

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais**

**O REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DESAFIOS DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO:  
Análise do caso brasileiro**

Renata Tavares Henrique

Belo Horizonte  
2010

Renata Tavares Henrique

**O REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS DESAFIOS DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO:  
Análise do caso brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Matilde de Souza

Belo Horizonte  
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

H519r Henrique, Renata Tavares  
O regime de mudanças climáticas e os desafios de sua implementação: análise do caso brasileiro / Renata Tavares Henrique. Belo Horizonte, 2010. 106f. : il.

Orientadora: Matilde de Souza  
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Relações Intencionais  
Bibliografia.

1. Política internacional. 2. Cooperação internacional. 3. Organizações internacionais. 4. Mudanças climáticas. 5. Poder legislativo. I. Souza, Matilde de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327.35

Renata Tavares Henrique  
*O Regime de Mudanças Climáticas e os desafios de sua implementação:  
Análise do caso brasileiro*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

---

Prof. Dra. Matilde de Souza (Orientadora) – PUC Minas

---

Prof. Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia

---

Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski

Belo Horizonte, 12 de abril de 2010.

*Agradeço à Professora Doutora Matilde de Souza, pela dedicação com que trata seus (des)orientandos; a ela meu sincero agradecimento pela disponibilidade, pelo incentivo, pelas críticas e pelas sugestões ao longo de todos esses anos de parceria.*

*Aos Professores Doutores Eduardo Soares, Eugênio Diniz, Otávio Dulci e Fátima Anastasia, pelas inúmeras e valiosas contribuições não só para este trabalho como também para toda a vida.*

*A todos os funcionários, professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas que contribuíram para a troca de conhecimento, experiência e impressões nesses dois anos de agradável convivência.*

*Agradeço especialmente à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), por viabilizar a presente dissertação, financiando grande parte dos custos desta empreitada.*

*Agradeço, acima de tudo, a Deus, por iluminar os passos dessa caminhada.*

*Aos meus pais e irmã, pela compreensão, apoio e carinho infinitos; sem vocês a chegada até aqui seria menos doce e colorida.*

*Aos familiares e amigos, de cá e de lá, que colaboraram e me acompanharam em meio a suor, risos e lágrimas.*

*A todos, muito obrigada!*

*“A natureza reservou para si tanta liberdade que não a podemos nunca penetrar completamente com o nosso saber e a nossa ciência”.*  
*Johann Goethe*

## RESUMO

A análise política de questões como as mudanças climáticas requer um aprofundamento das dimensões internacionais e domésticas. Normas internas e políticas públicas do Brasil refletem diálogos na arena internacional que resultam em diretrizes, normas, princípios e regras. Partindo da perspectiva de regimes internacionais e dos jogos de dois níveis, é possível perceber alguns fatores que envolvem o emaranhamento entre as políticas internacionais e domésticas. Este estudo tem por objetivo analisar as dinâmicas de conformação e implementação do regime internacional de mudanças climáticas no nível doméstico brasileiro, para observar esse processo no que diz respeito aos seus mecanismos de cooperação em um ambiente multilateral. Para isso, tem-se primeiramente uma visão geral sobre o regime internacional de mudanças climáticas, sua formação, composição e seu andamento até 2009. Partindo da análise dos jogos de dois níveis, é possível perceber alguns fatores que envolvem o emaranhamento entre as políticas internacionais e domésticas. O trabalho propõe um modelo que utiliza as variáveis vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento para esboçar o quadro de fontes de emissão de GEE incluindo matriz energética e desmatamento, que por sua vez, são determinantes dos processos de produção política doméstica. O posicionamento brasileiro e, por conseguinte, seu relevante papel nesse regime é o objeto de estudo deste trabalho, que pretende mostrar as barreiras institucionais à implementação de regimes no Brasil. Mecanismos de implementação como a ratificação de acordos internacionais direcionam as ações tanto domésticas como internacionais, e por isto, o processo legislativo é analisado porque se trata de fator importante na formação de preferências do país. É preciso que os desafios enfrentados pelos governantes no nível doméstico em processos de ratificação de tratados climáticos sejam observados. Muitas decisões externas dos estados não representam uma posição política única, como sugerem algumas perspectivas teóricas em Relações Internacionais, pois há de se considerar a existência de grupos de pressão domésticos, processos legislativos de ratificação muitas vezes dificultosos, vulnerabilidade ambiental maior ou menor à decisão tomada externamente, entre outros fatores. A interface doméstica- internacional, sobretudo nos estágios de *compliance* e implementação, apontam para uma convergência entre os estudos das regras aplicadas a esses dois níveis. Assim, o emaranhamento de políticas domésticas e internacionais quanto ao regime de mudanças climáticas, no caso brasileiro, pode ser compreendido de forma mais clara através da classificação proposta no modelo de análise.

**Palavras-chave:** regimes internacionais, mudanças climáticas, jogos de dois níveis, implementação doméstica, processo legislativo brasileiro.

## ABSTRACT

The political analysis of issues such as climate change requires a deepening of international and domestic dimensions. Brazilian internal rules and policies reflect dialogues in international arena that result in guidelines, norms, principles and rules. Starting from the perspective of international regimes and two-level games, it is possible to notice some factors involving the entanglement between the international politics and domestic policies. This research aims to examine the dynamics of compliance and implementation of the climate change regime in the Brazilian domestic level to observe this process with regard to their mechanisms of cooperation in a multilateral environment. For this purpose, first it shows an overview about the climate change international regime, its formation, composition and its progress until 2009. Based on the analysis of two-level games, some factors involving the entanglement between the international politics and domestic policies can be recognized. The paper proposes a model that deals with ecological vulnerability and abatement costs as variables for mapping the Brazilian energy matrix, which in turn is influencing the production of domestic policies. The Brazilian position and hence its important role inside the regime is the object of this work, that requests to show the institutional barriers for regime's implementation in Brazil. Implementations and ratifications mechanisms for international agreements guide actions of both domestic and international levels, and therefore, the legislative process is analyzed due to its importance as a factor in shaping the preferences of the country. Challenges faced by governments at the domestic level to the ratification of climate treaties must be observed. Many foreign policy decisions do not represent a single political position, as suggested by some theoretical perspectives in international relations, for the reason that it is important to consider the existence of domestic pressure groups, legislative processes of ratification often troublesome, more or less environmental vulnerability to foreign policies decisions, among other factors. The domestic-international interface, especially in the early stages of compliance and implementation, point to a convergence between studies of the rules applied to these two levels. Thus, the entanglement of domestic politics and international policy regarding the system for climate change in the Brazilian case, can be understood more clearly, through a classification proposed in the analytical model.

**Key-words:** international regimes, climate change, two-level games, domestic implementation, Brazilian legislative process

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Curvas de indiferença política para negociação de duas questões....	43
FIGURA 2	Formas de <i>Compliance</i> – espectro.....	47
FIGURA 3	Jogos de dois níveis: implementação do regime de mudanças climáticas no Brasil.....	50
FIGURA 4	Emissões de GEE per capita: Grupos de países selecionados.....	53
FIGURA 5	Os 25 maiores emissores de GEE, por população e PIB.....	54
FIGURA 6	Diagrama processo legislativo.....	61

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Oferta Interna de Energia Elétrica 2007.....	53
GRÁFICO 2	Estrutura das Emissões de CO <sub>2</sub> por Fonte (em %).....	55
GRÁFICO 3	Estrutura das Emissões de CO <sub>2</sub> por Setor (em %).....	56
GRÁFICO 4	Emissões de GEE anuais para o Brasil.....	57
GRÁFICO 5	Emissões de GEE por Setor em 2000. CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, PFCs, HFCs, SF <sub>6</sub> (inclui mudanças no uso da terra).....	58

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Marcos do regime de mudanças climáticas.....	20
QUADRO 2	Agenda Legislativa Brasileira para as Mudanças Climáticas – 1993 a 2009.....	70
QUADRO 3	Implementação doméstica do regime de mudanças climáticas: análise de dois níveis.....	81

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Classificação do suporte de um país para a regulação ambiental internacional.....	48
TABELA 2	Resultados dos projetos por origem e assunto, 1989 – 1998.....	74

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

CAIT - *Climate Analysis Indicator Tool* – Ferramenta de análise de indicadores climáticos

CH<sub>4</sub> – Metano

CMMC - Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas

CO<sub>2</sub> - Dióxido de carbono ou gás carbônico

CO<sub>2</sub> e – CO<sub>2</sub> equivalente

COP – Conferência das Partes

CQNUMC - Convenção-quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas

CR/88 – Constituição da República de 1988

Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

FCCC – *Framework Convention for Climate Change*

FNMC – Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

GHG – *Greenhouse gases*

GEE – gases de efeito estufa

HFC - Hidro Flúor Carbono

INC/ FCC– *Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change* – Comitê de Negociação Intergovernamental para uma Convenção sobre Mudança Climática

IPCC – *Intergovernmental Panel for Climate Change* – Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas

IPCC-FAR – Primeiro Relatório Avaliativo do IPCC

IPCC-SAR – Segundo Relatório Avaliativo do IPCC

IPCC-TAR – Terceiro Relatório Avaliativo do IPCC

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

N<sub>2</sub>O - Óxido Nitroso

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONG – Organizações não-governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A.

PIB – Produto Interno Bruto

PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima

PFC - Per Flúor Carbono

SBI – *Subsidiary Body for Implementation* – Órgão Subsidiário para Implementação

SBSTA – *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* – Órgão Subsidiário de Consulta Tecnológica e Científica.

SF<sub>6</sub> - Hexa Fluoreto de Enxofre

UNCED - *United Nations Conference on Environment and Development* - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

UNEP – *United Nations Environment Programme* – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)

UNFCCC – *United Nations Framework Convention for Climate Change* – Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas

WMO - *World Meteorological Organization* – Organização Meteorológica Mundial.

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
2.	<b>BREVE HISTÓRICO DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b>	18
2.1	<b>O Regime de Mudanças Climáticas – origem e andamento (1985 a 2009)</b>	18
2.1.1	<i>Formação do regime</i> .....	23
2.2	<b>Instituições que compõem o Regime de Mudanças Climáticas</b> .....	28
3.	<b>A COOPERAÇÃO EM ARENAS MULTILATERAIS E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS APLICADOS AO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b> .....	32
3.1	<b>Regimes internacionais ambientais – considerações teóricas</b> .....	33
3.2	<b>O Multilateralismo e os Problemas de Cooperação no Âmbito do Regime de Mudanças Climáticas</b> .....	36
3.3	<b>Os Jogos de Dois Níveis</b> .....	41
3.3.1	<i>As Mudanças Climáticas sob a ótica dos Jogos de Dois Níveis: vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento</i> .....	44
3.4	<b>Um modelo de análise para a implementação do Regime de Mudanças Climáticas</b> .....	49
4	<b>DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DOMÉSTICA A PARTIR DA EMISSÃO DE GASES DE EFEITO ESTUFA</b> .....	52
5	<b>BARREIRAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DE UM REGIME INTERNACIONAL: O PROCESSO LEGISLATIVO</b> .....	60
5.1	<b>Breves considerações sobre a democracia no Brasil</b> .....	61
5.1.1	<i>O Processo Legislativo brasileiro</i> .....	63
5.2	<b>Quadro cronológico do processo legislativo envolvendo mudanças climáticas (1993 a 2009)</b> .....	69
6	<b>DINÂMICA DOMÉSTICA – INTERNACIONAL: A POSIÇÃO DO BRASIL QUANTO ÀS REGRAS DO REGIME</b> .....	80
6.1	<b>O multilateralismo e a posição brasileira no regime</b> .....	82
6.2	<b>Vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento: o caso brasileiro</b> .....	85
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	90
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	93
	<b>ANEXO</b> .....	101

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas têm sido objeto de atenção das relações internacionais desde a década de 1980, envolvendo discussões interdisciplinares no que concerne à possibilidade de mitigação e de solução para os problemas advindos do aquecimento da atmosfera terrestre. Por se tratar de problema transfronteiriço, que envolve todos os estados do sistema internacional, há demanda por cooperação para que os resultados pretendidos sejam atingidos, à medida que o problema é colocado em pauta ano após ano. As consequências desse aquecimento para os países são as mais variadas pois tratam-se de eventos da instabilidade atmosférica que vão desde a possível submersão de alguns territórios com o aumento do nível do mar em decorrência do derretimento de geleiras, como também ventos, tempestades, inundações, secas, até a “savanização” de regiões ricas em biodiversidade, como a Amazônia ocidental. O aumento da temperatura do planeta já pode ser percebido, mas a heterogeneidade desses efeitos e as ainda muitas incertezas quanto às suas causas agravam os dilemas de cooperação entre os países e, conseqüentemente, geram entraves à implementação, nas políticas domésticas, das regras decididas na arena internacional.

A assimilação de regras no plano doméstico e seu processo de implementação são complexidades próprias de um regime internacional como o de mudanças climáticas. Para muitos atores do sistema internacional, as determinações do plano externo entram em choque com a realidade interna do Estado envolvido e carecem de um tempo e adaptações para serem implementadas. Daí pergunta-se: quais as barreiras institucionais e os desafios enfrentados na dinâmica entre os planos doméstico e internacional, sobretudo quanto a adaptações e ajustes internos realizados para prover as condições do regime de mudanças climáticas no Brasil?

Este trabalho aborda esta questão e a organização dos capítulos discute como essa implementação ocorre no caso brasileiro. O capítulo 2 traça um panorama da questão climática na arena internacional e o histórico da formação do regime de mudanças climáticas, com seus aspectos mais relevantes para as finalidades deste estudo, bem como identifica os órgãos que o compõem.

O objetivo deste estudo é analisar as dinâmicas de conformação e implementação de um regime internacional e seus mecanismos de cooperação em um ambiente multilateral, ou seja, pretende-se iluminar alguns pontos da implementação do regime de mudanças climáticas e da cooperação entre seus membros, a partir de pressupostos institucionalistas como o multilateralismo e os diferentes modelos que buscam expressar dilemas de cooperação. Essa

implementação é mais bem entendida a partir de uma análise que conjugue tanto o nível doméstico como o internacional e será apresentada no capítulo 3. O suporte teórico e metodológico que melhor esclarece essa dinâmica é a discussão feita por Putnam (1988) sobre os Jogos de Dois Níveis. Esses serão os fundamentos teóricos para a tentativa de compor um modelo que permita analisar as barreiras institucionais e os desafios para implementação deste regime, considerando o caso brasileiro. Para isso, é preciso compreender a importância da cooperação em um ambiente multilateral no nível internacional no que tange aos objetivos do regime, a participação dos atores membros e o modo como um regime é implementado. Partindo desse ponto, o modelo de Lisa Martin (1992) dos jogos de cooperação em instituições e organizações multilaterais será base para a discussão no âmbito interno ao regime de mudanças climáticas.

Complementando o aporte teórico considerado necessário para dar conta da pergunta de partida, e em referência direta aos jogos de dois níveis relacionado ao regime de mudanças climáticas, tem-se a perspectiva de Sprinz e Weiß (2001), que recupera uma tipologia baseada no comportamento interessado dos estados, criada por Sprinz e Vaahtoranta (1994). Estes identificam a vulnerabilidade ecológica e os custos de abatimento como variáveis causais das fontes de emissão de gases de efeito estufa (GEE) de um país, que determinariam seus interesses e seu comportamento no âmbito do regime. A implementação do regime de mudanças climáticas será estudada a partir da ótica dos jogos de dois níveis, aplicando as duas variáveis ao caso brasileiro. É importante ressaltar que se optou por estudar o caso brasileiro a partir da ótica do poluidor, pois o regime de mudanças climáticas possui diversas temáticas envolvidas em seu interior, o que poderia levar a conclusões diferentes dependendo do recorte.

Para melhor entender essa dinâmica entre os níveis, é preciso fazer um diagnóstico doméstico que implica em conhecer os principais responsáveis pela emissão brasileira de GEE e os limites das políticas adotadas pelo estado para implementação de diretrizes relativas às mudanças climáticas. Desse modo, o capítulo 4 apresenta de forma breve alguns dados quanto às principais fontes de energia do Brasil e os setores que mais contribuem para emissão dos GEE para a atmosfera. Isso quer dizer que, para entender quais são as principais modificações a serem feitas no nível doméstico para adequar o país ao regime, é preciso perceber em quais pontos o país contribui para o aquecimento global e outros efeitos das mudanças climáticas. A questão está nas metas a serem atingidas pelo estado-parte em conformidade com sua realidade interna, tanto física como sócio-econômica, mas sobretudo política.

Ademais, para atender a um diagnóstico doméstico mais detalhado, é importante penetrar em um dos seus setores envolvidos no regime. No caso em questão, optou-se por uma visão institucional, em que as decisões do governo no nível internacional se comunicam com as decisões dos poderes do estado no nível doméstico. Trata-se de uma abordagem oficial, que não envolve atores como organizações não-governamentais ou o setor privado (corporações). Busca-se então, entender o processo legislativo que altera os rumos da implementação conforme as regras do jogo político. Essa perspectiva, embora breve, é importante para a percepção das barganhas estabelecidas entre o nível internacional e o doméstico, em uma via de mão dupla. O processo legislativo é uma das barreiras institucionais possíveis na decisão dos governos quanto à formulação de políticas. Apesar de existirem outros meios de se analisar a situação doméstica como a opinião pública, as comunidades epistêmicas, atuação de atores não-estatais, interesses de corporações e *lobbies* industriais, como tantos outros, o processo legislativo será o objeto de análise do capítulo 5 para compreensão do nível doméstico, uma vez que se trata da barreira institucional que intermedeia ações governamentais e representação de interesses. Para isso é preciso criar um pequeno modelo que permita analisar as dinâmicas de conformação e implementação do regime internacional de mudanças climáticas no nível doméstico brasileiro.

Esses três arcabouços teóricos compõem o modelo proposto para estudar os mecanismos de cooperação em um ambiente multilateral, assim como uma análise realizada no capítulo 6: o multilateralismo e seus dilemas de cooperação como forma de melhor visualizar os problemas enfrentados pelos atores no nível internacional; os jogos de dois níveis que vêm apresentando a necessidade de estudo das duas esferas para a melhor compreensão da implementação de um regime em um ambiente doméstico; e por fim, alguns elementos de teoria democrática de processo legislativo, que permite compreender os entraves e as facilidades dos mecanismos decisórios domésticos e sua influência no plano internacional. Toda essa estrutura analítica é atravessada por duas variáveis importantes na análise de regimes ambientais tendo em vista uma explicação baseada no interesse, quais sejam, a vulnerabilidade ecológica e os custos econômicos de abatimento.

O presente trabalho parte, portanto, da hipótese de que a vulnerabilidade ecológica e os custos de abatimento definem os principais responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa do país. Esta, por sua vez, é condicionante da política doméstica adotada e a posição do país no âmbito do regime, visto que os aspectos físicos e econômicos são fundamentais para a adequação dos princípios e diretrizes do regime à realidade a ser transformada, determinando a postura do estado no ambiente multilateral. Esta posição externa influencia a situação

doméstica que inclui as propostas e produção de políticas que visam a implementação do regime e que estão ligadas às barreiras institucionais próprias do processo legislativo de um país democrático, como o Brasil.

A partir desse modelo, é possível classificar o posicionamento do Brasil diante do regime de mudanças climáticas. Pode-se adiantar que o Brasil tem tomado uma posição externa de liderança entre os países em desenvolvimento, e sofrido pressões externas no âmbito do regime, por reconhecimento de compromissos e implementação interna. A Política Nacional de Mudança do Clima, criada recentemente, representa um marco importante para esta implementação, embora ainda careça de ações regulatórias. A tendência é de tentar acertar os passos e ao mesmo tempo limitar o alcance das decisões internacionais no nível doméstico, para que o Brasil não perca algumas prerrogativas dentro do regime. Parte-se da suposição de Putnam (1988) de que, primeiramente, o governo brasileiro adotaria políticas diferentes se não estivesse inserido no regime de mudanças climáticas, dada a pressão por cooperação em um ambiente multilateral como este. Embora seja uma afirmativa difícil de ser comprovada, pode-se afirmar que as orientações do regime são fundamentais para o próprio conhecimento de que este é um problema a ser enfrentado. Os desafios de implementação de um regime são diversos e seria impossível esgotá-los, mas o presente trabalho pretende mostrar como barreiras institucionais do próprio estado podem intervir na sua posição no regime.

## 2 BREVE HISTÓRICO DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Tendo em vista o objetivo mais geral deste trabalho, já explicitado, este capítulo revisará brevemente os principais elementos que compõem o regime de mudanças climáticas, considerando o período de 1985 a 2009, no qual ocorrem os avanços domésticos brasileiros quanto ao tema.

Este capítulo descreve a trajetória do regime e apresenta um quadro histórico com as principais discussões internacionais ocorridas durante o período especificado. Em um segundo momento, as instituições que compõem o regime de mudanças climáticas serão apresentadas, com destaque para os mecanismos que prevêem a implementação do acordo nos estados-parte.

### 2.1 O Regime de Mudanças Climáticas (1985 a 2009)

A questão ambiental foi ganhando a atenção internacional a partir da década de 70, com a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a criação do *United Nations Environment Programme* (UNEP)<sup>1</sup>. Nesses primeiros passos, a tendência era de se discutir problemas ambientais com maior reversibilidade e na década seguinte as mudanças climáticas passaram a ser discutidas de forma específica (BODANSKY, 2001, p.23). De acordo com esse autor, a formação do regime de mudanças climáticas até o Protocolo de Kyoto (1997), passou por cinco períodos: fundação (preocupação técnico-científica); formação da agenda de 1985 a 1988 (fase de transição da preocupação científica em tema político); pré-negociação, com a participação dos governos (1988-1990); negociações intergovernamentais formais; pós-acordos com elaboração e implementação da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas (FCCC) e o Protocolo de Kyoto (BODANSKY, 2001, p. 23). É importante ressaltar que o autor escreve no ano de 2001; desde então várias mudanças puderam ser verificadas nos arranjos institucionais, em avanços nas negociações e no posicionamento dos atores no regime. Apesar dessa divisão não apresentar as negociações posteriores ao protocolo acerca do período pós-Kyoto (após 2012), em discussão atualmente, ela permite que as fases de

---

<sup>1</sup> Em português, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA.

formação do regime sejam mais claramente identificadas. Os primeiros passos do regime podem ser resumidos no Quadro 1 a seguir.

Registros sobre a preocupação com os efeitos da emissão de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera são verificados já em 1985, quando a UNEP, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), e a Organização Meteorológica Mundial (WMO) se reúnem na Áustria. O IPCC tem sido responsável por elaborar relatórios avaliativos com a participação de cientistas alocados em três grupos de trabalho: Grupo I – base científica; Grupo II – Impactos, adaptação e vulnerabilidade e Grupo III – Mitigação. Foram redigidos quatro relatórios, nos quais,

nota-se claramente que a confiança nas previsões e na influência do ser humano nas mudanças climáticas vêm aumentando. No IPCCFAR [Primeiro Relatório Avaliativo do IPCC] utilizaram-se, por exemplo, termos como “parece provável” (“it appears likely”) para falar de possíveis efeitos amplificadores do aumento da concentração de GEEs com relação a absorção de carbono por florestas e “melhor suposição” (“best-guess”) estimando o aumento da temperatura média da superfície do planeta em até 3oC até o final do século 21. Além disso houve forte pressão política para que os resultados não fossem muito conclusivos. Chegou-se a afirmar que a mudança climática traria tanto impactos positivos quanto negativos, apesar dos negativos predominarem (Legget, 1999). No segundo relatório, o IPCC-SAR [Segundo Relatório Avaliativo do IPCC], já se afirmou que era improvável que o aumento de temperatura da superfície da terra desde o final do século 19 (de 0,3 a 0,6°C) fosse inteiramente natural em sua origem. Além disso o relatório concluiu que “... o balanço das evidências, de mudanças da temperatura média do ar na superfície e das mudanças geográficas, de estações do ano e de padrões verticais da temperatura da atmosfera, sugerem uma influência discernível do homem no clima global. Ainda há incertezas com relação a pontos chave, incluindo a magnitude e padrões de variabilidade de longo prazo. O nível do mar subiu entre 10 e 25 cm nos últimos 100 anos e muito dessa subida pode estar relacionada com o aumento da temperatura média global.” Finalmente, no último relatório apresentado em 2001 (IPCC-TAR – Terceiro Relatório Avaliativo do IPCC) já se conclui que “há novas e mais fortes evidências que a maior parte do aquecimento observado nos últimos 50 anos é atribuível a atividades humanas.” (ESPARTA; MOREIRA, 2002, p.2)

O quarto relatório, por sua vez, afirma com mais assertividade a influência das atividades humanas no aquecimento global por concentração de GEE na atmosfera. Os termos do relatório revelam grau de certeza maior devido à tecnologia usada para mensurar os valores das emissões e seus impactos.

<b>Conferência</b>	<b>Data</b>	<b>Organizador</b>	<b>Conclusões e principais recomendações</b>
Conferência de Villach (Áustria)	1985	WMO e UNEP	- Importância das mudanças climáticas é altamente <u>provável</u> . - Estados devem iniciar considerações sobre o desenvolvimento de uma convenção climática global.
Conferência de Toronto	1988	Canadá	- Emissões globais de CO <sub>2</sub> devem ser reduzidas em 20% até 2005. - Estados devem desenvolver uma convenção-quadro compreensiva sobre o Direito da atmosfera.
Assembleia Geral	1988	ONU	- Mudanças climáticas: “preocupação comum da humanidade”
Cúpula de Haia	1989	Países Baixos	- Signatários irão promover novas autoridades institucionais para combater o aquecimento global, envolvendo mecanismos de decisões não unânimes
Conferência de Noordwijk	1989	Países Baixos	- Países industrializados devem estabilizar emissões de GEE o mais breve possível.
1º Relatório Avaliativo IPCC	1990	WMO e UNEP	- Temperatura média global <u>provável</u> de aumentar cerca de 0.3°C por década, sob um cenário de emissões <i>business-as-usual</i> .
Segunda Conferência Mundial sobre o Clima	1990	WMO e UNEP	- Países precisam estabilizar emissões de GEE. - Estados desenvolvidos devem estabelecer metas de emissões e/ou programas ou estratégias nacionais.
Assembleia Geral	1990	ONU	- Estabelecimento Comitê Intergovernamental de Negociações - INC
Conferência UNCED	1992	UNCED	- Carta da Terra - FCCC aberto para assinaturas.
2º Relatório Avaliativo IPCC	1995	IPCC	- Improvável mudanças climáticas serem apenas por causas naturais.
COP 1 (Conferência das Partes)	1995	FCCC	- Mandato de Berlim autorizando negociações para estreitar compromissos do FCCC
COP 2	1996	FCCC	- Declaração Ministerial de Genebra
COP 3	1997	FCCC	- Protocolo de Kyoto
COP 4	1998	FCCC	- Plano de Ação de Buenos Aires
COP 5	1999	FCCC	- Pouco relevante internacionalmente
COP 6 parte I	2000	FCCC	- Sumidouros de carbono geram polêmica entre grupos antagônicos
COP 6 parte II	2000	FCCC	- Permissão de transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento; - Penalização daqueles que não cumprissem suas metas de redução de emissão.
3º Relatório Avaliativo IPCC	2001	IPCC	- Emissões antrópicas mais evidentes (últimos 50 anos).
COP 7	2001	FCCC	- Esperança de mudança de postura dos Estados Unidos. - Objetivo: transformar acordos em textos legais. - Importante para o protocolo de Kyoto: tenta fixar pontos relacionados à sua operacionalidade. - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo proposto pelo Brasil definitivamente aceito.
COP 8	2002	FCCC	- Ênfase no Plano de Ação de Buenos Aires.
COP 9	2003	FCCC	-Discussões técnicas do Protocolo
COP 10	2004	FCCC	-Criação de grupo de trabalho para avaliar estados mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas.
COP 11	2005	FCCC	-Debates período pós 2012 (pós-Kyoto)
COP 12	2006	FCCC	- Fundo para financiamento de ações de adaptação dos países vulneráveis às mudanças climáticas
4º Relatório Avaliativo IPCC	2007	IPCC	- Temperatura média global provável de aumentar entre 1.1 e 6,4°C no século XXI
COP 13	2007	FCCC	- Plano de Ação de Bali
COP 14	2008	FCCC	- Brasil, China e Índia assumem metas de redução voluntárias.
COP 15	2009	FCCC	- China e EUA (maiores poluidores) continuam sem assumir compromissos. - Acordo de Copenhague aceito pela ONU, mas sem aprovação unânime.

#### **QUADRO 1 – MARCOS DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Fonte: Adaptado de Bodansky, 2001, tradução livre. Demais informações disponíveis em: [www.unfccc.org](http://www.unfccc.org).

A Convenção-Quadro de 1992, no Rio de Janeiro, onde cerca de 150 países foram signatários. O objetivo desta reunião era estabelecer um diálogo entre técnicos e cientistas e autoridades internacionais para a resolução do problema das mudanças climáticas que começavam a despontar na agenda. Dois grupos de países foram estabelecidos, o Anexo I e o Anexo II<sup>2</sup>, sendo que os membros concordaram em adotar políticas de redução de emissões dos GEE. A FCCC entrou em vigor em 1994, contando com a ratificação de 55 países membros que estabeleceram reuniões anuais – as COPs (Conferência das Partes) - para negociar um protocolo. A primeira determinação foi a de criar condições para

Art.2º – estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera a um nível que impeça interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável. (UNITED NATIONS, 1992, tradução livre)<sup>3</sup>.

Assim, em 1995 iniciam-se as reuniões da COP-1, em Berlim. Os membros apontaram como principais responsáveis pelas emissões de CO<sub>2</sub> os países pertencentes ao Anexo I, ou seja, países industrializados. O protocolo seria discutido em 1997, quando se estabeleceriam os prazos e as metas de redução de emissões. Esse ficou conhecido como Mandato de Berlim. Também em 1995, o IPCC lançou seu segundo relatório que apresentava níveis de redução de emissões ideais.

A COP -3, que se destaca por apresentar o conhecido Protocolo de Kyoto, contou com a presença de 159 estados e atores não-estatais como organizações não-governamentais (ONG), corporações, comunidades de cientistas e a imprensa internacional. Dentre as principais decisões, estavam: 1) o acordo quanto à determinação dos seis gases considerados nocivos à atmosfera<sup>4</sup>, cujas emissões deveriam ser reduzidas tendo como padrão de

<sup>2</sup> Anexo I é formado pelos países desenvolvidos. Anexo II é formado por países da OCDE que arcam com custos dos países em desenvolvimento e os não Anexo-I são os países em desenvolvimento que não possuem metas de redução de emissão mas possuem compromissos de implantar programas nacionais de mitigação (artigo 4).

<sup>3</sup> “Article 2 OBJECTIVE: The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.”

<sup>4</sup> “Os gases do efeito estufa são os responsáveis pela absorção, reflexão e reemissão da radiação infra-vermelha que penetra na Terra. **Dióxido de carbono** (CO<sub>2</sub>) - resultante da queima de combustíveis fósseis como carvão, petróleo e derivados. É utilizado como base para classificar o poder de aquecimento dos demais gases causadores do efeito estufa. **Metano** (CH<sub>4</sub>) - produzido pela decomposição da matéria orgânica, encontrado geralmente em aterros sanitários e lixões. O poder de aquecimento é 21 vezes maior do que o do CO<sub>2</sub>. **Óxido Nitroso** (N<sub>2</sub>O) - produzido a partir de compostos agrícolas, pela atividade das bactérias no solo. Aquece 310 vezes mais do que o

equivalência o CO<sub>2</sub>; 2) adoção de mecanismos flexíveis (Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo); 3) estabelecimento de metas de redução de emissões para cada país. Apesar de grande parte das propostas serem provenientes da delegação dos Estados Unidos, o país não ratificou o Protocolo.

Em 2000, em Haia, os membros tinham por objetivo chegar a um acordo sobre como o Protocolo de Kyoto seria implementado. Dois grupos antagônicos se destacaram na reunião – Estados Unidos e aliados VS. União Européia - o que impediu progressos nas negociações. O principal ponto de desentendimento entre os dois grupos foi se os países deveriam ou não contar as *carbon sinks*<sup>5</sup> ou sumidouros de carbono em suas metas de redução de emissões.

Daí foi marcada a COP 6 parte II, na qual se manifestou um forte interesse dos europeus em manter o protocolo vivo. Houve acordo quanto à utilização dos mecanismos de flexibilização para redução das taxas de emissão. Além disso, seria adotado o comércio de carbono, porém sem a participação dos Estados Unidos. Outra decisão da COP 6 foi a permissão de transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento e a penalização daqueles que não cumprissem suas metas de redução de emissões.

A COP 7, realizada em 2001, em Marrakech, foi importante para o protocolo de Kyoto, pois tentou fixar pontos relacionados à sua operacionalidade. Nesta COP, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo proposto pelo Brasil, foi definitivamente aceito. Atualmente os estados têm se orientado pelo Plano de Ação de Bali<sup>6</sup>, lançado na COP 13, e as discussões giram em torno dos novos compromissos a serem assumidos após 2012, portanto as últimas COPs vêm preparando novas bases para o regime. Essa fase tem gerado diversas

do CO<sub>2</sub>. **Hidro Flúor Carbono** (HFC) - utilizado como substituto do Cloro Fluor Carbono (CFC), não agride a camada de ozônio, mas possui grande potencial para o efeito estufa. É 11.700 vezes mais potente que o CO<sub>2</sub>. **Per Flúor Carbono** (PFC) - produzido pelas indústrias de alumínio primário. Aquece 9.200 mais que o CO<sub>2</sub>. **Hexa Fluoreto de Enxofre** (SF<sub>6</sub>) – gás com maior poder de aquecimento global. É 23.900 vezes mais ativo no efeito estufa do que o CO<sub>2</sub>". (CARBONO BRASIL, 2008) Disponível em:

<http://www.carbonobrasil.com/mudancas.htm?id=125607>. Acesso em: julho de 2008.

<sup>5</sup> *Carbon sinks* podem ser entendidos como sumidouros de carbono. "Os sumidouros removem GEE da atmosfera, por exemplo, as plantas verdes e oceano que absorvem o CO<sub>2</sub>. Porque o Protocolo cobre apenas emissões antrópicas e sumidouros, os oceanos não contam e nem as florestas naturais, mas as florestas manejadas estão incluídas – lidando, incidentalmente, com disputas sobre o que constitui ‘manejo’.

(LANCHBERY, 1998, p. 171, tradução livre) "*Sinks*" remove greenhouse gases from the atmosphere. Carbon dioxide is, for example, taken up by green plants and the oceans. Because the Protocol covers only human induced emissions and sinks, oceans are not counted and neither are natural forests, but managed forests are included – leading, incidentally, to disputes about what constitutes "management". O conceito de sumidouros de carbono é baseado na habilidade natural de árvores, outras plantas e do solo para absorver o dióxido de carbono e armazenar temporariamente as emissões de carbono na madeira, em raízes, nas folhas e no solo".

(FERN, 2008) Disponível em: <http://www.fern.org/pages/climate/carbon.html> Acesso em: julho de 2008.

<sup>6</sup> "Curso para um novo processo de negociação que visa combater a mudança climática, com o objetivo de concluir esta em 2009. Inclui também as negociações AWG-KP e os seus prazos para 2009, o lançamento do Fundo de Adaptação, o alcance e o conteúdo do artigo 9º da revisão do Protocolo de Kyoto, bem como decisões em matéria de transferência de tecnologia e sobre a redução das emissões oriundas de desmatamento". (UNFCC, 2008) [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int). Acesso em: abril de 2009. Esses avanços falharam na COP 15.

discussões quanto ao nível de redução de emissões e a inclusão de países em desenvolvimento como Brasil<sup>7</sup>, Índia e China no rol dos países com reduções obrigatórias.

Na COP 15, realizada em 2009, a adoção de metas obrigatórias de redução para esses países foi a principal discussão entre as partes e algumas tentativas de negociação fracassaram no âmbito multilateral. Um grupo de países<sup>8</sup> apresentou proposta de emenda ao Anexo B do Protocolo de Kyoto, que sugeria a redução de emissões agregadas dos países Anexo I pelo menos 40% abaixo dos níveis de 1990 a 2020. O segundo período de compromisso terminaria em 2020. A proposta também remetia às responsabilidades históricas das partes Anexo I, baseadas no período de 1850 a 2005. O Brasil apoiou esta proposta, apesar de entender que algumas ressalvas pudessem ser estipuladas quanto à porcentagem e ao período de compromisso.

A COP 15 não foi capaz de produzir um documento oficial que gerasse compromisso entre as partes. Em primeiro lugar, a proposta chinesa poderia agravar o problema dando a este país margem mais ampla de emissão de GEE. Além disso, observam-se nessas reuniões os dilemas de cooperação em negociações internacionais como no âmbito do regime de mudanças climáticas que serão discutidos mais adiante, nesse trabalho.

A partir dessa visão geral dos acordos no interior deste regime, tem-se mais elementos para uma análise de sua formação e suas formas de cooperação.

### **2.1.1. Formação do regime<sup>9</sup>**

Na visão da Teoria Institucionalista das Relações Internacionais, a política mundial, pode ser analisada a partir de diferentes áreas temáticas ou *issue areas*<sup>10</sup>. Keohane e Nye (2001) apontam para a preocupação dos estados com problemas econômicos, relativos a

---

<sup>7</sup> O Brasil assumiu metas voluntárias de redução de emissões e do desmatamento em 2008.

<sup>8</sup> Brasil, África do Sul, Índia, China (estes quatro países ficaram conhecidos como grupo BASIC, cujas tentativas de negociação com os Estados Unidos também não obtiveram o êxito esperado), Argélia, Benin, Burkina Fasso, Cabo Verde, Camarões, Congo (República do), El Salvador, Gâmbia, Gana, Indonésia, Libéria, Malásia, Maláui, Mali, Marrocos, Maurício, Moçambique, Mongólia, Nigéria, Paquistão, Quênia, República Democrática do Congo, República Unida da Tanzânia, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Sri Lanka, Suazilândia, Togo, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

<sup>9</sup> Partes deste texto foram publicadas em: HENRIQUE, Renata Tavares. *A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas*. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 155 – 182, jul. – dez. 2009.

<sup>10</sup> Optou-se por não traduzir esse termo ao longo do trabalho, por se tratar de expressão usada com frequência na literatura de Relações Internacionais.

direitos humanos e ambientais que foram ganhando destaque na agenda de pesquisa internacional, levando em conta a cooperação internacional.

Para Viola (2002), os regimes ambientais são diferenciados quanto a sua formalidade e essência tecnológica, o que tornaria o conceito mais abrangente que o simples reconhecimento de um conjunto de regras acordadas internacionalmente em um tratado. Em suas palavras,

a visão mais abrangente também considera os regimes ambientais um vetor tecnológico e cultural em desenvolvimento favorável à proteção de um bem coletivo global. [...] Ou seja, o regime de mudança climática, segundo esta concepção, não se restringe aos acordos estabelecidos na Convenção do Rio de Janeiro e no Protocolo de Kyoto, mas prevê também a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o investimento em tecnologias não intensivas em carbono. (VIOLA, 2002, p.28)

Essa afirmação reforça a tese, compartilhada pelos institucionalistas, de que embora os estados sejam os atores mais relevantes no cenário internacional, este é composto também por outros atores que não os estados, além do fato desses não serem entes unitários. Keohane e Nye (2001) apresentam como característica da interdependência os canais múltiplos, que consistem em interações interestatais, transgovernamentais (estados não são unitários) e transnacionais (estados não são únicos atores).

Ainda na visão de Keohane e Nye (2001), a interdependência entre os estados é afetada por redes de regras, normas e procedimentos que regulam o comportamento dos atores e controlam seus efeitos. Os regimes internacionais seriam arranjos governamentais que afetam as relações de interdependência que, por sua vez, alteram-se ao longo do tempo, por não serem completas e impostas da mesma forma que no ambiente doméstico dos estados. Desse modo, a flexibilidade dos regimes demonstra que as instituições possuem poder e autonomia limitados.

O regime de mudanças climáticas é mais um caso em que a cooperação entre os atores internacionais se faz necessária para tentar reduzir os efeitos de suas externalidades negativas em âmbito global. O objetivo do regime, presente na diretriz do Protocolo de Kyoto (1997), é o de reduzir as emissões de gases de efeito estufa dos países industrializados no valor aproximado de 5% abaixo dos níveis de emissão de 1990, nos 10 a 15 anos seguintes. O acordo resultou de discussões entre grupos cujas propostas variavam quanto aos níveis de reduções mais radicais e outros que acreditavam que a preocupação era prematura, podendo gerar problemas no crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Para Fetter (1999), o ponto central da estratégia de longo prazo com vistas a limitar a mudança climática, seria a substituição da oferta mundial de energia oriunda de combustíveis fósseis por fontes de

energia que não emitam dióxido de carbono. Tais modificações devem estar completas até o ano de 2050. Porém, estratégias de curto prazo devem ser buscadas pelos países, cujo maior desafio seria eliminar barreiras econômicas, tecnológicas e ambientais apresentadas por essas alternativas. (FETTER, 1999).

Assim, a cooperação é imprescindível para o alcance desses objetivos, pois se trata de um problema que não escolhe qual ator atingir, possui caráter transfronteiriço e não se reduz a decisões autônomas dos estados sem que seja criado um padrão de comportamento entre eles para se atingir resultados satisfatórios para a atmosfera e a vida em todo o planeta. Os conflitos de interesses são bem marcados no regime de mudanças climáticas pelo fato de existirem dois grupos distintos dentro do Protocolo de Kyoto: aqueles que possuem metas de redução de emissões em função de suas contribuições históricas, chamados Anexo I, e aqueles que não possuem tais metas que são, em regra, países em desenvolvimento que não possuem um grande histórico de emissão de GEE.

Segundo Viola (2002), os países ainda podem ser divididos em grupos de interesses distintos dentro do regime de mudanças climáticas:

- 1) “Países desenvolvidos com alta intensidade de carbono por unidade de PIB e *per capita*: Estados Unidos, Canadá e Austrália;
- 2) Países desenvolvidos com média intensidade de carbono por unidade de PIB e *per capita*, orientados a assumir responsabilidades globais (Alemanha, Reino Unido, Holanda, Suécia, Dinamarca, Finlândia, França, Bélgica, Luxemburgo, Áustria e Itália);
- 3) Países desenvolvidos com média intensidade de carbono, que têm dificuldades em reduzir suas emissões, seja porque já haviam reduzido bastante suas taxas antes de 1990 (Japão, Nova Zelândia, Noruega), seja porque possuam uma opinião pública com baixa responsabilidade global (Suíça, Islândia).
- 4) Países pertencentes à ex-União Soviética que sofreram uma drástica redução nas emissões de carbono (entre 40% e 60% mais baixas, em 1999, comparadas com 1990) pelo colapso da economia (Rússia, Ucrânia, Bielo-rússia, Bulgária, Romênia) e, em conseqüência, têm créditos no conjunto de compromissos assumidos.
- 5) Países exportadores de petróleo (Arábia Saudita, Kuwait, Irã, Iraque, Emirados Árabes, Argélia, Líbia, Venezuela, Indonésia e Nigéria), com alta intensidade de carbono por unidade de PIB e alguns também *per capita*.

- 6) Países emergentes com média intensidade de carbono por unidade de PIB derivada da matriz energética predominantemente de carvão e/ou petróleo (China, Índia, África do Sul e México) ou do excessivo desmatamento (Brasil, Tailândia, Malásia e Filipinas). Esses países, como um todo, apóiam os compromissos firmados no Protocolo de Kyoto em função dos benefícios imediatos advindos da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).
- 7) Países emergentes com baixa intensidade de carbono (Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica, Coreia do Sul e Hungria). Igualmente ao grupo anterior, existe um apoio genérico ao Protocolo de Kyoto, em função do MDL.
- 8) Países pobres (África subsaariana, Bangladesh, Bolívia, Honduras, Guatemala etc.), onde todos os setores da sociedade são favoráveis ao adensamento do regime tanto porque implica ganhos consideráveis advindos do Mecanismo do Desenvolvimento Limpo quanto porque dificilmente teriam compromissos de redução antes de 2050.
- 9) Pequenos Estados-ilhas (Fiji, Jamaica, Malta etc.), muito vulneráveis à mudança climática e onde o conjunto da sociedade é fortemente favorável ao adensamento do regime”. (VIOLA, 2002, p. 31-32, adaptado)

O Protocolo de Kyoto, como visto acima, foi uma adaptação da Convenção-quadro (FCCC) realizada durante a COP – 3 em 1997, no Japão. O protocolo ficou aberto para adesões por um período de um ano (1998-1999), e contou com a assinatura de 84 países, e aberto aos demais que resolvessem assiná-lo<sup>11</sup>.

Para a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto era necessário que houvesse a assinatura de tantos países quantos fossem precisos para completar 55% das emissões de GEE tendo como base as emissões do ano de 1990. A assinatura da Rússia em 2005 permitiu que os compromissos assumidos pelos estados, sobretudo de metas de redução de emissão para os Anexo I, passassem a ter efeito.

Como apontam Luterbacher e Sprinz (2001), alguns países podem se beneficiar mais do regime, como se percebe pela posição de alguns estados que apóiam algumas regras pelo fato de serem favoráveis a interesses próprios. É o caso do grupo 8 da classificação acima. O

---

<sup>11</sup> “O protocolo está sujeito a ratificação, aceitação, aprovação ou adesão pelas Partes da Convenção. Entrou em vigor em 16 de Fevereiro de 2005 - o nonagésimo dia após, pelo menos, 55 Partes da Convenção, incorporando partes Anexo I, que representavam, no total de pelo menos 55% do total das emissões de dióxido de carbono a partir de 1990 para esse grupo - depositado os seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão”. (UNFCCC, 2008 –tradução livre) *Status of Ratification* – UNFCCC. Disponível em: [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int). Acesso em: julho de 2008.

cálculo dos atores pode levá-los ou não a cooperar. Para os autores acima citados, dois grandes problemas de cooperação surgem no âmbito dos regimes ambientais:

1) A cooperação internacional é muitas vezes necessária para alcançar um bem coletivo e criar uma estrutura institucional particular que evite a ocorrência de comportamento *free-riding*. Os problemas de bens coletivos - ou públicos, para serem resolvidos são semelhantes a uma situação Dilema do Prisioneiro onde um equilíbrio desvantajoso é obtido em uma situação “*one-shot*”, mas onde, com o tempo, a cooperação pode emergir como resultado de ameaça bem sucedida de estratégias de retaliação. 2) como apresentado acima, a cooperação internacional muitas vezes consiste na observância de regras impostas com restrição mútua, tais como a redução de emissão de gases de efeito estufa. [...] A criação de um regime internacional de mudança climática envolve ambos, a criação de um bem público e o estabelecimento de regras de restrição mútua de modo a evitar um resultado mutuamente desvantajoso. (LUTERBACHER e SPRINZ, 2001, p. 13 – tradução livre)<sup>12</sup>

O regime de mudanças climáticas é notadamente multilateral, o que lhe confere peculiaridades que serão tratadas com mais profundidade adiante. Mas o que se percebe é que a dinâmica do regime apresenta diferenças entre seus membros, e com isso o peso de suas responsabilidades na cooperação, alterando também a importância de determinados atores na adesão aos acordos. Segundo Viola (2002),

O regime de mudança climática exige sempre a presença de pelo menos um ator que impulse o processo e que seja capaz de liderar e sustentar o regime. Pela sua importância na economia e no ambiente global e pela eficiência de sua governabilidade, apenas três países apresentam este potencial em primeira instância (Estados Unidos, União Européia e Japão). O Estado Europeu supranacional, neste caso, tem uma capacidade de atuação muito maior do que os Estados nacionais. Países como China, Índia, Rússia, Canadá, Indonésia e Brasil têm se revelado muito importantes em todo o processo de decisão, apesar de não constituírem um potencial de liderança (Grubb, 1999). Enfim, a participação desses nove países é condição básica para o funcionamento do regime de controle de emissões. (VIOLA, 2002, p.30)

O autor destaca a importância de alguns estados agindo em conjunto<sup>13</sup> para o bom funcionamento das normas e regras. Isso quer dizer que a cooperação de certos estados é essencial para o alcance dos resultados almejados dentro do regime, mesmo que contrariem

---

<sup>12</sup> “(1) International cooperation is often needed to achieve a collective good and to create a particular institutional framework to keep free-riding from occurring. The collective – or public-good problem to be solved is similar to a Prisoners’ Dilemma situation where a detrimental equilibrium is obtained in a one-shot situation but where cooperation can emerge over time as a result of successful threat of retaliation strategies. (2) As presented above, international cooperation often consists of enforcing rules of mutual restriction, such as the reduction of greenhouse gas emissions. [...] The creation of an international climate change regime involves both the creation of a public good and the establishment of rules for mutual restriction in order to avoid a mutually detrimental outcome”.

<sup>13</sup> Embora a visão de “Estado Europeu supranacional” não seja compartilhada pelo presente trabalho, a União Européia como ator internacional é entendida como razoável na *issue area* mudanças climáticas.

interesses particulares. Young (1989) aponta que a criação de um governo supranacional não significaria a eliminação dos conflitos como se poderia pretender concluir com os argumentos a favor da cooperação. O estabelecimento de uma autoridade pública não pode garantir o alcance da cooperação, pois uma simples organização e suas regras não são suficientes para eliminar os dilemas de ação coletiva se não existirem as condições sociais adequadas que estabeleçam o monitoramento e o *enforcement*.

Faz sentido, então, que os diálogos pós-Kyoto revejam as metas a fim de possibilitar a inclusão de alguns países em desenvolvimento como a China, que por ser não-Anexo I não possui metas obrigatórias de redução de emissões. Esse argumento, usado pelos Estados Unidos e outros países desenvolvidos, configura um dos maiores conflitos no âmbito do regime. Isso porque o acordo apresenta três mecanismos de flexibilização que servem de incentivos para a cooperação tanto dos países pertencentes ao Anexo I, quanto aos demais. Os mecanismos são os seguintes: Implementação Conjunta, Comércio de Emissões e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Os dois primeiros são importantes para a cooperação dos países Anexo I. Já o MDL<sup>14</sup>, pode ser entendido como um incentivo para os países em desenvolvimento, que não possuem metas, evitar se tornarem grandes emissores passando a fazer parte do comércio de carbono de modo a contribuir para a cooperação no regime. Segundo Bodansky (2001), o Brasil assumiu uma postura mais técnica que governamental desde o início das negociações do acordo sobre mudanças climáticas, não concordando em chamar o IPCC de Painel Intergovernamental por se tratar de uma arena técnico-científica e não propriamente governamental. Adiante, a posição política do país será discutida com maior profundidade.

## **2.2. Instituições que compõem o Regime de Mudanças Climáticas**

O regime de mudanças climáticas possui a conhecida Convenção-quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas, cuja sigla em inglês é FCCC, instrumento internacional que envolve diversas instituições dentro de sua estrutura que perpetuam o regime de mudanças climáticas. Inicialmente, não se determinaram emissões obrigatórias e um dos

---

<sup>14</sup> O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é uma adaptação do Fundo de Desenvolvimento Limpo apresentado pela comissão brasileira na conhecida Proposta Brasileira para os acordos da COP 3. Essa proposta é uma das que mereceu maior destaque nas negociações e embora não tenha sido adotada amplamente, uma nova versão faz parte dos diálogos pós-Kyoto que estão em andamento. (Maria Silvia Muyllaert de Araujo, 2000)

fatores foi a grande controvérsia entre os especialistas sobre os danos, as causas e os valores de CO<sub>2</sub> a serem reduzidos. Nas palavras de Bodansky (2001), a Convenção-quadro cria um processo de longo prazo para proporcionar o diálogo, mais do que para exercer *enforcement* ou impor obrigações estritas às partes. Estas possuem compromissos e responsabilidades diferenciados em função de suas emissões históricas e por isso são divididas em Anexo I, Anexo II e não-Anexo I.

Suas principais instituições são: Conferência das Partes (COP), Secretariado, mecanismo de financiamento, grupos de especialistas (*experts*), Órgão Subsidiário de Consulta Tecnológica e Científica (SBSTA), Órgão Subsidiário para Implementação (SBI). Este último merece especial atenção nesse estudo, haja vista que a implementação é foco central desta análise.

É importante frisar que o Protocolo de Kyoto foi um instrumento fruto da Convenção-quadro (COP 3 de 1997) e apresenta mecanismos mais exigíveis ou coercitivos para limitar a emissão de GEE e atentar para a necessidade de medidas de *compliance* mais duras (BODANSKY, 2001). Portanto, Convenção-quadro e Protocolo de Kyoto são instrumentos diferentes, embora ligados entre si.

Os acordos internacionais, de um modo geral, apresentam mecanismos de monitoramento e implementação, como forma de permitir que sejam adaptados ao ordenamento doméstico das partes e tornem-se, assim, mais efetivos. O lembrete de que há algo a ser feito em relação àquela determinada *issue area* advém dos compromissos de avaliação e revisão de informações de implementação contidos no acordo. As cláusulas de compromissos permitem que o acordo seja controlado, gerando efetividade, pois o risco de deserção é alto, conforme os custos. Daí tem-se uma desconfiança gerada entre as partes.

Como adverte Lanchbery (1998), os estados demandam condições equitativas no regime de mudanças climáticas, usando expressões como “*verifiability*” e “*ensuring compliance*”. Para ele, “por um lado, houve consenso sobre a necessidade de compromissos verificáveis em Kyoto, por outro lado, era óbvio para todas as partes que não seria possível fazer estimativas precisas das emissões ou remoções de gases de efeito estufa”. [...] (LANCHBERY, 1998 p. 170 – tradução livre<sup>15</sup>). A partir dessa análise quanto às origens das incertezas de estimativas de emissões, a UNFCCC adotou requerimentos de avaliação e revisão no Protocolo de Kyoto para garantir a sua verificabilidade (art. 12 do Protocolo de

---

<sup>15</sup> “[...] on the one hand, there was consensus on the need for verifiable commitments in Kyoto, on the other hand, it was obvious to all Parties that it would not be possible to make accurate estimates of emissions or removals of greenhouse gases”.

Kyoto). O instrumento de revisão adotado pelo acordo para sua implementação é o inventário nacional de emissões antrópicas de cada uma das partes.

O art.4º (1 a) do Protocolo adverte que a UNFCCC se compromete a atualizar os inventários periodicamente, publicá-los e disponibilizá-los para as COPs. Daí surgem duas dificuldades observadas pela organização para assegurar *compliance* do regime: a primeira delas diz respeito às incertezas nas metodologias de mensuração de algumas fontes de emissão de GEE sobretudo nos casos de desmatamento de florestas, mudança no uso do solo e agricultura; o segundo, decorrente do primeiro, está na incerteza que os relatórios produzidos pelos próprios países gera para a organização, tanto em razão do uso adequado da metodologia que já não é precisa, quanto em razão da *accountability*. Exemplo disto é que os países devem relatar de forma transparente e verificável alterações nas áreas cobertas por florestas.

Para Lanchbery (1998), o Protocolo de Kyoto não lidaria com as incertezas, mas sim as retardaria em virtude da grande discussão quanto aos sumidouros e, sobretudo quanto ao uso da terra e a exclusão de florestas e oceanos da apuração das emissões. Essas divergências científicas repercutem em toda a trajetória das negociações e acordos políticos do regime.

O art. 8º do Protocolo adota um sistema de revisão de implementação baseado em *experts*, que consiste em um grupo de consultores preparados para assistir os países em desenvolvimento com dificuldades na preparação de seus relatórios. Já o art. 17 dispõe que as partes devem definir princípios relevantes, modalidades de regras e *guidelines* para verificação. Lanchbery (1998) defende que esse artigo prevê possível penalização pelo descumprimento, pois cabe às partes aprovar efetivos procedimentos de avaliação de *compliance* como causas, tipo, grau e frequência com que ocorrem. Para ele, então, o Protocolo de Kyoto é razoável ao lidar com as incertezas.

Na perspectiva de Wang e Wisser (2002) as incertezas teriam gerado compromissos “*soft*” para as partes (obrigações de mitigar e se adaptar às mudanças climáticas). Tomando como base o art. 4º (2) da UNFCCC, os autores alegam que não houve determinação de metas de redução de emissões, apenas um acordo entre os países desenvolvidos para adotar políticas e medidas para essa redução, retornando aos níveis de 1990. Segundo os autores

Porque as obrigações sob a UNFCCC carecem de especificidade e porque não tem sido claro e de comum acordo o entendimento de quais são as obrigações das partes, estas não têm alcançado um alto nível de *compliance* no âmbito da UNFCCC. Na verdade, o termo “*compliance*” não aparece em nenhum lugar na UNFCCC ou nas decisões seguintes da Conferência das Partes (COP). Talvez não seja mais preciso rotular o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito da UNFCCC como

um processo de implementação ao invés de um processo de *compliance*, onde o termo “implementação” refere-se a medidas tomadas pelos Estados para tornar um tratado internacional efetivo no âmbito de seu direito doméstico. (WANG e WISER, 2002, p.4 – tradução livre).<sup>16</sup>

Resumidamente, o sistema de indução de *compliance* do Protocolo de Kyoto consiste em relatório, revisão, avaliação de conformação e resposta a não-conformação. Assim, *compliance* seria induzido através de *capacity building* que incluiria provisão de recursos financeiros, transferência de tecnologia e suporte para relatórios nacionais. Já os mecanismos institucionais para gerenciar a implementação estão relacionados a dois processos paralelos: a avaliação geral de implementação realizada pela COP e pelos Órgãos Subsidiários de Implementação (SBI) e de Consulta Científica e Tecnológica (SBSTA); e a avaliação de desempenho individual das partes “países desenvolvidos”.

O Órgão Subsidiário de Implementação está submetido à COP, com a prerrogativa de assessorar as Partes, informando-lhes quanto aos passos a serem tomados em direção aos seus compromissos. O órgão se reúne duas vezes ao ano, auxiliando na análise de implementação da Convenção, além de lidar com questões administrativas e financeiras. A crítica feita pelos autores aos órgãos remete ao caráter politizado que eles têm, apesar de terem auxiliado efetivamente em processos de implementação e estarem abrindo espaço para diálogos acerca dos problemas de implementação enfrentados. (WANG e WISER, 2002).

Como é possível perceber, a estrutura organizacional multilateral na qual o regime está inserido levanta questões relativas à cooperação para o alcance dos resultados pretendidos internacionalmente. Uma vez conhecida a trajetória do regime e sua composição, é preciso um arcabouço teórico que permita o melhor entendimento dos regimes ambientais, dos problemas de cooperação enfrentados pelas organizações multilaterais que os compõem e a dinâmica entre o nível internacional e doméstico analisada sob a ótica dos jogos de dois níveis.

---

<sup>16</sup> Because the obligations under the UNFCCC lack specificity, and because there has been no clear and agreed understanding of what parties' obligations are, parties have not reached a high level of compliance under the UNFCCC. In fact, the term “compliance” does not appear anywhere in the UNFCCC or in the follow-up decisions of the Conference of the Parties (COP). Perhaps it is no more accurate to label the fulfillment of the commitments under the UNFCCC as an implementation process rather than a compliance process, where the term “implementation” refers to measures taken by States to make an international treaty effective under their domestic law.

### **3 A COOPERAÇÃO EM ARENAS MULTILATERAIS E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS APLICADOS AO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

A análise das dinâmicas de conformação e implementação de um regime internacional e seus mecanismos de cooperação em um ambiente multilateral pretende investigar algumas questões quanto a implementação do regime de mudanças climáticas e da cooperação entre seus membros, a partir de pressupostos institucionalistas como o multilateralismo e os diferentes modelos que buscam expressar dilemas de cooperação. Essa implementação é mais bem entendida a partir de uma análise que conjugue tanto o nível doméstico como o internacional, e para isso a estrutura de análise de Putnam (1988), dos Jogos de Dois Níveis, é o suporte teórico que melhor esclarece essa dinâmica. O marco teórico neo-institucionalista e os jogos de dois níveis serão úteis na análise das barreiras institucionais e dos desafios para implementação do regime de mudanças climáticas. Para isso, é preciso compreender a importância da cooperação em um ambiente multilateral no nível internacional no que tange aos objetivos do regime, a participação dos atores membros e o modo como um regime é implementado. Partindo desse ponto, o modelo de Lisa Martin (1992) dos jogos de cooperação em instituições e organizações multilaterais será base para a discussão no âmbito interno ao regime.

Os processos de assimilação e implementação no plano doméstico de diretrizes e regras internacionais geram complexidades relacionadas ao regime. Decisões externas entram em choque com a realidade interna do Estado envolvido e carecem de um tempo para serem implementadas. Para estudar as barreiras institucionais e os desafios enfrentados na dinâmica entre os planos doméstico e internacional é importante trabalhar com uma perspectiva teórica que não restrinja sua análise a uma suposta unidade dos atores dentro do sistema. É importante, para esse estudo, considerar que um estado não apresenta um único interesse diante de uma demanda internacional e que essas diferenças internas trazem implicações para os diálogos estabelecidos em uma arena multilateral.

Este capítulo apresenta breves considerações sobre o conceito de regime internacional, com foco para as especificidades dos regimes internacionais ambientais. Em seguida, as questões que envolvem a cooperação nessas arenas multilaterais são apresentadas para a melhor compreensão das dificuldades de implementação das regras internacionais no nível doméstico. As barreiras institucionais domésticas podem ser verificadas a partir da metáfora

dos jogos de dois níveis, assunto tratado em seguida, quando serão apresentadas as hipóteses, variáveis e a tipologia, fundamentais para o modelo de análise.

### **3.1. Regimes ambientais internacionais – considerações teóricas**

As Relações Internacionais têm voltado sua atenção para o fenômeno internacional que veio a ser conceituado como regime desde a década de 70, com a proposta teórica de Keohane e Nye em 1977, mas que ganhou maior vigor na década de 1980 com Krasner (1983). Desde então, o conceito de regime vem sendo aplicado para efeito de análise, apesar das críticas de algumas correntes. Tomando-o como recurso analítico importante para estudar as mudanças climáticas, o presente trabalho se preocupa em delimitar apenas alguns elementos da teoria dos regimes internacionais.

Keohane (1982) argumenta que regimes podem facilitar o provimento de estruturas no intuito de estabelecer responsabilidade legal para os acordos, aumentar a quantidade e qualidade da informação disponível aos atores, além de reduzir custos de transações. Estes benefícios providos pelos regimes são capazes de tornar mais aceitáveis os custos de sua formação e manutenção quando há informações assimétricas, risco moral, desonestidade potencial ou alta densidade de questões. Além disso, os custos de formação de regimes serão menores quando houver alto nível de comunicação formal e informal entre os atores, situação favorecida pela interdependência complexa.

Como a clássica definição de Krasner (1983) sugere, os regimes não seriam propriamente os acordos que envolvem os atores internacionais em torno de determinada questão, mas sim, “um conjunto de princípios, normas, regras formais ou informais, padrões de comportamento e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos, em que as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática das Relações Internacionais” (KRASNER, 1983, p. 22). Desse modo, os acordos estariam voltados para ajustes específicos, com duração determinada, enquanto o regime seria o conjunto dos acordos e demais práticas dos atores que tratam de determinada *issue area*, tendendo a se perpetuar, ir além dos ajustes temporários, apesar de estarem sujeitos a mudanças<sup>17</sup>. A possibilidade de mudanças está voltada para as regras e os procedimentos de tomada de

---

<sup>17</sup> No âmbito do regime de mudanças climáticas, a Convenção-Quadro e o Protocolo de Kyoto são acordos que o integram. O Protocolo de Kyoto possui validade até 2012, mas o regime pretende se perpetuar e é por isso que vem sofrendo ajustes temporários.

decisão, pois se normas e princípios se modificam, provavelmente o próprio regime se modifica. Os regimes são importantes para esses atores, dada a necessidade de se identificar como se dá a relação causal entre variáveis tais como as regras e padrões de comportamento e os resultados.

Os regimes ambientais, por sua vez, envolvem uma *issue area* complexa, pois está inserida em discussões quanto à universalização do direito ao acesso a certos bens como a água, o ar puro, os oceanos, a biodiversidade, dentre outros. Todas essas discussões quanto à disponibilidade dos recursos naturais são confrontadas com a lógica de propriedade historicamente consolidada no sistema de estados em vigor.

Para Young (1994), os regimes ambientais tocam no ponto dos direitos de propriedade em função do crescimento da recente interação entre meio ambiente e comércio internacional. Os regimes são criados para atingir acordos com providências satisfatórias aceitas reciprocamente. Assim, os regimes ambientais levantam questões voltadas à governança na sociedade internacional, devido à natureza diferente da autoridade das organizações internacionais em relação às governamentais. O desafio, então, é pensar estratégias apropriadas para tornar o regime ambiental efetivo, considerando a ausência da autoridade estatal. A governança envolve aspectos de interdependência que leva a um grau maior de dificuldade de se estabelecer regras comuns a todos os membros, e isso exige o estabelecimento de instituições sociais que suavizem conflitos, provejam informações e reduzam incertezas em face de problemas de ação coletiva. Os sistemas de governança se dão com a especialização da instituição dependendo da *issue area* em que serão deferidos o seu escopo de ação, o seu domínio geográfico, o desenvolvimento e o aparato administrativo. O problema distributivo, logo, é o maior desafio a ser enfrentado. E a dinâmica dos interesses domésticos não pode ser descartada, devendo-se considerar os dois níveis, tanto o internacional como o doméstico. A questão ambiental merece destaque em relação às demais *issue areas* porque sua própria natureza coloca um problema de compartilhamento.

Young (1994) ressalta que há envolvimento constantes no interior dos regimes. Esses envolvimento se aproximam mais da política doméstica dos estados. Os participantes individuais podem deliberadamente complicar as negociações ao unir vários assuntos de tal maneira que são necessárias barganhas complexas sobre uma ordem de problemas. Os atores podem se voltar para questões domésticas, escolhendo ou enfatizando outras *issue areas*<sup>18</sup> nas negociações internacionais do regime.

---

<sup>18</sup> Essa politização de temas é tratada apenas em nível internacional por Keohane e Nye (2001) como *issue linkage*.

Rowlands (2001) apresenta algumas considerações interessantes acerca da aplicação de pressupostos institucionalistas para a análise do regime de mudanças climáticas. O autor destaca que alguns teóricos preocupam-se mais com as instituições no sentido mais amplo, considerando papéis e normas. Estas seriam conjuntos de direitos e regras interligados que orientam as ações e interações dos membros de determinada *issue area*, na visão de Young. Por outro lado, há aqueles que se preocupam mais com o funcionamento das organizações formais quando analisam os regimes. Esses têm em mente entidades que possuem escritórios (espaço físico), pessoal, equipamentos, orçamentos e personalidade jurídica (YOUNG, 1992). A preocupação de Young não aponta para nenhuma dessas direções. Ele busca entender a importância dos arranjos internacionais, sejam eles formais ou informais. Mas aqueles que tentam compreender o regime de mudanças climáticas a partir da lógica organizacional são divididos em dois grupos, segundo Rowlands (2001): os *contractarians* (tradição grociana) e os *constitutives* (ramo compartilhado por Young).

Os primeiros explicam a cooperação a partir da racionalidade dos atores, que visam maximizar seus interesses, reduzindo custos de transação. Porém, essa corrente pouco consegue compreender do regime de mudanças climáticas, como aponta o autor, pois compartilham de três pressupostos que pouco se adequam à realidade do regime: 1- a existência de interesses mútuos: alguns teriam levantado a hipótese de uma “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968). Porém, esse regime não pode ser considerado como tal, por causa das diferenças espaciais nos impactos das mudanças climáticas, que alteram também os interesses de uns atores em relação a outros nas políticas de cooperação; 2- grande sombra de futuro: no regime de mudanças climáticas ela é maior que em outras *issue areas*, em função disto, poder-se-ia esperar que os estados estivessem dispostos a cooperar tanto em função do histórico anterior propenso à manutenção do regime, quanto à admitida urgência de intervenções no sentido de mitigação dos efeitos perversos das mudanças climáticas; e 3- o número de participantes é relativamente pequeno: nesse ponto os *contractarians* têm problemas, pois o número de participantes do regime é bem alto em relação aos modelos que prevêm a existência de poucos atores para que haja cooperação sem a necessidade de sanção ou recompensa (OLSON, 1999). A questão não se limita ao número de atores, mas também aos interesses heterogêneos entre eles. A complexidade dentro do regime admite esse tipo de arranjo, embora a cooperação se torne mais difícil, como sugere Snidal (1995).

Os *constitutives*, por sua vez, têm em mente que as instituições internacionais ambientais podem proporcionar três coisas, segundo Levy, Keohane e Hass (1993): 1- aumentar as preocupações governamentais (os relatórios do IPCC fomentaram a questão

climática, como vimos anteriormente; 2- melhorar o ambiente de acordos, pois as COPs são reuniões multilaterais que proporcionam a implementação de mecanismos de monitoramento e *accountability*; 3- aumentar a capacidade nacional: há planos de transferências de recursos, habilidades e informações, principalmente na assistência Norte-Sul, liderados por Alemanha e Estados Unidos. Esses pressupostos podem ser observados no regime de mudanças climáticas, o que faz Rowlands (2001) concluir que essa forma de analisar este regime sob conceitos institucionalistas é mais bem sucedida, pois se pode concluir que se trata de um regime ativo.

### **3.2. O Multilateralismo e os Problemas de Cooperação no Âmbito do Regime de Mudanças Climáticas<sup>19</sup>**

Os regimes ambientais são marcados pelos debates multilaterais, em função do alcance que os problemas transfronteiriços costumam atingir. O regime de mudanças climáticas é um objeto bastante adequado à discussão multilateral por comportar um discurso universalista, de que a questão climática atinge todo o planeta, logo os Estados se voltam para a solução de problemas de modo a atender uma agenda internacional que muitas vezes não corresponde aos seus interesses próprios mais imediatos. A seguir serão apresentados alguns conceitos que servem como *background* para a compreensão desse regime. Apesar da existência de diferentes atores atuando em seu âmbito, é importante considerar os estados no centro desse estudo, pois são eles os principais responsáveis pelas decisões nas arenas multilaterais que envolvem as mudanças climáticas. Embora os danos com o aumento da temperatura atinjam a todo o planeta, esses prejuízos ocorrem e ocorrerão em graus diferentes conforme a região, o que quer dizer que a origem do problema não necessariamente coincide com o local onde se darão seus efeitos. Esse aspecto leva a conflitos de interesses e daí podem surgir dilemas de cooperação entre os estados envolvidos, o que pode incentivar ou não os atores a contribuir para o alcance dos objetivos do regime.

Lisa Martin (1992) apresenta em seu artigo *Interests, Power and Multilateralism*, uma abordagem sobre o conceito de multilateralismo como ferramenta para mensurar a cooperação internacional no ambiente institucional. A autora cria uma tipologia associando quatro problemas de cooperação aos papéis desempenhados por Instituições de Multilateralismo

---

<sup>19</sup> Partes deste texto foram publicadas em: HENRIQUE, Renata Tavares. *A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas*. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 155 – 182, jul. – dez. 2009.

(IM) e Organizações Multilaterais (OM). Os problemas enfrentados pelos membros são: colaboração, coordenação, persuasão e segurança; sendo que cada um possui formas diferentes de superação do dilema de cooperação, dado o pressuposto de que o multilateralismo pode ser uma estratégia usada pelos estados em diferentes graus para estruturar suas relações (MARTIN, 1992). Nesse caso, pretende-se testar os problemas de cooperação para o regime de mudanças climáticas, a fim de se obter maior compreensão do processo de sua formação e a dinâmica das interações em seu interior.

Assim, alegar que os Estados podem optar por se comprometerem com normas multilaterais não implica qualquer juízo normativo; trata-se apenas de uma declaração sobre a provável forma de cooperação. Entretanto, nesta abstração, os resultados continuam indeterminados num nível funcional de análise. Existem múltiplas soluções possíveis para cada problema. (MARTIN, 1992, p. 766, tradução livre)<sup>20</sup>

Nesse sentido, entende-se que os mecanismos de *enforcement* das organizações serão mais adequados em algumas realidades, enquanto princípios de instituições de multilateralismo serão mais bem sucedidos em outras, na busca por melhores resultados. Os princípios do multilateralismo seriam aqueles discriminados por Ruggie:

A **indivisibilidade** é ilustrada por arranjos de segurança coletiva onde um ataque a algum [membro] é considerado um ataque a todos. A **Não-discriminação** significa que todas as partes devem ser tratadas similarmente como no uso do *status* de nação mais favorecida (MFN) em acordos comerciais. **Reciprocidade difusa** significa que os estados não dependem de mudanças “mais-ou-menos” específicas, mas sim de seguranças equilibradas de longo prazo nas suas relações. (MARTIN, 1992, p. 767, tradução livre, grifo do tradutor)<sup>21</sup>.

Uma das vantagens do multilateralismo, portanto, seria a adaptação a mudanças na distribuição de poder.

Entendendo o multilateralismo como padrões de interação, seu papel na cooperação envolve três dimensões: 1) processo para chegar a decisões (discussões uni, bi ou multilaterais); 2) escopo das decisões estatais (atinge quais atores?) e 3) normas de multilateralismo em estágio de implementação (monitoramento e *enforcement*/ centralização

---

<sup>20</sup> Thus, a claim that states may choose to compromise multilateral norms does not imply any normative judgment; it is only a statement about the likely form of cooperation. However, at this abstract, functional level of analysis, outcomes remain indeterminate. Multiple feasible solutions exist for each problem.

<sup>21</sup> Indivisibility is illustrated by collective security arrangements wherein an attack on one is considered an attack on all. Nondiscrimination implies that all parties be treated similarly, as in the use of most-favored nation (MFN) status in trade agreements. Diffuse reciprocity implies that states do not rely on specific, quid-pro-quo exchanges, but on longer-term assurances of balance in their relations.

ou descentralização) (MARTIN,1992). Para Ruggie, o multilateralismo “exige que os estados sacrifiquem níveis substanciais de flexibilidade em tomadas de decisões e resistam a tentações de curto prazo em favor dos benefícios em longo prazo”. (MARTIN, 1992, p. 768 – tradução livre)<sup>22</sup>

Para entender as relações que, segundo Martin (1992) se estabelecem dentro de uma arena multilateral, é preciso adentrar os diferentes dilemas de cooperação enfrentados pelos atores. Diante das quatro categorias de problemas de cooperação os papéis das organizações se alteram conforme os dilemas estratégicos subjacentes a cada *issue area*. Para a autora, coordenação e colaboração envolvem interesses simétricos, enquanto problemas de persuasão e garantia supõem interesses assimétricos<sup>23</sup>. No caso do regime de mudanças climáticas, a atenção estará voltada para os dois primeiros tipos devido à natureza da questão climática convergir mais interesses, tornando-o mais simétrico em relação a outros regimes como o de segurança, armas de destruição em massa, comércio, dentre outros.

Os jogos de colaboração são aqueles nos quais os equilíbrios são subótimos para os dois jogadores e é mais conhecido na literatura como dilema do prisioneiro. O dilema está no ajuste político mútuo, com a necessidade de abandono da estratégia dominante, que é a deserção. Algumas sugestões teóricas para os problemas de cooperação seriam a adoção de uma estratégia apropriada, uma extensão da sombra de futuro ou a confiança em agentes centralizadores, como as organizações internacionais. Monitoramento e *enforcement* são fundamentais para o jogo de colaboração. Isso quer dizer que acordos ou convenções que não possuem uma organização formal que desempenhe essas duas funções, raramente conseguirão obter resultados positivos.

Problemas de colaboração contêm fortes incentivos para deserção de padrões de comportamento cooperativos estabelecidos, já que tal deserção resulta em pagamentos imediatos. Portanto, mecanismos para promover a cooperação devem focar na *manutenção* de acordos. (MARTIN, 1992, p.770, tradução livre)<sup>24</sup>

No problema de colaboração, então, a autora destaca dois fatores que promovem a cooperação:

---

<sup>22</sup> Requires that states sacrifice substantial levels of flexibility in decision making and resist short-term temptations in favor of long-term benefits.

<sup>23</sup> Algum dos jogadores sai insatisfeito com as decisões tomadas no interior do regime, mas ainda assim a cooperação é mais vantajosa que a completa deserção.

<sup>24</sup> Collaboration problems contains strong incentives to defect from established cooperative patterns of behavior, since defection results in immediate payoffs. Therefore, mechanisms to promote cooperation must focus on *maintenance* of agreements.

Primeiro os estados irão exigir informação extensiva sobre o comportamento de outros, já que deserções encobertas serão dispendiosas para aqueles que continuam a cooperar e complicarão tentativas de retaliação. Assim, devemos esperar monitoramento extensivo e avaliação de *compliance* em problemas de colaboração resolvidos com sucesso. [...] Segundo, em problemas de colaboração, os estados devem pesquisar acerca de mecanismos que aumentem a sombra do futuro para assegurar que gastos imediatos associados com a cooperação sejam compensados pelos benefícios em longo prazo de assistência mútua. Organizações formais podem executar tais funções. Convenções sozinhas, sem monitoramento ou *enforcement*, não podem assegurar cooperação. (MARTIN, 1992, p.770, tradução livre)<sup>25</sup>

Mesmo diante dessas considerações, tem-se em mente que apesar da importância da organização formal para promover cooperação, as normas do multilateralismo não se aplicam a essa lógica, pois elas podem, muitas vezes, impedir a cooperação no caso de colaboração, como normas de reciprocidade e indivisibilidade difusa (MARTIN, 1992). Deve-se atentar para a punição de trapaças para que elas não ocorram no longo prazo por tratar-se de um jogo tipicamente “dilema do prisioneiro”<sup>26</sup>. Os mecanismos de promoção da cooperação se concentram, então, na manutenção dos acordos, de modo que permitem a informação retrospectiva e o monitoramento extensivo. No que diz respeito à tomada de decisão, o multilateralismo apresenta-se pouco dinâmico no sentido de não fornecer respostas rápidas, pois pode aumentar os custos de transação. Desse modo, a hierarquização de decisões seria a melhor solução na visão da autora, delegando-as a grupos menores, porém sem caráter hegemônico ou bilateral, o que prejudicaria as negociações com n-atores.

Os problemas de coordenação, assim como os de colaboração, apresentam interesses simétricos. Tecnicamente, a coordenação pressupõe a existência de dois equilíbrios possíveis, cada um preferível para um dos jogadores. Como não existe uma única estratégia dominante, o jogo depende do comportamento de cada ator. Daí surge o dilema: qual dos equilíbrios irá prevalecer? Um dos tipos de jogo de coordenação é conhecido na literatura especializada como a “batalha dos sexos”. Ele é caracterizado pelo pouco incentivo à deserção, pois nos dois equilíbrios ambos saem ganhando, a decisão está em quem ganhará mais. Nesse caso, o monitoramento, vigilância e *enforcement* não são tão necessários quanto no jogo de

---

<sup>25</sup> First, states will demand extensive information on others' behavior, since undetected defection will be costly for those who continue to cooperate and will complicate attempts at retaliation. Thus, we should expect extensive monitoring and assessment of compliance in successfully resolved collaboration problems. [...] Second, in collaboration problems, states should search for mechanisms to increase the shadow of the future in order to assure that the immediate costs associated with cooperation will be offset by the long-term benefits of mutual assistance. Formal organizations can perform such functions. Conventions alone, without monitoring or enforcement, cannot ensure cooperation.

<sup>26</sup> Para parte significativa dos estudiosos, o dilema do prisioneiro é um jogo de competição e não de colaboração, sendo este um ponto em que a autora Lisa Martin costuma ser criticada. No entanto, optou-se por essa classificação para o entendimento do Regime de Mudanças Climáticas não sendo objeto desse estudo o debate em torno dessa questão.

colaboração, que exige organizações fortes. Em sua análise sobre os problemas de cooperação, Martin (1992) ressalta ainda que arranjos domésticos transparentes são solução para provimento de informações. Todavia, democracias com divisões de poderes são capazes de causar essas incertezas em relação à unidade dos estados racionais. Esse ponto é crucial para o entendimento do objeto proposto nesse trabalho, a ser abordado adiante no capítulo 4.

Assim, a cooperação pode envolver interesses simétricos ou assimétricos, o que altera as relações estabelecidas entre seus membros, dentro de uma arena multilateral. Nas palavras da autora,

[e]m resumo, diversos problemas de cooperação nos levam a esperar soluções diferentes. [...] Em jogos de colaboração com muitos atores, incentivos altos para a participação em trapaceas não detectadas, nos levam a esperar a emergência de organizações fortes, a menos que o *enforcement* e o monitoramento sejam tomados por um hegemona. Assim, em jogos de colaboração, normas multilaterais não podem promover a cooperação, exceto sob circunstâncias restritas de acordos de *self-enforcing* entre um pequeno número de estados (minilateralismo). Problemas de coordenação, por outro lado, apresentam espaço para a utilização das normas multilaterais, uma vez que os estados não vêem nenhuma vantagem em ocultar a defecção de convenções estabelecidas. (MARTIN, 1992, p.782, tradução livre)<sup>27</sup>

Para iluminar o problema da implementação do regime no nível doméstico, antes é preciso perceber como as negociações ocorrem dentro das arenas que o compõem, considerando a formação de regras e diretrizes internacionais a serem seguidas pelas partes. A formação e manutenção do regime envolvem a participação de estados cujas forças políticas internas são heterogêneas, ou seja, não possuem na maioria das vezes os mesmos interesses, atuando e competindo entre si. E por isso a análise dos dois níveis é importante para uma compreensão mais profunda da dinâmica de implementação doméstica de diretrizes internacionais estabelecidas por um conjunto de estados.

A fim de compreender o processo de implementação de um regime no nível doméstico, e a cooperação existente entre seus membros, partiu-se do arcabouço teórico institucionalista que abrange problemas de cooperação entre atores em ambientes multilaterais. Porém, o alcance doméstico desse regime só pode ser percebido quando a análise se volta para o interior dos estados, não os considerando como atores unitários, isto é,

---

<sup>27</sup> In sum, different cooperation problems lead us to expect different solutions. [...] In collaboration games with many actors, high incentives to engage in undetected cheating lead us to expect the emergence of strong organizations, unless enforcement and monitoring are taken over by a hegemon. Thus, in collaboration games, multilateral norms cannot promote cooperation except under the restricted circumstances of self-enforcing agreements among a small number of states (minilateralism). Coordination problems, on the other hand, do present room for the use of multilateral norms, since states see no advantages in concealed defection from established conventions.

aqueles cujos interesses expressos nas arenas multilaterais são uníssonos. Essa questão se relaciona às interações transgovernamentais abordadas por Keohane e Nye (2001), mas a discussão que se pretende vai mais além da simples constatação de que estados não são unitários. A compreensão da existência de dois níveis de barganha pretende preencher a necessidade teórica de responder a certas perguntas que envolvem os regimes. A partir das noções de multilateralismo e dos jogos de dois níveis será possível entender as barreiras institucionais e os desafios para implementação de regras e diretrizes internacionais no nível doméstico.

### 3.3. Os Jogos de Dois Níveis

A idéia de “emaranhamento” entre políticas domésticas e internacionais é trazida às teorias de Relações Internacionais por Putnam (1988), através dos Jogos de Dois Níveis. Enquanto para muitos autores os jogos de dois níveis são considerados uma metáfora, para Putnam (1988), sua proposta seria de uma estrutura de análise, um método, portanto. Para ele, a discussão limitada à dupla influência da política doméstica na internacional e da internacional na doméstica seria infrutífera, podendo ser mais bem explorada ao questionar “quando” e “como” esses dois níveis se “emaranham”<sup>28</sup>. As hipóteses que norteiam seus estudos são:

- 1) Os governos adotam políticas diferentes daquelas que adotariam na ausência de negociações internacionais;
- 2) Acordos se tornam possíveis porque uma minoria poderosa dentro de cada governo favorece a política demandada internacionalmente, em função de fundamentos domésticos. (PUTNAM, 1988)

Assim, para que haja mudanças políticas que envolvam questões relevantes do ponto de vista internacional, são necessárias pressões de fora para dentro dos estados, ao passo que as forças internacionais não são suficientes para produzir os acordos, sem uma ressonância doméstica. Uma visão mais adequada dos determinantes domésticos de política externa e relações internacionais deve levar em conta as políticas através de: partidos, classes sociais, grupos de interesse econômicos e não-econômicos, legisladores<sup>29</sup> e até mesmo opinião

---

<sup>28</sup> A expressão usada por Putnam é “*entanglements of domestic and international politics*”.

<sup>29</sup> Principal aspecto analisado pelo trabalho, além dos arranjos institucionais e executivos oficiais.

pública e eleições, não simplesmente arranjos institucionais e executivos oficiais (PUTNAM, 1988). Não seria adequado supor que o poder executivo possui uma visão unitária e uníssona acerca de determinada questão, mesmo que o processo decisório do legislativo seja retirado da análise<sup>30</sup>. A idéia é de que a expressão “decisores centrais do Estado” seja usada no plural nos estudos que se proponham a analisá-los, pois muitas vezes compõem a posição final de um mesmo estado, na arena internacional. Este estudo pretende focar nas barreiras institucionais voltadas para as barganhas entre o poder legislativo e o poder executivo na assimilação e implementação de normas internacionais.

Para o autor, os jogos políticos de grande parte das negociações internacionais podem ser concebidos como jogos de dois níveis. Os decisores não podem ignorar essas duas arenas de interação, apesar de seus países permanecerem soberanos, pois ainda assim são interdependentes. Os níveis são caracterizados pelo autor da seguinte forma:

- Nível nacional: grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando governos a adotar políticas favoráveis; políticos buscam poder pela construção de coalizões entre esses grupos.

- Nível internacional: governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades para satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas de desenvolvimentos externos (PUTNAM, 1988).

O desafio para se compreender as escolhas dos decisores está na complexidade colocada entre os níveis, pois ações racionais em uma esfera podem parecer, do ponto de vista político, irracionais ao se observar o mesmo ator em outra esfera. Tsebelis (1998) apresenta uma abordagem interessante a esse respeito, considerando a hipótese de “jogos aninhados<sup>31</sup>”, que corresponde aos jogos em múltiplas arenas e ao projeto institucional. Para o autor,

Se, com informação adequada, a escolha de um ator parecer subótima, é porque a perspectiva do observador está incompleta. O observador centra a sua atenção em apenas um jogo, mas o ator está envolvido em toda uma rede de jogos – o que chamo de *jogos ocultos*. O que parece subótimo a partir da perspectiva de um único jogo é na verdade ótimo quando é considerada toda a rede de jogos (TSEBELIS, 1998, p. 22).

---

<sup>30</sup> Putnam pensa sua estrutura de análise a partir da lógica dos governos, levando em conta decisores centrais do Estado como peças-chave para a expressão dos interesses internos e internacionais, nos dois níveis. Sua análise não foca nos processos decisórios, que serão objetos desse estudo. Por isso, será necessário recorrer a outros arcabouços teóricos para atingir o problema proposto.

<sup>31</sup> A expressão trazida por Tsebelis é “nested games”. Em português, alguns autores se referem aos “jogos ocultos” (tradução do título do livro), mas outros preferem se referir aos “jogos aninhados”.

Nesse sentido, quando se observam as várias arenas de interação, os incentivos para a participação e a cooperação tornam o resultado final consistente e compreensível ao analista. Este desafio também se verifica no âmbito da análise das regras dos jogos, no que diz respeito às escolhas, *payoffs*, *players* e acesso a informações. Desse modo, é importante se atentar aos *win sets*, ou leque de possibilidades de acordos factíveis domesticamente, que mediam a inter-relação entre os níveis doméstico e internacional, constringendo as ações tomadas pelo chefe de governo. Trata-se de curvas de indiferença política, representadas pela **figura 1**; essas curvas representam um intervalo resultante da superposição de áreas que expressam as possíveis ações e interesses dos atores envolvidos. Esses chefes<sup>32</sup> enfrentam ainda o desafio conhecido como *Double-edged diplomacy*<sup>33</sup>, que consiste na negociação em dois níveis e a possibilidade de usar fatores domésticos e internacionais para expandir ou reduzir seus *win sets*.

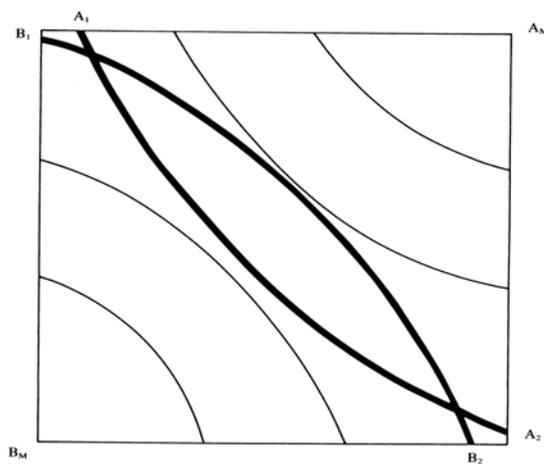


FIGURE 2. Political indifference curves for two-issue negotiation

### FIGURA 1- Curvas de indiferença política para negociação de duas questões

Fonte: PUTNAM,1988, p. 447.

Putnam (1988) apresenta a suposição de um líder político que não possui preferências políticas independentes e que procura atingir um acordo satisfatório para seu eleitorado. Esse processo apresenta dois estágios: primeiro nível - barganha entre os negociadores e tentativa de acordo; segundo nível - discussões no interior de cada grupo de eleitorado no nível doméstico. Os determinantes de um *win set* seriam as preferências e coalizões, as instituições e as estratégias dos negociadores. A partir daí, supõe-se que o tamanho do *win set* depende

<sup>32</sup> Chefes de governo é uma expressão utilizada pelo próprio autor.

<sup>33</sup> *Double-edged diplomacy* diz respeito aos “[c]hefes de governo [que] negociam sobre dois níveis e podem usar fatores domésticos e internacionais para expandir e reduzir seus *win sets*. (SPRINZ e WEIß, p. 68, 2001 – tradução livre)

tanto da distribuição de poder, preferências e possíveis coalizões entre aqueles que compõem o nível 2, quanto das instituições políticas.

Apesar de Putnam (1988) atentar para a necessidade das perspectivas de relações internacionais considerarem o “emaranhamento” do nível doméstico com o internacional, sem que um se sobreponha ao outro, como sugerem outros autores, sua estrutura não oferece um suporte teórico que abarque as peculiaridades domésticas e as barreiras institucionais nesse nível. Sua proposta analítica é relevante, mas incompleta para o objetivo deste trabalho, o que exige outras considerações para a construção de um modelo de análise que possa iluminar os processos de implementação de regimes internacionais no nível doméstico. Para suprir esta necessidade, serão mobilizadas contribuições de outros autores que tratam especificamente de regimes ambientais.

### *3.3.1. As Mudanças Climáticas sob a ótica dos Jogos de Dois Níveis: vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento*

Uma das maiores complexidades concernentes a um regime internacional como o de mudanças climáticas consiste na assimilação de suas regras no plano doméstico e o seu processo de implementação. Para os atores, decisões internacionais podem entrar em choque com suas realidades domésticas, exigindo um tempo maior para serem implementadas. Outras questões chamam a atenção além das fases de negociação em um primeiro momento e a criação de normas, regras e princípios e a avaliação sobre a efetividade de um regime em um segundo momento. Os efeitos do regime sobre seus membros constituem sua terceira fase de análise e é ainda pouco explorada nas relações internacionais.

Como aponta Stokke (1997), há três enigmas analíticos que correspondem à manutenção dos regimes existentes, à formação de instituições internacionais e às suas conseqüências. Nesse sentido, vale observar o impacto que as decisões internacionais possuem no ambiente doméstico dos estados (político, econômico, social, cultural e jurídico), e os grupos internos de pressão ou o aparato político-legal interno de ratificação ou elaboração de política externa sobre as decisões dos Estados na arena multilateral. Há uma via de mão dupla entre os dois planos – doméstico e internacional – no que diz respeito às pressões exercidas entre ambos concomitantemente.

Os desafios enfrentados pelos governantes no nível doméstico em processos de ratificação de tratados ambientais devem ser observados com atenção. Muitas decisões que os Estados tomam no âmbito externo não representam uma posição política única, como sugerem algumas perspectivas teóricas em Relações Internacionais, pois há de se considerar a existência de grupos de pressão domésticos, processos legislativos de ratificação cujo sistema de pesos e contrapesos é mais verificado, vulnerabilidade ecológica maior ou menor à decisão tomada externamente, custos de abatimento econômicos, entre outros fatores. Putnam (1988) apresenta uma alternativa interessante a esse tipo de análise de interação entre os níveis doméstico e internacional que é desafiadora para a disciplina de Relações Internacionais. Existe uma ligação entre políticas domésticas e internacionais em que os chefes de governo, ao tomarem decisões, são constrangidos pela interpelação entre os dois níveis.

Sprinz e Weiß (2001) partem de uma “explicação baseada no interesse”, envolvendo duas variáveis - vulnerabilidade ecológica de um estado quanto aos danos ambientais e os custos econômicos de abatimento<sup>34</sup> - para analisar o regime de mudanças climáticas sob a ótica dos jogos de dois níveis. Essa perspectiva ajuda a entender políticas externas ambientais adotadas pelos estados e permite uma compreensão inicial de posições possíveis tomadas por países nas negociações ambientais. Trata-se de uma explicação que envolve tanto os aspectos econômicos ligados à capacidade institucional dos estados como também os aspectos ecológicos. A gravidade dos problemas climáticos e o grau de riqueza econômica determinam as políticas adotadas por países industrializados no sentido de mitigar problemas ambientais. Assim, cada país é auto-interessado, pois busca riqueza e poder a partir de uma lógica instrumental (custo-benefício). Todavia, a escolha racional desses Estados não responde quais os interesses que orientam a ação em determinada situação. Para isso é preciso conjugar as duas variáveis sugeridas.

Vulnerabilidade ecológica seria o grau de exposição de um país aos efeitos ambientais adversos, o que desencadeia, então, numa “busca, através de políticas de um país, pela minimização dos efeitos ambientais adversos sobre seus cidadãos e ecossistemas” (SPRINZ e VAAHTORANTA, 1994, p. 78, tradução livre)<sup>35</sup>. Uma tendência percebida no comportamento dos estados tem a ver com a inclinação que eles possuem para participar na proteção ambiental quando os custos de *compliance* são relativamente menores. Estados

<sup>34</sup> “O termo ‘custos de abatimento’ reflete os recursos gastos associados com uma posição governamental. Não reflete custos por danos (*damage costs*). Para comparações internacionais, custos de abatimento são expressos como um PIB ou PNB, para mostrar o esforço relativo de um país”. Nota apresentada no artigo de Sprinz e Vaahtoranta, 1994, p. 78.

<sup>35</sup> [countries] pursue policies that minimize adverse environmental effects on their own citizens and ecosystems (“ecological vulnerability”).

assumem posturas diferentes diante dos problemas ambientais movidos por uma reação que envolve a necessidade de proteção, e é por isso que quanto maior a ameaça, maior o estímulo para a redução da vulnerabilidade ecológica.

Essa explicação, porém, não resolve o problema da cooperação porque as políticas domésticas não se movem apenas pela vulnerabilidade ecológica. Segundo Sprinz e Vaahtoranta (1994), as capacidades institucionais e socioeconômicas de proteção ao meio ambiente são elementos que moldam as políticas ambientais dos estados. A capacidade de um estado mitigar a poluição exerce influência sobre sua busca por regulação internacional que é influenciada por alguns fatores como o avanço tecnológico (tecnologia de prevenção)<sup>36</sup>.

Em geral, esperamos que quão maiores forem os custos de abatimento da redução de emissões, mais relutante um país será para suportar regulações internacionais (considerando outros fatores igualmente). Se, por outro lado, a proteção ambiental internacional for barata, um país estará mais inclinado a se submeter às regulações ambientais internacionais. (SPRINZ e VAAHTORANTA,1994, p. 80, tradução livre)<sup>37</sup>

Ao cruzar vulnerabilidade ecológica com custos econômicos de abatimento, é possível perceber muitas variações nas posições dos estados quanto às regulações de um regime internacional.

Na visão de Sprinz e Weiß (2001), pode-se perceber que onexo entre políticas domésticas e internacionais importa mais para sistemas democráticos, e que políticas domésticas constroem os governos em suas adequações a políticas internacionais. As barganhas internacionais bem sucedidas podem reforçar apoios domésticos aos governos. Considerar a interface doméstica-internacional é indispensável, especialmente no estágio de *compliance*<sup>38</sup> e implementação. O papel das forças domésticas é, em muitos casos, o de modelar as negociações políticas sobre as questões climáticas e os processos de ratificação.

---

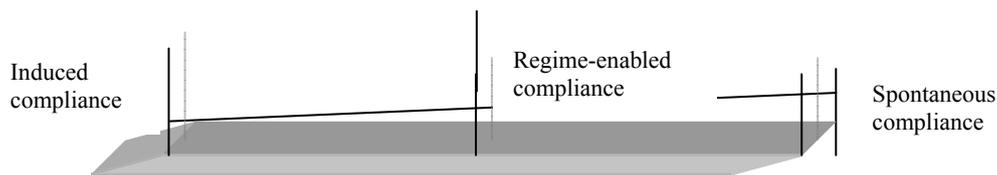
<sup>36</sup> As funções dos custos de abatimento são influenciadas pelo estado de abatimento tecnológico (ou prevenção), modificação no comportamento (que pode lidar com mudança de preços), etc. Tecnologias novas e de custo reduzido podem reduzir os esforços econômicos (atuais ou futuros) necessários para suportar regulações substantivas do meio ambiente. (Sprinz e Vaahtoranta, 1994, p. 80, tradução livre) “In particular abatement cost functions are influenced by the state of abatement (or prevention) technology, behavior modification (which can lead to price changes), and other factors. New and cost-reducing abatement technologies may reduce the (actual or anticipated) socioeconomic effort needed to support substantive regulations of the environment”.

<sup>37</sup> In general, we expect that the greater the abatement costs of emission reductions, the more reluctant a country should be to support international regulations (other factors being equal). If, on the other hand, international environmental protection is relatively inexpensive, a country should be more inclined to subscribe to international environmental regulations.

<sup>38</sup> Entende-se *compliance* como a ação ou o comportamento conforme as regras. Adotando a visão de Peterson (1997), a conformidade com as prescrições do regime resulta de um alinhamento favorável entre as crenças, interesses e *capabilities* dos atores. Atores perseguem interesses através do filtro de suas crenças e suas condições materiais afetam sua receptividade a várias idéias e propostas políticas concorrentes. *Capability* significa agir de forma particular de modo a produzir resultados particulares (poder para) e ter influência ou controle sobre outros atores (poder sobre).

Essas forças influenciam seus próprios governos, assim como tentam organizar e influenciar o debate externo.

A análise de *compliance* de um regime é realizada por autores como Peterson (1997). Ele entende a eficácia da *compliance* como o momento no qual os atores relevantes obedecem às premissas do regime, ou seja, uma ação de conformidade às regras e um alinhamento favorável às crenças, interesses e *capabilities* dos atores. Peterson (1997) apresenta um espectro com as formas de *compliance*, desde a menos voluntária (*induced compliance*), passando pela posição intermediária (*regime-enabled compliance*) até sua forma mais voluntária no cumprimento das regras (*spontaneous compliance*)<sup>39</sup>.



**FIGURA 2 – Formas de Compliance - espectro**

Fonte: Adaptado de Peterson (1997)

Desse espectro derivam tipos de atores, divididos em quatro categorias: líderes, seguidores, retardatários e resistentes. Essa tipologia remete a Orenstein (1998), e tenta classificar os sujeitos responsáveis pelo processo de cooperação dentro de uma instituição. A tipologia usada no presente trabalho se aproxima desta, mas a ela são adicionadas novas variáveis: vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento.

Voltando à perspectiva de Sprinz e Vaahoranta (1994) a análise quanto ao interesse dos estados e como eles se relacionam ao comportamento esperado dos atores domésticos é vista a partir de três posturas diferentes:

A perspectiva baseada no interesse sobre a regulação ambiental internacional oferece uma visão parcial, mas parcimoniosa de como as preferências de um país para as regulações internacionais são moldadas. Foca sobre poucos fatores unitários para regulações que moldam o comportamento de um país em direção ao controle internacional de problemas ecológicos. Essas preferências podem mudar durante as negociações internacionais se mudarem as características domésticas de um país. (SPRINZ e VAAHTORANTA, 1994, p. 78, tradução livre)<sup>40</sup>

<sup>39</sup> É importante ressaltar que a visão desse autor está focada no regime no âmbito das organizações internacionais, o que o leva a pensar em eficácia de resultados, monitoramento e *enforcement*. Embora seja uma análise importante para o entendimento do regime de mudanças climáticas, esse trabalho não pretende se apoiar especificamente nas Organizações Internacionais envolvidas nessa *issue area*.

<sup>40</sup> The interest-based perspective on international environmental regulation offers a partial but parsimonious view of how a country's preferences for international regulations are shaped. It focuses on a few unit-level

Esses interesses poderiam ser divididos em:

- 1) Interesses dos poluidores: continuar poluindo traz ganhos em bem estar para a sua população, levando à opção por não alteração de hábitos ou práticas. O tipo de ator que possui esse interesse é o *dragger*, que possui vulnerabilidade ecológica baixa e custos de abatimento altos (ver tabela 1);
- 2) Interesses das vítimas: há perda de bem estar para a população devido a efeitos da poluição sobre cidadãos e ecossistemas, por isso são vítimas. O tipo de ator é denominado *pusher*, uma vez que possui vulnerabilidade ecológica alta e custos de abatimento baixos, o que os leva a fazer com que o regime entre em andamento;
- 3) Terceiros interessados: são aqueles que possuem capacidade de monitorar, prover e usar a tecnologia para abatimento de poluição ou substituir a atividade ou produção poluente; os tipos de atores que desempenham esse papel são os *bystanders* (vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento baixos) ou os *intermediates* (vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento altos). (SPRINZ e WEIß, 2001)

**TABELA 1**  
**Classificação do suporte de um país para a regulação ambiental internacional**

		VULNERABILIDADE ECOLÓGICA	
		Baixa	Alta
CUSTOS DE ABATIMENTO	Baixo	<i>Bystanders</i>	<i>Pushers</i>
	Alto	<i>Draggers</i>	<i>Intermediates</i>

Fonte: SPRINZ e VAAHTORANTA, 1994, p. 81.

Essa tipologia (tabela 1) é sugerida por Sprinz e Vaahtoranta (1994), que explicam a abordagem baseada no interesse nos casos de negociações e regulações internacionais. Os *pushers* são aqueles estados que se posicionam de forma a lutar por regulação internacional rigorosa, envolvendo um maior recrudescimento do regime. Por outro lado, os *draggers* se opõem à regulação ambiental internacional, mas podem se subdividir em fortes e fracos, conforme a capacidade de manter a posição diante dos demais. Os *bystanders* são vistos como aqueles que não possuem muitos interesses ecológicos no regime, mas tendem a se posicionar de modo mais ambicioso do que os *draggers* devido aos baixos custos que possuem no caso de apoiarem a regulação mais rigorosa. “[s]e um país estiver numa posição onde emissões externas ou domésticas não degradam muito seu ambiente, será, supostamente, menos ansioso

---

factors that shape a country's behavior toward controlling international ecological problems. These preferences may change during international negotiations if the domestic characteristics of a country change.

em promover regulação ambiental internacional.” (SPRINZ e VAAHTORANTA, 1994, p. 79)<sup>41</sup>. Por fim, os *intermediates* são os mais vulneráveis dentro do regime. Apresentam razões para cooperar devido a seus incentivos ecológicos, mas ao mesmo tempo, possuem custos substantivos que podem desestimulá-los a participar em favor da regulação. Assim, uma classificação de cooperação substantiva poderia ser estabelecida: países *pushers* cooperariam em primeiro lugar, seguidos pelos *intermediates*, depois pelos *bystanders* e por fim cooperariam os *draggers*.

Esta tipologia será utilizada no presente trabalho, na tentativa de identificar, a partir da identificação da vulnerabilidade ecológica e dos custos de abatimento brasileiros, a posição que o Brasil tem buscado nas negociações do regime de mudanças climáticas. A tipologia é um método de classificação e análise do comportamento de países em função das duas variáveis já referidas. A proposta desses autores é explicar o direcionamento dado pelos estados às suas políticas internas. As variáveis envolvidas, sobretudo os custos de abatimento, alteram-se conforme as mudanças e avanços tecnológicos, que por sua vez, podem ser obtidos a partir de políticas públicas que forcem o desenvolvimento de tecnologias mais eficientes. Um diagnóstico mais acurado da situação brasileira será possível na medida em que forem observados certos passos no nível doméstico quanto às barganhas políticas no âmbito do poder Legislativo e a formulação de leis e políticas em consonância com as diretrizes do regime.

#### **3.4. Um modelo de análise para a implementação do Regime de Mudanças Climáticas**

Uma análise mais profunda do processo de *compliance* e implementação de um regime exige atenção maior para os jogos de cooperação que se dão no ambiente multilateral. A barganha política no ambiente doméstico também merece destaque nesse estudo.

As decisões internacionais geram impacto no ambiente doméstico dos Estados, e os grupos internos de pressão ou a estrutura interna de ratificação ou elaboração de política externa alteram as decisões dos estados no ambiente do regime. Supõe-se que haja uma via de mão dupla entre os planos internacional e doméstico no que diz respeito a: 1) pressões exercidas entre eles; 2) formação de preferências; 3) implementação das determinações do

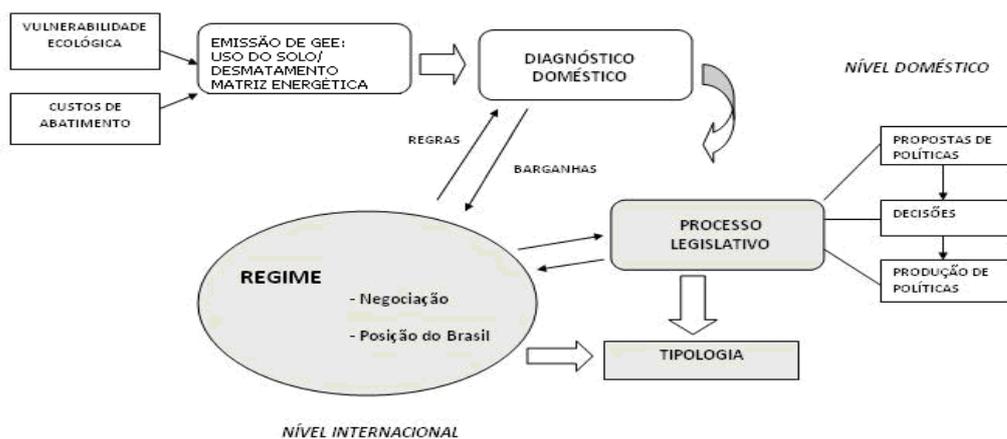
---

<sup>41</sup> [...] if a country is in a position where foreign or domestic emissions do not much degrade its environment, it should be less eager to promote international environmental regulation.

regime conforme a estrutura política, jurídica e legal dos Estados envolvidos. Partindo dessa hipótese, pretende-se verificar as interações entre os níveis internacional e doméstico, apresentando a barganha realizada nas negociações a partir da formação de interesses internos e as formas de implementação das normas e regras do regime no Brasil.

Para que o regime consiga alcançar suas metas, é preciso passar por processos peculiares a cada país, o que pode facilitar ou dificultar a implementação de normas e regras, e muitas vezes, carecer de ajustes internos para que o Estado se adéque a ele. Em outros casos, é preciso que as regras se adéquem à realidade local, o que pode provocar distorções ou necessidades de revisão no próprio regime. Essas dificuldades – ou barreiras institucionais - influenciam nas possíveis posições que o país adota na arena multilateral.

Por fim, examinar como as determinações do regime têm se tornado realidade no ambiente doméstico brasileiro e como elas têm sido assimiladas ou interpretadas em conformidade com a percepção e configuração dos problemas locais é um dos objetivos específicos deste trabalho. Ele está fundado na suposição de que merecem destaque países que possuem responsabilidade reconhecida no processo de aquecimento global, mas que possuem compromissos mais suaves, em virtude da sua posição econômica, demográfica e ambiental. Este é o caso do Brasil, cujo papel e posição no regime serão discutidos nos capítulos seguintes. Suas formas de assimilação são interessantes para entender o alcance das determinações do regime e as relações entre os planos doméstico e internacional.



**FIGURA 3 – Jogos de dois níveis: implementação do regime de mudanças climáticas no Brasil.**

Fonte: elaborado pelo autor

A **figura 3** expressa o modelo utilizado neste estudo para analisar o emaranhamento entre o nível doméstico e o nível internacional. A hipótese central deste trabalho pode ser assim formulada: as variáveis independentes, vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento definem as principais fontes de emissão de GEE do Brasil, *framework* ou variável externa que condiciona o tipo de política doméstica adotada e a posição do Brasil no regime. Esta por sua vez, é fundamental para um diagnóstico da situação doméstica, em que as propostas e produção de políticas - variável dependente - intimamente ligadas ao processo legislativo brasileiro impõem barreiras institucionais à implementação do regime observado no nível internacional. Entre os dois níveis é possível perceber os fluxos de regras e barganhas. Caso tal hipótese seja corroborada, torna-se possível traçar o perfil brasileiro no regime, conforme a tipologia proposta pelos autores Sprinz e Vaahtoranta (1994).

#### 4. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DOMÉSTICA A PARTIR DA EMISSÃO DE GASES DE EFEITO ESTUFA

Como proposto pelo modelo acima, a análise de implementação do regime de mudanças climáticas através de esforços na formulação de políticas domésticas deve levar em conta os principais causadores de emissão de gases de efeito estufa. Para melhor compreensão da questão climática, é preciso que se faça alusão ao problema energético, uso do solo e, sobretudo desmatamento. O grande desafio do regime internacional de mudanças climáticas é conseguir reduzir as emissões dos gases de efeito estufa em virtude das fontes de energia variadas de acordo com a região do planeta e o desenvolvimento tecnológico do país emissor. Por isso é importante conhecer as principais fontes de emissão de GEE do Brasil para se entender as iniciativas políticas na busca por soluções efetivas, em combinação com a vulnerabilidade ecológica e os custos de abatimento próprios do país.

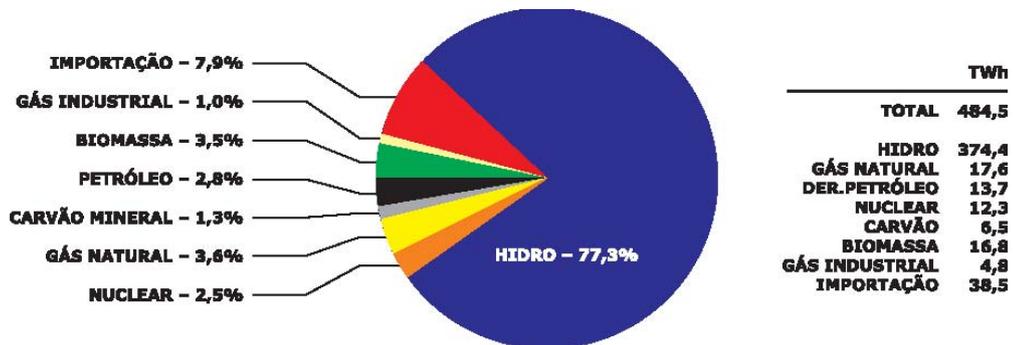
A análise de implementação do regime de mudanças climáticas no Brasil exige que se faça um diagnóstico da situação doméstica, como propõe a **figura 3**, envolvendo desmatamento e matriz energética brasileira com o processo legislativo do país. Sem esse diagnóstico, a análise do emaranhamento entre os níveis doméstico e internacional não é possível, pois é preciso penetrar na dinâmica interna do Estado, ou seja, seus arranjos institucionais, como sugere Putnam (1988).

O presente capítulo é construído de forma descritiva, sem a pretensão de esgotar os aspectos técnicos e científicos envolvidos nas discussões. O objetivo é apresentar brevemente as principais fontes energéticas, considerando as atividades que mais emitem os GEE. Desse modo, é possível identificar a vulnerabilidade ecológica e os custos de abatimento brasileiros. Essas duas variáveis, apresentadas no capítulo 3, são fundamentais para, ao final deste estudo, tentar-se traçar o perfil do Brasil no regime, aplicando a tipologia proposta.

Quatro importantes fontes de dados foram utilizadas nessa análise: o Executivo Federal (Ministério de Minas e Energia, Ministério de Meio Ambiente e Ministério de Ciência e Tecnologia); a UNFCCC e os relatórios brasileiros enviados ao SBI; o IPCC (4º Relatório); o World Resources Institute (*Climate Analysis Indicator Tool – CAIT; Earth Trends*).

Em linhas gerais, a matriz energética brasileira no que se refere à energia elétrica pode ser verificada no gráfico 1, abaixo. Como se pode notar, o setor de energia elétrica brasileira é

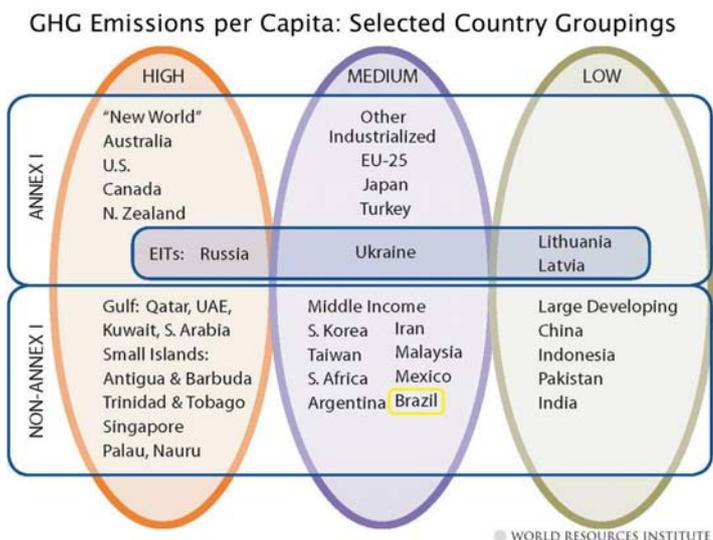
predominantemente de origem hidroelétrica (77,3%). Esse perfil confere ao país uma matriz considerada limpa<sup>42</sup>, quando comparada a de outros países.



**GRÁFICO 1 - Oferta Interna de Energia Elétrica 2007**

Fonte: BRASIL, Resumo Plano Nacional de Mudanças Climáticas, 2008 p. 10

Esse argumento foi utilizado pelo Brasil por muito tempo para se manter entre os países sem metas obrigatórias de redução de emissões de GEE. A questão colocada é, se o país possui uma matriz energética limpa, por que então apresenta índices relativamente altos de poluição da atmosfera? Quais as fontes de emissão que desencadeariam o perfil apresentado nas **figuras 4 e 5**? Segundo os dados obtidos através do *Earth Trends/ CAIT* (2009), o Brasil está entre os 25 países<sup>43</sup> com maior índice de poluição, com índice de emissão média dentre os não Anexo I. Esses dados são discutíveis conforme a fonte, mas o que se pode afirmar é que o desmatamento e queimadas da floresta Amazônica e do Cerrado, colocam o Brasil entre os maiores poluidores.

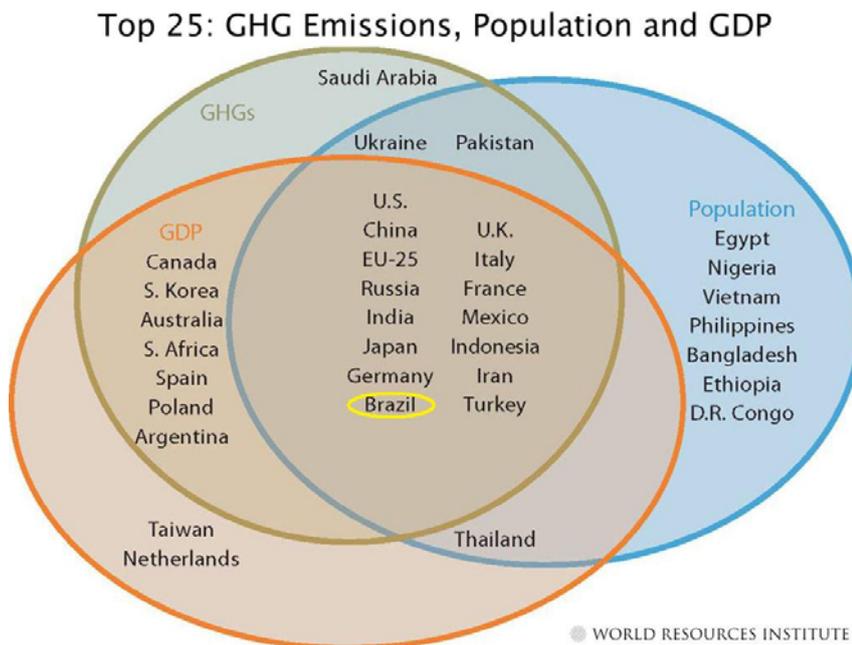


**FIGURA 4 – Emissões de GEE per capita: Grupos de países selecionados**

Fonte: CAIT, 2009.

<sup>42</sup> Isso se refere apenas à energia elétrica. Quando considerada energia utilizada por outros setores como transporte e indústria, tem-se uma realidade distinta, mostrada no gráfico 3 adiante.

<sup>43</sup> É importante ressaltar que os membros da União Européia são considerados em conjunto, o que pode gerar interpretações controversas. São tratados como EU-25.



**FIGURA 5 – Os 25 maiores emissores de GEE, por população e PIB**

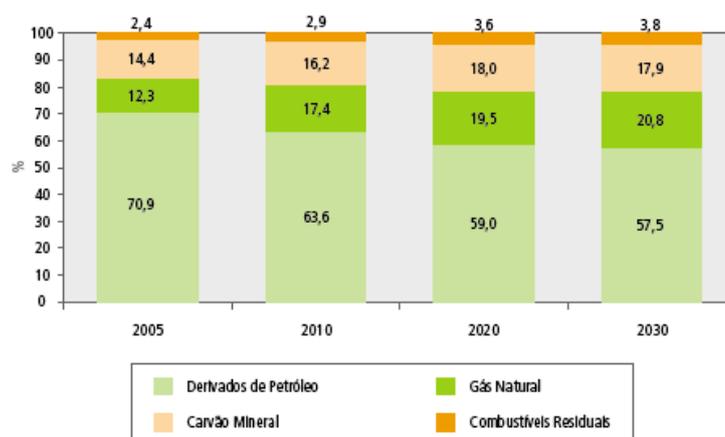
Fonte: CAIT, 2009

Se considerada a emissão *per capita*, o Brasil ocupa uma posição mediana entre os países não anexo I, como demonstra a **figura 4**. Por sua vez, se os dados analisados forem o cruzamento das variáveis população, PIB e emissões, o Brasil ocupa uma posição central, dentre os 25 maiores emissores do mundo, independentemente se Anexo I ou não, como mostra a **figura 5**.

Os dados apresentados pelo governo brasileiro no relatório Matriz Energética 2030 revelam a preocupação do país em relação aos biocombustíveis e a recente descoberta de reserva de petróleo em território brasileiro, isso porque as emissões por queima de combustíveis serão responsáveis por cerca de 58% do total ao final do horizonte de 2030.

No horizonte de longo prazo, aspectos como o nível de crescimento da economia e a estrutura de expansão do consumo de energia exercem papel fundamental na evolução futura das emissões de CO<sub>2</sub>. Como destacado anteriormente, prevê-se forte crescimento na evolução do consumo total de energia primária no Brasil. Nos primeiros anos este crescimento é capitaneado pelos condicionantes de curto prazo e pelo reflexo de decisões de investimento já tomadas. Nas décadas seguintes são os condicionantes inerentes do cenário econômico que determinam a evolução da demanda de energia. Não obstante essa forte expansão, a taxa de crescimento da demanda de energia é progressivamente menor em relação à taxa do PIB. Assim, em razão do aumento da participação de fontes renováveis na matriz energética, o nível de emissões de CO<sub>2</sub> deverá se ampliar ao longo do horizonte do estudo, mas com taxas médias de crescimento abaixo das taxas da demanda interna de energia. De fato, projetam-se emissões de pouco mais de 770 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> em 2030, com taxa média anual de 3,5% sobre 2005, enquanto que a demanda de energia cresce a 3,8% aa(sic). (BRASIL, 2007, p. 182).

As projeções de emissões de GEE para 2030 estão demonstradas nos gráficos abaixo, primeiramente conforme as fontes (gráfico 2) e, em seguida, com relação ao setor da economia (gráfico 3). Independentemente das projeções de políticas energéticas feitas pelo país, nos próximos 20 anos os derivados de petróleo ainda serão os principais responsáveis pelas emissões de GEE, embora dêem considerável lugar aos demais combustíveis.

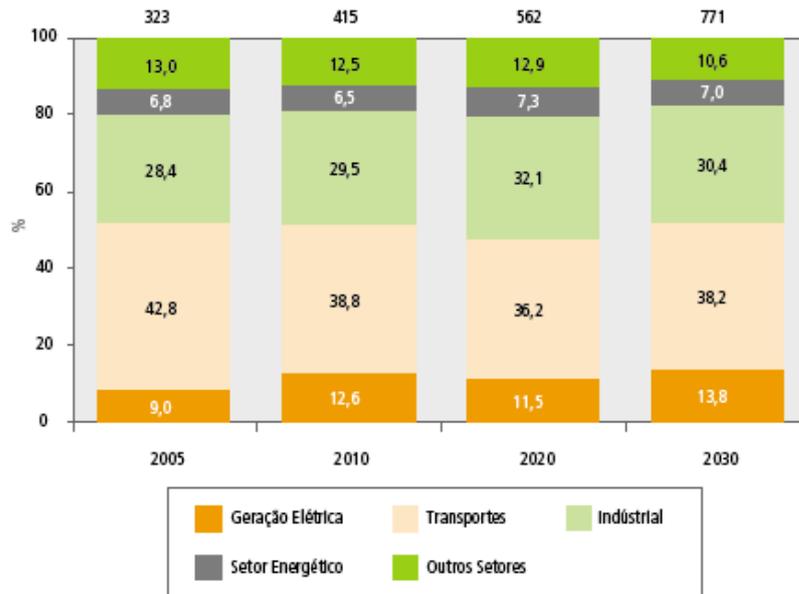


Notas: 1) Carvão mineral inclui gás de coque, coque de carvão mineral e alcatrão; 2) Derivados de petróleo e gás natural não incluem os usos não energéticos; 3) Combustíveis residuais incluem recuperações de gases industriais.

### GRÁFICO 2 - Estrutura das Emissões de CO<sub>2</sub> por Fonte (em %)

Fonte: Brasil, Matriz Energética Nacional 2030 – p. 183, 2007.

Quando a projeção é feita levando-se em conta o setor da economia, os transportes ocupam o primeiro lugar, visto que, historicamente o Brasil possui uma malha rodoviária predominante em relação aos demais meios, e por isso o consumo de combustíveis fósseis prevalece. O gráfico 3 demonstra ainda, que o setor industrial é também fortemente responsável pela emissão de GEE, com possibilidade de aumentar considerando-se o horizonte da matriz (2030). Segundo o CAIT, a projeção das emissões brasileiras para 2025 é de um crescimento de 68% em relação a 2000, isso se as próximas negociações não estabelecerem metas de redução de emissões para alguns países não Anexo-I.

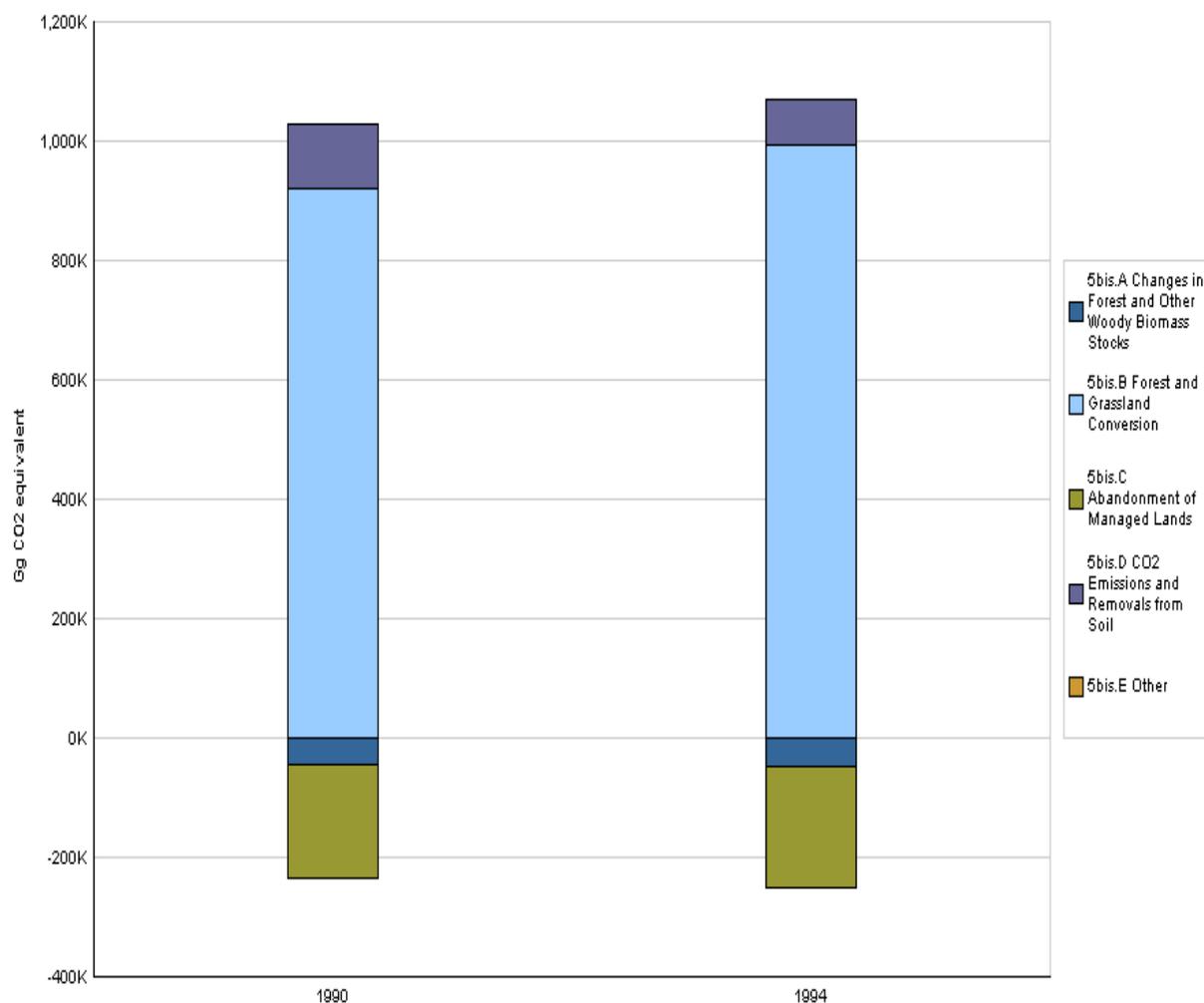


**GRÁFICO 3 - Estrutura das Emissões de CO<sub>2</sub> por Setor (em %)**

Fonte: Brasil, Matriz Energética Nacional 2030 – p. 183, 2007.

No entanto, pode-se observar que as emissões por queimadas e por desmatamento não estão incluídas nos gráficos 2 e 3, o que pode levar a distorções do diagnóstico doméstico no regime, pois estas são as principais fontes de emissões brasileiras, como constatado pelo IPCC em seu Quarto Relatório Avaliativo (2007). O gráfico 3 considera geração elétrica, setor energético, transportes, setor industrial e outros setores. Sem especificar as emissões pelo uso da terra, o setor transporte ocuparia a dianteira das emissões no Brasil, o que pode explicar algumas iniciativas políticas nesse sentido.

Os gráficos 4 e 5 apresentam os dados do CAIT (2009) contendo o uso da terra que, como dito no capítulo 2, é reconhecidamente o tipo de emissão mais difícil de ser mensurado pelas ferramentas tecnológicas que se possui até então.



Source: UNFCCC Data Interface, Wednesday, 09 December 2009 11:41:53 CET

#### GRÁFICO 4 – Emissões de GEE anuais para o Brasil

Fonte: UNFCCC, 2009

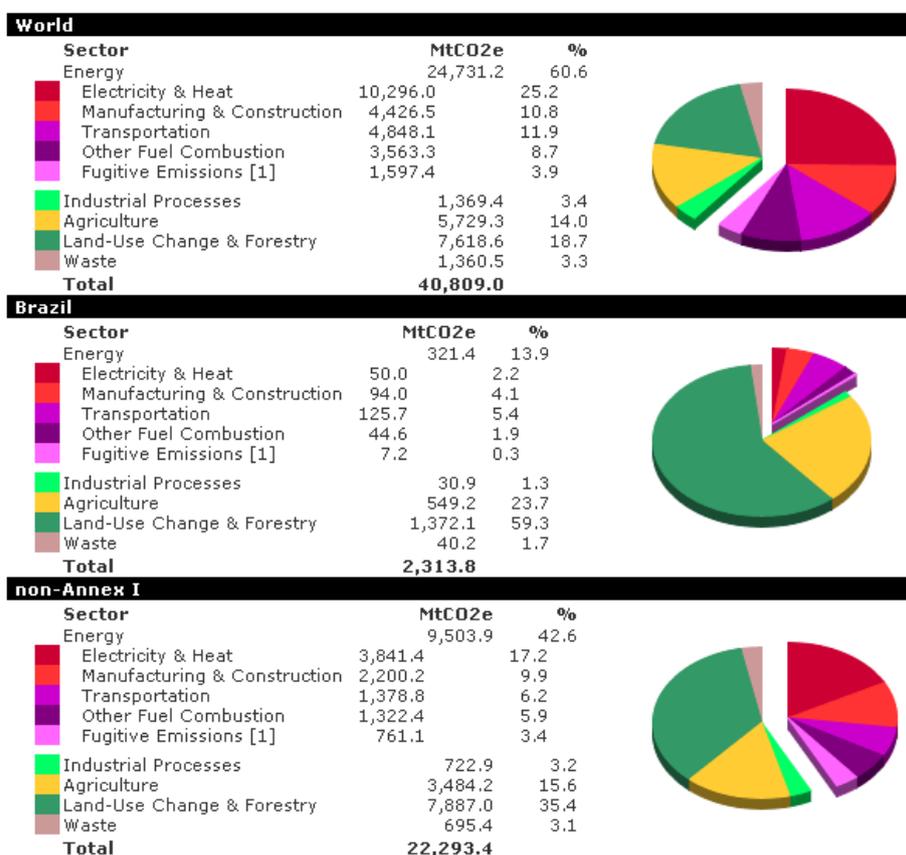
No gráfico 4, a UNFCCC analisa as emissões de GEE do Brasil (CO<sub>2</sub> equivalente) nos anos de 1990 e 1994. Este banco de dados não oferece informações mais recentes<sup>44</sup>, o que seria interessante para a pesquisa. Os apontamentos quanto ao uso do solo merecem destaque, visto que são consideradas (1) as mudanças na floresta e outros estoques de biomassa lenhosa; (2) conversão de florestas e pastagens, cujos dados são mais significativos; (3) abandono de terras manejadas; (4) emissões e remoções de CO<sub>2</sub> do solo<sup>45</sup>.

O gráfico 5 compara as emissões de GEE por setor, incluindo o uso da terra, entre o mundo, o Brasil e os países não Anexo – I. Esse gráfico permite perceber o padrão brasileiro de emissões em relação ao quadro mundial, qual a contribuição brasileira para a realidade

<sup>44</sup> Como exposto no capítulo 2, os inventários são fornecidos pelas próprias partes, logo, a falta de informação no banco de dados da organização é de responsabilidade dos órgãos técnicos do governo brasileiro.

<sup>45</sup> Tradução livre da legenda que está pouco legível no gráfico 4.

mundial e qual o ponto que deve ser tocado na mitigação dessas emissões. A maior preocupação mundial está voltada para o setor energético, especificamente as emissões por eletricidade e aquecimento (25,2%), enquanto que o Brasil não compartilha esse problema, pois esse setor é responsável por apenas 2,2% das emissões. A maior atenção brasileira está voltada para o uso da terra e florestas, responsáveis por 59,3% das emissões do país, o que em conjunto com os países não Anexo-I representa 35,4% dessas emissões. Em termos mundiais, esse valor é reduzido para 18,7% das emissões de CO<sub>2</sub>e (CO<sub>2</sub> equivalente). O setor agrícola brasileiro também enfrenta desafios, pois corresponde a 23,7% das emissões, número muito alto em relação aos 14% de todo o mundo.



**GRÁFICO 5 – Emissões de GEE por Setor em 2000. CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, PFCs, HFCs, SF<sub>6</sub> (inclui mudanças no uso da terra)**

Fonte: CAIT, 2009.

Os gráficos acima mostram que, no Brasil, o uso da terra corresponde a quase 60 % do total de emissões (valores até 2005), enquanto no mundo essa fonte não chega a 20% do total. O gráfico 5 mostra como o desmatamento e as queimadas de nossas florestas merecem atenção especial dos agentes políticos na formulação de políticas e programas ambientais,

tornando-se um desafio para a mitigação das emissões no Brasil. Todavia, poucas propostas legislativas podem ser vistas neste sentido. Outro setor que aparece como objeto de especial atenção é a agricultura, que vem compondo um grupo de interesse forte nas negociações domésticas das mudanças climáticas.

A partir da observação do desmatamento e da matriz energética brasileira, é possível avançar no diagnóstico da situação doméstica, especificamente quanto à movimentação legislativa no Congresso Nacional e no Executivo. É importante entender o cenário brasileiro para melhor compreender qual o direcionamento das leis para o país em relação às diretrizes internacionais.

Considerando que o Brasil possui uma política climática muito recente, com a aprovação da Lei Federal nº12.187/2009, uma das preocupações diz respeito à esparsa atenção à matéria nos dois poderes detentores da agenda legislativa. Isso quer dizer que a produção legislativa é fundamental para a caracterização de uma política climática que implemente as diretrizes internacionais do regime. Em função da carência desses instrumentos normativos domésticos deve-se considerar, por enquanto, a política climática apenas como diretriz para implementação das regras internacionais, e muitas vezes limitadoras das mesmas. Devido a esse aspecto pouco coeso, o próximo capítulo busca entender os fatores domésticos que compõem a situação econômica, política e social sujeitas à ação legislativa.

## **5. BARREIRAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PROCESSO LEGISLATIVO**

Partindo do modelo proposto no capítulo 3, pretende-se aqui enfatizar a atuação brasileira no processo de implementação do regime para permitir melhor compreensão do objeto em estudo. Aqui se apresenta uma descrição de iniciativas em direção à possível formulação de políticas, programas e projetos brasileiros que tenham relação com a inserção do tema mudanças climáticas no cenário doméstico, tomando como recorte temporal as discussões desde 1992 até 2009<sup>46</sup>.

A primeira seção trata diretamente do processo legislativo em seus aspectos teóricos, discutindo algumas peculiaridades do caso brasileiro para que se possa entender como se dá, nesse caso, o emaranhamento das políticas internacionais e domésticas. Para tal, faz-se alusão a alguns aspectos da democracia brasileira.

Posteriormente, um quadro, sistematiza em perspectiva histórica a legislação em trâmite nas Casas Legislativas e aquela que está em vigor no Brasil. Nesse histórico pode-se perceber de forma clara as barreiras institucionais que começaram a ser verificadas com a demanda por esse assunto na agenda doméstica: projetos de lei, leis, resoluções normativas do poder executivo.

Juntamente com o quadro histórico internacional apresentado no capítulo 2, será possível traçar o posicionamento do Brasil no Regime de Mudanças Climáticas e as pressões exercidas por atores nos níveis doméstico e internacional. Esses dois parâmetros permitem estabelecer uma relação entre o andamento do regime nos dois níveis, o que será feito no capítulo seguinte.

É importante esclarecer que essa parte do trabalho é uma tentativa de discutir a dinâmica doméstica na fase de implementação de acordos estabelecidos internacionalmente, tentando mostrar algumas peculiaridades da estrutura institucional que liga os poderes executivo e legislativo, no Brasil, para que seja mais fácil entender os emaranhamentos entre os níveis internacional e doméstico.

---

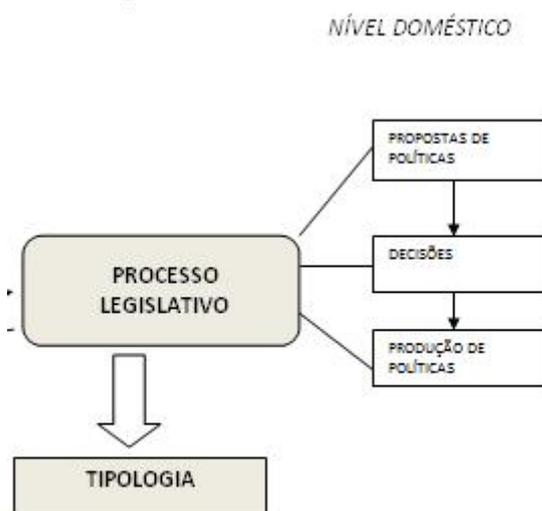
<sup>46</sup> Como colocado no capítulo 2, a importância desse recorte temporal recente se dá pelas poucas iniciativas legislativas em relação a essa matéria, recebendo atenção especial apenas a partir de 2007.

## 5.1. Breves considerações sobre a democracia no Brasil

A teoria democrática de processo legislativo permite compreender os entraves e as facilidades dos mecanismos decisórios domésticos e sua influência no plano internacional. Pretende-se mostrar que os emaranhamentos podem ser recortados pela via das barreiras institucionais impostas pelas regras do jogo. Os meandros do processo legislativo brasileiro expressam algumas das dificuldades apontadas pelos estudiosos na discussão sobre a implementação de um regime, visto que apenas dez anos após a assinatura do Protocolo de Kyoto e cinco anos após sua ratificação, o tema das mudanças climáticas passa a ser efetivamente discutido no interior das Casas Legislativas brasileiras, em diálogo com o Poder Executivo.

Este marco institucional pode ser um indicativo de que nem sempre as políticas domésticas estão em perfeita sintonia com as demandas da política externa do país, o que pode levar à lentidão na obtenção de resultados mais promissores para o regime ambiental.

Como se pode perceber na **figura 3**, a discussão quanto ao processo legislativo é de suma importância para o entendimento dos jogos de dois níveis, fazendo parte da cadeia de **processo legislativo: propostas de políticas – decisões – produção de políticas** que é um dos principais mecanismos de implementação de um regime internacional no nível doméstico.



**FIGURA 6 - Diagrama processo legislativo**

Fonte: Elaboração própria

O processo legislativo democrático será estudado a partir da teoria neo-institucionalista da escolha racional<sup>47</sup>, que tem como objeto de estudos as instituições políticas entendidas como regras formais do jogo, sendo que os estudos legislativos se apropriam desse conceito de instituição.

Lijphart (2003) faz referência a dois tipos de democracia, as majoritárias e as consensuais, a partir do conceito de Dahl (1956) de poliarquias<sup>48</sup>. O autor não faz um estudo sobre o Brasil, mas avaliando as variáveis por ele propostas, o país se aproximaria mais de um modelo consensual, pois apresenta os seguintes critérios que são relevantes para este estudo: a dimensão executivo-partidos que consiste no presidencialismo de coalizão, separação dos poderes com sistema de freios e contrapesos, multipartidarismo, representação proporcional; e na dimensão federal-unitária, o bicameralismo, o federalismo, a maioria qualificada para veto de proposições e revisão constitucional independente realizada pelo Supremo Tribunal Federal.

A capacidade explicativa do modelo executivo-partido e federal-unitária de Lijphart (2003) não atende satisfatoriamente ao caso brasileiro por causa das peculiaridades de seu presidencialismo de coalizão<sup>49</sup>, sistema no qual o poder se concentra mais nas mãos do presidente se comparado a outros países que adotam o presidencialismo.

Destacar o fato de o Brasil ser uma democracia é um ponto importante pois a configuração interna do estado define as barreiras institucionais que os acordos e diretrizes de um regime internacional deve enfrentar. Tentar entender os estados democráticos não mais como unidades implica dizer que a sua organização é feita a partir de princípios de soberania popular, ligados à participação e à sucessão de poder. Considerando-se países com maior capacidade de influenciar decisões no âmbito internacional, dependendo de como esse arranjo for feito internamente, poderá alterar a dinâmica do regime internacional. Um exemplo dessa relação foi o que ocorreu com os Estados Unidos na COP 3, cujos responsáveis pela política externa do país negociaram os termos do Protocolo de Kyoto, que não foi ratificado pelo Senado americano, sob a alegação de que o acordo não satisfazia aos interesses do povo daquele país.

---

<sup>47</sup> Segundo Tsebelis (1998), a racionalidade é uma correspondência ótima entre meios e fins.

<sup>48</sup> Sem pretensão de esgotar o assunto nessa breve nota, mas esclarecendo, Robert Dahl entende a democracia como termo ideal, enquanto a poliarquia seria a tradução empírica para esta.

<sup>49</sup> Segundo Santos (2003) o Presidencialismo de Coalizão consiste na articulação da base de apoio ao presidente através de distribuição de cargos ministeriais e de distribuição de recursos orçamentários entre partidos. O poder de agenda e de veto do presidente são as características mais importantes apresentando as vantagens de encurtar o tempo de tramitação nas Casas, evitar entrada de projetos de lei “inaceitáveis”, definir qual comissão analisará o projeto e ainda poupar o Congresso Nacional de lidar com assuntos impopulares, ficando estas, muitas vezes, a cargo das medidas provisórias.

Essa discussão se torna importante para o presente estudo na medida em que se busca entender a barganha realizada nas negociações a partir de formação de interesses internos e os modos de implementação das normas e regras do regime no Brasil. Torna-se relevante, portanto, examinar como as determinações do regime têm se tornado realidade no ambiente doméstico brasileiro e como elas têm sido assimiladas ou interpretadas em conformidade com a percepção e configuração dos problemas locais. Ao discutir as variáveis institucionais, o presente trabalho buscará tornar mais clara a dinâmica doméstica brasileira do ponto de vista da relação entre executivo e legislativo na implementação de regimes internacionais.

### ***5.1.1. O Processo Legislativo brasileiro***

O Brasil é, em suma, uma república federativa, presidencialista, com representação proporcional de listas abertas, bicameral e multipartidária. Todos estes elementos configuram um cenário político peculiar de nosso país em relação aos demais, pois esta combinação é questionada por diversas correntes no que diz respeito à possibilidade de estabilidade nas decisões. Para Abranches (1988), o presidencialismo combinado com o multipartidarismo levaria a uma instabilidade muito grande na democracia, o que não foi observado na realidade brasileira nas últimas duas décadas. A democracia pressupõe a existência de um conjunto estável de regras para que seu funcionamento seja contínuo, o que garante a incerteza quanto aos seus resultados, ao passo que há certeza quanto às regras (PRZEWORSKI, 2004). Refletindo sobre o arranjo brasileiro e a governabilidade por ele produzida, Figueiredo e Limongi (1999) elaboraram um estudo sobre o chamado presidencialismo de coalizão, visto em conjunto com um sistema decisório centralizado, o que significa uma concentração do poder de agenda nas mãos do Executivo e nos líderes partidários no processo legislativo, em função da configuração interna das Casas. O arranjo institucional produzido pela Constituição de 1988 inovou relativamente à democracia de 1946, mas manteve resquícios do regime militar, com a concentração de poderes no presidente, apresentando instrumentos como a medida provisória, o pedido de urgência, a exclusividade em determinadas matérias, a admissão e demissão de ministros, além da possibilidade de veto.

As regras do jogo internas ao Poder Legislativo, que permeiam a relação entre e intra poderes, revelam uma dinâmica própria, passível de alterar as barganhas nas negociações

internacionais por causa do sistema de *checks and balances*<sup>50</sup> existente entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. É importante ressaltar que o Poder Executivo do país possui um grande destaque na proposição de leis, sobretudo quanto à produção de políticas na esfera nacional, como sugere Amorim Neto (2007) dentre outros autores<sup>51</sup>. A força desse poder em relação ao Legislativo, no Brasil, não se dá apenas pelo presidencialismo, como é possível que se acredite, mas também pelas prerrogativas constitucionais citadas acima. No entanto, essa estabilidade governativa pode gerar *trade-off* com outros requisitos democráticos não menos importantes, como a *accountability* e a representatividade.

A Constituição de 1988 prevê a iniciativa de leis não apenas para o Legislativo, que possui como funções precípua legislar e fiscalizar os demais poderes. A função de fiscalizar o Executivo abarca não só o Presidente da República, como também o Ministério das Relações Exteriores que é o principal responsável pela política externa brasileira. Já a função de legislar foi também conferida ao Poder Executivo, ao Judiciário, ao Ministério Público, além da possibilidade de iniciativa popular. Os poderes de agenda não são meios de conflito entre Executivo e Legislativo, mas sim relações negociadas entre o primeiro e a sua base de apoio, como coloca Figueiredo (2009). Isso significa, em primeiro lugar, que os parlamentares individuais têm redução de capacidades e por isso sofrem menos pressões de seu eleitorado. Em segundo lugar, o apoio ao governo se organiza de uma forma melhor, o que leva à cooperação e disciplina no controle dos procedimentos e estratégias de modificação de propostas. Observando o funcionamento político brasileiro, nota-se que o Congresso não é um obstáculo à democracia, mas sim elemento fundamental no processo legislativo porque, apesar do cidadão se ver um pouco distante, existem interesses conjugados entre Legislativo e Executivo, ou seja, há uma congruência de interesses entre eles. (Informação verbal)<sup>52</sup>.

O número de propostas votadas pelo Congresso Nacional de iniciativa do Poder Executivo é maior que as propostas feitas pelo próprio Legislativo bicameral, como apontam Figueiredo e Limongi (1999). O poder de agenda do Executivo e dos líderes de partidos é indiscutível, dados os mecanismos que estes têm para “esvaziar” as comissões especializadas e levar as votações a plenário, normalmente com pedido de urgência, onde os parlamentares votam com a bancada.

---

<sup>50</sup> Para Dahl (1956) o sistema de freios e contrapesos institucionais ou *checks and balances* são antídotos contra a tirania, uma forma de se evitar que alguns, poucos ou muitos governem de forma tirânica.

<sup>51</sup> Para uma leitura mais acurada sobre os papéis do Poder Executivo e do Poder Legislativo, ver Amorim Neto (2007) que considera o poder executivo como centro de gravidade do sistema político brasileiro, Figueiredo e Limongi (1999), Cintra e Lacombe (2007), Anastasia e Inácio (2006), dentre outros.

<sup>52</sup> Dados obtidos na palestra da prof. Argelina Limongi, na UFRGS (Porto Alegre) em 23 de setembro de 2009.

O Poder Legislativo brasileiro é formado, então, pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A primeira é composta teoricamente por representantes da população, sendo o número de deputados proporcional ao número de habitantes de cada Estado da federação, considerando um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados por Estado e Distrito Federal, eleitos pelo sistema proporcional para uma legislatura (4 anos). O Senado Federal, por sua vez, é composto por 3 representantes de cada Estado e do Distrito Federal, contando 81 senadores eleitos pelo sistema majoritário para um mandato de oito anos, ou seja, duas legislaturas. A Casa é renovada a cada quatro anos ora em 2/3 dos seus membros, ora em 1/3.

O Congresso Nacional possui competências exclusivas previstas pela Constituição de 1988, que não precisam ser sancionadas pelo Presidente da República. Dentre elas estão algumas que interferem no nível internacional, como por exemplo, autorizar o Presidente da República a declarar guerra, celebrar a paz ou permitir circulação de forças estrangeiras em território nacional, além da autorização de ausência do Presidente da República e Vice, por mais de 15 dias, mesmo se estes estiverem em missão previamente autorizada. O Congresso ainda tem por competência exclusiva autorizar o estado de sítio em casos de iminência de uma guerra ou de conflito em determinado território. Outra competência que envolve a esfera internacional se refere à decisão quanto a tratados e acordos internacionais gravosos. Já as competências privativas são divididas entre as privativas do Congresso (ambas as Casas), privativas do Senado e privativas da Câmara, que tratam fundamentalmente de Resoluções que começam e encerram na mesma Casa.

Como sugerem Shepsle e Weingast (1995), as casas legislativas são constituídas por partidos e comissões. No Brasil, a força das comissões é menor do que comparada a outros sistemas presidencialistas, como é o caso dos Estados Unidos. É interessante observar a estrutura de uma casa legislativa, como a Câmara dos Deputados, por exemplo, quanto a suas regras do jogo político. Cintra e Lacombe (2007) observam que os deputados federais, embora formalmente iguais em direitos e deveres, apresentam uma hierarquia e divisão do trabalho dentro das atividades da Casa, que os torna desiguais em termos de poder e influência. O art. 41 de seu Regimento Interno dispõe que o poder formal da Casa reside na Mesa, responsável por comandar tanto os serviços administrativos quanto os trabalhos legislativos. A Mesa diretora do Congresso Nacional, por sua vez, é formada por membros das duas Casas<sup>53</sup>. O

---

<sup>53</sup> O presidente corresponde ao presidente do Senado, o primeiro vice-presidente corresponde ao primeiro vice-presidente da Câmara, o segundo vice-presidente é o segundo vice-presidente do Senado e o primeiro secretário é o primeiro secretário da Câmara.

mandato da Mesa é de dois anos e aos seus membros é vedada a recondução para o mesmo cargo, na mesma legislatura. Para formar a pauta, Mesa e líderes partidários decidem juntos as matérias a serem discutidas e votadas.

Outra forma de estruturação da Câmara são os Blocos Parlamentares que podem escolher seu Líder se atingirem um número específico de representação, que por sua vez, configuram o Colégio de Líderes<sup>54</sup>, cuja regra primeiramente é consensual e se não for possível, recorre-se à regra da maioria absoluta.

O papel do Líder é crucial na atividade legislativa, pois ele expressa e faz valer, perante a bancada, a perspectiva partidária nas discussões e deliberações. É quem, por exemplo, orienta a bancada nas votações de Plenário e indica à Mesa os membros dessa bancada para compor as Comissões, podendo também, “a qualquer tempo”, substituí-los. (CINTRA; LACOMBE, 2007, p. 149)

O desafio, para Figueiredo e Limongi (1999), é formar uma coalizão majoritária. O que eles observam da conduta dos representantes legislativos no Brasil é uma disciplina nas votações conforme os partidos e suas lideranças. É o que a literatura chama de “conexão eleitoral”<sup>55</sup>, ou seja,

as normas eleitorais induziriam o individualismo dos parlamentares, a busca de políticas particularizadas, clientelistas, de custos difusos para a sociedade, mas benefícios concretos endereçados a restritos redutos eleitorais. Do funcionamento eleitoral sob essas normas derivariam frouxa organização dos partidos e descentralização no interior do Congresso, por exemplo, através de divisão do trabalho em comissões com poder sobre fatias da política pública sob sua jurisdição. (CINTRA; LACOMBE, 2007, p. 157)

Para compreender o Congresso Nacional, Figueiredo e Limongi (1999) recorrem ao modelo partidário (SHEPSLE; WEINGAST, 1995) que explica a força dos líderes partidários dentro das duas Casas legislativas. Trata-se de uma política cuja clivagem dos setores é representada dentro dos partidos. Segundo os autores citados, as Casas funcionam como cartéis partidários<sup>56</sup> em que há ganhos para o partido majoritário que, em regra, tem o controle sobre a agenda; o plenário é o principal local de decisão, pois lá os líderes expõem suas preferências. No Brasil, os legisladores votam conforme as regras do jogo, por um comportamento disciplinado às determinações das lideranças partidárias, como defendem Figueiredo e Limongi (1999).

---

<sup>54</sup> Composto pelos Líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo. Uma de suas funções é de organização das agendas mensais junto a Mesa.

<sup>55</sup> Conexão eleitoral é um termo trazido por Arnold (1990) que ajuda a explicar o que ocorre no interior do legislativo.

<sup>56</sup> Capacidade dos partidos influírem no comportamento dos atores seja através da disciplina partidária, seja através da coesão.

No entanto, ao se destacarem em seu papel informacional e de espaço de participação, as comissões podem incentivar a produção legislativa em temas como as mudanças climáticas. No Brasil, o pedido de urgência do Presidente pode levar a proposição direta para o plenário onde é mais fácil haver coalizão governativa, sem passar pelas comissões que seriam espaços de deliberação e discussão. Essa tendência enfraquece as comissões no processo legislativo brasileiro.

Da composição da Câmara em comissões, pode-se considerar que esse parlamento busca alternativas à regra de maioria que desgasta o processo decisório contínuo, como aponta Sartori (1994). As comissões acabam por funcionar como comitês especializados que evitam a regra da maioria, procurando acordos unânimes por meio de pagamentos internos e ajustes às demandas através de pagamentos laterais. “Nos estudos sobre as legislaturas, atribui-se grande peso a sua organização em comissões permanentes. Quanto maior a força destas, tanto maior, em geral, a autonomia da Câmara, seu poder transformativo, sua capacidade de interferir na elaboração da lei, imprimindo-lhe sua própria perspectiva”. (CINTRA; LACOMBE, 2007, p. 150).

Em 2007 foi criada uma Comissão Mista Especial para tratar das Mudanças Climáticas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (ver quadro 2 da seção 5.2). Logo em seguida, surgiu a proposta do Congresso Nacional de transformar a Comissão em permanente, o que sugere crescente atenção do Poder Legislativo com as mudanças climáticas. Atualmente, tem-se a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC) e uma Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas (Senado) que têm as funções de

[...] acompanhamento, estudo e monitoramento da implementação das políticas públicas nacionais decorrentes dos esforços mundiais para o combate ao aquecimento global, que se iniciaram com a Conferência-Quadro sobre Mudança Climática, assinado (sic) no Rio de Janeiro, em 1992, assim como contribuir para o aperfeiçoamento dessa implementação, sob a perspectiva da política externa brasileira, por meio da formulação de proposições de normas e quaisquer outros atos que forem da competência do Poder Legislativo. (SENADO FEDERAL, 2007)

As palavras dos Presidentes da Câmara e do Senado demonstram a tentativa de trazer para a agenda do Legislativo esta questão internacional. É interessante perceber que as mudanças climáticas passam a se destacar especificamente em relação ao debate mais geral sobre meio ambiente. A criação dessa comissão serviu para fomentar a discussão entre Poder Legislativo e Executivo sobre as possíveis soluções para a questão, através de reuniões e

audiências públicas entre a comissão, ministros e especialistas de universidades renomadas do país.

No que se refere aos tratados internacionais, compete ao Congresso Nacional resolver sobre eles de forma definitiva quando acarretarem encargos ou compromissos que possam causar danos graves ao patrimônio nacional (art. 49, I, CR/88). Todavia, o representante responsável em celebrá-los é o Presidente da República, na figura de representante de Estado (art. 84, VIII, CR/88). O caminho entre a assinatura e a ratificação do acordo, no Brasil, se dá de forma cautelosa, observadas as regras do jogo, vistas anteriormente, das relações entre os Poderes. Assim, uma vez assinado um acordo internacional, ele é recebido pelo Ministério das Relações Exteriores que o encaminha ao Presidente<sup>57</sup>. Este possui a discricionariedade de enviá-lo ou não ao Congresso Nacional, o que significa que pode ficar engavetado por tempo indefinido, sem que outro Poder requeira seu desentrelhe. Se enviado, o Congresso Nacional toma conhecimento formal de sua existência e sua tramitação se dá como processo legislativo comum (semelhante às leis ordinárias). Na Câmara dos Deputados, o tratado é formalizado sob a denominação de Projeto Decreto Legislativo<sup>58</sup>. Se for rejeitado, por maioria simples, o Presidente é comunicado. Se for aceito, o Projeto é encaminhado ao Senado Federal (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional) que, por sua vez, pode aceitá-lo também por maioria simples, promulgando e publicando um Decreto Legislativo. Este tem o condão de aprovar o Tratado, mas não está definitivamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

Após essa primeira promulgação e publicação, o Decreto volta às mãos do Presidente da República que, também por ato discricionário, decide se o ratifica ou não. Se for de seu interesse, sua ratificação é feita junto ao organismo internacional e à ONU. Foi o caso do Protocolo de Kyoto que, em função de barganhas internacionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, deixou para ser ratificado apenas em 2002<sup>59</sup>. Só a partir de um Decreto

---

<sup>57</sup> Segundo o art. 84, VIII da CR/88, compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Depois de negociado e assinado, o tratado passa por uma fase interna de aprovação. No Brasil a aprovação é necessariamente feita pelo Congresso Nacional, que pode aprovar ou rejeitar, enquanto a ratificação é feita pelo Presidente da República. O processo de aprovação no Congresso se realiza como procedimento legislativo comum (lei ordinária) denominado Decreto Legislativo. Se aprovado pelas duas casas, o decreto legislativo possui o condão de aprovação do Tratado, o que é considerado pelo Supremo Tribunal Federal como a primeira promulgação e primeira publicação, pois ainda não possuem força de lei. Apenas a publicação e promulgação pelo Presidente através de um Decreto Executivo é que incorpora o Tratado ao ordenamento jurídico brasileiro, segundo entendimento jurisprudencial.

<sup>58</sup> No quadro 5.1 a seguir, pode-se perceber essa movimentação nos procedimentos relacionados entre si: Projeto de Decreto Legislativo PDC-271 de 1993 e adiante a ratificação do mesmo sob o Decreto n.01/1994.

<sup>59</sup> O Brasil foi o 81º país a ratificar o Protocolo em 2002 juntamente com outros 43 países, o que mais adiante, no capítulo 6, corrobora a classificação do país na tipologia. Entre 1998 e 2002 apenas 45 países o haviam ratificado.

Executivo, que advém de uma segunda promulgação e publicação realizada pelo Presidente, o tratado é considerado incorporado às normas brasileiras. Um exemplo claro desse processo seria a Convenção-quadro, que foi submetida pelo Presidente à consideração do Congresso Nacional em 1993, em seguida o Congresso o transformou em Projeto de Decreto Legislativo, aprovado pelas duas Casas e enviado ao Presidente da República ainda em 1993 para sua ratificação junto à UNFCCC, o que só ocorreu em 1994. Todavia, o acordo ainda não possuía força de lei no país, carecendo de ser promulgado e publicado pelo Presidente através de um Decreto Presidencial, o que veio a ocorrer apenas em 1998, com o Decreto nº 2.652/1998.

Pode-se perceber que esse processo é trabalhoso e que os tratados não possuem a mesma força hierárquica que a Constituição como em alguns países. No caso da Convenção-quadro (1992) e do Protocolo de Kyoto (1997), estes foram ratificados pelo Brasil nos anos de 1994 e 2002, respectivamente.

A seguir, tem-se um panorama geral quanto às movimentações executivo-legislativas em relação aos tratados relativos às mudanças climáticas e a implementação de suas diretrizes internacionais no nível doméstico.

## **5.2. Quadro cronológico do processo legislativo envolvendo mudanças climáticas (1993 a 2009)**

As iniciativas brasileiras quanto às mudanças climáticas surgiram de forma incipiente em 1992, quando todo o mundo voltava o olhar para a conferência realizada no Rio de Janeiro. O reconhecimento legislativo da demanda climática se deu formalmente, mas de lá para cá, muito pouco se tem observado na formulação de políticas ou na produção legislativa em relação a essa matéria. Embora a questão climática tenha sido, e ainda seja, objeto de muitas controvérsias técnico-científicas e políticas para que um Estado se arvore de forma imprudente em inovações legislativas sem que sobre ele já exista a pressão das metas obrigatórias de redução de emissões, tal justificativa não é suficiente para a discussão governamental pouco produtiva no período de existência do regime internacional. É relevante para um país como o Brasil aprovar uma legislação nesse sentido porque se trata de um dos maiores poluidores entre os não Anexo-I, que tem assumido papel de liderança nas discussões, o que leva a se esperar que aja de forma coerente com a posição adotada no nível internacional. Dentro do regime giram interesses como o MDL e os biocombustíveis que são

vantagens importantes do país, e por isso não é interessante perdê-las nas barganhas externas e aumentar seus custos.

Em 2008 o Ministério da Ciência e Tecnologia lançou o documento *Questões Atuais sobre o Brasil e a Mudança do Clima: Perguntas e Respostas* como resposta ao Requerimento de Informação do Congresso Nacional de número 2434/2007. A partir do Plano de Ação de Bali, proposto em 2007, o Brasil se viu mais pressionado a cumprir com as regras do regime e implementá-lo. Diversas Audiências Públicas realizadas pelos Ministérios e pelo Congresso Nacional envolveram sociedade civil e governo na busca de esclarecimentos sobre a questão e a formação de políticas domésticas para tal. A seguir tem-se a movimentação de propostas legislativas que giram em torno do tema das mudanças climáticas:

<b>ANO</b>	<b>PROPOSTA</b>	<b>BALANÇO</b>
1993	MSC – 131: texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas, submetido ao Congresso Nacional e aprovado Projeto de Decreto Legislativo -271	Iniciativas formais no âmbito doméstico de adesão ao regime em processo de negociação.
	Lei nº8723/1993. Dispõe sobre emissão de poluentes por veículos automotores	Preocupações periféricas em relação ao cerne do problema. Fontes de emissão pouco conhecidas à época.
1994	Ratificação da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas pelo Brasil.	Formalização da entrada do Brasil no regime.
1997	Lei 9478/1997: dispõe sobre a política energética nacional.	Preocupação geral com a emissão por queima de combustíveis fósseis (CO <sub>2</sub> ).
	Projeto de Lei 3876/1997: altera o Código de Trânsito Brasileiro: veículos atendam limites de emissão de poluentes	
1998	Decreto n.2652/1998: promulga e publica a Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas.	A Convenção-Quadro (o acordo) passa a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro.
1999	Projeto de Lei 837/1999: altera o Código de Trânsito Brasileiro para unificar inspeções quanto a segurança e quanto ao controle de emissões de gases poluentes.	Movimentação legislativa ainda inexpressiva quanto ao tema.
2000	Decreto nº 3515/2000: cria o Fórum Brasileiro das Mudanças Climáticas composto por 12 Ministérios e BNDES, Eletrobrás, Petrobrás, UFRJ, Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, Amigos da Terra, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável, Greenpeace, dentre outros.	Participação de atores estatais e não-estatais na discussão.

**QUADRO 2 - Agenda Legislativa Brasileira para as Mudanças Climáticas – 1993 a 2009.**

2001	Lei 10203/2001: altera lei de 1993 sobre redução de emissão de poluentes por veículos automotores. Conversão de medida provisória de 2000 em lei.	Preocupação com questão energética: “apagão”.
	Lei 10295/2001: Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia.	
2002	Decreto n.144/2002: Brasil ratifica o Protocolo de Kyoto	Ação externa.
2003	Decreto n.333/2003: Brasil ratifica o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL. Em vigor em 2004.	Ação externa (regional).
2004	Lei 11013/2004: Altera o Programa Mudanças Climáticas e Meio Ambiente, constante no Plano Plurianual período 2004-2007.	Crescente preocupação com a questão climática. Setor energético principal foco.
	Lei 10847/2004: autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE com objetivo de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético. Conversão de Medida Provisória de 2003.	
2005	Decreto nº5445: promulga e publica o Protocolo de Kyoto após a sua entrada em vigor internacional (16 fev. 2005)	O Acordo passa a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro.
	Projeto de Lei – 6424/2005: institui o novo Código Florestal, para permitir a reposição florestal e a recomposição da reserva legal mediante o plantio de palmáceas em áreas alteradas	Mais importante movimentação quanto ao uso da terra.
2007	Decreto nº6263/2007: Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima	As mudanças climáticas passam a ganhar espaço na agenda do legislativo e do executivo. Preocupação dos atores políticos pelas diretrizes internacionais (e suas limitações) e pela implementação doméstica. Preparam terreno para atuação mais efetiva.
	Projeto de Lei PL 18/2007: Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de medidas por parte do Poder Público, objetivando a redução das emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa. NOVA EMENTA: Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.	Tramitou sob regime de urgência e sofreu profundas alterações para chegar a ser aprovada como Lei 12.187/2009.
	Projeto Decreto Legislativo PDC -11: Estabelece diretrizes para a negociação de atos internacionais que regulem as obrigações brasileiras para redução de emissões de GEE e ações cooperativas para enfrentar as mudanças climáticas globais.	

**QUADRO 2 - Agenda Legislativa Brasileira para as Mudanças Climáticas – 1993 a 2009.**

2007	<p>Projeto de Lei Complementar: PLP – 73: Reformulação Tributária Ecológica – oneração das emissões e GEE e taxaço sobre o carbono.</p> <p>Projeto de Resolução do Senado PRS – 17: Programa Carbono Zero: neutralizar as emissões de carbono geradas pelo Senado Federal.</p> <p>Criação da Comissão Mista Especial: acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil até 22 dez. 2007.</p> <p>Cria Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.</p> <p>Projeto de Lei PL 13383/2007: altera a Política Nacional do Meio Ambiente. Mudanças no licenciamento ambiental de empreendimentos que utilizam carvão mineral como combustível em seus processos industriais.</p>	
2008	<p>Resolução 04/2008: Cria Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas - CMMC</p> <p>Projeto de Lei PLS -33: dispõe sobre a Redução Certificada de Emissão.</p> <p>Projeto de Lei PLS – 46/2008: Estabelece a obrigatoriedade da neutralização das emissões de GEE decorrentes da realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil (2014)</p>	<p>Após a Conferência de Bali há maior pressão internacional para a implementação do regime. Projeto de lei passa a tocar mais os pontos centrais da questão e uma estrutura burocrática passa a funcionar com a Comissão Mista e o Conselho Interministerial.</p>
	<p>Projeto de Lei 3820/2008: altera a Política Energética Nacional, cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – ver lei 12114/2009.</p> <p>Projeto de Lei 3535/2008: Política Nacional sobre Mudança do Clima.</p> <p>Lei ° 11828/2008: conversão da medida provisória n° 438/2008: medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de intervenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.</p>	

**QUADRO 2 - Agenda Legislativa Brasileira para as Mudanças Climáticas – 1993 a 2009.**

2009	PLP 493/2009: regulamenta tratamento diferenciado dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação em razão do impacto ambiental. Objetivo: prevenir desequilíbrios da concorrência para bens, produtos e serviços de menor impacto ambiental.	As discussões para um acordo COP 15 pressionam o Brasil para assumir postura doméstica mais coerente. É aprovado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e posteriormente, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, com metas definidas de redução de emissões para o país.
	Projeto de Lei 5415/2009: Política Nacional de Mudanças Climáticas. Apensado ao PL 3258/2008.	
	Lei 12114/2009: Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.	
	Lei 12187/2009: Política Nacional de Mudanças Climáticas - PNMC	

**QUADRO 2 - Agenda Legislativa Brasileira para as Mudanças Climáticas – 1993 a 2009.**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações obtidas de: [camara.gov.br](http://camara.gov.br) / [senado.gov.br](http://senado.gov.br) / [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)  
Acesso: ago. 2009 a fev. 2010.

O quadro 2 indica que as iniciativas são ainda pouco significativas no que diz respeito à mitigação dos GEE e demais controles discutidos pelas COPs, pois número relevante de projetos toca pontos periféricos como chuva ácida e emissões por veículos automotores, que mudam muito pouco a realidade brasileira em termos de emissão. Isso porque, como observado no capítulo anterior, o maior desafio do Brasil em termos de emissão está ligado a desmatamento e uso do solo. No tocante a estas fontes de emissão, não se observam propostas significativas. As propostas que vêm causando maior controvérsia no Congresso Nacional têm sido aquelas que propõem reforma do Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/1965), pois irão tocar nas questões como uso do solo e atingir grupos de interesses como agricultores que têm demonstrado grande capacidade de pressão dentro do Congresso. Eles também procuram travar os processos que tratam de reforma agrária e alteração tributária rural.

Os levantamentos quanto às propostas de leis demonstram que aquelas feitas pelo Legislativo são mais numerosas que as propostas do Executivo, que parecem se preocupar com política externa e formação de políticas públicas nesse momento do regime. Esta tendência é confirmada por Figueiredo e Limongi (1999) que demonstram que a maior parte das iniciativas do Executivo (quem tem maior poder de agenda) é composta de matéria econômica (incluindo orçamentária) e administrativa, enquanto que o Legislativo possui um maior número de proposições em matérias sociais e outras, conforme demonstrado na tabela 2. Isso leva a crer que do ponto de vista dos formuladores das políticas, a matéria ambiental não ocupa um papel relevante na formulação da agenda pelo Executivo, mais preocupados com questões administrativas e econômicas. Na tabela 2 é possível verificar que a maioria dos

projetos que tem origem no Executivo trata dessas matérias, sendo que um número expressivo delas é transformado em lei, com baixa rejeição.

**TABELA 2<sup>60</sup>**

**Resultados dos projetos por origem e assunto, 1989 – 1998.**

	Transferidas em Lei		Rejeitados		Em tramitação	
	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
Econômica	232	50	13	23	48	30
Administrativa	247	44	4	35	54	20
Social	178	148	3	66	73	241
Outras	3	20	-	34	4	14
Total	660	262	20	158	179	305

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap, *apud* Figueiredo e Limongi, 1999.

Como colocado anteriormente, a análise das principais fontes de emissão de GEE como o desmatamento e a matriz energética brasileira permitem o melhor entendimento das questões fundamentais que envolvem o problema climático no Brasil, como uso do solo e florestas. Uma política nacional de mudança climática tem a necessidade de operar de forma substantiva, de modo que reproduza de maneira clara, a posição adotada no âmbito internacional.

Um exemplo de iniciativa do Executivo é a elaboração do Plano Nacional de Mudanças do Clima, lançado pelo governo federal em 2008 e que serve de parâmetro para os projetos de lei e para a política climática nacional. O tema está inserido na agenda doméstica brasileira, embora ainda pouco politizado em comparação com outras temáticas. Entretanto, duas leis importantes para a agenda climática foram aprovadas no final de 2009. Assim, as diretrizes traçadas pelo regime internacional saem do plano das políticas de governo para o plano normativo.

A primeira delas, a lei 12.114/2009, trata do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas (FNMC) e altera a lei de política energética nacional 9.478/1997, estabelecendo novos parâmetros para ela, pois em seu artigo 1º “dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências” (BRASIL, 2009a). Esta política é alterada em virtude de novos direcionamentos dados pelas recentes descobertas

<sup>60</sup> Embora as tabelas sejam referentes ao período 1989 – 1998, as tentativas de obtenção de atualização junto a estes bancos de dados não foram exitosas, pois estes não possuem essas atualizações para períodos mais recentes, conforme informado pelo CEBRAP.

de reservas de petróleo em território brasileiro, o que gerou uma corrida por recursos financeiros entre os entes federativos e a Administração Pública brasileira.

A lei vem tratar do gerenciamento dos recursos destinados ao fundo, dispondo que:

Art. 2º Fica criado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. (BRASIL, 2009a)

A Política Nacional de Mudanças Climáticas foi proposta pelo Executivo (Ministério do Meio Ambiente) sob o Projeto de Lei 3535 de 2008, arquivado em 2009 juntamente com outros projetos apensados. Outros projetos tratando da mesma matéria foram propostos até se chegar à recém-criada Lei 12.187/2009 que finalmente institui a Política Nacional de Mudanças Climáticas, a PNMC. O projeto que deu origem à referida Lei 12.187 foi o PL 18/2007, de autoria do Deputado Sarney Filho<sup>61</sup>. Como dito anteriormente, a recente descoberta do Pré-sal no Brasil alterou eixos fundamentais do projeto, por não mais se adequar à política de desenvolvimento do país, como o disposto no revogado art. 10º da Lei 12.187/2009:

A substituição gradativa dos combustíveis fósseis, como instrumento de ação governamental no âmbito da PNMC, consiste no incentivo ao desenvolvimento de energias renováveis e no aumento progressivo de sua participação na matriz energética brasileira, em substituição aos combustíveis fósseis. (BRASIL, 2009b)

O motivo para o veto deste artigo está ligado à expressão “substituição gradativa dos combustíveis fósseis” apenas vinculado a usinas hidrelétricas de pequeno porte. O termo “abandono” no art. 4º, inciso III também foi motivo de veto, por se entender que uma substituição gradativa seria mais adequada ao desenvolvimento do país.

Outro aspecto incorporado à PNMC foi apresentar ajustes em relação ao 4º Relatório do IPCC que coloca o Brasil dentre os grandes emissores de GEE. A política nacional é uma tentativa de fixar objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos para implementação dos acordos internacionais, sob limites de emissão nacional transformadas em norma jurídica, o que pode tornar as negociações no nível internacional mais determinadas pelos atores

---

<sup>61</sup> Apesar do Projeto que deu origem à PNMC ser o PL18/2007, este sofreu alterações profundas, inclusive na redação de seu preâmbulo que de “Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de medidas por parte do Poder Público, objetivando a redução das emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa” para “Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências”.

domésticos. Além de melhorar a posição relativa do Brasil nas negociações do regime, onde tem atuado de forma bastante intensa e assumindo posição de liderança.

A Lei 12.187/2009 inicialmente tenta esclarecer o entendimento do legislador brasileiro quanto à terminologia do regime empregada domesticamente, e posteriormente uma adequação aos princípios contidos nos acordos internacionais. Exemplo disso se encontrava no art. 4º do Projeto de Lei 3535/2008 que dispunha de forma expressa os princípios internacionais do regime:

Art. 4º - A Política Nacional sobre Mudança do Clima tem como princípios:

I - a proteção do sistema climático para as gerações presentes e futuras, contribuindo para o desenvolvimento sustentável;

II - a prevenção da interferência antrópica perigosa no sistema climático;

III - a precaução;

IV - as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades dos países, como consagrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, levando em conta a contribuição histórica dos países para o aquecimento global;

V - o reconhecimento das diversidades física, biótica, demográfica, econômica, social e cultural das regiões do País na identificação das vulnerabilidades à mudança do clima e na implementação de ações de mitigação e adaptação;

VI - a garantia do direito à informação e da participação pública; e

VII - o desenvolvimento sustentável, consagrado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que implica a integração equilibrada de seus três componentes, a saber, crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ao meio ambiente, como pilares interdependentes que se reforçam mutuamente. (BRASIL, 2008b)

Os mesmos princípios são contemplados na Lei 12.187/2009 em vigor, embora a ênfase às diretrizes do regime seja menor, presentes no *caput* do art. 3º, quando destaca apenas o princípio das “responsabilidades comuns porém diferenciadas” como referente ao âmbito internacional.

A política expressa no PNMC pretende definir os instrumentos utilizados pelo país para regular o comércio de emissões através de mecanismos financeiros e econômicos, medidas fiscais e tributárias, dotações orçamentárias e sistema específico de informações sobre emissões de gases de efeito estufa, inventários nacionais, dentre outros. Faz referência ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima lançado em 2008 como um de seus instrumentos, acompanhado do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, dos Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas, da Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de acordo com os critérios estabelecidos por essa Convenção e por suas Conferências das Partes, das resoluções da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, dentre outros que estão expressos no art. 6º.

Embora o Brasil agora possua uma Política Nacional de Mudanças Climáticas, esta ainda não consegue atender pontos polêmicos discutidos no âmbito do regime, o que pode atrasar sua implementação e, desse modo, os efeitos sobre o clima do planeta. Este foi apenas um passo dos muitos outros importantes para a implementação do regime. Ainda é necessário um decreto presidencial para especificar quais medidas devem ser tomadas, quais as metas que cada setor deve atingir. Esse processo demanda tempo e negociações domésticas entre os ministérios responsáveis (Ministério do Meio Ambiente, Minas e Energia e Ciência e Tecnologia) e os grupos de interesses, que podem envolver pressões e barganhas políticas, como é o caso da bancada agrícola no Congresso Nacional.

No que diz respeito às metas,

Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

**Parágrafo único.** A projeção das emissões para 2020 assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput serão dispostos por decreto, tendo por base o segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, a ser concluído em 2010. (BRASIL, 2009b)

O projeto mais importante para a análise do emaranhamento entre os dois níveis é o PDC -11/2007, que diz respeito a um projeto de decreto legislativo que, por sua vez, consiste na elaboração de normas cujas matérias<sup>62</sup> são de competência exclusiva do Congresso Nacional. Os projetos de decreto legislativo são, portanto, espécie integrante do processo legislativo. São discutidos em ambas as Casas e se aprovados, são promulgados pelo presidente do Senado, sem que haja a participação direta do Presidente da República no processo.

O PDC-11/2007 é uma tentativa de implementar regras internacionais do regime de mudanças climáticas próprias para tornar mais fácil a recepção de outras normas. Por outro lado, percebe-se também uma busca por limitar as margens de manobra dos representantes externos do país nas negociações do regime. Nesse sentido, são os agentes políticos tanto do nível doméstico como do nível internacional tentando estabelecer parâmetros e diretrizes para as negociações internacionais sobre o clima. Como apresentado na justificativa do projeto:

---

<sup>62</sup> Alguns exemplos dessa exclusividade são 1) as relações jurídicas que decorrem de MP não convertidas em lei; 2) resolução definitiva sobre tratados, acordos ou atos internacionais que possam acarretar compromissos ou encargos ao patrimônio nacional; 3) autorização ao Presidente para declarar guerra ou celebrar a paz; e ainda, 4) autorização ao Presidente da República e ao Vice-Presidente para se ausentarem do país por mais de quinze dias.

O Congresso Nacional deve responder eficazmente aos desafios que se apresentam para o Brasil e o mundo na atualidade e assumir a parcela da responsabilidade que lhe compete no redirecionamento das ações políticas e governamentais de nossa nação. Esse o intuito inspirador da presente proposição de decreto legislativo, para estabelecer os parâmetros da ação diplomática brasileira nos foros internacionais competentes, com vistas ao enfrentamento do aquecimento global até o final deste século XXI, produzido pelas emissões de carbono na atmosfera terrestre. (BRASIL, 2007b, p. 3)

Este projeto vem sendo discutido desde 2007, passando por diversos procedimentos internos às duas Casas, o que demonstra a existência de barreiras institucionais para a implementação de um regime, sobretudo no que toca à liberdade do país de elaborar suas próprias normas e ao tempo de tramitação dos projetos de lei. Essa tentativa do Congresso de estabelecer diretrizes para a política externa brasileira pode gerar uma polêmica em torno das competências e autonomia que o Ministério das Relações Exteriores historicamente detém e que defende para si. No entanto, não é o foco deste estudo levantar questionamentos desta natureza, mas sim se ater ao emaranhamento entre o nível internacional e o doméstico e suas barreiras institucionais.

A partir das considerações a respeito do processo legislativo brasileiro pôde-se perceber que este configura uma barreira institucional à implementação do regime de mudanças climáticas, pois os avanços ainda têm sido muito tímidos, ganhando mais força a partir de 2007. Os aspectos teóricos aqui tratados são essenciais para a compreensão destas instituições que envolvem a dinâmica doméstica brasileira, podendo criar um descompasso entre as posições externas e internas do país. O histórico, por sua vez, permite que as barreiras institucionais fiquem mais claras para se traçar o posicionamento do Brasil no regime, conforme proposto no capítulo 3.

Estas barreiras consistem, em primeiro lugar, na divisão de competências tanto entre os poderes Executivo e Legislativo, pelo sistema de *checks and balances*, como entre as Casas Legislativas do Congresso Nacional. Muitas vezes o sistema de freios e contrapesos pode caracterizar mais um *buck passing* em que um ator deixa que o outro arque com os custos de transação de uma medida polêmica ou impopular, ou que sofra grandes restrições por parte de ator dotado de recursos de pressão, o que pode retardar o processo de implementação. Ao analisar a comunicação e troca de informações entre os órgãos do Poder Executivo, como os Ministérios no âmbito do Conselho Interministerial, ou entre o Senado e a Câmara, percebem-se algumas dificuldades que entavam e desgastam os esforços de implementação do regime.

Outra barreira institucional mais evidente e mostrada nesse trabalho consiste nas próprias regras do jogo presentes no processo legislativo das duas Casas como poder de

agenda, poder de veto, pedido de urgência, iniciativa, dando margem para a matéria ser legislada sobre diferentes formas (lei ordinária, lei complementar, emenda constitucional, medida provisória, decreto legislativo, etc.) cada uma com quoruns diferentes para aprovação. As barganhas entre os parlamentares no presidencialismo de coalizão podem atrasar a implementação de um regime internacional se o assunto não for ordem do dia para os líderes partidários ou para o Presidente. Ou mesmo se houver fortes interesses setoriais que alcancem mobilizar recursos suficientes para influenciar decisões numa ou noutra direção, inclusive estimulando o uso desses mecanismos por parte dos parlamentares.

O capítulo seguinte pretende analisar as dinâmicas doméstica e internacional, com base no referencial teórico e nos dados apresentados até então.

## **6. DINÂMICA DOMÉSTICA – INTERNACIONAL: A POSIÇÃO DO BRASIL QUANTO ÀS REGRAS DO REGIME**

A análise que se propõe neste capítulo busca abarcar aspectos teóricos trazidos anteriormente (capítulo 3) com os elementos do regime internacional de mudanças climáticas e a dinâmica doméstica em relação a esta *issue area*. O quadro histórico internacional, descrito no segundo capítulo, oferece uma cronologia do regime, o que permite traçar o posicionamento brasileiro no nível internacional. O quadro referente à agenda climática brasileira, como visto no capítulo 5, serve de orientação para se identificar as barreiras institucionais domésticas, pois ao apresentar elementos institucionais presentes nos poderes legislativo e executivo, é possível analisar o estado sem considerar que este possua apenas uma posição unitária. Ambos os quadros permitem mostrar o andamento do regime nos dois níveis e o emaranhamento entre eles, importantes para a elaboração do quadro 3, cujo objetivo é traçar o paralelo entre o regime internacional e suas repercussões no nível doméstico.

<b>Ano</b>	<b>Nível Internacional</b>	<b>Nível Doméstico</b>
1993	Convenção-quadro aberta para assinaturas em 1992	Formalização do regime. Aprovação do texto da Convenção-quadro
1994	Pouca relevância.	Ratificação da Convenção-quadro.
1995	2º Relatório Avaliativo IPCC COP 1: Mandato de Berlim	Pouca relevância.
1996	COP 2: Declaração Ministerial de Genebra	Pouca relevância.
1997	COP 3: Protocolo de Kyoto	Preocupação com questão energética: queima de combustíveis fósseis.
1998	COP 4: Plano de Ação de Buenos Aires	Pouca relevância.
1999	Pouca relevância	Pouca relevância.
2000	COP 6II: Penalidade para descumprimento de metas de redução de emissões	Criação do Fórum Brasileiro das Mudanças Climáticas.
2001	3º Relatório Avaliativo IPCC MDL aceito. COP 7: Marrakesh – sumidouros de carbono e plantações.	Preocupação com questão energética: combustíveis fósseis e hidrelétrica.
2002	Pouca relevância.	Brasil ratifica o Protocolo de Kyoto.
2003	Pouca relevância.	Brasil ratifica o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul que entrou em vigor em 2004.
2004	Pouca relevância.	Preocupação com a questão energética crescente.
2005	Compromissos do Protocolo de Kyoto passam a ter efeito com a entrada da Rússia. Iniciam debates pós-Kyoto	Promulga e publica o Protocolo de Kyoto.
2006	COP 12: Fundo de financiamento para países vulneráveis.	Pouca relevância.
2007	4º Relatório Avaliativo IPCC COP 13: Plano de Ação de Bali	Criado o Comitê Interministerial sobre Mudança Climática Projetos de lei para regulamentar a implementação do regime. Projeto de Política Nacional de Mudança Climática e alteração da Política Ambiental Criação da Comissão Mista – provisória. Preocupação tributária
2008	COP 14: Metas de redução voluntárias – países em desenvolvimento (Brasil, China e Índia)	Lançado o Plano Nacional sobre Mudanças Climática. Comissão mista passa a ser permanente. Projetos de PNMC, Política Energética e políticas tributárias e de Créditos de Carbono
2009	COP 15: Acordo de Copenhague sem aprovação unânime.	Criado o Fundo Nacional para Mudanças Climáticas (FNMC) e a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC).

**QUADRO 3 – Implementação doméstica do regime de mudanças climáticas: análise de dois níveis**

Fonte: elaborado pelo autor

A posição brasileira no regime é de extrema importância para esta análise, pois permite classificar o Brasil na tipologia que cruza vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento. A perspectiva baseada no interesse sobre a regulação ambiental internacional oferece uma visão parcial, mas parcimoniosa, de como as preferências de um país para as regulações internacionais são formadas. Foca sobre poucos fatores unitários para regulações que moldam o comportamento de um país em direção ao controle internacional de problemas ecológicos. Essas preferências podem mudar durante as negociações internacionais se mudarem as características domésticas de um país. (SPRINZ e VAAHTORANTA, 1994, p. 78, tradução livre). É por isso que uma análise mais profunda é necessária para classificar o Brasil entre os tipos *dragger*, *pusher*, *intermediate* ou *bystander*.

### **6.1. O multilateralismo e a posição brasileira no regime**

A posição brasileira diante do regime de mudanças climáticas tem se mostrado proativa, no sentido do país estar presente nas discussões representado por diversos atores, embora não integre o grupo das partes com compromissos obrigatórios de redução de emissões (Anexo I). O fortalecimento do papel brasileiro ocorre na medida em que novos atores participam do debate internacional, como é o caso de corporações transnacionais, organizações não governamentais, comunidades epistêmicas e outros representantes da sociedade civil, que têm debatido o tema de forma incessante, muitas vezes contribuindo para as discussões e decisões eminentemente políticas. A entrada de outros atores diferentes dos estados no regime de mudanças climáticas demonstra a dimensão que a discussão tem gerado para se obter resultados perceptíveis no regime. Além desses atores, há também outros representantes do estado que não os diplomatas do Ministério das Relações Exteriores, atuando e contribuindo para o regime, como é o caso do Congresso Nacional ao participar de reuniões como a da Comissão Internacional do Clima e Segurança Energética, envolvendo parlamentares do Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido, Rússia, Estados Unidos, Brasil, China, Índia, México e África do Sul em 2009. Para o presente estudo, atente-se apenas para o comportamento dos atores políticos na arena internacional e doméstica. Na arena internacional, analisar a dinâmica entre os estados em uma arena multilateral já é um desafio no que tange a conjugação de interesses entre eles.

Os mecanismos de mercado, por exemplo, são tentativas de equacionar diferenças entre as partes, pois se trata de um regime com alto grau de heterogeneidade. A cooperação não deixa de ser um desafio. A última COP – dezembro de 2009 - deixou claro que tais mecanismos são insuficientes na solução de problemas imediatos e que é necessário que surjam outros capazes de equacionar os problemas nos diálogos futuros. O Comércio de Emissões tem tamponado a realidade, e o ano base 1990 é discutível por criar margem de emissões para muitos países como a Rússia, que vivem realidades econômicas muito diferentes atualmente.

Como já colocado em capítulos anteriores, a questão climática tem abrangência global, o que impõe aos estados debates multilaterais que desafiam outros interesses da agenda internacional. Há então, heterogeneidade entre as partes pertencentes ao regime porque os efeitos das mudanças climáticas não coincidem necessariamente com o local de origem das emissões.

O regime de mudanças climáticas está ainda em processo de consolidação, cuja fase de execução vem ocorrendo com alguns contratempos no que tange ao monitoramento e ao alcance de metas. Nesse caso, os equilíbrios possíveis para o provimento do resultado esperado do regime podem ser coordenados. Esse resultado seria a redução das emissões de GEE a níveis que não provoquem maiores impactos ao aquecimento da atmosfera. Como várias alternativas são possíveis, pode-se entender que se trata de um jogo de coordenação, do modelo batalha dos sexos, em que o conflito não deixa de existir na arena multilateral do regime, como se percebe pelas diferentes posições dos atores nas tomadas de decisão. Há nesse caso, elementos que remetem a um jogo dilema do prisioneiro cuja estratégia dominante é a deserção.

Considera-se, pois, a existência de interesses simétricos dentro do regime. Nesse caso, monitoramento e *enforcement* são fundamentais, pois os próprios estados exigem informações sobre o comportamento uns dos outros, através do Órgão Subsidiário de Implementação (SBI) com seus relatórios, por exemplo. Os estados também pesquisam sobre mecanismos que aumentem a sombra de futuro do regime, como aponta Martin (1992). Nesse caso, a organização internacional (UNFCCC) executa tais funções, embora a arena multilateral não ofereça respostas rápidas, devido ao aumento nos custos de transação. A solução prevista por Martin (1992) de hierarquização de decisões em grupos menores sem caráter hegemônico pode ser observada no regime de mudanças climáticas, embora as COP não estejam chegando a acordos satisfatórios para um novo período de compromisso pós-2012. Segundo a autora, “os grupos podem superar as dificuldades de tomada de decisão multilateral, delegando as

questões urgentes para um pequeno grupo de atores ou permitindo que tal subconjunto exerça controle de agenda sob certas condições”. (MARTIN, 1992, p. 773, tradução livre)<sup>63</sup>. Como apontado anteriormente, sacrifícios de curto prazo são necessários no multilateralismo para que benefícios posteriores possam ser atingidos.

No regime de mudanças climáticas, algumas questões têm gerado descompassos na formulação de um acordo mais efetivo como o desenvolvimento, por um lado, e os custos de redução de emissões, por outro. No que tange a este problema, o discurso do Presidente da República do Brasil, na COP 15, ressalta que a barganha entre países ricos e pobres pode prejudicar a formação de um acordo que traga benefícios ao planeta.

Pensando em contribuir para a discussão nesta Conferência, o Brasil teve uma posição muito ousada. Apresentamos as nossas metas até 2020, assumimos um compromisso e aprovamos no Congresso Nacional, transformando em lei que o Brasil, até 2020, reduzirá as emissões de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9%, baseado em algumas coisas que nós consideramos importantes: mudança no sistema da agricultura brasileira; mudança no sistema siderúrgico brasileiro; mudança e aprimoramento da nossa matriz energética, que já é uma das mais limpas do mundo; e assumimos o compromisso de reduzir o desmatamento da Amazônia em 80% até 2020. E fizemos isso construindo uma engenharia econômica que obrigará um país em desenvolvimento, com muitas dificuldades econômicas, a gastar até 2020 US\$ 166 bilhões, o equivalente a US\$ 16 bilhões por ano. Não é uma tarefa fácil, mas foi necessário tomar essas medidas para mostrar ao mundo que, com meias palavras e com barganhas, a gente não encontraria uma solução nesta Conferência de Copenhague. [...] Não é uma barganha de quem tem dinheiro ou quem não tem dinheiro. É um compromisso mais sério, é um compromisso para saber se é verdadeiro ou não o que os cientistas estão dizendo, que o aquecimento global é irreversível. E, portanto, quem tem mais recursos e mais possibilidades precisa garantir a contribuição para proteger os mais necessitados. (SILVA, 2009)

O Brasil tem tomado uma posição de destaque no regime de mudanças climáticas, sobretudo em dois períodos: nas discussões anteriores ao Protocolo de Kyoto, com a Proposta Brasileira; e nos últimos anos, nos diálogos pós-Kyoto.

O Brasil foi responsável por uma das propostas discutidas na COP -3, em Kyoto. O caminho sugerido pelos cientistas, na Proposta Brasileira, seguia o critério das emissões históricas para a análise das mudanças climáticas, partindo do argumento de que os países contribuíram diferentemente para o aquecimento global, sobretudo em razão dos modelos de desenvolvimento adotados por cada um. Assim, a variável usada para medir as mudanças climáticas seria a temperatura da superfície global, analisada a partir da contribuição de cada país separadamente ao longo de um período de tempo. Não era estabelecida uma data para o cálculo dessas

---

<sup>63</sup> Groups can overcome the difficulties of multilateral decision making by delegating urgent issues to a smaller group of actors or by allowing such a subset to exercise agenda control under certain conditions.

contribuições, o que foi um ponto bastante criticado da proposta brasileira, sobretudo pelos países industrializados, os quais carregariam o maior fardo na divisão de responsabilidades se esse critério fosse adotado. (SOUZA FILHO; HENRIQUE, 2007, p.9)

Atualmente, o país tem resgatado alguns pontos da discussão anterior ao Protocolo de Kyoto, mas tem se posicionado de forma diferente, sobretudo quando assumiu o compromisso de metas voluntárias em 2008, juntamente com outros integrantes do grupo dos não Anexo-I. Ao lado de países como China e Índia, grandes poluidores sem compromissos obrigatórios, o Brasil vem assumindo uma liderança parcial dentro do regime, diante do Grupo dos 77 (G77).

Como aponta o analista internacional Eduardo Viola em entrevista concedida após as negociações da COP 15 a Mario Osava, o Brasil

Está entre as seis "potências climáticas", com poder limitado em relação às três "superpotências" para encaminhar soluções globais, porém que realizou "uma revolução em sua política climática este ano", assumindo metas voluntárias de redução de emissões e do desmatamento, reconheceu Viola. A decisão da ex-ministra de Meio Ambiente, Marina Silva, de deixar o partido governista, o Partido dos Trabalhadores, em agosto, para preparar sua candidatura à presidência da República pelo Partido Verde, foi um dos "fatores convergentes" da mudança de rumo do governo brasileiro, pois colocou o clima e o ambiente na agenda eleitoral, destacou. (VIOLA *apud* OSAVA, 2009)

Os limites para a liderança do Brasil no regime de mudanças climáticas estão nas mãos de grandes poluidores como Estados Unidos, China e União Européia, que por isto, possuem maior poder de decisão, lembrando que os dois primeiros países não assumiram compromissos de redução obrigatória de emissões.

Diante da postura que o Brasil tem assumido no regime, é importante verificar sua coerência com o ambiente doméstico. Como coloca Martin (1992), a divisão dos poderes dentro de uma democracia, como o Brasil, pode gerar incertezas em relação à postura do estado diante da arena multilateral.

## **6.2. Vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento: o caso brasileiro**

Em primeiro lugar, a vulnerabilidade ecológica brasileira é questionada por se tratar de um país com índice de emissões de gases de efeito estufa alto dentre os países não Anexo I, mas com matriz energética considerada limpa, em função de sua fonte de energia elétrica ser

predominantemente hidrelétrica. Como colocado anteriormente, o ponto frágil do Brasil nas discussões internacionais está no tocante ao uso do solo ou desmatamento, o que divide a opinião de parlamentares e demais agentes políticos entre ruralistas e ambientalistas. Por hipótese, espera-se que quão maiores forem os custos de abatimento da redução de emissões, mais relutante um país será para suportar regulações internacionais (considerando outros fatores igualmente). Se, por outro lado, a proteção ambiental internacional for barata, um país deveria estar mais inclinado a se submeter às regulações ambientais internacionais. (SPRINZ e VAAHTORANTA, 1994, p. 80). A perspectiva de alguns setores da sociedade e da economia nacional assumirem custos de abatimento maiores que outros gera conflitos no nível doméstico que são refletidos nas interações transgovernamentais, ou seja, nas posições externas do país, embora os discursos tentem unir essas vozes numa única. Exemplo disso foi a postura do governo brasileiro ao suspender multas e estender prazos para os ruralistas cumprirem metas ambientais, sobretudo com relação ao desmatamento, ao mesmo tempo em que aprovava o FNMC e a PNMC e ainda, negociava externamente no âmbito do regime (COP 15). Na dinâmica entre os dois níveis, o FNMC faz parte de um conjunto de ações do governo atual desde o lançamento do Plano Nacional, e é um dos instrumentos normativos, juntamente com a nova política que só foi votada após a definição do FNMC, em meio a pressões internacionais da COP de 2009, onde o Presidente brasileiro defendeu a necessidade de não haver barganha entre as emissões dos países.

O IPCC aponta as tecnologias de mitigação por setor, além de políticas, medidas, limitações e oportunidades. Segundo seus integrantes, a limitação na agricultura toca a questão da vulnerabilidade afirmando que “[p]ode estimular as sinergias com o desenvolvimento sustentável e com a atenuação da vulnerabilidade às mudanças climáticas, superando assim os obstáculos à implementação” (IPCC, 2007, p. 18 – tradução livre)<sup>64</sup>

Remetendo ao conceito discutido no capítulo 3, vulnerabilidade ecológica seria o grau de exposição de um país aos efeitos ambientais adversos. A reação à vulnerabilidade seria a tentativa de tornar menores esses impactos sobre a sociedade. O IPCC relaciona a vulnerabilidade ao desenvolvimento econômico, enquanto para Sprinz e Vaahtoranta (1994), a relação que se faz não é propriamente com a economia do país, mas sim com os custos econômicos de abatimento que cada Estado possui, uma vez que economias ricas podem apresentar um custo alto para mitigar suas emissões e serem, portanto, vulneráveis ao

---

<sup>64</sup> “Puede estimular las sinergias con el desarrollo sostenible y con la atenuación de la vulnerabilidad al cambio climático, superando de ese modo los obstáculos a la implementación”.

processo<sup>65</sup>. Todavia, as considerações do relatório são importantes para mostrar que algumas iniciativas têm sido tomadas para adaptação em alguns setores (baixos custos e/ou alto coeficiente custo/benefício), embora ainda sejam escassas essas informações. “Muitas das iniciativas de adaptação respondem a múltiplas razões, como o desenvolvimento econômico ou a atenuação da pobreza, e estão marcadas em iniciativas mais amplas de planificação de desenvolvimento econômico ou de âmbito setorial, regional ou local, [...]” (IPCC, 2007, p. 56 – tradução livre<sup>66</sup>).

Especificamente no caso brasileiro, o desmatamento e a matriz energética trazem discussões mais profundas quanto à vulnerabilidade ecológica e os custos de abatimento. Por se tratar de um país em desenvolvimento, o Brasil possui preocupações como redução da pobreza, crescimento econômico e segurança alimentar (SPRINZ e WEIß, 2001, p. 85). A redução de emissões de países como Brasil, China e Índia é de fundamental importância para o sucesso global do regime. No entanto, no interior do país existem interesses de agentes econômicos com alta capacidade poluidora como é o caso dos agricultores em relação ao desmatamento e as queimadas; interesses das vítimas, populações da floresta Amazônica que sofrerão com a desertificação, população do semi-árido que sofrerá com o agravamento da seca e a população litorânea, que pode se ver ameaçada pela elevação do nível do mar. Esses prognósticos estão no Quarto Relatório Avaliativo do IPCC. Há ainda os terceiros interessados, capazes de monitorar e substituir as tecnologias como é o caso de setores econômicos com menor constrangimento no que diz respeito às metas de redução de emissão de GEE.

Desse modo, pode-se entender que a vulnerabilidade ecológica brasileira é alta, dada a grande importância da atividade agro-pecuária para o PIB do país. Segundo dados do governo federal,

O agronegócio é responsável por 33% do Produto Interno Bruto (PIB), 42% das exportações totais e 37% dos empregos brasileiros. Estima-se que o PIB do setor chegue a US\$ 180,2 bilhões em 2004, contra US\$ 165,5 bilhões alcançados no ano

---

<sup>65</sup> Keohane e Nye (2001) apresentam o conceito de vulnerabilidade como uma dimensão da interdependência baseada na disponibilidade relativa e nos custos das alternativas adotadas pelos atores. Trata-se, então, da responsabilidade de um ator quando sofre custos impostos por eventos externos mesmo depois de alteradas as políticas. A vulnerabilidade está sempre ligada a custos, e por isso Sprinz e Vaahtoranta (2001) utilizam ambas para sua tipologia. A vulnerabilidade apresentada pelo IPCC pode ser considerada como sensibilidade, que envolve graus de respostas dentro de uma estrutura política, ou seja, diz respeito a efeitos imediatos em que a estrutura de políticas ainda não foi alterada (interdependência social, política ou econômica entre os países).

<sup>66</sup> Muchas de las iniciativas de adaptación responden a múltiples razones, como el desarrollo económico o la atenuación de la pobreza, y están enmarcadas en iniciativas más amplias de planificación del desarrollo o de ámbito sectorial, regional o local, [como la planificación de los recursos hídricos, la protección de las costas o las estrategias de reducción de riesgos de desastre].

passado. Entre 1998 e 2003, a taxa de crescimento do PIB agropecuário foi de 4,67% ao ano. No ano passado, as vendas externas de produtos agropecuários renderam ao Brasil US\$ 36 bilhões, com superávit de US\$ 25,8 bilhões. (BRASIL, 2004)

Assim como a Índia, na análise dos autores citados, o Brasil como país em desenvolvimento apresenta dificuldades em se adaptar aos impactos adversos das mudanças climáticas e por isso os danos estimados são altos em regiões mais pobres. Ao cruzar vulnerabilidade ecológica alta com custos de abatimento também altos (tabela 1), o Brasil estaria na posição de país *intermediate*, ou seja, aquele que é vulnerável dentro do regime e que por isso exige incentivos de natureza ecológica para cooperar. Por outro lado, altos custos podem desestimulá-los e por isso o Brasil acompanha os *pushers* na cooperação. No espectro de Peterson (figura 2), por sua vez, o comprometimento brasileiro seria intermediário, ocupando a posição de *regime-enabled compliance*, ou seja, é induzido a cumprir as regras do regime. A partir da tipologia de Peterson (1997), o Brasil adotaria a posição de seguidor, em relação à implementação do regime internacional no nível doméstico.

Contudo, a tipologia de Sprinz e Vaahtoranta (1994) parece não ser suficiente para analisar o caso brasileiro em toda sua complexidade. Isto porque, comparado a alguns países pertencentes ao regime, a sua vulnerabilidade ecológica não pode ser considerada tão alta como a deles. É o caso de estados-ilhas que correm o risco de desaparecer, ou de estados próximos ao Ártico, também ameaçados de ver submergir boa parte de seus territórios, conforme os grupos 3 e 9 da classificação de Viola (2002), apresentada no capítulo 2. A tipologia não atende completamente ao propósito de analisar o Brasil também porque os custos de abatimento de alguns países são muito maiores em função da matriz energética adotada por eles. Pode-se dizer que, diante de uma vulnerabilidade ecológica alta em relação aos países emergentes, e com custos de abatimento relativamente baixos, o Brasil poderia ser visto como um *pusher* entre o grupo de países emergentes e não Anexo I. Em algumas arenas no interior do regime o Brasil adota a posição de *pusher* em relação ao MDL, enquanto outras vezes atua como *dragger* diante das propostas que envolvem emissões industriais. A diversidade de fontes de energia que o Brasil possui, sobretudo com os investimentos em pesquisa com biomassa e biocombustíveis, tem contribuído, juntamente com outros fatores, para tornar o país cada vez menos vulnerável a crises econômicas. Desafios existem, sem dúvida, e comparados aos dos países ricos, são realmente altos os custos. No entanto, os custos de abatimento e a vulnerabilidade ecológica do Brasil poderiam perfeitamente ocupar uma posição intermediária, dependendo da comparação a que se propõe. Esta falha da

tipologia baseada no interesse, de Sprinz e Vaahantoranta (1994) poderia ser superada com a adoção de parâmetros mais claros do que vem a ser alto e baixo para os autores, pois vários fatores e conjunturas podem levar a diferentes interpretações.

Afirmações como estas envolvem uma análise criteriosa, remetendo aos dados do UNFCCC e IPCC, que embora considerem os custos de abatimento brasileiros baixos, pela simples explicação de o país estar fora do Anexo I, deve-se considerar a grande discussão em torno da responsabilidade de países como o Brasil nas últimas rodadas de negociação do regime para os compromissos pós 2012. Sem dúvida, os custos de reduzir as queimadas e alterar as formas de uso da terra têm se mostrado altos porque ainda são formas de sobrevivência de populações e também parte da cultura de algumas comunidades brasileiras. Além disso, a prática de agricultura não mecanizada também compromete a avaliação das emissões de GEE e conseqüentemente, a sua mitigação. No entanto, considerar o Brasil como país *intermediate* é razoável, pois os fatos vêm confirmar a posição adotada pelo país nas arenas de decisão do regime.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de análise proposto por este trabalho pretendeu mostrar as relações de emaranhamento entre os níveis doméstico e internacional. Este esforço analítico exige que se adentre no nível doméstico de modo a perceber as barganhas estabelecidas entre os atores em um nível e no outro. Optou-se por observar o nível interno a partir de uma ótica do processo legislativo de implementação de diretrizes internacionais.

A atenção à agenda legislativa foi um dos caminhos possíveis, julgado o mais interessante por se tratar também de arena política de discussão de regras, assim como o regime internacional.

Assim, a hipótese central, composta de três enunciados, pôde ser relativamente comprovada pelas pesquisas propostas. Em primeiro lugar, os custos de abatimento e a vulnerabilidade ecológica determinam os principais responsáveis pela emissão de GEE, como o desmatamento e a matriz energética. A partir desse cenário é possível se fazer um diagnóstico doméstico necessário para o entendimento das políticas brasileiras em matéria de mudanças climáticas. Tanto as propostas quanto a produção de políticas dependem do processo legislativo brasileiro que impõe barreiras institucionais à implementação do regime internacional. Assim é possível perceber o emaranhamento entre o nível internacional e doméstico no caso do regime de mudanças climáticas.

Toda essa construção depende de hipóteses trazidas pelos autores e presentes no capítulo 3. Em primeiro lugar, Sprinz e Weiß (2001) trazem a suposição de que a relutância ou predisposição de um país em relação à implementação das regras internacionais são proporcionais aos custos de abatimento da redução de emissões. Essa hipótese não seria suficiente para a análise dos dois níveis. Para tal, Putnam (2001) acrescentaria que a política demandada internacionalmente é possível de ser tratada em acordos se há fundamentos domésticos defendidos por uma minoria. Desse modo, as mudanças políticas envolvendo questões internacionais precisam de pressões externas, enquanto os acordos precisam de ressonância doméstica para produzir efeitos internacionais. Essa relação entre políticas domésticas e internacionais é mais relevante no caso de sistemas democráticos pois é possível perceber um número mais variado de vozes e interesses, constringendo governos em suas adequações a políticas internacionais.

Os passos metodológicos propostos na figura 3 fizeram com que o trabalho caminhasse para conclusões sustentadas por pesquisas que envolveram tanto os aspectos

técnicos das principais fontes de emissão de GEE (desmatamento e matriz energética brasileira) quanto das barreiras institucionais criadas no interior de um estado democrático, cujas vozes não são uníssonas. Embora o levantamento desses interesses não tenha sido objeto de estudo deste trabalho, entende-se que o próprio processo legislativo de um país cuja política externa é conhecida por todos, pode gerar entraves e atrasar o processo de implementação de um regime. Isso pode se dar em virtude de barganhas internas da formação da agenda legislativa. A própria composição das Casas Legislativas de um país democrático e as regras do jogo que elas possuem alteram a dinâmica do regime internacional, como ocorreu no caso do Senado americano.

A partir da análise do desmatamento e da matriz energética do país e do seu processo legislativo, é possível fazer um diagnóstico da situação doméstica que, ao interagir com a postura do estado no interior do regime internacional, é capaz de responder à posição que este possui frente a determinada *issue area*. Daí, chegam-se às respostas às questões concernentes à implementação doméstica de regimes.

No caso brasileiro, há muito tempo o país vem se engajando internacionalmente, assumindo posições relativamente de liderança no regime de mudança climática, estabelecendo diálogos e propostas relevantes para sua consolidação como “potência climática”. Em torno disso, giram interesses de *issue linkages*, como sugerem Keohane e Nye (2001), pois a agenda climática pode levar a diálogos referentes a outras agendas de interesse para o Brasil, como as agendas de segurança, comércio, financeira, social e as demais de meio ambiente. Todavia, o que se observou pelo levantamento de propostas legislativas e de leis nacionais a respeito da temática, muito pouco se tem feito no âmbito doméstico.

Embora a Política Nacional de Mudanças Climáticas represente um passo enorme para a implementação do regime, ela ainda precisa passar por pormenorização e detalhamento. Está, portanto, restrita ao plano normativo e carece de ser implementada para atender aos compromissos assumidos internacionalmente.

Admite-se que o Brasil mantenha posição de relativa liderança no regime. Embora haja um descompasso entre as diretrizes internacionais e a implementação doméstica, verificam-se avanços nos últimos anos, e entende-se que ela se dá em virtude da pressão existente entre um nível e outro. Não se pode assumir uma postura rígida em relação a esse descompasso porque pôde-se verificar pelos quadros 1 e 3, que o próprio andamento do regime de mudanças climáticas, que este apresenta avanços e retrocessos que podem gerar incertezas para as próprias partes e seus atores domésticos responsáveis pela política interna. Prova disso foi o citado requerimento de informações do Senado Federal para o Ministério de

Ciência e Tecnologia. O documento mostra a necessidade de esclarecimentos quanto à matéria para que ela possa ser tratada pelos poderes responsáveis por sua implementação legal. Esse ponto é crucial para entender alguns entraves à implementação, embora as barreiras institucionais sejam variáveis fundamentais para esta análise.

É possível observar os recentes movimentos para a implementação do regime internacional no âmbito doméstico, o que indica a possibilidade de classificar o Brasil na posição de *intermediate* no regime internacional, uma vez que o país vem cumprindo as regras a partir de um comprometimento induzido por pressões externas. Isso pôde ser corroborado pelo movimento de ratificação ao Protocolo de Kyoto, em 2002, juntamente com outros 42 países. Mesmo considerando essa possibilidade, a tipologia parece não ser suficiente, como visto, pois trata de forma extremada (alto e baixo) as variáveis vulnerabilidade ecológica e custos de abatimento. Um espectro considerando essas duas variáveis seria mais interessante para o caso brasileiro que apresenta tantas particularidades dentro do regime que muitas vezes pode alterar o seu comportamento diante dos demais atores. Ainda assim ela atende em parte, em virtude do posicionamento do Brasil em relação aos demais países membros do regime de mudança climática.

## REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; MELO, Carlos Ranulfo (eds.) **La democracia brasileña: Balance e Perspectivas para el siglo XXI**. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2008.

AMORIM NETO, Octavio. **O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro**. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (org.) *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*. Rio de Janeiro: Konrad –Adenauer-Siftung; São Paulo: editora UNESP, 2007. 2. ed. p. 131-141.

ANASTASIA, CASTRO e NUNES. **Desde entonces hasta ahora: las condiciones y las instituciones de la democracia después de 1988**. In: SÁEZ, M.A. e MELO, C. Ranulfo. *La Democracia Brasileña*. Salamanca, 2008.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. Material fornecido pelas autoras. Belo Horizonte, DCP – UFMG, fev. 2006.

ARAUJO, Maria Silvia Muylaert. **Análise dos Acordos Internacionais sobre Mudanças Climáticas sob o ponto de vista do uso do conceito de ética**. Tese de Doutorado defendida para Programa de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. 263 p. Disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/msmuylaert.pdf>. Acesso em: novembro de 2009.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven, Yale University Press, 1990.

AVILA, Ana Maria Heuminski. **Uma Síntese do Quarto Relatório do IPCC**. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Revista Multiciência. ed. 8, Maio 2007. 6pp. Disponível em: [http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos\\_08/r01\\_8.pdf](http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_08/r01_8.pdf). Acesso em: ago. 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BODANSKY, Daniel. **The History of the Global Climate Change Regime**. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F.(eds.) *International Relations and Global Climate Change*. Massachusetts: MIT Press, 2001. cap. 2 p. 23 – 40.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7 ed. São Paulo: RIDEEL, 2009.

BRASIL. **Elementos de um Protocolo para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima Propostos pelo Brasil em Resposta ao Mandato de Berlim**. 1996. Disponível em: [http://www.pick-upau.org.br/mundo/kyoto\\_protocolo/protocolo\\_kyoto.htm](http://www.pick-upau.org.br/mundo/kyoto_protocolo/protocolo_kyoto.htm). Acesso em: jun. 2009.

BRASIL. Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/QUADRO/1997.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1997.htm). Acesso em: ago. 2009.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agronegócio brasileiro: uma oportunidade de investimentos**. 23 de novembro de 2004. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/portal/page?\\_pageid=33,968707&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,968707&_dad=portal&_schema=PORTAL). Acesso em: fevereiro de 2010.

BRASIL, **Matriz Energética Nacional 2030**. Ministério de Minas e Energia, 2007a. Disponível em: [http://www.mme.gov.br/spe/galerias/arquivos/Publicacoes/matriz\\_energetica\\_nacional\\_2030/MatrizEnergeticaNacional2030.pdf](http://www.mme.gov.br/spe/galerias/arquivos/Publicacoes/matriz_energetica_nacional_2030/MatrizEnergeticaNacional2030.pdf). Acesso em: setembro de 2009.

BRASIL, **Câmara dos Deputados**. Projeto de Decreto Legislativo 11, de 06 de março de 2007. Estabelece diretrizes para a negociação de atos internacionais que regulem as obrigações brasileiras para redução de emissões de gases de efeito estufa e as ações cooperativas para enfrentar mudanças climáticas globais decorrentes da elevação da temperatura média no planeta. 2007b. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=343594](http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=343594). Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC – Brasil**. Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007. Brasília: Governo Federal – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, 2008a.

BRASIL, **Câmara dos Deputados**. Projeto de Lei 3.535, de 10 de junho de 2008. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. 2008b. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=399065](http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=399065). Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. Lei 12.114, de 09 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/\\_leis2009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/_leis2009.htm). Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/\\_leis2009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/_leis2009.htm). Acesso em: jan. 2010.

BREITMEIER, Helmut. **International organization and the creation of environmental regimes**. In: YOUNG, Oran R. (Ed.) *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. London: The MIT Press, 1997.

CARBONO BRASIL, **Gases do Efeito Estufa**. 2008. Disponível em: [http://www.carbonobrasil.com/#gases\\_do\\_efeito\\_estufa/p=1](http://www.carbonobrasil.com/#gases_do_efeito_estufa/p=1). Acesso em: jul. 2008.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO – CEBRAP. **Banco de Dados Legislativos**. S.l. 2010.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. **A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política**. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (org.) *Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer-Siftung; São Paulo: editora UNESP, 2007. 2. ed. p. 143- 178.

COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. **Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

DEPLEDGE, Joanna. **Climate change in Focus: The IPCC Third Assessment Report**. London: Royal Institute of International Affairs. BRIEFING PAPER New Series, n. 29 February 2002.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: an empirical contribution to the debate**. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n.2, Julho a Dezembro de 2008.

Disponível em: [http://www.bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR\\_v2\\_n2\\_dec2008\\_01.pdf](http://www.bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v2_n2_dec2008_01.pdf). Acesso em: jan. 2010.

ESPARTA, A. Ricardo J.; MOREIRA, José Roberto. **Principais Conclusões do Terceiro Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima**. IX Congresso Brasileiro de Energia, Rio de Janeiro, 20 a 22 de maio de 2002. 14 pp.

FETTER, Steve. **Climate Change and the Transformation of World Energy Supply**. Stanford: Center for International Security and Cooperation Stanford University: May 1999. 97 p.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Ed. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

HAAS, Peter; KEOHANE, Robert O.; LEVY, Marc A. **Institutions for the Earth: Source of Effective International Environmental Protection**. Cambridge: MIT Press, 1993.

HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. S.I. Science, n. 162, 1968. Disponível em: [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html). Acesso em: novembro de 2009.

HENRIQUE, Renata Tavares. **A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 155 – 182, jul. – dez. 2009.

HIRSCHMAN, Albert O. **Saída, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2007: 4th Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Advance unedited version. Disponível em: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch). Acesso em: dez. 2008.

INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2007: Synthesis Report Summary for Policymaker**. Disponível em: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch). Acesso em: dez. 2008.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3rd ed. New York: Longman, 2001. 334p.

KEOHANE, Robert. **The Demand for International Regimes**. In: KRASNER, Stephen D. (ed.) **International regimes**. London: Cornell University Press, 1983.

KRASNER, Stephen D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KREBHIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1992.

LANCHBERY, John. **Verifying Compliance with the Kyoto Protocol**. RECIEL. Vol. 7 issue 2, 1998. p. 170 – 175.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. **Problems of Global Environmental Cooperation**. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F.(eds.) *International Relations and Global Climate Change*. Massachusetts: MIT Press, 2001. cap. 1. p. 3 – 22.

MARTIN, Lisa. **Interests, Power and multilateralism**. J. Stor: International Organization, vol. 46, issue 4 (autumn 1992) 765-792.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999. 201p.

ORENSTEIN, Luiz. **A estratégia da ação coletiva**. Rio de Janeiro: REVAN: UCAM, IUPERJ, 1998.

OSAVA, Mario. **Mudança Climática**: Resultado da COP 15 coloca em xeque negociações multilaterais. IPS. Rio de Janeiro, 22 dez. 2009. Disponível em: <http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=5440>. Acesso em 28 jan. 2010.

PETERSON, M. J. **International Organizations and the Implementation of Environmental Regimes**. In: YOUNG, Oran R. (Ed.) *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. London: The MIT Press, 1997. cap. 5

PRZEWORSKI, Adam. **The Last Instance**: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?, in: *Arch. Europ. Sociol.*, XLV,2 , 2004. p. 165-188.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics**: the logic of two-level games. International Organization Foundation. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 427-460.

ROWLANDS, Ian H. **Classical Theories of International Relations**. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F.(eds.) *International Relations and Global Climate Change*. Massachusetts: MIT Press, 2001. cap. 3. p. 43 – 65.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume 1: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SENADO FEDERAL. Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional **RRE – 03/2007** que cria a Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime Internacional sobre Mudanças Climáticas. Brasília, SICON. 05 de março de 2007.

Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: jul. de 2009

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. (eds.). **Positive Theories of Congressional Institutions**. The University of Michigan Press, 1995.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. **The Institutional Foundations of Committee Power**, in: *American Political Science Review*. Vol. 81, no. 1, March, 1987.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão plenária de debate informal na Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-15). Copenhague-Dinamarca, 18 de dezembro de 2009.

SNIDAL, Duncan. **The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions**. In: KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. p. 47 – 70.

SOUZA FILHO, Antônio M. Claret de; HENRIQUE, Renata Tavares. **Posicionamento do Brasil em face ao Regime de Mudanças Climáticas**. Artigo apresentado na Conferência Latino Americana de Direito e Relações Internacionais - COLADRI. Setembro de 2007.

SPRINZ, Detlef; VAAHTORANTA, Tapani. **The Interested-based explanation of international environmental policy**. *International Organization*, vol.48, 1994. p. 77-105.

SPRINZ, Detlef; WEIß, Martin. **Domestic Politics and Global Climate Policy**. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F.(eds.) *International Relations and Global ClimateChange*. Massachusetts: MIT Press, 2001. cap. 4 and Procedures. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 1-73, 398-573.

STOKKE, Olav Schram. **Regimes as governance system**. In: YOUNG, Oran R. (Ed.) *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. London: The MIT Press, 1997.

STONE, C. **Common but Differentiated Responsibilities in International Law**. *JSTOR/The American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 2. Apr., 2004.

Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9300%28200404%2998%3A2%3C276%3ACBDRII%3E2.0.CO%3B2-N> Acesso em: fev. 2009.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no campo da política comparada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

UNITED NATIONS. UNEP. **Green Growth at a Glance: The way forward for Asia and the Pacific**. Bangkok, March, 2006.

Disponível em:

[http://new.unep.org/climateneutral/Portals/0/RelatedDocuments/ESCAP%20partners/GGBrochure\\_pGrJ1.pdf](http://new.unep.org/climateneutral/Portals/0/RelatedDocuments/ESCAP%20partners/GGBrochure_pGrJ1.pdf). Acesso em: out. 2009.

UNITED NATIONS, **United Nations Framework Convention on Climate Change**, 1992.

Disponível em: <http://unfccc.int/> Acesso em: julho de 2008.

UNITED NATIONS, United Nations Framework Convention on Climate Change. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Kyoto, 1997.

Disponível em: [http://unfccc.int/essential\\_background/kyoto\\_protocol/items/1678.php](http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php).

Acesso em: fev. 2009.

UNITED NATIONS, United Nations Framework Convention on Climate Change. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. **Views on the results of the work on scientific and methodological aspects of the proposal by Brazil**. Bonn, 2008.

Disponível em: [www.unfccc.org](http://www.unfccc.org). Acesso em: jun. 2009.

UNITED NATIONS, United Nations Framework Convention on Climate Change.

Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, fifth session. **Proposal from China on behalf of Algeria, Benin, Brazil, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, China, Congo, Democratic Republic of the Congo, El Salvador, Gambia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Liberia, Malawi, Malaysia, Mali, Mauritius, Mongolia, Morocco, Mozambique, Nigeria, Pakistan, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Togo, Uganda, United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe1 for an amendment to the Kyoto Protocol**.

Copenhagen, 2009. Disponível em: [www.unfccc.org](http://www.unfccc.org). Acesso em: jan. 2010.

VIOLA, Eduardo. **O Regime Internacional de Mudanças Climáticas e o Brasil**. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2002. vol.17, n.50, p. 25-46.

VROLIJK, C. **Quantifying the Kyoto Commitments**. B.S/Reciel V.9 N.3, pp.285-295, 2000.

Disponível em: <http://www.blackwell-synergy.com/action/showPdf?submitPDF=>

Full+Text+PDF+%28218+KB%29&doi= 10.1111%2F1467-9388.t01-1-00277

WANG, Xueman; WISER, Glann. **The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and Its Kyoto Protocol**. RECIEL 11 (2) 2002.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. **Climate Analysis Indicators Tool (CAIT)**. 2009. Disponível em: <http://cait.wri.org/>. Acesso em: mar. 2009 – jan. 2010.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. **Earth Trends: Environmental Information**, 2009. Disponível em: <http://earthtrends.wri.org/>. Acesso em: out. 2009.

YAMIN, Farhana; DEPLEDGE, Joanna. **The International Climate Change Regime: A guide to Rules, Institutions and Procedures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

YOUNG, Oran R. **Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998. 1-28; 168-199.

YOUNG, Oran R. **International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.

YOUNG, Oran R. **The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment**. J. Stor: International Organization: vol. 43, issue 3 (summer 1989b), 349- 375

YOUNG, Oran R. **International Governance: protecting the environment in a stateless society**. London: Cornell University Press, 1994.

**ANEXO - AGENDA LEGISLATIVA BRASILEIRA PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS (1993 – 2009)**

<b>TIPO PROPOSIÇÃO</b>	<b>ANO</b>	<b>INICIATIVA/ CASA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Mensagem MSC – 131	1993	Poder Executivo	Submete a consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Explicação: que trata essencialmente da estabilização das emissões de gases causadores de efeito estufa e da conservação e ampliação dos reservatórios e similares de carbono.	N.A.
Projeto de Decreto Legislativo PDC- 271	1993	Câmara dos Deputados – Comissão de Relações Exteriores	Aprova o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova York em 9 de maio de 1992 que trata essencialmente da estabilização das emissões de gases causadores de efeito estufa e da conservação e ampliação dos reservatórios e similares de carbono.	Transformada em Norma Jurídica
Lei Nº 8.723, 28/10/1993	1993	Não informado	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências	Transformada em Norma Jurídica
Decreto n. 01/1994	1994	Presidente da República	Ratificação da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas, em 28 de fevereiro de 1994	Ratificado
Lei 9478/1997	1997	Poder Executivo	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.	Transformada em Norma Jurídica.
Projeto de Lei PL – 3876	1997	Câmara dos Deputados	Altera o art. 66 da Lei nº 9.503, de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro. Exige que o veículo, para transitar, atenda aos limites de emissão de poluentes estabelecidos pelo Conama e seja licenciado pelo Ibama com a LCVM - licença para uso da configuração de veículos ou motor.	Tramitando em conjunto com 837/1999, 389/1999 e 4889/1999.
Decreto n.2.652	1998	Presidente da República	Promulga e publica a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas no território brasileiro.	Tratado em vigor.
Projeto de Lei PL - 837	1999	Câmara dos Deputados	Altera o Código de Trânsito Brasileiro. Lei nº 9503/1997. (art. 22, III e art. 104). Unifica as inspeções quanto a segurança e quanto ao controle de emissões de gases poluentes e ruídos de veículos automotores em circulação.	Tramitando em conjunto com a PL 3867/1997.

<b>TIPO PROPOSIÇÃO</b>	<b>ANO</b>	<b>INICIATIVA/ CASA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Decreto nº3515/2000	2000	Presidente da República	Cria o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências	Transformado em Norma Jurídica
Lei 10203/2001	2001	Poder Executivo: Conversão da MPv nº 2.053-35, de 2000	Dá nova redação aos arts. 9º e 12 da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, e dá outras providências.	Transformada em norma jurídica.
Lei 10295/2001	2001	Poder Executivo	Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências.	Sancionada
Decreto n.144	2002	Poder Executivo	Brasil ratifica o Protocolo de Kyoto em 23 de julho de 2002.	Ratificado
Decreto Legislativo n. 33/2003	2003	Presidente da República	Ratifica Acordo-quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, celebrado em Assunção em 22 de junho de 2001. Entra em vigor internacional em 23 de junho de 2004.	Ratificado. Tratado em vigor
Lei 11013/2004	2004	Poder Legislativo	Altera o Programa Mudanças Climáticas e Meio Ambiente, constante no Plano Plurianual para o período 2004-2007 e inclui o Programa Litoral Brasileiro Sustentável.	Sancionada
Lei 10.847/2004	2004	Presidente da República - Conversão da MPv nº 145, de 2003	Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética - EPE e dá outras providências. Objetivo: prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.	Transformada em norma jurídica.
Decreto n. 5445, de 12 de maio de 2005	2005	Presidente da República	Promulga e publica o Protocolo de Kyoto após a sua entrada em vigor internacional a partir de 16 de fevereiro de 2005.	Tratado em vigor.
Projeto de Lei PL 6424	2005	Senado Federal	Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal, para permitir a reposição florestal e a recomposição da reserva legal mediante o plantio de palmáceas em áreas alteradas.	
Decreto n. 6.263,	2007	Poder	Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima-CIM,	Instituído.

<b>TIPO PROPOSIÇÃO</b>	<b>ANO</b>	<b>INICIATIVA/ CASA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
de 21 de novembro de 2007		Executivo: Casa Civil	orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências, cuja coordenação é da Casa Civil da Presidência da República-CCPR, e seu Grupo Executivo-GEx, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.	
Projeto de Decreto Legislativo PDC-11	2007	Câmara dos Deputados	Estabelece diretrizes para a negociação de atos internacionais que regulem as obrigações brasileiras para redução de emissões de gases de efeito estufa e as ações cooperativas para enfrentar mudanças climáticas globais decorrentes da elevação da temperatura média no planeta.	Em tramitação
Projeto de Lei Complementar PLP- 73	2007	Câmara dos Deputados	Propõe uma Reformulação Tributária Ecológica, a fim de regulamentar o artigo 146-A, da Constituição Federal, instituir os princípios da essencialidade e do diferencial tributário pela sustentabilidade ambiental e oneração das emissões de gases de efeito estufa, e criar a taxaço sobre o carbono ("carbon tax"), na forma de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, para a sustentabilidade ambiental e a mitigação do aquecimento global.	Em tramitação.
Substitutivo SBT – 01	2007	Câmara dos Deputados	Regulamenta o art. 146-A da Constituição Federal, institui os princípios da essencialidade e do diferencial tributário pela sustentabilidade ambiental e oneração das emissões de gases de efeito estufa, e cria a taxaço sobre o carbono, na forma de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, para a sustentabilidade ambiental e a mitigação do aquecimento global.	Em tramitação
Projeto de Resolução do Senado PRS – 17	2007	Senado Federal	Institui o Programa Carbono Zero para neutralizar as emissões de carbono geradas pelo Senado Federal.	Instituído
Ato conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara	2007	Congresso Nacional	Cria Comissão Mista Especial, composta de seis Senadores e seis Deputados, e igual número de suplentes, para acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil, com prazo de funcionamento até o dia 22 de dezembro de 2007. (Volume VI)	Concluído
Requerimento da	2007	Senado Federal	Cria Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime	Comissão em atividade

<b>TIPO PROPOSIÇÃO</b>	<b>ANO</b>	<b>INICIATIVA/ CASA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional RRE – 03			Internacional sobre Mudanças Climáticas, composta por sete membros titulares e igual número de suplentes, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, para acompanhamento, estudo e monitoramento da implementação das políticas públicas nacionais decorrentes dos esforços mundiais para o combate ao aquecimento global, que se iniciaram com a Conferência-Quadro sobre Mudança Climática, assinado no Rio de Janeiro, em 1992, assim como contribuir para o aperfeiçoamento dessa implementação, sob a perspectiva da política externa brasileira, por meio da formulação de proposições de normas e quaisquer outros atos que forem da competência do Poder Legislativo.	
Projeto de Lei PL - 13383	2007	Senado Federal	Altera o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, para introduzir mudanças no licenciamento ambiental de empreendimentos que utilizam carvão mineral como combustível em seus processos industriais.	Em tramitação
Resolução n.04/2008	2008	Congresso Nacional	Cria Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas – CMMC	Comissão em atividade
Projeto de Lei PLS – 33	2008	Congresso Nacional: Comissão Mista Especial – Mudanças Climáticas	Dispõe sobre a Redução Certificada de Emissão (RCE) (unidade padrão de redução de emissão de gases de efeito estufa).	Em tramitação
Projeto de Lei PLS –46	2008	Senado Federal	Estabelece a obrigatoriedade da neutralização das emissões de gases de efeito estufa decorrentes da realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 2014	Em tramitação
Projeto de Lei 3.820	2008	Poder Executivo: Ministros de Estado do Meio Ambiente, da	Altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e cria o Fundo	Concluída

TIPO PROPOSIÇÃO	ANO	INICIATIVA/ CASA	MATÉRIA	SITUAÇÃO
		Fazendo, do Planejamento, Orçamento e Gestão, Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior	Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC. Ver Lei 12114/2009.	
Projeto de Lei 3.535	2008	Poder Executivo: Ministério do Meio Ambiente	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências	Arquivada. Ver Lei 12187/2009.
Projeto de Lei PLS - 223	2008	Senado Federal	Alerta o art. 10 da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, para introduzir mudanças no licenciamento ambiental de empreendimentos que utilizam carvão mineral como combustível em seus processos industriais.	Em tramitação
Lei nº 11.828/2008	2008	Conversão da Medida Provisória nº 438, de 2008	Dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.	Concluída
PLP-493/2009	2009	Câmara dos Deputados	Regulamenta o tratamento diferenciado dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação em razão do impacto ambiental que causem, como princípio geral da atividade econômica na defesa do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e o estabelecimento de critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência para bens produtos e serviços de menor impacto ambiental.	Em tramitação
PL-5415/2009	2009	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Apensado ao: PL-3258/2008	Arquivada

<b>TIPO PROPOSIÇÃO</b>	<b>ANO</b>	<b>INICIATIVA/ CASA</b>	<b>MATÉRIA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Lei 12.114/2009	2009	-	Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências	Transformada em norma jurídica.
Lei 12187/2009	2009	-	Dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas PNMC e dá outras providências.	Transformada em norma jurídica.

Legenda: N.A. = não se aplica

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de informações obtidas de: [camara.gov.br](http://camara.gov.br) / [senado.gov.br](http://senado.gov.br) / [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br) Acesso em: ago. 2009 a fev. 2010.