

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS:
CONFERÊNCIAS DAS PARTES DA CONVENÇÃO-QUADRO DE COPENHAGEN E PARIS

DENISE KOBAYASHI DIAS

UBERLÂNDIA

2019

DENISE KOBAYASHI DIAS

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS:
CONFERÊNCIAS DAS PARTES DA CONVENÇÃO-QUADRO DE COPENHAGEN E PARIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Área de concentração: Política Externa e Instituições Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Armando Gallo Y. Filho

UBERLÂNDIA
2019

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

D541 2019	<p>Dias, Denise Kobayashi, 1993- Política Externa Brasileira para as Mudanças Climáticas: [recurso eletrônico] : Conferências das Partes da Convenção- Quadro de Copenhagen e Paris / Denise Kobayashi Dias. - 2019.</p> <p>Orientador: Armando Gallo Yahn Filho. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2307 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Relações Internacionais. I. Filho, Armando Gallo Yahn, 1976-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 327</p>
--------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

ATA DE DEFESA

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 31, PPGRI				
Data:	20 de agosto de 2019	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	15:00
Matrícula do Discente:	11712RIT002				
Nome do Discente:	Denise Kobayashi Dias				
Título do Trabalho:	Política Externa Brasileira para as Mudanças Climáticas: Conferências das Partes da Convenção-Quadro de Copenhague e Paris				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Internacionalização de Uberlândia				

Reuniu-se no Sala 1J141 bloco J, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores Doutores: Helena Margarido Moreira - Universidade Anhembi Morumbi; Haroldo Ramanzini Júnior PPGRI/UFU; Armando Gallo Yahn Filho - PPGRI/UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr. Armando Gallo Yahn Filho - PPGRI/UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacional.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.

Documento assinado eletronicamente por **Armando Gallo Yahn Filho, Professor(a) do Magistério**



Superior, em 20/08/2019, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **HELENA MARGARIDO MOREIRA, Usuário Externo**, em 22/08/2019, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 26/08/2019, às 14:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1466847** e o código CRC **928EE5C7**.

AGRADECIMENTOS

A experiência de vivenciar uma pós-graduação foi muito desafiadora e gostaria de agradecer de forma breve pessoas essenciais para a conclusão dessa importante etapa na minha vida:

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, pelos ensinamentos e ricas discussões dentro e fora de sala de aula.

Ao Professor Dr. Armando Gallo Yahn Filho, pela confiança e paciência em nossos encontros. Suas orientações foram muito importantes para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Professor Dr. Haroldo Ramanzini Jr., meu profundo agradecimento por todos ensinamentos e incentivos que foram determinantes no meu crescimento pessoal e acadêmico.

Aos meus amigos do Programa, pelo engrandecimento do olhar de um pesquisador e pelos debates tão importantes que vivenciamos ao longo das nossas aulas.

À Caroline, Thainá e Joana, companheiras de vida acadêmica que transbordou em uma querida amizade de tamanha admiração e exemplos de mulheres fortes e competentes.

Aos meus pais e meu irmão Daniel, pelo apoio incondicional e suporte emocional muito importante para a minha caminhada. Sem vocês, nada seria!

Ao meu amor e melhor amigo, Guilherme, muito obrigada por ser meu porto seguro e por estar sempre ao meu lado nos momentos de angústia e estresse e por me incentivar a dar o meu melhor.

RESUMO

As mudanças climáticas é um fenômeno que acomete todos os Estados do planeta Terra e que fundamentalmente transcendem fronteiras. Dessa forma, a responsabilidade dos Estados em formatarem uma cooperação internacional materializou-se na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (UNFCCC) em 1992, de modo que a formalização do regime internacional ambiental foi reafirmada a partir do Protocolo de Kyoto em 1997, que buscam a redução da emissão dos gases do efeito estufa. O presente trabalho tem por objetivo analisar o posicionamento brasileiro na Conferência das Partes de Copenhague e de Paris, 2009 e 2015, respectivamente. A metodologia foi feita a partir de análises de documentos oficiais como relatórios das COPs; discursos oficiais; fontes secundárias como artigos referentes ao tema e reportagens jornalísticas sobre a o período analisado. O Brasil parte do pressuposto do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e ao longo do regime apresenta inflexões progressistas para findar um acordo vinculante internacional.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas. Regime Internacional Ambiental. UNFCCC. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

Climate change is a phenomenon that affects all states on our planet and fundamentally transcends borders. Thus, the responsibility of states to shape international cooperation materialized in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 1992, so that the formalization of the international environmental regime was reaffirmed from the Kyoto Protocol in 1997, which seeks to reduce greenhouse gas emissions. This master's thesis aims to analyze the Brazilian position at the Conference of the Parties of Copenhagen and Paris, 2009 and 2015, respectively. The methodology was based on analysis of official documents such as COP reports; official speeches; secondary sources such as articles related to the theme and journalistic reports about the period analyzed. Brazil starts from the assumption of the principles of common but differentiated responsibilities and throughout the regime presents progressive inflections to help establish a binding international agreement.

Keywords: Climate Change. Environmental International Regime. UNFCCC. Brazilian Foreign Policy

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Quadro analítico sobre regime internacional	18
Figura 1 – Linha do tempo das Conferências das Partes (1995 - 2015)	32
Figura 2 – Emissão de gases do efeito estufa no Brasil (1995-2015).....	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADP	Plataforma de Durban
AWG-LCA	Ação Cooperativa de Longo Prazo
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAH	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano
COPS	Conferência das Partes
CQNUMC	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
DETER	Detecção de Desmatamento em Tempo Real
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas
GEE	Gases de Efeito Estufa
IGBP	Programa Internacional da Geoesfera-Bioesfera
INDCS	Contribuições Intencionais Nacionais Determinadas
INPE	Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
LULUCF	Land use, land use, change and forestry
MDL	Mecanismos de desenvolvimento limpo
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAMAs	Ações de mitigação nacionalmente adequadas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMM	Organização Mundial do Meio Ambiente
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
REDD	Redução de emissões de desmatamento
SBI	Órgão Subsidiário de Implementação
SBSTA	Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico
SEEG	Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
UE	União Europeia
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A EVOLUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 1972 A 2015	14
2.1	Definindo regime internacional	14
2.2	Regime ambiental internacional	20
2.3	Do desenvolvimento sustentável às mudanças climáticas	22
2.3.1	<i>A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972)</i>	23
2.3.2	<i>A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992)</i>	24
2.3.3	<i>Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002)</i>	26
2.3.4	<i>A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012)</i>	28
2.4	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas e as Conferências das Partes ...	30
3	CONFERÊNCIA DAS PARTES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 2009	39
3.1	Emissões de gases do efeito estufa pelo Brasil	39
3.2	Histórico brasileiro	41
3.3	Grupos de Trabalhos da UNFCCC	43
3.4	G77 e Basic	45
3.5	O desdobramento da COP-15	47
4	CONFERÊNCIA DAS PARTES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 2015	51
4.1	Trauma pós COP-15	51
4.2	G77/BASIC	53
4.3	O desdobramento da COP-21	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

O fato de que o Planeta Terra ser o *locus* dos conhecidos seres vivos é consensualmente identificado pela humanidade. A vida em sociedade pelos seres humanos também se faz em único globo terrestre e as ações antrópicas positivas e negativas sobre o planeta impactam-no de forma direta. Essa afirmativa tem sido usada por alguns cientistas como argumento de que estamos na era do Antropoceno.

O termo foi cunhado, em 2000, por Paul Crutzen e Eugene Stoemer, membros do Programa Internacional da Geoesfera-Biosfera (IGBP)¹, a fim de sustentar, em termos bastantes gerais, a tese de que a geologia da Terra está sendo modificada de forma irreversível por meio de ações humanas, tais como o processo de industrialização e a urbanização. Desse modo, tais transformações impactam na geração, por exemplo, de emissões de gases do efeito estufa à atmosfera; desmatamento de florestas e, conseqüentemente, no aquecimento global (INOUE; MOREIRA, 2016).

Há um esforço recente entre os pesquisadores de trazer maior enfoque à temática do meio ambiente para as discussões em Relações Internacionais para além da dualidade racionalista entre a sociedade e a natureza, ou seja, viabilizar soluções coletivas e híbridas para a mitigação dos impactos ambientais em consonância ao desenvolvimento econômico de uma sociedade (BARROS-PLATIAU; SCHLEICHER; VARELLA, 2004).

De acordo com os teóricos Inoue e Moreira, essa dicotomia clássica orienta a composição da organização social e econômica de instituições como Estados, e leva à limitação da interação harmoniosa das ciências naturais com as ciências humanas, tal como, por exemplo, pensar o desenvolvimento econômico dos Estados por meio da proteção ao meio ambiente, cujos recursos naturais são finitos (INOUE; MOREIRA, 2016).

O início do debate concernente ao meio ambiente na agenda global pode ser atribuído ao fato de que, a partir da segunda metade do século XX, acidentes ecológicos e condições desfavoráveis para as populações urbanas dos países industrializados começaram a chamar a atenção da opinião pública. Isto posto, foram formados reuniões e grupos pela própria sociedade civil, com o objetivo de se discutir tais problemáticas e investigarem suas causas.

¹ O *International Geosphere-Biosphere Programme* foi criado em 1987 e finalizado em 2005, cujo financiamento principal era do Conselho Internacional para Ciência. O principal objetivo do IGBP era de examinar os processos de interação biológicos, químicos e físicos do planeta Terra em escala regional e global e entender como tais processos afetam ou são afetados pela sociedade (IGBP, [21--].)

O Clube de Roma², realizado em 1968, é exemplo disso, no qual vários cientistas, políticos e empresários se reuniram e formalizaram o encontro com um relatório final, em 1972, cujo título *Limites para o Crescimento*, informava à comunidade global as problemáticas socioeconômicas e ambientais desencadeadas pelo aumento significativo da demografia e a industrialização em massa dos países (LAGO, 2006). Há de se destacar que, relatório tenha sido uma constatação dos problemas ambientais, mas não necessariamente, uma sinalização de soluções de médio prazo, pois a manutenção de um sistema capitalista indicava a permanência da produtividade econômica.

Nesse mesmo ano, houve a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo, Suécia, o que possibilitou a formação de arranjos multilaterais futuros, com um olhar mais atento às questões que envolviam a proteção ao meio ambiente, e culminou na criação do conceito de desenvolvimento sustentável³ das economias nacionais, destacado pelo Relatório Brundtland⁴ cujo título era *Our Common Future*, em 1987. A definição, segundo o relatório é:

A humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável para garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável implica limites - não limites absolutos, mas limitações impostas pelo atual estado da tecnologia e organização social dos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas [...] (CNUMAH, 1987, p. 17).

A compreensão de que o desenvolvimento sustentável deve ser a garantia das necessidades presentes sem que haja o comprometimento da capacidade das gerações futuras em garantirem suas próprias, de modo a ter limites para o desenvolvimento sustentável.

Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992, garantiu resultados significativos, no que se refere à criação de regimes internacionais sobre o meio ambiente, tais como: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)⁵, a Convenção

² O Clube de Roma é uma organização não governamental fundada em 1968, por cientistas, economistas e industriais europeus que têm por missão discutir problemas globais, tais como o desenvolvimento econômico e a crise ambiental (CLUB OF ROME, 2019).

³ De acordo com o Relatório de Brundtland, o desenvolvimento sustentável é 'a forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

⁴ A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas foi criada em 1963 e finalizada em 1987, cujo Relatório de Brundtland foi o último a ser desenvolvido (CNUMAH, 1987).

⁵ Do inglês: *United Nations Framework Conference on Climate Change*.

das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, a Declaração do Rio, a Agenda 21 e a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (LAGO, 2006).

Desde 1995 há anualmente encontros multilaterais dos países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU) denominados Conferência das Partes (COPs), em que se propõem objetivos e prazos aos Estados para que haja a redução de gases do efeito estufa (GEE), sendo eles delineados em quatro tipo de políticas: (1) mitigação dos impactos negativos da emissão dos GEE; (2) adaptação como forma de readequação dos efeitos já existentes; (3) cooperação em tecnologia como forma de transferência de conhecimento dos Estados em pesquisa e desenvolvimento com nível avançado; (4) assistência financeira (RODRIGUES, 2016).

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) é o principal organismo de pesquisa científica a respeito do tema que fora criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) juntamente com a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e emite relatórios, que a partir deles os Estados compreendem a real situação climática do planeta. Em 2007, o quarto relatório de avaliação fora emitido e concluiu-se que as variáveis que impactam o aquecimento global são provenientes de ações antrópicas, sendo elas principalmente por meio da atividade econômica da industrialização e o desmatamento de florestas (SILVA; ROCHA, 2016).

Ademais, as Nações Unidas desenvolveram a Agenda 2030, cuja intenção é de estabelecer um plano de ação global de desenvolvimento sustentável com 17 objetivos que busquem ser alcançados até o ano de 2030. O objetivo 13 “Combate às mudanças climáticas: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos” é uma clara percepção de quão importante o tema climático é no mundo, de modo a reforçar a mitigação e adaptação das emissões de gases do efeito estufa pelas pessoas e Estados do sistema internacional (ONU, 2015).

O Brasil, por sua vez, é um país que contém múltiplas riquezas naturais, sendo que 60% da floresta amazônica é pertencente ao território brasileiro, de modo que a mesma fornece 20% do total de oxigênio para o mundo e 12% de água doce de todo o mundo está localizado na bacia amazônica. Além disso, a matriz energética do país é fundamentada em energias renováveis, principalmente hidrétricas (VIEIRA, 2012). De posse dessas informações e sendo a 9ª maior economia do mundo de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2018, com o Produto Interno Bruto (PIB) correspondente à 1,4 trilhões de dólares é notório a

importância de se estudar a respeito do país e sua política externa sobre esse tema que influi na dinâmica de cooperação internacional.

Além disso, em linhas gerais, o Brasil tem desempenhado a sua linha de política externa para o meio ambiente em vias multilaterais, reafirmando os princípios de soberania e autonomia. No início da década de 1970, com os arranjos multilaterais, o posicionamento brasileiro fora de apoio ao princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Esse princípio não defende a incorporação do acordo vinculante do Protocolo de Kyoto em redução dos GEE, uma vez que se considerava um país em ascensão no desenvolvimento econômico.

Nesse início, a liderança brasileira frente aos países em desenvolvimento, fora de demandar a autonomia de suas economias, de modo que as restrições ambientais seriam claramente à transferência da problemática inicialmente causada por estes, isto é, medidas protecionistas seriam uma maquiagem da verdadeira intenção destes. No entanto, em 2009, há uma inflexão inédita no posicionamento brasileiro na COP 15, em Copenhague, em que de forma voluntária, o país se prontificou a criar metas de redução – cerca de 39% - desses mesmos gases até 2020 (RODRIGUES, 2016).

De acordo com Barros-Platiau, Schleicher e Varella (2004), há um rearranjo interno no que se refere aos atores domésticos que influem na formatação da política externa ambiental, sendo possível destacar a atuação interministerial, o setor privado e a sociedade civil organizada, que se destaca principalmente, por organizações não-governamentais.

Muito embora o Brasil tenha tido uma mudança no seu discurso climático em 2009, os índices de emissão de gases de efeito estufa no país continuou a crescer, principalmente, no que se refere ao desmatamento e atividades agropecuárias. No entanto, não se deve descartar a relevância normativa da COP de constrangimento e em reunir experiências de negociações que motivaram desde então, avanços significativos para a formulação de um acordo vinculante em 2015, com a COP 21, sendo analisado como o novo Protocolo de Kyoto, estabelecendo metas vinculantes de redução de emissão dos gases do efeito estufa para iniciarem em 2020 até 2030.

Assim sendo, o questionamento que norteia o presente trabalho é: como foi o posicionamento brasileiro nas Conferências das Partes de Copenhague em 2009 e Paris em 2015?

De acordo com o teórico Viola (2010), há no arranjo multilateral para as mudanças climáticas uma “clivagem na arena climática”, que divide os Estados em três grupos: os países reformistas, que buscam criar acordos vinculantes para a diminuição da emissão de gases, tendo como referência a União Europeia (UE); os países conservadores, que não se dispõem a ter

compromissos ambiciosos como os Estados Unidos da América (EUA) e; os países do meio termo como o Brasil e a África do Sul, que estabelecem metas de redução, mas que se juntam aos grupos do G77 e Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) nas mesas de negociações reivindicando o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas – que diz respeito à reivindicação de países em desenvolvimento em não se comprometerem da mesma forma que os países desenvolvidos, uma vez que os últimos são os precursores da Revolução Industrial e, portanto, deveriam ter um maior comprometimento na redução dos GEE.

Esse plano de fundo é necessário para compreender o andamento dos acordos e os seus impeditivos para o destrave das negociações para a política de mudanças climáticas, principalmente no ano de 2008, cuja crise do *subprime* sobrepujou todas as possibilidades de firmar acordos climáticos de forma efetiva, de modo que os países se concentraram principalmente na coordenação da ordem econômica.

A conjuntura internacional da época é relevante para se entender minimamente a participação do Brasil na COP 15 e seu novo posicionamento até então. A formação da coalisão dos países BASIC se deu em 2009, dias antes do encontro na Dinamarca. O objetivo era de reunir os então ministros do meio ambiente dos seus respectivos Estados e os representantes dos Ministérios de Relações Exteriores para alinhar o posicionamento diplomático na garantia de manterem-se isentos dos compromissos de redução dos GEE e solicitar um fundo de financiamento para a mitigação e adaptação no que se refere ao processo de desenvolvimento econômico destes (RODRIGUES, 2016). Nesse sentido, a clivagem da arena climática se fez ainda mais presente ao se observar a movimentação dos países do Sul em garantirem seus interesses nacionais.

No início dos anos 2000, a posição brasileira no que condiz à função do Itamaraty sobre as normas de mudanças climáticas também foi de alto conservadorismo, contra a influência restritiva dos países desenvolvidos, principalmente os EUA. Embora as organizações não-governamentais como Greenpeace e Amazônia Brasileira obtiveram espaço no regime político democrático do Brasil em promover a normatização da postura de defesa ao meio ambiente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) mantém-se na linha conservadora de não renunciar o seu progresso econômico em detrimento à preservação da Amazônia. A defesa de manutenção da soberania brasileira e o direito de desenvolvimento é um claro discurso de nacional desenvolvimentismo que permeou o então governo (VIEIRA, 2012).

Em 2008, foi desenvolvido um Comitê sobre Mudanças Climáticas, que incluía 17 ministérios, várias agências estatais, ONGs e atores domésticos. O primeiro grupo é composto

por um pensamento reformista, no qual se inclui Marina Silva e ONGs ambientalistas (VIEIRA, 2012).

O segundo é o conservador, que compõem a bancada ruralista do Congresso, o Itamaraty, Petrobrás, Ministérios de Minas e Energia e de Agricultura, de forma a manterem-se resistentes com a preservação ampla da Amazônia e as atividades de desenvolvimento sustentável implementadas na economia. A normativa climática estabelecida internacionalmente tem sido contestada pelos grupos políticos conservadores, pois percebe-se um favorecimento aos países já industrializados, de modo a não se auto responsabilizarem pela grande depredação da natureza desde o século XVIII (VIEIRA, 2012).

A diplomacia brasileira barra a incorporação de normas vinculantes internacionais sobre o clima visto que, o nacionalismo, a soberania e, portanto, as linhas desenvolvimentistas de política externa são presentes no contexto político do país. A cooperação existe e tem sido gradativamente proporcionada pela ampliação dos projetos provenientes de atores domésticos como organizações com alto grau de ativismo ambiental, alguns setores governamentais e privados, que mesmo com barreiras de implementação dessas normas, têm sido relevantes para a preservação da natureza (VIEIRA, 2012).

Destarte, a dissertação tem por objetivo trabalhar no primeiro capítulo a perspectiva teórica sobre regime internacional assim como o regime internacional ambiental, abordando os princípios norteadores e como os Estados tentam cooperar por meio da disparidade entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. Além disso, define-se as principais conferências sobre o meio ambiente. O segundo capítulo trata sobre a Conferência das Partes de Copenhagen em 2009 e, o seu desdobramento assim como o posicionamento brasileiro frente aos arranjos políticos conservadores, que tornaram a assinatura de um acordo vinculante impossível. O terceiro capítulo observa a Conferência das Partes de Paris em 2015, o contexto mais favorável para o comprometimento voluntário dos Estados em efetivar a assinatura de um acordo vinculante assim como o posicionamento brasileiro. Por fim, as considerações finais é uma conclusão que avalia a política externa brasileira dentro do regime internacional de mudanças climáticas no período analisado.

2 A EVOLUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 1972 A 2015

Neste capítulo será apresentado os conceitos teóricos acerca do regime internacional de acordo com Krasner (1982), os princípios da teoria liberal para Axelrod e Keohane (1985) que abordam a cooperação internacional de modo a conectar com a definição de Román (1998) sobre regime enquanto um quadro analítico. Assim, introduz-se o conceito de regime ambiental internacional para Viola (2002), Victor e Keohane (2010) e Vieira (2012). Em consonância, explicita-se as principais conferências de meio ambiente a partir de 1972.

2.1 Definindo regime internacional

O presente trabalho analisa a dinâmica das normas climáticas internacionais, de modo que é essencial o aporte teórico a respeito de normas e como consequência o estabelecimento de regimes internacionais. Com isso, há a importância de apresentar os principais teóricos em Relações Internacionais que nos apresentam tal conceito e suas derivações.

Primeiramente, o teórico Stephen Krasner contribui para essa área ao estabelecer os conceitos que possibilitam, em alguma medida, o entendimento das Relações Internacionais.

Segundo Krasner, o conceito de regime internacional como “conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e processos de tomadas de decisão de modo que as expectativas dos atores convergem para uma área específica de relações internacionais” (KRASNER, 1982, p. 185).

Para além, a motivação causal de se criar regimes é de se facilitar o estabelecimento de acordos entre os Estados e, por conseguinte, não são criações *ad hoc*, visto que as normas e princípios que regem tais regimes são constantes e não variam ao longo do tempo. Por outro lado, mudanças de regras e de tomadas de decisões são voláteis, mas ocorrem dentro do próprio regime, de modo que se as normas e princípios mudarem, todo o regime e sua formatação mudará também (KRASNER, 1982).

Ademais, os regimes são considerados variáveis intervenientes entre as variáveis causais básicas (poder e interesse de um Estado) e o comportamento e resultantes da interação social entre Estados, demonstrando que os regimes importam para a composição do sistema internacional na sua forma materializada, que são as instituições internacionais. Dessa forma,

os regimes servem para coordenar o comportamento dos Estados a fim de alcançarem resultados esperados em determinada área de discussão (KRASNER, 1982).

Além disso, havia a discussão teórica de que os EUA, enquanto *hegemon*, garantiam uma estabilidade no sistema internacional capaz de promover maiores relações de paz e segurança – Teoria da Estabilidade Hegemônica – no que tange à área de Economia Política Internacional. Isto posto, a conclusão que os internacionalistas e cientistas políticos dessa vertente teórica neoliberal era de que a variável interdependência permitia maior racionalidade aos atores, que incentivaria uma contínua cooperação entre si (STERLING-FOLKER, 2013).

Os pressupostos do institucionalismo neoliberal são baseados também nos pressupostos realistas quando se caracteriza um Estado unitário, que busca pela sua maximização de interesses. No entanto, a teoria considera o utilitarismo de Bentham como uma característica econômica transposta ao Estado, de modo a considerar a racionalidade dos atores em calcularem o custo e o benefício dos seus relacionamentos interestatais (STERLING-FOLKER, 2013).

Sendo assim, essa teoria é um braço da teoria liberal de Relações Internacionais, que veem na paz kantiana a possibilidade de haver um “progresso cumulativo” dentro das relações humanas, uma vez que atuem mutuamente na busca de resultados coletivos “ótimos” para ambos os lados, como a democracia, instituições e livre mercado (STERLING-FOLKER, 2013).

No que se refere ao meio ambiente, considera-se que por meio do monitoramento central da ONU, criações de conferências multilaterais para tema específico, assim como convenções e protocolos que institucionalizados internacionalmente, promovem até hoje mecanismos políticos e técnicos para a mitigação dos impactos negativos sobre a natureza, assim como a tentativa de adaptação de tecnologias transferidas esperadas aos países para promover um desenvolvimento sustentável. O trecho abaixo traduz claramente como os recursos naturais transbordam fronteiras e como a viabilidade de se solucionar problemas comuns de desmatamento, aquecimento global e poluição dos mares, por exemplo, é mais provável quando se tem tais iniciativas de cooperação nas ditas relações transnacionais existentes no mundo.

Por exemplo, os estados têm um interesse comum em impedir o esgotamento de recursos ambientais, o que está ocorrendo em ritmo acelerado devido ao ritmo e ao escopo da industrialização global. O problema não está confinado dentro de fronteiras nacionais específicas, nem pode ser resolvido com política de poder tradicional, violência ou ação unilateral. Todos os estados têm um interesse comum em encontrar uma solução para o problema, que sua atividade coletiva. É também um problema que só pode ser resolvido através de esforços cooperativos entre eles [...] (STERLING-FOLKER, 2013, p. 117).

A percepção teórica para Axelrod e Keohane, por sua vez, a respeito da cooperação internacional é feita a partir do contexto anárquico do sistema internacional, isto é, o grau de interação dos Estados podem variar dentro da constante anarquia, que é a ausência de uma entidade suprema, de modo que tal variação pode estar entre o espectro da guerra e da paz. Isto posto, a cooperação não é sinônimo de harmonia de interesses, sendo que esta ocorre em situações de disputa e concessões entre as partes dentro de uma ordem na política mundial (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Assim sendo, os autores identificam três efeitos da estrutura sistêmica para a cooperação, sendo elas: (i) a reciprocidade de interesses; (ii) a sombra do futuro; (iii) o número de atores. O primeiro se dá em uma estrutura de recompensas entre os atores, nos quais eles podem tanto decidirem cooperar, ou não, a depender da percepção dos interesses de cada Estado para se gerar determinadas preferências. O segundo consiste na associação de quatro fatores: planos de longo prazo; regularidade nas participações dos Estados; confiança de informação sobre as ações dos outros Estados; respostas rápidas sobre mudanças das ações dos demais atores. Todos eles demonstram relativa segurança de que, no futuro, as expectativas de cooperação sejam favoráveis

O último é concernente ao número de atores e à forma que o relacionamento entre si é estruturado, de modo que o ideal seria o monitoramento parcial dos demais atores a fim de que haja um planejamento de penalização caso haja traição por alguma das partes (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Destarte, há a alternativa de se considerar o favorecimento da cooperação através da construção de regimes internacionais, como pode ser lido no trecho abaixo:

Outra maneira de resolver os problemas de sanção é construir regimes internacionais que forneçam padrões contra os quais ações possam ser medidas e atribuir responsabilidades pela aplicação de sanções. Regimes fornecem informações sobre a conformidade do ator; eles facilitam o desenvolvimento e manutenção de reputações; elas podem ser incorporadas às regras práticas dos atores para responder também às suas ações; e eles podem até mesmo dividir a responsabilidade pela aplicação descentralizada de regras [...] (AXELROD & KEOHANE, 1985, p. 13).

A consideração sobre regimes internacionais se dá na interação dos Estados e o favorecimento de informações mais disponíveis capazes de gerar maior confiança, uma vez que ela ocorre em um contexto de normas compartilhadas pelos participantes. Logo, Axelrod e Keohane percebem que a definição de regimes está conectada a um conjunto de arranjos

administrativos e diplomáticos entre Estados, que voluntariamente se dispõem a fazer parte destes (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Tais autores defendem, sobretudo, na possibilidade de haver cooperação dentro da anarquia, e de que o estabelecimento do regime internacional é uma variável facilitadora, não necessariamente é absoluta e onipresente em todas as relações internacionais de Estados. No entanto, é viável que se pondere que os regimes podem mudar padrões de comportamentos e de custos de transação ao prover informações aos seus membros a fim de que a incerteza presente na anarquia se reduza e a reciprocidade entre os interesses estatais seja estimulada e, em última instância, institucionalizada (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Exemplos de regimes internacionais pode ser evidenciado, principalmente, no período pós-Segunda Guerra Mundial através de instituições formais multilaterais, com os quais são caracterizados em que possuem uma carta constitutiva, espaço físico e permanente, orçamento e funcionários internacionais. O regime monetário internacional no papel no Fundo Monetário Internacional criado em 1944; em 1945 da ONU, instituída para a promoção da paz; e o regime de comércio Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), em 1947 (STERLING-FOLKER, 2013).

Em consonância ao explicitado, no seu artigo de 1982, intitulado *The Demand for International Regimes*, Keohane explicita a questão de que há duas possibilidades de demanda por regimes: a primeira é quando há o aumento da densidade de um problema específico e a criação do regime é uma solução e; quando a própria efetividade de um regime existente promove normas de comprometimentos gerais assim como na promoção de informações de boa qualidade para tomadores de decisão. Nesse sentido, o autor entende que os regimes servem para ampliar possibilidades de compartilhamento de objetivos, mas que isso não aumentará de maneira proporcional os níveis de paz mundial, mas facilitará a coordenação de comportamento contíguos (KEOHANE, 1982).

No entanto, é de grande relevância científica considerar o entendimento de validade do regime para o teórico Mikael Román a fim de que o regime internacional ambiental com o qual aqui está sendo discutido, tenha maior robustez na argumentação de que as Conferências das Nações Unidas e as Conferências das Partes podem se configurar regimes com os níveis de formalidade e convergência de expectativas sejam aqui consideradas enquanto variáveis fundamentais de análise empírica (ROMÁN, 1998).

Para o autor, o principal objetivo de se analisar um regime é de perceber como as normas guiam o comportamento dos atores que participam da mesma, e assim, o autor assume um

contraponto à teoria de Krasner. Isso porque, Román parte da análise teórica dos de Levy, Young e Zürn em que estabelecem duas principais críticas às premissas de princípios, normas, regras e procedimentos, que são em alguma medida, muito difíceis de diferenciar e de operacionalizar ambos, teórico e empiricamente (ROMÁN, 1998).

Assim sendo, o autor define regime internacional como: ‘instituições sociais compostas de princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisões previamente acordados entre si que, tem como pretensão governar a interação dos atores em áreas específicas’. A contribuição de Román é de demonstrar que há um melhor aproveitamento dos estudos sobre o regime quando se une às teorias de resultados políticos, sendo essa convergência em estabelecer um quadro analítico entre o processo de formação e implementação de políticas juntamente com o resultado das mesmas, a fim de que haja uma percepção holística de como um regime se origina e se efetiva no sistema internacional (ROMÁN, 1998).

Logo, Román percebe que pensar regime internacional enquanto um quadro analítico é fazer disso um instrumento de análise dos resultados das políticas internacionais ambientais, por exemplo. No que se refere às divergências de aplicabilidade em países desenvolvidos e países em desenvolvimento, há um disparate. Os países em desenvolvimento tendem a ter maiores problemas no estágio de implementação do regime ao seu domínio doméstico, visto que disputas políticas e a configuração socioeconômica são mais instáveis (ROMÁN, 1998).

Isto posto, Román (1998) exprime a abordagem metodológica de um quadro de análise (quadro 1) pensado por Levy, Young e Zürn (1996) que classificam o regime a partir de duas dimensões, sendo elas: convergência de expectativa e o grau de formalidade. Dessa forma, o regime pode ser compreendido na sua (i) formação; (ii) manutenção e; (iii) efetividade.

De posse dessas informações, o autor demonstra os tipos de regimes na seguinte tabela, logo abaixo:

Quadro 1 – Quadro analítico sobre regime internacional

		Convergência de expectativas	
		<i>Baixa</i>	<i>Alta</i>
Formalidade	<i>Baixa</i>	Sem Regime	Regimes tácitos
	<i>Alta</i>	Regimes de letra morta	Regimes clássicos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Levy, Young e Zürn (1996).

De modo geral, há de se pensar a possibilidade de haver uma convergência de expectativa juntamente com a formalidade para que se forme um regime, caso contrário, não

existirá regime. Nesse sentido, regime de letra morta se caracteriza pela baixa convergência de expectativas junto ao alto grau de formalidade. Podemos tomar como exemplo desse tipo de regime a articulação de regras substanciais e prescritivas que, não necessariamente, podem resultar em um acordo vinculante para as partes signatárias (LEVY; YOUNG; ZÜRN, 1996).

Román (1998) salienta que a efetividade de um regime não está necessariamente contemplada na implementação das normas no âmbito doméstico de um Estado, ou seja, a existência do próprio regime já é suficiente para torna-lo exequível, muito embora não forme resultados esperados (ROMÁN, 1998). O regime tácito, por sua vez, pode ser exemplificado pelo equilíbrio de poder observado pela Guerra Fria, em que há regras informais e implícitas para um determinado comportamento e que a convergência de expectativa se faz de forma consistente (LEVY; YOUNG; ZÜRN, 1996).

Por fim, o regime clássico ocorre quando se atinge muita formalidade e convergência de expectativas e, por consequência, apresenta-se o que Levy, Young e Zürn (1996) denominam como de “rule-consistent behavior”. Esse comportamento gerado dentro desse regime, especificamente, ocorre quando há uma consistência de cumprimento das regras estabelecidas em sua grande maioria, sendo exceção aqueles que as quebram e, quando isso se evidencia, as regras são acima de tudo consideradas explícitas e norteadoras da manutenção do regime (LEVY; YOUNG; ZÜRN, 1996).

De posse dessas informações, a análise de uma problemática específica, como a do regime de mudanças climáticas, observada pela Conferência das Partes da UNFCCC, deve ser pensado no alto grau de formalidade em se estabelecer uma Convenção, na qual os países signatários cumprem os protocolos diplomáticos dos encontros e trabalhos multilaterais, assim como promovem grupos de trabalhos, relatórios prescritivos e, sobretudo, políticas comuns sobre a preservação do meio ambiente.

No entanto, o grau de convergência de expectativas, quando se procura reduzir o nível de emissão de gases de efeito estufa e trabalhar no processo de implementação dos regimes para dentro dos Estados signatários, diminui, havendo, sobretudo, uma grande diversidade de interesses, claramente observada pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Portanto, no caso do regime internacional de mudanças climáticas, percebe-se a dificuldade de aplicar os acordos a níveis domésticos, porém a periodicidade das reuniões assim como a concordância em seguir o princípio constitutivo do protocolo de Kyoto demonstra que o regime de mudanças climáticas é um regime clássico.

2.2 Regime ambiental internacional

Vieira (2012) evidencia o conceito sobre normas climáticas internacionais, tendo como referência Krasner, de modo a defini-las como “um abrangente conjunto de políticas prescritivas, regras e princípios formalmente aceitos pelos Estados na tentativa coletiva de enfrentar as mudanças climáticas do globo” (VIEIRA, 2012, p. 3).

A exposição desses conceitos pode ser auxiliada pela linha teórica construtivista, que considera fatores sociais, tais como: ideias, normas e identidades fundamentais na construção de relacionamentos e possíveis expectativas que possam ser voltadas para a cooperação (WENDT, 1992).

Assim, o desenvolvimento das normas climáticas internacionais é comparado ao um processo que compõe três estágios: (1) quando, ainda em forma embrionária, tem-se a articulação de “empreendedores de normas” – atores que chamam a atenção para uma problemática e tentam construir um discurso sobre o mesmo; (2) com a iniciativa instalada, tem-se a tentativa de angariar a adesão de demais atores para a nova norma, sendo intitulado como “*critical mass of states*”; (3) por último, ocorre a implementação institucional da norma bem sucedida, que pode ser materializada a partir da criação de acordos ou regimes internacionais como a UNFCCC e o Protocolo de Kyoto, legitimado pela maioria dos Estados (VIEIRA, 2012).

O contexto histórico das décadas de 1960 e 1970 é bastante particular para o cenário internacional. A teoria neorrealista de Waltz é uma extensão da teoria realista de Relações Internacionais, segunda a qual o Estado é o ator principal para se pensar a composição do sistema internacional. No entanto, os institucionalistas liberais identificaram na época uma mudança de ambiente, explicada pela teoria da interdependência complexa, caracterizada pela interconexão de dependência mútua entre os interesses e ações dos Estados, multinacionais e instituições internacionais, uma vez que avanços tecnológicos e industriais facilitaram as comunicações e, conseqüentemente, as transações comerciais interestatais ascendiam (STERLING-FOLKER, 2013).

Ademais, na tentativa de se criar o conceito de regimes complexos sobre mudanças climáticas, os teóricos Keohane e Victor (2010) fundamentam suas premissas no entendimento do institucionalismo neoliberal de que os Estados criam regimes internacionais a partir dos seus interesses nacionais que, em grande medida, se inserem na interdependência complexa do sistema internacional. Isto posto, as variações de tomadas de decisões e regras explicitadas por

Krasner são comungadas por eles no sentido de se entender que a todo momento, na arena internacional de negociação, há divergentes interesses de Estados em inúmeras subáreas (VICTOR; KEOHANE, 2010).

Nesse sentido, há o que se chama de formação de “clubes” entre os membros de uma coordenação política voluntária, de modo que se criam identidades comuns e, por conseguinte, variações de membros dentro de um regime. Isso traz o entendimento de que emergência de um regime internacional se dá por meio da “codificar direitos informais e regras que evoluíram ao longo do tempo através de um processo de convergência de expectativas ou negociação tácita”. (VICTOR; KEOHANE, 2010, p. 3)

Traduzindo de forma livre, significa dizer que um regime não se dá simplesmente em conferências e assinaturas de tomadas de decisões multilaterais, mas sim no relacionamento constante dos seus membros na forma informal de codificar direitos e deveres ao longo do tempo para a convergência de expectativas ou barganhas tácitas de algum grupo ou vários. Assim, tais autores entendem que o regime internacional ocorre por meio de arranjos regulatórios de um determinado tema por vias historicamente moldadas pelos Estados. (VICTOR; KEOHANE, 2010).

Para Viola (2002), o regime internacional ambiental é delineado por quatro níveis de clivagens e alinhamentos na arena internacional, sendo elas: no âmbito interestatal; civilizatória; democracia x não-democracia; liberalismo x comunitarismo. O primeiro consiste na capacidade dos Estados em promoverem cooperação ou competição entre si, que divide os Estados em três grupos: os países reformistas, que buscam criar acordos vinculantes para a diminuição da emissão de gases, tendo como referência a União Europeia; os países conservadores, que não se dispõem a ter compromissos ambiciosos como os EUA e; os países do meio termo como o Brasil e a África do Sul, que estabelecem metas de redução, mas que se juntam aos grupos do G77 e BASIC nas mesas de negociações reivindicando o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas – que diz respeito à reivindicação de países em desenvolvimento em não se comprometerem da mesma forma que os países desenvolvidos, uma vez que os últimos são os precursores da Revolução Industrial e, portanto, deveriam ter um maior comprometimento em redução dos gases do efeito estufa. (VIOLA, 2002).

O segundo diz respeito às inúmeras civilizações que compõem o mundo, por exemplo: ocidentais, latino-americanas, orientais, islâmicos, eslavos e dentre outros. O terceiro é associado ao regime político dos Estados, ao se analisar a democracia sendo uma facilitadora para o debate ambiental no âmbito doméstico. Por fim, o quarto nível se dá dentro da

democracia, em que se observa o liberalismo, em que o cidadão é priorizado e, por consequência a lógica do mercado em detrimento da política, de modo que o comunitarismo é o inverso. (VIOLA, 2002)

Destarte, entende-se que os regimes internacionais ambientais existem a partir de uma lógica realista, de acordo com a qual a solução do problema que é estabelecida em conjunto deve ser a mais próxima da realidade quando se analisa quem são seus membros, permitindo a participação de todos eles nas tomadas de decisões e incluindo todas as demandas, a fim de convergirem em uma solução vanguardista para a crise ambiental. Com isso, os resultados que surgem dos regimes não devem possuir juízo de valor quando se pensa o quão justa é a decisão para o futuro do planeta, mas sim o quão favorável é a aprovação de uma solução (VIOLA, 2002).

2.3 Do desenvolvimento sustentável às mudanças climáticas

Desde 1972, quando se institucionalizou, em Estocolmo, a preocupação ambiental como responsabilidade global, há uma crescente e paulatina incorporação na agenda de política externa dos Estados sobre assuntos relacionados ao meio ambiente, que diretamente afetam demais áreas como: segurança energética, desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas. Além disso, é notório o aumento da participação organizada de atores subnacionais (órgãos governamentais, agentes privados, organizações não-governamentais e sociedade civil), que fortalecem a demanda para diversificar a agenda de política externa dos Estados (BARROS, 2011).

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas é o principal organismo de pesquisa científica a respeito do tema, que foi criado em 1988 pelo PNUMA, juntamente com a OMM, e emite relatórios, a partir dos quais os Estados compreendem a real situação climática do planeta. Em 2007, o quarto relatório de avaliação foi emitido e concluiu que as variáveis que impactam o aquecimento global são provenientes de ações antrópicas, sendo elas por meio, principalmente, da atividade econômica industrial e do desmatamento de florestas. Em 2013, o 5º relatório emitido pelo IPCC anunciou a possibilidade do aumento da temperatura do planeta, nos próximos anos, em 4,8°C, desencadeando desastres ambientais, tais como inundações das áreas costeiras dos Estados (JURAS, 2013).

Ademais, as Nações Unidas desenvolveram a Agenda 2030, cuja intenção é de estabelecer um plano de ação global de desenvolvimento sustentável, com 17 objetivos que

possam ser alcançados até o ano de 2030. O objetivo 13 (tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos) é uma clara percepção de quão importante é a questão climática para planeta (ONU, 2015).

Ainda neste capítulo, explicaremos as conferências da ONU sobre meio ambiente, que estão na base dos regimes internacionais específicos sobre mudanças climáticas, dentro do contexto em que ocorreram, levando-se em consideração suas aparentes conquistas internacionais, bem como suas limitações.

2.3.1 *A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972)*

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo (Suécia), seguiu-se à formação de dois comitês preparatórios, a fim de se organizar as principais questões ambientais de todos os países participantes. Nessa primeira parte, foram representados 27 Estados-nação, de modo a observar a presença de países desenvolvidos e, por outro lado, países ditos em desenvolvimento, como Brasil, Índia e Argentina. O papel do então Secretário-Geral da ONU, Maurice Strong, foi crucial para garantir a presença de países em desenvolvimento convencidos de que seriam ouvidos ativamente na realização da conferência (LAGO, 2006).

De acordo com Le Preste (2005), houve uma somatória de três fatores conjunturais, que garantiram que essa Conferência ocorresse como primeiro passo multilateral no tema ambiental internacional, sendo eles: (i) publicações científicas, na década de 1960, a respeito da degradação ambiental; (ii) desastres ecológicos e a maior visibilidade por meio das mídias, que afetavam populações de países desenvolvidos; (iii) o rápido aumento demográfico das zonas urbanas dada a industrialização dos países, de modo a trazer problemas de gestão urbana e poluição.

Os tópicos de discussão que circundaram esse regime internacional ambiental foram, principalmente, a eliminação de resíduos sólidos, a poluição do ar e a destruição da camada de ozônio (BARROS, 2011). É importante salientar a natureza não vinculante da Declaração de Estocolmo, na medida em que não se trata de um tratado capaz de criar “*enforcement*” aos membros signatários, obrigando-os a cumprir seus compromissos firmados. Nela, encontram-se sete proclamações para a proteção do meio ambiente humano, além de vinte e seis princípios, alinhados ao fato de que o meio ambiente é, inquestionavelmente, um problema global a ser resolvido pela cooperação internacional (ONU, 2012).

Decorrente desta Conferência surge uma divergência Norte-Sul, que é explicitamente observada nos discursos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, de forma que o *princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada* foi imposto pelos últimos, atrelando a grande culpa da crise ambiental aos processos de industrialização dos primeiros desde o século XIX. Apesar de tal divergência, é importante destacar uma conquista da mesma Conferência: a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cujo objetivo é dar prosseguimento aos acordos sobre o tema, bem como aos planos de ação dos Estados (LAGO, 2006).

É importante perceber que, nesse momento, houve o encorajamento para se criar organismos nacionais responsáveis sobre o tema, tendo como exemplo o Brasil, onde se teve a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), uma subárea do Ministério do Interior, extinto em 1990. Além disso, o papel da sociedade civil e de organizações não governamentais (ONGs) tornou-se relevante para o avanço das soluções em conjunto (LAGO, 2006).

Abaixo, segue a sexta proclamação da Declaração de Estocolmo, que evidencia claramente o que marcou esse momento na área de meio ambiente humano:

Atingiu-se um ponto da História em que devemos moldar nossas ações no mundo inteiro com a maior prudência, em atenção às suas consequências ambientais. Pela ignorância ou indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao ambiente terrestre de que dependem nossa vida e nosso bem-estar. Com mais conhecimento e ponderação nas ações, poderemos conseguir para nós e para a posteridade uma vida melhor em ambiente mais adequado às necessidades e esperanças do homem. São amplas as perspectivas para a melhoria da qualidade ambiental e das condições de vida. O que precisamos é de entusiasmo, acompanhado de calma mental, e de trabalho intenso, mas ordenado. Para chegar à liberdade no mundo da Natureza, o homem deve usar seu conhecimento para, com ela colaborando, criar um mundo melhor. Tornou-se imperativo para a humanidade defender e melhorar o meio ambiente, tanto para as gerações atuais como para as futuras, objetivo que se deve procurar atingir em harmonia com os fins estabelecidos e fundamentais da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo (ONU, 1972).

A partir de então, percebe-se uma evolução do debate internacional sobre meio ambiente, durante a década de 1980, até se chegar à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992.

2.3.2 *A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992)*

“Alguém me disse que o conjunto de eventos no Rio, em 1992, fora como se Woodstock, o Festival de Cannes e a Conferência de Yalta tivessem acontecido ao mesmo tempo e em um

só lugar. Não é pouca coisa.” (AZAMBUJA, 2012). Esta é uma fala do diplomata Marcos de Azambuja, que atuou diretamente na coordenação das posições brasileiras nos grupos de negociações e que recorda em seu artigo para Revista Piauí, o quanto otimista a Eco92 fora para o sistema internacional pós-Guerra Fria.

A relevância dessa Conferência, também denominada Rio 92 (sediada no Rio de Janeiro, Brasil), é extremamente grande para a evolução da proteção ambiental internacional e ampliação da quantidade de regimes internacionais para estes fins. A ampliação das subáreas foi ainda maior, no que se refere aos seguintes temas: conservação da biodiversidade, florestas, mudanças climáticas e, sobretudo, desenvolvimento sustentável (BARROS, 2011).

A dimensão quantitativa de personalidades de todo o mundo foi uma das maiores da história, num momento em que a Guerra Fria havia, há tão pouco tempo, se findado e a ânsia de se chegar à sedimentação da paz era muito grande. Representados por suas delegações estavam presentes 172 países (com 108 chefes de Estados). Cerca de 2.400 representantes de ONGs participaram da Rio 92. Toda a atenção do mundo estava voltada para o Brasil durante toda a realização do evento, no qual aproximadamente 10.000 jornalistas foram credenciados, dentre eles nacionais e internacionais, que em grande medida denominavam o evento como ‘Cúpula da Terra’ (LAGO, 2006).

Nesse sentido, os resultados dessa Conferência foram a assinatura de três acordos e duas convenções vinculantes. Os acordos consistiram: 1) na Agenda 21, que é um programa de ação global para o desenvolvimento sustentável e que deu apoio para implementação de mais três órgãos da ONU; 2) na própria Declaração do Rio com 27 princípios delineados; e 3) na Declaração de Princípios de Preservação de Florestas. Quanto às convenções, houve a criação da UNFCCC – que entrou em vigor a partir de 1994, com as realizações anuais das COPs, a fim de se ter um monitoramento constante dos países em relação aos mecanismos de diminuição dos gases de efeito estufa – e a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, implementada oficialmente em 1994 (ONU, 1997).

A realização da Conferência da ONU em um estado em desenvolvimento diz muito sobre a mesma, uma vez que, vinte anos antes, a problemática ambiental ainda pairava no âmbito político em torno da discussão sobre quais estados eram os culpados pelas crises evidenciadas. Em 1992, tal discussão ainda estava em pauta, mas um pouco amenizada, visto que já se tinha um crescimento paulatino das economias de industrialização tardia e aqueles responsáveis pela degradação ambiental global. Além disso, a comunidade científica, com

publicações de relatórios sobre clima, desenvolvimento sustentável e economia, convenceu a opinião da necessidade de se engajar no debate ambiental global (LAGO, 2006).

O desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza foram exaltados como grandes objetivos a serem cumpridos internacionalmente. Por meio da sustentabilidade e do planejamento de governos para gerir a vida humana atual, sem que haja o comprometimento das gerações futuras, é possível associar métodos de energias renováveis, reciclagens e biotecnologia por vias da economia, da política e do meio ambiente. No entanto, a globalização e a interconexão dos mercados mundiais não fizeram com que essa ideia fosse implementada com sucesso nos anos posteriores, uma vez que ainda se priorizou muito o desenvolvimento econômico sem o critério de sustentabilidade (LAGO, 2006).

À luz do princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, é possível perceber que a discussão de mudanças climáticas nascia conjuntamente às preocupações sobre a pobreza e a preservação das florestas. Percebeu-se que os Estados compartilharam do princípio de soberania do seu Estado, de modo a estar em consonância com a condicionalidade de não prejudicar a funcionalidade do meio ambiente de outro(s) Estado(s).

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 1).

Isto posto, esse princípio abarca todo esforço de que o meio ambiente é um bem comum e as diretrizes de políticas ao combate das mudanças climáticas se pautam essencialmente neste princípio, tratando a soberania de um Estado coerente à não obstrução da soberania do Estados à sua volta.

2.3.3 *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002)*

A Cúpula de Joanesburgo, na África do Sul, trouxe à tona a necessidade de verificar o andamento dos compromissos firmados há dez anos antes, na Conferência Rio 92. A constatação foi de que a implementação dos pontos da Agenda 21 estava muito aquém daquilo que fora proposto a ser feito pelos Estados-membros, além da lentidão dos processos que tinham sido iniciados. Lago (2006) argumenta que, no período entre 1992 e 2002, o crescimento econômico mundial foi significativo, principalmente no tocante à China e seu novo modelo

econômico capitalista. Ademais, o atentado de 11 de setembro em 2001, contribuiu para a atenção internacional se voltar ao terrorismo e, por consequência, fazer do meio ambiente uma pauta menos relevante no sistema internacional (LAGO, 2006).

O trecho abaixo, extraído do nono tópico do Relatório da Cúpula de Joanesburgo, evidencia o direcionamento dos temas globais concentrados no comércio e na financeirização, os quais trazem, implicitamente, a necessidade de um desenvolvimento sustentável.

Entre Rio e Joanesburgo, as nações do mundo se reuniram em várias conferências importantes sob os auspícios das Nações Unidas, incluindo a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, bem como a Conferência Ministerial de Doha. Estas conferências definiram para o mundo uma visão abrangente para o futuro da humanidade (ONU, 2002, tradução nossa).

Com isso, os debates nessa Cúpula se voltaram, em grande medida, para a agenda de mudanças climáticas e no *princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, inserida no Protocolo de Kyoto, realizado em 1997, de modo a acentuar a clivagem entre os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – da qual os países desenvolvidos são membros – e o Grupo 77 – identificado pela participação de países em desenvolvimento. Outro debate foi o de que as ONGs estavam suprindo algumas lacunas das responsabilidades dos Estados, de modo a serem muito mais ativas em busca de parcerias e apoio da sociedade civil para a mitigação das problemáticas ambientais. Uma das questões levantadas no debate foi se a própria ONU não seria uma entidade privada, no sentido de negociar e financiar projetos não governamentais (LAGO, 2006).

A Cúpula de Joanesburgo foi pouco eficaz para a reafirmação de regimes internacionais ambientais, e na sua capacidade instrumental de influenciar a política externa dos Estados. Segundo Guimarães e Fontoura (2012), três princípios normativos ambientais foram ameaçados de continuar existindo nesse encontro. O primeiro foi o *princípio de precaução*, segundo o qual,

Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental (LAGO, 2006).

Em 2002, houve uma proposta – que não passou – de substituição desse princípio, a fim de formar o plano de ação de Joanesburgo.

O segundo foi o *princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas*, de acordo com o qual o Brasil teve um papel muito importante, enquanto líder dos países em

desenvolvimento, de solidificar a diferenciação das realidades econômicas Norte-Sul. Por fim, o terceiro princípio consiste em *recursos novos e adicionais*, no que se refere à transferência financeira de Estados para o regime internacional ambiental. Em 1972, os países desenvolvidos se comprometeram em 0.7% de seu PIB direcionados à causa. No entanto, já em 1992, a queda fora para 0,22% do PIB, de modo que em 2002 já não havia nenhuma perspectiva de recursos novos e adicionais (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).

2.3.4 *A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012)*

De acordo com a citação abaixo, extraída do documento final da Conferência Rio +20, realizada em 2012, no Rio de Janeiro, pode-se notar a necessidade de se reforçar a cooperação internacional para os problemas ambientais, destacados desde 1992, dada a urgência dos efeitos decorrentes da aplicação dos compromissos firmados pelos Estados.

Reconhecemos que, desde 1992, houve áreas de progresso insuficiente e retrocessos na integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável, agravadas por múltiplas crises financeiras, econômicas, alimentares e energéticas, que ameaçaram a capacidade de todos os países, em particular países em desenvolvimento, para alcançar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, é fundamental que não voltemos atrás de nosso compromisso com o resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento [...] (ONU, 2012).

A baixa credibilidade da Rio+20 em relação à Rio 92 foi nitidamente percebida por todos os atores governamentais e não-governamentais (empresas, universidades, organizações). A participação das delegações de 191 países não trazia otimismo, por serem compostas por representantes de níveis inferiores aos chefes de estado e de governo. A ausência da chanceler alemã Angela Merkel e do presidente dos Estados Unidos Barack Obama, principalmente, demonstra a baixa efetividade do regime ambiental naquele momento, uma vez que a Rio +20 foi concebida como conferência de revisão, sem o caráter de reunião de cúpula (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).

Nesse sentido, a probabilidade percebida de que não haveria a formalização de tratados e convenções ao final do evento já apontava para o pessimismo que pairava desde o início dessa reunião. O documento final, intitulado “O Futuro que Queremos”, é fortemente criticado por analistas pelo seu vazio de conteúdo de proposições realistas e claras, que obviamente não avançaram para o cumprimento de metas vinculantes e mecanismos eficientes para o desenvolvimento sustentável (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).

No entanto, vale destacar a materialização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo o único projeto relativamente planejado para ser cumprido até 2030. Estes ODS podem ser destacados para o alcance nos âmbitos ambiental, econômico, social e institucional. Há de se ponderar que o regime internacional ambiental tem buscado “antecipar, perceber e comunicar” as crises ambientais, porém a sua deficiência maior e mais significativa está na atitude real para a mudança e concretização das ações sublinhas nas tantas conferências multilaterais (GUIMARÃES; FONTURA, 2012).

O meio ambiente é um tema muito amplo e com subtemas abrangentes, tais como mudanças climáticas, florestas, águas transfronteiriças, economia ecológica, segurança, dentre vários outros, que no âmbito das relações internacionais são trabalhados, em grande medida, por meio de política externa e diplomacia.

Com a finalidade de apresentar os primeiros arranjos multilaterais formulados pela ONU e ponderar as suas conquistas e falhas pelas vias explicativas do regime internacional, é possível concordar com a afirmação da Inoue (2016) de que o planeta é um só, mas que vários mundos e várias naturezas habitam nele. Isto posto, o regime internacional ambiental é efetivo no sentido de trazer à tona as problemáticas atuais e futuras que toda a humanidade presencia, por meio da emissão de relatórios científicos, assim como as próprias convenções vinculantes que contribuem na formação de grupos de trabalho governamentais em busca de novas soluções para a crise ambiental.

É clara a visão de que todos os Estados querem diminuir as problemáticas ambientais causadas pelos seres humanos, porém a ação é condicionada aos interesses individuais de cada ator, de modo que a cooperação internacional seja razoavelmente efetiva no sentido de se equilibrar os ganhos absolutos ao compartilhamento de responsabilidades em relação ao tratamento melhor do meio ambiente (VIOLA, 2002). Isso é comprovado pelo fato de que a capacidade de *enforcement* na execução dos acordos realizados ao longo desses anos foi bastante difusa (BARROS-PLATIAU; SCHLEICHER; VARELLA., 2004).

A definição de Krasner (1982) sobre regime é também percebida quando aplicada à temática do meio ambiente, claramente evidenciada pelas Conferências de 1972 e 1992, em que Estados-membros da ONU se alinharam na busca de soluções plausíveis para a vida humana, aplicando certas ideias – desenvolvimento humano e sustentável, erradicação da pobreza, mitigação dos gases do efeito estufa e políticas ambientais – às realidades particulares de cada Estado, assim como fazendo a transferência de tecnologias de produção aos países em desenvolvimento.

No entanto, comprovando a ideia que desassocia a cooperação internacional da harmonia de interesses, pode-se verificar que a discussão dos acordos vinculantes ambientais é uma disputa política de poder, com dificuldades de se obter cessão dos países, em suas diversas áreas de interesse, em prol do planeta.

Nesse sentido, a perspectiva de que o regime internacional ambiental é uma variável interveniente entre o Estado e os seus reflexos de tomada de decisão é insuficiente para explicar a decadência da efetividade das Conferências de 2002 e 2012. Globalização econômica, crises financeiras e terrorismo são exemplos de temas que sobrepujaram a iniciativa de cooperação efetiva dos Estados para solucionarem o desenvolvimento econômico desenfreado pelo modelo capitalista, mas sem considerarem a preservação da natureza.

Há demanda por um regime internacional, tal como explicado por Keohane (1982), quando se tem o surgimento de um conflito e, também, quando o regime é a própria solução, sendo a permanência do regime favorável para influenciar as decisões de política externa de um Estado. Quando analisamos o contexto ambiental, há uma ressalva, no sentido de que o regime internacional tem minimizado as crises, mas não as solucionado efetivamente, de modo que a continuidade do regime se dá somente pelo compartilhamento de princípios, que nem sempre são aplicados na prática.

Desse modo, a clivagem na arena ambiental é nítida. Embora o desenvolvimento sustentável tenha acontecido em muitos Estados individualmente – com a participação de diversos atores da sociedade civil para suprir lacunas de governos –, as ações efetivas para redução dos gases de efeito estufa e promoção de um desenvolvimento sustentável estão aquém quando se observa os resultados advindos da somatória de Estados, por meio de seus arranjos multilaterais, na tentativa de se obter a convergência de ações.

2.4 Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas e as Conferências das Partes

Fundado em 1988, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas é uma organização intergovernamental estabelecida por meio de esforços da Organização Meteorológica Mundial e do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, e ancorada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O seu principal objetivo é mostrar para a comunidade internacional, por meio de relatórios oficiais, quais são as conclusões científicas a respeito das mudanças climáticas, recomendando aos países orientações para o planejamento

de políticas para proteção do meio ambiente, mais especificamente no que diz respeito à questão do clima (IPCC, [21--]a).

Como principal problema apresentado pelos referidos relatórios encontra-se o aquecimento global, com um aumento estimado da temperatura do planeta entre 1,5°C e 5,5°C, tendo como consequência o aumento dos níveis dos mares e o desequilíbrio do ecossistema. O primeiro relatório de avaliação, divulgado em 1990, trouxe à tona a necessidade de responsabilização dos Estados que, por sua vez, foram pressionados a institucionalizarem seus compromissos por meio da UNFCCC – tratado internacional que formalizava protocolos de ações de mitigação e adaptação das emissões dos gases do efeito estufa (IPCC, [21--]a).

Desde então, foram emitidos quatro outros relatórios de avaliação (1995, 1997, 2007 e 2014), desenvolvidos por milhares de cientistas e pesquisadores que contribuíram de forma voluntária. É importante salientar que os referidos painéis intergovernamentais não se propõem a estabelecer regras prescritivas, mas tão somente a tentativa de apontar políticas relevantes para a sobrevivência do planeta. Os relatórios deles resultantes são orientados por meio da atividade conjunta de três grupos de trabalho, cujos respectivos objetivos são: 1) a informação científica disponível sobre mudanças climáticas; 2) os impactos ambientais e socioeconômicos das mudanças climáticas; e 3) a formulação de estratégias de respostas.

Vale destacar que o impacto destes relatórios se evidencia na formulação do Protocolo de Kyoto em 1997 na COP 3, que estabelece aos países signatários metas de redução, em até 40%, da emissão de gases do efeito estufa até o ano de 2020. Ademais, nas Conferências das Partes, os relatórios serviram como apoio argumentativo e referência às delegações dos Estados participantes para afirmarem suas metas e seus compromissos (IPCC, [21--]b).

É importante ressaltar que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) é um conjunto de projetos que prioriza trabalhar a cooperação internacional para a diminuição da emissão dos gases do efeito estufa. Essa Convenção possui, atualmente, 196 países signatários e uma organização regional.

A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que reúne anualmente os países Parte em conferências mundiais. Suas decisões, coletivas e consensuais, só podem ser tomadas se forem aceitas unanimemente pelas Partes, sendo soberanas e valendo para todos os países signatários. Seu objetivo é manter regularmente sob exame e tomar as decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos que a COP possa adotar (MMA, [2018?]).

Desde 1995, foram realizadas vinte e quatro Conferências das Partes, possibilitando as negociações dos países aderentes. É por meio delas que o regime internacional ambiental para as mudanças climáticas se materializa, em última instância, na formulação das políticas externas dos estados em torno do tema. Na figura abaixo, encontra-se a linha do tempo das COPs, com seus respectivos locais de realização:

Figura 1 – Linha do tempo das Conferências das Partes (1995 - 2015)



Fonte: MMA ([2018?]b).

Assim sendo, um quadro explicativo sobre as principais realizações dessas conferências é relevante na tentativa de se analisar a evolução do regime internacional ambiental em função dos acordos firmados entre os países signatários, sendo eles vinculantes ou não vinculantes.

A COP 1, realizada em Berlim, na Alemanha, em 1995, foi a primeira conferência apresentada pela CQNUMC teve a presença de 116 partes do total de 126 partes signatárias da Convenção-Quadro. A expectativa desse esforço foi de um ‘marco na história’, em que a transformação de consenso em cooperação e o compromisso fosse colocado em prática nas ações de um processo de políticas intergovernamentais (ONU, 1995).

O Relatório compõe 21 decisões que estão vinculados aos parâmetros de estruturação das COPs, por exemplo: metodologias de controle de emissões de GEE’s aos países listados no Anexo 1 da Convenção e aos países não listados em criarem planos pilotos limitando-se ao não comprometimento de metas de redução, mas atividades como inventários de emissões

nacionais; órgãos subsidiários de implementação que auxiliem as partes nacionalmente por meio de painéis técnicos; fontes de financiamento e relatórios sistemáticos sobre as atividades das partes (ONU, 1995).

O Grupo Ad Hoc Mandato de Berlim originou-se então nesse momento para trabalhar em torno de um comprometimento vinculante as partes, cujas responsabilidades mantinham-se diferenciadas com base na forma de classificação dos países presentes e ausentes do Anexo 1. Dessa maneira, a COP contribui na formulação de políticas que propiciem a redução de gases do efeito estufa (ONU, 1995).

A COP 2, sediada em Genebra, na Suíça, em 1996 ocorreu na tentativa de se criar um protocolo de maior responsabilização das partes, embasados no segundo relatório do IPCC em que as circunstâncias climáticas reafirmavam a responsabilidade humana em modifica-las. Além disso, a preocupação de que os países em desenvolvimentos precisavam de um posicionamento mais ativo também se destacou nessa conferência. Nesta Conferência representantes de 147 partes da Convenção se fez presente e a quantidade de reuniões `drafts rules` foi muito maior comparada com a primeira Conferência. O destaque de roteiros e metodologias se consolida na forma de calcular as emissões dos gases e estabelecer inventários nacionais para serem apresentados todo mês de abril de cada ano utilizando o ano base de 1990 para reduzir as emissões com o limite dos anos 2000.

A COP 3 é um marco na realização da cooperação ambiental internacional, uma vez que o protocolo de Kyoto foi formulado pelas Partes ao longo das reuniões de esboços, somada as informações científicas trazidas pelo IPCC e os guias de procedimentos trazidos pelos grupos de trabalho da própria COP.

Conforme já havia mencionado acima, foi nesse momento que se adotou as premissas de mitigação e adaptação para a redução dos gases reconhecidos como prejudiciais ao mundo. Institucionalizou-se pela primeira vez, dado o seu caráter vinculante, o compromisso de delimitar as emissões de gases e efeito estufa por dos países signatários da UNFCCC, e cujas economias se enquadravam como desenvolvidas.

Nesse momento, cada país tinha uma meta de redução singular que correspondia ao estágio em que sua respectiva industrialização se encontrava. A formalização do Protocolo só ocorreu em 2005, quando o número mínimo de países ratificantes fora atingido. O Anexo I do referido protocolo afirma que, até 2020, pretendia-se diminuir de 25% para 40% a emissão desses gases e, até 2050, a redução seria de 50%, baseada nos dados de 1990.

É importante salientar a manutenção da divisão que o Protocolo estabelecia entre os países desenvolvidos presentes do Anexo 1 e os países ditos em desenvolvimento, que estabeleciam limites de emissões de forma voluntária, sem que houvesse algum tipo de constrangimento institucional. O argumento político se dava em reafirmar a necessidade de haver uma transferência de tecnologia, de *know how* dos países contidos no Anexo 1, de modo que a capacidade de desenvolver uma economia que fomentasse o desenvolvimento sustentável.

A COP 4, realizada em 1998, na cidade de Buenos Aires na Argentina, foi realizada na expectativa de se ter uma dinâmica política que o Protocolo de Kyoto pôde desenvolver e a possibilidade em se criar uma base sólida de implementação aos países signatários. No momento que foram realizados os plenários da Conferência, 59 Estados haviam assinado o protocolo enquanto 178 Estados e uma organização econômica faziam parte da CQNUMC.

No entanto, 8 plenários foram realizados pela Conferência de modo que, os esboços sobre as regras de procedimentos não foram possíveis serem oficializados, dada a divergência de interesses entre as partes. Nesse sentido, a COP 4 foi um momento de criar regras que revisassem o método de financiamento para a redução da emissão dos gases assim como reforçar as organizações internacionais assim como os países desenvolvidos em criarem oportunidades econômicas para os países em desenvolvimento a fim de que, o desenvolvimento sustentável pudesse ser promovido de uma forma mais rápida.

Em continuidade, o relatório formulado na COP 4, demonstra um esforço considerável em formar caminhos para a redução de fato. Um exemplo disso, é a criação de um questionário, em que as partes identificam problemáticas e desenvolvem perguntas a partir das mesmas, criando assim uma forma de comunicação facilitada entre as partes.

A COP 5, realizada em Bonn, na Alemanha em 1999, país sede pela segunda vez do arranjo internacional. Os relatórios até aqui analisados são padronizados no sentido de seguirem os mesmos princípios que regem a convenção-quadro e em seguida, a forma de elencar as decisões que ocorreram ao longo do encontro.

Nessa conferência, houve um maior enfoque na formulação de guias nacionais para a criação de um inventário anual das emissões dos gases do efeito estufa, de modo a apresentar relatórios cujos prazos foram estipulados em 15 de abril a partir de 2000. O objetivo de se apresentar relatórios é em grande medida, incentivar os países do Anexo I, em se posicionarem às suas emissões e movimentarem os países do Anexo II, cuja maioria das economias são ditas como em transição, sendo auxiliados pela participação técnica das tecnologias avançadas dos países ditos desenvolvidos.

Além disso, o ‘*capacity-building*’ é uma iniciativa de que cada país deveria implementar, a partir das suas próprias demandas e necessidades, meios que ajudem a minimizar as mudanças climáticas. Muito embora se destaque as dificuldades de obterem tecnologias para uma economia limpa, enfatizou-se nessa conferência o auxílio do Fundo Mundial para o Ambiente, que em linhas gerais: mecanismos de financiamento através de agências bilaterais ou multilaterais; implementação do protocolo de Kyoto nas provisões das partes; desenvolvimento de programas e atividades de implementação; competência e fortalecimento das instituições nacionais a fim de coletar e providenciar informações relevantes para se criar políticas direcionadas aos tomadores de decisões.

Há de se destacar, que decidiu-se criar uma primeira compilação e síntese da comunicação inicial das partes não incluída no Anexo I da Convenção. Isso significa que os esforços dos países em desenvolvimento deveriam ser considerados importantes assim como o incentivo técnico e financeiro para um posicionamento voluntário de preservação e diminuição dos gases do efeito estufa.

A COP 6, realizada em Haia, na Holanda, no ano de 2000 não demonstra um aumento significativo de decisões que tenha destaque para o melhoramento do planeta para a redução dos gases do efeito estufa. Têm-se o esforço de criar dois fundos: um fundo de adaptação cujas atividades devem estar vinculadas ao não desmatamento, o combate à degradação da terra e desertificação; o outro é um fundo da própria convenção sob o gerenciamento do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) para atividades como contribuições voluntária dos países do anexo II e obrigatoriedade de apresentar tais relatórios durante as COPs.

A COP 7 ocorreu em Marraquexe, no Marrocos, em 2001. Esta conferência deve ser destacada pelo Acordo realizado entre as Partes, denominada “Acordo de Marraquexe”. O Acordo teve como principal objetivo criar “*capacity building*” nos países em desenvolvimento, isto é, países que não fazem parte do Anexo I. Esse Acordo é uma demonstração que o regime internacional ambiental estava progredindo, mesmo que paulatinamente. Estabelecer que as partes concordem em providenciar ações mais palpáveis para minimizar os efeitos das mudanças climáticas é uma sinalização que a cooperação internacional se fez presente (UNFCCC, 2019).

Nesse sentido, o foco se dá na elucidação de como colocar em prática a mitigação dos gases por meio do LULUCF (*land use, land use, change and forestry*), que em português significa o uso da terra, mudança no uso da terra e florestas, cujo objetivo está em estimular o florestamento em contraposição ao desmatamento, que em última instância, promoverá a

redução da emissão dos gases do efeito estufa por meio do desenvolvimento do mecanismo limpo. Há também a adição de quatro termos de atividades para o melhoramento da terra: gestão de terras; gestão florestal gestão de terras de pastagem e revegetação (UNFCCC, 2019).

O embasamento do Acordo pauta-se no Protocolo de Kyoto, cujos princípios se fazem sempre presentes nas atividades propostas às partes não presentes no Anexo 1, estimulando a participação voluntária e efetiva no regime. Os artigos 5, 7 e 8 do Protocolo, principalmente, são lembrados neste acordo a fim de tratar de metodologias que sigam padrões de condutas das partes interessadas. O artigo 5 trata do inventário nacional de emissões de gases do efeito estufa, de modo a estabelecer os cálculos de dióxido de carbono trazidos pelos estudos do IPCC.

O artigo 7 aplicado pelas partes do Anexo I em relatar comunicações nacionais sobre como as atividades estão sendo desenvolvidas assim como monitoradas pelas entidades da UNFCCC e da COP, que tem ligação direta com o Artigo 8 cujo objetivo é de prestar contas aos corpos subsidiários da Conferência (UNFCCC, 2019).

A COP 8 foi realizada em Nova Déli, na Índia em 2002. Neste momento, 96 países já haviam ratificado o Protocolo de Kyoto e o entendimento desta conferência se deu mais na continuidade dos compromissos firmados no ano anterior assim como o acompanhamento das premissas de financiamento; comunicações nacionais; ‘capacity-building’; desenvolvimento e transferência de tecnologia e implementações das premissas da própria convenção.

A COP 9 foi realizada em 2003 em Milão na Espanha. O relatório apresentado consta 16 decisões tomadas nesta conferência pelas partes, em consonância com os relatórios prévios, que evidenciam a necessidade de se compilar informações nacionais sobre os seus devidos inventários; guias de entidades que auxiliam no mecanismo de financiamento, calendários de atividades, principalmente.

A COP 10 foi realizada novamente em Buenos Aires no ano de 2004. Averiguou-se a ratificação de 129 Estados do Protocolo de Kyoto, de modo que foi possível entra em vigor a partir de então. Além disso, a comemoração dos 10 anos das COPs. Por meio do relatório final é possível identificar somente a manutenção dos princípios que regem a Conferência assim como o do Protocolo, sem mesmo evidenciar quais foram as decisões finais desse ano.

A COP 11 ocorreu em 2005 na cidade de Montreal, no Canadá. De posse dos relatórios, tem-se a implementação de relatórios em formato de tabelas, que contribui para que as partes submetam corretamente seus respectivos inventários. É uma abordagem quantitativa que permite a análise comparativa das partes do Anexo 1, principalmente.

A COP 12 foi realizada em Nairóbi, no Quênia, em 2006. A Conferência manteve as demandas dos anos anteriores em buscar mecanismos de financiamento para políticas de mitigação e adaptação; desenvolvimento de guias para o GEF; *capacity building*. No entanto, esse encontro pautou-se em revisões e do que já tinha sido pré-estabelecido, sem criar metas.

A COP 13 ocorreu em Bali na Indonésia, em 2007. É importante observar o contexto que esta conferência se deu, pois neste mesmo ano houve a divulgação do quarto relatório de avaliação do IPCC, evidências científicas de que os problemas causados pelas mudanças climáticas no mundo já eram irreversíveis e considerada como “inequívoca” (ONU, 2007, p. 3). Ademais, a divulgação do documentário ‘Uma verdade inconveniente’ narrado pelo político norte-americano Al Gore a respeito do aquecimento global mostrando os riscos e as consequências do aquecimento global. Isto posto, a opinião internacional voltava-se ao tema, de modo a se estabelecer uma expectativa para o encontro multilateral em estabelecer compromissos vinculantes à redução de emissão dos GEE’s.

O Protocolo de Kyoto considerou no seu Artigo 3, que até o ano de 2005, as partes representadas no Anexo 1, deveriam diminuir “pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990”, sendo que cada parte tinha uma porcentagem específica a ser cumprida. Dessa maneira, esperava-se que a partir de 2008, inicia-se a projeção do segundo período de compromissos das partes.

Sendo assim, a COP 13 estabeleceu um plano de ação, denominada “Plano de Ação de Bali”, que estipulava até o ano de 2009 (realização da COP 15) metas voluntárias das partes do Anexo I na promoção de mitigação e adaptação de ações em âmbito nacional que fossem “mensuráveis, reportáveis e verificáveis” ao desenvolvimento das partes. No que se refere às partes Não-Anexo I, permanece o sentido de manter o *capacity-building* por meio de financiamento de tecnologias.

A segunda decisão elucidada no Relatório final da COP 13 configura na redução de emissões de desmatamento (REDD) nos países em desenvolvimento e que dá urgência na preservação das florestas, enfoque esse, observado somente neste ano dentro das decisões das COPs. Desta forma, sinaliza-se a responsabilização das partes não-Anexo I, criando uma pressão para que decisões fossem expressas à um fenômeno que acomete o planeta Terra.

O Plano de ação de Bali, mais observado com um caminho desenhado até o ano de 2009 em que se estabelecia um prazo que as partes deveriam cumprir foi também sustentada pela iniciativa de criar um Fundo de Adaptação, cujo objetivo se dava no encorajamento das partes em criar políticas públicas de desenvolvimento adaptadas à conservação do meio ambiente.

Além disso, estipulou-se uma revisão do protocolo de Kyoto conforme previsto pelo seu artigo 9, pois claramente as divergências entre o posicionamento Norte-Sul se davam ao materializarem um acordo, de modo a se considerar a adição de compromissos voluntários às partes não-Anexo I.

Em 2008, a Polônia sediou em sua cidade Poznan, a COP 14. Com base nas expectativas de se ter resultados significativos, essa conferência deu andamento ao Fundo de Adaptação, de forma a dar prioridade aos projetos de implementação do MDL. Para além, a urgência em se criar um cronograma de negociação que deveria se findar em 2009, com a ocorrência da COP 15.

Percebe-se que, desde o Protocolo de Kyoto, os avanços multilaterais foram desacelerando e as COPs, que são promovidas com o intuito de formar novas possibilidades de uma economia sustentável, não estão sendo eficazes, no que diz respeito ao conceito institucionalista de cooperação.

Em linhas gerais, os encontros anuais formalizados pelas Conferências das Partes estabelecem um regime internacional de mudanças climáticas. Encontros que se esforçam em criar grupos de trabalhos com princípios compartilhados e compromettimentos, minimamente comuns, como exemplo fundamental o Protocolo de Kyoto, de modo que os Estados signatários são condicionados a filtrarem suas políticas externas a partir do consenso da preservação do meio ambiente.

3 CONFERÊNCIA DAS PARTES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 2009

O presente capítulo apresenta a contextualização do Brasil sobre as emissões dos gases do efeito estufa assim como o seu posicionamento ao longo das Conferências das Nações Unidas como forma de mostrar o desdobramento da COP-15 e como o país formalizou seus princípios frente as negociações dos signatários aliando-se ao G77/China e arranjos como o Basic.

3.1 Emissões de gases do efeito estufa pelo Brasil

Com base no último relatório emitido pelo IPCC (2015), nomeado o AR5, houve um aumento de 0,85°C na temperatura do planeta entre 1880 e 2012, resultando nas seguintes consequências: o aquecimento dos mares, a brusca diminuição das geleiras e o aumento do nível dos mares. Os principais gases emitidos por ações antrópicas, e que têm gerado o aquecimento global, são: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O).

Ainda com base nas informações do AR5, desde 1750 o aumento da concentração dos gases citados acima foram, respectivamente, de 40%, 150% e 20%. No entanto, o CO₂ é o que mais causa estrago, por ser emitido através da utilização de combustíveis fósseis e pela “manipulação” do planeta, cujas economias contemporâneas são diretamente promovidas por meio dessas duas variáveis. As atividades econômicas são, fundamentalmente, provenientes da extração do petróleo e da transformação do mesmo em produtos industriais, além das grandes plantações e do cultivo de animais, que estão na base da cadeia alimentar.

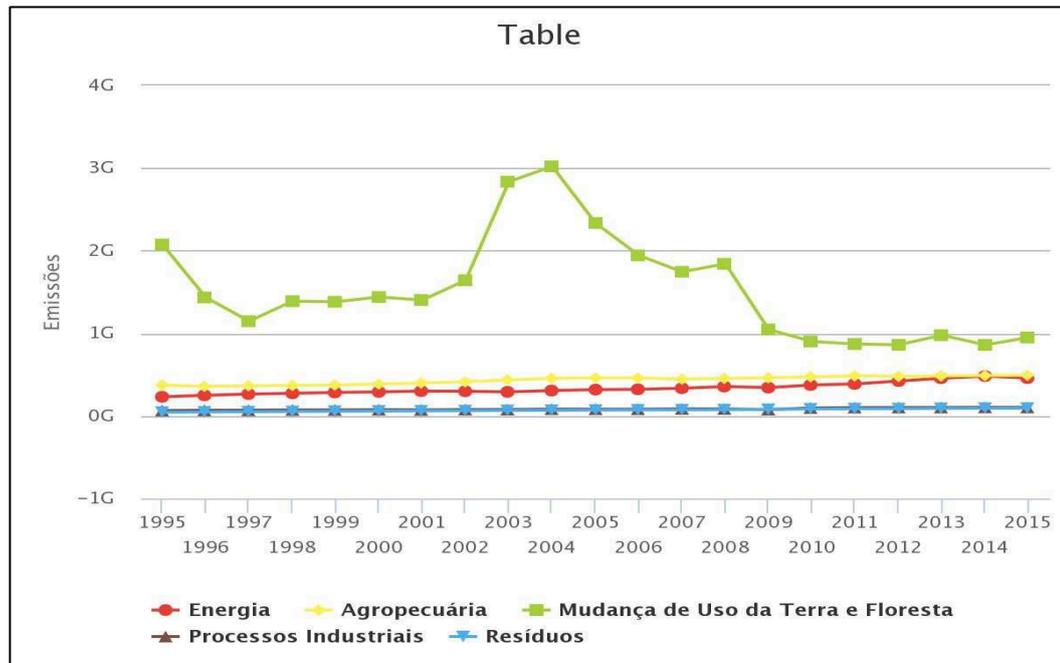
De modo objetivo, é necessário mostrar as estatísticas que apontam a realidade brasileira quanto à sua dinâmica econômica, e quais são as atividades responsáveis pela emissão dos gases do efeito estufa. A partir das referências do AR5 e do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)⁶, é possível visualizar o papel do Brasil nas mudanças climáticas.

A tabela abaixo fora desenvolvida pela SEEG (2019) com base no relatório AR5 e mostra a emissão de dióxido de carbono (CO₂) equivalente do Brasil, isto é, todos os gases emitidos são transformados na mesma unidade de medida (gigatoneladas = 1 milhão de toneladas) para se calcular a emissão de CO₂, a fim de mostrar a quantidade que se emite gases

⁶ O SEEG é sistematizado pelo Observatório do Clima, que é uma organização não governamental cujo objetivo é de entender e mapear as condições climáticas brasileiras (SEEG, 2018).

do efeito estufa no Brasil. As maiores práticas econômicas responsáveis por tais emissões é a agropecuária e a mudança do uso da terra e floresta, que em última instância, pode ser caracterizado pelo desmatamento da Amazônia.

Figura 2 – Emissão de gases do efeito estufa no Brasil (1995-2015)



Fonte: SEEG, 2019.

Pela análise deste gráfico, é possível perceber que, entre 2001 e 2004, houve um aumento significativo das emissões, principalmente por causa da mudança de uso da terra e da floresta, sendo que, em 2004, atingiu-se 3.020.884.942 Gt em emissão. Neste mesmo ano, no setor da agropecuária, emitiu-se cerca de 453.609.212 Gt; no setor de energia, foram emitidos 306.177.623 Gt.; os processos industriais contribuíram para a emissão de 81.158.262 Gt; e, por fim, os resíduos foram responsáveis por 67.422.077 Gt. Portanto, o Brasil contribuiu com cerca de 2,33% do total de emissão no planeta. O número parece pequeno, mas o país é o sétimo colocado no ranking dos 10 países mais poluentes, estando atrás de China, EUA, União Europeia, Índia, Rússia e Japão (FRIEDRICH; PICKENS, 2017).

No entanto, nota-se uma queda significativa na emissão a partir de 2004, atingindo em 2009, índices relativamente menores comparado à metade da década de 1990. Isso se dá justamente pela queda do desmatamento da Amazônia e da diplomacia do etanol. O desmatamento caiu de uma média anual de 20 mil km² para 12 mil km². A realização da queda do desmatamento se fez em um momento de ascensão econômica, em que o Brasil crescia cerca de 3,5% ao ano (a.a.) (VIOLA, 2010).

Dessa maneira, Viola (2010) afirma que cinco fatores foram fundamentais para tamanha inflexão, cerca de 80% da redução se deu pelo queda do desmatamento da Amazônia e Cerrado: (i) capacidade institucional de implementação de lei e respectiva fiscalização; (ii) entre 2002 e 2007, o governo federal e estadual estabeleceram reservas ecológicas permanentes serem protegidas; (iii) protagonismo de organizações não-governamentais sobre a opinião pública; (iv) alinhamento político entre governo federal e estaduais para a cooperação e fiscalização do desmatamento.

Ademais, os meios de verificação do Brasil são destaques nas instituições do país, tendo o Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE) que em 2004 lançou um sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), a fim de mapear a floresta amazônica e possíveis atos criminosos de desmatamento. Em 2005, o Programa de Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros ampliou a área de monitoramento através de satélites (INPE, 2017).

O Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi criado em 2004 com o objetivo de abarcar quatro principais eixos da problemática: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; fomento às atividades produtivas sustentáveis e instrumentos econômicos e normativos (LIMA, 2012). Dessa maneira, as políticas domésticas para o desmatamento foram significativas para o início do século XXI no Brasil.

3.2 Histórico brasileiro

Na década de 1970, a política externa brasileira do governo Geisel⁷ foi delineada pelo pragmatismo ecumênico e responsável, pelo qual o Brasil buscava sua reafirmação no sistema internacional enquanto um país atuante multilateralmente, a fim de que houvesse um desenvolvimento econômico do país por meio da sua autonomia nacional. Ou seja, o Brasil buscava fugir da sua dependência dos países desenvolvidos, especialmente dos EUA (SPEKTOR, 2004).

Um exemplo de ação multilateral naquela época encontra-se na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, pelo qual oito países da América do Sul – Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela – estabeleceram um pacto de desenvolvimento econômico na região amazônica com o objetivo de conservar a grande floresta, conhecida como “pulmão do mundo”. Dessa forma, os países amazônicos queriam

⁷ Ler mais em Spektor (2004).

demonstrar suas capacidades de fazer uma gestão ambiental da floresta, sem a interferência de qualquer outro país que não compartilhasse do seu território.

A participação brasileira nos fóruns internacionais sobre o meio ambiente – a começar pela Conferência de Estocolmo, em 1972 – indicava um interesse do país em discutir os problemas socioambientais e seu apoio às instituições internacionais. No entanto, com o processo de desenvolvimento econômico nacional em crescimento e o aumento da sua participação nos mercados globais, o Brasil se posicionava restritivo às aplicações das normas internacionais de conservação ambiental, uma vez que estas pareciam ser desfavoráveis à ampliação da economia do país.

No início do debate internacional sobre meio ambiente, o termo “humano” ainda era citado, de modo que o Brasil se posicionava a favor da erradicação da pobreza e se esquivava das tentativas de mitigação dos problemas ambientais. Nesse sentido, o Brasil seguia na mesma linha argumentativa dos países em desenvolvimento, segundo a qual os danos ao meio ambiente eram consequência do processo de industrialização, que já se estendia por dois séculos, e do qual eles só começaram a participar em meados do século XX.

Em 1992, o Brasil, enquanto líder do G77/China, sediou a Conferência Rio 92, de modo a não só tentar responsabilizar os países industrializados, mas também estabelecer os mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), por meio de transferência de tecnologias e fundos financeiros, principalmente. O Brasil, assim como qualquer outro país do G77, não tinha nenhum compromisso vinculante a nível internacional, quanto às emissões de GEE, uma vez que não fazia parte do Anexo I do Protocolo de Kyoto.

Contudo, o termo desenvolvimento sustentável começou a vigorar com a percepção internacional de que Brasil se tornava um país emergente, o que fez com que os países desenvolvidos reivindicassem ações mais concretas na proteção ambiental por parte do governo brasileiro. Nesse sentido, a atuação nas COPs e o aumento do número de acordos bilaterais⁸ sobre o tema ambiental servem como resposta brasileira a essas reivindicações. Do ponto de vista político, tem-se “boa vontade e compromisso”⁹ ao desenvolvimento sustentável, inclusive com a redução do desmatamento da Amazônia.

Segundo Santos e Paiva (2018), no governo Lula, de 2003 a 2010, foram assinados 28 atos bilaterais com inúmeros países europeus, asiáticos e latino-americanos. No entanto,

⁸ Um trabalho científico de grande importância à área de meio ambiente, em que se sistematiza os acordos brasileiros e a pertinência quanto à atuação brasileira no regime ambiental. Ver mais em Santos e Paiva (2018).

⁹ Afirmação do então ministro do Meio ambiente, Carlos Minc (MMA, 2018).

somados os governos Dilma e Temer, esses acordos caíram para cinco. Isto posto, a economia brasileira sofreu uma queda de aproximadamente 4% do PIB, o que corresponde a uma recessão econômica do país.

O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) foi criado em novembro de 2007 pelo Decreto nº 6.263/2007 com a presença de 16 ministérios cujo objetivo é em promover suporte técnico à elaboração e revisão do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (MMA, [2019?]). Nesse sentido em dezembro de 2008 foi apresentada de fato o Plano para que todas as camadas da sociedade pudessem entender o posicionamento brasileiro a respeito das mudanças climáticas. Em dezembro de 2009, a Lei nº12.187 instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2009).

O PNMC está baseado em quatro linhas principais, sendo elas: a mitigação; vulnerabilidade, impacto e adaptação; pesquisa e desenvolvimento e; capacidade e divulgação. Por meio dessas prerrogativas, o plano procura sustentar soluções de melhoramento na política pública nas questões de eficiência energética; matriz energética vinculada a energias renováveis; uso de biocombustíveis na matriz nacional de transportes; redução do desmatamento (LIMA, 2012). A verificação para o cumprimento das metas domésticas se faz através dos próprios órgãos brasileiros.

3.3 Grupos de Trabalhos da UNFCCC

A COP 15 realizada em 2009 é um marco para o regime internacional das mudanças climáticas assim para a política externa brasileira. Para isso, o presente capítulo apresenta o contexto internacional no qual esse evento se formalizou de modo a entendermos melhor como o arranjo multilateral se manifestou através das participações e decisões das partes envolvidas.

Conforme apresentado anteriormente, as Conferências das Partes é um órgão supremo da UNFCCC que todo ano ocorre para que os países signatários tenham a oportunidade de decidirem quais caminhos são possíveis para aplicarem os termos da Convenção assim como criarem novos instrumentos legais que exijam comprometimentos de cada parte para diminuir ou tampouco amenizar as emissões dos gases do efeito estufa no mundo.

Nesse sentido, há grupos de trabalhos oficiais que se reúnem de forma coordenada a fim de que as posições das partes representadas por delegações sejam incluídas e articuladas dentro do relatório final de cada conferência. Assim sendo, o Protocolo de Kyoto é um instrumento

principal de análise e prospecção de resultados, uma vez tal documento estabelece medidas vinculantes às partes.

Desde 2005, um ano após a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, tem-se a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Protocolo de Kyoto (COP/CMP). O principal objetivo desse grupo composto pelos signatários é revisar e formatar os meios de implementação das metas instituídas pelo regime de mudanças climáticas para o primeiro período de compromissos com vencimento até 2012.

Outro órgão de negociação é o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Futuros Compromissos para Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto (AWG-KP). Esse grupo teve por finalidade discutir os próximos passos do segundo período de metas a serem cumpridas após 2012. A princípio, o AWG-KP tinha a responsabilidade de apresentar até 2009 um documento que as partes se comprometiam de forma vinculante a redução voluntária das emissões dos gases do efeito estufa assim como os meios para fazê-lo. No entanto, como iremos apresentar com mais profundidade, até a COP-15 não tiveram grandes conquistas de se estabelecer um acordo. Logo, este grupo de negociação foi estendido até 2012 (GAMBA, 2015).

O Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo (AWG-LCA) criado em 2007 na COP-13 e finalizado em 2012 para dar suporte ao Plano de Ação de Bali cujo Mapa do Caminho fora criado para regular o regime climático, por meio de financiamentos, transferência de tecnologias, metas obrigatórias para os países desenvolvidos assim como metas voluntárias aos países em desenvolvimento. É importante citar que como contraponto à obrigatoriedade dos países desenvolvidos em terem números palpáveis de comprometimento, esperava-se dos países em desenvolvimento metas de voluntárias, reportáveis e verificáveis, isto é, monitoradas pelo regime (GAMBA, 2015).

O Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban (ADP) foi criado com o objetivo de ter até 2015 durante a COP 21 um protocolo vinculante para as metas pós 2012, em que 2020 tal documento entrasse em vigor. Dessa forma, a finalidade da ADP era em estabelecer canais de negociação entre as partes para dar forma e efetividade ao regime.

O Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) foi criado em 1992 possui um caráter permanente para consulta das partes em que se propõe suporte técnico. Por fim, o Órgão Subsidiário de Implementação (SBI) é um órgão permanente que promove auxílio nos instrumentos de transparência, mitigação, adaptação, financiamento, tecnologias e *capacity-buiding* das partes e de suas respectivas agendas (GAMBA, 2015).

3.4 G77 e Basic

O Grupo dos 77 países foi fundado em 1964 por setenta e sete países em desenvolvimento na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento ao assinarem a Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países em Desenvolvimento. O seu principal objetivo de criação fora em possibilitar os países do Sul em articularem seus interesses econômicos de forma mais coesa e integrada nas negociações das Nações Unidas. Assim sendo, a cooperação sul-sul se faz de forma mais acentuada dentro do G77, pois o compartilhamento de dificuldades para o desenvolvimento econômico é um denominador mínimo comum. Atualmente o Grupo possui 134 membros dentre os quais a China se faz presente (G77, [21--?]).

Embora haja muita heterogeneidade internamente, nos aspectos geográficos, diplomáticos e econômico, o principal aglutinador deste grupo é o desenvolvimento econômico em busca da diminuição da pobreza e a manutenção da soberania nacional. Nesse sentido, o G77/China é capaz de se posicionar nas negociações internacionais de uma forma mais equilibrada por vias de solidariedade frente às grandes delegações dos países desenvolvidos (HOCHSTETLER, 2012).

Isto posto, o posicionamento do G77/China em relação às mudanças climáticas é de seguir o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e a defesa pela transferência de tecnologias por parte dos países desenvolvidos. Desde 1972, a rigidez desse posicionamento se manteve até o conceito de desenvolvimento sustentável se consolidar no regime internacional ambiental. Após, o Brasil enquanto um líder do G77/China trouxe o discurso de reduzir a vulnerabilidade individual de cada Estado do grupo através da coalisão de interesses materiais econômicos (LIMA, 2012).

No entanto, subgrupos dentro do G77/China foram criados por questões identitárias e de maior proximidade econômica, como por exemplo o Grupo Africano, BASIC, *Like-Minded Developing-Countries*. O Brasil, por sua vez, negocia de forma bilateral ou em menores grupos como por exemplo o BASIC, Grupo dos Países Megadiversos e Afins, IBAS e o BRICS, para comprometermos mais assertivos no que se refere ao cumprimento voluntário de contribuir com a mitigação das mudanças climáticas (GAMBA, 2015).

Contudo, há de se observar o pragmatismo da política externa brasileira em admitir a importância do alinhamento ao G77/China. Isso porque o país não quer ser restringido pelos protocolos vinculantes em que se exige formalmente políticas públicas que o façam limitar o

uso da matriz energética baseada em combustíveis fósseis, o que torna o posicionamento brasileiro ambivalente (LIMA, 2012).

O BASIC é uma coalisão que foi constituída pelo Brasil, África do Sul, Índia e China em 2009 e que se formaram a partir de algumas características geográficas no que se refere à densidade demográfica; taxas de crescimento econômico significativas para o momento e aumento da relevância internacional, sendo considerados pela então literatura como países emergentes. A articulação do BASIC se deu por meio de reuniões prévias a COP 15 e declarações conjuntas de compromissos ao clima que salientavam a necessidade de se ter negociações mais inclusivas dentro da UNFCCC (HOCHSTETLER, 2012). É importante destacar que a expectativa internacional de se estabelecer um acordo vinculante em Copenhagen era muito grande e a pressão dos países desenvolvidos sobre os países emergentes também.

As representações dos quatro países afirmavam que o BASIC não era um grupo de negociação formal e que se mantinham alinhados ao G77/China, principalmente aos termos de que não se comprometeriam a reduções obrigatórias da Convenção-Quadro; a verificação internacional condicionada ao financiamento dos países desenvolvidos; rejeição total de qualquer limitação de desenvolvimento econômico por meio de variáveis de emissão de gases (VIOLA, 2010).

Um trecho do discurso do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na sessão plenária de debate informal na COP 15 cita os países do BASIC em sua perspectiva política:

No Brasil ainda tem muitos pobres. No Brasil tem muitos pobres, na África tem muitos pobres, na Índia e na China tem muitos pobres. E nós também compreendemos o papel dos países mais ricos. Eles, também, não podem ser aqueles que vão nos salvar. O que nós queremos é apenas, conjuntamente, ricos e pobres, estabelecer um ponto comum que nos permita sair daqui, orgulhosamente, dizendo aos quatro cantos do mundo que nós estamos preocupados em preservar o futuro do planeta Terra sem o sacrifício da sua principal espécie, que são homens, mulheres e crianças que vivem neste mundo. (SILVA, 2009).

O Brasil estabeleceu o compromisso de reduzir as emissões de GEE de 36,1% a 38,9% até 2020 por meio da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas instituída em 2009. A China vinha de uma política doméstica de transição de sua economia para baixo carbono, promovendo também uma Política Nacional de Mudanças Climáticas em 2007, no qual se comprometia em reduzir a emissão entre 40% e 45% até o período de 2020. A África do Sul, por sua vez, comprometera-se a reduzir em 34% e 42% até 2025. Por fim, a Índia se propôs a diminuir suas emissões de GEE entre 20% e 25% até o ano de 2020 (LIMA, 2012).

Esse posicionamento denominado ações de mitigação nacionalmente adequadas (NAMAs) foi condicionado pelos países desenvolvidos em ajudarem na adaptação das economias pela transferência de tecnologias e verificação internacional através de reduções mensuráveis, reportáveis e verificáveis – MRV –. No entanto, essa verificação internacional não é aceita por todos os países do BASIC e G77 uma vez que argumentava-se ser uma ameaça à soberania nacional e que os métodos de verificação domésticas deveriam ser apresentados pelos próprios países em desenvolvimento como forma oficial de verificação (LIMA, 2012).

3.5 O desdobramento da COP-15

Uma breve contextualização é muito importante para avaliar o desfecho da COP-15 em um acordo não vinculante pelas partes. Com a criação dos grupos de trabalhos AWG-LCA e AWG-KP em 2007, cujo objetivo estava em estabelecer novos prazos para a continuidade do regime internacional de mudanças climáticas, havia uma expectativa de se ter um novo acordo vinculante pós o Protocolo de Kyoto em 2009.

A clivagem norte-sul deve ser aqui retomada no sentido de expor as diferentes expectativas das partes signatárias. Para os países desenvolvidos, a demanda estava na criação de um novo acordo vinculante que trouxesse responsabilidades comuns a todos os signatários, com base no argumento de que a lista de países do Anexo I deveria ser atualizada com a adição de países que já haviam passado pelo processo de industrialização.

No entanto, os países em desenvolvimento argumentavam na permanência do Protocolo de Kyoto e na sua extensão de metas para um segundo período de prazos aos países desenvolvidos em reduzir suas emissões, de modo a manter o princípio de responsabilidades diferenciadas.

Em setembro de 2009, o então secretário das Nações Unidas, Ban Ki-moon, convocou cerca de 100 chefes de Estado para a sessão de abertura da reunião das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas. Pronunciamentos como os da União Europeia e Japão foram os únicos em afirmarem metas de redução dos gases até 2020 (GAMBA, 2015).

O pronunciamento do então presidente chinês Hu Jintao foi positivo para a opinião pública em afirmar medidas de políticas domésticas em promover uma economia de baixo carbono assim como o discurso do então presidente dos EUA, Barack Obama, em assumir uma nova era. Reuniões bilaterais entre China e EUA reforçaram o chamado G-2 e possibilidades de negociações efetivas para o regime climático (GAMBA, 2015).

Posteriormente, em outubro, ocorreu um encontro bilateral entre Brasil e França, entre os então presidentes Lula e Sarkozy que se comprometeram trabalharem juntos em Copenhagen em busca de avanço nas negociações a favor do clima. Contudo, a expectativa logo fora desfeita quando os representantes da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), sendo EUA e China membros que anunciaram publicamente que um tratado legalmente vinculante em relação ao arranjo de Copenhagen não seria possível de ocorrer (VIOLA, 2010).

Desse modo, o conservadorismo para destravar os resultados dos grupos de trabalhos da UNFCCC e a não realização de um tratado vinculante foi instalado nas mídias e opinião pública. Com isso, a articulação do BASIC pode ser considerada como uma resposta ao conservadorismo anunciado pelos EUA, China e Dinamarca, principalmente. A percepção de que não haveria uma ânsia em destravar um tratado internacional vinculante, o estabelecimento de metas voluntárias para emissões do GEE por parte dos países do BASIC incorreria apenas em uma “carta de intenções”, como o próprio Secretário Executivo, Yvo de Boer, afirmou sobre o acordo de Copenhagen para as mudanças climáticas (BBC, 2009).

A COP-15 foi realizada em entre os dias 7 e 18 de dezembro de 2009 na capital da Dinamarca, Copenhagen. O encontro teve 192 partes signatárias e as negociações estavam centradas no comprometimento das partes em reduzir a emissão entre 25% a 40% até 2020 com base nas medições feitas em 1990 a fim de que não houvesse um aumento de 2 e 2,4°C.

Há de se destacar a presença de mais de 40.000 pessoas na COP-15, em que podem considerar representantes de governo, organizações não governamentais, organizações internacionais e jornalistas de todo o mundo. Dessa maneira, o posicionamento do então presidente do G77/China, Ibrahim Mirghani, fora de manutenção do Protocolo de Kyoto para somente estender o prazo para os integrantes do Anexo I pós 2012, sem que houvesse nenhum comprometimento obrigatório aos países em desenvolvimento e a criação de prazos e políticas de adaptação/mitigação vinculados ao Mapa do Caminho, da COP-14.

Ao longo dos grupos de trabalhos, o posicionamento da delegação brasileira fora de alinhamento ao G77/China, muito embora tenha considerado metas voluntárias assim como a possibilidade de se criar um fundo de investimento aos países mais pobres. Do outro lado da negociação estavam o dito grupo guarda-chuva como Japão, Coreia do Sul, Noruega, Suécia, Rússia, por exemplo, que apresentaram propostas de um novo acordo vinculante que tivesse por característica, abrangência de responsabilidades de todos as partes (GAMBA, 2015).

Infelizmente, o percurso das negociações da COP 15 fora atribulado e com muitas divergências entre as partes. Os *drafts* elaborados pelos grupos de trabalhos não encontravam

um denominador mínimo comum e reuniões fora do âmbito das Nações Unidas ocorreram de forma não institucional o que feria o processo decisório do regime. Ameaças de retirada da Conferência por parte do Grupo Africano, renúncia do Presidente da COP-15 e por fim, um acordo não vinculante estabelecido pelos países do BASIC e os EUA que não houve total consentimento dos demais países signatários da UNFCCC, como Venezuela, Cuba, Sudão, Nicarágua e Bolívia.

O Acordo de Copenhague reconhece a necessidade de manter em 2°C o limite para o aumento da temperatura global. De forma bastante superficial o acordo apresenta prazos para os países do Anexo I em picos de emissões de gases, de modo a dar mais flexibilidade aos prazos aos países do Não Anexo I, considerando suas economias em desenvolvimento (ONU, 2009).

O acordo também estabelece o prazo de até 31 de janeiro de 2010 às partes associadas que não forem do Anexo I em estipular suas metas de reduções voluntariamente apoiada pela metodologia de verificação em que se tem financiamento dos países em desenvolvimento. Essa verificação, por sua vez, é reprovada pelos países em desenvolvimento justamente pela possível interferência doméstica.

A novidade do acordo está no fundo de investimento de US\$ 30 bilhões de recursos entre 2010 e 2012 para instituições internacionais alocados para políticas de mitigação e adaptação. Ademais, estabeleceu-se um fundo de US\$100 bilhões para serem direcionados aos países em desenvolvimento até 2020, de modo que a maior parte do fundo ficará sob responsabilidade do Fundo Verde para o Clima de Copenhague (ONU, 2009).

Contudo, desses US\$100 bilhões, apenas US\$25,2 bilhões foram anunciados para serem transferidos. Os países que se manifestaram foram o Japão em US\$ 11 bilhões, a União Europeia em US\$ 10,6 bilhões e os EUA em US\$3,6 bilhões (G1, 2009a).

A expectativa de que houvesse a assinatura de um tratado vinculante das partes signatárias na COP-15 era bastante alta. A mobilização de delegações, entidades governamentais e não governamentais e a mídia fez do ano de 2009 um marco para o regime internacional para as mudanças climáticas. Contudo, a falta de transparência foi muito grave para a consolidação da Convenção-Quadro. As reuniões fora dos grupos de trabalho e o próprio acordo finalizado pelos chefes de Estado que não seguiram os rascunhos oficiais conferiram aos críticos 'fracasso' (GAMBA, 2015).

O então ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, disse que "o resultado foi um dos dias mais tristes da minha vida". Para ele, o Brasil esforçou multilateralmente para negociar um

acordo relevante. “O Brasil obviamente não tá mal na fita. Foi reconhecido como um país que deu tudo, metas fortes, queda do desmatamento da Amazônia, o discurso de Lula saudado, mas apesar do esforço o resultado é muito pequeno face à urgência do mundo” (G1, 2009b).

No Ministério das Relações Exteriores, o então ministro Celso Amorim em entrevista para o jornal G1 pronunciou sua opinião a respeito do resultado da Conferência das Partes:

Acho que a posição do Brasil motivou outros países que não haviam apresentado números, como China, Índia e Estados Unidos. Depois que o Brasil apresentou, eles apresentaram. Agora, você não pode querer que os países se exonerem da responsabilidade. Por oportunismo, os países ricos, como eles sabem que os Estados Unidos dificilmente poderão assumir uma meta do tipo da de Kyoto, os países ricos estão pegando carona. No mais, é jogo de cena (BONIN, 2009).

O posicionamento brasileiro pode ser observado como uma atualização na agenda internacional ambiental (LIMA, 2012), mas sobretudo uma mudança no engajamento multilateral em apresentar propostas como os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), por meio do LULUCF, o uso da terra e floresta assim como a mudança da matriz energética através das energias renováveis para estarem em vantagem no mercado de carbono. Contudo, a sua permanência sobre o princípio que norteia o Protocolo de Kyoto em responsabilidades diferenciadas em não comprometer o desenvolvimento econômico através de ressalvas mostra uma ambivalência política.

4 CONFERÊNCIA DAS PARTES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 2015

O presente capítulo apresenta os antecedentes e as expectativas de se ter um acordo vinculante no final da COP-15. Dessa forma, a análise dos desdobramentos se fez a partir do posicionamento do Brasil frente ao G77/China e BASIC assim como suas proposições de redução de emissões.

4.1 Trauma pós COP-15

O Protocolo de Kyoto estabeleceu dois períodos de compromissos de redução aos países do Anexo I. O primeiro fora entre 2008 a 2012, que ao fim da COP 15 havia uma expectativa de se ter um novo acordo que trouxesse mais responsabilidade aos países signatários para submeterem à redução da emissão dos gases para um segundo momento do protocolo, o que não ocorreu. Esse momento seria a partir de 2013 a 2020, com o objetivo de reduzir cerca de 25% a 40% referente aos níveis de emissão do ano de 1990 que só conseguiria ser estabelecido por meio de um acordo entre as partes (MMA, [2019?]).

Em 2011, a COP-17 realizada em Durban, na África do Sul promoveu mais um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* denominado A Plataforma de Durban, cujo objetivo era tentar formalizar até a COP-21 em 2015, um acordo vinculante que atestasse o comprometimento de todos os países signatários da Convenção-Quadro, de modo a trazer a responsabilidade também aos países considerados do Não-Anexo I (MARQUES, 2012).

De acordo com a pesquisadora Thelma Krug, participante da delegação brasileira da COP-17, considera que seja “robusta” a formalização deste grupo de trabalho, pois segundo ela “estávamos patinando na mesma discussão e eu já não aguentava mais debater sempre a mesma coisa, sem avançar. A Plataforma de Durban vira uma página. O impacto de não acabar com Kyoto e ter algo vinculante era extremamente importante” (MARQUES, 2012).

A Plataforma estabelecia três importantes visões para a manutenção do regime de mudanças climáticas: a primeira se refere ao fato de que todas as partes acreditavam na necessidade de um acordo ser efetivamente realizado com base no aumento de no máximo 2°C da temperatura global; o princípio permanente das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e a criação de um processo de compromissos vinculantes e monitoramento transparente das emissões dos países signatários (CLÉMENÇON, 2016).

O 5º Relatório do IPCC (2015), em que observa que a temperatura do planeta pode aumentar em até 4,8% até o final deste século caso as emissões de gases do efeito estufa continuarem elevadas (TOLEDO, 2014). Dessa forma, o relatório funcionou como um elemento de pressão aos Estados em tentarem desenvolverem políticas imediatas de mitigação e adaptação as mudanças climáticas a fim de que não trouxesse maiores prejuízos ao globo terrestre.

De acordo com Gamba (2015), ainda em 2014 havia uma pressão muito grande dos países signatários em aderirem às Contribuições Intencionais Nacionais Determinadas (INDCs), criada na COP-19 em 2013 em que os países deveriam estabelecer metas voluntárias e políticas públicas transparentes com a intenção de preparem-se formalmente para um acordo robusto assim esperado na COP-21. Nesse sentido, as INDCs incentivaram o regime *bottom-up*, em que o âmbito doméstico promoveria mecanismos legais de redução das emissões, de modo a criar uma consonância no arranjo multilateral de ações semelhantes das partes em facilitarem a convergência em um acordo vinculante em 2015.

Assim como em 2009, aguardava-se um relativo otimismo da opinião pública de que a COP-15 fosse um marco bem-sucedido no regime internacional ambiental, principalmente com o fato de que China e EUA assinaram um “acordo histórico” em 2014 em comprometerem-se oficialmente em números e ano. A China, representada por Xi Jinping, estabeleceu a meta de reduzir até 2030 cerca de 29% das suas emissões e os EUA através do então presidente Barack Obama firmou que até 2025 reduziriam entre 26% e 28% suas emissões referentes aos níveis de 2005 (GAMBA, 2015).

No caso do Brasil, o país iniciou em 2014 consultas populares sobre as mudanças climáticas a fim de que desenvolvesse a própria INDC a partir dos esforços do Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Relações Exteriores por meio da Divisão do Clima, Ozônio e Segurança Química. Assim sendo, assuntos relativos à mitigação; adaptação; modelos de implementação e; iniciativas Sul-Sul foram centrais para a visão brasileira sobre o regime *bottom-up* de implementação de políticas domésticas para a preservação do meio ambiente (SOUZA; SILVEIRA, 2015).

O primeiro assunto trata do comprometimento voluntário do Brasil em reduzir em 37% seus níveis do ano de 2002 até 2025 e 43% até 2030 por meio da transformação da matriz energética em torno das energias renováveis. O segundo se refere ao Plano Nacional de Adaptação aliado às pesquisas científicas nacionais, mas que a transferência de tecnologias provenientes dos países desenvolvidos também é defendida. O terceiro se refere aos meios de

implementação. Por fim, revela-se às iniciativas Sul-Sul de trabalharem convergência de discursos das negociações multilaterais, de forma que os princípios norteadores do Protocolo de Kyoto faziam-se presente (SOUZA; SILVEIRA, 2015).

De acordo com Basso (2015), os compromissos do Brasil demonstram um avanço na posição colaborativa do país dentro do regime, porém pouco ambiciosos. Dessa forma, destaca-se seis objetivos específicos da INDC prévia à COP-15: o aumento de biocombustíveis na matriz energética brasileira em 18%; eliminar o desmatamento ilegal até 2030; meta de 45% de energias renováveis para toda a matriz energética do país; em busca da diminuição do desmatamento, a iniciativa se faz pela restauração de 15 milhões de hectares de pastos já usufruídos e garantir 5 milhões de hectares integrados entre lavoura, pecuária e floresta; promover a economia de baixo carbono; e por fim, a atenção ao transporte público e sua eficiência energética de conservação.

De acordo com Moreira (2018), infelizmente, o posicionamento proativo do Brasil em torno do regime internacional ambiental relativamente desaquece após 2009 com o desdobramento da COP-15. O comprometimento de baixar os índices de forma significativa o desmatamento se esvai, de modo que a partir de aprovação da reforma do código florestal, em que dá margem para atividades econômicas extrativas e, portanto, baixa conservação das florestas. O governo brasileiro enfrentou uma grave crise econômica após o impacto da crise do *subprime*, de forma que se observou que as discussões sobre meio ambiente são sobrepujadas pelo processo desenvolvimentismo econômico.

4.2 G77/BASIC

Conforme vimos no capítulo anterior, o BASIC fora uma colisão formada em 2009 na COP-15 a partir de interesses comuns por parte dos países ditos emergentes. De acordo com Estevo e Rodrigues (2017), os países que compunham o BASIC, mantiveram os mesmos pressupostos nas COP 16 e COP 17 com a adição do fato de angariarem mais membros a se disporem a estabelecerem metas voluntárias à redução de GEE.

No entanto, há um paulatino distanciamento de interesses ao longo das COPs após 2009, uma vez que o estabelecimento do conceito de país emergente tornava-os alvos de críticas dos países desenvolvidos por não assumirem maiores responsabilidades do que apenas estarem alinhados ao G77/China, possibilitando menores pressões para o desenvolvimento econômico. Um ponto importante a ser analisado é que com o estabelecimento das INDCs, a singularidade

de cada país em criar suas próprias metas com base nos fatores domésticos e, principalmente, econômico distanciou o fortalecimento da coalisão dos países do BASIC (AMORIM; SANTOS; ESTEVES, 2016).

Quanto à mitigação, apresentou-se em 2015 uma divergência entre os líderes do BASIC em determinarem o limite máximo de 1,5°C e 2°C para o aumento da temperatura até o final do século. China, Brasil e Índia concordavam e manter o nível de 2°C, porém a África do Sul foi contrária em busca de um limite ainda mais restritivo aos países do globo. Além disso, havia contraposições à questão da periodicidade da revisão das metas nacionais, que diminui o grau de alinhamento do BASIC (AMORIM; SANTOS; ESTEVES, 2016).

Ademais, a adaptação foi um conceito que apenas a Índia e a África do Sul convergiram em interesses ao acentuarem suas negociações em termos de financiamento. No entanto, há a exigência de implementação e transparência, que é um debate bastante inflamado entre a clivagem norte e sul, pois associa-se ao grau de controle da soberania nacional. Esta são categorizados em três maneiras: monitoramento; reporte e verificação. Nesse sentido, o BASIC se junta em argumentações tais quais a não punição às partes que não desenvolveram suas INDCs e a revisão periódica que inclui transferência de tecnologia por meio de fundos de investimentos capazes de auxiliarem no desenvolvimento econômico, que em última instância é a defesa sem restrições desses países em poderem crescerem economicamente (AMORIM; SANTOS; ESTEVES, 2016).

Para Amorim, Santos e Esteves (2016), a questão do financiamento é observado de duas formas dentro do BASIC: a primeira se faz entre Brasil e China, em que apoiam promover o financiamento voluntário através da cooperação Sul-Sul e a segunda entre Índia e África do Sul em que se prontificam a receberem financiamento externo.

4.3 O desdobramento da COP-21

A Conferência ocorreu em 30 de novembro a 12 de dezembro na capital francesa em um cenário internacional de muita tensão, haja vista os ataques terroristas que estavam acometendo o território europeu na época.

A Coalisão de Ambição fora criada em maio de 2015 e posteriormente afirmada pelo Acordo de Paris como um esforço para unir os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Essa Coalisão foi previamente formada pelos líderes das Ilhas Marshall. Angola, Chile, Colômbia, Gâmbia, Alemanha, Peru, Santa Lúcia, México e Reino Unido. Essa formação de

países tinha por ambição criar uma agenda de longo prazo para o acordo que fossem cumpridas metas específicas aos países, como por exemplo: revisões de 5 em 5 anos para a verificação dos investimentos alocados aos países em desenvolvimento. No entanto, a disparidade entre os países do Norte e do Sul ainda estava latente nas negociações da COP-21 (CHRISTOFF, 2016).

A primeira semana de negociação ocorreu entre 150 Grupos de Trabalhos, o que discorre em problemas de comunicação e coordenação das reuniões para escreverem a minuta do Acordo, para que ao fim da Conferência os chefes de Estados consigam finalizar de fato o acordo. A segunda semana foi centralizada no alinhamento entre China, Índia e EUA em não aceitarem a determinação de picos de emissões serem estabelecidas conforme um prazo, de modo a criarem flexibilidade nas políticas domésticas (CHRISTOFF, 2016).

No entanto, a entrada dos EUA no Grupo então chamado da Coalisão de Alta Ambição, fez com que outros países concordassem em participar desse esforço. Cerca de 100 países de economias desenvolvidas e em desenvolvimento aderiam ao processo de incorporação voluntária de metas de redução de GEE. É possível citar a participação do Brasil, Canadá, Japão, Austrália, Uruguai, por exemplo (CHRISTOFF, 2016).

Isto posto, em 12 de dezembro de 2015, o Acordo de Paris é assinado por 196 partes signatárias em que se estabelece dois principais objetivos: Limitar o aumento da temperatura em 2°C, de modo que o ideal seja um aumento prescritivo de 1,5°C; A adaptação dos efeitos da mudança climática a partir do processo de transferência de tecnologia (AMORIM; SANTOS; ESTEVES, 2016).

O Acordo torna-se legalmente vinculante quando o tratado é incorporado à legislação doméstica e o que torna esse acordo um sucesso é a formalização do regime *bottom-up* por meio das INDCs, que tornou o regime mais convidativo e mais flexível às partes uma vez que é definida voluntariamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo entender o funcionamento do regime internacional sobre mudanças climáticas e analisar as Conferências das Partes realizadas nos anos de 2009 e 2015, em Copenhague e Paris, respectivamente. Da mesma maneira é importante analisar como o Brasil se insere nesse regime e quais são os princípios que segue enquanto pragmatismo político para uma tentativa de protagonismo nas negociações multilaterais.

O Protocolo de Kyoto e a Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas são a materialização do regime internacional sobre mudanças climáticas no estabelecimento das normas e princípios compartilhados entre os Estados signatários. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas é central para entender a dinâmica formada entre os países desenvolvidos, parte do Anexo I do Protocolo e os países em desenvolvimento, os quais negam veementemente em assumirem responsabilidades iguais àqueles que foram os pioneiros da Revolução Industrial.

Nesse sentido, retomando a definição de Axelrod e Keohane (1985) sobre a cooperação internacional em que o grau de interação dos Estados podem variar dentro da constante anarquia, a reciprocidade de interesses se faz de forma bastante sensível no regime de mudanças climáticas, uma vez que a clivagem na arena climática exposta por Viola (2002) é uma realidade, de modo a dificultar um processo recíproco quando o lado norte manifesta pouca interação aos compromissos vinculativos assim como o lado sul se recusa em comprometer-se a formalizar metas de redução de GEE.

A sombra do futuro é um efeito muito aparente na avaliação da CQNUMC, uma vez que a realização das COPs é justamente em estabelecer prazos aos signatários por meio da confiança de informações que as ações de outros Estados vão oferecer aos acordos. Dessa maneira, a expectativa de cooperação se faz de maneira ainda superficial muito embora o regime permeia-se ao Protocolo de Kyoto, em que os princípios em última instância são aceitos por todas as partes. A percepção teórica para Axelrod e Keohane, por sua vez, a respeito da cooperação internacional é feita a partir do contexto anárquico do sistema internacional, isto é, o grau de interação dos Estados podem variar dentro da constante anarquia, que é a ausência de uma entidade suprema, de modo que tal variação pode estar entre o espectro da guerra e da paz. Isto posto, a cooperação não é sinônimo de harmonia de interesses, sendo que esta ocorre em situações de disputa e concessões entre as partes dentro de uma ordem na política mundial (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Assim sendo, os autores identificam três efeitos da estrutura sistêmica para a cooperação, sendo elas: (i) a reciprocidade de interesses; (ii) a sombra do futuro; (iii) o número de atores. O primeiro se dá em uma estrutura de recompensas entre os atores, nos quais eles podem tanto decidirem cooperar, ou não, a depender da percepção dos interesses de cada Estado para se gerar determinadas preferências. O segundo consiste na associação de quatro fatores: planos de longo prazo; regularidade nas participações dos Estados; confiança de informação sobre as ações dos outros Estados; respostas rápidas sobre mudanças das ações dos demais atores. Todos eles demonstram relativa segurança de que, no futuro, as expectativas de cooperação sejam favoráveis.

O último é concernente ao número de atores e à forma que o relacionamento entre si é estruturado, de modo que o ideal seria o monitoramento parcial dos demais atores a fim de que haja um planejamento de penalização caso haja traição por alguma das partes (AXELROD; KEOHANE, 1985). O monitoramento parcial dos atores a fim de que haja um planejamento de penalização caso haja traição por alguma das partes é um fator presente no regime uma vez que o processo de verificação para que haja financiamentos é ainda sensível aos países em desenvolvimento, que prezam pela sua soberania e desenvolvimento nacional acima de tudo.

O posicionamento brasileiro dentro do regime sobre o meio ambiente e mais especificamente sobre as mudanças climáticas fora de conservadorismo e manutenção do direito ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, o princípio norteador do Protocolo de Kyoto é seguido à risca pela política externa brasileira. No entanto, na COP 15 verificamos uma atualização nessa política quando o país se mostra proativo nas negociações e confere suas metas de redução de gases de forma voluntária.

Os fatores que ajudam a entender essa inflexão de posicionamento é processo interno de criação de leis que exigem maior fiscalização para a preservação das florestas contra o desmatamento e queimadas. Além disso, o crescimento econômico que antecede a reunião em Copenhague desperta na comunidade internacional a atenção do Brasil enquanto um país emergente. Dessa maneira, a coalisão BASIC se forma nesse momento no sentido de trabalhar o protagonismo de países dentro do sistema internacional.

Muito embora a assinatura de um acordo vinculante em 2009 não ocorrera e a desconfiança e falta de transparência da forma como se deu a formalização do acordo não vinculante pôde ter desestabilizado o regime, o Brasil na figura do presidente Lula e a proatividade da delegação brasileira em intermediar as negociações se destaca nesse momento.

Na COP-21, a expectativa de que houvesse um acordo para dar continuidade ao Protocolo de Kyoto era tão grande quanto na COP-15. O regime internacional sobre as mudanças climáticas poderia deixar de existir caso não houvesse uma proposta de continuidade e comprometimento dos Estados. Nesse momento, há uma maior inflexão dos EUA e China em que percebem que a economia de baixo carbono é rentável e promissora. No entanto, os países tidos como conservadores ainda negociavam formas de promover maiores responsabilidades aos outros países em desenvolvimento, como por exemplo o Brasil (ESTEVO; RODRIGUES, 2017).

O posicionamento brasileiro manteve-se proativo em determinar políticas de financiamento aos países menos desenvolvidos e metas voluntárias até o ano de 2030. No entanto, a participação da coalisão do BASIC não foi tão presente como à COP-15. Uma vez que em Durban, ficou estabelecido as INDCs, medidas domésticas estabelecidas pelos próprios signatários, os interesses unitários foram promovidos livremente.

Dessa maneira, o protagonismo brasileiro na COP 15 foi significativo na demonstração de formas de negociar entre as partes do Anexo I e não-Anexo I. O esfriamento da participação brasileira na COP-21 pode ser identificado pelo desastre de Mariana, o aumento do desmatamento, a crise internacional que acertou integralmente a economia brasileira, que por um viés mais desenvolvimentista, forneceu pouca barganha em 2015.

Barros-Platiau, Schleicher e Varella (2004) observa que a política externa ambiental é um “discurso de Estado”. Uma das hipóteses desse trabalho está no fato de que a política externa brasileira é pragmática na defesa dos interesses nacionais, de modo a estabelecer-se em conformidade à economia de base de produção de commodities. Nesse sentido, apoiar o setor primário exportador, muito embora gere grande prejuízo para o clima enquanto principal fator de desmatamento e emissão de gases do efeito estufa é uma justificativa de soberania.

Por outro lado, a política externa do Brasil pós-redemocratização é de um posicionamento mais difuso e multilateralista, de modo a incorporar regimes ambientais internacionais, em que os princípios de desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza e, sobretudo, a diminuição da emissão dos gases de efeito estufa devem ser cumpridos por um país cujas riquezas naturais são únicas e diferenciadas de qualquer outro país.

Assim, é possível perceber um paradoxo no discurso diplomático brasileiro, na busca pelo prestígio internacional enquanto um Estado promotor do desenvolvimento sustentável e em grande medida, referência no papel de liderança nas negociações das COPs pela demanda de transferência de tecnologias para uma economia de baixo carbono, por exemplo, enquanto

que internamente a política de implementação das mesmas se faz de modo inconsistente, com o aumento do nível de desmatamento pelas práticas de *agrobusiness*.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, A.; SANTOS, M.; ESTEVES, P. Resultados da COP 21 e a participação do BASIC. **BPC Policy Brief**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: http://www.bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2017/07/BPC_Policy_Brief_V6N2_resultados_da_cop21_e_a_participacao_do_basic.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019.
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, [s.l.], v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985. Disponível em: http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/AXELROD-Robert-KEOHANE-Robert-O.-Achieving-cooperation-under-anarchy_-strategies-and-institutions.pdf. Acesso em: 5 abr. 2019. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- AZAMBUJA, M. Recordações alucinatórias. **Folha de S. Paulo**, 68 ed., 2012. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/recordacoes-alucinatorias/>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- BARROS, A. F. G. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente?** Distrito Federal: CEPAL, 2011. Acesso em: 23 out. 2016. Textos para discussão CEPAL e IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9740. Acesso em: 1 maio 2018.
- BARROS-PLATIAU, A. F.; SCHLEICHER, R. T.; VARELLA, M. D. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 42, n. 2, p. 100-130, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a04.pdf>. Acesso em: 7 maio 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000200004>
- BASSO, L. A INDC brasileira: avanço importante, mas modesto, do Brasil no regime climático. **Revista Mundorama**, 2015. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=16628>. Acesso em: 3 fev. 2019.
- BBC. Copenhague resultou apenas em 'carta de intenções', admite ONU. **G1**, 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1421651-17816,00-COPENHAGUE+RESULTOU+APENAS+EM+CARTA+DE+INTENCOES+ADMITE+ONU.html>. Acesso em: 4 abr. 2019.
- BONIN, R. Amorim vê 'jogo de cena' de países ricos para evitar metas ousadas na COP 15. **G1**, Brasília, 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1410315-17816,00.html>. Acesso em: 2 abr. 2019.
- CHRISTOFF, P. The promissory note: COP 21 and the Paris Climate. **Environmental politics**, [s.l.], v. 25, n. 5, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2016.1191818?journalCode=fenp20>. Acesso em: 2 abr. 2019. <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1191818>

CLÉMENÇON, R. The two Sides of The Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough? **Journal of Environment and Development**, [s.l.].
<https://doi.org/10.1177/1070496516631362>

CLUB OF ROME. History. **Club of Rome**, 2019. Disponível em: <https://www.clubofrome.org/about-us/history/>. Acesso em: 4 maio 2019.

CNUMAH. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future**. [s.l.]: CNUMAH, 1987. p. 17. Relatório. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, p. 1, 1992. Disponível em:
http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf. Acesso em: 2 maio 2019.

ESTEVO, J. S.; RODRIGUES, E. C. F. COP:15 e COP:21 Dois momentos da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas. *In*: Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 9., 2017, Montividéu. **Anais [...]**. Montividéu: Associação Latino-Americana de Ciência Política, 2017. Disponível em
<http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjIwNzUiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiZDVkMTgyNzQxOGM4MDNkZjVlY2E5YjM0ZjQxOWRhMjQiO30%3D>. Acesso em: 2 jun. 2019.

FRIEDRICH, J.; GE, M.; PICKENS, A. This Interactive Chart Explains World's Top 10 Emitters, and How They've Changed. **World Resources Institute**, 2017. Disponível em: <https://www.wri.org/blog/2017/04/interactive-chart-explains-worlds-top-10-emitters-and-how-theyve-changed>. Acesso em: 6 jun. 2019.

G1. Desfecho da COP 15 é 'um dos dias mais tristes da minha vida', diz Minc. **G1**, 2009b. Disponível em: <http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1421200-17816,00-DESFECHO+DA+COP+E+UM+DOS+DIAS+MAIS+TRISTES+DA+MINHA+VIDA+DIZ+MINC.html>. Acesso em: 1 abr. 2019.

G1. EUA, UE e Japão propõem doar US\$ 25,2 bi para fundo climático de curto prazo. **G1**, 2009a. Disponível em: <http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1421010-17816,00-EUA+UE+E+JAPAO+PROPOEM+DOAR+US+BI+PARA+FUNDO+CLIMATICO+DE+CURTO+PRAZO.html>. Acesso em: 2 abr. 2019.

G77. The group of G77. G77, [21--?]. Disponível em: <https://www.g77.org/doc/>. Acesso em: 4 jun. 2019.

GAMBA, C. **O Brasil na Ordem Ambiental Internacional sobre mudanças climáticas: período 2009-2014**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11042016-143346/pt-br.php>. Acesso em: 25 jun. 2019.

GUIMARÃES, R. P.; FONTOURA, Y. S. R. Rio +20 ou Rio -20? Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 19-39, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jun. 2019
<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2012000300003>

HOCHSTETLER, K. A. The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations. **Reb. Bras. Polít. Int.**, [s.l.], v. 55, p. 53-69, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v55nspe/04.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000300004>

IGBP. What we do. **IGBP**, [21--]. Disponível em: <http://www.igbp.net/about/whatwedo.4.2709bddb12c08a79de780001018.html>. Acesso em: 25 maio 2019.

INOUE, C. Y. A.; MOREIRA, P. F. Many worlds, many nature(s), one planet: indigenous knowledge in the Anthropocene. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 59, n. 2, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600209>

INPE. História. **INPE**, 2017. Disponível em: http://www.inpe.br/institucional/sobre_inpe/historia.php. Acesso em: 2 maio 2019.

IPCC. Climate Change 2014: Synthesis Report. **IPCC**, 2015. Disponível em: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf. Acesso em: 30 maio 2018.

IPCC. Organization: Activities. **IPCC**, [21--]b. Disponível em: http://www.ipcc.ch/working_groups/working_groups.shtml. Acesso em: 3 maio 2018.

IPCC. Organization: History. **IPCC**, [21--]a. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>. Acesso em: 3 maio 2018.

JURAS, I. A. G. M. **Mudança do Clima: principais conclusões do 5º Relatório do IPCC**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Nota técnica.

KEOHANE, R. O. The Demand for International Regimes. **International Organization**, [s.l.], v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982. <https://doi.org/10.1017/S002081830001897X>

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, [s.l.], v. 36, n. 2, 1982. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2005.

LEVY, M. A.; YOUNG, O. R.; ZURN, M. **The study of International Regimes**. Austria: International Institute for Applied Systems Analysis, 1996.

LIMA, G. P. **A Atualização da Política Externa do Brasil na Agenda Internacional Ambiental: a Transformação da Posição Brasileira do Clima.** 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2012. 96 f.

MARQUES, F. A plataforma de Durban. **Revista Pesquisa Fapesp**, [s.l.], n. 191, 2012. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2012/01/16/a-plataforma-de-durban/>. Acesso em: 29 abr. 2019.

MMA. Comitê interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). **MMA**, [2019?]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/grupo-executivo-sobre-mudanca-do-clima/comit%C3%AA-interministerial-sobre-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas.html>. Acesso em: 4 abr. 2019.

MMA. Mudanças Climáticas: Conferências das Partes. **MMA**, [2018?b]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/conferencia-das-partes>. Acesso em: 4 maio 2018.

MMA. Mudanças Climáticas: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). **MMA**, [2018?a]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 4 maio 2018.

MOREIRA, H. M. Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, W. A. *et al.* **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008.** Brasília: Ipea/Funag, 2018. p. 429-461. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181206_a_politica_externa_brasileira_cap17.pdf. Acesso em: 28 jan. 2019.

ONU. Assembleia Geral. Resolução nº A/RES/66/288*, de 11 set. 2012, adotada pela Assembleia Geral. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E. Acesso em: 18 dez. 2018.

ONU. Earth Summit. **UN**, 1997. Disponível em: <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp2.html>. Acesso em: 23 maio 2018. Department of Public Information.

ONU. **Report f the United Nations Conference on the Human Environment.** ONU: Estocolmo, 1972. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em: 4 jun. 2019.

ONU. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session.** Copenhagen: ONU, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2019.

ONU. Transformando o nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas**, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 24 maio 2018.

- ONU. UNFCCC Report of the World Summit on Sustainable Development. **ONU**, Nova Iorque, 2002. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/478154>. Acesso em: 5 maio 2018.
- ONU. UNFCCC. Report of the Conference of the parties on its first session. **ONU**, Berlim, 1995. Disponível em: <http://unfccc.int/cop5/resource/docs/cop1/07.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- ONU. UNFCCC. Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session. **ONU**, Bali, 2007. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- RODRIGUES, E. C. F. **A atuação internacional do Brasil para as mudanças climáticas: as COP de 2009 a 2015**. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – San Tiago Dantas, São Paulo, 2016.
- ROMÁN, M. **The implementation of international regimes: the case of the Amazon Cooperation Treaty**. Uppsala: Uppsala University, 1998.
- SANTOS, J. P; PAIVA, I. Política Externa Brasileira e mudanças climáticas: análise dos atos internacionais assinados pelo Brasil (1990-2017). **Revista de Iniciação Científica de Relações Internacionais**, [s.l.], v. 5, n. 10, 2018. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2318-9452.2018v5n10.41021>
- SEEG. Emissões totais. **Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa**, 2019. Disponível em: http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission. Acesso em: 24 maio 2018.
- SEEG. O que é?. **SEEG**, 2018. Disponível em: <http://seeg.eco.br/o-que-e-o-seeg/>. Acesso em: 2 maio 2018.
- SILVA, B. C.; CASTRO, B. T.; ROCHA, W. Mudanças climáticas na agenda global. **Mundorama**, [s.l.], 2016. Disponível em: <http://www.mundorama.net/2016/11/14/mudancas-climaticas-na-agenda-global-por-albertoteixeira-da-silva-brenda-cardoso-de-castro-e-william-monteiro-rocha/>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- SILVA, L. I. L. Discurso de Lula na COP-15. **Estadão**, 2009. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,leia-na-integra-o-discurso-de-lula-na-cop-15,484275>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- SOUZA M.; SILVEIRA, M. B. Os Preparativos do Brasil rumo à COP 21. **Revista Mundorama**, 2015. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=16610>. Acesso em: 24 fev. 2019.
- SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a07.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000200007>

STERLING-FOLKER, J. Making sense of International Relations Theory. *In*: STERLING-FOLKER, J. **Liberalism**. USA: Lynne Rienner Publishers, 2013. cap. 3. Disponível em: <https://www.rienner.com/uploads/51c87225ef68b.pdf>. Acesso em: 6 maio 2019.

TOLEDO, K. Quinto Relatório do IPCC mostra intensificação das mudanças climáticas. **Pbmc**, 2014. Disponível em: <http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/pt/noticias/373-quinto-relatorio-do-ipcc-mostra-intensificacao-das-mudancas-climaticas>. Acesso em: 5 abr. 2019.

UNFCCC. LULUCF - Developments at past COP and SB sessions. **UNFCCC**, 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/land-use/workstreams/land-use-land-use-change-and-forestry-lulucf/lulucf-developments-at-past-cop-and-sb-sessions-1>. Acesso em: 4 abr. 2019.

VICTOR, D. G.; KEOHANE. R. O. The Regime Complex for Climate Change. *In*: American Political Science Association Annual Meeting, 2010, Washington DC. **Anais [...]**. American Political Science Association: Washington DC, 2010. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643813. 1 jul. 2019.

VIEIRA, M. A. Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms. **Foreign Policy Analysis**, [s.l.], n. 9, p. 369-386, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/326824/mod_resource/content/1/PEB%20Climate%20Changes%20Marco%20Antonio%20Vieira_FPA.pdf. Acesso em: 5 jun. 2019.
<https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00191.x>

VIOLA, E. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, [s.l.], v. 2, n. 2, 2010.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, [s.l.], v. 17, n. 50, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>. Acesso em: 4 maio 2019.
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, [s.l.], v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>