Em 2013, na COP 19, em Varsóvia, o governo brasileiro retoma a “Proposta Brasileira”, que havia sido abandonada no contexto da posição reformista adotada pelo Brasil em Copenhague (e por ter sido rejeitada pelos países desenvolvidos):

“Minha Delegação submeteu, para a consideração das Partes, uma proposta para que o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) seja instado a desenvolver uma metodologia comum e simplificada para permitir às Partes quantificar as contribuições nacionais à mudança do clima historicamente. Ficamos satisfeitos em ver que a proposta foi aceita por todos os países em desenvolvimento, mas frustrados e surpresos em ver que outras partes nem mesmo permitiram que questão fosse debatida aqui em Varsóvia. Uma coisa garantimos: vamos levar essa discussão adiante, pois entendemos que ela é necessária e urgente.” (TEIXEIRA, 2013).

Segundo Viola e Franchini, o ressurgimento da proposta se deve ao fato de que, à época, se fortalecia uma ideologia mais nacionalista no Itamaraty, que tinha no futuro Ministro das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo, seu principal representante (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Em 2014, na COP 20, em Lima, o Brasil apresenta, com apoio do grupo BASIC, sua proposta dos “Círculos Concêntricos”, também chamada de “diferenciação concêntrica”. O projeto, que era visto pelos negociadores brasileiros como uma proposta inovadora que abriria caminho para o futuro acordo de Paris, dividia os países do regime do clima em três níveis (ALBUQUERQUE, 2019). No círculo central estavam as nações desenvolvidas do Anexo 1, que teriam que fazer cortes em todos seus setores econômicos; no segundo nível estavam as economias emergentes, como o Brasil, China e Índia, que também deveriam se comprometer com ações de mitigação, porém de forma mais flexível; e no terceiro e último nível, estavam os países em desenvolvimento mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas, como os Estados-ilha, que não precisariam se comprometer com metas de mitigação perante o regime (CARVALHO, 2014).

Segundo a proposta, conforme os países fossem se desenvolvendo e enriquecendo, migrariam para o centro do círculo, assumindo maiores compromissos de mitigação de acordo com o PRDC e suas respectivas capacidades. Os países também seriam impedidos de migrar para fora, ou seja, não seria permitido que reduzissem suas responsabilidades perante o regime. (CARVALHO, 2014; ALBUQUERQUE, 2019). Com essa proposta (que retomava a visão brasileira do primeiro período, de um mundo dividido entre países pobres e ricos) o governo Brasileiro enrijecia a sua interpretação nacional do PRDC e se contrapunha aos EUA e União Europeia, que buscavam promover a ideia de um futuro acordo com obrigações mais flexíveis para todos (MARIN, 2014; ALBUQUERQUE, 2019). Em seu discurso como representante do Brasil na conferência, a Ministra Izabella Teixeira afirmou que:

“A "autodiferenciação" não é uma opção: não seria justo nem razoável esperar que os países em desenvolvimento assumissem novas obrigações enquanto os países desenvolvidos reduzem o nível de ambição esperado. O Brasil tem feito sua parte e está pronto e disposto a contribuir ainda mais com os esforços globais contra a mudança climática. Conclamamos os países desenvolvidos a assumir suas responsabilidades perante a comunidade internacional e as aspirações legítimas da sociedade civil global.” (TEIXEIRA, 2014).

No dia 28 de setembro de 2015, menos de dois meses antes da COP 21 em Paris, o Brasil publicou a sua INCD (ou NDC) para o Acordo de Paris, afirmando logo no início do texto que a sua contribuição

“É "pretendida" no sentido de que pode ser ajustada, se necessário, antes da ratificação, aceitação ou aprovação do acordo de Paris à luz de disposições ainda a serem acordadas no âmbito do mandato da Plataforma de Durban.” (BRASIL, 2015).

De acordo com o documento, nos seus esforços de “mitigação”, o Brasil afirma pretensão de reduzir

suas emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, para 2025 e, subsequentemente, em 43% abaixo dos níveis de 2005 para 2030. A meta abrange todo o território nacional e todos setores econômicos; não sendo condicionada pelo apoio internacional, mas se declarando “aberta ao apoio de países desenvolvidos com vistas a gerar benefícios globais” (BRASIL, 2015).

Além da sua meta principal, a INDC brasileira prevê uma série de medidas consistentes com o objetivo do Acordo de Paris de manter o aumento da temperatura global abaixo dos 2°C, como: aumentar a proporção de biocombustíveis na matriz energética nacional; alcançar o marco do desmatamento zero na Amazônia até 2030 e reflorestar 120 milhões de km² de florestas até 2030; fortalecer o plano ABC (de Agricultura de Baixo Carbono), via a restauração de pastagens degradadas e a implementação de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas; e alcançar a meta de 45% de energias renováveis na sua matriz energética também para 2030 (BRASIL, 2015).

Segundo o governo brasileiro, via a própria INDC, os esforços brasileiros são equivalentes “em forma, escopo e escala às contribuições dos países desenvolvidos com maior responsabilidade pela mudança do clima”, de maneira que a contribuição nacional é muito mais ambiciosa do que seria de obrigação do Brasil frente à sua “responsabilidade marginal relativa” ao aumento da temperatura média global (BRASIL, 2015). Segundo Viola e Franchini, as afirmações convergem tanto com a posição tradicional brasileira em relação ao PRDC (de que os principais responsáveis pela mitigação das mudanças climáticas seriam os países desenvolvidos), quanto com a narrativa recente de que o Brasil está fazendo sua parte nos esforços globais de mitigação e indo além do que lhe caberia como país Não-Anexo (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Segundo Carlos Rittls, secretário-executivo do Observatório do Clima há três réguas possíveis para medir o “grau de ambição e adequação da INDC brasileira”: a métrica da negociação internacional, a da necessidade do clima e a do modelo de desenvolvimento. Do ponto de vista da primeira métrica (da negociação internacional), a INDC é “muito boa”. A meta descola o Brasil de grandes poluidores como a China e os EUA, que apresentaram contribuições mínimas, e alinha-o com a União Européia, líder em descarbonização. Com o prazo para 2025 o Brasil também apresenta comprometimento com os ciclos de 5 anos para revisão global das metas, o que dá margem para aumento de ambições e evita que metas ruins sejam mantidas por períodos muito longos. Ainda mais importante, segundo Rittl, é o fato de a meta abranger toda a economia e ser absoluta faz com que o Brasil seja o primeiro país emergente a adotar esse tipo de compromisso,

“enquanto outros grandes [países] em desenvolvimento, como México, e até desenvolvidos, como a Coreia, insistem no artifício de projetar um cenário de emissões para o futuro e descontar daí sua contribuição. A adoção de metas absolutas tende a cacifar a diplomacia brasileira para cobrar mais compromissos dos países ricos em Paris e constranger os novos-ricos a fazer mais.” (RITTL, 2015).

Já sob a ótica da segunda métrica, a do clima, o compromisso brasileiro é fraco e aquém do necessário, como a meta da grande maioria dos países. A estimativa do governo de que se chegaríamos a 2030 com 1,2 bilhão de toneladas se apoia num truque contábil admitido pelo IPCC, que permite que as florestas em áreas protegidas sejam descontadas de suas emissões, “como se elas estivessem ativamente retirando carbono do ar todo o ano”²⁷. Segundo o secretário as emissões brasileiras para 2030 cresceriam para pelo menos 1,4 bilhão de toneladas sem essa “pedalada”²⁸.

Finalmente, no que tange a questão do modelo de desenvolvimento, a meta não parece apresentar uma mudança no modelo de desenvolvimento nacional. A participação estimada para as fontes renováveis de energia (além da hídrica) na matriz energética do país implica em avanços aquém da capacidade nacional, e a INDC não dá a entender que o governo pretenda reduzir seu investimento maciço em energias fósseis. Para Rittl, a meta do setor de florestas foi ainda pior: o governo recuou da promessa (que já não era muito ambiciosa) de zerar o desmatamento ilegal em todo o território nacional, limitando-se à Amazônia; e incluiu outra “pedalada” nas suas promessas de reflorestamento, uma vez que se estima que a área será replantada com eucalipto ou dendê. Já as metas para o setor da agricultura são vistas positivamente, mas Rittl lembra que a fatia do Plano ABC dentro do Plano Safra caiu de 3,3% em 2014 para 1,6% em 2015, o que poderia indicar que o país está caminhando na direção oposta do que foi apresentado com a INDC (GREENPEACE, 2016; RITTL, 2015).

Viola e Franchini destacam o fato de que a INDC brasileira se apoia significativamente no setor de LULUCF, particularmente no controle do desmatamento, o que sinaliza dois elementos: Primeiro, que o governo brasileiro continuava usando o seu controle de desmatamento como uma margem para assumir compromissos de mitigação, como pode ser observado pelo discurso da presidenta Dilma Roussef na cúpula do clima de 2014:

“Em 2009, na Conferência de Copenhague, anunciamos o compromisso voluntário de reduzir entre 36 e 39%, as nossas emissões projetadas até 2020.
Desde então, pusemos em marcha ações decisivas. Nosso esforço tem dado grandes resultados.

²⁷ O que ocorre não ocorre na escala estimada pelo governo, de que 300 milhões de toneladas de CO₂ seriam retiradas no período, e também não leva em consideração os anos de seca, em que as florestas param de sequestrar carbono e começam a emitir (RITTL, 2015).

²⁸ Cabe ressaltar que diversos outros países também se apoiam em artifícios semelhantes para reduzir sua taxa de emissões líquidas.

Ao longo dos últimos 10 anos, o desmatamento no Brasil foi reduzido em 79%. Entre 2010 e 2013, deixamos de lançar na atmosfera a cada ano, em média, 650 milhões de toneladas de dióxido de carbono. Alcançamos em todos esses anos as quatro menores taxas de desmatamento de nossa história. As reduções voluntárias do Brasil contribuem de maneira significativa para a diminuição das emissões globais no horizonte de 2020. Senhor Presidente, prezados colegas Chefes de Estado e de Governo. O Brasil, portanto, não anuncia promessas. Mostra resultados.” (ROUSSEFF, 2014);

Segundo, assim como se verificou no período de 2005 a 2010, as principais medidas para redução de emissões de GEE não representam uma “revolução” de baixo carbono. Apenas as metas de eficiência energética e expansão das fontes renováveis de energia se baseiam em tecnologias de baixo carbono, porém elas são marginais à meta total de 2030 (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Os autores também apontam que os planos de implementação não levam em conta os impactos da crise econômica e fiscal na capacidade do governo de efetivar as suas políticas; que o governo federal foi negligente com as políticas climáticas de 2011 em diante, subestimando o controle do desmatamento; e que o setor de energia e de LULUCF, entre 2011 e 2015, avançou na direção contrária da INDC, aumentando suas emissões (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Apesar de todas as limitações à INDC brasileira apontadas acima, o Brasil continua insistindo em destacar sua identidade como país de economia de baixo carbono:

“[...] o Brasil já tem um dos maiores e mais bem-sucedidos programas de biocombustíveis, incluindo a cogeração de energia elétrica a partir da biomassa. É o país que alcançou os mais expressivos resultados na redução de emissões por desmatamento, principalmente em função da queda da taxa de desmatamento na Amazônia brasileira em 82% entre 2004 e 2014. A matriz energética brasileira contém hoje 40% de energias renováveis (75% de renováveis na oferta de energia elétrica), o que representa três vezes a participação média mundial – e mais de quatro vezes à dos países da OCDE.¹⁰ Tudo isso já faz do Brasil uma economia de baixo carbono.” (BRASIL, 2015);

e os representantes do governo nacional continuam insistindo no que Viola e Franchini chamam de “mito da liderança climática”, que pode ser observado nos trechos extraídos de discursos da presidenta Dilma Rousseff, por ocasião da COP 21 e da Assinatura do Acordo de Paris, respectivamente,

“ A INDC, a Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil, tem como meta reduzir em 43% as emissões no ano 2030 em comparação com 2005. Trata-se de meta de redução absoluta para o conjunto da economia. **Ela é, sem dúvida, muito ambiciosa e vai além da nossa parcela de responsabilidade pelo aumento da temperatura média global.** Países em desenvolvimento, como o Brasil, têm apresentado resultados expressivos na redução das emissões e se comprometeram com metas ainda mais ambiciosas.” (ROUSSEFF, 2015, grifo nosso);

“Senhoras e Senhores,

Meu governo traçou metas ambiciosas e ousadas porque sabe que os riscos associados aos efeitos negativos recaem fortemente sobre as populações vulneráveis de nosso país e do mundo quando nós não tomamos medidas corretas para a contenção da mudança do clima.” (ROUSSEF, 2015);

assim como no discurso do Ministro das Relações Exteriores José Serra, já em 2016, por ocasião da ratificação do Acordo de Paris pelo Brasil:

“O Brasil tem um inegável papel de liderança nas questões da mudança do clima. Contribuímos ativamente em todos os estágios da negociação – desde a Rio 92 – e agora somos uma das primeiras grandes economias a ratificá-lo. Temos dado demonstrações de criatividade e de nossa capacidade de construir pontes entre países de diferentes níveis de desenvolvimento.

Brasil tem todas as credenciais para estar na vanguarda dessa revolução e dela obter resultados ainda mais promissores. Nós temos cerca de 75% de nossa matriz elétrica renovável; somos campeões mundiais nessa matéria. Alcançamos resultados expressivos no esforço para evitar o desmatamento da Amazônia e no desenvolvimento de uma agricultura que é um sucesso do ponto de vista tecnológico e ambiental.” (SERRA, 2016).

A INDC brasileira também retoma o argumento das responsabilidades histórica dos países desenvolvidos; na última sessão do documento, intitulada “Responsabilidades Históricas e Equidade”, se afirma que:

“A maior parte da concentração atual de gases de efeito estufa na atmosfera é resultado das emissões ocorridas desde a Revolução Industrial (a partir de 1750). As gerações atuais arcam com o ônus da interferência, no passado, no sistema global do clima, resultante de atividades humanas e suas emissões de gases de efeito estufa, **principalmente de países desenvolvidos**, nos últimos dois séculos [...](BRASIL, 2015).

e se retoma, mais uma vez, a ideia presente na “Proposta Brasileira”, de que as emissões históricas dos países do regime deveriam ser quantificadas, de maneira que suas metas fossem devidamente estabelecidas de acordo com a responsabilidade de cada um com o aumento da temperatura global:

“Para a construção de uma resposta global justa e equitativa ao fenômeno da mudança do clima, é **portanto fundamental relacionar causa** (emissões antrópicas líquidas de gases de efeito estufa) e **efeito** (aumento da temperatura e mudança global do clima).

A responsabilidade relativa de qualquer país em relação ao aumento da temperatura média global da superfície terrestre pode ser estimada com alto grau de confiança. Dessa forma, a contribuição marginal relativa ao aumento de temperatura média global é uma medida relevante para avaliar a responsabilidade no esforço global para limitar o aumento de temperatura a 2°C em comparação a níveis pré-industriais.” (BRASIL, 2015).

No tocante ao PRDC, a INDC Brasileira representa o ápice da flexibilização nacional da interpretação do princípio. Ao estabelecer o primeiro compromisso formal do país com metas de redução de GEE perante o regime, a INDC significa que o país finalmente reconhece, internaliza e admite o caráter “comum” da responsabilidade global frente ao problema das mudanças climáticas,

como pode ser observado no discurso da presidenta Dilma Rousseff na COP 21:

“Com esse espírito, estamos aqui em Paris para construir **uma resposta conjunta que só será eficaz se for coletiva e justa**. A melhor maneira de construir **soluções comuns para problemas comuns** é a nossa união em torno de um acordo justo, universal e ambicioso, que limite neste século a elevação da temperatura média global em 2°C. Para isso **devemos construir um acordo que seja também e, fundamentalmente, legalmente vinculante**.

Os meios de implementação do novo acordo, financiamento, transferência de tecnologia e capacitação devem assegurar que todos os países tenham as condições necessárias para alcançar **objetivo comum**. **O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, é a pedra angular deste acordo**. Longe de enfraquecer o enfrentamento da mudança do clima a diferenciação é condição para sua eficácia global.” (ROUSSEFF, 2014, grifo nosso).

Dessa maneira, considerando-se o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas durante as três fases analisadas, percebe-se que a interpretação nacional do PRCD reflete um padrão identificado por Viola e Franchini na política externa climática brasileira: a ambiguidade. A ambiguidade da política externa climática brasileira se observa na medida em que, em certos momentos das negociações climáticas, o Brasil se apresenta como um ator progressista, apoiando esforços ambiciosos para o combate das mudanças climáticas; em outros, bloqueia o avanço do regime como um todo, em defesa de sua soberania nacional e sob a tutela dos princípios da CQNUMC, como o PRDC (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Desde o final dos anos 2000, o Brasil oscilou entre a França e o grupo BASIC na conferência de Copenhague, tendo conseguido bloquear qualquer avanço em esforços de mitigação do mundo desenvolvido ao mesmo tempo em que apresentava sua contribuição mais ambiciosa até então. Nos anos seguintes, negligenciou a agenda climática na Rio+20, ressuscitou a “Proposta Brasileira”, atrasou e encerrou a discussão de sua INDC e no fim chegou a apresentar uma contribuição relativamente mais ambiciosa do que o esperado (VIOLA E FRANCHINI, 2017).

Da mesma forma, o Brasil oscilou na sua interpretação do PRDC: flexibilizou a interpretação tradicional do princípio, admitindo o caráter **comum** das responsabilidades de todos os países, nos momentos em que buscava reafirmar seu papel de liderança através de um posicionamento de vanguarda, tendo como ápice a apresentação de uma INDC relativamente ambiciosa; ao mesmo tempo em que não abre mão de destacar as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos, chegando a retomar a “Proposta Brasileira” no mesmo documento em que estabelece seu compromisso com metas vinculantes de redução de emissões de GEE.

O Acordo de Paris de 2015 estabelece metas obrigatórias de redução de emissões de GEE para todos os países partes da Convenção (mesmo que via contribuições voluntárias) e representa

um abandono da antiga diferenciação dos países entre Anexo 1 e Não-Anexos. Por isso, é possível afirmar que a criação e a submissão da INCD brasileira para o Acordo de Paris, estabelecendo pela primeira vez metas voluntárias, porém vinculantes e obrigatórias, de redução de emissões de GEE para o Brasil, representa o ápice do processo de internalização da nova interpretação do PRDC na esfera doméstica brasileira. Ao assinar o Acordo, o Brasil inevitavelmente flexibiliza a sua interpretação tradicional do PRDC, na medida em que reconhece a responsabilidade comum dos países desenvolvidos e em desenvolvimento frente ao problema das mudanças climáticas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas, a partir da interpretação nacional do PRDC. Como apresentado no primeiro capítulo, a estrutura dos regimes internacionais é composta pelos princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que regulamentam o comportamento dos atores em relação à determinado problema comum. Especificamente no caso do regime de mudanças climáticas, a sua estrutura foi composta inicialmente pela CQNUMC e pelo Protocolo de Kyoto, que criaram a diferenciação dos países em Anexo 1 e Não-Anexos, estabelecendo compromissos obrigatórios apenas para os primeiros (STEVENSON, 2013).

O PRDC se insere no do regime de mudanças climáticas como a principal norma que regulamenta o comportamento dos Estados, países Partes da CQNUMC, dentro da estrutura do regime. Ao estabelecer que os países devem contribuir com o regime de acordo com suas *responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, sem que os países em desenvolvimento, principalmente as pequenas economias, precisem arcar com os custos de mitigação de um problema causado majoritariamente pelos grandes países desenvolvidos, o PRDC permite que as partes em desenvolvimento participem do regime de mudanças climáticas, sem precisar abrir mão do seu desenvolvimento nacional (RAJAMANI, 2012).

Sendo responsável por aproximadamente 6% das emissões globais de GEE e integrando o 7º lugar na lista dos maiores emissores globais, o Brasil se destaca como um dos poucos países membros do regime cuja participação realmente é essencial para que seja alcançada a solução do problema (VIOLA, FRANCHINI E LEMOS RIBEIRO, 2013). Desde a criação da estrutura do regime, na Rio 92, o Brasil busca conciliar um posicionamento de liderança entre os países, com

uma posição conservadora, pautada por uma interpretação do PRDC com ênfase nas responsabilidades históricas dos países desenvolvidos.

No entanto, a virada do século representa um ponto de inflexão, tanto para o regime do clima quanto para a inserção do Brasil nesse. Conforme muda a balança de poder global, com o fenômeno dos países emergentes, a estrutura do regime de mudanças climáticas pautada pela diferenciação dos países entre Anexos começa a ser questionada e repensada, sendo fortalecida uma interpretação do PRDC pautada pela visão do meio ambiente como patrimônio comum da humanidade (LESSELS, 2013; RAJAMANI, 2012). No Brasil, a sociedade civil, principalmente as ONGs ambientais, articuladas em torno do Observatório do Clima, dão início ao processo de internalização e localização do PRDC na esfera doméstica brasileira, pressionando o governo por ações concretas de mitigação de GEE e pela adoção de um posicionamento de liderança no regime do clima (KIESSLING, 2018).

A partir de 2005, conforme o desmatamento diminui, o Brasil consegue reduzir sua taxa de emissões de gases de efeito estufa como nenhum outro país, e identifica que possui uma margem de emissões para adotar uma posição mais reformista nas negociações internacionais, se comprometendo com metas de redução de emissões de GEE. O presidente Lula e o Itamaraty percebem que a pró atividade no regime de mudanças climáticas podia mostrar ao mundo um Brasil comprometido com as questões ambientais, modelo de desenvolvimento sustentável, e que isso ajudaria o país em suas aspirações de alcançar um papel proeminente nos assuntos globais. Dessa forma, a partir da segunda metade dos anos 2000 o Brasil começa a adotar um posicionamento *cautelosamente proativo* nas negociações internacionais, flexibilizando a sua rígida interpretação do PRDC (LESSELS, 2013).

Em 2009, a PNMC e a assinatura do Acordo de Copenhague marcam a primeira adoção brasileira de metas voluntárias, não vinculantes, de redução de emissões de GEE perante o regime do clima. Seis anos depois, ao assinar o Acordo de Paris em 2015, com uma INDC relativamente ambiciosa, formulada com significativa participação dos atores sociais nacionais, o Brasil dá mais um passo adiante e assume metas voluntárias e obrigatórias de redução de emissões de GEE perante o regime do clima. A adoção da PNMC, fortemente demandada pelos atores sociais brasileiros, forneceu as bases para a INDC submetida pelo Brasil ao Acordo de Paris, que representa o ápice da flexibilização brasileira do PRDC, e a conclusão do processo de internalização da nova interpretação do princípio na política climática brasileira.

Tendo sido analisado o contexto climático do período de 1992 a 2015 a partir de três perspectivas distintas, quais sejam: a evolução do tratamento diferenciado no regime de mudanças climáticas, a participação dos atores sociais brasileiros na política climática nacional e, finalmente, o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas, o presente trabalho pôde constatar que: (i) o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas varia conforme o país obtém sucesso em reduzir as emissões de GEE, que (ii) a ideia presente no imaginário da sociedade civil de liderança do Brasil na agenda climática global foi verdade por apenas durante um pequeno período no final dos anos 2000; e, finalmente, (iii) que existe um processo de influência mútua entre o posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas e a interpretação oficial do PRDC, sendo a interpretação do PRDC mais influenciada pelo posicionamento brasileiro no regime do que vice-versa.

O que se percebe, na realidade, é que o processo de adoção consciente de uma interpretação mais reformista no PRDC ocorre no plano doméstico, pelos atores sociais brasileiros. A nível governamental, da tomada de decisão política, o que se observa é que o governo brasileiro adapta a sua interpretação do PRDC (realçando os elementos que melhor se adaptam aos interesses nacionais) conforme varia o seu posicionamento no regime do clima, que por sua vez depende dos avanços domésticos na mitigação de emissões de GEE.

Nesse sentido, conforme o Brasil avança na redução de emissões de GEE, se sente mais confortável para adotar uma posição reformista no regime, realçando o caráter das responsabilidades comuns do PRDC para justificar seu posicionamento; como foi observado no período da adoção da PNMC pelo Brasil. Na mesma lógica, conforme regride na mitigação de suas emissões, o país adota um posicionamento mais discreto no regime e adapta sua interpretação do PRDC de acordo; como foi observado no período do Acordo de Paris, quando o Brasil não regride na sua flexibilização do princípio, mas retoma a ênfase às responsabilidades histórica dos países desenvolvidos, trazendo de volta às negociações da CQNUMC a “proposta brasileira”, que havia sido deixada de lado durante o período de avanços climáticos.

REFERÊNCIAS

- AAMODT, Solveig; VIOLA, Eduardo. **A capacidade de influenciar: empresas e ONGs nas políticas climáticas dos países BASIC**. 37º Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo, 2013. Disponível em: < <https://www.anpocs.com/index.php/papers-37-encontro/st/st32/8608-a-capacidade-de-influenciar-impulsores-e-barreiras-nos-processos-de-politicas-climaticas-nos-paises-do-basic/file>>. Acesso em: 15 set 2019.
- ACHARYA, Amitav. **Ideas, norms, and regional orders**. International Relations Theory and Regional Transformation, 183-209. Cambridge University Press, 2011.
- ACHARYA, Amitav. “**How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism**”. *International Organization*. Vol. 58, nº 02, abril de 2004. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818304582024>>. Acesso em 10 ago. 2019.
- ALBUQUERQUE, Felipe Leal. **Coalition Making and Norm Shaping in Brazil’s Foreign Policy in the Climate Change Regime**. *Global Society*, Vol 33, nº 2, pg. 243-261, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13600826.2019.1571482>>. Acesso em 25 o ut 2019.
- AMORIN, Celso. **Discurso do Ministra do Ministro Celso Amorin por ocasião da 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudanças do Clima – COP 13 e da 3ª Reunião das Partes servindo como Reunião das Partes no Protocolo de Quioto**. Bali, 12 dez 2007. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7952-discurso-do-min-celso-amorin-na-13a-conferencia-das-partes-na-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-e-da-3a-conferencia-das-partes-servindo-como-reuniao-das-partes-no-protocolo-de-quioto-bali-indonesia-12-12-2007>>. Acesso em 15 set 2019.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. **Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate**. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100- 130, Dec. 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200004&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 10 maio 2019.
- BREITMEIER, Helmut; YOUNG, Oran R; ZURN, Michael. **Analyzing international environmental regimes: from case study to database**. Cambridge, The MIT Press, 2006.
- CARVALHO, Eduardo. **Proposta do Brasil é alterada em texto da COP 20 e Brasil tenta reverter**. G1, Lima, 10 dez 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2014/12/proposta-do-brasil-e-alterada-em-texto-da-cop-20-e-itamaraty-tenta-reverter.html>>. Acesso em: 10 out 2019.
- _____. **Na COP 20, ministra defende proposta do Brasil para novo acordo**. G1, Lima, 10 dez 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2014/12/na-cop-20-ministra-defende-proposta-do-brasil-para-novo-acordo.html>>. Acesso em: 10 out 2019

CHECKEL, Jeffrey T. “**Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe**” *International Studies Quarterly*, Vol. 43, n° 1, março de 1999, p. 83-114. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600966>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CORRÊA, Alessandra. **Brasil é exemplo de sucesso na redução do desmatamento, diz relatório**. BBC Brasil, Nova Iorque, 5 jul 2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140604_desmatamento_relatorio_ac_hb>. Acesso em: 10 out 2019.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Contribuições do Setor Industrial Brasileiro para a 15ª Conferência do Clima em Copenhague – COP 15**. Brasília, out 2008. Disponível em: < https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/65/27/6527ae81-78e4-4523-84cc-1188841ea23c/20121126132049933457a.pdf>. Acesso em: 19 set 2019.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Brasília, 1º dez 2008. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/12259-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-forum-brasileiro-de-mudancas-climaticas-brasil-1-de-dezembro-de-2008> >. Acesso em 20 out 2019.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudanças do Clima – COP 15**. Disponível em: <<https://www.institutolula.org/em-2009-lula-estabelecia-meta-de-reducao-de-80-no-desmatamento-da-amazonia>>. Acesso em 1 out 2019.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change**. *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, pg. 887 – 917.

FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇA DO CLIMA, [2017?]. Disponível em: <<https://www.fbmc.com.br/informacoes-importantes>>. Acesso em 20 out. 2019.

FUNDO AMAZÔNIA. “**Fundo Amazônia, 10 anos: Relatório de atividades 2018**”. 2019. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf>. Acesso em: 20 out 2019.

G1. **Entenda as principais mudanças no novo código florestas**, 2011. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/entenda-principais-mudancas-no-novo-codigo-florestal.html>>. Acesso em: 10 out 2019.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ESPACIAL. **TerraBrasilis**, 2019. Disponível em: < <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/deforestation?hl=pt-br>>. Acesso em 20 out. 2019.

IPAM. **A importância das florestas em pé.** Disponível em: <<https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/a-importancia-das-florestas-em-pe/>>. Acesso em 20 out 2019.

KEOHANE, Robert O. “**The Demand for International Regimes**”. *International Organization* Vol. 36, n° 2, 1982. pg. 325-355. JSTOR. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2706525>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

KIESSLING, Christopher Kurt. **Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992- 2005).** *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 387-408, Aug. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400200004>> Acesso em: 1° Jullho 2019.

KIESSLING, Christopher. **Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña.** *Letras Verdes*, Quito, n. 25, p. 8-28, Aug. 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17141/letrasverdes.25.2019.3663>> Acesso em 1° Jullho 2019.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília. Instituto Rio Branco (IRBr): FUNAG, Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

LEÃO, Lucia. **MMA prepara nova etapa contra o desmatamento na Amazônia. Ministério do Meio Ambiente.** 3 jun 2008. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/4838-mma-prepara-nova-etapa-contr-o-desmatamento-na-amazonia.html>>. Acesso em 22 out 2019.

LESSELS, Asher. **Cambiando el clima : el efecto de Lula sobre la posición de Brasil en la negociaciones de la UNFCCC.** Buenos Aires. FLACSO. Sede Académica Argentina, Universidad de San Andrés, 2013.

MACEDO, Ana Raquel. **Aprovação da reformado Código Florestal.** Agência Câmara Notícias, 21 dez 2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/393129-aprovacao-do-codigo-florestal-foi-um-dos-destaques-do-legislativo-em-2012/>>. Acesso em 3 out 2019.

MARGULIS, Sérgio. **Causes of Deforestation of The Brazilian Amazon.** Washington, World Bank Working Paper, n° 22, 2004.

MARIN, Denise. **Brasil se opõe a EUA e União Europeia na COP 20.** EXAME, 10 dez 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-se-opoe-a-eua-e-uniao-europeia-na-cop-20/>>. Acesso em: 10 out 2019.

MAZUI, Guilherme. **Bolsonaro diz que ONGs podem estar por trás de queimadas na Amazônia para chamar atenção contra o governo.** G1, Brasília, 21 ago 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/21/bolsonaro-diz-que-ongs-podem-estar-por-tras-de-queimadas-na-amazonia-para-chamar-atencao-contra-o-governo.ghtml>>. Acesso em 3 nov 2019.

MILMAN, Oliver; SMITH, David; CARRINGTON, Damian. **Donald Trump confirms US will quit Paris Climate Agreement.** *The Guardian*, 1 jun 2017. Disponível em:

<<https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/01/donald-trump-confirms-us-will-quit-paris-climate-deal>>. Acesso em 20 out 2019.

MILLMAN, Oliver. **Paris deal: a year after Trump announced US exit, a coalition fights to fill the gap**. The Guardian, Jun 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2018/may/31/paris-climate-deal-trump-exit-resistance>>. Acesso em 20 out 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Participação da Sociedade Civil no processo de preparação da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: Relatório Final**. 17 abr 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **The Amazon is ours, it is not for sale**. The Independent, 31 out 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/10242-the-amazon-is-ours-it-is-not-for-sale-the-independent-31-10-2006>>. Acesso em: 24 set 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Tire suas dúvidas sobre mudanças climáticas**. 21 out 2015. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/13030-noticia-acom-2015-10-1216.html>>. Acesso em: 22 out 2019.

_____. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. [2009?]. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 15 out 2019.

_____. **Ministro apresenta na COP-15 ações do governo para reduzir emissões de CO2**. 13 Dez 2009. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/6002-ministro-apresenta-na-cop15-acoes-do-governo-para-reduzir-emissoes-de-co2.html>>. Acesso em: 20 out 2019.

_____. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>> Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Conferência das Partes**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/conferencia-das-partes.html>> Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Compromissos estabelecidos na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/15142-contribui%C3%A7%C3%B5es-para-o-documento-base.html>> Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **O que é REDD+**. 4 jul 2016. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/pub-apresentacoes/item/82-o-que-e-redd>>. Acesso em 23 set 2019.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992.** Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em 5 set 2019.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nossa História.** 23 mar 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 14 set 2019.

_____. **Seeg Coleção 5: Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Brasil 1970 – 2016.** São Paulo, 24 out 2017.

_____. **Seeg Coleção 6: Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Brasil 1970 – 2017.** São Paulo, 21 nov 2018. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2018/11/PPT-SEEG-6-LANCAMENTO-GERAL-2018.11.21-FINAL-DIST-compressed.pdf>>. Acesso em: 22 out 2019.
MARGULIS, Sergio. 2004. Causes of Deforestation of the Brazilian Amazon. World Bank Working Paper; No. 22. Washington, DC: World Bank.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. **Protection of Gobal Climate for Present and Future Generations.** Montreal, 1990. Disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/1990/un/eng/a45696a1.pdf>>. Acesso em: 20 out 2019.

PATERSON, Matthew. **Theoretical Perspectives on International Environmental Politics.** Advances in International Environmental Politics, organizado por Michele M. Betsill et al., Palgrave Macmillan UK, 2014, p 45 – 77.

PAUW, P. et al. **Different perspectives on differentiated responsibilities. A state-of-the-art review of the notion of common but differentiated responsibilities in international negotiations.** Discussion Paper n. 6, Bonn, 2014.

PAUWELYN, Joost. (2013). **The End of Differential Treatment for Developing Countries? Lessons from the Trade and Climate Change Regimes.** Review of European, Comparative & International Environmental Law. 22. 10.1111/reel.12017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/reel.12017>>. Acesso em 20 set 2019.

RAJAMANI, Lavanya. **The changing fortunes of differential treatment in the evolution of international environmental law.** International Affair, vol. 88, n° 3, 2012, pg. 605-623. Disponível em: <[doi:10.1111/j.1468-2346.2012.01091.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01091.x)>. Acesso em 20 set 2019.

_____. **“Lima Call to action”: Progress through modest victories and tentatives agréments.** Economic & Political Weekly, vol. 1, n° 1, 2015, pg. 14-17.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para consecução do objetivo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.** 2015. Disponível em:

<https://www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/BRASIL_iNDC_portugues.pdf>. Acesso em 20 jun 2019.

RIBEIRO, Luan. **Após 60 dias, manchas de óleo crescem e dependem da ação de voluntários no Nordeste.** O GLOBO, 29 out 2019. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/sociedade/oleo/apos-60-dias-manchas-de-oleo-crescem-dependem-da-acao-de-voluntarios-no-nordeste-24046963>>. Acesso em: 1 nov 2019.

RITTL, Carlos. **Quão boas são as metas do Brasil para o Acordo de Paris.** Observatório do Clima, 6 out 2015. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/quao-boas-sao-as-metas-do-brasil-para-o-acordo-do-clima-de-paris/>>. Acesso em: 25 set 2019.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso proferido pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Cúpula do Clima das Nações Unidas.** Nova Iorque, 2014. Disponível: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/5823-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cupula-do-clima-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2014>>. Acesso em: 20 out 2019.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Sessão de Abertura da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima – COP 21.** Paris, 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/12572-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-de-abertura-da-21-conferencia-das-partes-da-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-a-mudanca-do-clima-cop21-paris-30-de-novembro-de-2015>>. Acesso em 20 out 2019.

_____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Cerimônia de Assinatura do Acordo de Paris.** Nova Iorque, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/13875-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-da-cerimonia-de-assinatura-do-acordo-de-paris-nova-iorque-eua-22-de-abril-de-2016>>. Acesso em: 20 out 2019

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **PEMC – Política Estadual De Mudanças Climáticas.** Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/pemc/>>. Acesso em 22 out 2019.

SERRA, José. **Discurso do Ministro José Serra na cerimônia em celebração à ratificação pelo Brasil do Acordo de Paris.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/14716-discurso-do-ministro-jose-serra-na-cerimonia-em-celebracao-a-ratificacao-pelo-brasil-do-acordo-de-paris>>. Acesso em: 20 out 2019

TAYLOR, Mathew; WATTS Jonhatan. **Revealed: the 20 firms behind a third of all carbon emissions.** The Guardian, Londres, 9 out 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/09/revealed-20-firms-third-carbon-emissions?utm_term=RWRpdG9yaWFsX0dyZWVuTGlnaHQMtMTkxMDE0&utm_source=esp&>

utm_medium=Email&utm_campaign=GreenLight&CMP=greenlight_email>. Acesso em: 22 out 2019.

TEIXEIRA, Gisele. **Desmatamento na Amazônia cai 27% nos meses mais críticos do ano**. Ministério do Meio Ambiente, 7 out 2008. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/5107-desmatamento-na-amazonia-cai-27-nos-meses-mais-criticos-do-ano.html>>. Acesso em 23 set 2019.

TEIXEIRA, Izabella. **Discurso da Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira na COP 20. Lima, 2014**. Disponível em: <<https://www.obs.org.br/integracao/753-discurso-da-ministra-do-meio-ambiente-izabella-teixeira-na-cop-20>>. Acesso em 20 out 2019.

_____. **Discurso da Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira na COP 19. Varsóvia, 2013**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/2013/novembro_13/discurso%20cop-19%20-%20portugues.pdf>. Acesso em 20 out 2019.

_____. **Discurso da Senha Ministra Izabella Teixeira Durante a Convenção do Clima. Doha, 2012**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/dezembro_2012/port_clima_cop_18_discurso_ministra.pdf>. Acesso em 20 out 2019.

THUSWOHL, Maurício. **“Carlos Minc: Marina não é uma santa que resolveu tudo”**. O Eco, 24 set 2014. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/28671-carlos-minc-marina-nao-e-uma-santa-que-resolveu-tudo/>>. Acesso em 30 out 2019.

TRISTÃO, Virgínia Tavalera Traventini; TRISTÃO, José Américo Martelli; **A contribuição das ONGs para a educação ambiental: uma avaliação da percepção dos stakeholders**. São Paulo, v. XIX, n-3, pg 47-66, 2016. Disponível em: <scielo.br/pdf/asoc/v19n3/pt_1809-4422-asoc-19-03-00047.pdf>. Acesso em: 8 out 2019.

UN – UNITED NATIONS. **Report of The United Nations Conference on Human Environment**. Estocolmo, 16 de jun de 1972. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1> Acesso em 30 maio 2019.

UN – UNITED NATIONS. **UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change**. Nova Iorque, 9 maio 1992. Disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/conveng.pdf>> Acesso em 14 maio 2019.

UNFCCC. **Fact sheet: Climate change science - the status of climate change science today**. Fevereiro de 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/press_factsh_science.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

VALE *et al.* **Open Letter to Brazil on Climate Change**. 2009. Disponível em: <http://www.ethicalmarkets.com/wp-content/uploads/2009/09/openletter_brazilclimatechange.pdf>. Acesso em: 15 set 2019.

VEJA. **Noruega suspende repasse de R\$ 133 milhões para o Fundo Amazônia**. 15 ago 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/noruega-suspende-repasse-de-r-130-milhoes-para-o-fundo-amazonia/>>. Acesso em 1º Out 2019.

VIOLA, Eduardo. **O regime internacional de mudança climática e o Brasil**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-46, Oct. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>>. Acesso em: 15 maio 2019

_____. **Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira**. CINDES, dez 2009. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/NPPA/C.E_Helena_artigo_Viola_Cindes.pdf>. Acesso em 10 out 2019.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. **O sistema internacional no antropoceno**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 31, nº92, agosto de 2016, p.01.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. **Climate Politics in Brazil: Public Awareness, Social Transformations and Emissions Reduction**. In: BALEY, Ian; COMPSTON, Hugh. *Feeling the Heat: The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrializing Countries*. New York, Palgrave MacMillan, 2012. pg. 175-205.

_____. **Brazil and Climate Change: Beyond the Amazon**. Nova Iorque: Taylor and Francis, 2018.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; LEMOS RIBEIRO, Thais. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática**. Annablume, São Paulo, 2013.

WINKLER, Harald; RAJAMANI, Lavanya. **CBDR&RC in a regime applicable to all**. *Climate Policy*, vol 14, nº 1, 2014, pg. 102-121. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14693062.2013.791184>>. Acesso em 20 set 2019.

WWF Brasil. **Nossa História**. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/wwf_brasil/historia_wwf_brasil/>. Acesso em 14 set 2019.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Mudanças climáticas, protocolo de quioto e o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. A posição estratégica singular do Brasil. Alternativas energéticas, avaliação de impactos, teses desenvolvimentistas e o papel do judiciário**. São Paulo. Anais do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental: Mudanças Climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia, v.1, pg 93 – 112, Maio. 2008. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131101100447_9928.pdf> Acesso em 10 maio 2019.

YOUNG, Oran R. **Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes.**
International Organization, vol 36, n° 2, 1982. pg 277-297.