

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: Agendas ambientais distintas ou processos de uma mesma
política governamental?**

Mateus Santos da Silva

Belo Horizonte

2018

Mateus Santos da Silva

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: Agendas ambientais distintas ou processos de uma mesma
política governamental?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor em Relações
Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Matilde de Souza

Área de Concentração: Política Internacional -
Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais

Belo Horizonte

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586p Silva, Mateus Santos da
A política externa brasileira para mudanças climáticas: agendas ambientais distintas ou processos de uma mesma política governamental? / Mateus Santos da Silva. Belo Horizonte, 2018.
238 f.: il.

Orientadora: Matilde de Souza
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Política Externa. 2. Mudanças climáticas. 3. Recursos energéticos. 4. Segurança internacional. 5. Cooperação internacional. 6. MERCOSUL. I. Souza, Matilde de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327.3

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Paim Brito– CRB 6/2999

Mateus Santos da Silva

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS: Agendas ambientais distintas ou processos de uma mesma política governamental?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Matilde de Souza

Área de Concentração: Política Internacional - Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais

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

Prof. Dr. Danny Zahreddine – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Rodrigo Corrêa Teixeira – PUC Minas (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Ana Flávia Granja e Barros – UNB (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete – UFBA (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 06 de julho de 2018

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e minha irmã, pelo amor, incentivo, suporte e apoio incondicional ao longo de toda minha vida e, principalmente, durante as etapas mais pesadas da minha experiência acadêmica e profissional.

A minha orientadora, profa. Matilde de Souza, pelo empenho e dedicação na elaboração deste trabalho, assim como pelo exemplo enquanto pessoa e profissional. Agradeço muito pelo aprendizado ao longo de quatro anos de aulas, grupos de estudos, projetos, orientações e conversas que me ajudaram bastante na caminhada do doutorado e no amadurecimento tanto pessoal quanto profissional.

Aos meus amigos mais antigos pelo suporte, diversão, conselhos e que, mesmo com a distância, me ajudaram direta ou indiretamente no doutorado. Agradeço especialmente Bia, Camila, Elisa, Everton, Elias, Moyses, Pipo, Jr, Léo, Milena, Cristina, Joannes e Tássia.

Aos meus amigos mais novos da PUC pelo apoio, conversas e ajuda e por terem me acolhido tão bem em Belo Horizonte. Agradeço especialmente Patrícia Prado, Letícia Brito, Antônio Lima, Mariana Balau, Richard Moreira, Leandro Gomes, Rodrigo Trivellato, Daniela Perdigão, Rafaela Sanches, Leonardo Agrello, Douglas Evangelista, Deborah Silva, Marina Scotelaro e Dante Grassi.

Aos meus amigos do Pokemon Go e do Dota 2 pelas horas de “atividade física” e descanso. Agradeço especialmente Wesley Ribeiro, Samuel, Gabriel Frigeri, Otávio Feliciano, Crissy, Aline, Edgar, Felipe Lopes, Linneker, Goku, Denner, Lionarde, Rafael Barcelos, Thiago Abrahão e Richard Figueredo.

Aos funcionários e professores da PUC-Minas pelo apoio técnico e pelas aulas, grupos de estudos, seminários que pude participar ao longo do curso.

À CAPES pelo apoio financeiro.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo explicar, quanto à questão das mudanças climáticas, o diferente posicionamento do Brasil no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e da América do Sul (MERCOSUL, UNASUL e OTCA), entre os anos de 2003 e 2010. Da perspectiva teórica, o presente trabalho partiu de um modelo de análise pautado em uma abordagem multicausal do comportamento estatal na área de Análise de Política Externa e da importância de se levar em consideração, elementos tanto agenciais quanto estruturais para explicar às diferenças em termos da Política Externa Brasileira para Mudanças do Clima. Da perspectiva sistêmica, esse modelo buscou trabalhar com elementos vinculados tanto às características estatais quanto do sistema. Da perspectiva doméstica, o foco se direcionou para a proposta dos jogos de dois níveis do Putnam (1988), associada a alguns elementos relevantes para a compreensão do jogo político doméstico enquanto processo que envolve atores com diferentes preferências, em um quadro de assimetria informacional e inseridos em instituições políticas diversas. A metodologia utilizada neste trabalho é predominantemente qualitativa, além de se configurar enquanto uma pesquisa explicativa. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, além da realização de entrevistas com profissionais que atuaram diretamente nos ambientes analisados. A partir dessa estrutura, foi possível constatar que entre 2003 e 2010, a Política Ambiental Brasileira para Mudanças Climáticas foi determinada, dentre outros fatores, pela maior atuação do Ministério do Meio Ambiente, no nível doméstico e pelas condições objetivas da estrutura de negociação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, no nível internacional.

Palavras-chave: Política Externa; Mudanças Climáticas; Brasil; América do Sul; Regime Internacional

ABSTRACT

This paper aims to explain the different positioning of Brazil in the South America International Climate Change Regimen (MERCOSUL, UNASUL and OTCA) towards the climate change issue between the years of 2003 and 2010. From the theoretical perspective, this work started from an analysis model based upon the multiple cause approach on the state-owned behavior on the Foreign Policy Analysis area and the importance of taking into consideration both agency-like and structural elements to the comprehension of the difference in terms of the Brazilian Foreign Policy regarding the Climate Change. From the systemic perspective, this model looked forward to work with elements which are linked both to the state-owned characteristics, as well as the domestic perspective and system; the focus was directed to the Putnam (1988) two-level games proposal which is associated with some elements driven to the comprehension of the domestic-policy game as a process that involves actors with different preferences, inserted in diverse political institutions in an asymmetric informational framework. The methodology used in this paper is characterized by being a predominantly qualitative approach, besides being configured as an explainable research. Both bibliographical and documental research were done, as well as some interviews with some professionals who worked directly in the analyzed environment. From the given structure it was possible to determine that between 2003 and 2010, the Brazilian Environmental Policies towards the Climate Change were determined mostly by the action of the Environment Ministry in the domestic level and by the constraints which arose by the International Climate Change Regimen negotiation structure in an international level, among some other factors.

Keywords: Foreign Policy; Climate Change; Brazil; South America; International Regime.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Emissão cumulativa de Gases de Efeito Estufa entre 1990 e 2011 (em percentual)	66
Gráfico 2 - Emissão cumulativa de CO2 entre 1850 e 2011 (em percentual)	66
Gráfico 3 - Principais temas abordados nas RMMAs em percentual (2004-2010)	77
Gráfico 4 - Temas das resoluções das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores (2003-2010)	106
Gráfico 5 - Série histórica de monitoramento do desmatamento da Amazônia de 1988 até 2016	137
Gráfico 6 - Histórico das emissões brasileiras em valores absolutos de 1860 até 2014 (PIK)	138
Gráfico 7 - Histórico das emissões brasileiras em valores absolutos de 1990 até 2014 (CAIT)	138
Gráfico 8 - Histórico das emissões brasileiras em valores absolutos de 1991 até 2012 (UNFCCC)	139
Gráfico 9 - Emissões de gases de efeito estufa (com LULUCF / LUCF)	139
Gráfico 10 - Mudança nas emissões / remoções de GEE de 1990 a 2012	140
Gráfico 11 - Distribuição anual dos projetos de Cooperação realizados pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010 - geral	148
Gráfico 12 - Distribuição anual dos projetos ambientais de Cooperação realizados pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010 – Setor Meio Ambiente	149

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Modelo de dois estágios do comportamento estatal.....	47
Imagem 2 - Relação entre variáveis e níveis de análise da tese	52
Imagem 3 - Estrutura institucional básica do RIMC	58
Imagem 4 - Arranjo institucional da UNFCCC após os anos 2000.....	67
Imagem 5 - Organograma do MERCOSUL	72
Imagem 6 - Relação entre os órgãos no processo de decisão do MERCOSUL.	73
Imagem 7 - Organograma da UNASUL.....	91
Imagem 8 - Relação entre os órgãos no processo de decisão da UNASUL.....	91
Imagem 9 - Organograma da OTCA	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Disposição das variáveis dos níveis de análise doméstico, internacional e regional	53
Quadro 2 - Classificação dos países na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.....	57
Quadro 3 - Visão geral sobre o Regime Internacional de Mudanças Climáticas até o início dos anos 2000.....	59
Quadro 4 - Principais decisões no processo de negociações da UNFCCC	60
Quadro 5 - Principais coalizões no Regime de Mudanças Climáticas e suas posições básicas	61
Quadro 6 - Principais fatos no RIMC entre 2003 e 2010	62
Quadro 7 - Principais decisões das Conferências das Partes entre 2003 e 2010.....	63
Quadro 8 - Histórico do desenvolvimento da questão ambiental no MERCOSUL	73
Quadro 9 - Grandes grupos de questões trabalhados na RMMA	77
Quadro 10 - Presença do tema de Mudança do Clima nas Reuniões de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL, entre 2004 e 2010.....	80
Quadro 11 - Posição dos países do MERCOSUL frente às propostas vinculadas ao clima, apresentadas na RMMA entre 2004 e 2010.....	85
Quadro 12 - Histórico da UNASUL de 2000 até 2010.	92
Quadro 13 - Presença da temática de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas nos documentos das Reuniões de Presidentes da UNASUL (2000-2010).....	93
Quadro 14 - Presença da temática de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas nos documentos das Reuniões de Delegados da UNASUL (2007-2010)	98
Quadro 15 - Evolução Político institucional do TCA	102
Quadro 16 - Histórico das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores da OTCA	105
Quadro 17 - Histórico das Reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica	105
Quadro 18 - Atividades a serem realizadas pela OTCA em relação à questão climática.....	108
Quadro 19 - Situação da temática ambiental e de mudanças climáticas nos processos de integração da América do Sul.....	109
Quadro 20 - Parâmetros para caracterização das organizações da América do Sul	111
Quadro 21 - A atuação do Brasil nas principais Conferências ambientais.....	121
Quadro 22 - O discurso brasileiro nas três conferências (evolução das prioridades nacionais)	122

Quadro 23 - Atuação e posição do Brasil em relação à temática ambiental a partir de 1970	123
Quadro 24 - Número de Representantes por Ministério nas delegações brasileiras nas COPs da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas entre 1997 e 2003	133
Quadro 25 - Número de Representantes por Ministério nas delegações brasileiras nas COPs da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas entre 2004 e 2010	133
Quadro 26 - Posição brasileira no Regime Internacional de Mudanças Climáticas.....	142
Quadro 27 - Principais posições defendidas pelo Brasil no RIMC	155
Quadro 28 - Síntese da atuação do Brasil na COP 09, realizada em Milão, em 2003	156
Quadro 29 - Reuniões e Encontros bilaterais à margem da COP 09	158
Quadro 30 - Cenários para o futuro das negociações climáticas no âmbito do UNFCCC	160
Quadro 31 - Síntese da atuação do Brasil na COP 10, realizada em Buenos Aires, em 2004	163
Quadro 32 - Síntese da atuação do Brasil na COP 11, realizada em Montreal, em 2005	165
Quadro 33 - Cenários para o futuro do Regime na perspectiva brasileira.....	167
Quadro 34 - Síntese da atuação do Brasil na COP 12, realizada em Nairóbi, em 2006.....	168
Quadro 35 - Síntese da atuação do Brasil na COP 13, realizada em Bali, em 2007	172
Quadro 36 - Disposição das variáveis dos níveis de análise doméstico e internacional	188
Quadro 37 - Síntese da presença do tema mudança do clima nos documentos brasileiros disponíveis sobre a atuação do país nas reuniões ambientais do MERCOSUL.....	196
Quadro 38 - Elementos que interferem na inserção das mudanças climáticas no debate político Sul-americano por parte do Brasil da perspectiva dos entrevistados	200

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Emissões de GEE dos países da América do Sul em Gg CO2 equivalente (com LULUCF / LUCF) entre 1990 e 2012	69
Tabela 2 - Percentual de emissões de GEE dos países da América do Sul entre 1990 e 2012	69
Tabela 3 - Classificação quanto ao tipo de Cooperação realizada pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010	147
Tabela 4 - Classificação quanto ao setor da Cooperação realizada pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010	147
Tabela 5 - Subsetores da Cooperação ambiental realizada pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010 – Setor Meio Ambiente.....	148

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGBM	Ad Hoc Group on the Berlin Mandate
AILAC	Asociación Independiente de América Latina y el Caribe
AOSIS	Aliança dos pequenos estados insulares
APE	Análise de Política Externa
BAPA	Plano de ação de Buenos Aires
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
CBDR-RC	Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities
CCA	Conselho de Cooperação Amazônica
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CCOOR	Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica
CIM	Comitê Interministerial de Mudanças Climáticas
CIMGC	Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima
CMC	Conselho do Mercado Comum
COP	Conferência das Partes
CSN	Comunidade Sul-americana das Nações
DME	Departamento de Meio Ambiente
FIP	Fundo de Incentivo à Pesquisa
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
GAHCC	Grupo Ad Hoc sobre Mudanças Climáticas
GEE	Gases de Efeito Estufa
GEF	Global Environment Facility
GMC	Grupo Mercado Comum
GRULAC	Group of Latin America and Caribbean Countries
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ILAC	Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
LDFC	Fundo dos Países Menos Desenvolvidos
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia

MCTIC	Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MRE	Ministério de Relações Exteriores
NAMAs	Nationally Appropriate Mitigation Actions
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIMT	Organização Internacional de Madeiras Tropicais
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PED	Países em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Países menos desenvolvidos
PNMC	Plano Nacional sobre Mudança do Clima
PNUMA	Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente
PPT	Presidência Pro Tempore
PT	Partidos dos Trabalhadores
REDD+	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal
REMA	Reunião Especializada em Meio Ambiente
RIMC	Regime Internacional de Mudanças Climáticas
RMMA	Reunião de Ministros de Meio Ambiente
SBI	Órgão Subsidiário de Implementação
SBSTA	Órgão Subsidiário de Assessoria Científica e Tecnológica
SCCF	Fundo Especial para as Alterações Climáticas
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SGT-6	Subgrupo de Trabalho n° 6
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-americana
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

Sumário

INTRODUÇÃO	29
1. AGENTE, ESTRUTURA E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	35
1.1 A Análise de Política Externa como uma Abordagem Multicausal e Multinível ..	35
1.2 Os Níveis de análise sistêmicos e regionais enquanto restrições ou determinantes da Política Externa	40
1.3 O Nível de análise doméstico e sua relação com as dinâmicas internacionais.	45
1.4 Metodologia	50
2. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL E NA AMÉRICA DO SUL	55
2.1 O Regime Internacional de Mudanças Climáticas – surgimento e negociações iniciais	55
2.2 O Regime Internacional de Mudanças Climáticas – desdobramentos entre 2003 e 2010.	62
2.3 A temática das Mudanças Climáticas na América do Sul	68
2.3.1 <i>O histórico e o desenvolvimento da questão ambiental no Mercosul</i>	<i>71</i>
2.3.2 <i>O histórico e o desenvolvimento da questão ambiental na Unasul.....</i>	<i>89</i>
2.3.3 <i>O histórico e o desenvolvimento da questão ambiental na Otca.....</i>	<i>101</i>
3. A POLÍTICA EXTERNA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DO BRASIL ENTRE 2003 E 2010.....	113
3.1 Características gerais da Política Externa brasileira no governo Lula da Silva.	113
3.2 Elementos centrais e avanços históricos da Política Externa brasileira para mudanças climáticas.	118
3.3 A Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas entre 2003 e 2010.	128
3.3.1 <i>Os diálogos entre os temas floresta e clima no governo Lula da Silva.....</i>	<i>132</i>
3.3.2 <i>Uma Política Externa brasileira para mudanças climáticas na América do Sul?.....</i>	<i>142</i>
4. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DA PERSPECTIVA DO GOVERNO BRASILEIRO NOS ESPAÇOS INTERNACIONAL E REGIONAL.....	150
4.1 Os interesses e a posição do Brasil no Regime Internacional de Mudanças Climáticas.	151
4.2 Os interesses e a posição do Brasil na América do Sul em relação às mudanças climáticas	194

CONCLUSÃO.....	212
REFERÊNCIAS.....	216
APÊNDICE A - Questões metodológicas relacionadas às entrevistas.....	237

INTRODUÇÃO

A década de 1980 corresponde ao período em que a temática ambiental ganha relevância no campo das relações internacionais, de forma que alguns fatores, como o aumento dos movimentos ambientalistas, associado ao surgimento e a publicização das ameaças ambientais globais¹ criaram as condições para a alteração do status dado às questões ambientais no campo da política mundial (PORTER, BROWN, CHASEK, 2000; LE PRESTRE, 2005). Essa nova configuração da temática, no cenário internacional, teve como consequência direta a institucionalização da política ambiental, a partir, do estabelecimento de tratados, acordos multilaterais e Regimes Internacionais, além da realização de diversas convenções até o final da década de 1990 e que auxiliaram na criação de novas organizações e na adequação das organizações internacionais existentes em relação ao tema (LE PRESTRE, 2005).

A questão ambiental na política internacional tem se caracterizado, cada vez mais, por complexos jogos políticos e negociações internacionais. De forma que a dinâmica dessas interações difere a partir das características dos problemas e também do contexto político nos quais se desenvolve, ou seja, as negociações no campo das mudanças climáticas são distintas das desenvolvidas no campo da biodiversidade, por exemplo (LE PRESTRE, 2005). Mesmo sendo distintos, esses problemas têm em comum o caráter transnacional, característica determinada por condições geográficas, físicas e, inclusive, políticas. Sendo assim, a resposta dos Estados frente a esses problemas implica, necessariamente, a intensificação da cooperação internacional (PORTER, BROWN, CHASEK, 2000; LE PRESTRE, 2005).

Dentre os problemas ambientais, as mudanças climáticas se configuram como uma das questões principais da agenda internacional desde a negociação do Protocolo de Quioto, em 1997. Tal relevância se deve ao fato de que houve uma grande movimentação tanto política quanto científica no desenvolvimento das negociações. As mudanças climáticas podem ser caracterizadas como um problema que se relaciona diretamente com a alteração da temperatura do planeta Terra e do impacto da atuação antrópica nesse processo (BARROS-PLATIAU, 2011).

O problema das mudanças climáticas se caracteriza pelo acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera. Ao tentar explicar a relação entre emissão e acúmulo, Miguez (2017) faz a seguinte analogia:

¹ Como por exemplo, redução da camada de ozônio, mudanças climáticas, declínio acentuado das espécies de peixe, perda da biodiversidade, dentre outros.

É como se os gases de efeito-estufa formassem um cobertor, ele não deixa o calor sair. O calor entra, entra a luz solar e a terra, como é um corpo negro, joga de volta o infravermelho e o infravermelho não sai porque esses gases têm uma sensação de absorção grande no espectro do infravermelho, então ele devolve para a Terra. É como se tivesse um cobertor para o infravermelho, e a cada ano estão colocando mais cobertores. Alguns desses cobertores vão se desfazendo, os mais antigos, mas a taxa de criação de mais cobertores é maior do que a que eles se desfazem, então o que acontece é que vai acumulando. Se for feita uma medida de quem é o responsável do ponto de vista histórico, levando em consideração o decaimento, vê-se que majoritariamente são os países desenvolvidos. (MIGUEZ, 2017, entrevistado).

A partir dessa perspectiva, o problema climático está associado a uma dupla acumulação: “Todo ano, as emissões aumentam e conforme aumenta a concentração de CO₂ na atmosfera, fica mais difícil para o infravermelho voltar para o espaço, aí aumenta a absorção na terra, então aumenta a temperatura” (MIGUEZ, 2017). Essa dupla acumulação se volta justamente para o fato que a emissão se acumula na concentração e a concentração aumenta a temperatura.

Por conta disso, as mudanças climáticas são consideradas como o mais global dos problemas ambientais existentes, de forma que a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera se dá de maneira dispersa, não existindo relação direta entre a localização geográfica das emissões e os seus eventuais efeitos. Sendo assim, independentemente de serem ou não responsáveis pelas emissões, todos os países são potenciais vítimas do problema das mudanças climáticas, embora apresentem vulnerabilidades distintas ao se levar em consideração sua localização geográfica e saúde econômica (DEPLEDGE, 2005).

A difusão mundial das principais causas da mudança climática (queima de combustíveis fósseis e modificação do uso da terra) implica que todos os países e regiões têm o potencial de contribuir para o problema, embora em graus diferenciados. Desta forma, o desenvolvimento de uma resposta efetiva ao problema precisa incluir todos os Estados, tanto responsáveis quanto possivelmente vulneráveis às mudanças climáticas (DEPLEDGE, 2005). Sendo assim, as mudanças climáticas podem ser consideradas enquanto um problema de bens globais, dada a alteração que podem provocar no planeta afetando a todos os países por sua complexidade. Essa questão costuma ser trabalhada a partir de diferentes dimensões: ambiental, energética, econômica e comercial na agenda internacional (BARROS-PLATIAU, 2011).

Nesse contexto mais amplo, esta tese se propõe a analisar a política externa brasileira na área de meio ambiente, especificamente no que se refere aos problemas das mudanças climáticas, entre os anos de 2003 e 2010, dado que o país atua de forma constante e ativa no Regime Internacional de Mudanças Climáticas e, ao mesmo tempo, tem uma atuação regional, na América do Sul, incipiente em relação à mesma temática. A compreensão do porquê dessa

diferença está embasada em três pontos principais: a) posição do país em relação à questão climática; b) ausência de articulação do país com outros países da América do Sul em relação a essa temática e c) o continente sul-americano é o principal foco da política externa brasileira a partir de 2003.

O primeiro ponto acima apresentado se justifica pela constatação de que o Brasil apresenta uma posição proativa em algumas negociações multilaterais sobre a temática, em especial, no Regime Internacional de Mudanças Climáticas - RIMC, ancorada sobre o desenvolvimento de parcerias principalmente com o G-77 e China.

O segundo ponto está relacionado ao fato de não haver o estabelecimento claro de parcerias do Brasil diretamente com o grupo dos países que compõem a América do Sul. Observam-se ações nessa direção somente a partir de Johannesburgo, por meio da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável - ILAC e das tentativas de consolidação do Mercado Comum do Sul, MERCOSUL, por exemplo (LAGO, 2007; DUARTE, 2003). Uma das características da política externa ambiental brasileira é a ausência de criação de parcerias estratégicas constantes e ainda do estabelecimento de uma parceria fraca com os países da América do Sul:

Infelizmente, não há governança regional, haja vista que os países sul-americanos nem sempre apresentam posição conjunta, como no caso do clima, no qual Venezuela e Bolívia se afastaram; ou então participam pouco das negociações. Assim, os maiores parceiros do Brasil nas questões ambientais não são nem os países amazônicos nem os membros do MERCOSUL. Em fato, as coalizões são normalmente efêmeras e não são as mesmas nos diferentes regimes, sendo determinadas por interesses comuns [...] (BARROS-PLATIAU, 2011, p. 15).

E, por fim, a América do Sul é um dos principais focos estratégicos da política externa brasileira, a partir dos anos 2000 (COUTO, 2010; HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010) principalmente nos processos de cooperação Sul-Sul e integração regional, de acordo com a seguinte passagem:

A integração sul-americana é um objetivo estratégico da política externa brasileira, que tem no MERCOSUL e na UNASUL seus principais pilares. A América do Sul tem grande potencial para a integração. A região é potencialmente autossuficiente em energia, tem as maiores reservas de água do mundo e uma enorme capacidade de produção agrícola. A região também representa um mercado em expansão, com perspectivas auspiciosas, no conjunto da região, de crescimento econômico. Além disso, todos os países da América do Sul são democracias, com governos constitucionalmente eleitos que colocaram a causa da justiça social no centro de seus cenários políticos. (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2011, P. 1).

A partir dessa maior proatividade e presença brasileiras nas dinâmicas internacionais referentes à questão climática nos últimos anos, bem como da perspectiva de um processo de percepção da região da América do Sul como um dos principais loci de desenvolvimento da

política externa brasileira, tanto na área de cooperação Sul-Sul quanto no processo de maior interesse na integração regional, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta: *Quanto à questão das mudanças climáticas, o que explica o diferente posicionamento do Brasil no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e da América do Sul, entre 2003 e 2010?*

A delimitação temporal da pesquisa deve-se a que no ano de 2003 corresponder ao processo de intensificação de políticas tanto de cooperação internacional quanto de integração regional na América do Sul, como da maior atuação e proatividade brasileira junto ao RIMC e pela inserção do território sul-americano como o principal loci estratégico da política externa do governo Lula da Silva.

Em relação à justificativa de desenvolvimento dessa tese, primeiro observa-se que a região sul-americana tem grande importância mundial em termos de recursos naturais e energéticos, temáticas que por si só remetem ao problema do aumento do consumo de energia e demais recursos naturais por parte tanto dos países já desenvolvidos quanto dos de renda média, em função do ritmo de crescimento destes. Além disso, observa-se que o Brasil trata a questão dos recursos naturais, energia e infraestrutura regional a partir de uma lógica econômica voltada para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que apresenta um discurso nos encontros internacionais sobre meio ambiente, em especial no Regime de Mudanças Climáticas, de preservação e desenvolvimento sustentável que não aparece da mesma forma nas ações desenvolvidas pelo país na arena regional sul-americana.

A relevância da América do Sul quanto à temática das mudanças climáticas deve-se a que, em relação ao perfil das suas emissões, esta região é apresentada por Viola, Barros-Platiau e Leis (2008) da seguinte forma:

A América do Sul emite aproximadamente 1,8 bilhão de toneladas de carbono. As emissões de carbono (indústria, energia, transporte, desmatamento e mudança do uso da terra) e metano (pecuária, lixo, reservatórios hidroelétricos) somadas da América do Sul totalizam em 2006 aproximadamente 7 % das emissões globais de carbono e carbono equivalente (VIOLA, BARROS-PLATIAU, LEIS, 2008, p. 12).

Ainda de acordo com esses autores, as principais fontes de emissões de gases de efeito estufa da região se concentram no desmatamento, na agropecuária moderna e no setor energético petrolífero, enquanto mundialmente as emissões tendem a se concentrar na área industrial, de energia e de transporte. Em linhas gerais, os autores argumentam que:

Na verdade, pode-se afirmar que existem três tipos de países na América do Sul, em termos da relevância de sua participação nas emissões globais. No primeiro grupo, encontra-se Brasil, o sexto emissor mundial, com 1 bilhão de toneladas, 4% das emissões. Portanto, os esforços de mitigação globais colocam o Brasil como grande player. Num segundo grupo encontram-se países de importância secundária:

Venezuela com 1% das emissões globais, Argentina com 0,9%; Colômbia 0,6% e Chile 0,4%.

Num terceiro grupo encontram-se países de mínima (Peru, Equador e Bolívia) ou nenhuma relevância (Uruguai, Paraguai, Guiana, Suriname e Guiana Francesa) nas emissões globais (VIOLA, BARROS-PLATIAU, LEIS, 2008, p. 12).

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é explicar o diferente posicionamento do Brasil no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e na América do Sul, entre 2003 e 2010. Constata-se uma forte presença do Brasil nas negociações do RIMC, inclusive a partir de adoção do cumprimento voluntário de ações de mitigação para a redução de gases de efeito estufa, por exemplo, e uma fraca articulação com os países da América do Sul sobre essa mesma temática. A relação com os países sul-americanos se dá por meio da implementação de projetos voltados para questões econômicas e políticas, por meio de processos de integração regional e da cooperação Sul-Sul do Brasil com esses países.

Diante desse quadro, os objetivos específicos desse trabalho são: a) identificar os interesses do Brasil na temática de mudanças climáticas nos níveis regional e internacional; b) identificar qual posicionamento, em termos de liderança, o Brasil tem na América do Sul e no Regime Internacional de Mudanças Climáticas em relação ao problema do clima; c) identificar elementos domésticos que possam interferir no posicionamento do país nesses espaços, em relação à temática das mudanças climáticas e d) analisar a relação entre os interesses e o posicionamento do Brasil na região e no sistema internacional.

A hipótese que explica a diferença da posição do Brasil no Regime Internacional de Mudanças Climáticas e a forma como essa temática é trabalhada pelo governo brasileiro na América do Sul se desdobra em dois fatores: a) os diferentes interesses do país em cada ambiente e b) os condicionantes sistêmicos interpostos ao país decorrentes de seu posicionamento nesses mesmos espaços.

Como será mais bem desenvolvido, no nível regional, o país assume o papel de líder, tendo os seus principais interesses voltados para questões econômicas e políticas, destinando pouco espaço para a temática das mudanças climáticas, além de levar em conta condicionantes do processo de integração regional, historicamente voltado para a questão do desenvolvimento econômico. No nível internacional, o Brasil, enquanto um player importante no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, consegue articular interesses tanto ambientais quanto econômicos, atuando de forma mais proativa, dado que, em função da sua posição nesse Regime e, principalmente, a partir dos princípios que o regem, o Brasil tem custos de ação menores, em relação a países em situação similar, e possibilidades de investimento no país a partir do

desenvolvimento de projetos e ações de resolução do problema de mudanças climáticas. Essas questões serão desenvolvidas ao longo desse trabalho.

Em relação à estrutura, esta tese encontra-se subdividida em quatro capítulos, para além dessa instrução e uma conclusão. No primeiro capítulo são apresentados os elementos teóricos que servem de base para construção do modelo analítico, que aponta para a necessidade de desenvolvimento de uma abordagem multicausal e multinível para estudos voltados para os comportamentos dos Estados, na área de Análise de Política Externa. A partir desse modelo são apresentados os níveis e as unidades de análise, assim como a interlocução entre eles para que se possa responder à pergunta de partida aqui proposta. O último ponto do capítulo se volta para a apresentação dos aspectos metodológicos do trabalho.

No segundo capítulo são apresentados os contextos de negociação nos níveis internacional e regional. Para isso, em um primeiro momento, o texto se volta para o nível internacional, a partir da caracterização do processo de criação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, para em seguida, se direcionar para as principais características deste Regime no período analisado. Em sua segunda parte, o capítulo busca, no nível regional, fazer uma apresentação da forma como a temática das mudanças climáticas é trabalhada no âmbito da América do Sul a partir de três processos de integração distintos: o Mercado Comum do Sul, a União das Nações Sul-americanas e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

O terceiro capítulo se volta diretamente para o nível doméstico, para isso, inicialmente são apresentadas as características mais gerais da Política Externa Brasileira durante o período dos governos de Lula da Silva. Na sequência, são apontados os principais avanços históricos dessa política para o tema das mudanças climáticas e, por fim é apresentado o que poderia ser a Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas entre 2003 e 2010, ao se olhar tanto para o Regime Internacional quanto para a América do Sul.

O quarto capítulo tem como objetivo principal estabelecer a relação entre os diferentes níveis de análise, ao apresentar tantos os interesses do país quanto a posição que ele ocupa nos níveis regional e internacional em articulação com o nível doméstico, como forma de responder tanto à pergunta de partida como também fazer o teste das hipóteses apresentadas na introdução deste trabalho. Na conclusão, são resgatados alguns dos elementos desenvolvidos ao longo da tese, além da apresentação da importância da pesquisa para a compreensão das dinâmicas desenvolvidas pelo país em relação ao tema das mudanças climáticas após o ano de 2010. Por fim, são apontadas possibilidades de pesquisa na área da atuação brasileira em relação à questão climática, a partir dos desdobramentos ocorridos nos níveis doméstico, internacional e regional.

1. AGENTE, ESTRUTURA E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

Este capítulo tem como objetivo apresentar o modelo de análise no qual se baseia a pesquisa empírica desenvolvida e os resultados alcançados, considerando a pergunta de partida *quanto à questão das mudanças climáticas, o que explica o diferente posicionamento do Brasil no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e da América do Sul, entre 2003 e 2010?* Para isso, a primeira parte deste capítulo apresenta questões mais gerais, acerca da discussão, no campo das Relações Internacionais, sobre a relação entre agente e estrutura, para em seguida, explorar como essa relação se apresenta no subcampo da Análise de Política Externa – APE - e busca construir uma abordagem multicausal que traga, em última instância, elementos tanto agenciais quanto estruturais que serão úteis ao desenvolvimento da pesquisa.

Na sua segunda parte, este capítulo discute algumas questões acerca dos elementos estruturais, tanto domésticos quanto internacionais, que podem ser promissores quanto a respostas para problemas de pesquisa no campo da Política Externa. Por fim, são apresentados os elementos metodológicos que auxiliaram, mais diretamente, a análise dos dados e informações, em alinhamento com os elementos teóricos apresentados nas demais seções.

1.1 A Análise de Política Externa como uma abordagem multicausal e multinível

Perguntas do tipo “como os Estados escolhem as suas políticas externas? ”, ou “por que os Estados se comportam de determinada maneira no cenário mundial?” tendem a gerar respostas em dois caminhos distintos: um caminho que se volta para a situação externa ou internacional do Estado e um outro, que está associado à composição interna ou doméstica desse mesmo Estado (TRUBOWITZ, 2001). Nas RI, assim como em qualquer área de pesquisa, existem caminhos diferentes por meio dos quais um determinado fenômeno pode ser estudado, de maneira que o pesquisador pode optar por se concentrar no todo, nas partes, apenas em um componente ou em todo o sistema para analisar determinado objeto, de forma que muitos desses caminhos podem apresentar pressupostos ontológicos e epistemológicos distintos uns dos outros. Essas diversas possibilidades têm impacto no campo, a partir do desenvolvimento de estudos que partem dos mais diversos elementos, como: Organizações Internacionais, Sistema

Internacional, Regiões, Estados, Grupos de Pressão Doméstica, Classes Sociais, Elites, Indivíduos, dentre outros. (SINGER, 1961; STEIN, 2006; EUN, 2010).

Essa amplitude de possibilidades levanta o problema da relação entre agente e estrutura, que já recebeu nomenclaturas diferentes ao longo dos anos e se caracteriza como um dos principais problemas metodológicos no campo das teorias social e política. As origens desse problema estão relacionadas a dois truísmos da vida social que são inerentes a grande parte da investigação social: 1) os seres humanos e as suas organizações são atores que agem de forma proposital, de forma que suas ações auxiliam na reprodução e transformação da sociedade em que vivem e 2) a sociedade é constituída por relações sociais que estruturam as interações entre esses agentes. A junção desses dois truísmos sugere que os agentes humanos e as estruturas sociais são entidades teoricamente interdependentes, ou seja, a análise da ação invoca algum tipo de compreensão acerca das relações sociais (ou das regras do jogo) nas quais a ação está definida, assim como a análise das estruturas sociais invoca alguma compreensão sobre os atores cujas relações formam o contexto estrutural (WENDT, 1987).

A principal característica do problema agente/estrutura está relacionada à propriedade básica do agente e da estrutura enquanto unidades de análise, assim como na relação entre eles. Esse problema, conforme mencionado acima, é compreendido a partir das diferentes suposições iniciais (questões ontológicas, epistemológicas e metodológicas) que servem de base para as mais diversas abordagens teóricas do campo, ou seja, esse problema é reflexo do imperativo meta-teórico associado à necessidade de se adotar, com o objetivo de explicar o comportamento social, alguma conceituação da relação ontológica e também explicativa entre os agentes e as estruturas sociais (WENDT, 1987; CARLSNAES, 1992; EUN, 2010).

As diferentes abordagens de RI tendem a reduzir o componente de ligação entre o agente e a estrutura enquanto forma de explicar um nos termos do outro, de maneira a excluir a interação recíproca entre as duas partes, ou seja, a ênfase dada a um ou outro elemento faz com que se retire a possibilidade de tratar a outra parte como relevante ou como uma variável independente, na análise do objeto sob investigação (CARLSNAES, 1992). De forma que as abordagens *mainstream* – realistas e institucionalistas neoliberais - mantêm tendências estruturalistas, dando ênfase à estrutura ou aos fatores contextuais, ao mesmo tempo, em que marginalizam a autonomia dos agentes estatais na análise da política mundial, a partir do momento em que identificam o efeito causal da estrutura no comportamento estatal, por meio

do apelo a uma lógica sistêmica, ou seja, estas pesquisas procuram enfatizar a estrutura do nível do sistema, ao invés das variáveis domésticas ao nível da unidade estatal² (EUN, 2010).

A necessidade de se articular agente e estrutura no desenvolvimento de pesquisas no campo das RI, deve-se ao entendimento de que a realidade internacional é fruto da interação dos agentes que, por sua vez, constituem a estrutura na qual interagem, embora essa estrutura não se restrinja apenas ao agente, ou seja, as propriedades da estrutura não podem ser definidas apenas pelas propriedades dos agentes. Em resumo, as ações dos Estados no cenário internacional ocorrem em função da existência de encontros entre os seus representantes e das condições estruturais com as quais se defrontam as nações, logo, tanto agência quanto estrutura apresentam capacidade causal em relação à política externa (EUN, 2010).

Em síntese, adotar uma abordagem que permita a relação entre agente e estrutura demanda desenvolvimentos e escolhas por parte dos pesquisadores no campo das Relações Internacionais, e desencadeia questões similares nos diversos subcampos que compõem a área, sendo um deles a Análise de Política Externa. Esses desdobramentos têm efeito direto nas diversas possibilidades de caracterização dos fenômenos relacionados à Política Externa e, também, de desenvolvimento de diversos desenhos de pesquisa, partindo de diferentes unidades de análise, para compreender o fenômeno em questão.

A Análise de Política Externa, enquanto principal subcampo das RI utilizado nesse trabalho, apresenta como um dos aspectos centrais a necessidade de se conhecer as particularidades dos Estados e compreender como esse elemento, em alguma medida, está muito vinculado ao entendimento do processo de tomada de decisão e da própria formulação da política estatal. Uma das principais inovações dessa abordagem é a tentativa de dar mais importância aos fatores domésticos na formulação da política externa, sem necessariamente ignorar os fatores sistêmicos (PINHEIRO; SALOMON, 2013).

Dessa forma, um dos principais objetivos dessa subárea é incorporar um novo nível de análise ao campo das questões consideradas internacionais, logo, buscando superar a compreensão do Estado enquanto um ator monolítico, em que se confundem o interesse nacional com o interesse do Estado³ (FIGUEIRA, 2011). Em linhas gerais, a análise de política externa tem como uma das suas bases a ideia de que o Estado não pode ser considerado um

² É importante ressaltar que a unidade estatal também pode ser analisada a partir de uma perspectiva estrutural, no caso específico deste trabalho, o objetivo é compreender essa unidade estatal na condição de agente.

³ A ideia principal nessa relação entre interesse nacional e interesse do Estado repousa no fato que inicialmente as abordagens trabalhavam com a ideia do interesse nacional enquanto um elemento unívoco representado na figura do Chefe de Estado, e posteriormente, passaram a trazer novos elementos da dinâmica entre atores domésticos e internacionais e o impacto dessa dinâmica, na noção de interesse nacional enquanto resultante direto dos diferentes interesses particulares em conflito (FIGUEIRA, 2011).

agente de fato, pois ele seria apenas uma abstração e logo não teria capacidade de ação. Apenas os indivíduos podem ser verdadeiros agentes – foco nos tomadores de decisão e líderes políticos (HUDSON, 2007).

Para os objetivos deste trabalho,

A política externa consiste em ações que, expressas na forma de objetivos, compromissos e/ou diretivas explicitamente declarados, perseguidas por representantes do governo que age em nome de suas comunidades soberanas, são dirigidas para objetivos, condições e atores - tanto governamentais como não governamentais - que eles pretendem afetar e que se encontram para além da sua legitimidade territorial (CARLSNAES, 2002, p. 437, tradução livre⁴).

Partindo de um ponto de vista mais geral, e elaborando um estado da arte deste subcampo, do seu surgimento até os anos 2000, a APE subdivide-se em dois grandes grupos, a saber: As teorias de nível micro de formulação de política externa que englobam explicações relacionadas a fatores psicológicos, grandes e pequenos grupos, elementos socioculturais e política doméstica (para alguns, considerada a parte mais central da APE); e as teorias de nível macro de compreensão da política externa que direcionam a análise para a política externa em si e não para o seu processo de formulação (HUDSON, 2007).

Inicialmente, a política externa era considerada apenas uma reação ao estímulo externo, mas, a partir dos anos 1950/60, os estudiosos passaram a concentrar as suas pesquisas nas fontes domésticas desse tipo de política. A partir daí o campo da APE tem experimentado a combinação de variáveis tanto domésticas quanto internacionais para analisar a produção da política externa. Nessa discussão, o nível doméstico é analisado através de variáveis como as instituições domésticas, opinião pública, dentre outros; o Estado como ator é analisado a partir de variáveis que se concentram no poder estatal e na posição geopolítica do país e o nível sistêmico é estudado a partir de variáveis concentradas nos princípios sob os quais o Sistema Internacional é ordenado e na distribuição de capacidades entre os Estados que dele fazem parte. Em geral, os pesquisadores desse campo compartilham a ideia de que os líderes governamentais são constrangidos pela política internacional e doméstica e que os dois níveis devem ser levados em consideração ao se explicar as preferências ou o comportamento dos Estados. (ALONS, 2007).

As teorias de nível macro e micro da APE tendem a se concentrar em elementos específicos dentro de um espectro que vai da observação do *foreign policy decisionmaker*, passa pela *foreign policy decisionmaking*, e chega na *foreign policy* propriamente dita (HUDSON,

⁴ Foreign policies consist of those actions, which expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed toward objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental, which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy (CARLSNAES, 2002, p. 437).

2007). O grupo de teorias de nível micro abarca diferentes unidades de análise, passando por questões de percepção dos indivíduos, até elementos culturais e identitários. O grupo das teorias de nível macro de compreensão da política externa se concentra nos atributos nacionais e como estes afetam o direcionamento da política externa de um determinado país; e também se volta para o sistema internacional e regional, observando, de forma mais abstrata, a natureza desse sistema formado por todos os Estados (HUDSON, 2007).

A separação da análise de política externa nesses níveis repousa no argumento de que, diante dos vários elementos que possam influenciar a PE, torna-se necessário analisá-los separadamente, ou seja, se concentrar em uma variável explicativa de cada vez, para depois analisar esses mesmos elementos, tendo em conta também as possíveis interações entre estas variáveis explicativas. A estratégia então se concentra na tentativa de analisar as diferentes variáveis que influenciam a política externa, para posteriormente integrá-los em uma explicação abrangente, assumindo que a política externa tende a ser intencional e seus formuladores têm um comportamento meta-dirigido (BREUNING, 2007).

A partir desses elementos, a distinção entre as circunstâncias e o indivíduo é capturada pela distinção entre as unidades e os níveis de análise. O indivíduo como unidade de análise dirige o foco para o papel do tomador de decisão no processo de formulação de política externa; o Estado como unidade de análise leva a que se observem fatores internos do Estado que o obriga a se envolver em comportamentos de política externa específicos. A compreensão do nível de análise doméstico inclui o quadro institucional do Estado, o âmbito nacional, as suas condições econômicas, e também a sua história e cultura. Por fim, o nível sistêmico de análise centra-se nas comparações (e nas interações) entre os Estados, fazendo questionamentos acerca do poder relativo destes (BREUNING, 2007).

Desta forma, a busca por explicações no campo da APE está diretamente relacionada às diversas possibilidades de se trabalhar a partir de diferentes níveis de análise e poder compreender a importância relativa dos fatores causais em cada um desses níveis. De forma que a escolha de um ou outro nível depende, em grande parte, do que se procura explicar, no caso, as decisões, os comportamentos ou os resultados da política externa (BREUNING, 2007).

Os pesquisadores que trabalham com temáticas voltadas para o comportamento do Estado devem se preocupar com a possibilidade de desenvolvimento de uma abordagem multicausal atenta ao inter-relacionamento entre as estruturas externas e os agentes internos, ou seja, essa abordagem permitiria melhor compreensão acerca da política externa, ao buscar equilibrar o peso analítico dado tanto à estrutura quanto ao agente no processo de desenvolvimento da pesquisa (EUN, 2010).

Desta forma, o presente trabalho pretende superar algumas das limitações apresentadas na utilização desse tipo de abordagem para pesquisas explicativas na área de política externa. Para isso, buscou-se um desenho de pesquisa que abarque diferentes níveis de análise e dê o peso analítico necessário à condução das investigações acerca dos fatores causais voltados tanto para a função do ator quanto da estrutura no processo das negociações internacionais.

1.2 Os níveis de análise sistêmicos e regionais enquanto restrições ou determinantes da política externa

As questões apresentadas na seção anterior têm impacto direto no processo de construção de modelos de análise que deem conta da complexidade do objeto de estudo. Em linhas gerais, espera-se que um modelo de análise: a) ofereça uma descrição tão precisa quanto possível do fenômeno sob observação, de forma a expressar uma representação tão completa quanto possível e não distorcida do fenômeno; b) a capacidade de explicar as relações entre o fenômeno sob pesquisa (ênfase na validade das explicações) e c) o modelo deve oferecer algum tipo de predição confiável, embora seja um elemento bastante difícil de ser alcançado (SINGER, 1961).

A escolha do nível de análise é um reflexo do problema dessa relação entre agente e estrutura, de forma que, em linhas gerais, os dois principais níveis de análise no campo seriam o Sistema Internacional e o nível doméstico. O primeiro pode ser considerado como o mais inteligível dos níveis de análise disponíveis, principalmente pela sua abrangência e pelo fato de possibilitar o estudo de padrões de interação no Sistema, sendo o único nível de análise capaz de permitir o exame das relações internacionais num sentido mais abrangente. Já o segundo, é caracterizado pelo Estado Nacional e tem como principal vantagem a possibilidade de se gerar diferenciações entre os atores do Sistema Internacional (SINGER, 1961).⁵

Em síntese, a unidade de análise corresponde ao objeto de investigação, enquanto que o nível de análise está relacionado à como se explicar determinado aspecto desse objeto. Desta

⁵ É importante salientar que no caso específico da obra de Singer (1961), considerada um clássico sobre a questão de níveis de análise nas RI, não há uma diferenciação entre o que o autor chama de nível de análise e unidade de análise. Toda pesquisa científica se inicia com a questão de como o objeto em investigação pode ser analisado. Essa questão se relaciona diretamente com o contexto no qual determinado objeto será estudado, assim como, com o que vai efetivamente ser analisado (qual o ator principal). Desta forma, as questões referentes à ideia de contexto se reportam ao conceito de nível de análise, enquanto que as voltadas para o que efetivamente será estudado correspondem ao conceito de unidade de análise (YURDUSEV, 1993).

forma, por exemplo, pode-se conceber o comportamento do Estado como uma unidade de análise, ao passo que essa unidade pode ser explicada em termos de diferentes níveis. No caso de Singer (1961), especificamente, a unidade de análise implícita é o comportamento do Estado-nação e os níveis de análise sugeridos enquanto úteis do ponto de vista explicativo, são: o Sistema Internacional e o Estado Nacional (WIGHT, 2006).

A partir do que já foi apresentado, há uma tendência cada vez maior de estudos seja em Relações Internacionais ou em Análise de Política Externa de tentarem articular diferentes níveis de análise, com o intuito de abranger, de forma mais completa, os complexos movimentos realizados pelos Estados no Sistema Internacional. Essa tendência pode ser considerada uma forma de construção de modelos de análise que sejam mais precisos e que consigam retratar de forma mais adequada a realidade estudada (SINGER, 1961).

Diante dessa tentativa de construção de modelos de análise mais robustos, alguns elementos devem ser levados em consideração para estudos na área de Política Externa como, por exemplo, a questão dos diferentes níveis de análise utilizados e de sua relação direta com o problema da vinculação agente e estrutura, anteriormente discutido. Uma das principais questões associadas a isso no campo da APE está relacionada ao posicionamento desses fatores domésticos enquanto restrições ou determinantes do comportamento dos Estados, se atentando ao fato de que restrições são consideradas como explicações incompletas de determinado fato (STEIN, 2006).

O nível de análise, que compreende a abordagem macro da APE, se concentra em elementos que podem ser traduzidos em termos de “poder” estatal, de forma que o conceito de atributos nacionais é tipicamente relativo. Alguns dos principais elementos que podem ser considerados atributos nacionais são: o tamanho (afeta tanto os objetivos de um Estado como o seu processo de tomada de decisões); os recursos naturais (a abundância, assim como a ausência desses recursos pode ter um papel relevante para a política externa de determinado país); a geografia (as particularidades geográficas podem direcionar a política externa e estão ligadas diretamente aos recursos naturais); os aspectos demográficos (as características da população nacional também podem implicar repercussões na política externa de um determinado Estado); o sistema político (o tipo de sistema político de um país tem consequências diretas em sua política externa); capacidade militar (é um importante atributo nacional e tem um impacto relevante para a PE) e a capacidade econômica (principalmente após os processos de globalização dos anos 1980-90, questões relacionadas a padrões de dependência e interdependência econômica tendem a gerar efeitos na política externa dos países) (HUDSON, 2007).

O segundo subgrupo, nessa abordagem macro, se concentra no sistema internacional e procura dar ênfase aos atributos do Sistema e dos seus efeitos sobre a política externa. Em geral, o Sistema Internacional é classificado de acordo com um determinado número de atributos como, por exemplo: o número de atores no sistema, a distribuição de poder entre os atores; o número de potências ou polos dentro do sistema, o grau de aderência a esses polos por meio de mecanismos de alianças formais e informais, a presença ou ausência, assim como a força de organizações supranacionais, dentre outros. A ideia presente nesse subgrupo está relacionada à possibilidade de se tomar um desses atributos e gerar hipóteses acerca do efeito desse valor na política externa (HUDSON, 2007).

Para além dessas características mais descritivas dos Estados, existe a noção de que o tamanho do Estado importa, ou seja, o tamanho associado à noção de poder, assim como à interdependência de um Estado frente aos demais – que denota a estrutura de interações entre os Estados, tidos como desiguais. Uma das principais formas utilizadas para classificar os Estados, a partir dessa noção de poder/tamanho é a divisão entre pequenas, médias e grandes potências. Os tomadores de decisão dos Estados passaram a utilizar esses conceitos para descrever o seu papel no ambiente internacional (BREUNING, 2007).

Nessa perspectiva, de tipos de Estado e da possibilidade da sua Política Externa estar, de alguma forma, ligada a essa classificação, existem diferentes marcos teóricos (que se desenvolveram junto com o amadurecimento do campo da APE) que orientam trabalhos com esse foco, a saber: os tipos de nações ideais de Rosenau, a teoria da paz democrática e a teoria de potências médias, esta última, sendo considerada a que obteve maior sucesso no estabelecimento de uma ligação credível entre tipos estatais e o comportamento dos Estados em termos de política externa (NEACK, 1995).

Os dois primeiros marcos teóricos, apresentam as mesmas falhas: afirmam que a relação entre um tipo de Estado e determinados comportamentos de política externa existe em um vácuo contextual. Mesmo diante dessa limitação, essas abordagens apontam algumas das variáveis contextuais importantes que devem ser incluídas nas análises sobre comportamento da política externa: a natureza do Sistema Internacional, as percepções dos países sobre as suas oportunidades e os perigos nesse Sistema, e as auto percepções nacionais, ou seja, o tipo de comportamento de Política Externa em que o Estado se engaja é função da percepção sobre o seu tipo e os papéis que ele percebe como associados a esse tipo, assim como com as suas oportunidades e restrições percebidas, derivadas tanto de contextos domésticos quanto externos. Nessa perspectiva, a teoria de potências médias surge como uma boa possibilidade de

desenvolvimento do campo, dado que procura dar conta desse modelo complexo (NEACK, 1995).

Dentro da classificação entre potências grandes, médias e pequenas, a questão da importância relativa das considerações nacionais e internacionais, assim como as condições de domínio de um sobre o outro, são particularmente importantes quando se estudam potências médias, dado que nas pesquisas sobre grandes potências e Estados pequenos, as considerações domésticas são susceptíveis de desempenhar um papel dominante na política externa, embora por razões diferentes (ALONS, 2007). De acordo com Breuning (2007):

Potências médias são Estados que podem exercer uma medida de influência, embora não através da projeção de força militar. (...) Os líderes desses Estados às vezes caracterizaram seus países como "de mentalidade semelhante" e agem como **empresários normativos** no ambiente internacional. (...) Os empresários normativos defendem a adoção de certos padrões internacionais e trabalham diplomaticamente para persuadir os representantes de outros Estados a adotarem essas normas (BREUNING, 2007, p. 150, tradução livre⁶).

Esse conceito de potência média não deve ser considerado sinônimo de potência regional - aqui definido como um Estado que tem recursos para exercer influência em sua própria região. Cabe ressaltar que o conceito de potência média tende a não ser muito claro, dado que é fácil identificar grandes potências e pequenos Estados, mas os Estados que ficam no meio do caminho entre esses dois extremos apresentam uma gama de diferentes características. Mesmo com essa dificuldade, essas diferenças entre os Estados têm consequências para a Política Externa (BREUNING, 2007).

Em última análise, tamanho e poder dizem respeito ao grau em que os Estados são limitados na gama de opções de política externa disponíveis para seus tomadores de decisão. (...) As políticas externas de tais Estados são circunscritas pelas limitações impostas não apenas pela sua dimensão, mas também pela sua localização geográfica e pela estrutura das suas relações com outros Estados (BREUNING, 2007, p 151, tradução livre⁷).

Ainda com foco na questão macro da abordagem da APE, existem constrangimentos internacionais na formação da política externa dos países. Dado que o ambiente internacional funciona como o palco onde as decisões sobre política externa se encontram, esse elemento é

⁶ Middle powers are states that can wield a measure of influence, albeit not through the projection of military might. [...]The leaders of these states have at times characterized their countries as "like minded" and have acted as **norm entrepreneurs** in the international environment. Norm entrepreneurs advocate for the adoption of certain international standards and work diplomatically to persuade the representatives of other states to also adopt these norms (BREUNING, 2007, p 150).

⁷ Ultimately, size and power are about the degree to which states are constrained in the range of foreign policy options available to their decision makers. [...] The foreign policies of such states are circumscribed by the limitations imposed not only by their size but also by their geographic location and the structure of their relations with other states (BREUNING, 2007, p 151).

levado em consideração em relação às opções políticas realmente possíveis para os tomadores de decisão. Desta forma:

(...) as medidas de capacidades previamente discutidas - Fornecem apenas um pequeno vislumbre das posições dos Estados no ambiente internacional. Estas medidas não podem nos dizer o que os tomadores de decisões das políticas externas dos vários Estados realizarão, mas elas nos ajudam a entender o conjunto de restrições que enfrentam (BREUNING, 2007. p. 147, tradução livre⁸).

Vale ressaltar que tomar o Sistema Internacional como um gerador de restrições, que atua diretamente no comportamento dos Estados, deve ser pensado com cautela, pois os fatores sistêmicos podem apenas circunscrever um conjunto de possibilidades e não determinar um específico, ou seja, embora o sistema conduza a um determinado tipo de comportamento, ele não determina de forma exclusiva um comportamento específico. Nesse sentido, deve-se ficar atento ao fato de que as restrições não determinam uma combinação exata de políticas, apenas funcionam como limitadoras da política em acessar determinados espaços (STEIN, 2006).

É importante ter em mente que fatores domésticos também podem atuar tanto como determinantes quanto como restritivos do comportamento estatal. De maneira geral, fatores domésticos atuam enquanto forças contextuais da mesma maneira que fatores internacionais e sistêmicos. Características nacionais, questões econômicas, políticas, demográficas, dentre outras, geram restrições e oportunidades, embora em alguns casos são tão constrangedoras que se tornam determinantes para certo tipo de comportamento (STEIN, 2006).

Em última instância, fatores estruturais podem determinar ou apenas restringir alguns tipos de comportamento por parte dos Estados. Quando eles apenas restringem, podem ser considerados insuficientemente explicativos, sendo necessário o acréscimo de outros elementos para explicar determinado comportamento. Em geral, esse elemento está relacionado à tomada de decisão, dado que tende a preencher a lacuna explicativa deixada por eventuais indeterminações dos fatores estruturais (STEIN, 2006).

Essa distinção entre restrições e determinantes pode ser considerada um dos elementos centrais diretamente relacionados ao problema da relação entre o agente e a estrutura, apresentado nas seções anteriores. Sendo assim, há uma relação clara entre os tipos de elementos que devem ser mobilizados e desenvolvidos em um determinado modelo de análise, de forma que se torne possível explicar de maneira mais coerente determinados comportamentos dos Estados. É interessante ressaltar que, do ponto de vista empírico, é difícil mensurar o grau de restrição e a margem disponível de manobra do Estado (STEIN, 2006).

⁸ These measures cannot tell us what foreign policies the decision makers of various states will pursue, but they help us understand the set of constraints they face (BREUNING, 2007. p. 147).

Em relação à matriz teórica, este trabalho tem como base a análise de política externa – APE, enquanto um subcampo de estudos já consolidado na área das Relações Internacionais. Em função desse direcionamento, a pesquisa se caracteriza por propor uma abordagem multicausal e multinível. Para isso, o trabalho se estrutura a partir de três níveis de análise, a saber: o nível doméstico, o nível regional e o nível internacional (esses dois últimos relacionados à ideia de capacidade relativa dos Estados), de forma que tanto elementos agenciais quanto estruturais sejam contemplados na busca pelas respostas ao problema de pesquisa proposto (HUDSON, 2007; BREUNING, 2007).

1.3 O nível de análise doméstico e sua relação com as dinâmicas internacionais.

Diante dessa tentativa de realização de uma abordagem multicausal e multinível, alguns elementos teóricos precisam ser mais bem delimitados, sendo o principal deles a relação entre esses diferentes níveis na realização da pesquisa. Nesse sentido, a obra de Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, de 1988, é considerada como um dos principais textos na área que tratam sobre o tema e serviu de base para uma série de avanços teóricos posteriores. Em linhas gerais, o argumento central do autor reside na inter-relação entre política doméstica e relações internacionais, de forma que uma influencia a outra e que a maioria das abordagens de RI tendem a apresentar apenas listas com possíveis influências domésticas na política externa e também apontar observações mais genéricas acerca da ligação entre assuntos domésticos e internacionais (PUTNAM, 1988).

Para discutir essa relação, a hipótese dos jogos de dois níveis admite que a maioria das negociações internacionais envolve a relação entre jogos que ocorrem entre dois níveis: no nível doméstico e no nível internacional. No nível doméstico, grupos buscam seus interesses exercendo pressão sobre o governo para a adoção de políticas que sejam favoráveis para esses grupos, ao mesmo tempo em que os políticos buscam aumentar o seu poder mediante a construção de coalizões entre esses mesmos grupos. No nível internacional, os governos tentam maximizar a sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas e minimizar as consequências adversas dos desenvolvimentos no ambiente internacional (PUTNAM, 1988).

De forma resumida, a ideia central é: os líderes políticos estão sempre jogando simultaneamente tanto na arena doméstica quanto na internacional, na tentativa de alcançar os seus diversos objetivos em ambas as arenas e devem levar em consideração as pressões e

constrangimentos oriundos de cada uma delas. Desta forma, o comportamento - que pode ser expresso por meio da política externa – só pode ser compreendido quando são levados em consideração os condicionantes domésticos e internacionais. Mesmo tendo um impacto relevante na literatura sobre níveis de análise nas RI, a abordagem dos jogos de dois níveis permaneceu sem grandes desenvolvimentos ao longo do tempo (MILNER, 1993) e serviu de base para determinados desenvolvimentos teóricos em trabalhos como os de Milner (1993) e Moravcsik (1994; 1997), por exemplo.

Do ponto de vista da perspectiva liberal da APE, os Estados “representam um subconjunto da sociedade doméstica, e com base em seus interesses oficiais definem as suas preferências e atuam propositadamente na política mundial” (MORAVCSIK, 1997, p.518, tradução livre⁹). Para essa concepção liberal, o Estado não é um ator, mas uma instituição representativa, objeto constante de processos de (re)construção por coalizões dos atores sociais. Sendo assim, as instituições representativas e as práticas constituem a ponte através da qual as preferências e o poder tanto dos indivíduos quanto dos grupos sociais são traduzidos em política de Estado (MORAVCSIK, 1997).

Para essa perspectiva, a relação entre Estado e sociedade (o relacionamento do Estado com os contextos sociais tanto internos quanto transnacionais no qual ele está inserido) tem impacto direto no comportamento estatal na política mundial. Desta forma, as ideias, os interesses e as instituições sociais influenciam o comportamento do Estado, moldando as suas preferências, e são as bases sob as quais são elaborados os cálculos estratégicos dos governos. A relevância de adoção dessa abordagem para essa pesquisa reside no fato de que a teoria liberal procura fornecer uma explicação plausível para eventuais variações no conteúdo da política externa, pois abordagens orientadas para a estrutura, como o neorealismo e o institucionalismo neoliberal¹⁰, procuram explicar as mudanças em termos de metas e objetivos sobre os quais os Estados cooperam ou não, dando ênfase às causas (poder e densidade da temática em negociação) e consequências (o conflito e a cooperação per se) formais (MORAVCSIK, 1997).

Dado que a elaboração da política externa se constitui como um processo limitado de escolhas por parte dos Estados que agem intencionalmente, tanto as abordagens orientadas para o papel do agente quanto as voltadas para o papel da estrutura compartilham a ideia de que

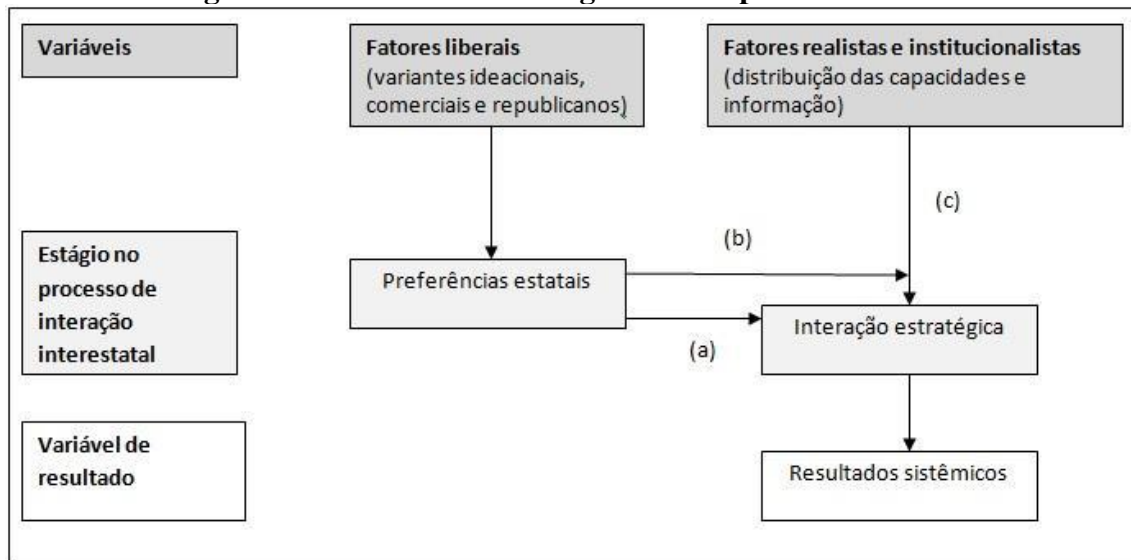
⁹ States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics (MORAVCSIK, 2008, p.518).

¹⁰ O institucionalismo neoliberal pode ser considerado como uma das principais abordagens teóricas das RI e se caracteriza dentre outras coisas, pela explicação da durabilidade das instituições, apesar das mudanças significativas no contexto destas. De acordo com os neoliberais, as instituições exercem uma força causal nas relações internacionais, moldando as preferências dos Estados e mantendo-os em acordos liberais (DUNNE, 2001).

existem casos em que uma combinação de preferências e restrições molda o comportamento do Estado. Nessas situações, uma síntese multicausal que permita a compreensão das diferentes abordagens não como substitutas, mas como complementares, se faz necessária (MORAVCSIK, 1997).

Essa síntese multicausal entre teorias permite uma análise que se mantém aberta para a possibilidade de que as variações nas preferências estatais, assim como no poder e nas instituições, influenciam a política estatal (MORAVCSIK, 1997). Essa síntese é mais bem apresentada a partir do modelo de dois estágios do comportamento estatal, conforme imagem 1, abaixo:

Imagem 1 - Modelo de dois estágios do comportamento estatal



Fonte: MORAVCSIK, 1997, p. 545, tradução livre.

Nesse modelo, o comportamento coletivo do Estado deve ser analisado como um processo com duas fases diretamente relacionadas à escolha social restrita. Desta forma, os Estados primeiro definem as suas preferências e em seguida debatem e negociam os acordos no nível internacional. Diante do exposto, se faz necessária uma discussão acerca de alguns elementos mais específicos relacionados aos diferentes níveis e unidades de análise em pesquisas sobre política externa, assim como sobre qual o impacto que agente e estrutura podem ter na explicação dos comportamentos específicos por parte dos Estados.

Desta forma, esse modelo de dois estágios do comportamento estatal foi a base para o desenvolvimento da pesquisa cujos resultados estruturam os demais capítulos desta tese. Em função da dificuldade de sistematização e articulação entre os três níveis de análise utilizados (doméstico, regional e internacional), optou-se pela separação do trabalho em dois momentos diferentes: em um primeiro momento serão apresentados os elementos contextuais que formam o ambiente de negociação em relação à temática de mudanças climáticas nos níveis

internacional e regional para, em seguida, serem apresentados os elementos que fazem parte do nível doméstico (com ênfase nos interesses do país ao se olhar para os outros dois níveis de análise, no que poderia ser chamado de Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas). Por fim, essa segunda parte também buscará articular os elementos que, nos termos de Moravcsik (1997) conforme apresentados na Figura 01, seriam os de preferências estatais e interação estratégica, ou seja, a articulação entre os três níveis de análise em relação ao objeto de pesquisa. Ainda em relação às balizas teóricas que servem de sustentação para o referido trabalho, estas são complementadas com as ideias de Milner (1993) e Moravcsik (1994) ao se olhar especificamente para o nível de análise doméstico.

A relação direta entre os dois estágios do comportamento estatal aparece de forma mais clara no trabalho de Milner (1993), ao estabelecer a relação entre política doméstica e as relações internacionais. A pergunta inicial que serve de base para o trabalho da referida autora é: o que faz um Estado cooperar em determinada área temática? A resposta para essa pergunta seria que, em função das variações entre os Estados, assim como das mudanças no decorrer do tempo e das diferentes temáticas no mesmo país, nem o nível de análise internacional nem o doméstico seriam suficientes para explicar de maneira isolada os padrões cooperativos observados na política mundial. (MILNER, 1993).

Nessa perspectiva, a cooperação entre as nações é afetada diretamente pelas consequências distributivas domésticas dos esforços da cooperação. Nessa visão, a ideia da cooperação (como desenvolvida pelo institucionalismo neoliberal) apresenta dois importantes elementos: a) assume que o comportamento do ator é direcionado para algum objetivo e b) que esses atores recebem algum tipo de recompensa ou ganho dessa cooperação. Logo, “cada ator ajuda os outros a alcançar os seus objetivos, ajustando as suas políticas em antecipação aos seus próprios ganhos” (MILNER, 1993, p. 07). A cooperação, nessa lógica, funciona como um processo de troca. Esta troca cria problemas distributivos internamente aos países, o que faz com que sejam gerados opositores e aliados em relação às políticas específicas, de forma que essa disputa interna tem impacto direto tanto na natureza quanto na possibilidade dos arranjos cooperativos internacionais.

Sendo assim, a política doméstica deve ser compreendida enquanto variando entre um contínuo que vai da hierarquia para a anarquia, com o conceito de Poliarquia¹¹ no centro desse

¹¹ O termo Poliarquia foi definido por Dahl enquanto a tradução da democracia no mundo real, a partir de uma variação em graus do processo de democratização dos diferentes países, servindo para classificar os diferentes tipos de organização e não apenas os Estados (DAHL, 2012). Já Milner (1993), compreende a política doméstica como uma variação entre um contínuo que vai da hierarquia para a anarquia, sendo a Poliarquia o ponto do meio desse contínuo.

espectro. Para essa abordagem, os atores que fazem parte desse jogo político doméstico podem ser classificados em três grupos: o Executivo, o Legislativo (que seriam os dois grupos políticos principais) e os grupos de interesses sociais, de forma que, se há uma divergência entre as preferências desses atores em relação à uma temática, a política doméstica não pode ser tratada como envolvendo apenas um ator unitário (MILNER, 1993).

Em relação a esse jogo doméstico, três são as variáveis diretamente relacionadas a ele: 1) a diferença entre as preferências políticas dos jogadores – também denominada de estrutura doméstica de preferências (essa estrutura se reporta à posição relativa dos atores domésticos relevantes em uma área temática específica); 2) a distribuição das informações existentes entre eles (quando atores possuem informações incompletas sobre determinada temática criam-se ineficiências e vantagens políticas) e 3) a natureza das instituições políticas domésticas (são quatro os elementos essenciais para esses jogadores: a habilidade de iniciar ou criar a agenda, alterar qualquer proposta política, ratificar ou vetar políticas e propor referendos públicos) (MILNER, 1993).

Outra questão apontada nessa relação entre os atores envolvidos no jogo doméstico está relacionada ao papel do Executivo nas dinâmicas voltadas para a política externa. Conforme mencionado anteriormente, a cooperação internacional pode vir a gerar benefícios de forma desigual entre os atores domésticos e essa desigualdade tende a beneficiar de modo desproporcional os atores que controlam o acesso à arena política internacional (MORAVCSIK, 1994).

Nesse contexto, o poder de barganha entre os atores no ambiente doméstico pode ser analisado a partir de quatro recursos políticos, subdivididos em 2 grupos: a) um grupo de recursos procedimentais: associado à capacidade de introduzir questões na agenda doméstica e às instituições e procedimentos sob as quais as decisões nacionais são tomadas; e b) os recursos cognitivos: a informação, enquanto conhecimento político e técnico e as ideias que servem para fornecer justificativas legítimas para determinadas políticas adotadas (MORAVCSIK, 1994).

Em resumo, os elementos apresentados em relação a articulação entre os níveis doméstico e internacional, a partir das perspectivas que se voltam para o primeiro nível, tendem a focar nos mesmos elementos: a assimetria informacional entre os atores, as instituições associadas ao processo de construção da política externa e as preferências variadas entre os atores que fazem parte do jogo político doméstico (MILNER, 1993; MORAVCSIK, 1994). Ressaltando que, em geral, em função da posição que ocupa ao se analisar as negociações

internacionais e das suas próprias atribuições, o Executivo, na grande maioria das vezes, acaba sendo o principal ator nas dinâmicas políticas domésticas associadas à Política Externa.

1.4 Metodologia

Em relação à metodologia, este trabalho apresenta uma abordagem predominantemente qualitativa, além de se configurar enquanto uma pesquisa explicativa, mais especificamente a partir da elaboração de causalidade entre as variáveis (DUNLEAVY, 2003).

A escolha por essa abordagem reside na forma como a própria pesquisa foi desenhada e pelas próprias características dessa vertente. Além disso, o presente texto trabalha com o método de estudo de caso comparativo transversal, a partir do momento em que se analisa o objeto em um mesmo período de tempo, tendo uma variação no espaço. A utilização de diferentes métodos de forma colaborativa e interativa, enquanto forma de avanço das pesquisas no campo das ciências sociais, é uma visão compartilhada por um número relevante de cientistas sociais (BENNETT, 2004; GRAY, 2012).

Em relação à coleta de dados, foram realizadas pesquisas tanto bibliográfica quanto documental¹² que corresponderam ao material que fundamenta uma grande parte do trabalho, em função, principalmente, de a pesquisa abranger três níveis de análise, em torno de uma mesma temática e da necessidade de se levantar informações nesses níveis. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para a pesquisa em questão, de maneira a abarcar tanto representantes do governo e de instituições brasileiras ligadas à temática pesquisada, como também, em relação ao aspecto doméstico da política externa no tocante à atuação brasileira nos níveis regional e internacional¹³. Ao todo foram realizadas sete

¹² Foi realizada pesquisa nos arquivos do Itamaraty, entre os dias 18 e 22 de fevereiro de 2017, a partir das palavras-chave: Mudanças Climáticas, COPs, Regime e MERCOSUL. Foram encontrados aproximadamente 465 documentos que tratam da temática de alguma forma. Além disso, foram coletados dados e documentos online do MERCOSUL, UNASUL e do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, a partir do trabalho da Bolsista Gabriela Nunes e realizadas entrevistas em Brasília, entre os dias 19 e 25 de agosto de 2017. Tanto a Bolsa quanto a viagem para realização das entrevistas foram financiados no âmbito do projeto FIP 2016/10996-S2, por meio do Fundo de Incentivo à Pesquisa - FIP/PUC Minas.

¹³ Foram entrevistados: 1. Adriano Santhiago de Oliveira, Diretor do Departamento de Monitoramento, Apoio e Fomento de Ações em Mudança do Clima do Ministério do Meio Ambiente, entrevista realizada em 25/07/2017, em Brasília; 2. Alexandra da Costa, Ministério do Meio Ambiente, em 20/09/2017, em Brasília; 3. Cristina Montenegro foi representante do PNUMA no Brasil e Diretora-Adjunta para América Latina e Caribe, entrevista realizada em 24/07/2017, em Brasília; 4. Haroldo de Oliveira Machado Filho, Assessor Senior sobre Desenvolvimento Sustentável junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD/Brasil. É negociador da delegação brasileira nas Conferências das Partes e Reuniões dos Órgãos Subsidiários da Convenção

entrevistas, sendo que apenas um dos entrevistados optou pela sua não identificação no corpo do trabalho, dado que estaria falando em nome do Departamento do Clima do Ministério de Relações Exteriores e não a partir de sua perspectiva pessoal. O critério de escolha dos entrevistados foi pautado pela participação destas pessoas nas delegações, nas reuniões e nas negociações do Brasil em relação ao tema das mudanças climáticas nos níveis internacional e regional. No apêndice A deste trabalho são apresentadas informações mais detalhadas acerca do processo de entrevista, assim como o roteiro de perguntas apresentado aos entrevistados.

Conforme já mencionado, a estruturação da pesquisa ocorreu em função dos três níveis de análise. Isso implicou a elaboração de um modelo analítico que permitisse: a) identificar os interesses do país no RIMC e na América do Sul e b) e identificar os condicionantes e oportunidades do Brasil em função da posição ocupada nesses dois espaços.

Sendo assim, o trabalho tem como variável dependente a política externa de mudanças climáticas adotada pelo Brasil na arena de negociação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e na América do Sul, entre os anos de 2003 e 2010. As variáveis independentes podem ser descritas da seguinte forma: a) a hierarquia de interesses do país e b) o posicionamento do país no Regime e na América do Sul. Conforme apresentado na imagem 2, ao demonstrar visualmente a relação entre as variáveis independentes e dependente desta tese.

Dentro desse desenho, o nível regional se caracteriza pela identificação de como a temática das mudanças climáticas é trabalhada pelo governo brasileiro e do espaço dado a essa questão nas principais instituições da América do Sul onde o país atua, no caso: o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, a União das Nações Sul-Americanas - UNASUL e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA. A escolha dessas três organizações está relacionada à tentativa de abarcar todos os Estados que fazem parte da América do Sul e de analisar organizações que apresentam enfoques diferentes – indo de uma organização especificamente mais voltada para a questão ambiental para outras mais direcionadas para questões políticas, econômicas e de desenvolvimento da região (além de apresentarem graus de institucionalização bastante diferenciados).

De maneira geral, a caracterização dos níveis internacional e regional foi desenvolvida sob os mesmos parâmetros: a) Verificar a composição (número de participantes e a posição de

de Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto desde 1998, entrevista realizada em 21/07/2017, em Brasília. 5. José Domingos Gonzalez Miguez, Diretor do Departamento de Políticas em Mudança do Clima do Ministério do Meio Ambiente, entrevista realizada em 20/07/2017, em Brasília; 6. Júlio Cesar Baena, Chefe-Adjunto da área de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente, entrevista realizada em 20/09/2017, em Brasília; e 7. Representante do Departamento do Clima do Ministério de Relações Exteriores, entrevista realizada em 21/07/2017, em Brasília.

órgãos temáticos na hierarquia institucional das organizações analisadas); b) Verificar o processo de tomada de decisão em cada caso; c) Verificar o poder de agenda (Se há um país ou grupo de países que detém maior capacidade de poder de agenda na instituição - e nas suas negociações); d) A posição ocupada pelo país em cada organização (Se gera mais condicionantes ou oportunidades ao país); e) a forma de articulação entre a temática de mudanças climáticas e a de desenvolvimento; e f) verificar a existência e o papel das parcerias nas dinâmicas das negociações em cada nível. Desta forma, o desenho de pesquisa estabelecendo uma relação entre os três níveis de análise e as variáveis (dependente e independentes), pode ser caracterizado conforme a imagem 2, abaixo:

Imagem 2 - Relação entre variáveis e níveis de análise da tese



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

A primeira parte do trabalho, referente ao nível internacional, buscou caracterizar os principais elementos no processo de construção e desenvolvimento do Regime Internacional de Mudanças Climáticas – RIMC para, em outro momento, discorrer sobre a posição de protagonismo do Brasil nesse espaço, assim como os principais interesses do país no Regime. Embora já existam trabalhos que apresentam o Brasil como um *player* relevante no campo de desenvolvimento de soluções para os problemas ambientais, sobretudo no cenário multilateral, constata-se que não existem pesquisas empíricas mais detalhadas acerca da caracterização da proatividade brasileira na área ambiental no período analisado pelo presente trabalho.

Em seguida, no nível regional, busca-se dar ênfase ao MERCOSUL, a UNASUL e a OTCA enquanto principais organismos internacionais de integração regional e a relação destes organismos com as questões de mudanças climáticas. Sendo assim, as organizações

selecionadas foram caracterizadas a partir dos critérios descritos acima enquanto forma de apresentar elementos que permitissem a construção de uma análise mais robusta.

Sendo assim, o segundo momento tem como objetivo analisar a presença da temática ambiental e de mudanças climáticas nessas instituições de integração regional (e que são pontos centrais da estratégia da política externa brasileira para a América do Sul) e também no RIMC. Para isso, procurou-se identificar a composição das delegações brasileiras para os encontros no âmbito regional, assim como a identificação dos temas mais recorrentes na agenda dessas três instituições e o próprio peso do Brasil em termos de poder de agenda nas instituições analisadas. Assim como o que foi realizado no nível regional, foi realizado um mapeamento da composição das delegações brasileiras¹⁴ dentro dos encontros do RIMC, assim como o levantamento de quais são as principais temáticas trabalhadas pela delegação do Brasil, associada ao seu poder de agenda neste regime específico.

Em relação ao nível doméstico e a partir dos desdobramentos apresentados na seção anterior, os elementos utilizados como parâmetros de pesquisa foram: a) Composição das delegações brasileiras nos diferentes espaços analisados; b) identificação dos principais temas associados à questão das mudanças climáticas. c) principais atores envolvidos; d) Articulação entre a temática e o desenvolvimento econômico; e) as ações realizadas pelo governo brasileiro no período; f) os custos dessas ações e a percepção do país acerca do seu papel nesses espaços. A sistematização destes elementos pode ser resumida de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 1 - Disposição das variáveis dos níveis de análise doméstico, internacional e regional

Nível de Análise	Variáveis
Internacional e Regional	Composição
	Processo de tomada de decisão
	Poder de Agenda
	Posição do país
	Articulação entre Mudança Climática e Desenvolvimento Econômico
	Parcerias
Doméstico	Composição das delegações
	Temas prioritários da agenda de mudanças climáticas
	Atores envolvidos
	Articulação entre Mudança Climática e Desenvolvimento

¹⁴ A ideia de apresentar a composição das delegações brasileiras dentro das negociações internacionais repousa no fato de que, há uma alteração na composição dessas delegações, principalmente pela maior presença de mais pastas do governo (como o Ministério do Meio Ambiente, por exemplo) do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luís Inácio Lula da Silva (período analisado pelo presente trabalho) e também que nem sempre são as mesmas pessoas que participam das negociações nos espaços aqui analisados – nos níveis regional e internacional.

Ações realizadas
Custo da Ação;
Percepção do seu papel no cenário internacional/regional

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Em síntese, ao longo desse capítulo foram apresentados os elementos que fundamentaram a análise desenvolvida nos próximos capítulos dessa tese. Partindo das questões ontológicas e epistemológicas que marcam a discussão da relação entre agente e estrutura nas RI, passando para a caracterização dessa relação no âmbito da APE e da possibilidade de se fazer uma abordagem multicausal e multinível em função do problema de pesquisa apresentado, foram discutidas questões teóricas e metodológicas que permitissem a articulação entre os níveis de análise regional, internacional e doméstico propostos, em associação com as duas variáveis independentes apresentadas.

2. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL E NA AMÉRICA DO SUL

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a conjuntura sob a qual o Brasil atuou no período analisado neste trabalho. Desta forma, optou-se pela caracterização de como a temática de mudanças climáticas foi tratada nos níveis internacional e regional, entre os anos de 2003 e 2010. Conforme apresentado no capítulo anterior, este trabalho está dividido em três níveis de análise, mas em função da própria pergunta de pesquisa e dos desdobramentos provenientes dela, optou-se pela apresentação dos contextos internacional e regional, enquanto elementos centrais na pesquisa, para que, nos capítulos posteriores, sejam apresentados elementos associados ao nível de análise doméstico, em relação aos outros dois.

Sendo assim, em um primeiro momento, este capítulo apresenta o Regime Internacional de Mudanças Climáticas - RIMC trazendo seu histórico¹⁵ e desenvolvimento e, também, as principais questões em negociação entre os anos de 2003 e 2010. A sua segunda parte contextualiza a temática das mudanças climáticas na América do Sul, apresentando os principais órgãos ou espaços existentes na região e que se voltam diretamente para essa temática e, na sequência, é apresentado como esse tema é trabalhado no âmbito do MERCOSUL, da UNASUL e da OTCA, com ênfase nos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva.

2.1 O Regime Internacional de Mudanças Climáticas – Surgimento e Negociações Iniciais

O desenvolvimento do Regime Internacional de Mudanças Climáticas se inicia no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a partir de uma onda de ativismo ambiental impulsionada pela descoberta do buraco na camada de ozônio e da publicação do Relatório Brundtland¹⁶ (*Our Common Future*). A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, foi o marco de criação do RIMC. É

¹⁵ A apresentação do histórico e dos elementos de formação do RIMC são importantes para a compreensão da atuação do Brasil no regime entre os anos de 2003 e 2010.

¹⁶ Publicado em 1987, enfatiza a necessidade de os Estados reconhecerem em suas estratégias de desenvolvimento os limites na capacidade de regeneração dos ecossistemas e da sua capacidade de absorção de resíduos (CHASEK, DOWNIE, BROWN, 2014).

importante ressaltar que nos anos 1970, onda anterior de ativismo ambiental impulsionou a realização da Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, que ocorreu em Estocolmo, em 1972 (BODANSKY, 2001).

A diferença entre essas ondas reside no fato de que, enquanto a Conferência de 1972 se voltava para formas de reversão da poluição a partir da regulação de poluentes específicos, a Rio 92 tratou de questões de longo prazo, associadas à perda de biodiversidade, às emissões de gases de efeito estufa, dentre outros. Outra diferença entre essas duas ondas é a ampliação da agenda: na década de 1970 voltada quase exclusivamente para a questão ambiental, focada em problemas ambientais mais específicos como a poluição, e na de 1990 articulando essa temática com questões sociais e econômicas enquanto forma de se alcançar algum tipo de desenvolvimento sustentável (BODANSKY, 2001).

O processo de desenvolvimento deste Regime até a conclusão das negociações do Protocolo de Quioto (1997) pode ser dividido em cinco períodos: 1) a emergência de um consenso científico; 2) a construção da agenda; 3) o período de pré-negociação, 4) o período de negociação formal e 5) a fase pós-acordo (BODANSKY, 2001). Para os propósitos deste trabalho, apenas os últimos períodos têm relevância, dado que fornecem o contexto e as bases sob as quais as negociações se desenvolveram entre 2003 e 2010.

Sendo assim, o quarto período corresponde às negociações do Regime propriamente ditas. Inicialmente dois modelos foram propostos para a construção do RIMC: um acordo geral associado à ideia de lei da atmosfera ou uma convenção especificamente voltada para mudanças climáticas, sendo este último modelo o que foi adotado. Após um processo relativamente lento de negociações, a maioria dos países chegou a um acordo acerca do desenvolvimento de uma Convenção-Quadro sobre o clima, que tinha como principais questões: o desenvolvimento de metas e seu tempo de cumprimento para a solução dos problemas apresentados; assistência financeira, transferência tecnológica; instituições e mecanismos de implementação (BODANSKY, 2001).

O último período corresponde aos desenvolvimentos pós Rio 92 e as negociações do Protocolo de Quioto. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC¹⁷) entrou em vigor em 21 de março de 1994 e um ano depois aconteceu a primeira Conferência das Partes, COP, em Berlim. Nessa COP foi criado um comitê *ad hoc* (*Ad Hoc Group on the Berlin Mandate - AGBM*) para a negociação de um protocolo ou outro instrumento legal que entraria em vigor em 1997, e que deveria conter compromissos adicionais

¹⁷ Sigla em inglês - United Nations Framework Convention on Climate Change

para os países desenvolvidos. As negociações desse comitê foram realizadas por dois anos e levaram à adoção do Protocolo de Quioto, em dezembro de 1997 (BODANSKY, 2001). Um elemento definidor do Regime foi a classificação dos Estados e dos compromissos que cada grupo de Estados deveria assumir, conforme quadro 1, abaixo:

Quadro 2 - Classificação dos países na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

Categoria	Países	Obrigações
Anexo I	Países da OCDE ¹⁸ e economias em transição	Compromissos gerais, incluindo obrigações de preparação de comunicações nacionais; "objetivo específico" de retornar as emissões aos níveis de 1990 até o ano 2000.
Anexo II	Países da OCDE	Compromissos gerais, incluindo obrigações de preparação de comunicações nacionais; devem prestar assistência financeira aos países em desenvolvimento - PED e também promover a transferência de tecnologia, inclusive para as economias em transição;
Não-Anexo I	Principalmente países em desenvolvimento	Compromissos gerais, incluindo obrigações de preparação de comunicações nacionais.

Fonte: Adaptado de Yamin e Depledge, 2004, p. 24-25.

O principal objetivo dessa Convenção é:

[...] alcançar, de acordo com as disposições pertinentes da Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera a um nível que evite interferências antropogênicas perigosas com o sistema climático¹⁹. (UNFCCC, 1992, p. 09, tradução livre).

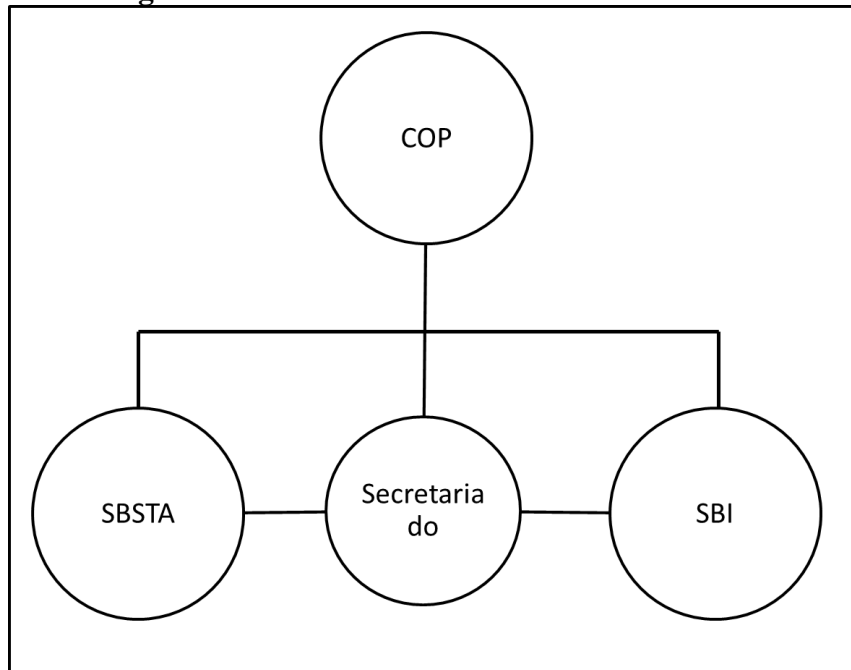
Cinco são os princípios fundamentais presentes no texto da Convenção: 1) o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dos países desenvolvidos e em desenvolvimento; 2) a necessidade de se dar maior apoio aos países considerados como mais vulneráveis aos problemas climáticos; 3) as partes devem tomar medidas cautelosas com o objetivo de prever, antecipar ou minimizar as causas das mudanças climáticas e mitigar os seus efeitos adversos; 4) os Estados devem promover o desenvolvimento sustentável, levando em consideração que o desenvolvimento econômico é fundamental para a adoção de medidas endereçadas aos problemas climáticos e 5) os países devem cooperar para promover um sistema econômico internacional que leve ao crescimento e desenvolvimento econômico sustentável de todos os Estados (UNFCCC, 1992).

¹⁸ OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

¹⁹ 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 (UNFCCC, 1992, p. 09).

Essa convenção também estabeleceu uma estrutura institucional básica para o Regime, que inclui: um órgão de decisão principal – a COP; dois órgãos subsidiários que dão suporte à COP: o Órgão Subsidiário de Assessoria Científica e Tecnológica - SBSTA²⁰ e o Órgão Subsidiário de Implementação - SBI²¹; além de um secretariado que auxilia tanto a COP quanto os outros dois órgãos (DEPLEDGE, 2005).

Imagem 3 - Estrutura institucional básica do RIMC



Fonte: Depledge, 2005, p. 22.

Em relação a essa estrutura:

A moldura institucional do processo de negociação é fornecida pela Conferência das Partes na Convenção-Quadro (COP), que é o “órgão supremo” da Convenção-Quadro. Reúne as Partes em sessões anuais para revisar a implementação da Convenção-Quadro e adotar decisões necessárias para promover a sua efetiva implementação. As sessões da Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (COP/MOP) também são realizadas em conjunto com as sessões da COP, o que na prática significa que o mesmo plenário desempenha em conjunto as duas funções, sendo que os países Partes na Convenção-Quadro que não são partes no Protocolo participam somente como observadores das sessões da COP/MOP (BRASIL, 2007a, p. 3).

Essas sessões são organizadas ao longo do ano pelos representantes das Partes em reuniões dos órgãos subsidiários, presentes na imagem 3, com uma duração de duas semanas. Ao seu final, um segmento ministerial delibera sobre as recomendações dos órgãos de assessoramento. “As negociações nas COPs são conduzidas, em geral, por meio de grupos políticos formados em alianças de interesses, aos quais se soma, em alguns casos, o fator regional (BRASIL, 2007a, p. 3).

²⁰ Sigla em inglês: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice.

²¹ Sigla em inglês: Subsidiary Body for Implementation.

Para além dos elementos já apresentados e que caracterizavam o Regime nos seus primeiros anos de desenvolvimento, outros foram adicionados e também são importantes para a compreensão das dinâmicas e negociações no Regime, ao longo dos anos, são eles: os procedimentos de tomada de decisão, o sistema de controle e conformidade com os princípios e regras do Regime e o peso dado a metas de desenvolvimento como tendo um papel importante nas negociações (SPRINZ, 2001). Em relação ao RIMC, no início dos anos 2000 tinha-se a seguinte situação:

Quadro 3 - Visão geral sobre o Regime Internacional de Mudanças Climáticas até o início dos anos 2000

Acordo legalmente vinculativo	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992).
	Protocolo de Quioto (adotado em 1997, mas entrou em vigor apenas em 2005).
Principais Instituições	Conferência das Partes (COP)
	Secretariado (Bonn, Alemanha).
	Órgão Subsidiário de Assessoria Científica e Tecnológica (SBSTA)
	Órgão Subsidiário de Implementação (SBI)
	Mecanismo de Financiamento (GEF - <i>Global Environment Facility</i>)
Processo de tomada de decisão	Não conseguiu chegar a regras de procedimento: votação unânime na maioria dos casos; prática: exceções do consenso se o número de países opostos for pequeno e não incluir um país importante.
Mecanismos de Controle e Conformidade:	Relatórios regulares sobre os esforços para alcançar os objetivos da convenção; procedimento de não conformidade em desenvolvimento.
Presença da temática de desenvolvimento no Regime:	Responsabilidades comuns, porém, diferenciadas; sem metas e prazos para países em desenvolvimento no primeiro período de vigência do Protocolo de Quioto; MDL ²² projetado para recompensar países em desenvolvimento pela redução de emissões e fornecer acesso à tecnologia.

Fonte: Adaptado de Sprinz, 2001, p. 252, tradução livre.

Excetuando-se as negociações ocorridas no período de criação do RIMC, as principais negociações no seu âmbito, até o início dos anos 2000, foram: o Mandato de Berlim (1995), o Plano de Ação de Buenos Aires (1998), os Acordos de Bonn (2001) e os Acordos de Marraquexe (2001). Essas decisões também correspondem às três principais fases de negociação do Regime, que são: de 1995 até 1997 – as negociações do Protocolo de Quioto; de 1998 até 2001 – as negociações pós-Quito e a partir de 2002 – as negociações pós-Marraquexe

²² MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

(DEPLEDGE, 2005). A síntese de cada uma dessas negociações encontra-se no quadro 4, abaixo:

Quadro 4 - Principais decisões no processo de negociações da UNFCCC

Decisões	Resumo
Mandato de Berlim	Aprovado na COP-1 em 1995. Declara que os compromissos específicos para as Partes do Anexo I na Convenção não eram "adequados" e lançaram negociações sobre "um protocolo ou outro instrumento jurídico", a ser concluído pela COP-3. Essas negociações resultaram na adoção do Protocolo de Quioto.
Plano de Ação de Buenos Aires - BAPA	Adotado na COP-4 em 1998. Serviu como um guarda-chuva para sete decisões que abrangem: o mecanismo financeiro, transferência de tecnologia, efeitos adversos das mudanças climáticas / implementação de medidas de resposta, atividades implementadas em conjunto, os mecanismos de flexibilidade e os preparativos para a COP / MOP. Esse Plano ajudou a selar um pacote político, pelo qual todas essas questões - abrangendo tanto a Convenção como o Protocolo - seriam abordadas em paralelo.
Acordos de Bonn	Adotados na COP-6 parte II em 2001, restaurou o impulso do processo de mudança climática após o colapso das negociações na COP-6 parte I. Ajudaram a estabelecer o acordo político alcançando os principais pontos de disputa nas negociações do Plano de Ação de Buenos Aires. Estabeleceram, por exemplo, as penalidades por descumprimento das metas de emissão e o estabelecimento de novos fundos para ajudar os países em desenvolvimento. Em função do pouco tempo de negociação alguns detalhes técnicos e politicamente menos sensíveis foram encaminhados para a COP-7.
Acordos de Marraquexe	Adotados na COP-7 em 2001. Este pacote de 23 decisões incorpora e baseia-se nos Acordos de Bonn, estabelecendo regras, procedimentos, diretrizes técnicas e programas de trabalho muito detalhados. Esses Acordos levaram assim ao fim do ciclo pós-Quito de formulação de políticas lançado pela BAPA.

Fonte: Depledge; Yamin, 2004, p. 27-28, tradução livre.

Outro ponto relevante no processo de negociação da UNFCCC foi a organização dos Estados em diferentes coalizões (algumas delas específicas para a questão das mudanças climáticas), que impactam diretamente na conformação das dinâmicas de negociação desse Regime, a partir do momento que possibilitam que diferentes Estados busquem alinhar seus posicionamentos de forma a alcançar melhores resultados tanto para as coalizões quanto para os Estados individualmente (DEPLEDGE, YAMIN, 2004). A síntese das principais coalizões

existentes no âmbito do RIMC, nos anos 2000, assim como suas composições e posições básicas pode ser observada no quadro 5, abaixo:

Quadro 5 - Principais coalizões no Regime de Mudanças Climáticas e suas posições básicas

Coalizão	Composição	Posições básicas
G-77 e China	É a principal coalizão dos países em desenvolvimento no sistema das Nações Unidas	A posição básica do G-77 é que os países desenvolvidos devem reduzir suas próprias emissões, antes de exigir que os países em desenvolvimento o façam, ou seja, são caracterizadas para uma profunda divisão Norte-Sul que permeia todos os aspectos das negociações sobre mudanças climáticas. Enfatizam a necessidade de assistência financeira e transferência de tecnologia, informada pela crença na cooperação multilateral. As relações Norte-Sul são realmente caracterizadas pela desconfiança mútua generalizada.
Aliança dos pequenos Estados insulares - AOSIS	Compreende cerca de 43 Estados insulares baixos ou pequenos, a maioria também membros do G-77	Foi formada em 1990 especificamente para fazer lobby sobre as mudanças climáticas. Os membros da AOSIS estão entre os mais vulneráveis às mudanças climáticas, atuam fortemente para a adoção de compromissos mais robustos voltados para a redução das emissões.
Países menos desenvolvidos - PMA	Em sua maioria estão localizados na África (principalmente) e na Ásia.	Operam em toda a ONU, são altamente vulneráveis à desertificação, à seca e ao clima extremo provocados pela mudança climática, exacerbada pela pobreza e falta de recursos.
Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP	Países que estão entre os principais produtores de petróleo, a maioria são do Oriente Médio e da África.	Temendo as repercussões econômicas de um declínio na demanda por petróleo, a OPEP se opôs a uma forte ação de mitigação. Alguns membros foram acusados de obstruir as negociações. Não negocia como um grupo, mas se coordenam de forma muito eficaz informalmente.
União Europeia - UE	A maioria dos Países da Europa	Quase sempre fala com uma só voz, apesar das diferenças nas circunstâncias nacionais de seus membros. Vê-se como um líder ambiental, apoiando fortes compromissos e com uma atitude tradicionalmente morna em relação aos mecanismos de mercado.
Economias em transição	Em sua maioria são países originados a partir da dissolução da URSS	Países que sofreram cortes profundos de emissões no início da década de 1990, devido ao colapso econômico.
<i>Umbrella Group</i>	Japão, Nova Zelândia, Noruega, Islândia, Canadá, EUA, Austrália, Rússia, Ucrânia.	Compartilham valores e princípios similares nas negociações sobre mudanças climáticas, centrados na busca da flexibilidade. Suas circunstâncias nacionais, no entanto, são muito diferentes e por isso, também politicamente diversos.

Fonte: Adaptado de Depledge, 2004, p. 30-31, tradução livre.

De maneira geral, essas coalizões estão diretamente relacionadas à posição/categoria na qual determinado país está inserido, a partir dos princípios e elementos centrais que servem de base para as negociações da Convenção. Diante do exposto, a próxima seção trata dos avanços no Regime, no período de 2003 até 2010.

2.2 O Regime Internacional de Mudanças Climáticas – Desdobramentos entre 2003 e 2010.

De maneira geral, as negociações no RIMC podem ser consideradas mais densas durante o período de 2003 a 2010, em grande parte devido aos desdobramentos oriundos das negociações e decisões tomadas nos anos anteriores e seus impactos na indicação de que caminho o Regime deveria tomar no futuro. Do ponto de vista cronológico, os anos e fatos mais marcantes para o Regime nesse período foram:

Quadro 6 - Principais fatos no RIMC entre 2003 e 2010

Ano	Evento
2005	Entrada em vigor do Protocolo de Quioto;
	Início da segunda fase do Protocolo;
2007	Plano de Ação de Bali (<i>Road Map</i>);
2009	Acordos de Copenhague;
2010	Acordos de Cancun
	Submissão dos compromissos nacionais ao secretariado da Convenção

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SSEE, 2011 e Vogler, 2016.

É importante salientar que dos anos 1990 até a primeira metade dos anos 2000, a UNFCCC era o foco principal e praticamente único espaço para discussão entre os Estados sobre as questões climáticas. Esta situação mudou a partir da segunda metade dos anos 2000, quando as grandes potências passaram a colocar a temática de mudanças climáticas como um item autônomo na agenda de importantes encontros econômicos e de segurança internacionais, como, por exemplo, a posição ocupada por essa temática no encontro do G8, no ano de 2005. Neste encontro, realizado no Reino Unido, os países emergentes (Brasil, Índia, China, México e África do Sul) foram convidados a participar, iniciando a formação do G8+5 para a construção de um acordo sobre mudanças climáticas e emissão de uma declaração – o Plano de Ação de Gleneagles (HALL, 2016).

As principais decisões tomadas no âmbito da UNFCCC, entre 2003 e 2010 são sintetizadas no quadro 7, abaixo:

Quadro 7 - Principais decisões das Conferências das Partes entre 2003 e 2010

Encontro	Número de decisões e resoluções	Síntese das decisões
COP 9 - Milão, 2003	22 decisões e 01 resolução	Concentram-se nas instituições e nos procedimentos do Protocolo de Quioto e na implementação da UNFCCC;
		Foram criados o Fundo Especial para as Alterações Climáticas - SCCF e o Fundo dos Países Menos Desenvolvidos - LDFC;
COP 10 - Buenos Aires, 2004	18 decisões e 01 resolução	Enquadramento de um novo diálogo sobre o futuro da política de alterações climáticas;
		Questões relacionadas ao desenvolvimento e transferência de tecnologias; uso do solo, mudança de uso do solo e silvicultura;
COP 11 - Montreal, 2005	15 decisões e 01 resolução	Abordou questões como construção de capacidade, desenvolvimento e transferência de tecnologia;
COP 12 - Nairóbi, 2006	09 decisões e 01 resolução	Os mecanismos financeiros foram revisados e foram tomadas outras decisões sobre o Fundo Especial para as Mudanças Climáticas
COP 13 - Bali, 2007	14 decisões e 01 resolução	Plano de Ação de Bali para negociar ações de mitigação de gases com efeito de estufa depois que o Protocolo de Quioto expirar em 2012. O Plano de Ação de Bali não exigiu metas obrigatórias de GEE para países em desenvolvimento;
COP 14 - Poznan, 2008	09 decisões e 01 resolução	Os países iniciaram negociações sobre o mecanismo de financiamento para ajudar os países pobres a se adaptarem aos efeitos das mudanças climáticas. Continuaram as negociações sobre o que sucederia o Protocolo de Quioto;
COP 15 - Copenhague, 2009	13 decisões e 01 resolução	Não chegou a acordo sobre os compromissos vinculativos após expirar o período de compromisso do Protocolo de Quioto em 2012;
		Estados Unidos, Brasil, China, Indonésia, Índia e África do Sul concordaram com o que seria chamado de Acordo de Copenhague, que reconheceu a necessidade de limitar o aumento da temperatura global para 2 ° C com base na ciência das mudanças climáticas;
COP 16 - Cancun, 2010	12 decisões e 01 resolução	Aprovação dos princípios do Acordo de Copenhague, incluindo a limitação do aquecimento global a 2 ° C, a proteção das florestas vulneráveis e o estabelecimento de uma proposta para um Fundo Verde para o Clima;

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de EESI, 2017 e UNFCCC, 2017.

As principais negociações nesse período se iniciam com a entrada em vigor do Protocolo de Quioto em 2005, através de um grande esforço da União Europeia, em contraposição a

oposição exercida pelos EUA ao Protocolo (em vigor até 2012). A partir desse momento, as atenções dos negociadores se voltavam para o que iria substituí-lo e também para a inserção mais ativa dos países não-Anexo I em processos tanto de mitigação quanto de adaptação às mudanças climáticas²³. Em 2007, pela primeira vez, a China ultrapassou as emissões dos EUA, tornando-se o maior emissor mundial de dióxido de carbono. Na COP-13 deste mesmo ano foi adotado o *Road Map* de Bali²⁴ que, dentre outras coisas, continha o Plano de Ação de Bali que introduziu o conceito de *Nationally Appropriate Mitigation Actions*²⁵ (NAMAs) para países em desenvolvimento (VOGLER, 2016).

Embora ainda respaldadas pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, as NAMAs colocam os países em desenvolvimento em uma posição diferente da ocupada por eles anteriormente. Essa nova formulação permitiu uma flexibilização da distinção entre países do Anexo I e os demais, possibilitando a estes últimos assumir compromissos, de acordo com a sua situação econômica. Sendo assim, o Plano de Ação de Bali funcionou como um iniciador do processo de negociação de um acordo que deveria ser finalizado na COP 15, em 2009 (VOGLER, 2016).

Essas negociações permitiram a flexibilização de alguns elementos basilares e que marcaram fortemente os primeiros anos de desenvolvimento do Regime, conforme passagem: “O CBDR-RC²⁶ e os Anexos não foram abandonados, mas muitas Partes, incluindo os Estados Unidos, argumentaram que o *firewall* entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, erguido em 1992 e confirmado no Protocolo de Quioto, foi corroído²⁷” (VOGLER, 2016, p. 43, tradução livre)²⁸.

Em linhas gerais, essa flexibilidade está relacionada ao fato de que, historicamente, conforme apresentado na seção anterior, a constituição do RIMC foi pautada por uma lógica bem clara de separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, cabendo aos

²³ A mitigação corresponde aos esforços dos países para reduzir as emissões e melhorar os sumidouros de carbono no mundo enquanto que adaptação se refere às ações que os países precisarão tomar para responder aos impactos da mudança climática que já estão acontecendo ou que podem vir a acontecer no futuro (UNFCCC, 2018e).

²⁴ Consiste em uma série de decisões voltadas para o futuro que representaram as várias linhas de atuação essenciais para o alcance de clima mais seguro no futuro (UNFCCC, 2017b).

²⁵ Como parte do Plano de Ação de Bali, os países em desenvolvimento passariam a desenvolver ações que reduzissem as suas emissões de gases de efeito estufa. Essas ações podem ser políticas de transformação em algum setor econômico específico ou em vários setores a partir de um foco nacional mais amplo (UNFCCC, 2017c).

²⁶ Sigla em inglês: *Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities*.

²⁷ CBDR-RC and the Annexes have not been abandoned, but many Parties, including the United States, argue that the ‘firewall’ between developed and developing countries, that had been erected in 1992 and confirmed in the Kyoto Protocol, had been eroded (VOGLER, 2016, p. 43)

²⁸ A ideia básica nesse trecho reside no fato de que no processo de desenvolvimento das negociações climáticas alguns dos pontos que marcavam a separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, fortemente presentes nos primeiros anos dessas negociações, passaram a ser flexibilizados nos anos seguintes.

primeiros maiores responsabilidades na redução da emissão dos gases de efeito estufa e também no auxílio aos países em desenvolvimento para que pudessem desenvolver políticas públicas que incluíssem a questão climática. Para isso, estes países deveriam desenvolver mecanismos de transferência de tecnologia e também de auxílio financeiros para o grupo de países não-Anexo I.

O cenário internacional do final dos anos 1990 e começo dos anos 2000 foi marcado pela participação cada vez maior dos países considerados emergentes tanto nas questões econômicas quanto nas demais questões da agenda internacional, dentre elas, a questão climática, o que permitiu a criação de um contexto internacional mais favorável para uma participação mais ativa destes países. Na área de meio ambiente, especificamente, são considerados detentores de responsabilidade futura, ou seja, se no pós segunda-guerra mundial os países do Sul não exerciam papel relevante na regulação internacional, atuando mais enquanto legitimadores dos processos decisórios em curso, as últimas décadas têm sido caracterizadas pela modificação desse cenário (BARROS-PLATIAU, 2011).

Esse novo contexto pode ser resumido nas ideias contidas na seguinte passagem:

Os países que são grandes economias (G-8) têm enormes dificuldades econômicas e políticas, como o crescimento econômico lento e a alarmante taxa de desemprego. Portanto, suas respectivas capacidades e vontades de inserção internacional estão limitadas, ao passo que nos países emergentes, ao contrário, suas respectivas capacidades e vontades de inserção internacional estão aumentando. Por isso, se a responsabilidade sempre foi dos países ricos, agora a nova responsabilidade também é dos emergentes, economias robustas, líderes políticos articulados internacionalmente, grandes poluidores e emissores de gases de efeito estufa (GEE), além de grandes mercados consumidores, haja vista que China, Índia, África do Sul e Brasil representam um terço da população mundial (BARROS-PLATIAU, 2011, p. 07).

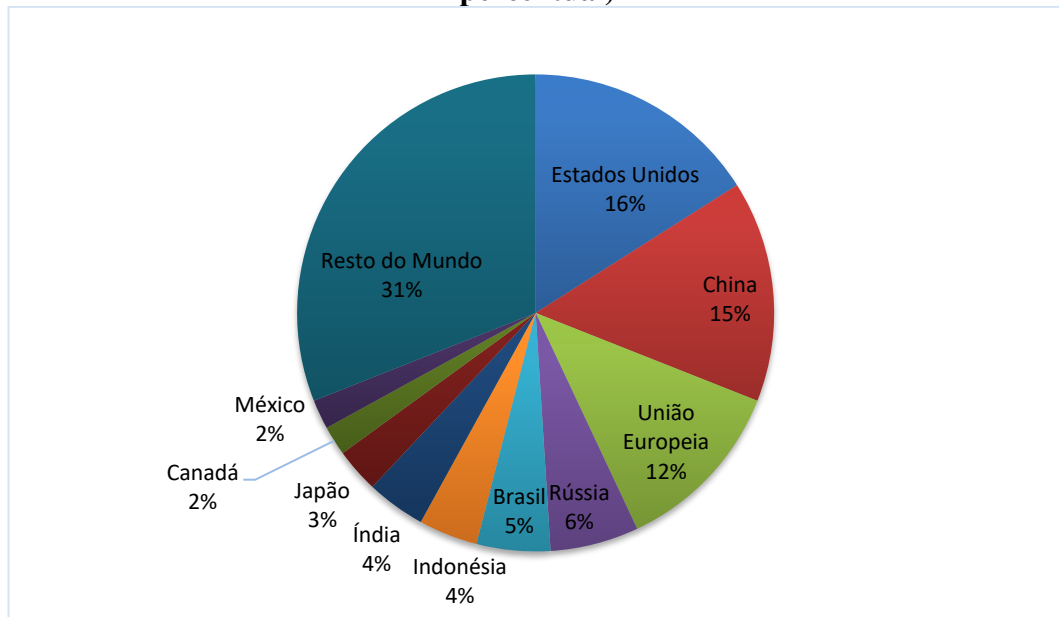
Desta forma, os países considerados emergentes, dentre eles Brasil, China, Índia e Rússia, têm se aproximado mais das negociações multilaterais, com o objetivo de utilizar o seu poder de barganha enquanto meio de tentar reformular a governança ambiental tal como ela foi estabelecida. Essa conjuntura explícita, de certa forma, as diferenças existentes entre as várias concepções dos problemas climáticos e, das formas como esses problemas podem ser solucionados, estando relacionados diretamente aos distintos interesses estatais em jogo, e também, às discrepâncias em termos de capacidade de resposta aos problemas em questão (BARROS-PLATIAU, 2011).

Em resumo, as estruturas e os princípios desenvolvidos no processo de criação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas estavam inseridos em um contexto bem diferente do cenário estabelecido principalmente a partir dos anos 2000, onde as chamadas potências emergentes passam a ter maior atuação e maior impacto no ambiente internacional.

Esse novo contexto é, em alguma medida, um dos elementos que possibilitaram que os países desenvolvidos passassem a cobrar posturas mais firmes dos países emergentes em relação à questão climática.

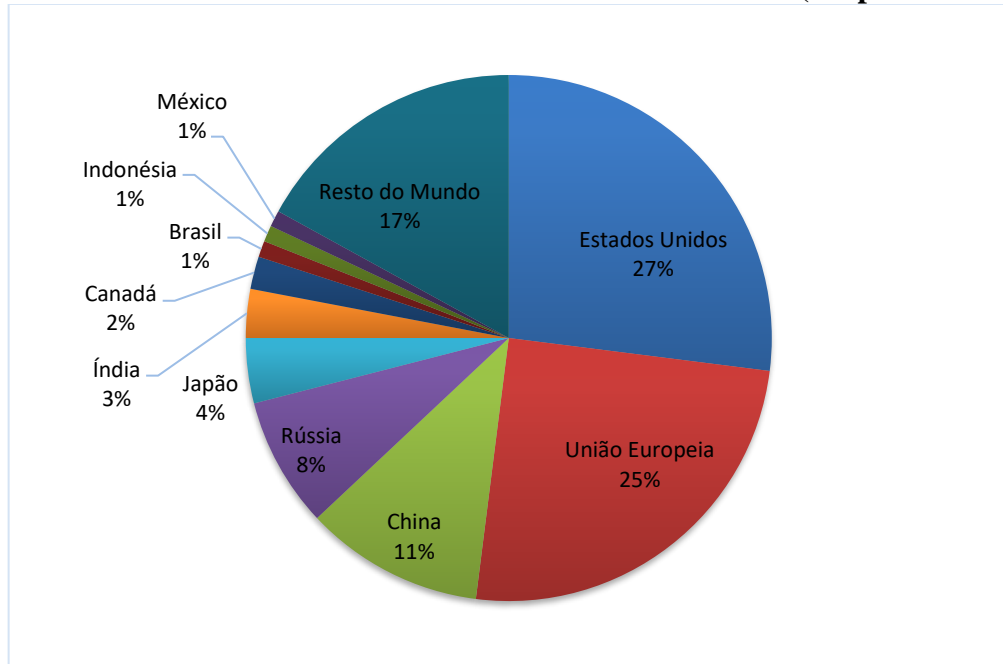
A maior participação dos países emergentes na questão climática pode ser verificada a partir do histórico de emissões de gases de efeito de estufa e CO₂, conforme os gráficos 1 e 2 abaixo:

Gráfico 1 - Emissão cumulativa de Gases de Efeito Estufa entre 1990 e 2011 (em percentual)



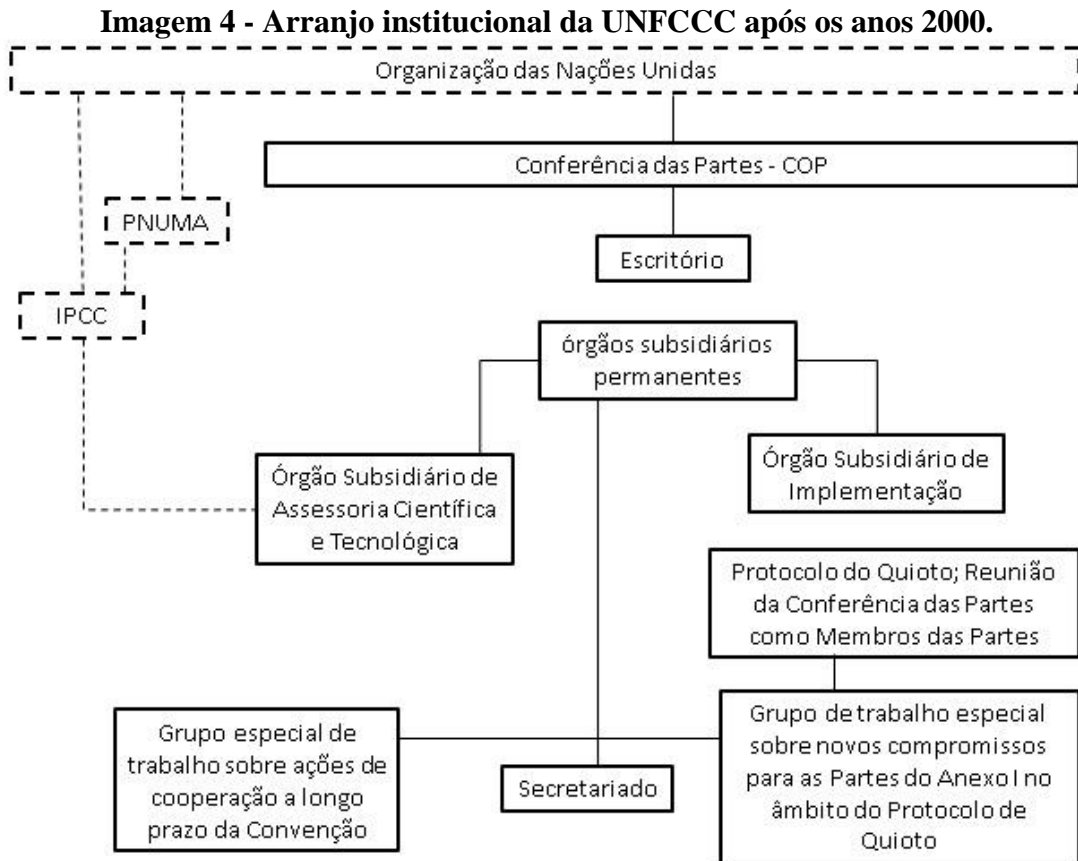
Fonte: World Resources Institute, 2014.

Gráfico 2 - Emissão cumulativa de CO₂ entre 1850 e 2011 (em percentual)



Fonte: World Resources Institute, 2014.

O avanço das negociações e tentativas de criação de novos acordos para a solução do problema climático teve impacto na própria estrutura da Convenção, que passou a contar com outros órgãos na sua composição, conforme imagem 4, abaixo:



Fonte: Gale, 2013, p. 37, tradução livre.

Percebe-se evidente ampliação do arranjo institucional da Convenção em relação à década anterior, conforme imagem 3. Além do que já foi apresentado, o final desse período corresponde à criação do BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China. A primeira aparição dessa coalizão no Regime foi durante a COP-15 onde, em interlocução com os Estados Unidos, desenharam o acordo firmado ao final dessa Conferência. A partir de então, o BASIC tem se institucionalizado e realizado encontros ministeriais regulares (VOGLER, 2016).

Em linhas gerais, conforme apresentado nesta seção, as percepções acerca de como enfrentar e resolver os problemas climáticos por parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento se configuram como um elemento central no andamento das negociações do Regime, tanto no seu período de criação, quanto nos anos posteriores. Na primeira década de formação e consolidação do RIMC, a divisão entre países do Anexo I e os demais, assim como os princípios sob os quais a Convenção se baseia, deixavam claro o papel e a obrigatoriedade de atuação mais proativa dos países considerados desenvolvidos. Na segunda década de

negociações do Regime essa construção criou dificuldades para os avanços das negociações, onde os países, tanto individualmente quanto a partir de coalizões, buscaram assegurar uma melhor situação diante dos problemas existentes e das soluções que poderiam ser realizadas em um cenário de maior participação das potências emergentes nas emissões de gases de efeito estufa.

A partir do que foi exposto nesta seção, é possível perceber que houve uma alteração significativa da conjuntura de negociação do Regime ao se olhar para o seu período inicial nos anos 1990 e para os desdobramentos pós anos 2000. Essa alteração de contexto tem impacto direto na questão dos condicionantes sistêmicos em relação ao comportamento dos Estados, já apresentado, na perspectiva teórica, no capítulo anterior. Em linhas gerais, ao mesmo tempo que o Regime foi construído a partir de uma separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, há, a partir dos anos 2000, uma pressão sobre os países emergentes para que estes passem a assumir maiores responsabilidades em relação à adaptação frente aos problemas climáticos. Essa maior pressão acaba tendo reflexo direto nas posições dos países nas negociações do Regime, a partir da tentativa de manutenção, por parte dos países emergentes, das condições e dos princípios que serviram de base para a construção do Regime, em especial, em relação à ideia das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

2.3 A Temática das Mudanças Climáticas na América do Sul

Após essa breve apresentação dos elementos centrais e basilares para o desenvolvimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e dos seus desdobramentos, esta seção volta-se para a compreensão da temática das mudanças climáticas no âmbito da América do Sul. Cabe ressaltar que existem poucos trabalhos que tratam diretamente da articulação entre o problema das mudanças climáticas e o espaço político dado a essa questão nessa região. Em sua maioria os trabalhos que se aproximam mais dessa abordagem associam a temática com a América Latina – extrapolando assim o recorte pretendido no presente trabalho.

Conforme já mencionado na introdução desta tese, existe uma grande diferença entre os países sul-americanos em relação à contribuição de cada um deles para o agravamento dos problemas associados à mudança climática. De maneira geral, em 2006, a América do Sul correspondia a aproximadamente 7% das emissões globais de carbono, o que equivale a

aproximadamente 1,8 bilhão de toneladas de carbono, o que não coloca a região em uma posição de destaque nas negociações internacionais. Desses 1,8 bilhão de toneladas de emissões em 2006, o Brasil foi responsável pela emissão de 1 bilhão, ou seja, as emissões de carbono do país equivaleram a 55% do total de emissões do continente Sul-americano no período, o que o coloca como uma exceção, dentre os países da região (VIOLA, BARROS-PLATIAU, LEIS, 2008).

Historicamente, o peso do Brasil no total de emissões de gases de efeito estufa encontra-se nas tabelas 1 e 2 abaixo:

Tabela 1 - Emissões de GEE dos países da América do Sul em Gg CO₂ equivalente (com LULUCF / LUCF) entre 1990 e 2012

País	1990	1994	1997	2000	2010	2012
Argentina	231.057,3	257.522,4	270.910,3	282.000,8	332.498,2	338.963,3
Bolívia	38.585,9	47.538,3	-	71.447,2	-	-
Brasil	1.342.907,1	1.474.031,2	1.623.511,2	1.992.484,8	1.268.171,3	1.236.696,2
Chile	-	5.792,1	-	19.127,0	41.666,5	-
Colômbia	129.924,8	152.078,5	-	177.521,1	-	-
Equador	265.143,1	84.817,4	-	79.252,8	80.504,2	80.627,1
Guiana	-57.914,8	-56.713,0	-54.972,5	-53.501,6	-	-
Paraguai	62.616,3	95.442,2	-	94.051,5	-	167.378,3
Peru	-	98.800,8	-	120.024,0	124.109,2	171.305,0
Uruguai	30.144,4	32.970,0	-	20.247,7	30.844,5	36.844,8
Total	2.042.464,1	2.192.279,9	1.839.449,0	2.802.655,2	1.877.793,8	2.031.814,8

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados da UNFCCC, Greenhouse Gas Inventory Data - GHG Profiles - Non-Anexx I, 2018b.

Tabela 2 - Percentual de emissões de GEE dos países da América do Sul entre 1990 e 2012

País	1990	1994	1997	2000	2010	2012
Argentina	11,31%	11,75%	14,73%	10,06%	17,71%	16,68%
Bolívia	1,89%	2,17%	-	2,55%	-	-
Brasil	65,75%	67,24%	88,26%	71,09%	67,54%	60,87%
Chile	-	0,26%	-	0,68%	2,22%	-
Colômbia	6,36%	6,94%	-	6,33%	-	-
Equador	12,98%	3,87%	-	2,83%	4,29%	3,97%
Guiana	-2,84%	-2,59%	-2,99%	-1,91%	-	-
Paraguai	3,07%	4,35%	-	3,36%	-	8,24%
Peru	-	4,51%	-	4,28%	6,61%	8,43%
Uruguai	1,48%	1,50%	-	0,72%	1,64%	1,81%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados da UNFCCC, Greenhouse Gas Inventory Data - GHG Profiles - Non-Anexx I, 2018b.

Vale ressaltar que para a confecção dessas tabelas foram escolhidos os anos com maior quantidade de dados em relação aos países. A ausência de Suriname e Venezuela nas duas tabelas ocorreu em função da ausência de dados desses dois países nos seus respectivos perfis disponíveis no ambiente virtual da UNFCCC. Percebe-se, a partir dos dados acima apresentados, que desde a década de 1990 o Brasil é o maior emissor de gases de efeito estufa da região, representando, nos anos mencionados nas tabelas 1 e 2, sempre mais de 60% do total de emissões regionais.

No que diz respeito aos impactos das mudanças climáticas na região, as previsões indicam que os principais problemas se apresentam de forma distinta no nível local. Verifica-se um debate ainda incipiente no nível nacional, por parte dos Estados, e a discussão sobre o tema em nível regional é quase inexistente. Dentre os pontos apresentados, que explicam essa baixa articulação e falta de atividade dos países da América do Sul em relação aos problemas climáticos, os mais importantes são: ausência de líderes políticos interessados em levar a discussão adiante; ausência de espaço na agenda pública dos governos – dado que a violência, o desemprego, a fome e outros temas e assuntos dominam essas agendas; a qualidade abaixo do esperado da governança a nível doméstico – quase sempre voltadas para questões mais imediatas; dentre outros (VIOLA BARROS-PLATIAU, LEIS, 2008).

Mesmo a região não sofrendo com grandes conflitos entre os Estados, o que seria um facilitador para uma possível emergência de uma governança ambiental e climática na região, não existem grandes avanços nessa seara. As estruturas de integração existentes apresentam pouco interesse em relação a esse tema, além de contarem com problemas estruturais e poucos avanços mesmo nas áreas que são prioritárias para esses processos de integração regional (VIOLA BARROS-PLATIAU, LEIS, 2008). A partir dessa visão:

As estruturas de integração regional, como Mercosul, Organização dos Estados Americanos, Comunidade Andina, Estratégia Regional de Biodiversidade, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e União Sul-Americana têm um papel praticamente inexistente no tema (VIOLA BARROS-PLATIAU, LEIS, 2008).

Mesmo diante de tais problemas, o que efetivamente existe em relação à temática ambiental e de mudanças climáticas ao serem analisados o MERCOSUL, a UNASUL e a OTCA?

2.3.1 O histórico e o desenvolvimento da questão ambiental no MERCOSUL²⁹

O MERCOSUL se caracteriza como um processo de integração regional, formado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. O objetivo principal do bloco é a criação de um espaço comum que possibilite a geração de oportunidades comerciais e de investimento por meio da integração competitiva das economias dos países membros no mercado internacional (MERCOSUL, 2017a). Atualmente, o MERCOSUL tem como marco institucional o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, que reconhece a sua personalidade jurídica de direito internacional, permitindo que o bloco possa negociar em nome próprio com outros países, blocos ou organismos internacionais (BRASIL, 2017a).

Além dos quatro países que formaram inicialmente o bloco, o MERCOSUL incorporou a Venezuela³⁰ e a Bolívia como países membros e conta ainda com Chile, Peru, Colômbia, Guiana, Suriname e Equador como Estados associados. Com o passar do tempo, o bloco tem passado por avanços com o objetivo de aperfeiçoar a união aduaneira, sendo parte desse processo a conclusão das negociações, em 2010, da conformação do código aduaneiro do MERCOSUL. Além disso, foram realizados avanços em termos de capacidade institucional do bloco, como, por exemplo, a criação do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, e do Instituto Social do MERCOSUL, em 2007, dentre outros (BRASIL, 2017a; MERCOSUL, 2017a).

Em relação ao seu funcionamento e processo de tomada de decisão, o MERCOSUL conta basicamente com três órgãos principais: o Conselho do Mercado Comum – CMC, o Grupo Mercado Comum – GMC e a Comissão de Comércio do MERCOSUL – CCM. Esses são os únicos órgãos com capacidade decisória e de natureza intergovernamental do grupo (MERCOSUL, 2017b). O CMC é o órgão superior do bloco e é responsável pela condução política do processo de integração, sendo formado pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia (ou equivalente) dos países membros e, do ponto de vista de atuação, toma Decisões que são obrigatórias para os membros do bloco. O GMC está relacionado ao desenvolvimento cotidiano do bloco, sendo o órgão executivo do MERCOSUL e é formado por cinco membros titulares e cinco membros alternados, contando, obrigatoriamente, com

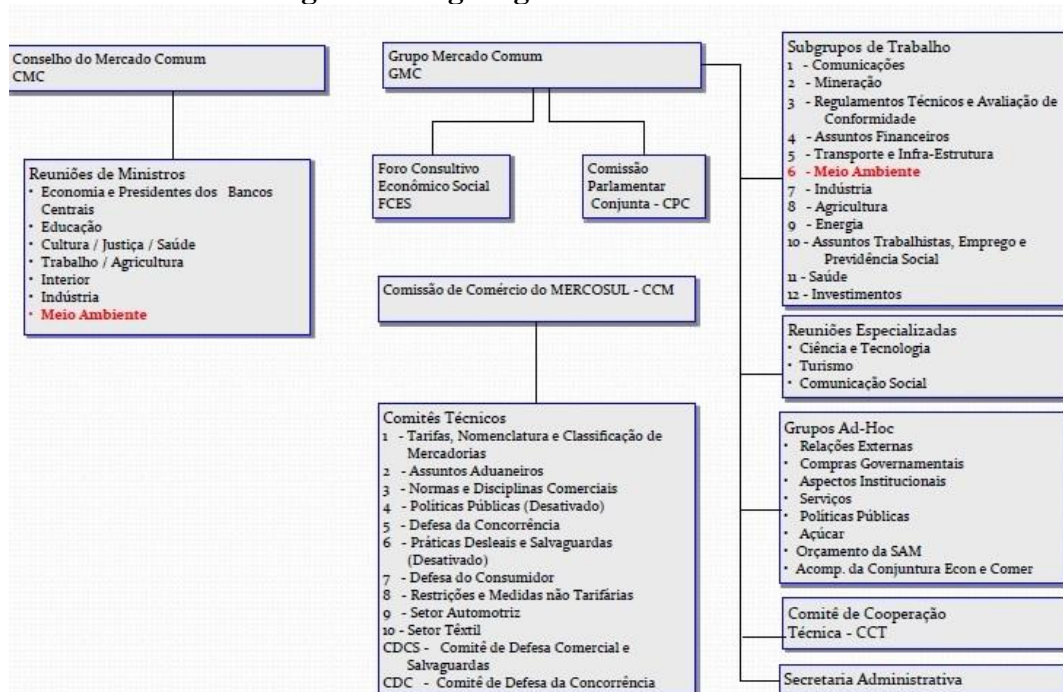
²⁹ Esta parte do texto corresponde a uma das seções do artigo de autoria própria, intitulado: A temática ambiental no Mercado Comum do Sul, apresentado 6º Encontro da ABRI: Perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição, em julho de 2017.

³⁰ Desde 2017, a Venezuela está com os seus direitos políticos suspensos no MERCOSUL em função da ruptura da ordem democrática.

representantes do Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Economia e dos Bancos Centrais, se pronuncia através de Resoluções. O CCM se encarrega da administração dos instrumentos comuns da política comercial, sendo formado por quatro membros regulares e quatro alternados, coordenados pelos Ministérios de Relações Exteriores dos Estados-membros, atuando através do pronunciamento de Diretrizes (MERCOSUL, 2017b; 2017c).

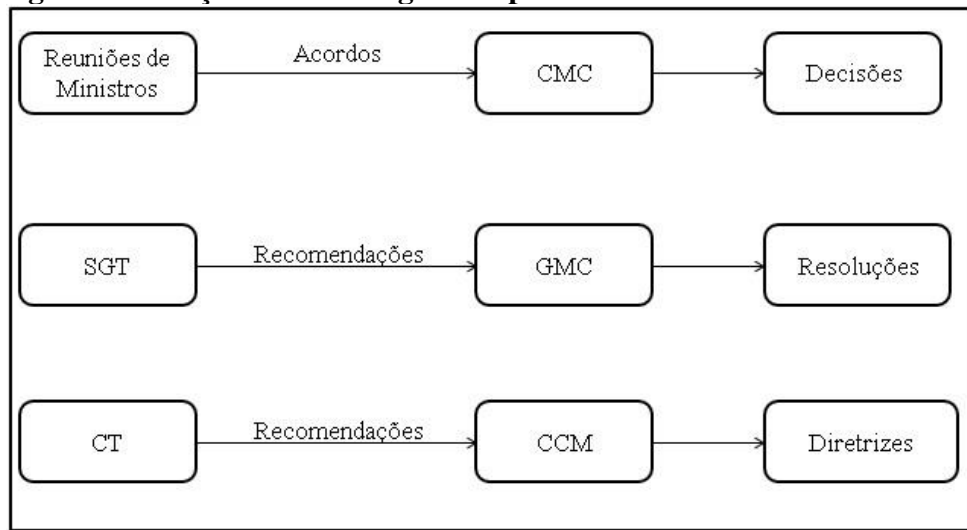
Cada um desses órgãos é acompanhado por outras estruturas que auxiliam no desenvolvimento das atividades no MERCOSUL. Dentre estas, apenas duas estão voltadas exclusivamente para a temática ambiental, conforme imagem 5, abaixo (destacados em vermelho):

Imagem 5 - Organograma do MERCOSUL



Fonte: Baena, 2008, OECD Workshop on Regional Trade Agreements (RTAs) and the Environment.

A relação entre esses órgãos e as decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL, ou seja junto ao CMC, GMC e CCM, pode ser apresentada a partir da imagem 6:

Imagem 6 - Relação entre os órgãos no processo de decisão do MERCOSUL.

Fonte: adaptado de BAENA, 2008, OECD Workshop on Regional Trade Agreements (RTAs) and the Environment.

Em relação ao desenvolvimento da temática ambiental, o MERCOSUL tem apresentado, ao longo do tempo, algumas menções e elaborado decisões, resoluções e diretivas sobre a temática. A evolução desse tema no bloco está sintetizada no quadro 8:

Quadro 8 - Histórico do desenvolvimento da questão ambiental no MERCOSUL

Ano	Evento	Descrição
1991	Tratado de Assunção	Menção à temática ambiental no preâmbulo do referido tratado;
1992	Declaração de Canela	Documento final da reunião realizada em Canela (Rio Grande do Sul) para negociar uma posição comum para os países do Cone Sul na Conferência Rio-92.
	Subgrupo de Trabalho n° 7 (Política Industrial e Tecnológica)	Estabelecimento desse grupo (Decisão CMC n° 01/92) que tem como um dos seus mandatos: harmonizar a legislação nacional e provincial sobre meio ambiente.
	Criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente - REMA	Criada a partir da Resolução GMC n° 22/92, com o objetivo de analisar as legislações relativas à proteção ambiental dos Estados-membros e propor ações, com o objetivo de proteger o meio ambiente.
1993	Criação da Comissão do Meio Ambiente	Criada no âmbito do Subgrupo de Trabalho n° 7 (Resolução GMC n° 05/93) para elaborar uma matriz comparativa das legislações nacionais.
	Primeira reunião da REMA	Através da Resolução GMC n° 62/93, o GMC instruiu a REMA a criar um cronograma para eliminação de restrições não tarifárias (vinculadas ao meio ambiente).
1994	Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental	Estabelecido pela Resolução GMC n° 10/94, tendo como objetivo contribuir para o desenvolvimento de uma gestão conjunta dos Estados que fazem parte do bloco.
1995	Declaração de Taranco / Reunião dos Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL	Firmada após a realização da primeira Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL, recomendando a consideração de custos ambientais como forma de assegurar tanto a proteção ambiental quanto a competitividade dos Estados-membros.

	Subgrupo de Trabalho n° 6 (Meio Ambiente)	A criação desse Subgrupo de trabalho, por meio da Resolução GMC n° 20/95, tendo seu mandato estabelecido pela Resolução GMC n° 38/95; O principal objetivo desse grupo de trabalho é o de formular e propor estratégias e diretrizes que garantam a proteção e integridade ambiental dos Estados-membros, em um contexto de livre comércio e consolidação da união aduaneira.
	Acordo Marco Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e seus Membros e o Mercado Comum do Sul e seus Estados-Membros	Acordo com países terceiros com menções relativas à questão ambiental.
2001	Acordo Marco Sobre Meio Ambiente do MERCOSUL	Por meio da Decisão CMC n°02/01, os Estados-membros reafirmam o compromisso com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.
2003	Decisão CMC n° 19/03	Proposição de medidas voltadas para a coordenação de políticas para promoção da gestão ambiental e desenvolvimento sustentável na região.
2004	Protocolo Adicional ao Acordo Marco sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências	Criado a partir da Decisão CMC n° 14/04, com o objetivo de regulamentar as ações de cooperação e assistência frente a emergências ambientais.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MERCOSUL, 2006 e Irachande, Almeida e Vieira, 2010.

Em relação aos órgãos que trabalham diretamente com a questão ambiental no MERCOSUL, apenas dois estão claramente apresentados no organograma do bloco: a Reunião de Ministros de Meio Ambiente - RMMA e o Subgrupo de Trabalho n° 6 – SGT-6. A RMMA é a responsável pelo tratamento de questões ambientais politicamente sensíveis e que não necessariamente possam ser tratadas pelo SGT-6. Vale ressaltar que, embora historicamente a primeira RMMA tenha ocorrido em 1995, no mesmo período de publicação da Declaração de Taranco (conforme quadro 8), nos documentos oficiais da instituição a recorrência e sistematização dessas reuniões só passa a acontecer a partir de 2004. As reuniões realizadas nos anos 1990, no MERCOSUL, eram consideradas como reuniões especializadas (RMMA, 2012). As RMMA, realizadas a partir de 2004, foram criadas a partir da Decisão n° 19/03 do CMC (MERCOSUL, 2006).

Embora existam algumas instâncias onde a temática ambiental possa ser discutida no arcabouço institucional do MERCOSUL, as disposições ambientais nos documentos do bloco são consideradas fracas ou insuficientes (TUSSIE, VASQUEZ, 2000; HOCHSTETLER, 2003; QUEIROZ, 2005; COLYER, 2011). Alguns autores desenvolveram trabalhos, a partir de diferentes pontos de vista, sobre a relação entre meio ambiente e comércio no MERCOSUL. Segundo esses autores, essa insuficiência da temática ambiental na agenda do MERCOSUL é

caracterizada por uma série de diferentes elementos: dificuldade de inserção da temática na agenda do bloco (TUSSIE, VASQUEZ, 2000; HOCHSTETLER, 2003; QUEIROZ, 2005); preferência dos Estados-membros em não criar instituições de caráter supranacional (HOCHSTETLER, 2003); disparidades tanto gerais quanto em termos de legislação ambiental dos países que fazem parte do bloco (HOCHSTETLER, 2003); dentre outros.

A dificuldade de inserção da temática ambiental na agenda acaba sendo reflexo mais geral da oposição dos países latino americanos à inclusão de dispositivos ambientais em acordos comerciais (COLYER, 2011). No MERCOSUL, esse elemento aparece de diferentes formas. Uma dessas formas está associada à concentração de poder de agenda de um grupo específico de atores (os três órgãos decisórios do bloco são compostos basicamente pelos mesmos cargos – conforme demonstrado no começo dessa seção) – essa questão é bem evidenciada no processo de esvaziamento da agenda ambiental ao longo da construção do texto do Acordo Marco sobre Meio Ambiente do MERCOSUL – processo este que durou de 1991 até 2001 e com uma redução drástica no conteúdo de proteção ambiental, assim como da obrigação dos Estados para lidar com o problema (HOCHSTETLER, 2003).

Outro ponto que reforça essa dificuldade de inserção do tema na agenda está relacionado ao trabalho desempenhado pelo SGT-6, dado que, em grande parte das suas reuniões ordinárias e extraordinárias, existe um plano de trabalho que mantém praticamente constantes os temas e questões tratados no grupo, de forma a gerar assuntos e resultados repetitivos ao longo das reuniões e o avanço se torna bastante limitado (IRACHANDE, ALMEIRA, VIEIRA, 2010). Dentre os temas mais recorrentes estão: restrições não tarifárias, competitividade e meio ambiente, normas internacionais (ISO 14000/Gestão ambiental), temas setoriais (discutidos com outros subgrupos ou reuniões especializadas), instrumento jurídico sobre meio ambiente no bloco, sistema de informação ambiental e selo verde MERCOSUL (QUEIROZ, 2005; IRACHANDE, ALMEIRA, VIEIRA, 2010).

As diferenças entre os países também têm efeitos em relação à insuficiência do meio ambiente no âmbito do MERCOSUL. Essa questão está relacionada a dois elementos principais: a) a diferença de maturidade da legislação ambiental dos países e b) seu impacto nas dinâmicas de integração. Observando os países no período de formação do bloco, a maioria possui uma legislação ambiental considerada nova. Apenas o Brasil apresenta um perfil diferenciado nessa questão, dado que, mesmo durante o período da ditadura militar, o país já contava no seu quadro institucional, com organizações que tratavam da questão ambiental e não houve relação direta entre esse desenvolvimento e algum apoio financeiro externo para que esse

aparato institucional pudesse ser construído (embora o país apresente grandes problemas no campo da execução das políticas ambientais) (HOCHSTETLER, 2003).

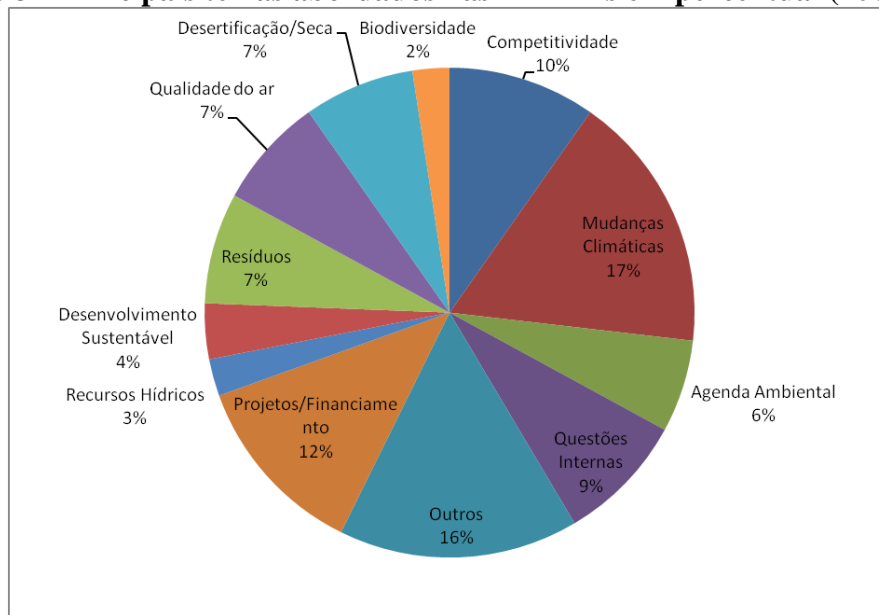
Paraguai, Uruguai e Argentina tiveram o desenvolvimento das suas legislações ambientais bem mais tardio e quase toda com suporte financeiro externo, via bancos de desenvolvimento, por exemplo. Assim, a imaturidade da legislação ambiental desses países acaba tendo reflexo na inserção da temática ambiental no MERCOSUL. Desta forma, os órgãos ambientais do bloco são formados pelas burocracias dos Estados-membros, logo carregam para dentro do MERCOSUL a questão do recente processo de inserção da temática ambiental nos seus próprios países (HOCHSTETLER, 2003).

Por fim, observa-se a própria forma de institucionalização do MERCOSUL que, em linhas gerais, não desenvolve estruturas consideradas supranacionais e se volta mais para a ideia de compromissos coletivos nacionais. O reflexo disto na área ambiental, por exemplo, é o próprio formato do Acordo ambiental de 2001, que se caracteriza enquanto um acordo voltado para compromissos dos Estados-membros e para a implementação de questões voltadas à proteção ambiental a nível nacional e praticamente ignora questões legislativas, procedimentos ou agências transfronteiriças (HOCHSTETLER, 2003). Desde a sua criação até o ano de 2006, o MERCOSUL contou com apenas 18 decretos no Conselho do Mercado Comum que tratavam direta ou indiretamente de questões ambientais, assim como, apenas 18 resoluções junto ao Grupo Mercado Comum, neste mesmo período (MERCOSUL, 2006).

De 2004 até 2010 foram realizadas 12 Reuniões ordinárias de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL - RMMA e uma reunião extraordinária, no ano de 2006. De maneira geral, a dinâmica dessas reuniões é sempre a mesma. A presidência dessa reunião é rotativa entre os Estados-membros, com duração de seis meses, de acordo com a ideia de presidência *pro tempore* - PPT vigente no bloco. As reuniões ocorrem semestralmente, sendo que as conclusões e recomendações sugeridas são construídas via consenso. A RMMA se expressa no âmbito institucional do MERCOSUL por meio de Acordos e Recomendações (cabe ao CMC, se pronunciar em relação ao texto dos acordos gerados na RMMA) (RMMA, 2007).

Considerando-se o conteúdo das atas dessas reuniões, e levando-se em conta a forma de separação da reunião em tópicos temáticos, os principais temas apresentados e debatidos nessas reuniões são:

Gráfico 3 - Principais temas abordados nas RMMA em percentual (2004-2010).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das atas das reuniões disponíveis no Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL³¹.

A partir do gráfico 3, pode-se afirmar que as reuniões se concentram basicamente em dois grandes grupos de questões, conforme quadro abaixo:

Quadro 9 - Grandes grupos de questões trabalhados na RMMA

Organização da temática ambiental em função de questões gerais	Discussões ambientais específicas e tentativas de resolução desses problemas
Compreende os pontos: Projetos/Financiamento; Questões Internas e Agenda Ambiental (correspondem juntos a 27% dos temas presentes nas atas da RMMA);	Compreende os pontos: Qualidade do ar, Biodiversidade, Desertificação, Competitividade, Mudanças Climáticas, Desenvolvimento Sustentável, Resíduos e Recursos Hídricos (correspondem a 57% dos temas presentes nas atas da RMMA);

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018³².

De maneira geral, o primeiro grande grupo de questões está vinculado à tentativa dos membros da RMMA de reforçar o papel da questão ambiental no MERCOSUL. Dentre as principais ações desenvolvidas no RMMA sobre isso temos, por exemplo, a proposta de regulamentação do funcionamento da própria reunião, de forma a estabelecer maior sinergia entre o SGT-06 (considerado o grupo de apoio técnico para as reuniões), alguns grupos de

³¹ A categoria Agenda ambiental corresponde a tentativas de construção de posição conjunta dos países do bloco nas negociações climáticas internacionais.

³² A soma dos valores desses dois grupos não corresponde a 100% - em relação ao gráfico 3 - pois a categoria "outros" não foi contabilizada para a elaboração do quadro 8.

trabalho *ad hoc* (criados para desenvolvimento de questões técnicas sobre temáticas específicas) e os membros das reuniões, assim como suas presidências (considerados como grupo político da questão ambiental no bloco). Essa sugestão de regulação só veio a ser feita e aprovada a partir da sexta Reunião de Ministros do Meio Ambiente, em 2007, via proposta da Argentina. (RMMA, 2007a, 2007b).

Essas questões internas estão quase todas vinculadas à necessidade de articulação dos membros com grupos de trabalho *ad hoc* ou aos desenvolvimentos do SGT-6, de forma que esses grupos possam ajudar no processo de confecção da agenda e do plano de trabalho do RMMA (RMMA, 2007a, 2007b). Essa articulação dos órgãos ambientais do MERCOSUL, por sua vez, faz com que os projetos executados/em execução tenham certa recorrência nas reuniões, de forma a verificar o que está sendo feito e os avanços realizados ao longo do tempo. São três os principais projetos ambientais desenvolvidos no âmbito do MERCOSUL: o Projeto do Sistema de Informação Ambiental, financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (como ferramenta de suporte para o processo de tomada de decisão, forma de dar maior visibilidade à questão, dentre outros objetivos); o Projeto Econormas, financiado pela União Europeia (tendo como um dos objetivos a promoção de práticas de consumo e produção sustentáveis) e o Projeto Cyma – Competitividade e Meio Ambiente, realizado com apoio da GTZ alemã (voltado a redução da contaminação ambiental) (MERCOSUL, 2017d).

Diretamente relacionada com os projetos ambientais de cooperação desenvolvidos no bloco, está a questão do financiamento. Aqui, evidenciam-se alguns pontos interessantes, a partir da análise das atas das reuniões: a) a dificuldade de conseguir recursos para a execução de projetos no âmbito do próprio MERCOSUL, via Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM³³, por exemplo (RMMA, 2012a); b) A recorrente ênfase na necessidade de demonstrar o trabalho realizado pela RMMA, enquanto forma de atrair eventuais colaboradores, associada a presença de participantes convidados para essas reuniões, como membros da União Europeia, de bancos de desenvolvimento, dentre outros (RMMA, 2015); c) a forte parceria com o Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente – PNUMA, principalmente nos primeiros anos das reuniões. O PNUMA participou de 11 das 12 reuniões realizadas pela RMMA no período analisado, tendo mais participação nas discussões dos assuntos das reuniões do que alguns países membros do bloco, como o Paraguai, por exemplo.

³³ Fundo com o objetivo de financiar entre outras coisas, programas para a promoção da convergência estrutural, competitividade, funcionamento das instituições do bloco e fortalecimento do processo de integração (BRASIL, 2017b).

A inserção do PNUMA enquanto item da pauta nas RMMA se volta para a sua atuação em projetos de cooperação, como o GEO MERCOSUL e também em processos de solicitação, por parte dos países envolvidos, de auxílio financeiro e técnico junto ao Programa, orientados para diferentes finalidades, como para a elaboração de um instrumento jurídico ambiental do bloco, por exemplo (RMMA, 2004a).

O último dos tópicos que aparece nesse grande grupo de questões nas RMMA é a agenda ambiental do bloco. De maneira geral, esse tópico ocupa posição de destaque, principalmente, no período que antecede a Rio +20 e os seus desdobramentos. Antes da realização da Conferência no Rio, em 2012³⁴, a RMMA se voltou para a tentativa de construção de uma posição conjunta em relação à temática ambiental por parte do MERCOSUL (RMMA, 2010a, 2011a, 2011b). O resultado dessas discussões foi a declaração de Buenos Aires, durante a XV RMMA. Essa declaração afirma que, para uma atuação efetiva da região no processo preparatório da Conferência, se faz necessário que questões como a erradicação da pobreza, a reafirmação (e não negociação) dos compromissos assumidos na Rio 92, o cumprimento do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, a criação de marcos financeiros internacionais multilaterais, o compromisso histórico dos países desenvolvidos em destinar 0,7% do Produto Interno Bruto – PIB para o desenvolvimento sustentável, dentre outras, sejam tomadas em consideração (RMMA, 2012a).

O segundo grande grupo de questões desenvolvidas nas RMMA trata da resolução dos problemas ambientais que atingem os países membros do bloco. Por esse motivo, em muitas das vezes, os diálogos entre as reuniões se voltam para questões técnicas/legais e o apoio do SGT-06, assim como a criação de Grupos *ad Hoc* para tratar de alguns temas como: assimetrias de legislação ambiental dos países do grupo (RMMA, 2004b), gestão de resíduos (RMMA, 2005a, 2005b) e qualidade do ar (RMMA, 2006). Em geral, o fruto dos trabalhos do SGT-6 e dos grupos *ad Hoc*, se materializa na construção de propostas de protocolos adicionais ou acordos criados e discutidos nas RMMA: como o protocolo sobre qualidade do ar, proposta de protocolo sobre recursos hídricos e a proposta de acordo para uma política de gestão ambiental de resíduos (RMMA, 2005b).

O único ponto presente na agenda e não inserido no quadro 9, corresponde a categoria “outros”, que equivale a 16% do total dos temas registrados nas atas da RMMA, conforme gráfico 03. Os temas caracterizados como “outros” estão relacionados a questões que pouco apareceram ou aparecem apenas uma vez nas atas analisadas, como a relação entre meio

³⁴ Foram analisadas algumas atas da RMMA de 2011 e 2012 em função da dinâmica de discussão dessa questão nos anos anteriores e que são o foco do presente trabalho.

ambiente e saúde discutida em duas oportunidades, nas reuniões II e IV (RMMA, 2004b, 2005b). Essa categoria também engloba a relação entre a RMMA e outros espaços para discussão da temática ambiental, dentro e fora da região, como o *Global Environment Facility* – GEF, o Fórum de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe (organizado via secretaria do PNUMA) e a preocupação em evitar que as temáticas sejam trabalhadas de forma distinta, entre os mesmos Estados, em diferentes blocos (RMMA, 2005b, 2008a, 2008b).

A partir do material apresentado, percebe-se uma tentativa, por parte da RMMA, de fazer com que sejam trabalhadas tanto questões ambientais propriamente ditas, como também melhoramentos acerca da institucionalização e sustentabilidade da temática no bloco, essa última parte visa a melhoria na articulação entre os órgãos ambientais do MERCOSUL (com a regulamentação das funções exercidas por cada grupo), a construção de uma agenda ambiental no MERCOSUL (preocupada em articular a questão ambiental com o foco comercial do bloco) e a busca por financiamentos, parcerias (com o PNUMA, por exemplo) e projetos de cooperação que se encontram fora do MERCOSUL.

Interessante ressaltar que a questão das mudanças climáticas, ocupou 17% do total dos temas abordados no âmbito das RMMA, durante os anos de 2004 e 2010, conforme mostra o gráfico 03. Desta forma, pode ser considerado como o tema com maior destaque em relação ao material trabalhado nessas reuniões. Ao se olhar especificamente para a forma como essa temática foi desenvolvida nesse espaço, nesse mesmo período de tempo, tem-se:

Quadro 10 - Presença do tema de Mudança do Clima nas Reuniões de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL, entre 2004 e 2010

Reunião	Proponente	Descrição da Proposta
I RMMA (Buenos Aires, 2004)	Argentina	Proposta de Declaração sobre Mudanças Climáticas para a COP 10
II RMMA (Brasília, 2004)	Argentina	COP 10 - a decisão da Rússia criou novas perspectivas para o enfoque da Conferência das Partes
VI RMMA (Assunção, 2007)	Argentina	Importância do tema da Adaptação para a região (incorporar de vez na agenda do Bloco)
VIII RMMA (Buenos Aires, 2008)	RMMA (Proposta 1)	Medidas adotadas nacionalmente e possibilidade de atuação conjunta em relação ao Plano de ação de Bali (proposta com lista de ações comuns)
	RMMA (Proposta 2)	Intercâmbio de informações sobre o tratamento de biocombustíveis em cada Estado

	RMMA (Proposta 3)	Instruções ao SGT-6 para implementar ações no âmbito do MERCOSUL (Plano de atividades para 2008/09). Agenda de Cooperação: Processo de consulta: a.- "Mudanças Climáticas e Eficiência Energética", com o governo da Alemanha; b.- "Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos associados a eventos hidro climáticos extremos (furacões, incêndios florestais, secas, enchentes)", com o PNUMA
X RMMA (Montevideo, 2009)	Uruguai	Adaptação e desenvolvimento sustentável; "Propuesta de lineamientos para la elaboración de una estrategia MERCOSUR de adaptación al cambio climático"; Solicitar cooperação com a CEPAL;
XI RMMA (Buenos Aires, 2010)	Argentina (Proposta 1)	Encontro ALC/UE: Destaque para a diferença da perspectiva entre os países desenvolvidos sobre o tema climático (não assumem a sua dívida histórica). Importância da qualidade dos técnicos da região Sul-americana e fortalecimento das capacidades estatais; A transferência de tecnologia não deve gerar uma nova etapa de dependência com os países desenvolvidos;
	Uruguai (Proposta 2)	Diálogo com os ministros sobre os desafios da região em Cancun; criação de um documento;
XII RMMA (Brasília, 2010)	RMMA	Posição do bloco na COP-16, em Cancun, México

Fonte: Elaborado pelo autor com base em RMMA (2004a, 2004b, 2007a, 2008a, 2009, 2010a; 2010b)

A presença do tema de mudanças climáticas no âmbito do MERCOSUL e especificamente nos debates da RMMA está, em sua grande maioria, diretamente relacionada a atuação e situação dessa questão no RIMC. Já na primeira RMMA, realizada em 2004, foi apresentada a Declaração dos países do bloco em relação à realização da COP-10, que teria lugar na Argentina. Em linhas gerais, a declaração conta com seis pontos, dentre estes, três se voltam mais diretamente para o RIMC, com ênfase especial na questão do impacto das mudanças climáticas nos países em desenvolvimento (RMMA, 2004c).

Basicamente, a referida declaração aponta para as maiores vulnerabilidades climáticas dos países em desenvolvimento, já se registrando na região alguns eventos climáticos com impacto na perda de vidas humanas e também com prejuízos materiais – e sua relação direta com a pobreza e o processo de crescimento econômico dos países sul-americanos. Em seguida, o documento trata da necessidade de maior atuação dos países do Anexo I e do alinhamento dessa atuação a partir do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (RMMA, 2004c). No seu final, a declaração afirma que:

Também enfatizamos que é do interesse da humanidade adotar políticas e medidas para se adaptar às mudanças climáticas, a fim de contribuir para o desenvolvimento social, crescimento econômico e conservação ambiental. Portanto, os planos e programas para identificar vulnerabilidades e adaptar-se às mudanças climáticas

deven receber atenção suficiente e imediata em termos de apoio financeiro e transferência de tecnologia (RMMA, 2004c, s/p, tradução livre)³⁵.

Em relação à II RMMA, a forma de se abordar à questão climática está na possibilidade e nas oportunidades criadas a partir do processo de ratificação do Protocolo de Quioto pela Rússia e intensificação dos debates no âmbito do RIMC (RMMA, 2004b). A VI Reunião de Ministros de Meio Ambiente do bloco se volta para a proposta Argentina de inserção da temática de adaptação na agenda do MERCOSUL, em função da importância do tema para a região (RMMA, 2007a).

Na VII RMMA, foram apresentadas três propostas relacionadas à questão climática. A primeira se direciona para uma lista de ações comuns relativas ao Plano de Ação de Bali. Essa lista contém quatro elementos: 1) identificação de alternativas para a diminuição das emissões (mediante o processo de troca de experiências e de busca por alternativas para a redução no âmbito de setores priorizados); 2) cooperação energética para redução da intensidade de emissões na região (análise da possibilidade de intercâmbio regional sobre experiências vinculadas a biocombustível); 3) programas de cooperação em pesquisa sobre os impactos regionais das mudanças climáticas e possíveis medidas conjuntas de adaptação e 4) programa de cooperação para avaliar obstáculos ou benefícios em relação à adicionalidade devido ao desmatamento evitado (RMMA, 2007b).

Ainda em relação a essa reunião, foi inserida uma segunda proposta relacionada à troca de informações sobre a forma de tratamento de biocombustíveis por parte de cada Estado, e na terceira proposta, foram passadas instruções ao SGT-6, no processo de criação do plano de atividades para 2008/2009, em relação à implementação de ações vinculadas ao tema e também ao estabelecimento de processos de consulta vinculados a projetos de cooperação em parceria com o PNUMA e com o governo Alemão (RMMA, 2007b).

Na décima reunião de Ministros de Meio Ambiente, a delegação uruguaia apresentou uma proposta de diretrizes para um projeto de cooperação na área de adaptação às mudanças climáticas no bloco. Se reportando diretamente aos impactos das mudanças climáticas nos países da região, associado aos problemas relacionados ao desenvolvimento social, econômico e sustentável. O documento se volta para a necessidade do estabelecimento de ações conjuntas do bloco em matéria de adaptação (RMMA, 2009a).

³⁵ Do original: Destacamos asimismo que es de interés de la humanidad la adopción de políticas y medidas de adaptación al cambio climático para contribuir al desarrollo social, al crecimiento económico y a la conservación ambiental. Por ello los planes y programas de identificación de vulnerabilidades y adaptación al cambio climático deben recibir suficiente y pronta atención en materia de apoyo financiero y transferencia de tecnologías (RMMA, 2004c, s/p).

Essas ações deveriam incluir: a) o intercâmbio de experiências e atividades desenvolvidas pelos Estados sobre impactos, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas; b) a identificação e seleção dos avanços científicos existentes sobre vulnerabilidade e adaptação, vinculados às experiências obtidas e às atividades desenvolvidas pelos países do MERCOSUL; c) a elaboração de um documento de compilação desses avanços científicos com vistas a contribuir para o trabalho do IPCC e d) a identificação de linhas gerais para a elaboração de uma estratégia do MERCOSUL sobre impactos, vulnerabilidades e adaptação (RMMA, 2009a). Ao término da proposta, o documento se volta para a articulação entre a coordenação dos países regionalmente e possibilidades de financiamento internacional, conforme passagem abaixo:

Finalmente, considera-se que este trabalho coordenado em nível regional sobre mudança climática não apenas ajudará no desenho de estratégias coordenadas, mas ajudará a alcançar a assistência financeira internacional, transferência de tecnologia e capacitação demandadas para as necessidades de adaptação dos países da nossa região (RMMA, 2009a, s/p, tradução livre)³⁶.

Em relação à receptividade do referido documento, a posição final da Presidência Pro Tempore e das delegações foi:

Os Ministros saudaram a proposta de realizar um estudo sobre a análise da vulnerabilidade e adaptação regional ao clima no contexto do MERCOSUL e concordaram em renovar o mandato do Grupo Ad Hoc sobre Mudanças Climáticas (GAHCC) para preparar os termos de referência de um projeto a ser apresentado ao FOCEM.

Da mesma forma, a PPT enviará à CEPAL uma solicitação de cooperação técnica para realizar o referido estudo, especialmente com base em sua experiência e nos resultados alcançados no estudo regional sobre economia das mudanças climáticas (ERECC).

Os Ministros comprometeram-se a fazer o máximo esforço para garantir a execução do mesmo (RMMA, 2009, s/p, tradução livre)³⁷.

Na XI RMMA foram apresentadas duas propostas ligadas ao clima. A primeira, da Argentina, voltada para a Cúpula da América Latina, Caribe e União Europeia e direcionada ao peso da questão tecnológica ao se tratar mudanças climáticas, dando especial ênfase para a qualidade e experiência dos técnicos da região e da necessidade de se pensar outras formas de

³⁶ Do original: Finalmente, se considera que este trabajo coordinado a nivel regional en materia de cambio climático no sólo ayudará al diseño de estrategias coordinadas sino que ayudará a lograr la asistencia financiera internacional, transferencia tecnológica y creación de capacidades requeridas para las necesidades de adaptación de los países de nuestra Región (RMMA, 2009a, s/p).

³⁷ Do original: Los Ministros recogieron con beneplácito la propuesta de realizar un estudio de análisis de la vulnerabilidad regional y adaptación al climático en el ámbito del MERCOSUR y coincidieron en renovar el mandato del Grupo Ad Hoc de Cambio Climático (GAHCC) para que elabore los términos de referencia de un proyecto a ser presentado al FOCEM.

Asimismo, la PPTU encaminará a la CEPAL la solicitud de cooperación técnica para la realización del referido estudio, particularmente con base a su experiencia y a los resultados alcanzados en el estudio regional sobre la economía del cambio climático (ERECC).

Los Ministros se comprometieron a realizar los máximos esfuerzos para garantizar la ejecución de la misma (RMMA, 2009, s/p).

transferência de tecnologia, para se evitar reprodução das assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A segunda proposta, do Uruguai, se reporta para as dificuldades da região frente aos problemas climáticos (RMMA, 2010b). Em consequência das discussões geradas na segunda proposta, a RMMA solicitou a inclusão de dois parágrafos, referentes ao meio ambiente e à mudança climática, no Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Parte do MERCOSUL. O conteúdo destes parágrafos é apresentado no trecho abaixo:

O SGT No. 6 destacou a importância da cooperação na coordenação de políticas e harmonização de padrões para garantir a sustentabilidade do meio ambiente e dos recursos naturais nos países do bloco, levando em conta os saberes e os conhecimentos associados.

Por ocasião da XI Reunião de Ministros do Meio Ambiente, eles reiteraram sua visão de que a Mudança Climática é o desafio ambiental mais importante do século 21 e, nesse sentido, reafirmaram sua disposição de buscar consenso entre os países do bloco que contribui para a obtenção de resultados favoráveis para a região, no âmbito do Plano de Ação de Bali, para a próxima COP 16 / CMP 6, que ocorrerá na cidade de Cancun-México (RMMA, 2010c, s/p, tradução livre)³⁸.

Por fim, na XII RMMA, realizada em Brasília, foram discutidas questões relacionadas às mudanças climáticas em ligação direta com a realização da Conferência das Partes no México. “Apesar do produtivo intercâmbio de opiniões, o MERCOSUL não levará posição comum para Cancun” (RMMA, 2010a, s/p). Nessa mesma reunião, a delegação argentina circulou documento relacionado às futuras reflexões em relação à temática em questão. Esse documento, se reporta especificamente para a ausência de posições comuns dos países do bloco em relação ao tema e também da importância da temática de cooperação – articulada a questão de financiamento e transferência de tecnologia – como área onde poderiam ser desenvolvidas melhores articulações entre os países do MERCOSUL (RMMA, 2010d). De acordo com o documento:

No caminho para Copenhague, uma posição conjunta dos países da região não foi consolidada; os resultados da reunião de Copenhague no final de 2009 demonstram isso. Nós não temos muito tempo à frente até a próxima reunião em Cancun e, portanto, devemos trabalhar duro, se quisermos chegar a um consenso mínimo para esta reunião. Há pelo menos algumas preocupações que certamente temos em comum como países que fazem parte deste bloco. Entre essas questões, uma que é fundamental para todos os países do bloco, e na qual também acreditamos ter critérios semelhantes, está no que diz respeito às características que a cooperação internacional deve ter para enfrentar a mudança climática, a fim de ser apropriada para nossos países.

³⁸ Do original: El SGT N° 6 resaltó la importancia de la cooperación en la coordinación de políticas y armonización de las normas para garantizar la sustentabilidad del ambiente y los recursos naturales en los países del bloque, tomando en cuenta los saberes y conocimientos asociados.

En ocasión de la XI Reunión de Ministros de Medio Ambiente, estos reiteraron su visión de que el Cambio Climático es el desafío ambiental, más importante del siglo XXI y, en tal sentido, reafirmaron su disposición a la búsqueda de consensos entre los países del bloque que contribuya a la obtención de resultados favorables para la región, en el marco del Plan de Acción de Bali, para la próxima COP 16/CMP 6 que se llevará a cabo en la ciudad de Cancún-México (RMMA, 2010c, s/p).

No entanto, em nossa visão, há opções que são mais convenientes do que outras para o MERCOSUL e países associados.

Da mesma forma, há outros aspectos da negociação internacional sobre as mudanças climáticas, nos quais, seguramente, temos interesses e posições comuns que, até agora, têm sido apresentados de forma mais isolada por cada um dos países que compõem este bloco.

Em particular, o capítulo das negociações relacionadas com o desenvolvimento e a transferência de tecnologias para a mitigação e adaptação às alterações climáticas, incluindo suporte para esquemas de pesquisa e desenvolvimento de cooperação Sul-Sul e esquemas triangulares envolvendo instituições de países desenvolvidos.

Nesse sentido, gostaríamos de aproveitar esta oportunidade para estabelecer e articular mecanismos que levem à busca de posições compartilhadas nesta e em outras instâncias de negociação internacional (RMMA, 2010d, s/p. tradução livre)³⁹.

A partir dessas diversas propostas sumarizadas no quadro 10, as posições dos países podem ser resumidas conforme o seguinte quadro:

Quadro 11 - Posição dos países do MERCOSUL frente às propostas vinculadas ao clima, apresentadas na RMMA entre 2004 e 2010

Propostas	Posição da Argentina	Posição do Brasil	Posição do Paraguai	Posição do Uruguai
Declaração sobre Mudanças Climáticas para a COP 10	Compromissos individuais e maior oportunidade de transmitir uma visão do bloco;	-	-	-
COP 10 - a decisão da Rússia criou novas perspectivas para o enfoque da Conferência.	Momento favorável para discussão de instrumentos para implementação no âmbito do regime;	Necessidade de discussão do futuro do regime e mais oportunidades para os projetos de MDL; Regras comuns com o mínimo de restrições e condicionalidades;	-	Expos sua relação com o Regime (já apresentou sua 2ª Comunicação Nacional); necessidade de financiamento para as comunicações nacionais e medidas de adaptação;

³⁹ Do original: En el camino a Copenhague no se llegó a consolidar una posición conjunta de los países de la región; los resultados de la reunión de Copenhague a fines de 2009 así lo demuestran. No tenemos mucho tiempo por delante de aquí a la próxima reunión en Cancún y por lo tanto debemos trabajar intensamente si queremos alcanzar consensos mínimos con vistas a esta reunión. Hay al menos algunas preocupaciones que seguramente tenemos en común como países parte de este bloque. Entre estas cuestiones, una que resulta clave para todos los países del bloque, y en la que además creemos tenemos criterios similares, es respecto de las características que debería tener la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático para que resulte adecuada a nuestros países. No obstante, en nuestra visión, hay opciones que resultan más convenientes que otras para el MERCOSUR y países asociados. Así mismo, existen otros aspectos de la negociación internacional sobre cambio climático en los que seguramente tenemos intereses y posiciones comunes que hasta ahora han sido en su mayor parte presentadas aisladamente por cada uno de los países que integran este bloque. En particular, el capítulo de la negociación vinculado al desarrollo y transferencia de tecnologías tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático, incluyendo el apoyo a las actividades de investigación y desarrollo en esquemas de cooperación Sur-Sur y esquemas triangulares con la participación de instituciones de países desarrollados. En este sentido, quisiéramos aprovechar esta oportunidad para establecer y articular mecanismos que conlleven a la búsqueda de posiciones compartidas en ésta y otras instancias de la negociación internacional (RMMA, 2010d, s/p).

<p>Importância do tema da Adaptação para a região</p>	<p>A região já está sofrendo as consequências das mudanças climáticas e o desequilíbrio que existe atualmente na arena internacional, que se concentra quase exclusivamente na mitigação.</p>	<p>Manifestou apoio à proposta</p>	<p>Manifestou apoio à proposta</p>	<p>Manifestou apoio à proposta</p>
<p>Medidas adotadas nacionalmente e possibilidade de atuação conjunta em relação ao Plano de ação de Bali</p>	<p>-</p>	<p>Políticas domésticas desenvolvidas (Plano Nacional de Mudanças Climáticas; Plano de ação para prevenção e controle do desflorestamento da Amazônia)</p>	<p>Políticas domésticas desenvolvidas</p>	<p>A ação regional deveria se orientar para a adaptação e gestão de riscos;</p>
<p>Intercâmbio de informações sobre o tratamento de biocombustíveis em cada Estado</p>	<p>Políticas domésticas desenvolvidas</p>	<p>Políticas domésticas desenvolvidas (Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel).</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<p>Propuesta de lineamientos para la elaboración de una estrategia MERCOSUR de adaptación al cambio climático</p>	<p>Necessidade de discutir os termos do debate para passar de documentos para instrumentos, de complexidade para simplicidade, considerando que a questão é política com base na dívida ambiental e, conseqüentemente, os nossos países são credores ambientais em termos de adaptação, a partir da economia;</p>	<p>Utilização do FOCEM para projetos ambientais; o país fez progressos significativos no estabelecimento de estratégias para responder aos desafios da mudança climática e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC está estruturado em quatro eixos temáticos.</p>	<p>Destacar a importância de unificar os critérios para fortalecer a posição regional e exigir o cumprimento de compromissos internacionais que devem ser assumidos por aqueles que são as principais causas do problema climático.</p>	<p>Proposta conjunta para construção de um conhecimento regional sobre o tema;</p>

Diálogo com os ministros sobre os desafios da região em Cancun; criação de um documento	Foco na transversalidade do tema; O centro das discussões acaba sendo a questão financeira.	Compartilha das preocupações destacadas pelos demais Ministros, especialmente sobre a desigualdade na distribuição de recursos financeiros pela comunidade internacional; Agenda ambiental está crescendo nas agendas dos países e esse seria um momento de oportunidades.	Mudança climática como uma dívida ecológica não reconhecida, não apenas da perspectiva ambiental como também social. A construção de capacidade em relação às adversidades climáticas possibilitaria uma menor disparidade entre os países nos fóruns internacionais e as agendas nacionais.	A dificuldade de negociação em Bonn não permite ver soluções a curto prazo; Necessidade de acompanhar essas discussões de uma perspectiva política além da questão técnica. Evitar que temas ambientais e climáticos se transformem em barreiras não-tarifárias.
Posição do bloco na COP-16, em Cancun, México	Documento “Los Desafios del Bloque Camino a Cancun en Materia de Cooperación en Cambio Climático” circulado entre os Ministros presentes	A importância do MERCOSUL como foro de diálogo privilegiado para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento em chegar ao final de Cancun com avanços concretos.	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base em RMMA (2004a, 2004b, 2007a, 2008a, 2009, 2010a; 2010b)

Em linhas gerais, a partir dos dados apresentados nos quadros 10 e 11, percebe-se certo alinhamento dos países em relação às propostas realizadas entre 2004 e 2010, principalmente pelo foco na adaptação às mudanças climáticas. A Argentina foi o país que mais apresentou propostas no período, em grande parte, elas se voltam diretamente para a questão da cooperação internacional intra e extrabloco e também para a ausência de posicionamentos comuns entre os países do MERCOSUL – ênfase especial para o documento argentino enviado para as demais delegações na XII RMMA. O Uruguai também aparece como um dos países que apresentou propostas relacionadas ao clima no período analisado. Em síntese, as suas posições no bloco estão voltadas para a construção de uma visão conjunta dos países, associada a preocupações relacionadas, por exemplo, à necessidade de aumento de recursos financeiros voltados para a elaboração da comunicação nacional dos países em desenvolvimento.

Brasil e Paraguai não apresentaram propostas diretas em relação ao tema, entre 2004 e 2010. Quanto ao Paraguai, existem algumas menções à tentativa de posição conjunta dos países e também uma preocupação acerca das capacidades dos Estados e das disparidades entre estes no âmbito das negociações internacionais. De maneira geral, no que se refere às discussões sobre mudanças climáticas nas RMMA, essas se reportam, basicamente, para a ausência de posições conjuntas, associadas a propostas e indicações de caminhos que possibilitassem o avanço de uma posição dos países do bloco na área de adaptação – conforme propostas argentinas e uruguaias – e ênfase na caracterização dos países do MERCOSUL enquanto países em desenvolvimento e das consequências disso no processo negociador do Regime Internacional de Mudanças do Clima.

Em relação ao Brasil, a postura do país se direciona para questões relacionadas ao incentivo à cooperação na área ambiental, possibilidade de ter acesso a recursos financeiros e outras oportunidades geradas pela inserção da temática na agenda internacional, além da associação direta do MERCOSUL no âmbito maior dos países em desenvolvimento. A resposta do Brasil à proposta uruguaia de 2009 pode ser resumida conforme a seguinte passagem:

(...) é bastante oportuna essa proposta uruguaia de promover uma ação conjunta dos países sobre mudança do clima com vistas à construção de conhecimento regional a respeito do tema. Conhecer as vulnerabilidades é um importante passo para se ter um diagnóstico da região e possibilitará o planejamento adequado com vistas às estratégias de adaptação.

Sugeri que seja dada sequência aos diálogos já realizados no âmbito do SGT-6 e Grupo Ad Hoc, que identificaram algumas ações imediatas que poderiam viabilizar a futura elaboração de uma Estratégia MERCOSUL sobre impactos, vulnerabilidade e adaptação às mudanças climáticas.

Manifestou, por fim, sua preocupação em relação à excessiva dependência de recursos da cooperação internacional para a implementação da agenda ambiental do MERCOSUL (RMMA, 2009b, p. 1/2).

Ainda sobre o Brasil, a presença do país no RMMA, em relação à composição da sua delegação, pode ser sintetizada da seguinte forma: das 12 reuniões que aconteceram ao longo de oito anos, a delegação do país foi formada quase que exclusivamente por membros do Ministério do Meio Ambiente e quase todas contaram com a presença do Ministro ou Vice-Ministro da pasta. Tirando a II RMMA, em todas as reuniões onde houve alteração do Ministro de Meio Ambiente, a delegação foi acompanhada por, pelo menos, um membro do Ministério de Relações Exteriores e o número de representantes do MMA é maior do que nas demais reuniões. Desta forma, as reuniões de número I - Marina Silva, 2004, IX – Carlos Minc, 2008 e XII Izabella Teixeira, 2010 apresentaram o maior número de representantes do MMA e pelo menos um membro do MRE, e correspondem à primeira RMMA de cada um desses Ministros.

Diante do que foi exposto até aqui, conclui-se que a temática ambiental teve um espaço pequeno no MERCOSUL cuja estrutura organizacional dificulta a ampliação da temática no âmbito do Bloco. Observa-se também que há um esforço por parte da Reunião de Ministros do Meio Ambiente para fazer com que esse espaço aumente e se consolide. Esse esforço acontece via parcerias, projetos, busca de financiamentos fora do MERCOSUL, intensa discussão sobre como a agenda ambiental deve ser articulada no bloco (embora ainda haja pouca articulação com os demais órgãos que fazem parte do MERCOSUL) e como os Estados-membros devem articular as demandas ambientais em outros foros de discussão da temática, como nas Conferências das Partes dos Regimes de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade, na Reunião de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe, dentre outros.

A questão sobre a relação comércio, meio ambiente e países em desenvolvimento ainda é bastante evidente na leitura das atas da RMMA. Em grande medida, observa-se o esforço de se buscar mais fontes de financiamento, evitar que sejam criadas barreiras comerciais pela via ambiental, tentar impulsionar, no cenário internacional, questões voltadas para a transferência de tecnologia, manutenção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dentre outros. A dificuldade de alguns dos países em acompanhar as discussões também tem reflexo na inserção da agenda ambiental nos acordos regionais de livre comércio, no MERCOSUL. Tal questão é, evidenciada pelo caso do Paraguai que, diferentemente dos demais países, não participa de todas as RMMA, conforme passagem da Representante do Paraguai, na ata da IX RMMA, sobre a relação entre financiamento e o fortalecimento dos Estados menores: “Sobre as cotas dos financiamentos, para o Paraguai esse tema é fundamental, pois o país sofre dificuldades sérias para acompanhar trabalhos e reuniões do MERCOSUL e demais foros de discussão” (RMMA, 2008b, S/P).

Importante ressaltar, que em relação ao tema das mudanças climáticas, das propostas apresentadas no MERCOSUL, no período analisado, nenhuma foi desenvolvida pelo Brasil. Argentina e Uruguai se apresentam de forma muito mais propositiva e proativa em relação à possibilidade de construção de um posicionamento conjunto dos países do bloco em relação ao problema climático do que o Brasil.

2.3.2 O histórico e o desenvolvimento da questão ambiental na UNASUL

Embora o tratado constitutivo da UNASUL, desenvolvido em 2008, tenha entrado em vigor apenas em 2011, o que a coloca fora do recorte temporal analisado no presente trabalho, alguns dos desdobramentos que possibilitaram a sua criação ocorreram entre os anos de 2000 e 2010, mais especificamente temos: 01) as Declarações de Cuzco, de 2004, resultado da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul de 2000, por meio da qual foi criada a Comunidade Sul-americana das Nações - CSN que pode ser considerada como a fase inicial de constituição da UNASUL; 02) as Declarações de Brasília (2005) e Cochabamba (2006), que criaram o plano estratégico para consolidação de uma agenda comum para a região; e 03) em 2007, na Primeira Cúpula Energética Sul-americana, realizada na Venezuela, onde a CSN passou a se chamar UNASUL (UNASUL, 2017a). Assinaram a Declaração de Cuzco, assim como as declarações posteriores, e fazem parte da atual UNASUL: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (UNASUL, 2017b).

Desta forma, a partir do seu tratado constitutivo a UNASUL tem como objetivo:

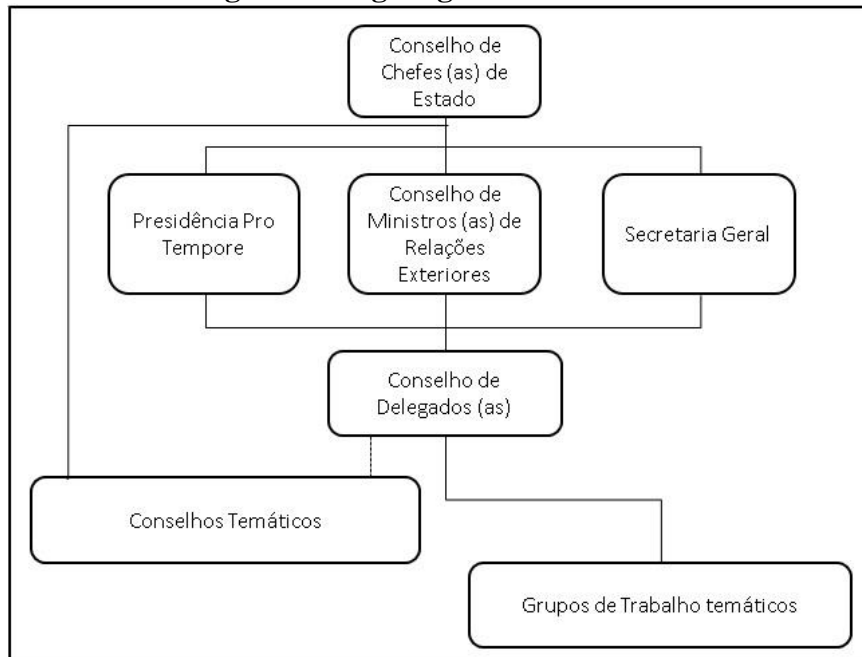
[...] construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (IIRSA, 2008, s/p).

No que diz respeito à sua composição, a UNASUL é formada por quatro órgãos: o Conselho de Chefes de Estado; o Conselho de Ministros de Relações Exteriores; o Conselho de Delegados e a Secretaria Geral. Nessa estrutura, o Conselho de Chefes de Estado é considerado como o órgão máximo da UNASUL, tendo reuniões realizadas anualmente; O Conselho de Ministros de Relações Exteriores dá suporte e base para o desenvolvimento das reuniões de Chefes de Estado e, por fim, o Conselho de Delegados oferece apoio para os Conselhos anteriores por meio do fornecimento de informações referentes aos trabalhos das Reuniões Ministeriais Setoriais, Grupos de trabalho e outras instâncias da UNASUL. Esse Conselho de Delegados pode ser formado por Chanceleres, Vice-Chanceleres, Delegados Presidenciais, Embaixadores ou qualquer outro Alto Funcionário indicado pelo país. Nessa concepção, os três Conselhos principais trabalham nos níveis de Estratégia decisória (De Chefes de Estado), Coordenação (Ministros de Relações Exteriores) e operativo/funcional (Delegados) (IIRSA, 2008).

Além desses órgãos, a UNASUL conta com uma Presidência Pro Tempore, que auxilia na prestação, convocação e na presidência das reuniões dos órgãos supracitados (IIRSA, 2008). Em linhas gerais, inclusive durante os períodos iniciais de formação da UNASUL, a sua

estrutura organizacional tem como ponto de partida sempre a Reunião de Chefes de Estado e foi pensada para funcionar dessa forma, como pode ser verificado na imagem abaixo:

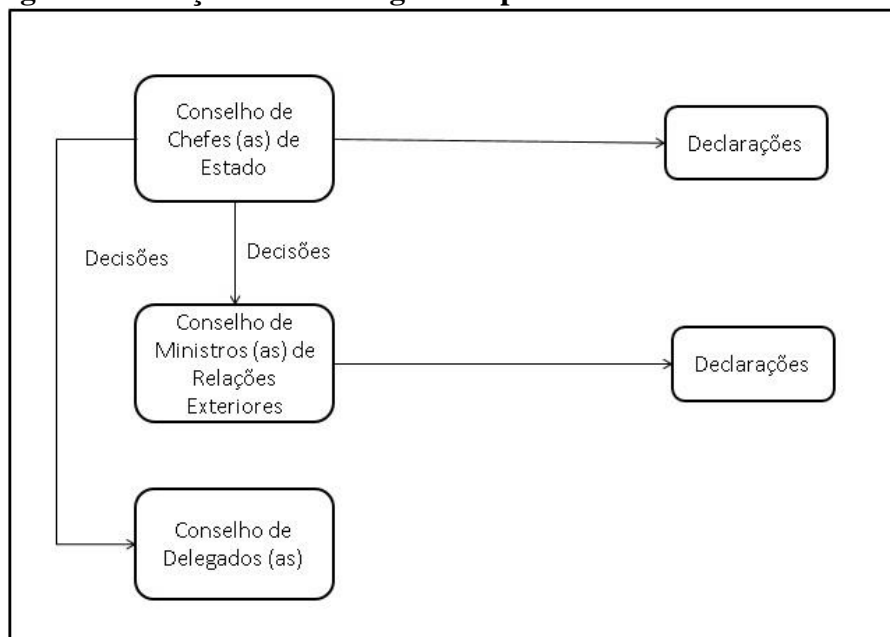
Imagem 7 - Organograma da UNASUL.



Fonte: Adaptado de UNASUL, 2009a.

A partir dessa estrutura, no âmbito da UNASUL todas as decisões sobre normativas são tomadas a partir do consenso entre os países, de forma que as decisões, resoluções e disposições adotadas devem contar com um quórum mínimo de $\frac{3}{4}$ dos Estados-membros. A relação entre esses órgãos pode ser expressa na imagem abaixo:

Imagem 8 - Relação entre os órgãos no processo de decisão da UNASUL



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Tratado Constitutivo da UNASUL (IIRSA, 2008).

A estrutura organizacional do bloco conta com mais órgãos, mas, como estes últimos foram criados após 2010 e encontram-se fora do recorte temporal deste trabalho, eles não serão objeto deste capítulo. Desta forma, optou-se pela análise dos documentos e atas disponíveis dos três principais órgãos que atuam na composição da UNASUL desde a sua formação inicial, além dos documentos das Reuniões de Chefes de Estado. Para além desses órgãos já mencionados, apenas a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA - já se encontrava em estado mais avançado de desenvolvimento, pois foi criada em 2000 e consta atualmente como parte da UNASUL. Tanto a IIRSA quanto as negociações iniciais do Bloco foram criadas a partir das Reuniões dos anos 2000.

O processo de formação até o desenvolvimento do atual formato da UNASUL começou a ser desenhado desde a realização da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em setembro de 2000. A partir da iniciativa do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, os doze países se encontraram para discutir o futuro da América do Sul em uma perspectiva de longo prazo (UNASUL, 2000). Dessa reunião foi elaborado o Comunicado de Brasília, indicando as principais áreas de interesse dos países para a cooperação sul-americana: democracia, comércio, infraestrutura de integração, drogas ilícitas e delitos correlatos, informação, conhecimento e tecnologia (IIRSA, 2000). Em 2002, foi realizada a segunda reunião de Presidentes da América do Sul, na cidade de Guayaquil, no Equador. A partir desse encontro foi elaborado o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento (UNASUL, 2002).

A construção de um espaço sul-americano integrado se desenvolveria a partir dos seguintes processos: a) aprofundamento da convergência entre MERCOSUL e Comunidade Andina das Nações e o Chile, via aprimoramento da zona de livre comércio; b) integração física, energética e das comunicações; c) harmonização das políticas voltadas para o desenvolvimento rural e alimentar; d) transferência tecnológica e cooperação horizontal nas áreas de ciência, educação e cultura; e) aumento da interação entre empresas e sociedade civil nos processos de integração, levando-se em consideração a responsabilidade social e empresarial (IIRSA, 2004).

Em linhas gerais, os principais desdobramentos dessas reuniões entre o período de 2000 até 2010 são apresentados no quadro 12, abaixo:

Quadro 12 - Histórico da UNASUL de 2000 até 2010.

Período		Evento	Resultado
Negociações iniciais	2000	Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul	Comunicado de Brasília
			Proposta de um Plano de ação para a Integração da Infraestrutura Regional (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA)

CSN	2002	Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul	Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento
	2004	Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul	Declaração de Ayacucho
			Declaração de Cuzco (ou da Comunidade Sul-Americana das Nações)
	2005	Primeira Reunião de Presidentes da CSN	Declaração Presidencial e Agenda Prioritária do processo de integração
2006	Segunda Reunião de Presidentes da CSN	Declaração de Cochabamba	
UNASUL	2008	Primeira Reunião de Chefes (as) de Estado da UNASUL	Tratado Constitutivo da UNASUL
		Segunda Reunião de Chefes (as) de Estado da UNASUL	Declaração de La Moneda
		Reunião Extraordinária da UNASUL (Costa do Saúpe)	Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL
			Estabelecimento do Conselho de Saúde Sul-americano da UNASUL
	2009	Terceira Reunião de Chefes (as) de Estado da UNASUL	Declaração de Quito
		Reunião Extraordinária da UNASUL (Bariloche)	Declaração conjunta de Bariloche
	2010	Quarta Reunião de Chefes (as) de Estado da UNASUL	Declaração dos Chefes (as) de Estado
			Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia
Estatuto do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)			
Reunião Extraordinária da UNASUL (Los Cardales)	Declaração Final		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos documentos das Reuniões disponíveis na aba Eventos do site do IIRSA (<http://www.iirsa.org/Event>) (2017).

Buscando especificamente a questão ambiental em geral e a temática de mudanças climáticas em particular, pouca coisa foi encontrada a partir da leitura dos documentos gerados no âmbito das 12 Reuniões de Chefes de Estado realizadas até o ano de 2010. À exceção das citações meramente pontuais à temática, as demais menções a essa questão encontram-se no quadro 13, abaixo:

Quadro 13 - Presença da temática de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas nos documentos das Reuniões de Presidentes da UNASUL (2000-2010)

Ano	Documento	Referência à temática ambiental
2000	Comunicado de Brasília	Indica a proteção ao meio ambiente (aplicando o conceito de desenvolvimento sustentável) (IIRSA, 2000).
	Comunicado de Brasília	Melhoria da preservação ambiental (relacionada à ideia de recursos naturais em relação ao setor de energia) (IIRSA, 2000).

2002	Declaración Presidencial relativa a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible	Apoio à implementação da Agenda 21; as posições nacionais foram coordenadas seguindo o alinhamento da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável; Reforço para a adoção de metas e datas claras, assim como recursos financeiros novos e adicionais, acesso aos mercados dos países industrializados, redução da pobreza, transferência tecnológica; dentre outros pontos. (IIRSA, 2002).
2005	Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria	Meio ambiente é considerado como uma área de ação prioritária da CSN; (IIRSA, 2005).
2006	El rol de los bosques en el desarrollo sostenible y estabilidad climática	Reiteram e apoiam as decisões e conclusões da COP – 11, de 2005/06 com foco no desenvolvimento de políticas e incentivos positivos para a redução do desmatamento nos países em desenvolvimento (IIRSA, 2006a).
	Declaración de Cochabamba	Meio ambiente como uma das áreas de atuação da Comissão de Altos Funcionários - responsável pela elaboração de um plano de execução das decisões tomadas. (IIRSA, 2006b).
		Meio Ambiente como um dos princípios orientadores da integração: "VI. Harmonia com a natureza para o desenvolvimento sustentável garantindo que as preocupações de natureza ambiental e relacionadas à mudança climática, estejam presentes em todas as iniciativas de desenvolvimento regional, fundamentalmente nas obras de infraestrutura e energia, preservando o equilíbrio dos ecossistemas e a proteção da biodiversidade, com reconhecimento e apreciação do conhecimento tradicional" ⁴⁰ (IIRSA, 2006b, s/p, tradução livre).
	Meio ambiente considerado como um dos objetivos da integração: "trabalhar sobre a elaboração de propostas para preservar a biodiversidade, recursos hídricos e ecossistemas e mitigar os efeitos das mudanças climáticas, assegurar o desenvolvimento sustentável e tomar medidas para prevenir diferentes tipos de catástrofes" ⁴¹ (IIRSA, 2006b, s/p, tradução livre).	
2008	Tratado Constitutivo da UNASUL	As questões ambientais são consideradas como um dos objetivos específicos da UNASUL: "g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, bem como a cooperação na prevenção de catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos das mudanças climáticas;" ⁴² (IIRSA, 2008, s/p, tradução livre).

⁴⁰ Do original: VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible garantizando que las preocupaciones de carácter ambiental y las referidas al cambio climático, estan presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, fundamentalmente en las obras de infraestructura y energía, preservando el equilibrio de los ecosistemas y a la protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales (IIRSA, 2006b, s/p).

⁴¹ Do original: trabajar en la elaboración de propuestas para preservar la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas y mitigar los efectos del cambio climático, asegurando un desarrollo sostenible y asumiendo acciones de prevención contra diferentes clases de catástrofes (IIRSA, 2006b, s/p).

⁴² Do original: g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático; (IIRSA, 2008, s/p).

2009	Declaración Presidencial de Quito	<p>Importância do enfrentamento das Mudanças Climáticas no âmbito da UNFCCC dando ênfase principalmente à contínua ação dos Estados, respeitando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e as respectivas capacidades nacionais diante da crise econômica e financeira de 2008. Assim como os compromissos assumidos pelos países desenvolvidos em relação ao financiamento, transferência de tecnologia e capacitação dos países em desenvolvimento (IIRSA, 2009).</p>
2010	Declaração Final	<p>"25 - Agradecem a realização da Conferência dos Povos do Mundo sobre Mudanças Climáticas e os Direitos da Mãe Terra em Cochabamba-Bolívia (20 a 22 de abril de 2010), em um quadro de diálogo entre povos e governos do mundo. Enfatizam a natureza concreta e proativa das conclusões da Conferência expressas no documento Acordo dos Povos"⁴³ (IIRSA, 2010a, s/p, tradução livre).</p>
		<p>"26 - Eles também recebem as diferentes iniciativas dos países da UNASUL, com o objetivo de abrir espaços sobre o tema das mudanças climáticas, antes da 16ª Conferência das Partes que se realizará em Cancun-México neste final de 2010 e outros espaços para debate e ações sobre mudanças climáticas, entre os quais o Diálogo de Cartagena-Colômbia (24 a 26 de março de 2010), bem como o Diálogo UE-ALC realizado em Lima (26 a 27 de abril de 2010)"⁴⁴ (IIRSA, 2010a, s/p, tradução livre).</p>
		<p>Ênfase na importância da UNFCCC e na responsabilidade que devem assumir os Estados diante das suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades em relação às Mudanças Climáticas; Tomaram nota da proposta equatoriana relacionada à ideia de emissões líquidas (comprometendo-se com estudos para criação de mecanismos voluntários de mitigação e financiamento no Regime); Convite de um representante da OTCA para examinar possíveis áreas de cooperação; (IIRSA, 2010b).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018⁴⁵

Embora a temática ambiental seja mencionada e caracterizada como uma das áreas de interesse da cooperação, não houve, por parte da UNASUL, a criação de nenhum conselho ou espaço que seja voltado especificamente para a discussão dessa temática na estrutura do bloco.

⁴³ Do original: Saludan la realización de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en Cochabamba-Bolivia (20 al 22 de abril de 2010), en un marco de diálogo entre pueblos y gobiernos del mundo. Destacan el carácter concreto y propositivo de las conclusiones de la Conferencia expresadas en el documento Acuerdo de los Pueblos. (IIRSA, 2010a, s/p).

⁴⁴ Do original: Saludan, asimismo, las diferentes iniciativas de los países de la UNASUR, encaminadas a abrir espacios sobre el tema de cambio climático, de cara a la 16ta Conferencia de las Partes a realizarse en Cancún-México este fin de año 2010 y a otros espacios de debate y acciones sobre el cambio climático, entre las cuales se destacan el Diálogo de Cartagena-Colombia (24 al 26 de marzo de 2010), así como el Diálogo ALC-UE llevado a cabo en Lima (26 al 27 de abril de 2010). (IIRSA, 2010a, s/p).

⁴⁵ Em função da grande quantidade de referências que serviram de base para a construção do quadro 12, estas encontram-se nas células que formam o quadro e não elencadas na fonte deste.

A partir dos pontos apresentados no quadro 13 acima, verifica-se, nas declarações da UNASUL, a necessidade de se levar em consideração as questões ambientais e climáticas, sob o pretexto de se alcançar um desenvolvimento sustentável, sem haver aprofundamentos acerca de como a articulação entre meio ambiente e desenvolvimento seria feita e de como a temática ambiental/climática se apresentaria na agenda da UNASUL. Percebe-se a presença dos mesmos elementos ao se observar a atuação dos países no âmbito do RIMC: nesse caso, a UNASUL se volta para os princípios básicos do Regime e da necessidade de respeitá-los para o alcance dos seus objetivos, ou seja, o foco se direciona para o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e da atuação dos Estados a partir das suas próprias capacidades, com ênfase no papel dos países desenvolvidos em assumir os seus compromissos no Regime.

Fora os documentos apresentados nas reuniões já mencionadas, mas ainda no âmbito do Conselho de Chefes de Estado, foi possível encontrar apenas um arquivo que, efetivamente, prioriza a questão ambiental e climática. Esse documento corresponde a uma proposta do Presidente Evo Morales, intitulado: *Construyamos con nuestros pueblos una verdadera comunidad sudamericana de naciones para vivir bien*, de 2006. Ao longo de todo o texto é enfatizada a necessidade de se desenvolver um processo de integração que seja voltado para o povo e também para o cuidado com o meio ambiente. A proposta conta com quatro áreas principais para a integração: a) social e cultural; b) econômica; c) ambiental; d) política (UNASUL, 2006).

A área voltada para o meio ambiente se encontra dividida em quatro tópicos: 1) Políticas públicas com participação social para preservar o meio ambiente – obrigatoriedade dos Estados se tornarem responsáveis pelo uso dos recursos naturais, dada à abundância da região em termos hídricos e de biodiversidade, assim como tratar os recursos naturais não apenas como mercadoria, mas como recursos necessários à vida e existência do planeta; 2) Junta Sul-americana do Meio Ambiente para elaborar normas e impor sanções às grandes empresas que não respeitarem as regras – criação de uma instância supranacional com capacidade para ditar e fazer cumprir as normas ambientais; 3) Convenção Sul-americana para os Direitos Humanos e acesso à água – Criação de uma convenção com o objetivo de se evitar os processos de privatização e a lógica mercantil impostos pelos acordos comerciais; e 4) Proteção da biodiversidade – não permissão do patenteamento de plantas, animais e matéria-viva, a partir da criação de um sistema de proteção contra a biopirataria (UNASUL, 2006).

A partir dos documentos gerados nas reuniões subsequentes à apresentação da proposta de Evo Morales, não foram encontrados elementos que indiquem a possibilidade de se dar espaço à temática ambiental na agenda do bloco, fato evidenciado a partir do documento

referente às diretrizes do Plano de ação de 2008/09 da UNASUL. Na última parte do referido documento, constam os temas de interesse da UNASUL, que seriam: Meio Ambiente, Segurança Alimentar, Inovação, Desenvolvimento e Pesquisa, Telecomunicações e Cultura. A indicação do documento sugere que o Conselho de Delegados deveria abordar esses temas para identificar possíveis mecanismos para a sua inclusão no plano de ação (UNASUL, 2008a).

Por fim, a última menção à questão ambiental nos documentos gerados nas Reuniões de Chefes de Estado da UNASUL, no período aqui estudado, ocorre no documento de aprovação das diretrizes da Estratégia Energética Sul-americana. Essa estratégia é composta por quinze pontos, sendo o ponto seis voltado para o meio ambiente. Sob o título de *Incentivar el desarrollo energetico regional a fin de propiciar un modelo de Consumo racional y sostenible que preserve los recursos naturales y el ambiente*, em linhas gerais esse ponto enfatiza a importância da energia para a região e afirma que:

A fim de garantir a sustentabilidade dos diferentes modelos econômicos das partes e contribuir da mesma forma com a segurança energética através da extensão da relação reservas / produção de recursos naturais não renováveis, é importante promover padrões racionais de consumo, uma produção orientada para a conservação, uma tecnologia que incorpora equipamentos e recursos mais eficientes no uso da energia, a proteção do meio ambiente e a criação de uma consciência social focada na conservação, no uso sustentável dos recursos, na poupança de energia e eficiência energética⁴⁶ (UNASUL, 2010a, s/p, tradução livre).

Para além dos documentos disponíveis referentes às Reuniões do Conselho de Chefes de Estado, foram analisados os documentos do Conselho de Ministros de Relações Exteriores e do Conselho de Delegados da UNASUL. Em função do período de criação e do processo de institucionalização da UNASUL, foram encontrados documentos correspondentes ao período de 2007 a 2010 sobre os trabalhos dos dois Conselhos. Em relação ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores foram analisados resoluções, algumas atas e comunicados do período supracitado e não foi encontrada nenhuma menção à temática ambiental. Vale ressaltar que não foi encontrado o histórico das reuniões no âmbito deste Conselho.

Em relação ao Conselho de Delegados foram analisados os informes de 26 das 27⁴⁷ reuniões realizadas, entre os anos de 2007 e 2010. Desses 26 informes, 10 continham alguma discussão ou traziam a tentativa de se trabalhar a temática ambiental/climática na agenda da

⁴⁶ Do original: Con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de los distintos modelos económicos de las partes y contribuir así mismo a la seguridad energética mediante la prolongación de la relación reservas/producción de los recursos naturales no renovables, es importante promover patrones de consumo racionales, una producción orientada a la conservación, una tecnología que fomente la incorporación de equipos y maquinarias más eficientes en el uso de la energía, la protección del ambiente y la creación de una conciencia social enfocada en la conservación, en el uso sostenible de los recursos, en el ahorro de la energía y en la eficiencia energética (UNASUL, 2010, s/p).

⁴⁷ Não foram encontrados os documentos referentes à 19ª Reunião desse Conselho.

UNASUL. Vale ressaltar que o foco desse Conselho nesses primeiros três anos de funcionamento era avançar na construção do texto final do Tratado Constitutivo da UNASUL, assim como indicar o processo de trabalho e institucionalização que permitisse alcançar os objetivos do Bloco. A síntese da forma de inserção da temática nesse Conselho encontra-se apresentada no quadro 14, abaixo:

Quadro 14 - Presença da temática de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas nos documentos das Reuniões de Delegados da UNASUL (2007-2010)

Ano	Reunião	Referência à temática ambiental
2007	Conclusões da 1ª Comissão de Altos Funcionários da CSN ⁴⁸	"Os assuntos contidos na cláusula 9 da Declaração Presidencial de Cochabamba serão trabalhados pelas seguintes instâncias: Meio Ambiente: Conselho de Altos Funcionários" ⁴⁹ (UNASUL, 2007, s/p, tradução livre).
2008	Conclusões da 12ª Reunião do Conselho de Delegados (as)	"A Delegação da Venezuela solicitou a possibilidade de aprovar duas decisões, uma sobre mudanças climáticas e outra sobre segurança alimentar, que serão divulgadas o mais rápido possível" ⁵⁰ (UNASUL, 2008b, s/p, tradução livre).
	Ata da 13ª Reunião do Conselho de Delegados (as)	"Programa Anual de Atividades UNASUL: A necessidade de posicionar a UNASUL no âmbito das Nações Unidas para que a UNASUL intervenha nesta organização multilateral em questões como a crise alimentar, as relações Sul-Sul e o meio ambiente" ⁵¹ (UNASUL, 2008c, s/p, tradução livre).
2009	16ª Reunião do Conselho de Delegados (as)	"Cada país comprometeu-se a fornecer tópicos e parágrafos específicos para a redação da declaração presidencial. Por sua vez, a Presidência Pro Tempore canalizará e coordenará os materiais das delegações, que serão sintetizados em um texto com a seguinte orientação: a. Questões de interesse global (crise econômica, mudança climática, segurança alimentar); b. Avanços da UNASUL e c. A presença da UNASUL no cenário internacional" ⁵² (UNASUL, 2009b, s/p, tradução livre).

⁴⁸ O Conselho de Delegados (as) da UNASUL recebia o nome de Comissão de Altos Funcionários enquanto a UNASUL ainda era conhecida como CSN.

⁴⁹ Do original: Los temas contenidos en el inciso 9 de la Declaración Presidencial de Cochabamba serán trabajados por las siguientes instancias: Medioambiente; Comisión de Altos Funcionarios (UNASUL, 2007, s/p).

⁵⁰ Do original: La Delegación de Venezuela solicitó que se pueda considerar la posibilidad de aprobar dos Decisiones, una sobre cambio climático y otra sobre seguridad alimentaria, que serán circuladas a la brevedad posible (UNASUL, 2008b, s/p)

⁵¹ Do original: Programa Anual de Actividades UNASUR (de acuerdo al artículo 7, letra b del Tratado Constitutivo — Anexo 3). Se planteó la necesidad de posicionar a la UNASUR en el ámbito de Naciones Unidas para que UNASUR intervenga en esa organización multilateral em temas como crisis alimentaria, las relaciones Sur-Sur y medio ambiente (UNASUL, 2008c, s/p).

⁵² Do original: Cada país se comprometió aportar temáticas y párrafos específicos para la redacción de la declaración presidencial. Por su parte, PPT canalizará y coordinará los insumos de las delegaciones, que se sintetizaran en un texto con la siguiente pauta: a. Temáticas de interés mundial (crisis económica, cambio

	21ª Reunião do Conselho de Delegados (as)	"Sobre o tema do meio ambiente e as mudanças climáticas, algumas delegações pediram que esta questão fosse um debate permanente na UNASUL e que fosse incorporada na estrutura institucional, como um órgão permanente" ⁵³ (UNASUL, 2009c, s/p, tradução livre).
2010	Informe da 23ª Reunião do Conselho de Delegados (as)	"10. Análise da proposta de incorporação como entidade permanente na estrutura institucional da UNASUL, sobre questões de meio ambiente e mudança climática" ⁵⁴ (UNASUL, 2010b, s/p, tradução livre). Proposta do Equador.
	Conclusões da 24ª Reunião do Conselho de Delegados (as)	Grupo de Trabalho sobre Mudanças Climáticas (Proposta do Equador)
	Informe da 26ª Reunião do Conselho de Delegados (as)	"2.7- Novas Instâncias da UNASUL. A Presidência se refere à criação de certos novos órgãos como uma questão pendente na agenda da UNASUL, e sobre a qual deve ser tomada uma decisão o mais rapidamente possível, à luz da reflexão e análise atuais. Ela fez uma recapitulação sobre o status dessas instâncias, identificando duas propostas de anexação e/ou incorporação: Migração e esportes; e três propostas de criação: Grupo de Trabalho sobre Mudanças Climáticas; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, Conselho Sul-Americano de Direitos Humanos" ⁵⁵ (UNASUL, 2010c, s/p, tradução livre).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios das Reuniões de Delegados (as) da UNASUL⁵⁶

A partir das informações apresentadas no quadro 14 acima, é possível identificar que ficaria a cargo do Conselho de Delegados (em 2007 ainda denominado Conselho de Altos Funcionários) trabalhar com a temática ambiental. Nas reuniões posteriores não foram encontrados informações ou registros que indicassem a produção de qualquer tipo de trabalho desse Conselho sobre o tema. A partir de 2008, começam a surgir demandas dos Estados para que meio ambiente e mudanças climáticas fossem inseridos na agenda da UNASUL. A primeira tentativa foi da Venezuela, solicitando a aprovação de uma decisão acerca das alterações

climático, seguridad alimentaria); b. Avances de la UNASUR; c. La presencia de UNASUR en escenario internacional. (UNASUL, 2009b, s/p).

⁵³ Do original: Sobre el tema de medio ambiente y cambio climático, algunas delegaciones pidieron que este tema sea de permanente debate en la UNASUR y que sea incorporado en la estructura institucional, como una instancia permanente. (UNASUL, 2009c, s/p).

⁵⁴ Do original: 10. Análisis de la propuesta de incorporación como instancia permanente en la estructura institucional de la UNASUR, del tema ambiente y de cambio climático. (UNASUL, 2010b, s/p).

⁵⁵ Do original: 2.7.- Nuevas Instancias de la UNASUR. La Presidencia se refirió a la creación de ciertas instancias nuevas como un tema pendiente en la agenda de la UNASUR, y sobre el cual deberá adoptarse una decisión tan pronto como sea posible, a la luz de la reflexión y análisis actual. Hizo una recapitulación sobre el estado de situación de dichas instancias, identificándose dos propuestas de anexión y/o incorporación: Migración y Deportes; y, tres de creación: Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático; Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Consejo Suramericano de Derechos Humanos. (UNASUL, 2010c, s/p).

⁵⁶ As referências de cada reunião estão no corpo do quadro 13.

climáticas na 12ª reunião do Conselho (UNASUL, 2008b). Ainda em 2008, foi levantada a necessidade da UNASUL atuar de forma mais intensa na ONU e um dos temas indicados seria o de meio ambiente. Nessa reunião, a Delegação Chilena propôs a realização de uma reunião informal entre os Chefes de Estado com a participação dos Chanceleres, durante a Assembleia das Nações Unidas do mesmo ano (UNASUL, 2008c).

Nos anos de 2009 e 2010, os Estados continuaram demandando a inserção e também a criação de uma instância institucional referente ao tema ambiental. Nas 23ª e 24ª reuniões do Conselho, o Ministério do Meio Ambiente do Equador propôs para consideração dos demais Delegados a criação de um Grupo de Trabalho sobre Mudanças Climáticas. Em linhas gerais, essa proposta se voltaria para: a) buscar soluções para o desenvolvimento econômico de forma mais sustentável; b) alinhar esforços na busca por reduções da vulnerabilidade dos países da região frente às alterações climáticas; c) constituir uma posição da UNASUL sobre o tema no âmbito das negociações internacionais e d) promover a cooperação Sul/Sul nessa área (UNASUL, 2010b).

Em relação a essa proposta, a delegação do Suriname indicou apoio aos equatorianos, sugerindo que seria importante que o tema de proteção ambiental fosse incorporado na estrutura da UNASUL. A delegação do Uruguai demonstrou preocupação acerca da criação de novas instâncias, embora tenha reconhecido a importância do tema, manifestando apoio à proposta caso houvesse consenso entre os delegados. Por fim, chamou a atenção para que se evitassem duplicidades de esforços citando o trabalho do *Group of Latin America and Caribbean Countries* - GRULAC. As demais delegações também reconheceram a importância do tema, algumas indicando que não apoiariam a proposta, caso o seu objetivo fosse a coordenação de posições dos países. Sugeriram então a elaboração de um documento contendo um marco conceitual para discussão da temática. Diante desse quadro, o Presidente Pro Tempore, considerando que não houve oposição e nem o consenso necessário à criação dessa nova instância, se comprometeu a apresentar um documento contendo as bases para o debate em outras reuniões (UNASUL, 2010b). A partir desses desdobramentos, a delegação do Equador apresentou um marco conceitual e referencial para a construção desse grupo de trabalho, os demais delegados deveriam tomar nota sobre esse documento e decidir sobre o assunto em reuniões posteriores (UNASUL, 2010d).

Na 27ª Reunião do Conselho de Delegados, outra proposta foi inserida na agenda. Os membros da delegação da Bolívia sugeriram a criação de um grupo de trabalho sobre meio ambiente com o objetivo de: “discutir os planos de ação, que até agora estavam ausentes da

agenda UNASUL⁵⁷” (UNASUL, 2010e, s/p. tradução livre). Vale lembrar que em 2008, Evo Morales já havia indicado a necessidade de se trabalhar a temática ambiental de forma mais incisiva durante uma das Reuniões do Conselho de Chefes de Estado. A proposta Boliviana não substituíu a Equatoriana (que, além do grupo de trabalho sobre mudanças climáticas, também havia solicitado a criação de um grupo sobre águas). O Presidente Pro Tempore da reunião mencionou que esse assunto não é uma novidade no Conselho e insistiu na sua enorme importância para o processo de integração. Entretanto, sugeriu que seria interessante o prazo de 30 dias para que as demais delegações pudessem se pronunciar sobre as propostas (UNASUL, 2010e).

Os Estados aceitaram a sugestão da Presidência, embora Uruguai, Peru e Colômbia tenham solicitado prudência na criação de novas instâncias na UNASUL que poderia acabar duplicando esforços que já eram feitos em outros fóruns regionais em relação ao tema de meio ambiente. Em resposta, a delegação boliviana alegou que o objetivo não era fazer o que outras organizações internacionais estavam fazendo em relação à matéria, mas sim construir uma posição como instância para a integração sub-regional (UNASUL, 2010e).

A partir dos elementos acima apresentados é possível identificar a ausência de consenso dos países da UNASUL em relação ao espaço dado à temática ambiental no processo de integração regional. Mesmo diante de demandas por parte de alguns Estados, como Equador e Bolívia, para a criação de uma instância que tratasse essa temática no Bloco, as propostas acabaram sendo questionadas pelas demais delegações, principalmente em função da existência de outros espaços, especialmente, no âmbito da América Latina e Caribe que tratam do tema em questão. A ausência de qualquer instância ambiental na estrutura da UNASUL atualmente pode ser um indício de que a posição dos países não sofreu alterações em relação à relevância do tratamento dessa temática nas negociações do bloco. Mais uma vez, assim como foi verificado no MERCOSUL, não foram encontradas propostas brasileiras relacionadas aos temas ambientais e climáticos.

2.3.3 *O histórico e o desenvolvimento da questão ambiental na OTCA*

⁵⁷ Do original: para discutir os planos de ação, que até agora estavam ausentes da agenda UNASUR (UNASUL, 2010e, s/p).

O Tratado de Cooperação Amazônica – TCA foi estabelecido em 1978, por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela como um instrumento legal reconhecendo a natureza transfronteiriça da Amazônia. O objetivo central deste Tratado é a promoção do desenvolvimento harmônico da Amazônia, assim como a incorporação dos seus territórios à dinâmica das economias nacionais. Em 1995, os países parte do TCA decidiram pelo fortalecimento institucional do Tratado e criaram uma Secretaria Permanente. Em 1998, a partir da aprovação do Protocolo de Emenda do TCA, foi oficialmente criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, OTCA, com o objetivo de aperfeiçoar e fortalecer o processo de cooperação desenvolvido no âmbito do Tratado (OTCA, 2017a). A evolução do TCA ao longo do tempo pode ser resumida no quadro 15, abaixo:

Quadro 15 - Evolução Político institucional do TCA

Fase	Período	Resumo
01 - Defensiva	1978-1989	Principal preocupação dos países era expressar o direito soberano da sua respectiva floresta amazônica frente à Comunidade Internacional.
02 - Fortalecimento Político	1989-1994	Marcada pela Primeira Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos e pela renovação do compromisso político dos países aos princípios e objetivos do TCA.
03 - Maturidade Institucional	1994-2002	Desenvolvimento da iniciativa de criar uma Secretaria Permanente e sua transição para a OTCA.
4 - Visibilidade Internacional	2002-2009	Foco no Contexto Internacional e na Integração Regional. Elaboração do Plano Estratégico 2004-2012.

Fonte: Adaptado de Quiroga (2003) apud OTCA (2004a) e OTCA (2012)

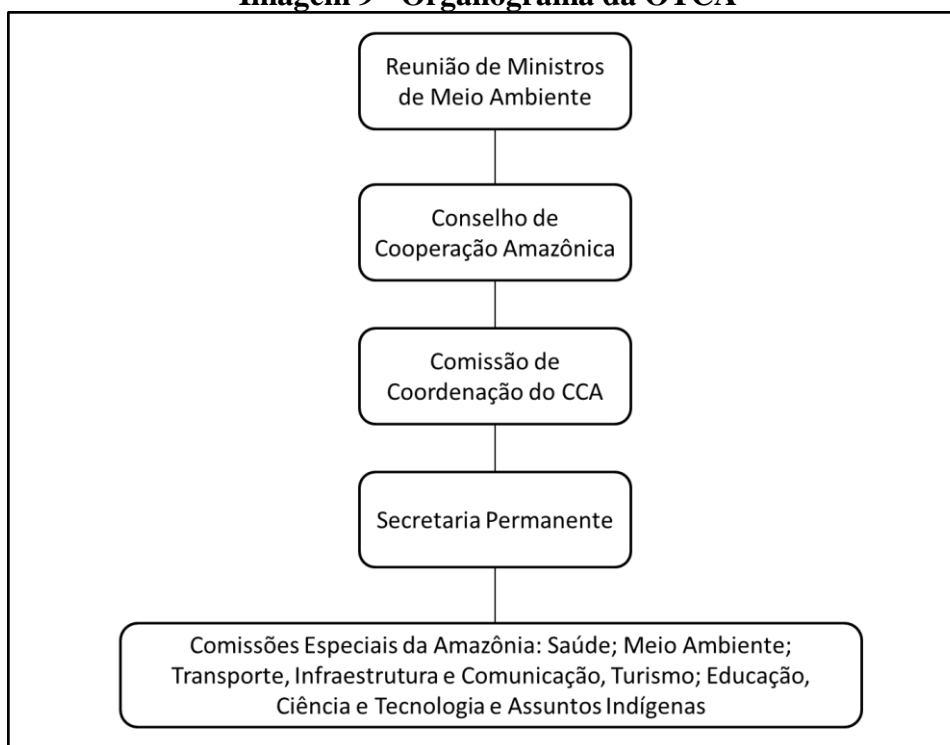
Em relação à sua composição, a OTCA conta basicamente com três instâncias: as Reuniões de Ministros de Relações Exteriores, o Conselho de Cooperação Amazônica - CCA e a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica – CCOOR. A nível nacional, os países membros contam com Comissões Nacionais Permanentes, responsáveis pela execução das decisões das outras instâncias da Organização. Para além desses órgãos, existe a Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos, mas esta não é considerada parte da estrutura da OTCA, mas é considerada um fórum de diálogo sobre os interesses comuns e troca de opiniões sobre os temas que afetam a região (OTCA, 2017b).

A Reunião de Ministros de Relações Exteriores é o órgão principal da OTCA, cujas competências são: fixar as diretrizes básicas da política comum e as ações de cooperação; avaliar o processo da cooperação amazônica e adotar decisões para a realização dos objetivos do Tratado. Essas reuniões acontecem uma vez a cada dois anos e reuniões extraordinárias

podem ser solicitadas mediante apoio de pelo menos quatro países membros. As decisões acordadas nesse órgão devem ser tomadas pelo critério da unanimidade (OTCA, 2017c). O CCA é formado por representantes diplomáticos de alto nível dos países membros tendo, como principais atribuições, zelar pelo cumprimento dos objetivos do TCA, assim como das decisões tomadas nas Reuniões de Ministros de Relações Exteriores. As reuniões ordinárias do CCA acontecem duas vezes ao ano, sendo o processo para realização de reuniões extraordinárias similar ao das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores (OTCA, 2017d).

Por fim, o CCOOR é considerado um órgão de natureza consultiva e auxiliar ao CCA, tendo como finalidade principal o planejamento, programação e execução do orçamento da Secretaria Permanente da OTCA. Esse Conselho é formado por Chefes de Missão dos Países membros. Em relação à periodicidade, o CCOOR deveria se reunir trimestralmente, a pedido do governo de algum dos membros, mas caso não houvesse necessidade a reunião poderia ser postergada (OTCA, 2017e). A hierarquia entre os órgãos que compõem o Tratado pode ser expressa na imagem 9, abaixo:

Imagem 9 - Organograma da OTCA



Fonte: Adaptado de Flacso, 2008.

Diferente das outras organizações regionais apresentadas nessa seção, a OTCA trata a questão ambiental como foco da própria organização, o objeto desse processo de integração é a Floresta Amazônica, o que automaticamente insere a questão ambiental no centro da agenda da organização. Por esse motivo, essa parte se concentrará no espaço dado à temática das

mudanças climáticas no âmbito das demais questões ambientais que correspondem ao foco da Organização. Ao se olhar especificamente para os documentos oficiais da OTCA até o ano de 2002 – período que antecede o recorte temporal do trabalho, a temática de mudanças climáticas praticamente não foi mencionada nas discussões realizadas pelas instâncias que compõem o TCA.

A menção mais direta à questão acontece em função das tentativas de articulação dos países membros do Tratado diante da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. Sobre esse ponto, durante a IV Reunião de Ministros de Relações Exteriores da OTCA foi acordada a convocação de uma reunião preparatória com o objetivo de se estabelecer uma posição comum sobre meio ambiente e desenvolvimento entre os países da região. Esse direcionamento seria realizado para orientar a participação coordenada dos países do Tratado nas Reuniões dos Comitês Negociadores das Convenções sobre Mudanças Climáticas e Biodiversidade, assim como na IV Reunião preparatória da Rio-92 (OTCA, 1991).

Em função disso, a Segunda Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos teve como foco principal examinar os temas da Conferência de 1992. O resultado desse processo foi o Documento de Posição Conjunta dos Países Amazônicos para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esse documento é estruturado em 11 temas principais: Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Florestas, Degradação dos Solos, Recursos Hídricos, Lixo Tóxico, Fortalecimento Institucional, Assentamentos Humanos, Comunidades Indígenas, Recursos Financeiros e Transferência de Recursos (OTCA, 1992).

Em relação específica a questão climática, são apresentados três pontos: 1) em função dos impactos das alterações climáticas em todo o mundo, os países desenvolvidos, enquanto principais responsáveis pelo acúmulo de gases de efeito estufa, devem adotar medidas concretas para prevenir esses impactos; 2) as negociações para criação de uma Convenção-Quadro sobre Clima se configuram como uma oportunidade para que a Comunidade Internacional alcance os compromissos relacionados à reversão dos efeitos climáticos, para isso faz-se necessário que os compromissos entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento sejam diferenciados, assim como estes compromissos não devem afetar os interesses econômicos e comerciais dos últimos. Os países em desenvolvimento só poderiam se engajar mais ativamente nos esforços internacionais para proteção do clima mediante a garantia de recursos financeiros e tecnológicos necessários para a adoção de um novo modelo de desenvolvimento; e 3) é necessário que cada país possa chegar a um modelo energético mais adequado às suas necessidades e também às necessidades globais (OTCA, 1992).

Após isso, o tema das mudanças climáticas só volta a ser mencionado nos documentos oficiais da OTCA nos anos 2000, na Declaração de Caracas, resultado da VI Reunião de Ministros de Relações Exteriores. Basicamente, essa menção está relacionada ao conhecimento, por parte dos Chanceleres, dos esforços realizados pelas autoridades de meio ambiente dos países membros, visando à construção de posições conjuntas sobre temas ambientais na agenda internacional, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, MDL, contemplado no Protocolo de Quioto e que faz parte do RIMC (OTCA, 2000).

Em 2002, na Declaração de Santa Cruz de La Sierra, fruto da VII Reunião de Ministros de Relações Exteriores, o tema reaparece a partir da preocupação com o degelo das Cordilheiras dos Andes e as suas consequências para o ecossistema amazônico, de forma que precisavam chamar a atenção da Comunidade Internacional para tomar medidas urgentes, como forma de reverter esse fenômeno, incluindo a ratificação e entrada em vigor do Protocolo de Quioto (OTCA, 2002).

Entre os anos de 2003 e 2010 foram poucas as reuniões (tanto dos Chanceleres quanto do CCA) realizadas, conforme os quadros 16 e 17⁵⁸, abaixo:

Quadro 16 - Histórico das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores da OTCA

Reuniões	Ano	Produtos	N. de Resoluções Aprovadas
I	1980	Declaração de Belém	0
II	1983	Declaração de Santiago de Cali	0
III	1989	Declaração de Quito	0
IV	1991	Declaração de Santa Cruz De la Sierra	0
V	1995	Declaração de Lima	10
VI	2000	Declaração de Caracas	7
VII	2002	Declaração de Santa Cruz De la Sierra	9
VIII	2004	Declaração de Manaus	11
IX	2005	Declaração de Iquitos	12
X	2010	-	10
XI	2011	Declaração dos Ministros de Relações Exteriores para a Rio+20	7
XII	2013	Declaração de El Coca	8

Fonte: Elaboração do autor a partir das informações da OTCA (2017f).

Quadro 17 - Histórico das Reuniões do Conselho de Cooperação Amazônica

Reuniões	Ano
I	1983
II	1986
III	1988
IV	1990
V	1993

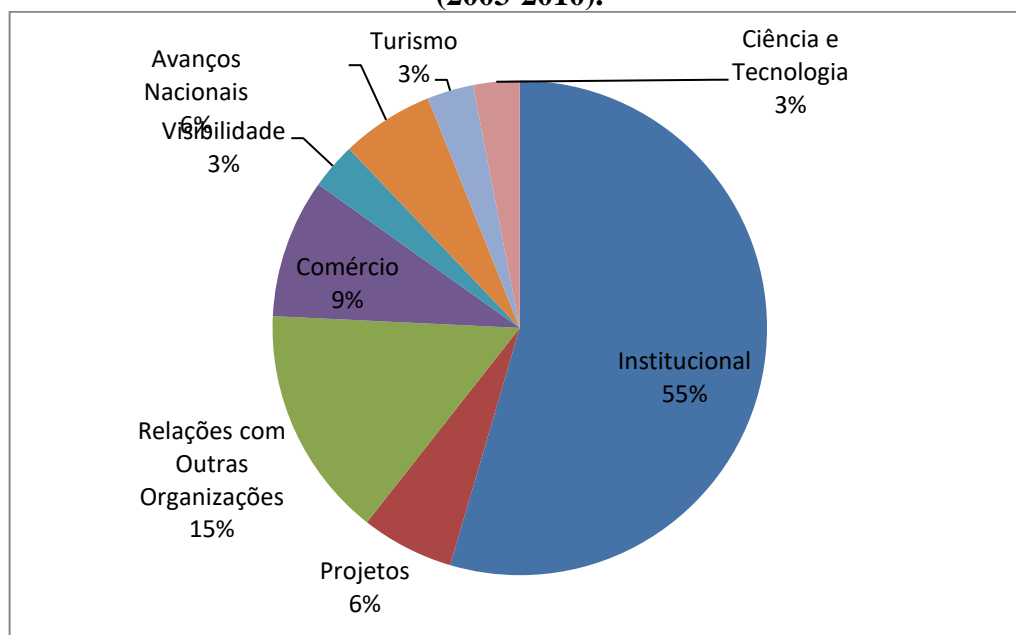
⁵⁸ Os períodos destacados nos quadros 16 e 17 correspondem ao recorte temporal desta tese e onde os esforços foram concentrados.

VI	1994
VII	1995
VIII	1997
IX	1998
X	2000
XI	2002
XII	2004
XIII	2005
XIV	2010

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das informações da OTCA (2017g).

A partir da leitura dos documentos gerados nas Reuniões de Ministros de Relações Exteriores e do CCA entre 2003 e 2010, pode-se constatar que a questão climática não é tratada na agenda de desenvolvimento da OTCA. Das 33 resoluções tomadas na Reunião de Ministros de Relações Exteriores, no período supracitado, nenhuma trata, direta ou indireta, da temática de mudanças climáticas, conforme pode ser apresentado no gráfico 4, abaixo:

Gráfico 4 - Temas das resoluções das Reuniões de Ministros de Relações Exteriores (2003-2010).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da leitura das Atas das reuniões da OTCA, 2018.

Mais da metade das resoluções dessas reuniões se referem ao desenvolvimento de questões institucionais, principalmente por ser o período de consolidação da Secretaria Permanente da OTCA e da instalação da Sede desta Secretaria em Brasília. Na VIII Reunião de Ministros de Relações Exteriores, realizada em 2004, foi aprovado o Plano Estratégico da OTCA para o período de 2004-2012, assim como foram indicadas quais seriam as principais áreas de interesse dos Estados, conforme trecho abaixo:

10. DECIDEM promover reuniões ministeriais temáticas com o objetivo de promover o diálogo político sobre questões específicas de interesses dos Estados-membro da OTCA. Nesse sentido, os Ministros assinalaram como áreas de interesse comum as relacionadas à Defesa e Segurança Integral da Amazônia, Desenvolvimento Social, Infraestrutura e Integração Física, Comércio e Integração, Ciência e Tecnologia, Biodiversidade e Propriedade Intelectual⁵⁹ (OTCA, 2004a, s/p, tradução livre).

Em linhas gerais, o Plano Estratégico aprovado nessa reunião estabelece quatro eixos estratégicos, seis áreas de ação prioritária (estrutura programática do Plano) e os instrumentos operacionais a serem utilizados pela OTCA entre os anos de 2004 e 2012. Os eixos estratégicos são: a) Conservação e uso sustentável dos Recursos Naturais Renováveis; b) Gestão do Conhecimento e Intercâmbio Tecnológico; c) Integração e Competitividade Regional e d) Fortalecimento Institucional. As áreas prioritárias são: Água; Florestas, solos e áreas naturais protegidas⁶⁰; Biodiversidade, biotecnologia e biocomércio; Ordenamento territorial, assentamentos humanos e povos indígenas; Infraestrutura social: Saúde e Educação; e Infraestrutura de Transporte, Energia e Comunicações (OTCA, 2004b).

Nesse Plano, o tema de mudanças climáticas é mencionado apenas duas vezes: a primeira menção acontece no preâmbulo do documento e diz respeito à observação, por parte da Secretaria Permanente da OTCA, dos compromissos derivados das convenções multilaterais relevantes, sendo uma delas a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; e a segunda, na parte direcionada para o eixo estratégico da conservação dos recursos naturais, com foco no potencial dos projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo adotados no âmbito da UNFCCC (OTCA, 2004b).

Apenas a partir de 2009/2010 que o tema das mudanças climáticas aparece na agenda da OTCA. Na Declaração dos Chefes de Estado sobre a Organização, de 2009, os países indicam que, no processo de formulação da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, devem ser incluídas previsões para o

[A]companhamento pela Secretaria Permanente da OTCA das negociações internacionais sobre questões centrais para a cooperação amazônica, como mudanças climáticas e diversidade biológica e florestal. Qualquer ação que possa ser tomada como consequência desse acompanhamento deve ser aprovada pelos países membros⁶¹ (OTCA, 2009, s/p, tradução livre).

⁵⁹ Do original: 10. DECIDEN, promover reuniones ministeriales temáticas con el propósito de avanzar en la interlocución política sobre cuestiones específicas de interés de los Estados Miembros de la OTCA. En ese sentido, los Ministros señalaron como áreas indicativas de interés común las relativas a Defensa y Seguridad Integral de la Amazonia, Desarrollo Social, Infraestructura e Integración Física, Comercio e Integración, Ciencia y Tecnología, Biodiversidad y Propiedad Intelectual (OTCA, 2004a, s/p).

⁶⁰ É importante ressaltar que estes temas são todos associados à questão climática, mas a forma de tratamento dado a elas na OTCA é de forma não associada ao problema climático.

⁶¹ Do original: El seguimiento por parte de la Secretaría Permanente de la OTCA de las negociaciones internacionales en asuntos centrales para la cooperación amazónica, como cambio climático y diversidad biológica y forestal. Cualquier acción que se pueda tomar como consecuencia de este seguimiento deberá contar con la aprobación de los Países Miembros (OTCA, 2009, s/p).

Essa Agenda consiste basicamente nos desdobramentos do Plano Estratégico de 2004-2012, tendo como objetivo estabelecer uma relação entre dois grandes eixos de abordagem transversais (conservação e uso dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento sustentável) e oito agendas setoriais. Uma dessas oito agendas, a última, intitulada: temas emergentes, se volta para três áreas: Mudanças Climáticas, Desenvolvimento Regional e Energia. O objetivo, em relação à questão do clima, é “Coordenar e unir os esforços na região para enfrentar os impactos das mudanças climáticas, em particular a proteção da Amazônia e suas populações locais, identificando alternativas para fortalecer a cooperação regional” (OTCA, 2010, p. 52). Pode-se listar um total de 16 atividades de curto, médio e longo prazos para que se alcance tal objetivo, conforme quadro abaixo:

Quadro 18 - Atividades a serem realizadas pela OTCA em relação à questão climática.

Tempo	Atividades a serem realizadas
Curto prazo	Promover o desenho e aplicação de instrumentos de valoração econômica da floresta, seus bens e serviços, que sirvam de referência para a execução de programas e projetos voltados para a mitigação das mudanças climáticas.
	Preparar estudos técnicos sobre métodos específicos de proteção de florestas tropicais contra secas e inundações na Amazônia.
	Formular programas específicos de apoio aos povos indígenas da Amazônia para enfrentar os impactos das mudanças climáticas, dentro do marco de respeito por sua cultura e seus direitos.
Médio prazo	Identificar oportunidades de financiamento para a preparação de projetos para mecanismos de desenvolvimento limpo e programas de mitigação.
	Apoiar os Países Membros, mediante solicitação, para sua participação no esforço multilateral de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.
	Propor pesquisa aplicada a possíveis ações voltadas à mitigação e adaptação.
	Formular projetos locais de adaptação na Bacia Amazônica em face da mudança climática.
	Preparar estudos técnicos sobre os custos de adaptação setorial na região.
	Promover a realização de avaliações quantitativas e qualitativas dos efeitos secundários na saúde e propor ações de adaptação e mitigação.
	Criar consciência sobre os efeitos das mudanças climáticas na saúde, promovendo a comunicação e disseminação de informações com uma abordagem multidisciplinar.
	Estabelecer espaços de diálogo sobre saúde, segurança alimentar e mudança climática.
Longo prazo	Apoiar os Países Membros na identificação de mecanismos financeiros internacionais, baseados na Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD +), que poderiam facilitar os pagamentos aos países membros que preservam suas florestas.
	Apoiar a pesquisa aplicada, a fim de promover iniciativas de conservação, restauração, recuperação de florestas nativas degradadas, pisos ecológicos e bacias hidrográficas degradadas, manejo florestal sustentável e proteção da diversidade biológica, com apoio financeiro e tecnológico internacional.
	Gerar redes de informação compartilhadas das mais recentes tecnologias desenvolvidas em mudanças climáticas

Fonte: Adaptado de OTCA, 2010 (tradução livre).

Do quadro 18, as duas últimas atividades a serem realizadas no curto prazo encontram-se destacadas, pois também estão presentes entre as atividades a serem realizadas no médio prazo. Em relação específica às atividades voltadas para mecanismos de desenvolvimento via REDD+ (primeira atividade de longo prazo), o documento tem uma nota de rodapé indicando que a Bolívia tem uma visão crítica em relação a esse tipo de mecanismo de financiamento, sem muito detalhamento acerca dessa visão boliviana (OTCA, 2010).

Em síntese, embora seja a Organização que tenha mais presença da temática ambiental em geral, é também a que apresentou menor espaço para a temática de mudanças climáticas em relação ao MERCOSUL e a UNASUL até o ano de 2010. Temas como águas, florestas e solo são prioritários na agenda da OTCA e são associados às mudanças climáticas, mas esta última não se configura, enquanto tema específico, como importante na Organização. A partir da análise documental – documentos, atas e anexos das reuniões dos principais órgãos que formam a OTCA, pode-se constatar que, além da ausência de qualquer tipo de instância voltada para a temática, como no caso da existência de uma Reunião de Ministros de Meio Ambiente e de um Grupo de Trabalho (06) no MERCOSUL, também não existem discussões ou tentativas de inserção da temática na agenda, elementos que foram encontrados nas Reuniões da UNASUL, por exemplo, mesmo que não tenham avançado na fixação da temática na agenda do bloco.

De forma resumida, a partir dos elementos apresentados ao longo do presente capítulo, verifica-se, da perspectiva de desenvolvimento do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, a existência de um claro constrangimento entre dois grandes grupos de países que atuam no Regime: os desenvolvidos e os em desenvolvimento. Além da existência de uma quantidade razoável de agrupamentos menores de países que, em alguma medida, buscam posicionamentos conjuntos na tentativa de conseguirem maiores chances e possibilidades de alcançarem os seus objetivos no âmbito das negociações do Regime.

Em relação à América do Sul, constata-se uma disseminação ainda fraca da temática ambiental em geral e de mudanças climáticas, em particular, ao se olhar para os principais processos de integração regional nos quais o Brasil atua, entre os anos de 2003 e 2010. Em síntese, a situação dessas temáticas nesses espaços é resumida no quadro 19, abaixo:

Quadro 19 - Situação da temática ambiental e de mudanças climáticas nos processos de integração da América do Sul

Instituição	Tentativa de criação órgãos específicos sobre o tema	Órgãos específicos para o tratamento da temática	Tratamento dado à questão climática
MERCOSUL	Sim	Sim	Médio
UNASUL	Sim	Não	Muito Fraco
OTCA	Não	Sim	Muito Fraco

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Das três instituições analisadas, MERCOSUL, UNASUL e OTCA, que apresentam objetivos e focos diferenciados, onde voltam-se, respectivamente para questões comerciais, políticas e ambientais. O MERCOSUL caracteriza-se como a organização em que a temática ambiental e de mudanças climáticas teve maior espaço tanto na discussão mais geral sobre o tema quanto na construção de órgãos ou estruturas que permitissem maior espaço para o desenvolvimento dessas discussões no âmbito do bloco. Em relação à UNASUL, alguns países membros chegaram a elaborar iniciativas para maior inserção da temática no bloco, mas as negociações não avançaram para que essas propostas fossem efetivamente executadas. E, por fim, a OTCA, embora com foco na temática ambiental e trabalhando com temas que estão diretamente conectados aos problemas das mudanças climáticas, não colocam essa última questão como um fator efetivamente relevante no seu processo de desenvolvimento.

Em resumo, as informações deste capítulo, tiveram como objetivo principal apresentar alguns elementos referentes à caracterização dos espaços de negociação do Brasil nos ambientes internacional e regional em relação ao tema das mudanças climáticas. De acordo com o capítulo um, foram seis os parâmetros utilizados para esse processo de caracterização.

Da perspectiva do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, esses parâmetros podem ser apresentados da seguinte forma: a) Composição: número significativo de participantes, embora segmentados em dois grandes grupos: países desenvolvidos e em desenvolvimento, que se articulam em diferentes alianças, algumas destas sobrepostas; as Conferências das Partes correspondem ao principal órgão no processo de tomada de decisão do RIMC; b) Tomada de decisão: as decisões são tomadas, na prática, por consenso; c) Poder de agenda: todos os grupos apresentados no quadro 5 atuam de forma muito ativa no Regime. Do lado dos países em desenvolvimento, o G-77 e China merece destaque pelo tamanho e heterogeneidade do grupo, enquanto que do lado dos desenvolvidos, o destaque fica com a União Europeia, que atua enquanto grupo e com os Estados Unidos pelo seu tamanho e impacto da perspectiva das emissões de GEE; d) Posição do país no Regime: o Brasil encontra-se inserido no âmbito do G-77 e China e após 2009, também passa a integrar o BASIC; e) Clima *versus* Desenvolvimento: as duas temáticas são trabalhadas de forma conjunta no âmbito do RIMC pelo Brasil (com ênfase na temática do desenvolvimento), elemento mais bem detalhado nos próximos capítulos e f) Parcerias: têm papel fundamental no processo de negociação, as delegações não negociam individualmente no Regime, mas sim via grupos e coalizões.

Em relação a América do Sul, a apresentação desses parâmetros encontra-se sintetizada no quadro 20, abaixo, desta forma:

Quadro 20 - Parâmetros para caracterização das organizações da América do Sul

Parâmetro	MERCOSUL	UNASUL	OTCA
Composição	Poucos participantes - RMMA subordinado ao CMC	Poucos participantes - basicamente representantes dos Ministérios de Relações Exteriores	Poucos participantes - basicamente representantes dos Ministérios de Relações Exteriores
Tomada de decisão	Consenso	Consenso	Unanimidade
Poder de Agenda	Concentrado nos órgãos principais	Concentrado no órgão principal	Concentrado no órgão principal
Posição do Brasil	Liderança	Liderança	Liderança
Mudanças Climáticas e Desenvolvimento	Foco no Desenvolvimento	Foco no Desenvolvimento	Foco no Desenvolvimento
Parcerias	Dependência de financiamentos fora do Bloco. Ex: PNUMA	-	Oportunidades vinculadas ao RIMC

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Em linhas gerais, a atuação dos países no âmbito desses três organismos está diretamente relacionada à participação das pastas vinculadas às relações exteriores – em todos os casos existem órgãos com participação direta destas pastas, com alto poder de agenda na estrutura dos blocos analisados. O MERCOSUL é o único que apresenta órgãos específicos para a temática ambiental e que conta diretamente com a atuação dos representantes da pasta ambiental dos países membros. As organizações analisadas, além dessa configuração mais geral, também tendem a apresentar uma estrutura organizacional enxuta, dando ao órgão principal maior espaço e poder de definição da agenda, restando aos demais órgãos a implementação das diretrizes apontadas pelo órgão principal. Em geral, a posição do país é sempre relevante, principalmente pelo tamanho (político, econômico e também das emissões de GEE) do Brasil em relação aos demais países da América do Sul. A relação entre desenvolvimento e mudanças climáticas se dá quase que exclusivamente pela vertente do desenvolvimento (sustentável). Raras foram as tentativas de inserção de uma perspectiva mais ambiental ou climática nesses espaços, como no caso da proposta de Evo Morales na UNASUL.

Em relação à hipótese apresentada na introdução deste trabalho, é interessante ressaltar que, da perspectiva regional, a posição ocupada pelo país teria impacto no espaço disponível para a questão ambiental e climática na América do Sul, em função de um direcionamento da agenda para questões políticas e econômicas e com foco no desenvolvimento dos países da região. A partir dos elementos apresentados, em relação ao MERCOSUL, UNASUL e OTCA,

não foram encontradas propostas brasileiras relacionadas a qualquer tentativa de dar mais espaço ou trabalhar diretamente a questão ambiental e, em especial, a climática nesses organismos. Na maioria das considerações dos representantes do Brasil, o foco, em relação às mudanças climáticas, estava direcionado para uma percepção do problema no âmbito da ONU, do RIMC e da caracterização dos Estados sul-americanos como países em desenvolvimento, o que em alguma medida, sugere que os espaços de integração sul-americanos não se caracterizam como espaços interessantes para o tratamento dessa questão da perspectiva brasileira. Importante ressaltar, que os elementos relacionados aos interesses do Brasil no espaço regional serão discutidos nos capítulos posteriores.

3. A POLÍTICA EXTERNA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DO BRASIL ENTRE 2003 E 2010.

Para além dos esforços empreendidos na apresentação do contexto e da situação da questão climática tanto no Regime Internacional de Mudanças Climáticas quanto nas instituições que fazem parte do processo de integração da região Sul-americana – MERCOSUL, UNASUL e OTCA, se faz necessária uma apresentação acerca do contexto doméstico de construção das políticas e do posicionamento do Brasil em relação a essa temática, no período analisado. Desta forma, este capítulo tem como objetivo apresentar evidências, no âmbito doméstico, que auxiliam a compreensão da posição brasileira sobre as mudanças climáticas.

Para isso, este capítulo conta com três seções: uma primeira voltada para as características mais gerais da PEB do governo de Luís Inácio Lula da Silva e das alterações nesta política em relação ao governo anterior; a segunda parte se direciona para as características e desenvolvimento histórico da política externa ao se olhar tanto para a questão ambiental quanto a climática e, por fim, uma terceira parte que apresenta as diferenças e modificações na Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas a partir do Governo do Presidente Lula da Silva.

3.1 Características gerais da Política Externa Brasileira no governo Lula da Silva.

O Brasil, assim como outros países como Índia e África do Sul, podem ser considerados potências médias, embora esse não seja um conceito de fácil delimitação e que geralmente inclui pelo menos três fatores: capacidades materiais, medidas de auto percepção e reconhecimento dos outros Estados – principalmente grandes potências (LIMA, 2005). Além disso, o Brasil se configura também como uma potência regional, o que lhe confere certa relevância internacional adicional, de forma a ter maior possibilidade de intervenção no ambiente Sul-americano do que no global (LIMA, 2005; ALMEIDA, 2007).

É importante ressaltar que essa condição do país teve impactos no processo de construção e desenvolvimento da sua política externa. Situando-se em uma área de influência norte-americana e sendo, ao mesmo tempo, uma potência econômica regional, em um contexto geopolítico relativamente estável, a elite política do país acabou desenvolvendo um sentimento

peculiar em relação à política externa. Esse sentimento se consolida na compreensão das ameaças externas ao país como derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Essa percepção fez com que a política externa estivesse sempre relacionada com a ideia de desenvolvimento (LIMA, 2005; LIMA, HIRST, 2006).

Diante de uma série de mudanças políticas e econômicas que aconteceram no cenário internacional pós-Guerra Fria, a partir da criação de uma ordem mundial com ênfase na abertura dos mercados, assim como da emergência de novos atores, o Brasil tem experimentado alterações sensíveis tanto no seu papel regional quanto no global. Essas mudanças na posição relativa brasileira na região e no mundo acontecem tanto em função dos dados objetivos da realidade externa quanto em relação às decisões adotadas pelas lideranças políticas do país – principalmente durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (ALMEIDA, 2007).

As lideranças políticas brasileiras sempre tiveram consciência da posição de destaque assumida pelo país na região Sul-americana, assim como tiveram, em alguns momentos, a pretensão de colocar o Brasil em uma posição mais importante no cenário internacional no plano econômico e político. As mudanças mais significativas da posição do país no ambiente internacional e em algumas de suas linhas de política externa aconteceram a partir de 2003, com o Presidente Lula da Silva. Essas mudanças se caracterizam por novos direcionamentos e alianças preferenciais, alterações nos discursos e também na forma de se fazer diplomacia (ALMEIDA, 2007).

Grande parte das iniciativas tomadas a partir de 2003 está ligada às negociações comerciais internacionais e à busca de coordenação política com países emergentes ou em desenvolvimento e uma atenção particular dada à região Sul-americana (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). Essa nova visão difere bastante da perspectiva adotada pela gestão de Fernando Henrique Cardoso, FHC (1995-2002), que defendia uma política externa pautada na ideia de “autonomia pela participação” no Sistema Internacional. Essa ideia basicamente se refere às ações voltadas à adesão a regimes internacionais, associada à manutenção da capacidade de gestão da política externa, ou seja, o objetivo seria o de tentar influenciar a construção das regras que regulam o sistema internacional. Enquanto que a partir da eleição de Lula da Silva, a política externa passaria a se pautar pela lógica da “autonomia pela diversificação”, aqui entendida como a adesão do país aos princípios e normas internacionais via parcerias Sul-Sul enquanto forma de redução das assimetrias nas relações externas do país. (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Em linhas gerais, os elementos que diferenciam a política externa de FHC para a de Lula da Silva coincidem com as duas estratégias para a inserção internacional do Brasil na percepção

da comunidade brasileira de política externa⁶². Essa comunidade seria composta por “autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas” (SOUZA, 2002, p. 03). A primeira estratégia corresponde aos caminhos adotados pela gestão de FHC, onde a PEB baseava-se na premissa de que, para se ter acesso aos benefícios da globalização, o país precisava de uma postura coerente e confiável, através da realização de reformas internas em direção à economia de mercado e à concorrência internacional. A autonomia nessa concepção estaria relacionada à capacidade de cooperar para a formulação das normas e das instituições que compõem o sistema internacional (SOUZA, 2002).

A segunda estratégia, que apresenta pontos de similaridade com a visão de PEB durante o governo Lula da Silva se caracteriza pela crença de que “a inserção mundial do Brasil exige, em primeiro lugar, a capacidade de articular um projeto nacional voltado para a superação de desequilíbrios internos” (SOUZA, 2002, p. 23). Desta forma, se direciona para uma política mais ativa no campo do desenvolvimento e uma inserção pautada na criação de alianças com países que tenham preferências similares enquanto forma de resistência às imposições dos países hegemônicos (SOUZA, 2002).

Embora o Governo Lula da Silva tenha adotado uma política macroeconômica muito similar à de FHC, a política externa se afastou da primeira estratégia acima mencionada e se concentrou na segunda, mais focada na ideia de autonomia (LIMA, 2005). Ainda em comparação com o governo anterior, a PEB, entre os anos de 2003 e 2010, se caracterizou por um processo de alteração da sua ênfase e da sua tonalidade, a partir da realização de ajustes, buscando novas formas de inserção internacional do Brasil (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Nessa estratégia, todos os instrumentos e modalidades de política externa (multilateralismo, relações bilaterais e mecanismos de cooperação) foram utilizados como meios para a promoção das novas prioridades diplomáticas desse governo. Dentre esses instrumentos, a atuação em foros multilaterais tem prioridade para o tratamento das questões globais, como comércio, meio ambiente e cooperação para o desenvolvimento, dentre outros (ALMEIDA, 2007).

Parte das ações diplomáticas nessa estratégia inclui a escolha política de equilíbrio em relação aos Estados Unidos, a partir do estabelecimento de alianças estratégicas com potências

⁶² O termo comunidade foi retirado do artigo A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa, de Amaury de Souza, de 2002 e é utilizado e citado pelos principais autores (as) de Política Externa brasileiros, como Maria Regina Soares de Lima (2006) e Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), por exemplo.

médias, dentro e fora da América do Sul, e o lançamento de uma série de iniciativas como, por exemplo, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, IBSA (LIMA, 2005; CHRISTENSEN, 2013). Desta forma, o Brasil passou a enfatizar as relações com outras potências emergentes como China e Índia, buscando diversificar sua estrutura de exportação enquanto forma de reduzir o alto grau de dependência com os países desenvolvidos (CHRISTENSEN, 2013).

Ainda em relação à PEB, entre os anos de 2003 e 2010 dois pontos são relevantes para o presente trabalho: o primeiro está relacionado ao papel do Itamaraty na formulação da política externa brasileira e o segundo ao papel do Brasil na América do Sul. Em relação ao primeiro ponto, o insulamento do Itamaraty na condução da política externa poderia ser explicado pelos seguintes fatores: pela estabilidade do princípio constitucional de competência do Executivo na condução da PEB, avalizada pela elite política do país – a delegação dada ao Executivo para a formulação da política externa está relacionada à percepção dessas elites desse tipo de política como um instrumento de desenvolvimento importante para o país - e pelo desinteresse da opinião pública em relação às questões do cenário internacional (LIMA, 2005).

“Este insulamento, porém, tende a ser disfuncional na medida em que a agenda externa se modifique com a introdução de novos temas e novos atores e a própria internalização dos acordos internacionais politizem a política externa” (LIMA, 2005, p. 07-08). É justamente a partir dos anos 2000, depois do processo de maior atuação internacional do Brasil desde o governo de FHC, que se observa menor centralização da política externa no MRE. As transformações na PEB começam a sentir o reflexo da contraposição entre uma diplomacia tradicional, realizada pelo corpo diplomático, e uma diplomacia contemporânea, conduzida por uma série de atores oficiais e não oficiais de dentro e fora do governo (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

Esse processo de maior participação de outros atores na condução da política externa é chamado de “descentralização horizontal”, onde, ainda que o corpo diplomático mantenha a formalidade de sua posição enquanto principal formulador da PEB, começa a levar em consideração a diplomacia contemporânea das outras pastas do governo cada vez mais atuante e protagonista em determinados assuntos. Um dos exemplos que atestam essa questão é a participação da então Ministra Dilma Rousseff como chefe da delegação brasileira nas negociações da COP-15 do RIMC, em Copenhague, em 2009 (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

Esse processo de descentralização diplomática tem reflexos no próprio Itamaraty a partir, principalmente, da expansão e complexificação da estrutura do MRE, enquanto tentativa de recentralizar a condução da PEB. Esse processo é chamado de horizontalização do MRE, a

partir do momento em que há maior especialização do corpo de funcionários do Itamaraty e a criação de diferentes departamentos e secretarias nos mais diversos temas da política externa, assim como um aumento do número de diplomatas lotados em outros Ministérios ou Secretarias (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010). O entendimento da relação entre esses dois processos – descentralização da diplomacia e horizontalização do MRE - fica mais evidente na seguinte passagem:

Verifica-se, portanto, que, ao mesmo tempo em que ocorre a descentralização horizontal das competências para política externa em todo o Poder Executivo federal, o MRE parece buscar a posição de centralidade que tinha na condução desta política por meio da especialização e complexificação, acarretando uma descentralização interna, numa estratégia de reconquista de poder e de coordenação, e não no sentido de negar a descentralização funcional que cresceu historicamente (SILVA, SPECIE, VITALE, 2010, p. 31).

A atuação do Brasil na América do Sul pode ser considerada uma prioridade da política externa brasileira desde o processo de redemocratização no final dos anos 1980. Os anos 1990 marcaram uma atuação brasileira na região pautada na promoção da integração regional e, particularmente, no desenvolvimento do MERCOSUL. A partir de 2003, foram verificadas mudanças da postura do país em relação à região, a principal delas foi o posicionamento mais explícito do MRE em avançar no processo de liderança Sul-americana. Diante disto, o processo de tomada de decisão se tornou mais complexo devido a dois movimentos: a insistência do MRE em colocar a América do Sul no topo das prioridades de política externa e a atuação do Presidente e dos seus auxiliares mais próximos, que passaram a se envolver mais diretamente com a política regional – havendo, a partir de 2002, um processo de realocação de pessoal no Itamaraty, com a quase duplicação do número de diplomatas na América do Sul e uma redução drástica destes nos países europeus (LIMA, HIRST, 2006).

Três foram os pressupostos que orientaram a PEB durante o governo Lula em relação à América do Sul: a) a presença mais forte do país na região seria compatível com o estreitamento da relação com a Argentina; b) o impacto que a democracia brasileira, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, poderia promover, gerando maior estabilidade política na região e c) caso bem sucedida, essa maior atuação brasileira na região fortaleceria as aspirações do país nas negociações internacionais fora da América do Sul, através do apoio dos demais países do Continente (LIMA, HIRST, 2006).

Desta forma, durante o governo Lula da Silva, a região Sul-americana consolidou-se como uma das principais prioridades da PEB, a partir da ênfase na construção de uma América do Sul forte e unida, que poderia servir como plataforma tanto para uma inserção mais competitiva do Brasil na economia mundial quanto para as ambições de ampliação do papel do

país no cenário internacional. A promoção da democracia, o processo de integração da América do Sul, associado à apresentação do Brasil como um líder regional se consolidaram como sendo os três pontos principais da política externa do país durante as eleições presidenciais de 2002 (CHRISTENSEN, 2013).

Em linhas gerais, são estes os principais elementos que servem de base para a compreensão da Política Externa Brasileira entre os anos de 2003 e 2010. Diante desse quadro, a próxima seção apresenta os elementos que compõem o que pode ser chamado da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas. Essa temática, como mencionado anteriormente, tende a ser trabalhada nos espaços multilaterais de negociação nos quais o Brasil atua, em especial o Regime Internacional de Mudanças Climáticas.

3.2 Elementos centrais e avanços históricos da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas.

Conforme mencionado na seção acima, as mudanças climáticas, enquanto um dos grandes temas da agenda internacional e que, pelas suas próprias características, precisa ser tratado a partir de uma perspectiva global, tem recebido atenção dos formuladores da política externa brasileira basicamente através da atuação do país no âmbito dos arranjos multilaterais criados para tentar solucionar o problema, sendo o principal deles a UNFCCC. Ao se olhar para a construção da política externa brasileira em relação a essa questão, parte dos autores se volta para a atuação do Brasil nesse Regime como Barros-Platiau (2011), Edwards e Lagos (2015), Friberg (2009), Hochstetler e Viola (2012), Lago (2007), Mares e Trinkunas (2016), Vieira (2013), Viola (2002, 2009a e 2009b), Viola e Franchini (2014), dentre outros. Pouco material foi produzido em relação à atuação regional do país sobre essa temática. Registram-se, nesse caso, Viola, Barros-Platiau e Leis (2008) e Viola (2009b), por exemplo.

Diante de todos os espaços internacionais onde o Brasil atua, a formulação de políticas sobre os chamados bens comuns globais⁶³ é a que oferece maiores oportunidades para que seus líderes possam exercer maior influência. Em linhas gerais, qualquer país teria condições de

⁶³ De acordo com Sooros (2005), os bens comuns podem ser definidos a partir de três critérios: a) são domínios de recursos (como espaço geográfico, por exemplo) no qual existem unidades de recursos (como árvores que podem ser removidas de uma floresta) que podem ser úteis para os seres humanos; b) estão disponíveis para que os vários usuários possam explorá-los e obterem ganho individual e c) as unidades de recursos dos bens comuns são finitas, o que implica que, quando uma unidade de recursos é consumida por um ator, ela não está mais disponível para os outros atores.

influenciar esses domínios específicos mas, no caso brasileiro, em função do tamanho de sua população e de sua economia, há maior interesse nesses bens comuns globais. A proteção desses bens está diretamente relacionada à criação e ao estabelecimento de regimes internacionais que, associados à preferência brasileira pelo uso do *soft power*⁶⁴ e da diplomacia multilateral, proporcionam maiores chances de resultados positivos do que se comparado aos domínios do *hard power*, como na área da segurança internacional (MARES, TRINKUNAS, 2016).

Sendo assim, o Brasil influencia a concepção dos regimes internacionais e tem tido um papel importante na diplomacia internacional, especialmente em relação ao RIMC. A questão da igualdade soberana entre os Estados é um dos elementos centrais desta abordagem de atuação mais proativa em torno dos chamados bens comuns globais, a partir da forte escolha pelo multilateralismo no âmbito das Nações Unidas. Assim como os demais Estados, o Brasil se preocupa com a distribuição dos ganhos e perdas impostos pelos regimes internacionais, e tende a manter uma posição mais crítica em relação aos regimes que apresentam efeito desigual entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos (MARES, TRINKUNAS, 2016).

O Brasil sempre foi considerado um ator central em relação à questão das mudanças climáticas no ambiente internacional. Tal avaliação deve-se a algumas das suas características como: ser uma grande economia em desenvolvimento, com contribuição significativa em termos de emissão de GEE e ter no seu território uma grande quantidade de recursos naturais; diferente de outras economias em desenvolvimento, o país tem uma matriz energética considerada limpa, é um grande produtor de alimentos (e dos impactos ambientais provenientes dessa atividade econômica) e é soberano sobre a maior parte dos sumidouros naturais de carbono do mundo⁶⁵ – a floresta amazônica (MARES, TRINKUNAS, 2016; VIOLA, 2009b).

As posições e os interesses do país nos processos de negociação do RIMC foram moldados por considerações desenvolvimentistas, ideológicas e de segurança, direcionados ao crescente setor energético do país, às preocupações tanto econômicas quanto geopolíticas em

⁶⁴ *Soft Power* compreende os instrumentos que um Estado usa para impor os seus desejos por meio de persuasão, via valores políticos e ideológicos, por exemplo, enquanto que *Hard Power* está relacionado à capacidade de obtenção de algo pelos Estados por meio uso da força (BERTONHA, 2009).

⁶⁵ Sumidouro de carbono está relacionado à possibilidade de as florestas terem a capacidade de sequestrar CO₂ na Atmosfera. Conforme trecho abaixo, relacionado ao conceito de mitigação, onde: “No contexto das alterações climáticas, uma intervenção humana para reduzir as fontes ou aumentar os sumidouros de gases de efeito estufa. Os exemplos incluem o uso mais eficiente de combustíveis fósseis para processos industriais ou geração de eletricidade, mudança para energia solar ou eólica, melhoria do isolamento de edifícios e expansão de florestas e outros sumidouros para remover maiores quantidades de dióxido de carbono da atmosfera. (UNFCCC, 2018c, s/p, tradução livre). Do original: In the context of climate change, a human intervention to reduce the sources or enhance the sinks of greenhouse gases. Examples include using fossil fuels more efficiently for industrial processes or electricity generation, switching to solar energy or wind power, improving the insulation of buildings, and expanding forests and other "sinks" to remove greater amounts of carbon dioxide from the atmosphere (UNFCCC, 2018c, s/p).

relação à Amazônia e aos princípios associados a uma concepção de terceiro mundo. Quatro foram as áreas de principal interesse do país em relação à questão climática: 1) quem, quanto e como deve ser feito o processo de redução das emissões dos gases de efeito estufa; 2) o desenvolvimento de mecanismos de governança que permitam o fornecimento de apoio técnico e financeiro aos países em desenvolvimento; 3) o problema do desmatamento – a grande fonte de emissões do país e 4) a preocupação com o crescente interesse de organizações estrangeiras na região amazônica e possíveis implicações sobre o controle do território e dos seus recursos (VIEIRA, 2013).

Em linhas gerais, o posicionamento do país em relação à temática ambiental na política externa pode ser resumido a partir das informações disponíveis no documento intitulado “O meio ambiente nas relações exteriores: Agenda brasileira na área de meio ambiente”. Segundo esse documento, é importante salientar que “a questão ambiental insere-se, de forma coerente, na atuação mais ampla da diplomacia brasileira tendo como objetivo o desenvolvimento” (BRASIL, sem data, p. 18).

Para o país, a origem do tratamento multilateral da temática ambiental está vinculada a dois marcos: a Conferência de Estocolmo, em 1972 e o Tratado de Cooperação Amazônica de 1978. O surgimento de novos temas na agenda internacional fez com que o país passasse a atuar de forma mais proativa nos ambientes de negociação enquanto forma de obter acesso a recursos financeiros e tecnológicos necessários ao seu processo de desenvolvimento sustentável (BRASIL, sem data).

Ainda em relação ao referido documento, a atuação brasileira nos espaços multilaterais indica os padrões de produção e consumo dos países desenvolvidos como os principais responsáveis pelos problemas ambientais, e afirma a necessidade de criação de um fundo financeiro específico e de mecanismos de transferência de tecnologia enquanto forma de auxiliar os países em desenvolvimento na proteção ao meio ambiente. Para o país, seis seriam os temas específicos da agenda internacional sobre meio ambiente: Florestas, Biossegurança, Segurança Química, Mudança do Clima, Biodiversidade e Aplicação dos conhecimentos tradicionais (BRASIL, sem data).

Em relação à essa agenda o papel da diplomacia brasileira seria:

(...) o de proteger e defender os interesses nacionais brasileiros, a partir do constante aperfeiçoamento do papel do país no mundo; ajudar o país a compreender a latitude das mudanças que vêm se processando no mundo nos campos político e econômico; maximizar as vantagens e possibilidades externas, afastar os riscos e equacionar com melhor relação custo-benefício os inevitáveis diferendos que venham a surgir em torno das oportunidades dentro da comunidade internacional. Uma diplomacia a serviço do desenvolvimento sustentável: conceito-chave que identifica a política externa do Brasil (BRASIL, sem data, p. 46/47).

A atuação internacional do Brasil em relação à temática ambiental em geral, e às mudanças climáticas, em particular, remonta ao processo de tratamento dessas questões no âmbito das cúpulas internacionais realizadas pela ONU (Estocolmo – 1972, Rio de Janeiro – 1992 e Johannesburgo – 2002). Essas cúpulas auxiliaram, respectivamente, na introdução dos conceitos e princípios de construção de uma diplomacia ambiental no país, na inserção do conceito de desenvolvimento sustentável na agenda internacional, na maior interlocução entre as agendas de comércio, financiamento e meio ambiente e fortalecimento da cooperação entre os Estados (LAGO, 2007).

Em linhas gerais, a posição brasileira entre os anos de 1970 e 2000 pode ser explicada pela coexistência de diferentes interesses que são afetados, tanto direta quanto indiretamente, pela agenda ambiental internacional, sendo que o foco do país, principalmente nessas conferências, recai sobre as principais questões relacionadas ao seu desenvolvimento. Havendo um aumento na atuação do país ao longo dos anos, com a participação cada vez maior de outros órgãos do governo, organizações não-governamentais, comunidade científica, dentre outros (LAGO, 2007). O quadro 21 sintetiza a atuação brasileira nas três conferências ambientais da ONU:

Quadro 21 - A atuação do Brasil nas principais Conferências ambientais

Conferência	Atuação
Estocolmo (1972)	Enxergava a questão ambiental como algo que não favorecia o país; o Brasil foi um ator relevante na aprovação da Resolução 2849 da Assembleia Geral da ONU sobre desenvolvimento e meio ambiente; articulação junto com outros países em desenvolvimento para que a visão dos países desenvolvidos não fosse a única a ser ouvida na Conferência - apresentação de uma visão alternativa, com foco no Relatório Founex e na Resolução 2849. Nesse período, a preocupação de países como o Brasil era que a discussão acerca das questões ambientais se concentrasse em elementos associados à ideia de crescimento zero, daí a necessidade de articulação entre meio ambiente e desenvolvimento.
Rio de Janeiro (1992)	O país buscou articular uma posição regional em encontros com países amazônicos e da América Latina e Caribe; teve participação ativa no processo preparatório e durante a Conferência na negociação dos cinco documentos que seriam assinados no Rio.
Johannesburgo (2002)	Mudança significativa da posição brasileira em relação à temática ambiental; os países subdesenvolvidos inseridos na condição de vítimas da globalização; participação em fóruns regionais específicos na América do Sul e na América Latina sobre a temática; coordenou o Grupo dos G77 e China em diferentes negociações.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lago (2007).

Um ponto importante no processo de desenvolvimento da agenda ambiental no Sistema Internacional é a forma de inserção dessa temática e as principais questões levantadas no seu tratamento. Enquanto que na década de 1970 o foco era mais voltado para questões relacionadas à poluição e questões demográficas, a partir dos anos 2000, questões associadas às mudanças climáticas e biodiversidade estavam no topo das discussões. Essa mudança, ao longo do tempo, pode ser verificada a partir do quadro 22, direcionado para a evolução das prioridades nacionais no andamento dessas conferências:

Quadro 22 - O discurso brasileiro nas três conferências (evolução das prioridades nacionais)

Temática	Estocolmo (1972)	Rio de Janeiro (1992)	Johanesburgo (2002)
Recursos Naturais	Preocupação em torno da noção de soberania.	Foco na questão da soberania (ênfase na temática florestal).	Foco na questão da biodiversidade.
Poluição	Entendida como um problema apenas dos países desenvolvidos.	Percepção de que esse problema já afetava o país.	A temática é diluída dentro da questão climática e de padrões de consumo e produção.
População	Defesa da ideia de que o problema não era demográfico e sim de pobreza da população.	O país se sentiu mais confortável em tratar temáticas sociais nas agendas dos encontros internacionais.	Tentativa de inserção da temática pelo viés regional, evitando que a discussão ficasse apenas restrita ao continente africano.
Desenvolvimento	Fundamental para a discussão da temática ambiental.	Foco no comércio e no discurso contra o protecionismo dos países desenvolvidos.	A questão do comércio ganha mais destaque no contexto de um mundo globalizado.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lago (2007).

Acompanhando o processo de democratização do país, assim como as mudanças e alterações no cenário internacional advindas da globalização, a posição do Brasil em relação à temática foi mudando com o tempo. Passando a enxergar a questão, não apenas como uma ideia associada à soberania do país na gestão dos seus recursos naturais e de pouco espaço para o meio ambiente nas suas ações externas, mas também como uma ação mais propositiva e favorável à inserção da temática ambiental articulada à necessidade de garantia do desenvolvimento econômico de países como o Brasil – inserção dessa temática como uma variável importante a ser levada em consideração pelo governo (LAGO, 2007, VIOLA, 2002). A síntese da atuação e posição do Brasil nas negociações geradas a partir das principais conferências ambientais desde a década de 1970 é apresentada no quadro 23, abaixo:

Quadro 23 - Atuação e posição do Brasil em relação à temática ambiental a partir de 1970

Evento	Atuação	Posição
Conferência de Estocolmo (1972)	Confronto	Defensiva
Conferência do Rio (1992)	Cooperativa	Mais aberta, mas ainda defensiva.
Conferência de Johannesburgo (2002)	Cooperativa	Menos defensiva e, pela primeira vez, propositiva.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lago (2007).

Uma questão importante associada a essa postura internacional está relacionada à situação doméstica da temática ambiental no país e do seu impacto na capacidade do Brasil de influenciar as negociações dos regimes internacionais. A premissa básica por trás dessa questão é que a credibilidade de determinado país em abordar a temática ambiental e de mudanças climáticas é percebida a partir da forma como este gerencia as suas políticas domésticas setoriais. Sendo assim, as instituições domésticas têm impacto significativo na capacidade de avanço da diplomacia brasileira em relação à questão climática (MARES, TRINKUNAS, 2016).

Da perspectiva histórica, a política ambiental no Brasil tem evoluído ao longo das últimas décadas. O ponto de partida é o foco exclusivo da questão do desenvolvimento em meados dos anos 1980 e chegando a uma consciência ambiental mais expressiva da população a partir dos anos 2000. A preocupação brasileira, durante o período da ditadura militar era mais voltada para a baixa taxa de povoamento da região amazônica e potenciais ameaças à segurança da região. Para tentar resolver essa questão, foram criadas leis, políticas e infraestrutura com o objetivo de incentivar o desmatamento para assentamentos, principalmente para as atividades de mineração e agricultura. Essas ações acabaram gerando uma série de críticas internacionais à postura brasileira em relação à questão ambiental (MARES, TRINKUNAS, 2016). A imagem do Brasil em Estocolmo, 1972, pode ser caracterizada a partir da seguinte passagem:

Era a de um país que estava, havia oito anos, sob um regime militar que dava ênfase absoluta a seu crescimento econômico, que não pretendia controlar o crescimento demográfico, que tinha péssimos recordes nas áreas de direitos humanos e de preservação da natureza, que tinha fortes tendências nacionalistas e ambições de domínio da tecnologia nuclear (LAGO, 2006, p. 118).

Aliado a isso, as críticas domésticas ao posicionamento brasileiro durante a ditadura militar em relação à questão ambiental, fez com o que país tivesse uma posição defensiva e permitiu que algumas concessões fossem feitas como, por exemplo, a criação de uma agenda para regulação dos recursos naturais e questões ambientais, por meio da Secretaria Especial do Meio Ambiente, SEMA e, em 1981, a promulgação da Lei Nº 6.938 que instituiu a Política

Nacional do Meio Ambiente criou as bases para o desenvolvimento de uma estrutura jurídica na área ambiental (MARES, TRINKUNAS, 2016).

O processo de redemocratização do país permitiu uma série de mudanças e questionamentos, principalmente, em relação a maior participação da sociedade civil e o fortalecimento dos poderes locais. Na área ambiental, esse período foi marcado pelo maior interesse da opinião pública em relação à temática, mas também pela frustração gerada por meio da destruição dos recursos naturais do país – em grande parte marcada pelas queimadas na Amazônia – e a inexpressiva preocupação com o bem-estar da população, que teve como principal exemplo o incêndio em Cubatão causado pelo vazamento de uma tubulação de gasolina (LAGO, 2006).

“Com a volta à democracia, na realidade, a sociedade brasileira passou a poder manifestar sua insatisfação com a piora das condições ambientais” (LAGO, 2006, p. 145). Além dessa questão, a partir dos anos 1980, o Brasil passou a ser um dos focos do debate ambiental no cenário internacional. Alguns acontecimentos fizeram com que o país fosse visto internacionalmente de forma negativa. Dentre estes, os principais foram: o acidente de Cubatão em 1984; o assassinato de Chico Mendes, em 1988 e as altas taxas do desmatamento da Amazônia, mais visíveis em função do maior acesso a tecnologias como a das imagens por satélite. Estes episódios acabaram funcionando como elementos que direcionaram a ação do governo brasileiro na tentativa de construção de uma imagem e de um papel mais positivo do país no cenário internacional (LAGO, 2006; MARES, TRINKUNAS, 2016).

Essa situação doméstica ambientalmente desfavorável associada ao aumento das críticas no ambiente internacional fez com que:

O Governo do Presidente José Sarney, apesar de concentrado nos inúmeros problemas internos, em plena Assembleia Nacional Constituinte, e atravessando um dos piores momentos financeiros da história do País, teve de tomar medidas que transmitissem, interna e externamente, a importância que o Brasil atribuía à questão ambiental (LAGO, 2006, p. 149).

Nesse contexto, foi desenvolvido o Programa Nossa Natureza com o objetivo de proteger o meio ambiente; foram suspensos os incentivos fiscais para projetos agropecuários nas regiões de floresta tropical; o país apresentou formalmente a sua candidatura para sediar a Conferência de Meio Ambiente, a ser realizada em 1992, e também, foi anunciada a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Sendo estes, alguns dos desdobramentos provenientes dessa articulação entre problemas ambientais internos e crítica internacional (LAGO, 2006). Desta forma, a política doméstica ambiental brasileira nos anos de 1980 e 1990 era pouco atrativa, colocava o país em uma situação mais

vulnerável internacionalmente, em função das críticas que recebia, de forma que a atuação do país nas negociações era mais defensiva, concentrando-se na preservação de sua autonomia e na transferência de encargos para os outros países (MARES, TRINKUNAS, 2016).

Esse elemento torna-se mais evidente ao se olhar, por exemplo, para a questão do desmatamento. A aceitação das regras internacionais em relação a essa questão foi realizada de forma lenta e adotada de maneira mais incremental, principalmente em função da forte oposição e resistência de atores domésticos poderosos, como: fazendeiros, agroindústria, políticos e funcionários públicos, em especial os lotados no Ministério de Relações Exteriores (VIEIRA, 2013). A melhor organização da política ambiental e climática doméstica a partir dos anos 2000 permitiu que o país passasse a ter uma postura mais propositiva acerca da questão no ambiente internacional⁶⁶, ou seja, “Quando o Brasil tem uma política interna positiva para demonstrar, provou estar mais disposto a trabalhar em colaboração com os outros, como tem sido o caso na última década⁶⁷” (MARES, TRINKUNAS, 2016, p. 139, tradução livre).

O período entre as Conferências do Rio (1992) e Johannesburgo (2002) é de particular importância para esse trabalho porque coincide com o processo de criação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e de consolidação de determinadas posições brasileiras em relação a essa temática. Essa conjuntura era propícia a uma postura de maior liderança do Brasil na área. Na Rio 92, por exemplo, a posição brasileira era pautada por dois princípios: o da responsabilidade diferenciada em relação às causas e também as soluções dos problemas e a caracterização do problema ambiental como relevante e prioritário para a comunidade internacional (VIOLA, 2002).

Nas negociações de Quioto (1996-2001) a atuação brasileira e a definição do interesse nacional foram orientadas com base em cinco dimensões: 1) afirmação do direito ao desenvolvimento – elemento central e clássico da Política Externa Brasileira; 2) promoção do desenvolvimento em associação com a ideia de sustentabilidade, 3) ênfase no financiamento dos países em desenvolvimento pelos países desenvolvidos; 4) promoção de um papel de liderança do país no mundo e 5) evitar a regulação internacional das florestas – diante do quadro de aumento do desmatamento na floresta amazônica (VIOLA, 2002, 2009b).

Nessas negociações, as delegações brasileiras foram lideradas pelos Ministros de Relações Exteriores - MRE e de Ciência e Tecnologia - MCT, ao invés do Ministério do Meio

⁶⁶ Essa melhoria da política interna e mudança da política externa em relação ao tema, a partir dos anos 2000, serão objeto da última seção desse capítulo.

⁶⁷ Do original: When Brazil has a positive domestic policy to demonstrate, it has proven to be more willing to work collaboratively with others, as has been the case in the past decade (MARES, TRINKUNAS, 2016, p. 139).

Ambiente - MMA. O MRE, em particular, estava mais interessado no desenvolvimento de uma estratégia de solidariedade no âmbito Sul-Sul do que na busca de uma solução para os problemas climáticos (MARES, TRINKUNAS, 2016). Em linhas gerais, o princípio fundamental da posição brasileira repousava na ideia de que as emissões deveriam ser calculadas diacronicamente desde o final do século XVIII e não levando em consideração apenas os padrões de emissão dos anos 1990 (VIOLA, 2002), ou seja, o Brasil defendia a ideia de que o mundo desenvolvido deveria suportar a maior parte dos custos para a redução das emissões de gases de efeito estufa, tanto nas suas economias, como por meio da assistência aos países em desenvolvimento (MARES, TRINKUNAS, 2016).

A relação entre as diferentes pastas no governo também tem reflexo na PEB para Mudanças Climáticas. O Brasil conta com um número considerável de Ministérios, nem todos tendo relações diretas com a temática ambiental e climática. Três são os principais Ministérios que atuam diretamente nessa questão: o Ministério do Meio Ambiente, historicamente tem sido formado por pessoas com grande atuação na área ambiental e com alta convergência com as agendas climáticas internacionais de vertente mais ecológica e menos mercadológica; o Ministério de Relações Exteriores se caracteriza por ser geralmente liderado por diplomatas de carreira e assumir uma posição mais conservadora sobre a política climática. Esse conservadorismo do MRE seria resultado de três elementos: as prioridades dadas as alianças com países emergentes, as preocupações sobre a capacidade brasileira de controlar o desmatamento amazônico e uma doutrina de forte responsabilização dos países desenvolvidos sobre os problemas climáticos atuais. E, finalmente, o Ministério de Ciência e Tecnologia, MCT, que conta com um departamento de clima (criado nos anos 1990), adota um ponto de vista técnico e científico e atua em articulação direta com o MRE. Os Ministérios da Agricultura e de Minas e Energia também apresentam interesses em relação à questão climática, mas têm menos espaço na formação da Política Externa Brasileira nessa área (VIOLA, FRANCHINI, 2014).

No ano de 1999, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, criou a Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima – CIMGC que tinha como objetivo desenvolver uma posição entre os diferentes atores domésticos sobre a questão climática. Essa Comissão era presidida pelo MCT, que já desempenhava relevante papel na coordenação dos assuntos relacionados aos MDL no Brasil. Essa Comissão trabalhava em relação próxima com o MRE, este último sendo o ponto focal da UNFCCC no Brasil e conhecido historicamente por ser a principal instituição que representa o governo do país nas negociações climáticas internacionais. A CIMGC foi a primeira organização criada com o objetivo de construir uma

posição nacional acerca da questão climática. As diferenças entre as pastas acabaram gerando tensões e impactaram diretamente o funcionamento efetivo dessa Comissão (FRIBERG, 2009; VIEIRA, 2013).

Embora tenha aumentado sua atuação internacional em relação à temática, constatava-se uma oscilação da posição brasileira em relação a algumas questões nas quais o país apresentava vantagens e desvantagens. As vantagens seriam: o país era considerado uma potência média – estava fora dos compromissos obrigatórios de redução de emissões de gases de efeito estufa; apresentava uma matriz energética limpa do ponto de vista das emissões – hidroelétrica; detinha 16% das florestas mundiais – que tem grande importância para o ciclo do carbono. A principal desvantagem estava associada à grande emissão de carbono proveniente da prática da queima na agricultura e do desmatamento da Amazônia (VIOLA, 2009b).

No processo final de negociação do Protocolo de Quioto, o Brasil (no segundo mandato de FHC) manteve a sua posição de separação entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, principalmente após a saída dos Estados Unidos do Protocolo, em 2001. Nesse período, o país auxiliou na composição de uma aliança entre a União Europeia, o Japão e os países emergentes que, juntos, conseguiram fechar um acordo final, atuando como uma ponte entre os dois principais grupos em relação à construção do Protocolo de Quioto. O país conseguiu maximizar a sua influência e acabou sendo a posição que prevaleceu ao final das negociações, dado que os países desenvolvidos aceitaram as metas vinculativas de redução de suas emissões (MARES, TRINKUNAS, 2016).

O país também teve papel importante na proposição do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, junto com os Estados Unidos, pelo qual os países desenvolvidos receberiam créditos para atingir seus objetivos de redução de emissões a partir do financiamento da redução dessas emissões nos países em desenvolvimento. Vale ressaltar que a política doméstica teve impacto direto no processo de resistência do país em aceitar qualquer tipo de metas vinculativas para diminuição das suas emissões e também na inclusão do desmatamento nas negociações climáticas internacionais (MARES, TRINKUNAS, 2016).

Basicamente estes são os principais desenvolvimentos históricos da PEB em termos de mudanças climáticas, fornecendo os elementos domésticos centrais que servem de base para a compreensão do processo de formulação da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas e que tem impacto direto na forma como esse tema será trabalhado durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foco da próxima seção.

3.3 A Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas entre 2003 e 2010.

Levando em consideração um dos fatores que formam a hipótese defendida nesse trabalho, no caso, os diferentes interesses do país em cada ambiente, essa seção tem como objetivo principal apresentar alguns dos elementos relacionados às alterações e também as continuidades no processo de formulação da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas durante os governos de Lula da Silva. Esse direcionamento é importante para a identificação de quais são os principais atores envolvidos na construção dessa política, qual é a relação entre eles e também procura trazer alguns dos pontos relacionados aos diferentes interesses brasileiros no Regime Internacional de Mudanças Climáticas e na América do Sul enquanto elementos importantes para a discussão das evidências que permitam a avaliação da pertinência da hipótese apresentada neste trabalho. Desta forma, a presente seção se volta para a variável dependente 1: Hierarquia de interesses do país, contemplada no âmbito do nível de análise doméstico, conforme apresentado na imagem 2, do capítulo 1, dando ênfase a relação entre os atores domésticos diretamente relacionados com a construção da PEB na área de mudanças climáticas entre 2003 e 2010.

É importante ressaltar, que a compreensão dessa PEB para Mudanças Climáticas é associada basicamente à atuação do país no RIMC, o que direciona a discussão para os interesses do Brasil nas negociações desse Regime. Essa discussão se volta para a segunda parte da hipótese que discorre acerca da atuação relevante do país no Regime Internacional de Mudanças Climáticas e da articulação entre os interesses ambientais e econômicos do Brasil na sua atuação nas negociações desse Regime.

A partir do ano de 2003, e após conclusão dos processos de negociação do Protocolo de Quioto, o debate político no Brasil se voltou para questões de desenvolvimento econômico e busca por atuação mais intensa do país no cenário internacional, em especial na América do Sul. De maneira geral, a administração do Presidente Lula mostrou baixo interesse em relação à questão climática, cabendo aos Ministérios do Meio Ambiente e de Ciência e Tecnologia manter o envolvimento do país em relação a essa temática (VIOLA, 2009b). Nessa época, a questão climática não estava entre os principais temas da agenda política nacional. Desdobramentos e avanços de determinados atores domésticos, favoráveis a uma atuação mais forte do Brasil em relação às mudanças climáticas, começaram a ganhar força apenas alguns anos depois (HOCHSTETLER, VIOLA, 2012).

A partir de 2005 esses atores passaram a defender uma ação mais forte do país sobre as mudanças climáticas, e então começaram a oferecer cobertura política para ambientalistas que já discutiam políticas climáticas há muito tempo, mas não tinham espaço para disseminação destas (HOCHSTETLER, VIOLA, 2012). O ano de 2005 corresponde também à entrada em vigor do Protocolo de Quioto, que gerou maiores incentivos para o aumento das atividades da comunidade científica do país, o período foi caracterizado por uma grande quantidade de projetos para aprovação, vinculados ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (VIOLA, 2009b).

Esse movimento de atores nacionais em 2005 encontra-se organizado em quatro pontos principais: 1) uma política doméstica com capacidade de controle sobre o desmatamento da floresta amazônica; 2) uma evolução das posições brasileiras em relação ao tema florestal; 3) a percepção da mudança climática como um bom negócio para determinados setores empresariais; e 4) um maior interesse da opinião pública em relação ao tema (HOCHSTETLER, VIOLA, 2012). Os pontos um e dois correspondem ao principal debate em relação à temática na Política Externa do Brasil no período e, por esse motivo, será apresentado de forma mais detalhada.

O primeiro ponto tem como elemento principal o crescimento da participação de atores relevantes em áreas relacionadas ao controle do desmatamento ilegal, produção de etanol e de energia hidrelétrica. A partir da ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores, PT, o movimento ambientalista foi aumentando a sua influência política e forçando o governo a se distanciar de determinados setores com posições mais conservadoras em relação ao problema climático. Mas o elemento principal desse processo foi a reformulação do MMA, liderado entre 2003 e 2008 pela Ministra Marina Silva, e que teve impacto direto na redução do desmatamento da floresta amazônica (VIOLA, FRANCHINI, 2014).

Além da maior atuação de atores nacionais, organizações internacionais também tiveram impacto nesse primeiro ponto. Organizações como WWF e Greenpeace passaram a ter um papel mais crítico na apresentação dos problemas ambientais brasileiros para a sociedade. Essas organizações tiveram papel muito importante no processo de representação das comunidades indígenas e no avanço da agenda política dessas comunidades, tanto no Brasil quanto no exterior (VIEIRA, 2013).

O segundo ponto está relacionado à modificação da posição brasileira em relação às florestas. Desde a década de 1970, conforme já apresentado, o Brasil buscou evitar qualquer tipo de regulação sobre assuntos florestais. Na COP-12, em 2006, em Nairóbi, a delegação brasileira propôs a criação de um fundo internacional para diminuir o desmatamento (VIOLA,

FRANCHINI, 2014). De acordo com a proposta brasileira, as empresas e os países do Anexo I contribuiriam para um fundo que distribuiria recursos em função da redução do desmatamento dos países em desenvolvimento. Essa proposta foi criada pelo MMA, mas acabou sendo inserida muito tarde nas negociações e não chegou a ser desenvolvida (VIOLA, 2009b). Nas COP-18 e 19 realizadas em Copenhague e Cancun, respectivamente, os países em desenvolvimento conseguiram implementar REDD+ (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal), um mecanismo similar ao MDL cujo objetivo é reduzir o desmatamento e a degradação florestal (VIEIRA, 2013).

A posição anterior do país em relação à questão das florestas era de resistência à tentativa de inserção de mecanismos que oferecessem créditos de carbono ou direitos de emissão em função do desflorestamento evitado. Esses mecanismos, segundo o ponto de vista brasileiro, se caracterizariam como uma transferência de responsabilidade dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, além de interferir na soberania do país por meio de supervisão internacional dos seus recursos florestais (VIOLA, 2004).

O MCT, em função da sua expertise técnica e científica, ainda era considerado a pasta mais influente na formação da posição brasileira. Em linhas gerais, o posicionamento do MCT em relação à questão florestal era bem objetivo e estava diretamente relacionado ao fato que caso “houvesse crédito de carbono para a manutenção das florestas em pé e que isso fosse contabilizado para abater os compromissos quantificados dos países do Anexo I, isso ia comprometer a integridade ambiental da Convenção e do Protocolo”(MACHADO FILHO, 2017), ou seja, a conservação das florestas não representava necessariamente uma redução das emissões de gases de efeito estufa (CARVALHO, 2010).

Miguez (2017) argumenta que desde os anos 1980, o Brasil era apontado no cenário internacional como um dos grandes responsáveis pelo aquecimento global, em função do desmatamento da Amazônia. Nas palavras do entrevistado:

O IPCC sempre tentou superestimar a contribuição do desmatamento até que começamos a mostrar, na Convenção, que estava errado e o IPCC mudou. Eles falavam que o desmatamento da Amazônia, o desmatamento em geral, era responsável por 20% das emissões de gases de efeito estufa. A gente estimou que o desmatamento global, que se todos desmatassem como o Brasil que, na época, era o que mais desmatava, o desmatamento seria responsável por 9% por cento das emissões (...) (MIGUEZ, 2017).

Ainda em relação a essa discussão, Miguez (2017) aponta para a relação entre questões técnicas e políticas na caracterização das atividades que causam mais impacto nas mudanças climáticas. E embora o uso de combustível fóssil represente 90% das emissões, ele não seria trabalhado de forma correta na Convenção, pois sofre a pressão dos Estados Unidos e dos países

Árabes. O argumento do entrevistado se direciona para o fato de que embora existam evidências técnicas e científicas em relação ao grande impacto do uso de combustíveis fósseis no aquecimento global, politicamente essa questão é subestimada no âmbito das negociações internacionais. Da mesma forma, a UE tem olhado para transportes e aviação que juntos devem equivaler a 4% das emissões totais. O IPCC, conforme trecho acima, dava ênfase ao desmatamento mas, segundo Miguez, o Brasil mostrou que o cálculo estava errado. Em síntese, de acordo com esse argumento, a politização do tema permitiu que elementos centrais, da perspectiva científica, ficassem fora da agenda, como no caso dos combustíveis fósseis, e outros temas, que teriam menor impacto em termos de emissões de gases de efeito estufa, como o desmatamento, permanecessem no centro do debate (MIGUEZ, 2017).

Essa questão aparece de forma bastante clara nas informações disponíveis no documento “Mudança do Clima, Posições do Brasil” relacionadas à atuação do país na COP de 1998, realizada na Argentina. Em linhas gerais, o documento indica que um dos principais temas relacionados à implementação do Protocolo de Quioto (objetivo principal da COP) foi a questão da mudança do uso da terra e silvicultura⁶⁸. Em relação à essa questão, a posição brasileira é bem direta, conforme passagem abaixo:

Tem-se notado a tentativa de atribuir desproporcional importância a esse tema nas discussões no âmbito da UNFCCC, de maneira a desviar o foco que recairia naturalmente sobre o setor energético, responsável pela acachapante maioria das emissões de gases de efeito estufa. A ênfase no papel das atividades florestais como sumidouros de carbono também atende à preocupação de países que enxergam nesse setor a grande oportunidade de se beneficiar dos recursos que adviriam de projetos sob o CDM⁶⁹. Embora o artigo do Protocolo referente ao CDM não chegue a fazer menção a sumidouros, e de se prever que, ao final das negociações sobre aquele mecanismo, acabe se aceitando a inclusão de projetos nesse campo.

As negociações em torno da mudança no uso da terra e silvicultura deverão ser influenciadas pelos resultados de um estudo especial encomendado ao Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC). **O Brasil tem estado atento para que os estudos do IPCC não favoreçam o conceito de floresta manejada como sumidouro de carbono, o que, ao mesmo tempo, enfraqueceria o regime da Convenção e geraria grande pressão sobre o Brasil no sentido de imobilização de recursos florestais** (BRASIL, Mudança do Clima: Posições do Brasil, sem data, s/p).

O MMA, em relação à mesma questão, tinha uma percepção diferente. A posição dessa pasta era mais aberta sobre a possibilidade de avanços tecnológicos e da existência de maior segurança para a formulação de um mecanismo que incluísse tanto o desmatamento quanto os estoques de carbono florestal. Embora reconhecessem que seria necessário haver melhoria das metodologias de estimativa e real verificação do impacto da conservação e dos estoques de carbono florestais para a mitigação da mudança do clima (CARVALHO, 2010).

⁶⁸ Diretamente relacionada com a questão do desmatamento.

⁶⁹ Clean Development Mechanism, sigla em inglês para Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

O terceiro ponto desse movimento dos atores nacionais durante o governo Lula da Silva, corresponde à atuação de alguns grupos empresariais em relação ao tema. A atuação desses grupos pode ser considerada fruto das discussões dos países desenvolvidos em ajustar as tarifas alfandegárias para produtos importados de países que apresentam taxas de emissão de carbono maiores que as suas (EDWARDS, ROBERTS, 2015). Os Estados Unidos tentaram criar a *Waxman-Markey Climate Bill*, mas o projeto nem chegou a ser discutido no Senado americano (HOCHSTETLER, VIOLA, 2012).

Após essa movimentação dos países desenvolvidos, mesmo não havendo nenhuma ação prática destes em relação a essa questão, em 2009, três coalizões empresariais brasileiras lançaram documentos com sugestões sobre o posicionamento das lideranças do governo na condução da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas: *Open letter to Brazil about climate change*, que inclui as 22 maiores empresas de setores intensivos em carbono, lideradas pela Vale; a *Alliance of Corporations in Favor of the Climate*, composta pelo setor do agronegócio; e a *The Coalition of Corporations for Climate*, formada por 18 entidades de diferentes áreas do setor produtivo brasileiro (HOCHSTETLER, VIOLA, 2012).

O quarto ponto está relacionado ao aumento do interesse da opinião pública em relação à temática ambiental e das mudanças climáticas. Esse interesse refletiu na cobertura por parte dos canais abertos nacionais de televisão e demais mídias sobre essas questões e teve impacto na campanha presidencial de 2009, quando a ex-Ministra de meio ambiente do governo Lula da Silva, Marina Silva se candidatou às eleições presidenciais e tratou da questão ambiental e climática em sua campanha (HOCHSTETLER, VIOLA, 2012).

Para além desses quatro pontos aqui apresentados, a maior atuação do MMA em relação às mudanças climáticas a partir da ligação entre esse tema e o desmatamento florestal, assim como da relação desse Ministério com as demais pastas, em especial o MCT na condução da Política Externa brasileira em matéria climática são elementos importantes para a compreensão das dinâmicas dessa política no período analisado.

3.3.1 *Os diálogos entre os temas floresta e clima no governo Lula da Silva.*

É importante ressaltar que os dois primeiros pontos do movimento mais intenso de atores domésticos e internacionais com uma visão ambiental menos conservadora estão bastante interligados. Essa interligação tem relação direta com a maior atuação do Ministério de Meio

Ambiente em relação às questões climáticas e do espaço dado pelo então Presidente Lula da Silva para a atuação das lideranças dessa pasta, no caso, Marina Silva (2003-2008) e Carlos Minc (2008-2010). Esse aumento da participação do MMA nas questões climáticas foi acompanhado por uma série de acontecimentos nacionais, a saber: a promulgação do Plano Sustentável da Amazônia e o lançamento do Plano Nacional de Mudanças Climáticas, além do maior desenvolvimento da capacidade institucional do governo, associada a novos sistemas de leis e estratégias efetivas de conservação florestal (VIEIRA, 2013).

Um elemento que demonstra esse maior peso do MMA na questão climática está relacionado a alteração da composição das delegações do país durante as COPs que organizam as negociações do RIMC. Em linhas gerais, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a composição dessa delegação, ao se observar exclusivamente a participação das diferentes pastas do governo, era formada basicamente pelo MCT e seus representantes (inclusive com a presença do Ministro da pasta). A partir do Governo do Presidente Lula da Silva há presença maior de outras pastas e maior participação do MMA (incluindo o seu Ministro) nessas delegações, conforme quadros abaixo:

Quadro 24 - Número de Representantes por Ministério nas delegações brasileiras nas COPs da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas entre 1997 e 2003

COP 3 (1997)		COP 4 (1998)		COP 5 (1999)		COP 6 (2000)		COP 7 (2001)		COP 8 (2002)		COP 9 (2003)	
MCT*	4	MCT*	8	MCT*	6	MCT*	9	MCT*	9	MCT	0	MCT	3
MMA	2	MMA	1	MMA	3	MMA	2	MMA	1	MMA	3	MMA	12
MME	1	MME	1	MME	1	MME	1	MME	0	MME	1	MME	2
MRE	2	MRE	2	MRE	2	MRE	4	MRE	2	MRE	3	MRE	3
MPOG	0	MPOG	1	MPOG	1	MPOG	1	MPOG	0	MPOG	1	MPOG	0
MDIC	0	MDIC	0	MDIC	0	MDIC	0	MDIC	1	MDIC	0	MDIC	0
MAPA	0	MAPA	0	MAPA	0	MAPA	0	MAPA	0	MAPA	0	MAPA	0
MS	0	MS	0	MS	0	MS	0	MS	0	MS	0	MS	0
MT	0	MT	0	MT	0	MT	0	MT	0	MT	0	MT	0
MF	0	MF	0	MF	0	MF	0	MF	0	MF	0	MF	0
MC	0	MC	0	MC	0	MC	0	MC	0	MC	0	MC	0
MCS	0	MCS	0	MCS	0	MCS	0	MCS	0	MCS	0	MCS	0

* Ministérios que contaram com a presença dos seus Ministros nas COPs

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das listas de participantes das delegações brasileiras para as COPs do Clima.

Quadro 25 - Número de Representantes por Ministério nas delegações brasileiras nas COPs da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas entre 2004 e 2010

COP 10 (2004)		COP 11 (2005)		COP 12 (2006)		COP 13 (2007)		COP 14 (2008)		COP 15 (2009)		COP 16 (2010)	
MCT*	20	MCT	8	MCT	9	MCT*	7	MCT	7	MCT*	16	MCT*	11
MMA*	13	MMA*	11	MMA*	15	MMA*	9	MMA*	7	MMA*	12	MMA*	4
MME*	6	MME*	6	MME	3	MME	0	MME	1	MME	0	MME	0

MRE	4	MRE	4	MRE	4	MRE*	11	MRE	2	MRE	26	MRE*	33
MPOG	0	MPOG	0	MPOG	0	MPOG	0	MOPG	0	MPOG	2	MOPG	0
MDIC	1	MDIC	1	MDIC	1	MDIC	0	MDIC	0	MDIC	1	MDIC	1
MAPA	1	MAPA	1	MAPA	0	MAPA	0	MAPA	0	MAPA	0	MAPA	1
MS	1	MF	2	MS	0	MS	0	MS	1	MS	2	MS	1
MT	1	MT	0	MT	1	MT	0	MT	0	MT	1	MT	0
MF	0	MF	0	MF	0	MF	0	MF	3	MF	1	MF	0
MC	0	MC	0	MC	3	MC	0	MC	0	MC	0	MC	0
MCS	0	MCS	0	MCS	0	MCS	0	MCS	0	MDA*	7	MCS*	1

* **Ministérios que contaram com a presença dos seus Ministros nas COPs**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das listas de participantes das delegações brasileiras para as COPs do Clima.

Os quadros 24 e 25 apresentam o número de representantes das pastas do governo. As delegações do Brasil para as Conferências das Partes tendem a ter um número grande de participantes incluindo representantes da Sociedade Civil, Governos Estaduais, Municípios, Universidades, dentre outros. Nos dois quadros acima, os Ministérios em negrito com asterisco (*) correspondem às pastas que levaram o seu Ministro como parte da delegação. O destaque para o MRE nas COP 15 e 16 está relacionado ao fato de que, nas duas conferências, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e a Presidente eleita em 2010, Dilma Rousseff estavam presentes na delegação o que, em alguma medida, tem impacto direto na quantidade de representantes desse Ministério nessas duas COPs específicas.

Da comparação entre as delegações no período FHC, quadro 24 e de Lula da Silva, quadros 24 e 25, percebe-se claramente uma alteração na composição dessas delegações. Enquanto no governo de FHC a presença do MCT é numericamente maior, além da presença do Ministro dessa pasta em quase todas as Conferências, no governo de Lula da Silva, há um aumento de participação das outras pastas, crescimento mais significativo do MMA, assim como da presença do seu Ministro nas COPs desse período. Um exemplo dessa maior participação do MRE e MCT durante o governo de FHC, repousa no fato que durante as negociações do Protocolo de Quioto, o então Presidente FHC ligou para o pessoal que estava decidindo sobre o Protocolo, em 1997 e mencionou que estavam presentes: o Itamaraty e o MCT sendo que o MMA não estava (OLIVEIRA, 2017).

A partir de documentos do governo brasileiro é possível identificar duas composições diferentes de representação do país nas negociações do RIMC, a saber: as negociações mais técnicas da COP e seus órgãos subsidiários e as negociações com os grupos políticos e grupos de interesse. Em relação à primeira composição, o documento “Mudança do Clima” afirma que: “A depender do país, participam nesse segmento ministros de meio ambiente, energia,

planejamento ou desenvolvimento sustentável. No caso brasileiro, as delegações às COPs têm sido chefiadas pelo Ministro de Ciência e Tecnologia” (BRASIL, 2007a⁷⁰, p. 3).

Já em relação à segunda composição junto aos grupos de interesse que atuam no RIMC:

O Brasil é representado pelo Ministérios das Relações Exteriores, em estreita coordenação com o Ministério de Ciência e Tecnologia (ponto focal para a implementação da Convenção-Quadro e do Protocolo no Brasil) e o Ministério do Meio Ambiente, bem como com outros órgãos do governo. São realizadas reuniões preparatórias no Itamaraty, da qual participam representantes dos setores interessados no tema (setor produtivo, movimentos sociais, entidades científicas, governos estaduais e municipais) visando à formulação de uma posição de consenso nacional sobre os principais temas da agenda das COPs (BRASIL, 2007a, p. 4).

Vale ressaltar que a questão apenas numérica não é elemento suficiente para indicar maior participação de uma pasta em relação à outra nas negociações internacionais. Não necessariamente o número de pessoas está diretamente relacionado ao papel e/ou à relevância que elas teriam na delegação. Mais importante que o número seria o entendimento de quem, na delegação, assume a posição de *keyplayer* e negociador principal, como, por exemplo, o coordenador do grupo do G-77 e China. Então, em alguma medida, ter mais pessoas, não implicaria que estas fossem relevantes no processo de negociação (MACHADO FILHO, 2017).

Ainda assim, essa questão numérica é um fator que deve ser levado em consideração até por que há uma alteração significativa de participação das pastas com a mudança de governo e a presença dos Ministros dessas pastas indica uma participação mais efetiva desses Ministérios no processo de negociação. Conforme indica passagem abaixo:

O Ministério do Meio Ambiente sempre acompanhou as discussões sobre clima, fazendo parte da delegação, mas os representantes do MMA até 2003 foram de segundo e terceiro escalão, como mencionado. No ano da COP 9, em 2003, (Milão, Itália) a representação do MMA coube ao então Secretário-Executivo e Vice-Ministro Cláudio Langone. Nas COPs 10, 11, 12 e 13 a Ministra Marina Silva esteve presente, inclusive chefiando a delegação em alguns momentos, o que demonstra uma nova visão sobre a importância da questão do clima por parte do MMA. Em 2006, quando houve a apresentação preliminar da proposta brasileira de um fundo no workshop de Nairóbi sobre REDD, a apresentação foi feita pelo então Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, João Paulo Capobianco (CARVALHO, 2010, p. 180).

Ainda em relação ao MMA, o Presidente Lula da Silva substituiu a CIMGC (criado pelo Presidente FHC) pelo Comitê Interministerial de Mudanças Climáticas, CIM, chefiado pelo Gabinete da Presidência da República e contando com a participação de 17 Ministérios, diversas agências estatais, além do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. O MMA passou a ter um papel mais proeminente na coordenação do CIM, enquanto que o antigo CIMGC ficava sob a

⁷⁰ Embora o documento não apresente de maneira direta a data de criação dele, é possível identificar o período de sua elaboração a partir dos elementos históricos apresentados no corpo do texto, o que o coloca como sendo elaborado no ano de 2007.

responsabilidade do MCT que, conforme apresentado, tinha uma percepção da temática ambiental a partir de uma visão mais conservadora e mais próxima do MRE (VIEIRA, 2013).

De acordo com Adriano Santhiago de Oliveira (2017), em entrevista para essa pesquisa, a mudança de coordenação da Política Nacional de Mudanças Climáticas mais voltada para o MMA é um dos pontos marcantes da PEB entre os anos de 2003 e 2010. Essa atuação mais forte do MMA tem impacto direto na alteração da agenda brasileira de mudança do clima. Ainda assim, o MCT continua tendo um papel de destaque, dado que ele atua diretamente na coordenação da Comunicação Nacional, no inventário das emissões de gases de efeito estufa e ainda atua na Comissão Interministerial de Mudança do Clima que avalia os projetos de MDL, no âmbito do RIMC. Ainda de acordo com o entrevistado, a entrada de Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente fez com que a pasta tivesse atuação mais forte. Um exemplo é que, em 2007, junto com a criação do CIM, a Ministra Marina Silva criou a primeira Secretaria de mudanças climáticas, na época associada ao tema da qualidade ambiental. Esta foi a primeira vez que o tema de mudanças climáticas alcançou o nível de uma Secretaria em um Ministério no governo brasileiro (OLIVEIRA, 2017).

Desta forma, o MMA ganhou mais espaço e atuou diretamente na construção de políticas voltadas para a redução do desmatamento da floresta Amazônica e, a partir dos resultados obtidos com essas políticas, o Brasil passou a ter uma atuação mais proativa nessa questão, considerando a atuação histórica do país em cenários anteriores em matéria de desmatamento. Essa relação entre políticas domésticas e atuação internacional é apontada na passagem abaixo:

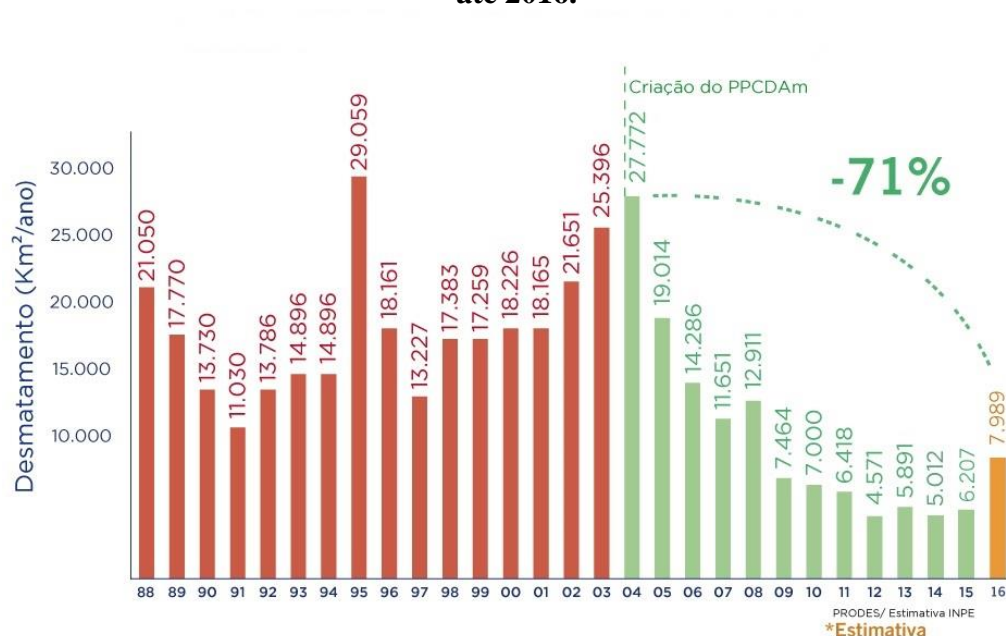
A redução das emissões de desmatamento colocou o Brasil em uma posição vantajosa internacionalmente; enquanto o Brasil mantiver o desmatamento estável, a meta de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) entre 36,1% e 38,9% abaixo das trajetórias comerciais até 2020 está bem ao alcance, mesmo que as emissões de energia aumentem (AAMODT, 2015, p. 26).

Sendo assim, embora no cenário internacional houvesse uma articulação entre as diferentes pastas, principalmente, MCT, MRE e MMA, domesticamente havia certa discussão acerca de quem tinha mandato para trabalhar determinados assuntos. No caso específico, a questão da mudança climática no Brasil está mais relacionada ao uso do solo e ao desmatamento e este último estava no mandato do Ministério do Meio ambiente, ao passo que outros temas relacionados com a questão climática ficavam no mandato do Ministério de Ciência e Tecnologia (MONTENEGRO, 2017). Miguez (2017) também aponta que o foco do MMA na época do governo Lula era basicamente em floresta e que se chegou a um acordo entre as pastas sobre esse assunto, levando à evolução do REDD.

Ressalta-se ainda que, independente de qual pasta estava na liderança das discussões climáticas, o Itamaraty sempre manteve a sua atuação na construção de uma posição harmônica. Ao final, a voz do Brasil internacionalmente fica a cargo no MRE, de forma que essa pasta conta com o apoio técnico dos outros Ministérios. Algumas pessoas que têm posicionamento diferenciado nas negociações falam em nome do país por sempre estarem articulando com o MRE, embora isso não seja comum em outras conferências, dado que é mais comum apenas o Itamaraty falar. Geralmente, os demais Ministérios tendem a falar em negociações mais fechadas mas, nas plenárias ou em negociações com maior peso político, é o Itamaraty quem fala (OLIVEIRA, 2017).

Diante desse quadro, os esforços do MMA em relação ao desmatamento podem ser verificados no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Série histórica de monitoramento do desmatamento da Amazônia de 1988 até 2016.



Fonte: MMA, Desmatamento da Amazônia legal, 2018⁷¹

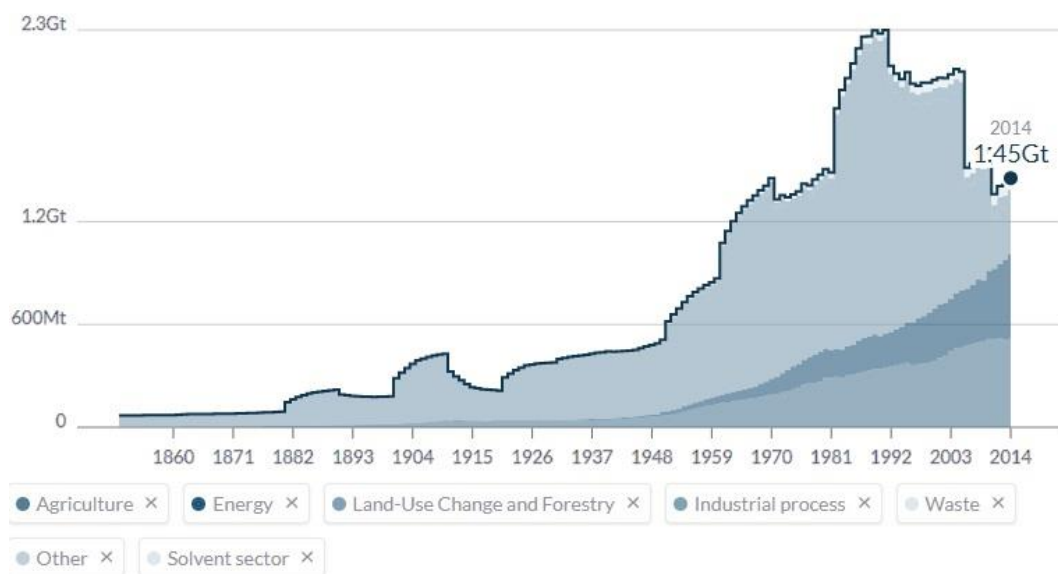
Como existem diferentes metodologias para verificação das questões relacionadas tanto ao desmatamento quanto à emissão decorrente da não derrubada das florestas, são apresentados abaixo, os dados referentes ao histórico das emissões de gases de efeito estufa do Brasil a partir do PIK⁷², CAIT⁷³ e UNFCCC.

⁷¹ PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

⁷² Potsdam Institute for Climate Impact Research.

⁷³ CAIT Climate Data Explorer.

Gráfico 6 - Histórico das emissões brasileiras em valores absolutos de 1860 até 2014 (PIK).



Fonte: Climate Watch, 2017.

Gráfico 7 - Histórico das emissões brasileiras em valores absolutos de 1990 até 2014 (CAIT).

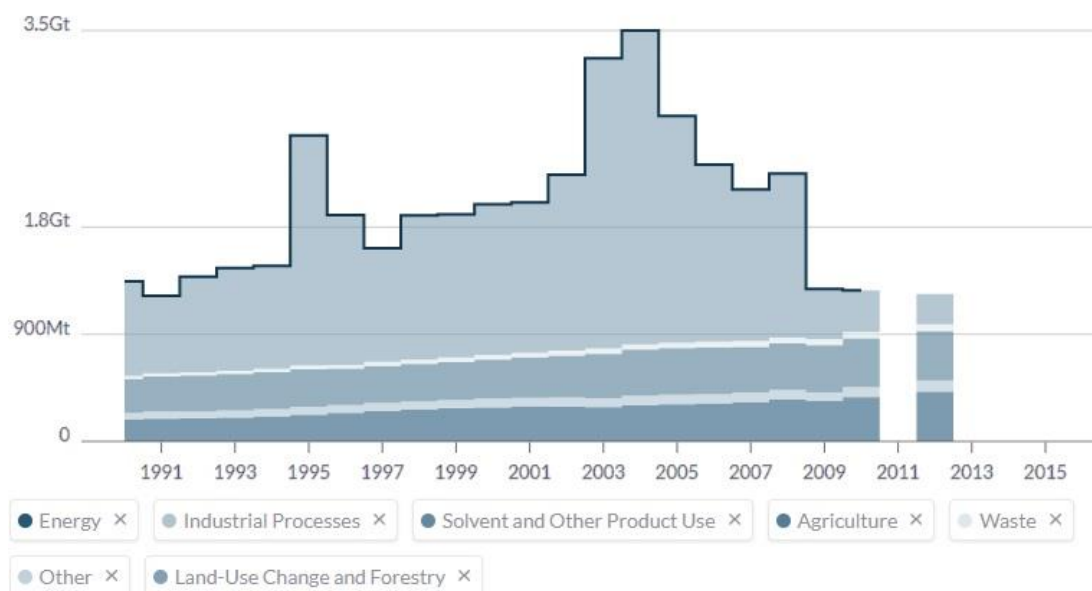


Fonte: Climate Watch, 2017.

Os gráficos 6 e 7, apresentam de forma clara, uma redução nas emissões brasileiras alcançada, em grade medida, pela redução nos valores relacionados à mudança no uso da terra (nos dois gráficos com o nome em inglês “*land-use change and forestry*”). Além de apresentarem metodologias de construção diferentes, estes gráficos também utilizam uma maior fonte de base de dados em relação ao gráfico 8, da UNFCCC. Enquanto o gráfico 6, do PIK, é construído a partir da combinação de uma série de bases de dados publicados com o objetivo de criar um conjunto abrangente das vias de emissão dos gases de efeito estufa, o gráfico 7, do

CAIT, contêm dados de emissões de gases de efeito estufa (GEE) por setor para 185 países, sendo derivados de várias fontes.

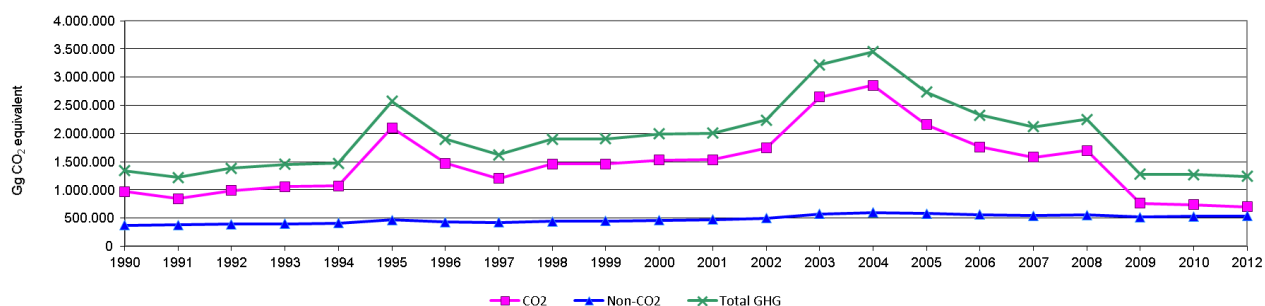
Gráfico 8 - Histórico das emissões brasileiras em valores absolutos de 1991 até 2012 (UNFCCC).



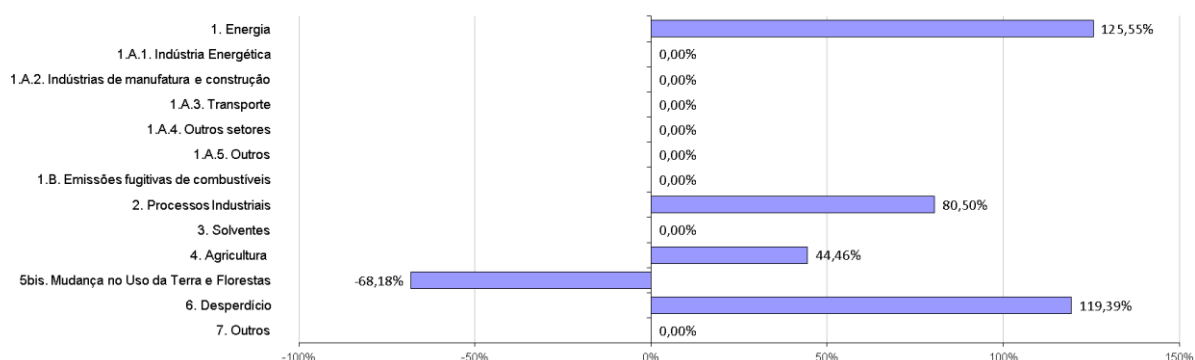
Fonte: Climate Watch, 2017.

Diferente dos gráficos anteriores, o gráfico 8 foi desenvolvido a partir dos dados do inventário de GEE da UNFCCC que são fornecidos nas submissões anuais de inventário de GEE pelas Partes do Anexo I e nas Comunicações Nacionais pelas Partes não-Anexo I. De maneira geral, os gráficos 6, 7 e 8 mesmo partindo de metodologias diferentes, apresentam uma redução do impacto da atividade de mudança do uso do solo e florestas (que no Brasil está basicamente relacionado ao desmatamento da floresta amazônica) nas emissões do país, principalmente a partir do ano de 2004. Essa tendência de redução das emissões associada à redução do desmatamento é verificada nos dados abaixo:

Gráfico 9 - Emissões de gases de efeito estufa (com LULUCF / LUCF)



Fonte: UNFCCC, GHG Profiles - Non-Annex I, 2018d

Gráfico 10 - Mudança nas emissões / remoções de GEE de 1990 a 2012

Fonte: UNFCCC, GHG Profiles - Non-Annex I, 2018d

Os gráficos apresentam de maneira muito clara a relação entre emissões e redução do desmatamento. No gráfico 9, por exemplo, é possível verificar que, a partir de 2004, há uma mudança no comportamento das emissões brasileiras, com uma redução dessa emissão. O trajeto da linha é muito similar aos dados apresentados no gráfico 5, relacionado apenas à redução do desmatamento da floresta amazônica, incluindo um leve aumento no ano de 2008, perceptível tanto no gráfico 5 quanto no 9. O gráfico 10, demonstra de forma agregada uma mudança no perfil das emissões brasileiras que, historicamente, tinha no desmatamento (mudança do uso da terra e florestas) seu principal causador e, de acordo com esses dados, é a única categoria relacionada com a remoção de gases de efeito estufa.

Em síntese, a diferença em termos de percepção acerca da questão climática no país cria uma tensão entre dois campos distintos: um ambiental e um de desenvolvimento. Essa situação faz com que o debate doméstico sobre mudanças climáticas seja dividido em dois grandes grupos que apresentam percepções distintas, a saber: o grupo hegemônico tradicional e o ambientalista. O primeiro grupo se caracteriza pela resistência em relação à regulação internacional de determinadas questões ambientais, dando ênfase na questão da soberania do Estado sobre os seus recursos naturais. Ele é composto pelos Ministérios de Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia, Minas e Energia, Agricultura, Petrobras, alguns setores militares e o lobby ruralista no Congresso (VIEIRA, 2013).

O segundo grupo apoia uma posição de inserção da Amazônia nas negociações internacionais, desde que essa inserção seja no intuito de protegê-la. É composto pelo MMA, grande parte da comunidade científica brasileira, governadores de alguns estados da Federação, organizações nacionais e internacionais, dentre outros. A atuação mais proativa do Brasil em relação a determinadas demandas por parte do segundo grupo indica que o processo de tomada de decisão em relação à PEB para Mudanças Climáticas tem se tornado mais inclusivo, diante

da posição e trajetória de percepção do Itamaraty na condução dessa política e de seu viés mais conservador (VIEIRA, 2013).

Desta forma, a partir de 2003, o Brasil passou a ganhar mais atenção sobre as suas atividades no cenário internacional. Em relação as negociações climáticas da ONU, o Brasil conseguiu, ao longo do tempo, reduzir os constrangimentos relacionados às críticas internacionais em função da resposta demorada na resolução dos problemas ambientais do país, em especial o desmatamento da Amazônia, e se posicionar como um dos principais atores no processo de formulação das normas do RIMC, sendo que uma das questões centrais da PEB repousa justamente nessa tentativa de reformulação das instituições globais nas quais o país tem mais voz (EDWARDS, ROBERTS, 2015).

Os objetivos mais gerais da Política Externa Brasileira também auxiliam no direcionamento da postura do país nas negociações climáticas internacionais, de forma que a busca pela liderança regional e pelo alcance de um melhor posicionamento no ambiente internacional faz com o que país tenha uma política externa ainda muito próxima das visões do MRE, pautada em questões de proteção à soberania e autonomia e que leva o país a assumir posturas mais defensivas no campo climático, a partir da sua articulação com grupos como o BASIC, por exemplo (EDWARDS, ROBERTS, 2015).

O papel central do Itamaraty na tomada de decisão sobre política externa, incluindo a política ambiental e climática, faz com que essa política seja reflexo de uma posição mais conservadora em relação à questão ambiental, e tenha uma posição mais objetiva a respeito do papel do Brasil no cenário internacional. A partir da eleição de Lula da Silva, vários diplomatas com visões mais desenvolvimentistas (voltados para questões de soberania e autonomia do país nas relações internacionais) assumiram a liderança da Política Externa Brasileira, em especial Celso Amorim, Ministro do MRE e Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do Itamaraty (VIEIRA, 2013).

Sendo assim, a posição do Brasil em relação à questão climática pode ser entendida como expressão da articulação entre duas posições distintas: uma defendendo a soberania nacional, a autonomia e o direito ao desenvolvimento e outra se direcionando para um maior envolvimento com as normas internacionais, de forma que a posição brasileira no RIMC durante o governo Lula da Silva, em relação aos períodos anteriores pode ser sintetizada no quadro 26, abaixo (VIEIRA, 2013):

Quadro 26 - Posição brasileira no Regime Internacional de Mudanças Climáticas

Período	Ditadura / Guerra Fria (1972-1992)	Democratização / Fim da Guerra Fria (1992-2002)	Governo Lula / Multipolaridade (2003-2010)
Posição	Nacionalismo e Resistência	Concessão parcial e mudanças políticas	Reavaliação nacionalista combinada com acomodação política

Fonte: Vieira, 2013, tradução livre.

Por fim, tem-se o desenvolvimento de uma Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas que busca durante o governo Lula da Silva, um equilíbrio entre as demandas de dois grandes grupos internos que apresentam visões distintas acerca do mesmo problema, de forma que, do ponto de vista histórico, a visão mais tradicional e que detém maior poder no processo de formulação da PEB tem mantido posição privilegiada em relação ao segundo grupo, embora este último tenha conseguido pequenas vitórias entre 2003 e 2010.

3.3.2 *Uma Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas na América do Sul?*

Resgatando novamente a hipótese apresenta nessa tese, olhando mais especificamente para a relação dos interesses do Brasil na América do Sul, o presente trabalho busca testar a hipótese direcionada uma sobreposição dos interesses econômicos e políticos do país sobre os demais, associada a uma posição de liderança no Continente.

Em relação a América do Sul, são poucos os trabalhos que buscam articular a região à temática das mudanças climáticas. Em linhas gerais, estes trabalhos apresentam um panorama mais geral do perfil das emissões dos países do continente. A atuação do Brasil na região, em relação a essa temática, é trabalhada de forma mais direta apenas no artigo: *Brazil in South American Integration and Global and Regional Politics of Climate*, de Eduardo Viola, 2009, mas, ainda assim, grande parte do artigo discute a atuação do país no RIMC e pouca coisa é efetivamente direcionada para a América do Sul.

A América do Sul tem um perfil de emissões singular em função de dois elementos principais: é a única região do mundo onde a produção de energia não é, em sua maioria, derivada de combustíveis fósseis e é uma das duas regiões onde a maioria das emissões de carbono são derivadas do desmatamento e da mudança do uso do solo, de forma que representa ¼ das emissões globais via desflorestamento. Nesse quadro, apenas 3 países da região podem

ser considerados relevantes do ponto de vista das emissões: Brasil, Venezuela e Argentina (VIOLA, 2009).

Do ponto de vista da vulnerabilidade frente às alterações climáticas, estudos têm indicado que a região estaria susceptível a três tipos de problemas: salinização e desertificação de zonas agricultáveis, colocando em risco a segurança alimentar; riscos de inundação em áreas costeiras baixas e deslocamento nos estoques de pescados; alterações significativas da disponibilidade hídrica em determinadas regiões. “Um dos principais problemas é que os impactos previstos serão sentidos diferencialmente no nível local e subnacional, ao passo que a resposta política está sendo debatida apenas incipientemente a nível nacional, e é praticamente inexistente no nível regional” (VIOLA, BARROS-PLATIAU e LEIS, 2008, p. 18).

De maneira geral, pode-se dizer que a região não tem feito muita coisa em relação aos problemas climáticos do ponto de vista da mitigação e da adaptação. A falta de uma resposta política ao problema por parte dos países da América do Sul estaria diretamente relacionada a ausência de espaço e forte concorrência com outros temas que são mais presentes na agenda da região, conforme trecho abaixo:

Logo, a segurança climática conflita com a segurança pública, que tem fatores e efeitos imediatos, exceto no Chile. Consequentemente há um claro bloqueio da governabilidade na agenda de curto prazo. O fato dos países da América do Sul terem entre um terço e dois terços de sua população abaixo da linha da pobreza (as exceções são Chile, Uruguai e Guiana Francesa) também contribui em muito para a mínima presença da questão climática na agenda pública. A baixa qualidade média da governança nacional, tanto em termos de instituições econômicas quanto políticas faz que a racionalidade dos atores políticos seja extremamente imediatista. Neste sentido, os países sul-americanos são forçados a uma escolha política entre recursos para o combate à pobreza – e o fornecimento de segurança pública no sentido tradicional - e a segurança climática. Em outros termos, há uma competição por recursos escassos e a segurança climática fica em segundo plano (VIOLA, BARROS-PLATIAU e LEIS, 2008, p. 18/19).

Essa relação das questões climáticas com outros temas presentes na agenda dos países da América do Sul também aparece na visão dos alguns dos entrevistados para essa pesquisa. Percebe-se pelas entrevistas que, por mais que a Convenção do Clima seja datada dos anos 1990, existe um dispositivo indicando que a prioridade dos países em desenvolvimento é a erradicação da pobreza e a contribuição para o desenvolvimento sustentável e estes dois objetivos permanecem. Mesmo quando se assume uma posição mais forte do ponto de vista das emissões, o desafio é conseguir fazer isso e, ao mesmo tempo, continuar agindo para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA, 2017).

Nessa mesma linha de pensamento, Machado Filho (2017) argumenta que países em desenvolvimento apresentam algumas características como: um crescimento demográfico ainda instável ou crescente, as necessidades mais básicas da população ainda não satisfatoriamente

atendidas e uma infraestrutura bastante defasada. No caso do Brasil, este se encontraria em um quadro onde a população encontra-se relativamente estável, suas necessidades foram relativamente atendidas, ainda existindo alguns bolsões de pobreza, mas a infraestrutura está longe de ser assentada e todas essas questões funcionam como pressões para a atuação do país.

Diante desse cenário, o que efetivamente foi feito pelo Brasil na área ambiental e de mudanças climáticas na América do Sul? O ponto de partida para se responder à essa pergunta foi buscar elementos no livro *Balanço da Política Externa 2003-2010*, que conta com vários anexos com informações em formato de relatório acerca da atuação do Brasil em diferentes temáticas e espaços. Já na disposição das informações referentes a atuação brasileira em termos de política externa, verifica-se muito claramente a opção do país em se trabalhar a temática climática apenas no âmbito multilateral e especificamente pela via do RIMC, dado que o tema Mudanças Climáticas se encontra na parte referente aos temas multilaterais e praticamente todo o conteúdo desse tópico se volta para a atuação do país na UNFCCC (MRE, 2010).

Na introdução do *Balanço da Política externa entre os anos de 2003 e 2010*, em relação a América do Sul afirma-se que:

A integração sul-americana é um objetivo estratégico da política externa brasileira. O adensamento das relações políticas e econômicas entre os países sul-americanos contribuirá para o desenvolvimento socioeconômico da América do Sul e a preservação da paz na região; o desenvolvimento do mercado interno sul-americano e o aumento da competitividade dos países no mercado internacional; e o fortalecimento da capacidade de atuação do Brasil em outros foros internacionais. A integração sul-americana baseia-se em dois pilares: a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e o MERCOSUL (MRE, 2010, p 18).

O foco das atividades esteve basicamente voltado para a ênfase nos elementos econômicos da cooperação. As descrições das atividades realizadas pelo Brasil na América do Sul encontravam-se divididas em 13 áreas: Agricultura; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comércio e Investimento, Cooperação Esportiva; Defesa, Desenvolvimento Social; Educação. Energia; Formação Profissional; Infraestrutura; Pesca e Agricultura; Saúde e Transportes. Além dessas áreas, são apresentadas as atividades relacionadas a atuação do país no MERCOSUL, na UNASUL e na OTCA (MRE, 2010).

Em grande medida, a maioria das atividades relacionadas nessas 13 áreas estavam relacionadas às ações bilaterais do governo brasileiro com os demais países da América do Sul e nenhuma se reportava, mesmo de maneira superficial, à questão ambiental e climática. Em relação aos três organismos de integração estudados nesse trabalho, a presença do problema climático tem sido praticamente inexistente. Em relação ao MERCOSUL, o foco das atividades é o aumento do fluxo comercial entre os países do bloco e também com outros países da região,

além dos avanços institucionais no período. Da perspectiva brasileira, o MERCOSUL teve grande avanço em termos comerciais, conforme trecho abaixo:

Entre 2003 e o presente, o Mercosul logrou aperfeiçoar seu arcabouço normativo institucional e incrementar o fluxo comercial entre os sócios. De 2002-2008, a corrente de comércio entre o Brasil e os países do bloco apresentou forte crescimento, passando de US\$ 8,9 bilhões, em 2002, a US\$ 36,6 bilhões, em 2008.

(...) foi constituído em 2004 o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Constituído por contribuições anuais não-reembolsáveis dos quatro Estados Partes no valor de US\$ 100 milhões (dos quais US\$ 70 milhões correspondem ao Brasil), já teve aprovados 34 projetos nas áreas de infraestrutura elétrica, habitação, educação, transportes e outras. Paraguai e Uruguai são destinatários de 80% dos recursos.

São grandes projetos de infraestrutura para o desenvolvimento regional, sobretudo do Paraguai e do Uruguai, que envolvem linhas de transmissão elétrica, rodovias, apoio a pequenas e médias empresas, reforma de escolas públicas (Argentina) e saneamento básico (Brasil). Mediante contribuições voluntárias adicionais do Brasil, foi possível ampliar substancialmente a capacidade de financiamento do Fundo (MRE, 2010a, p. 3/4).

Em relação a UNASUL, o foco basicamente se volta para a necessidade de um processo de integração regional que não se restrinja apenas à bacia do Prata e ao desenvolvimento institucional do bloco no período, com a criação de uma série de conselhos. Da perspectiva brasileira, a relevância da UNASUL diante dos outros processos de integração regional existentes está relacionada ao fato de que o MERCOSUL se restringe apenas à Bacia do Prata e um eventual processo de integração na América Latina e Caribe seria mais complexo, em função do número muito grande de países envolvidos, desta forma, a redução do espoco da integração na América do Sul seria mais interessante para o país (MRE, 2010). Em síntese:

No período de 2003 a 2010, o Brasil buscou dinamizar o processo iniciado com a I Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 01/09/2000) e a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A construção da integração sul-americana nesse período vem contando com a liderança brasileira. A UNASUL é o principal resultado desse processo.

A UNASUL enfrenta alguns desafios a curto e médio prazo. Dois anos e quatro meses após sua assinatura, o Tratado Constitutivo não está em vigor (ainda faltam ratificações por mais três membros). No Brasil, aguarda a apreciação da Câmara de Deputados desde setembro de 2009. A ratificação do Tratado Constitutivo é essencial para a plena adesão do Brasil às diversas iniciativas conjuntas que já vêm sendo acordadas no âmbito da UNASUL (MRE, 2010b, p 1).

Por fim, em relação a OTCA, são apresentados alguns elementos do seu processo de relançamento em 2009 e da construção de uma agenda estratégica para os anos de 2010 e 2020 (MRE, 2010). Da perspectiva brasileira:

Com o passar dos anos, a evolução da temática ambiental, somada à intensificação dos desafios enfrentados na região amazônica e à percepção do insatisfatório funcionamento institucional do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) propiciou as bases para que a cooperação amazônica pudesse ser fortalecida por meio de organização internacional, dotada de Secretaria Permanente e orçamento próprio. Assim, em dezembro de 1998, foi criada a OTCA que busca a implementar e a coordenar todas as ações dos países membros no tocante à região amazônica (MRE, 2010c, p. 3).

Em relação ao Conselho Nacional Permanente da OTCA do país, este foi criado em 2002, sendo constituído por representantes de 13 Ministérios e por organizações da Sociedade Civil que podem ser convidadas para participar das reuniões. Este Conselho é presidido pelo Itamaraty e tem três funções básicas: coordenar as atividades pertinentes à aplicação, no território nacional, das disposições do Tratado; estabelecer diálogo com instituições e entidades nacionais cujos objetivos e atividades possam trazer contribuição relevante para as questões de sua competência e assessorar o Ministro de Estado das Relações Exteriores na tomada de decisões relativas à formulação de posições brasileiras nas reuniões das instâncias do Tratado (MRE, 2010c). Durante o período analisado nesta tese, verificam-se esforços para o fortalecimento da OTCA, conforme trecho abaixo:

Com vistas a fortalecer o processo de cooperação e a unidade sul-americana, os Presidentes encarregaram os Ministros das Relações Exteriores de preparar nova Agenda Estratégica da OTCA, fortalecendo-a institucionalmente. A Agenda Estratégica 2010-2020 deve refletir as prioridades dos países amazônicos, de acordo com a nova realidade política e social da região. Nesse sentido, vale notar que a Agenda Estratégica da Organização engloba linhas de ação para um horizonte temporal similar ao do Plano Brasil 2022, conduzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, de forma a ensejar certa complementaridade entre ambas iniciativas (MRE, 2010c, p. 1).

Além disso, em relação aos resultados alcançados pela OTCA, tem-se:

Estão em execução relevantes programas como o Sistema de Vigilância Ambiental da Amazônia e o Programa OTCA Biodiversidade, ambos com apoio do BID; e o Programa Regional Amazônia, com financiamento das Agências de Fomento de Alemanha e Holanda. Outros projetos prioritários estão sendo elaborados, como o de Gestão de Recursos Hídricos, com financiamento do Fundo Mundial para o Meio Ambiente - GEF (Global Environmental Facility), e o de Monitoramento da Cobertura Florestal, que conta com apoio da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), e consiste na capacitação de técnicos de todos os países para a implementação dos sistemas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE de monitoramento de desmatamento, incluindo a transferência da tecnologia brasileira, como o sistema de informática denominado TerraAmazon (MRE, 2010, s/p).

Ainda em relação a OTCA, um impacto positivo da atuação brasileira do ponto de vista da cooperação regional para redução do desflorestamento amazônico seria o compartilhamento dos dados do SIVAM, Sistema de Vigilância da Amazônia, com os demais países do Tratado (VIOLA, 2009). Dada a ausência de informações acerca das ações voltadas para a cooperação na área ambiental e de mudanças climáticas, foi realizada pesquisa no site da Agência Brasileira de Cooperação – ABC.

Essa busca por informações se concentrou na área de Pesquisa de Projetos, englobando os quatro tipos possíveis de cooperação (Sul-Sul, Trilateral, Trilateral como organismo e em Bloco), para projetos tanto em execução quanto concluídos (projeto ativos durante os anos de 2003 e 2010), na região da América do Sul e nos setores de atividades onde poderiam existir

projetos vinculados às temáticas ambiental e climática (cooperação técnica; meio ambiente; meio ambiente, agricultura e saúde; minas e energia; recursos minerais; infraestrutura; e ciência e tecnologia). A partir desses filtros foram encontrados um total de 40 projetos, dispostos conforme tabelas abaixo em relação ao tipo de cooperação e ao setor em que a atividade foi desenvolvida:

Tabela 3 - Classificação quanto ao tipo de Cooperação realizada pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010

Tipos de Cooperação	Número de atividades	Percentual do total
Sul-Sul	30	75%
Trilateral	9	23%
de Bloco	1	3%
Trilateral como organismo	0	0%
Total	40	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ABC (2018).

Tabela 4 - Classificação quanto ao setor da Cooperação realizada pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010

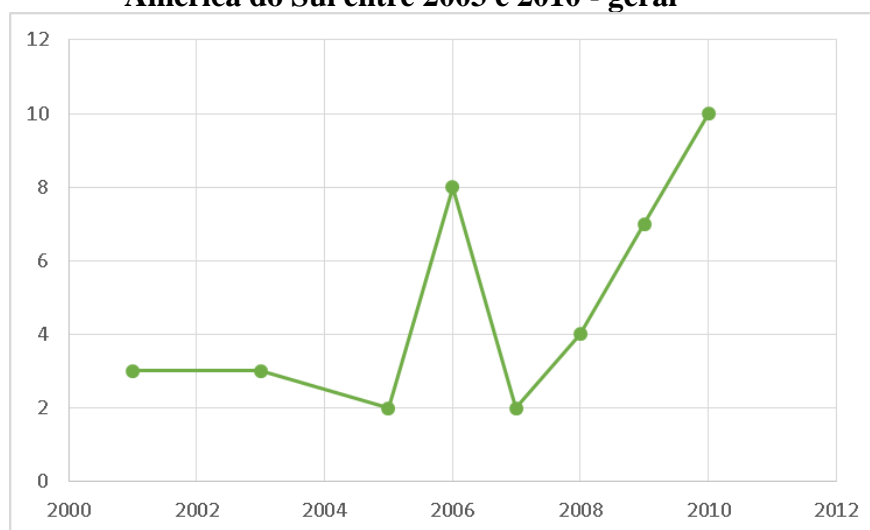
Setor de realização da atividade	Número de atividades	Percentual do total
Meio Ambiente	30	75%
Minas e Energia	5	13%
Cooperação Técnica	5	13%
Total	40	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ABC (2018).

A grande maioria das atividades de cooperação que tratam da questão ambiental desenvolvidas pelo Brasil na América do Sul se caracteriza enquanto Cooperação Sul-Sul e se concentram na área de Meio Ambiente, sendo que apenas 5 atividades foram desenvolvidas nos setores de Minas e Energia (subdivididos nas áreas de biocombustível e energia renovável) e Cooperação técnica⁷⁴ (basicamente caracterizado no sistema da ABC como missão de prospecção/interdisciplinar). Interessante salientar que os recursos energéticos podem ser considerados uma área potencial para a integração da América do Sul. O Brasil é tido como um país com competitividade internacional do ponto de vista de capital e de tecnologia, nas subáreas de hidroelétricas, biocombustíveis e petróleo (VIOLA, 2009).

⁷⁴ Na maioria das pesquisas sobre cooperação, o termo Cooperação Técnica tende a ser associado a uma modalidade de cooperação, mas nesse caso específico, a partir dos dados da Agência Brasileira de Cooperação, o termo é classificado como um setor de atividades da cooperação desenvolvida pelo país, por esse motivo ele aparece junto os dados apresentados na tabela 4.

Gráfico 11 - Distribuição anual dos projetos de Cooperação realizados pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010 - geral



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ABC (2018).

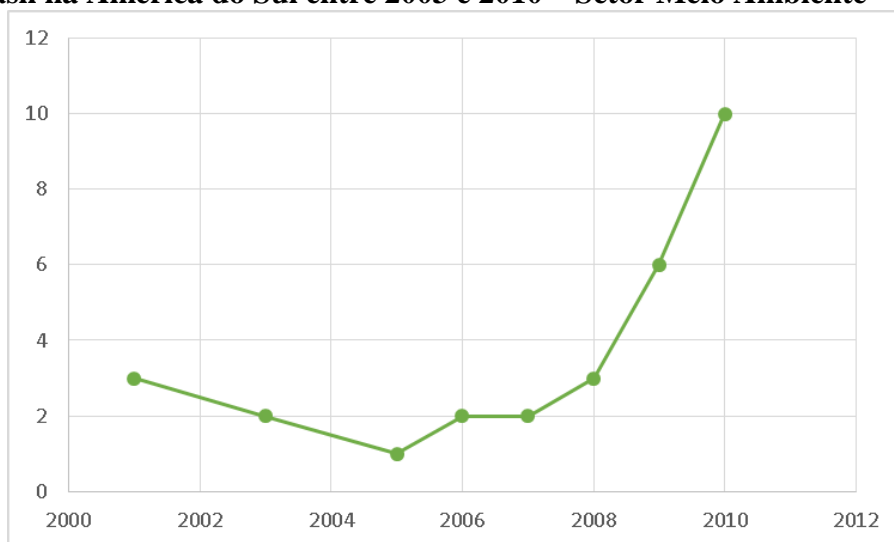
O gráfico 11, mostra haver certa variação da cooperação ofertada pelo Brasil, ao observar todas as atividades encontradas no período analisado; foram incluídos projetos que começaram em 2001 dado que ainda estavam em execução no ano de 2003. Os projetos desenvolvidos no setor de meio ambiente, que correspondem a 75% do total, encontram-se subdivididos da seguinte forma:

Tabela 5 - Subsetores da Cooperação ambiental realizada pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010 – Setor Meio Ambiente

Meio Ambiente - Subsetores	Número de atividades	Percentual do total
Recuperação de áreas degradadas	5	17%
Preservação dos Ecossistemas	5	17%
Recursos Hídricos	4	13%
Recursos Naturais	4	13%
Desenvolvimento Sustentável	3	10%
Gerenciamento de Resíduos Sólidos	3	10%
Recuperação de águas degradadas	3	10%
Controle Ambiental	2	7%
Águas Litorâneas	1	3%
Total	30	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ABC (2018).

Gráfico 12 - Distribuição anual dos projetos ambientais de Cooperação realizados pelo Brasil na América do Sul entre 2003 e 2010 – Setor Meio Ambiente



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de ABC (2018).

Diferente do gráfico 11, no qual foram levados em consideração as atividades de cooperação dos setores de Minas e Energia e Cooperação Técnica, o gráfico 12 aponta para um aumento significativo ao longo dos anos, especialmente a partir de 2005, das atividades de cooperação que se enquadram no setor de meio ambiente. Ainda assim, não foi possível encontrar projetos que trabalhem diretamente com a temática das mudanças climáticas, embora se identifiquem projetos em temas correlatos como energias renováveis e biocombustíveis no setor de Minas e Energia e alguns projetos de meio ambiente relacionados ao controle de queimadas em florestas tropicais.

É a partir dessa conjuntura e desse cenário que serão analisados os documentos e demais informações acerca da atuação do Brasil no RIMC e na América do Sul (MERCOSUL, UNASUL e OTCA) buscando identificar e explicar as diferenças da política externa climática brasileira nestes espaços. Para além dos elementos já apresentados ao longo desse trabalho, serão mobilizados dados obtidos em pesquisa documental realizada no Itamaraty com indicações de posicionamentos, resultados e balanço das ações brasileiras nos ambientes analisados. Serão também apresentados dados e informações adicionais obtidos por meio de entrevistas realizadas com funcionários do governo e profissionais que atuaram diretamente com o tema das mudanças climáticas no Brasil entre 2003 e 2010.

4. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DA PERSPECTIVA DO GOVERNO BRASILEIRO NOS ESPAÇOS INTERNACIONAL E REGIONAL

O presente capítulo tem por objetivo identificar e analisar os interesses do país e as posições ocupadas pelo Brasil nos espaços analisados ao longo do trabalho. Para isso, optou-se pela separação na apresentação desses elementos em relação aos níveis de análise regional e internacional. A diferença principal em relação à estrutura utilizada para trabalhar os níveis de análise neste capítulo em comparação com os anteriores está relacionada à maior interlocução entre o nível doméstico e os níveis regional e internacional.

Para isso, é importante ressaltar, que o modelo de análise proposto nesta tese é o de uma abordagem multicausal direcionada para a identificação das preferências dos Estados e dos condicionantes sistêmicos que possam afetar o seu comportamento (MORAVCSIK, 1997). Da perspectiva sistêmica foram trabalhados elementos vinculados tanto às características estatais (tamanho, poder, etc.), como também às características do sistema (número de atores, distribuição de poder entre eles, mecanismos de alianças formais e informais, dentre outros) (HUDSON, 2007). Da perspectiva doméstica, a análise foi feita a partir do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), associado a alguns elementos apresentados por autores como Milner (1993) e Moravcsik (1994), por exemplo, que tratam o jogo político doméstico como processo que envolve atores com diferentes preferências, em um quadro de assimetria informacional e inseridos em instituições políticas diversas.

A partir desse modelo, a hipótese defendida nesta tese contempla dois elementos principais: os diferentes interesses do país e os condicionantes sistêmicos decorrentes da posição ocupada pelo país em cada ambiente. A tradução dessa hipótese em relação ao nível de análise internacional, identifica o Brasil como player relevante nas negociações climáticas internacionais, atuando a partir da articulação de interesses tanto econômicos quanto ambientais, amparado pela posição ocupada pelo país no RIMC, o que possibilita uma atuação mais proativa do Estado brasileiro. Da perspectiva regional, a hipótese se direciona para uma posição de liderança do Brasil na região e ênfase nos interesses do país voltados para questões econômicas e políticas, no cenário de integração regional orientado para o foco no desenvolvimento econômico.

Nas outras seções desse trabalho, optou-se pela apresentação separada dos três níveis de análise. De forma que foram apresentados os contextos de negociação em relação à questão climática nos níveis regional e internacional no capítulo dois e as principais características

relacionadas ao desenvolvimento da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas – nível doméstico – no capítulo três. Nesse capítulo, a tentativa é a articulação entre esses diferentes níveis e seu impacto na PEB para mudanças climáticas tendo em vista testar a hipótese deste trabalho.

4.1 Os Interesses e a Posição do Brasil no Regime Internacional de Mudanças Climáticas.

Antes de se aprofundar efetivamente na atuação brasileira e na identificação dos seus interesses no desenvolvimento das negociações das COPs do RIMC, é interessante trazer alguns elementos que auxiliam na leitura das informações que serão aqui apresentadas. Outra questão importante para ser levada em consideração são os elementos contextuais relacionados ao próprio Regime e os seus impactos na atuação brasileira em relação ao problema analisado. Desta forma, essa primeira parte do capítulo se volta para a compreensão e principais linhas de percepção do problema climático por parte do país, a partir do documento “A mudança climática na perspectiva do Brasil”, elaborado por Everton Vieira Vargas⁷⁵, em 2008.

O referido documento encontra-se dividido em cinco partes, a saber: Parâmetros para as negociações internacionais; O Brasil: um perfil diferenciado de emissões; Responsabilidades Históricas e Capacidades Atuais dos Estados; O Brasil na Conferência de Bali e Desafios Atuais (VARGAS, 2008). As três primeiras partes desse documento apresentam, em linhas gerais, as principais ideias e interesses defendidos pelo país no RIMC e que serão detalhados a partir de uma perspectiva cronológica nas próximas páginas.

A primeira parte do documento apresenta a questão climática e da maior certeza científica em relação aos efeitos antrópicos no meio ambiente, com especial ênfase à publicação dos relatórios do IPCC, em 2007. Basicamente, são dois os principais responsáveis pelo aumento da concentração de GEE na atmosfera: “as emissões históricas de gases de efeito estufa, geradas pelos países desenvolvidos desde a Revolução Industrial, e, sobretudo, derivadas do uso de energia fóssil” (VARGAS, 2008, p. 1) e a manutenção e aumento dos níveis de emissão desses gases. Diante desse quadro e do amplo espaço que a temática tem ganhado no ambiente internacional, a questão implica a articulação de elementos políticos e técnicos para a sua resolução, que poderiam ser sintetizadas em duas perguntas: “Qual a resposta política

⁷⁵ Nas informações do referido documento, o autor é Diplomata e era Subsecretário Geral Político I do Ministério das Relações Exteriores.

que as sociedades estão preparadas para dar às evidências científicas sem comprometer ainda mais o futuro da humanidade? O que pode ser feito para amenizar seus efeitos nefastos sobre o planeta, em especial sobre os povos mais vulneráveis? ” (VARGAS, 2008, p. 1).

Em última instância, a interlocução entre questões técnicas e políticas na definição da agenda internacional para mudanças climáticas é complexa pois, ao se observar o problema climático e seu histórico, percebe-se que a participação de países como o Brasil é menor, dado que o país só começa a emitir gases de efeito estufa a partir de 1950 e a ideia de dupla acumulação, apresentada na introdução, faz com que os países desenvolvidos tenham um impacto bem maior na situação climática atual. A título de comparação, as emissões brasileiras do setor energético em 2005 são equivalentes às do Reino Unido em 1888. Então, a acumulação das emissões do Reino Unido na atmosfera desde 1888 é muito mais relevante do que a brasileira, por exemplo (MIGUEZ, 2017).

As respostas para essas perguntas, da perspectiva brasileira, podem ser encontradas através de ações concertadas entre Estados e sociedades com base no Regime Internacional de Mudanças Climáticas e no Protocolo de Quioto:

A Convenção e o Protocolo reconhecem que o esforço para combate e mitigação do aquecimento global devem ser empreendidos com base na contribuição efetiva das sociedades para o aumento da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera decorrente da ação humana. É exatamente o emprego objetivo desse critério que faz de ambos instrumentos pioneiros para orientar a ação da comunidade internacional, com base no princípio geral de que o poluidor deve pagar (VARGAS, 2008, p. 2).

Diante desse quadro, o princípio estrutural do RIMC é o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, acompanhado das respectivas capacidades dos Estados, dispostos no capítulo 3 da Convenção. Em linhas gerais, esse princípio não exige os outros Estados partes de desenvolver políticas e combater as mudanças climáticas. Ele “assegura a equidade no tratamento dispensado a cada país na formulação de respostas ao desafio da mudança do clima” (VARGAS, 2008, p. 2). A formatação dessa estrutura e a forma de classificação dos países no âmbito do Regime gera o que já foi mencionado no capítulo dois que é a reunião de países desenvolvidos e em desenvolvimento em dois grupos e a atribuição de seus diferentes papéis na solução do problema.

Nessa estrutura, os países desenvolvidos devem atuar de forma direta, além de assumirem a liderança nas ações voltadas para a redução do problema climático. As suas principais funções estariam relacionadas à redução das emissões (a partir das metas estabelecidas no Protocolo de Quioto) e ao oferecimento de incentivos financeiros, além de transferência de tecnologia para os demais países. Os países em desenvolvimento devem

responder ao problema, mas levando em consideração que precisam satisfazer as suas necessidades sociais e de desenvolvimento (VARGAS, 2008).

Na sua segunda parte, o documento trata da questão do perfil de emissões do país, que é considerado um diferencial dado que, em relação à geração de eletricidade, para o ano de 2005, 84% da energia foi gerada por fontes hídricas e dos 16% restantes, outras fontes renováveis corresponderam a 4,6%, gás natural 4,7%, derivados de petróleo 2,9%, energia nuclear 2,4% e derivados de carvão mineral 1,7%. Associado a isso, o perfil de emissões do país é considerado o oposto do padrão mundial, pois apenas 25% das emissões do Brasil são oriundas de combustíveis fósseis, enquanto os outros 75% estão relacionados aos usos da terra (que inclui a questão do desmatamento – já mencionada em capítulos anteriores). (VARGAS, 2008).

O último dos pontos importantes para a compreensão da posição do país em relação ao tema climático, está relacionado às responsabilidades históricas e as capacidades atuais dos Estados, dado posicionamento favorável à maior participação de países como Índia, China e Brasil nas responsabilidades pela redução das emissões de GEE e da possível adoção de metas de redução por parte desses países. Diante desse quadro, o documento deixa claro que o RIMC estabelece metas apenas para os países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que existe um movimento tanto de países desenvolvidos como de alguns países em desenvolvimento para a criação de mecanismos que possibilitem o controle das emissões do grupo de países Não Anexo I. Nos termos presentes no documento: “compromissos de redução nos países em desenvolvimento significariam uma desaceleração drástica em seu crescimento econômico” (VARGAS, 2008, p. 7), principalmente diante da menor quantidade de recursos financeiros e tecnológicos que possibilitariam uma transição no âmbito de um processo de desenvolvimento mais limpo (VARGAS, 2008).

Impor metas de redução desconhecendo as responsabilidades históricas e as capacidades atuais de cada país seria, portanto, um neo-colonialismo, inaceitável para nações cujo imperativo é combater a pobreza e a fome, bem como tirar milhões de cidadãos da miséria, cujo direito ao desenvolvimento sustentável está reconhecido pela Convenção-Quadro.

A responsabilidade do Brasil pelo aquecimento global corresponde às suas pequenas emissões históricas, decorrentes de um processo de desenvolvimento recente. Contudo, a Convenção está baseada no relato pelos países das suas emissões antrópicas anuais de gases de efeito estufa constantes dos inventários nacionais periódicos. Isso leva a se estabelecer, erroneamente, uma relação direta entre emissões anuais e responsabilidade pelo aumento do aquecimento global (VARGAS, 2008, p. 7).

Importante ressaltar, que conforme apresentado no capítulo 01, elementos relacionados à classificação dos Estados no Sistema Internacional podem ter relação com determinados tipos

de comportamento estatal. Ao se olhar para os pontos apresentados nos parágrafos anteriores, o Brasil condiciona a sua atuação no RIMC a partir da separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que, a partir dessa separação e da sua relação com a deterioração das questões climáticas, atua diretamente para a manutenção de uma estrutura de negociação que se apresenta favorável aos anseios do país, ao imputar aos países desenvolvidos o ônus na resolução dos problemas climáticas.

Em linhas gerais, essa percepção do problema climático pelos representantes do Brasil e principais negociadores em relação à temática não sofreu grandes alterações ao longo do tempo. Ao ser questionado sobre a relação entre meio ambiente, mudanças climáticas e desenvolvimento, Miguez (2017) foi bem enfático ao colocar que a questão climática nunca foi considerada como uma questão ambiental e sim de desenvolvimento. De acordo com o entrevistado, o elemento central do ponto de vista brasileiro está relacionado ao processo de divisão do ônus das externalidades negativas das mudanças climáticas (MIGUEZ, 2017). As mesmas ideias podem ser verificadas no trecho abaixo:

A mudança climática é um desafio político e estratégico para o Brasil. As medidas para reduzir emissões e ações para adaptar-se ao aquecimento global terão implicações profundas para o setor produtivo, o tecido social e os recursos naturais do País, afetando as oportunidades de desenvolvimento social, econômico e tecnológico e combate à pobreza. **A posição do Governo nas negociações internacionais sobre o assunto leva em consideração o imperativo do desenvolvimento social e econômico**⁷⁶ e a necessidade do uso sustentável dos recursos naturais e da proteção do meio ambiente do País (BRASIL, 2007a).

A partir do material exposto evidencia-se o direcionamento dado à questão climática pela Política Externa brasileira para o foco no desenvolvimento do país e no seu impacto principalmente para questões sociais e econômicas e não necessariamente ambientais. Importante ressaltar, que o período de 2003 até 2010 correspondeu ao processo de negociação mais densa no Regime, muito voltado para a implementação do Protocolo de Quioto e para os direcionamentos do futuro do Regime, conforme apresentado nos quadros 5 e 6 do capítulo dois. É a partir dessa conjuntura que o país vai buscar defender os seus interesses e manter seu posicionamento de atribuir maior responsabilidade para os países desenvolvidos em relação a essa questão.

Diante desse quadro, qual histórico e principais pontos trabalhados pelo Brasil no RIMC entre os anos de 2003 e 2010? Para responder a essa pergunta, optou-se pela caracterização dessa atuação em cada Conferência das Partes, a partir dos documentos adquiridos em pesquisa no acervo do Itamaraty. Em geral, do ponto de vista da sistematização desses documentos, o

⁷⁶ Grifo do autor.

material encontrado visa dar subsídios, orientações e instruções para as delegações do país nas negociações, assim como, após a realização destas, para a elaboração de relatório contendo o resumo e as principais temáticas trabalhadas nos encontros. Todos os documentos analisados estavam lotados no Departamento de Pesquisa Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, do MRE.

Importante ressaltar que, no caso do RIMC e em função da constante articulação entre demandas técnicas e políticas e da comunicação entre essas duas partes para a composição da posição do país em relação ao tema, os documentos buscam orientar as delegações brasileiras tanto nas negociações e reuniões prévias das COPs – mais políticas, como também nas reuniões dos órgãos subsidiários – políticas e técnicas (SBSTA e SBI).

Do ponto de vista mais geral, a atuação do país no RIMC no período analisado pode ser resumida a partir do trecho abaixo:

Os Delegados do Brasil têm sido reconhecidos pela serenidade de sua atuação e pela sua contribuição significativa para aprimorar o regime de combate à mudança do clima. Várias iniciativas diplomáticas brasileiras foram acolhidas: a proposta do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Protocolo de Quioto, a proposta para determinar a responsabilidade histórica dos Estados pelo aumento da temperatura média do planeta, também nas negociações do Protocolo; a proposta de incentivos positivos financeiros para redução das emissões derivadas de desmatamento. Além disso, parte importante da terminologia do Mapa do Caminho aprovado em Bali resultou de iniciativa do Brasil (VARGAS, 2008, p. 7 e 8).

Não há grande variação entre os temas trabalhados pelo país no âmbito do Regime. Em linhas gerais, esses temas são abordados a partir da separação clara entre países do Anexo I e não Anexo I, conforme quadro abaixo:

Quadro 27 - Principais posições defendidas pelo Brasil no RIMC

Tema	Posição
Estrutura do Regime	Preservação da estrutura política definida pela UNFCCC e pelo Protocolo de Quioto. Essas estruturas asseguram a legitimidade multilateral e reabrir esse processo seria um retrocesso tanto institucional quanto jurídico. Ênfase no fato de o Protocolo de Quioto não ter prazo de vigência e sim um período de cumprimento.
Metas	As metas existem apenas para os países do Anexo I a partir dos elementos do artigo 3 da Convenção que versa sobre o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades estatais.
Responsabilidades Históricas	Entre os anos de 1850 e 2005, houve um aumento da temperatura do planeta de 0,7° C. Deste valor, 0,6° C foi gerado pelos países desenvolvidos. Existe a projeção de aumento da participação dos países em desenvolvimento em relação às emissões, que em 2010 seria de 18%, contra 82% dos países desenvolvidos.
Desafios ao desenvolvimento	Em relação aos países em desenvolvimento esses desafios estão relacionados à instalação de infraestrutura e combate à pobreza. Ignorar as responsabilidades históricas causaria danos ao crescimento econômico desses países de forma a congelar as assimetrias internacionais econômicas, políticas e sociais.

Capacidades financeiras e tecnológicas	Em grande parte, os compromissos assumidos pelos países desenvolvidos relacionados à transferência de tecnologia e aumento de fluxos financeiros não foram cumpridos.
Papel dos Países em Desenvolvimento	Já contribuem e se faz necessário reconhecer tal papel. Em relação ao Brasil, por exemplo, foi evitada, nos últimos 30 anos, a emissão de 644 milhões de toneladas - que corresponde a quase o dobro da meta de redução de emissões da UE no Protocolo de Quioto.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BRASIL, 2008a.

Observando-se, especificamente, a atuação brasileira na COP 09, realizada em Milão, Itália, em 2003, tem-se:

Quadro 28 - Síntese da atuação do Brasil na COP 09, realizada em Milão, em 2003

Espaço de negociação	Resultados em relação aos interesses brasileiros	Atuação da Delegação	Principais pontos tratados nas Reuniões
COP	Amplamente favoráveis; especialmente em relação à regulamentação de projetos de (re) florestamento no âmbito do MDL	Decisiva; A delegação foi chefiada pelo Secretário-Executivo do MMA, Cláudio Langone, nas mesas-redondas do segmento de alto nível.	Interesse da delegação Chinesa em relação a publicação da primeira comunicação nacional junto com o Brasil
		Co-presidência de alguns Grupos de Contato	
		Coordenação do grupo G-77 e China em diferentes temáticas	Perspectivas de ratificação do Protocolo de Quioto por parte da Rússia (que faria com o que Protocolo entrasse em vigor, dado que precisava reunir os países responsáveis por pelo menos 55% das emissões de GEE para isso).
		Liderança em relação às questões técnicas (José Domingos Miguez - MCT)	Contatos bilaterais com outras delegações
SBSTA/SBI	O texto aprovado atende aos principais interesses brasileiros em relação à integridade ambiental do Protocolo de Quioto	Destacada	Projetos florestais no âmbito do MDL
		Porta-voz do G-77 e China	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório da Delegação brasileira na IX COP da UNFCCC (BRASIL, 2003a) e Relatório da 18ª Sessão dos Órgãos Subsidiários (BRASIL, 2003b)

Dentre os encontros que marcaram o início das negociações da COP 09, o Brasil copatrocinou, junto com o Japão, a Reunião Informal sobre Ações Futuras sobre Mudança do Clima⁷⁷. No caso da reunião realizada entre 02 e 04 de julho de 2003 e que antecedeu as reuniões

⁷⁷ A reunião é uma iniciativa conjunta do Japão com o Brasil sobre ações futuras em relação ao problema climático e funciona como foro de intercâmbio de opiniões (BRASIL, 2004c).

da COP 09, a delegação brasileira era composta por dois representantes do MRE (Everton Vieira Vargas e André Corrêa do Lago) e dois do MCT (José Domingos Miguez e Sérgio Rodrigues dos Santos). Em linhas gerais, o relatório da reunião aponta para o processo de construção da confiança no processo internacional sobre mudanças climáticas e sobre o segundo período de compromissos de Quioto, sendo a ratificação do Protocolo pela Rússia um dos principais elementos. Após a ratificação, o Protocolo entraria em vigor e já se começava a pensar nas negociações para o pós-2012 (término do tempo do primeiro período de cumprimento das metas de Quioto) (BRASIL, 2003c). A ratificação possibilitaria que fossem trabalhados elementos mais diretos relacionados à implementação do MDL (proposta brasileira) enquanto um dos mecanismos previstos do Protocolo, sob o qual o país tinha (e tem) bastante interesse (BRASIL, 2003d).

Essa preocupação encontra-se presente no trecho abaixo, referente às orientações dadas à delegação brasileira para essa reunião:

A delegação deverá ter em mente, ainda, a necessidade do pleno funcionamento de Quioto como requisito prévio a qualquer consideração mais específica sobre o futuro do regime. Não é cabível o desenvolvimento de esquemas que se desviem da arquitetura conceitual da Convenção-Quadro e do Protocolo de Quioto, baseada nas responsabilidades comuns, porém diferenciadas dos Estados, e na necessidade de ações concretas dos países industrializados para a mitigação da mudança do clima e para auxílio aos países em desenvolvimento no processo de adaptação a seus efeitos. (BRASIL, 2003d).

As preocupações brasileiras nessa reunião estavam relacionadas ao posicionamento dos países desenvolvidos em defender que países em desenvolvimento deveriam assumir compromissos de redução de emissões no âmbito do RIMC. A delegação brasileira buscou trabalhar elementos relacionados ao aperfeiçoamento e consolidação do Regime, dando ênfase à relação entre o histórico das emissões e os compromissos de redução destas emissões (BRASIL, 2003c). Ao se olhar para as negociações na COP, a partir do quadro 28, são apresentados nos relatórios elementos vinculados ao interesse chinês em relação a articulação dos dois países na publicação das suas respectivas comunicações nacionais, em função dos possíveis impactos que essas comunicações teriam, tanto nos países do Anexo I quanto nas organizações da Sociedade Civil, em relação aos compromissos dos países em desenvolvimento numa eventual renegociação do Protocolo de Quioto (BRASIL, 2003a).

Outros eventos relevantes apresentados no relatório da COP 09, encontram-se separados em três pontos: 1) Conselho Executivo do MDL; 2) Segmento de alto nível e 3) Reuniões e encontros bilaterais. Em relação ao primeiro ponto é ressaltado o empenho da delegação

brasileira para que o GRULAC⁷⁸ apresentasse o nome de José Domingos Miguez para a vaga anteriormente ocupada pelo Dr. Gylvan Meira Filho, no Conselho Executivo do MDL – eleição feita com sucesso. O segundo ponto está relacionado ao desenvolvimento de três mesas-redondas de alto nível sobre os temas de clima e desenvolvimento sustentável, tecnologia e progressos nacionais, regionais e mundiais (BRASIL, 2004a).

Nas três mesas, o posicionamento brasileiro teve como base a relação entre países do Anexo I e do não-Anexo I, cobrando maior compromisso do primeiro grupo de países, assim como afirmando que o segundo grupo corresponde ao mais vulnerável frente aos impactos ambientais. Em relação à tecnologia, Langone, representante do Brasil nessas mesas, destacou o uso de tecnologias limpas na área de energia e ressaltou o déficit (junto com outras delegações) de instrumentos de transferência de tecnologia na Convenção. E, por último, em relação aos avanços regionais e internacionais, ressaltou que as incertezas quanto à entrada em vigor do Protocolo de Quioto funcionavam como um dos maiores obstáculos para o enfrentamento da questão climática, dado que desencorajava a possibilidade de tomada de decisões mais ambiciosas (BRASIL, 2004a).

A síntese dos encontros bilaterais realizados durante as negociações encontrasse no quadro abaixo:

Quadro 29 - Reuniões e Encontros bilaterais à margem da COP 09

Países	Iniciativa	Objetivo do encontro
Estados Unidos	Brasil	Entrega de um "non paper" do Brasil para os EUA com sugestões do país para a realização de uma reunião técnica voltada para a possibilidade de incremento da cooperação bilateral na área de ciência e tecnologia ligada à mudança do clima.
Japão	Japão	Convite japonês para que o Brasil volte a co-presidir a Reunião Informal sobre o Futuro do Regime de Mudança do Clima.
Alemanha	Alemanha	Participação do Brasil em evento paralelo promovido pela Alemanha para promoção da Conferência Internacional sobre Energias Renováveis.
Reino Unido	Reino Unido	Foco no tema de energias renováveis; ênfase do Brasil em indicar a existência de oportunidades de investimentos britânicos na área de geração eólica.
França	Ambos os países	Apresentação, por parte da França, de proposta de instrumento bilateral para cooperação na área do MDL.

⁷⁸ Grupo de Países da América Latina e Caribe

China	Brasil	Implicações políticas do lançamento das comunicações nacionais dos dois países, além da comunicação indiana. Ênfase na necessidade de coordenação das ações para evitar que os dados dessas comunicações - em especial o inventário de emissões - fossem usados para corroborar argumentos dos países que defendem a adoção de metas por parte dos PED.
-------	--------	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2004a).

Vale ressaltar o tópico 21 do relatório, onde se afirma que:

Ao manifestar satisfação com sintonia entre as posições dos dois países em relação aos principais temas em discussão no regime internacional de mudança do clima, o negociador chinês convidou o Diretor do DME a visitar a China no primeiro semestre do ano em curso, no intuito de fortalecer a concertação política entre os dois países nessa área (BRASIL, 2004a, p. 6 e 7).

Em relação às negociações no âmbito dos órgãos subsidiários do Regime, foram trabalhados temas relacionados ao terceiro relatório de avaliação do IPCC e da necessidade de maiores estudos científicos e tecnológicos relacionados às questões de adaptação e mitigação frente às mudanças climáticas. Além disso, foram trabalhados elementos associados aos inventários das emissões – com ênfase especial para a não regularidade na publicação destes inventários pelos países desenvolvidos. O último ponto trabalhado se relaciona à atividade de reflorestamento no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, sendo considerado como o principal tema tratado na COP 09. Segundo o relatório, o país teve papel central na negociação da Decisão adotada sobre o tema, grande parte das discussões apresentava caráter eminentemente técnico sobre a questão (BRASIL, 2004b).

A partir dos desdobramentos da COP 09, a atuação do Brasil se pautou na ênfase da separação entre os países do Anexo I e Não Anexo I, buscando evitar a inserção de eventuais compromissos para os países em desenvolvimento em relação às mudanças climáticas, pela via da manutenção dos princípios da UNFCCC e, ao mesmo tempo, procurou uma maior aproximação e coordenação com a China, em função da publicação dos relatórios dos dois países e do impacto que estes poderiam gerar no questionamento do papel destes no Regime.

Em linhas gerais, os preparativos para a COP 10, realizada em Buenos Aires, Argentina, em 2004, mantiveram as mesmas questões relacionadas à COP anterior. Na II Reunião Informal sobre Ações Futuras na Área de Mudanças do Clima, presidida pelo Diretor do DME, Ministro Everton Vargas, realizada em Tóquio, em 2004, o pano de fundo era o início das negociações para o segundo período de cumprimento da fase de implementação do Protocolo de Quioto – pós-2012, que deveria começar em 2005, além da incerteza quanto a entrada em vigor do próprio Protocolo (BRASIL, 2004c).

A principal questão apresentada nessa reunião se referia a essa incerteza, dado que, com a saída dos EUA do Protocolo, apenas com a ratificação por parte da Rússia seria possível alcançar o número mínimo de países em relação ao percentual de emissões para que o Protocolo começasse a ser implementado. Diante desse quadro, alguns países europeus indicavam o lançamento de um novo instrumento internacional, o que, segundo o relatório da reunião, implicaria no reconhecimento da falência do processo de Quioto e desaparecimento de qualquer incentivo para sua ratificação pela Rússia (BRASIL, 2004c).

Outro ponto trabalhado nessa Reunião se refere à contribuição das atividades de modelagem para a formulação de políticas na área de mudanças climáticas. “A reunião de modelagem de Tóquio incluirá, por sugestão brasileira, o emprego de modelos climáticos em escala regional, tema caro aos países em desenvolvimento, como Brasil e China” (BRASIL, 2004d, s/p). A ênfase será na importância do apoio dos países desenvolvidos para o fortalecimento de centros de excelência em modelagem climática regional em países em desenvolvimento com capacidade para tal, como Brasil, Índia, África do Sul e China (BRASIL, 2004d).

Diante das incertezas quanto aos desdobramentos do Regime e da não entrada em vigor do Protocolo de Quioto, as questões relacionadas ao futuro do RIMC se mantiveram no centro do debate. Em uma dessas reuniões, o Seminário para discussão do futuro do Regime, a delegação brasileira esperava que os assuntos se voltassem para três elementos: mitigação, adaptação e desenvolvimento e transferência de tecnologia. Em relação à adaptação, a atenção foi para a maior vulnerabilidade dos países em desenvolvimento frente aos problemas climáticos e menor espaço dado à adaptação nas negociações do Regime (foco na insuficiência de recursos financeiros por parte desses países). No que tange a tecnologia, a questão se volta novamente para a maior pressão sobre os países desenvolvidos e da obrigatoriedade destes, em assumir as responsabilidades impostas pelos problemas climáticos (BRASIL, 2004e). E, por fim, na área de mitigação, foram construídos três cenários possíveis para a evolução das negociações no regime, conforme quadro abaixo:

Quadro 30 - Cenários para o futuro das negociações climáticas no âmbito do UNFCCC

Cenário	Características
Negociação de um segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto, com metas quantitativas de limitação e redução de emissões para os grandes países em desenvolvimento (Brasil, China e Índia)	Relação direta com a Resolução Byrd-Hagel ⁷⁹ nos Estados Unidos. O padrão de atuação americano levanta dúvidas sobre uma possível ratificação do Protocolo pelo país, mesmo se houvesse o desenvolvimento de metas de emissões para os

⁷⁹ Da perspectiva brasileira é considerado como um ato do Senado Americano que determina que os EUA somente poderiam se vincular a qualquer instrumento relacionado à Convenção do Clima que atribuisse metas vinculantes

conjugada com a ratificação do Protocolo pelos Estados Unidos	grandes países em desenvolvimento. Esse cenário seria o mais improvável em função, também, da reiterada oposição de Brasil, Índia e China em assumir obrigações dessa natureza nos curto e médio prazos
Abandono do Protocolo de Quioto após 2012 e negociação de outros instrumentos vinculantes ou não	Avaliação do custo de oportunidade associado a um possível abandono, tendo em vista o esforço investido na negociação e regulamentação do Protocolo. Esse cenário só seria interessante para o Brasil caso fossem negociados instrumentos mais eficazes e equânimes, o que era pouco provável dada a conjuntura de aumento da pressão para que países em desenvolvimento assumissem obrigações relacionadas à limitação e redução das emissões.
Negociação de um segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto, com compromissos restritos aos países do Anexo I e iniciativas voluntárias por parte de EUA e países em desenvolvimento.	Essa opção poderia indicar uma solução para um compromisso entre os países, em função dessa maior pressão junto aos países em desenvolvimento. O principal desafio estaria relacionado à adequada definição das metas voluntárias a serem desenvolvidas pelos países. Seria uma forma de conjugar a abordagem "top-down" do Protocolo do Quioto, com a abordagem "bottom-up" defendida pela China, em que países sem obrigação de redução quantificada das emissões pudessem se comprometer voluntariamente na adoção de medidas que contribuíssem para a mitigação das suas emissões.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2004e).

Importante ressaltar que, independentemente do cenário, o Brasil deveria direcionar as suas energias na continuidade e manutenção do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, conforme passagem abaixo:

Em qualquer cenário, o Brasil deve, ainda, buscar assegurar a continuidade do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), após 2012, tendo em vista que o sucesso do mecanismo presente – o qual interessa particularmente a países como Brasil, China e Índia – depende em grande medida das perspectivas de evolução do regime de mudança do clima no médio prazo, de forma a dar segurança a potenciais investidores. A continuidade do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo pressupõe a vigência de um regime que, consoante o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, atribua aos países desenvolvidos a responsabilidade primordial pelos esforços de mitigação da mudança do clima, facultando-lhes a possibilidade de

de redução das emissões aos grandes países em desenvolvimento (BRASIL, 2004e). Nos termos do ato: "os Estados Unidos não devem ser signatários de nenhum protocolo ou outro acordo relativo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática de 1992, nas negociações em Kyoto, em dezembro de 1997, ou depois disso, que: (A) determinem novos compromissos para limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa para as Partes do Anexo I, a menos que o protocolo ou outro acordo também determine novos compromissos específicos programados para limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa para as Partes Países em Desenvolvimento dentro do mesmo período de cumprimento; (B) resulte em sérios danos para a economia dos Estados Unidos" (NATIONAL CENTER, 1997, s/p, tradução livre); Do original: the United States should not be a signatory to any protocol to, or other agreement regarding, the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992, at negotiations in Kyoto in December 1997, or thereafter, which would: (A) mandate new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance period, or (B) would result in serious harm to the economy of the United States (NATIONALCENTER, 1997, s/p).

cumprir parte de suas metas de redução de emissões por meio da implementação de projetos de mitigação em países em desenvolvimento. A importância do MDL para as negociações multilaterais na área de desenvolvimento sustentável deve-se, entre outros fatores, a que: a) o mecanismo dá maior racionalidade econômica aos esforços de mitigação, permitindo que os países desenvolvidos implementem projetos em diferentes partes do planeta, ao menor custo possível; b) os projetos baseados no MDL contribuem para o desenvolvimento sustentável dos países hospedeiros; c) a implementação do mecanismo tende a se tornar um dos principais mecanismos de transferência de tecnologia no âmbito do regime de mudança do clima (BRASIL, 2004e, s/p).

Nesse contexto, o cenário mais interessante para o Brasil seria o último dos três apresentados no quadro 30. Em relação às possíveis metas voluntárias, a posição brasileira estaria voltada para sua definição interna, já indicando que “importantes ações do Governo brasileiro em áreas como controle de desmatamento, reflorestamento, agricultura e energia renováveis poderiam ser enquadradas no contexto desses esforços voluntários” (BRASIL, 2004e, s/p).

A COP 10 foi marcada pela comemoração dos 10 anos da Convenção, pela entrada em vigor do Protocolo de Quioto em fevereiro de 2005 e pela percepção das dificuldades relacionadas ao futuro do Regime (BRASIL, 2005a). A grande preocupação nas reuniões prévias à realização desta COP estava relacionada às incertezas quanto ao futuro do Regime, de forma que a atuação brasileira nesses encontros se pautou pela busca do não esvaziamento da COP e das consequências que isso poderia ter no desenvolvimento do próprio Regime (BRASIL, 2004f).

Desta forma, optou-se pela elaboração de uma agenda positiva, formada com temas que tinham potencial de consenso entre as partes, como adaptação às mudanças climáticas, por exemplo. Era de se esperar que as discussões no âmbito dessa Conferência fossem mais na esfera política e diplomática do que técnica. Além disso, procurou-se definir um formato que permitisse maior engajamento de Ministros e Chefes de delegação, assim como evitaram trabalhar temas controversos ou o lançamento de negociações excessivamente ambiciosas (BRASIL, 2004f). A realização da COP 10 seria de importância particular para o Brasil por três motivos principais:

i) A decisão de política brasileira de divulgar sua Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima, com o Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa, o que traria considerável repercussão internacional e entre os formuladores de opinião na sociedade brasileira; ii) o fato de a reunião realizar-se na Argentina, destino de fácil acesso aos interessados na matéria; e iii) a perspectiva de entrada em vigor do Protocolo de Quioto e seu Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o que eleva o perfil do assunto no âmbito nacional. Por tudo isso, é de se esperar considerável interesse das esferas do Governo, bem como da sociedade civil, em participarem da Conferência (BRASIL, 2004g, s/p).

Em relação à atuação brasileira, tem-se o seguinte quadro:

Quadro 31 - Síntese da atuação do Brasil na COP 10, realizada em Buenos Aires, em 2004

Espaço de negociação	Resultados em relação aos interesses brasileiros	Atuação da Delegação	Principais pontos tratados nas Reuniões
COP	Indiscutivelmente positivos	Ênfase na composição da delegação, chefiada pelo MCT, mas com a presença dos Ministros de Meio Ambiente e também de Ciência e Tecnologia.	Comunicação Nacional Inicial
			Manutenção do representante brasileiro no Conselho Executivo do MDL
		Coordenação do Grupo do G-77 e China	Avanço nas tratativas Bilaterais: assinatura de memorandos de entendimento com Itália e Países Baixos (MDL), Espanha (Recursos Hídricos) e Argentina (Cooperação)
			Alteração da geometria das negociações após ratificação do Protocolo de Quioto pela Rússia e sua entrada em vigor
SBSTA/SBI	Satisfatórios	Coordenação do Grupo do G-77 e China	Projetos para (re) florestamento de pequena escala sob o MDL
			X Conferência das Partes da Convenção - Identificar uma agenda positiva

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório da Delegação do Brasil na X COP da UNFCCC (BRASIL, 2005a) e Relatório da 20ª Sessão dos Órgãos Subsidiários (BRASIL, 2004f)

A partir das articulações entre Brasil e China e dos interesses dos dois países na apresentação conjunta das suas respectivas comunicações nacionais, foi realizado, na COP 10, um evento paralelo para submissão desses documentos. A comunicação nacional do Brasil, revelou que 75% das emissões de CO₂ do país eram causadas por desmatamento, sendo um dos motivos que levaram o representante do país a expor as políticas governamentais desenvolvidas para o combate ao desmatamento na Amazônia legal (BRASIL, 2005a).

Importante ressaltar a preocupação do governo brasileiro em relação ao tema do desmatamento em função do Relatório da Comissão Executiva do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira, no qual “as taxas de desmatamento indicadas no relatório certamente preocupam o Governo como um todo, inclusive na perspectiva da política externa” (BRASIL, 2004i, s/p). Essa preocupação estava diretamente relacionada à cobertura desses índices por conta da imprensa internacional. De forma que o Itamaraty deveria dar redobrada atenção à essa questão, assim como buscar cooperação internacional na área (BRASIL, 2004i). Sendo assim:

Ante esses fatos, creio ser de todo conveniente que nas discussões do Grupo de Trabalho Interministerial seja respaldada a coerência da posição brasileira no que se refere à não aceitação de metas globais de desmatamento fixadas por organismos internacionais, bem como sobre a assunção de compromissos de redução de gases de

efeito estufa. Tal respaldo será tanto mais evidente quanto forem adotadas medidas internas e for reforçada a ação dos órgãos governamentais para a efetiva conservação e o manejo sustentável das florestas (BRASIL, 2004i, s/p).

Importante ressaltar, o impacto e maior atuação do MMA, chefiado por Marina Silva, na redução dos índices de desmatamento da floresta amazônica e conseqüente redução das emissões de CO₂ do Brasil a partir de 2004, assim como a relação entre política doméstica e política externa nessa área, conforme apresentado no capítulo anterior.

Em relação à atuação do Brasil na COP 10, foi enfatizado o fato de o país, mesmo diante de um quadro parlamentar desfavorável, ter conseguido reeleger o Dr. José Miguez no Conselho Executivo do MDL e da importância do país ter um representante direto tanto dos seus interesses quanto dos PED na etapa inicial dos processos de MDL. Em linhas gerais, as demais partes do relatório ocupam-se da atuação direta da delegação brasileira em cargos importantes junto ao G-77 e China, por exemplo (BRASIL, 2005a). Para além dessas questões, o referido documento aponta para a alteração das negociações em função da ativação do Protocolo de Quioto, conforme trecho abaixo:

A principal lição de Buenos Aires é que a geometria das negociações no âmbito do UNFCCC mudou. Antes da entrada em vigor do Protocolo de Quioto, os esforços das Partes estavam voltados para a entrada em vigor do instrumento, e as manifestações públicas dos governos concentravam-se no imperativo da ratificação russa. A decisão de Moscou de ratificar alterou por completo o que era a configuração “universal” de interesses (menos EUA e Austrália) para uma configuração fragmentada, de interesses múltiplos e diferenciados. Essa nova correlação de forças certamente permeará as discussões políticas sobre mudança do clima (...)

O novo contexto passa a ser caracterizado por alianças, com propósitos e objetivos muitas vezes conflitantes. Se para os países como Brasil, China e Índia o objetivo preponderante permanece inalterado – a manutenção e aplicação efetiva no âmbito do UNFCCC do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas – não se pode dizer o mesmo da aliança que surge entre países desenvolvidos e a Rússia, interessados em atrair os EUA para o regime internacional. Na ótica deste último conjunto de países, o principal “obstáculo” é a ausência de metas obrigatórias de redução de emissões para as grandes economias em desenvolvimento (BRASIL, 2005a, s/p).

Diante desse quadro, a atuação do Brasil foi pautada por dois movimentos: um interno e um externo: o externo está relacionado ao aperfeiçoamento da coordenação política com Pequim e Nova Délhi, assim como buscar atrair a África do Sul, país com matriz energética a base de carvão. Em relação à política doméstica, o governo deveria se voltar para políticas públicas que contribuíssem de forma voluntária para a redução das emissões de gases de efeito estufa, em especial o Plano de Ação e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (BRASIL, 2005a).

Em relação a esse movimento externo, é possível verificar o início do processo de formação do BASIC pois, a partir da ativação do Protocolo de Quioto e do início das discussões

acerca do que sucederia esse instrumento, os países emergentes (já em uma categoria diferente do grupo G-77 e China formado pela maioria países em desenvolvimento) encontravam-se em uma situação mais delicada acerca do papel que deveriam ter em relação à mitigação das questões climáticas, principalmente, a partir da maior pressão dos países desenvolvidos para que os países emergentes assumissem posicionamentos mais fortes de mitigação.

Em relação ao último ponto trabalhado no âmbito do SBSTA na COP 10, relacionado a projetos florestais de pequeno porte, o Brasil se posicionou em um alinhamento com China e Índia, que apresentariam interesses mais diversificados na área do MDL, com a possibilidade e potencial para a implementação de projetos nos setores de geração de energia e saneamento ambiental, e, “neste contexto, tendem a adotar posições mais flexíveis nas negociações sobre projetos florestais dada a menor importância relativa destes no conjunto das possibilidades de aplicação prática do Mecanismo” (BRASIL, 2004h, s/p).

Essa posição, em última instância, vai de encontro aos interesses dos países em desenvolvimento de pequeno e médio porte da América Latina e Caribe que, por terem uma economia menos diversificada, apresentam reduzidas expectativas quanto ao desenvolvimento de projetos no setor energético, de forma a atribuírem prioridade às atividades na área florestal, via projetos de pequeno porte e defendendo uma regulamentação simplificada com a redução dos custos de transação e viabilização do desenvolvimento de projetos por comunidades de baixa renda (BRASIL, 2004h).

Em 2005, foi realizada a COP-11 em Montreal, Canadá, sendo considerada uma Conferência com grande carga simbólica, por ser a primeira após a entrada em vigor do Protocolo de Quioto. Foi a maior reunião já realizada no âmbito do Regime, com um total de 9500 pessoas e 2800 delegados governamentais. Pode ser considerada uma das mais importantes politicamente pois, além da aprovação de várias decisões – incorporação dos Acordos de Marraquexe, assegurando a implementação do Protocolo de Quioto e consequente regulamentação do MDL, dentre outras –, a Conferência também permitiu a criação de uma moldura para se pensar a evolução do Regime (BRASIL, 2005b).

A atuação brasileira nessa Conferência pode ser resumida no quadro abaixo:

Quadro 32 - Síntese da atuação do Brasil na COP 11, realizada em Montreal, em 2005

Espaço de negociação	Resultados em relação aos interesses brasileiros	Atuação da Delegação	Principais pontos tratados nas Reuniões
COP	Extremamente positivos	Coordenada pelo Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado (MRE)	Futuro do Regime

		Chefiada pela Ministra Marina Silva (MMA)	Regulamentação do Protocolo de Quioto
		Coordenação do G-77 e China em vários temas	Aperfeiçoamento do MDL
		Co-presidente do grupo de contato	Adaptação (SBSTA)
			Mecanismo Financeiro

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório da Delegação do Brasil na XI COP da UNFCCC (BRASIL, 2005b)

O primeiro dos pontos tratados na COP se reportava ao futuro do Regime, a decisão adotada na conferência buscou estabelecer um diálogo para uma ação de cooperação de longo prazo na área de mudanças climáticas e uma melhoria na implementação da Convenção sem o estabelecimento de novos compromissos vinculantes aos Estados. Basicamente, essa decisão previa a realização de 4 workshops: desenvolvimento sustentável, adaptação, tecnologia e oportunidades baseadas no mercado. Nas negociações relacionadas ao segundo período de Cumprimento do Protocolo de Quioto, os países do Anexo I tentaram condicionar a adoção de novas metas de redução de emissões a contrapartidas dos países em desenvolvimento (BRASIL, 2005b).

O Brasil, em articulação com o G-77 e China, se opôs a qualquer tentativa desse tipo e acabou sendo a posição que prevaleceu nas negociações, embora a questão das metas voluntárias para os países do grupo não-Anexo I tenha sido reinserida na agenda por meio de proposta da Rússia. Da perspectiva brasileira, essa proposta foi considerada “alheia ao escopo das negociações e inaceitável para os países em desenvolvimento” (BRASIL, 2005b, p. 5). A delegação brasileira demonstrou bastante preocupação em relação à estrutura de negociação do Regime. Na visão dos representantes do país, a evolução do Regime deveria se dar a partir das conquistas representadas na Convenção do Clima e no Protocolo de Quioto (e na continuidade do MDL) (BRASIL, 2005c).

Então, ao se pensar no futuro do Regime pós 2012, a delegação brasileira reafirmava os elementos e princípios que moldavam as relações entre os Estados e definiam a atuação dos mesmos em relação ao problema climático, conforme trecho abaixo:

Diversas delegações manifestaram concordância com a visão brasileira de uma evolução do regime baseada em princípios universais e nas conquistas políticas e institucionais associadas à Convenção do Clima e ao Protocolo de Quioto, e especificamente à sugestão de se empregar a expressão “pós-2012” com referência aos debates sobre o futuro do regime, e não “pós-Quioto” (BRASIL, 2005c, s/p).

Nesse cenário, três elementos condicionavam as negociações sobre o futuro do regime: 1) a disposição dos países desenvolvidos em renovar os seus compromissos em relação ao Protocolo e as expectativas destes em relação a uma maior contrapartida por parte dos EUA e

grandes países em desenvolvimento; 2) o nível de comprometimento dos Estados Unidos com o Regime e 3) a forma de participação dos países em desenvolvimento nos esforços internacionais de mitigação dos problemas climáticos. Nesse contexto, os representantes do governo brasileiro projetavam dois cenários extremos para a evolução do Regime nos curto e médio prazos (BRASIL, 2005c), conforme quadro abaixo:

Quadro 33 - Cenários para o futuro do Regime na perspectiva brasileira

Cenário Otimista	Cenário Pessimista
Negociação de um Segundo período de Cumprimento para o Protocolo de Quioto	Não negociação de um Segundo período de Cumprimento para o Protocolo de Quioto
Metas para os países desenvolvidos e eventuais países voluntários como México	Risco de inoperância e irrelevância do Regime em relação a soluções para a questão climática
Possibilidade de outros compromissos de políticas e medidas de mitigação dos Estados Unidos e dos grandes países em desenvolvimento	Ênfase em uma abordagem minimalista: problemas ambientais enfrentados via ações nacionais e parcerias plurilaterais <i>ad hoc</i> e de caráter não-vinculante.
Assegurada a continuidade do MDL	A ausência de um Regime forte baseado em metas quantificadas de limitação e redução das emissões pode levar à extinção do mercado de carbono e do MDL

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2005c).

A partir desse quadro, a posição brasileira se voltou para o lançamento de um processo negociador amplo, que seria análogo ao Plano de Ação de Buenos Aires, envolvendo a negociação do Segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto em associação com outras ações no âmbito da Convenção. Seriam formas de permitir melhor acomodação dos interesses distintos e ampliar a possibilidade de troca entre os diversos atores envolvidos (BRASIL, 2005d). Assim:

Essas conversações deveriam assumir a forma de dois processos negociadores, mas que correspondam as negociações do Segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto – essenciais para o fortalecimento do MDL – em função dos temas e ações que devem ser discutidos no contexto da Convenção (BRASIL, 2005d, s/p).

Os elementos apresentados no quadro 33, reforçam alguns dos elementos apresentados no começo deste capítulo por parte de alguns dos entrevistados e também de documentos do Brasil. O principal deles é a importância da agenda climática como uma agenda de desenvolvimento do país pois, a partir do cenário mais otimista apresentado no quadro, as condições de cooperação (incentivos financeiros e transferência tecnológica) se manteriam no Regime, enquanto que a partir do cenário pessimista haveria a flexibilização da obrigatoriedade dos países desenvolvidos em cooperar com os países em desenvolvimento para que os últimos possam contribuir para a redução da emissão de gases de efeito estufa dos primeiros. Ou seja, a manutenção do cenário como estava até então, manteria as metas obrigatórias de redução das

emissões para os países do Anexo I, que financiavam projetos de MDL nos países Não Anexo I, para conseguir alcançar essas metas. Além de não haver nenhuma ação obrigatória, por parte dos países em desenvolvimento, em relação à redução das suas emissões de GEE.

As negociações em torno da regulamentação do Protocolo aconteceram de forma mais tranquila, a partir da aprovação de um pacote de decisões vinculadas às COPs anteriores. Em relação ao MDL, as discussões se voltaram para a otimização dos procedimentos de aprovação e implementação de atividades de redução de emissões e sequestro de carbono, assim como medidas para o fortalecimento institucional do seu Conselho Executivo. Em relação à questão da adaptação, a decisão foi para a criação de um programa de trabalho de cinco anos no âmbito do SBSTA sobre impactos, vulnerabilidade e adaptação ao problema climático e, por fim, a questão financeira que se encontrava atrelada às demais questões em negociação e teve impacto direto nos processos de implementação das ações em função da escassez desses recursos (BRASIL, 2005b).

A atuação brasileira na COP 12, realizada em Nairóbi, no ano de 2006, pode ser sintetizada no quadro abaixo:

Quadro 34 - Síntese da atuação do Brasil na COP 12, realizada em Nairóbi, em 2006

Espaço de negociação	Resultados em relação aos interesses brasileiros	Atuação da Delegação	Principais pontos tratados nas Reuniões
COP	-	Delegação Co-presidida pela Ministra Marina Silva (MMA) e também pelo Secretário Executivo do MCT Luís Rebelo Fernandes	Futuro do Regime
			Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre compromissos futuros
			Incentivos Positivos para a Redução de Emissões por Desmatamento
			Comitê Executivo do MDL
			Mecanismo Financeiro do Protocolo
SBSTA/SBI	Satisfatórios para o G77 - China	Chefiada pelo Diretor do DME, Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado	COP para a África
			Ad Hoc Working Group
			Redução das Emissões por desmatamento em Países Tropicais
			Comitê Executivo do MDL

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório da Delegação do Brasil na XII COP da UNFCCC (BRASIL, 2006a)

Em relação ao futuro do Regime, a delegação brasileira buscou preservar os acordos alcançados na COP anterior, dando ênfase a evolução das negociações em dois trilhos: o da Convenção – diálogo de longo prazo – e o do Protocolo – levado por um grupo de trabalho *ad hoc* com foco nas negociações sobre os compromissos dos países do Anexo I. Os debates desenvolvidos em torno dessa questão voltaram a tratar da possibilidade dos PED assumirem

determinadas ações após o primeiro período de cumprimento de Quioto. A posição do Brasil foi contrária a essa questão, sendo apoiada pelas principais delegações dos membros do G-77 e China, entre elas China, Índia e África do Sul. Ao término dos debates, o texto final se reportava à não introdução de novos compromissos para qualquer parte do Protocolo (BRASIL, 2006a).

As questões tratadas no Grupo de Trabalho *ad hoc* se reportavam novamente à relação entre os países dos grupos Anexo I e não-Anexo I, a partir do que ficou chamado de Proposta Russa de emenda ao Protocolo, para permitir a adoção de metas voluntárias para os países em desenvolvimento. Essa proposta foi apoiada pela UE, Noruega e Austrália e fortemente rechaçada pelo G-77 e China, de forma que “a discussão da proposta não poderia, em hipótese alguma, ser entendida como um possível novo processo negociador, com vistas à conclusão pretendida pelos países do Anexo I envolvidos no debate” (BRASIL, 2006a, s/p).

O terceiro ponto trabalhado na COP se refere aos incentivos positivos para a redução de emissões por desmatamento. A Ministra Marina Silva apresentou a proposta brasileira para a redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento. Na sua exposição, ela buscou demonstrar o equívoco relacionado ao fato de que a redução do desmatamento em países em desenvolvimento seria mais fácil do que a mudança da matriz energética em países desenvolvidos. “A proposta brasileira era um exemplo de incentivo positivo que poderia ser oferecido aos países em desenvolvimento de forma a reconhecer sua contribuição para a mitigação de gases de efeito estufa” (BRASIL, 2006a).

As discussões relacionadas ao MDL se voltaram para o debate sobre o Fundo de Adaptação e as discussões acerca da COP com foco na África acabaram sendo materializadas apenas de forma parcial, com poucos desdobramentos direcionados para o continente. Os trabalhos nos órgãos subsidiários seguiram as mesmas linhas dos avanços da COP, com a manutenção da visão brasileira em relação a estruturação das discussões do Regime no conceito de estratégia sobre dois trilhos (BRASIL, 2006b).

O principal tema de interesse para o Brasil era o desenvolvimento do diálogo sobre o futuro do Regime. De forma que a atuação brasileira “será norteadada pelo objetivo geral de contribuir para a consolidação do regime multilateral baseado na Convenção do Clima e em seu Protocolo de Quioto, como o foro privilegiado para a coordenação das ações da Comunidade Internacional na área de mudança do clima” (BRASIL, 2006c, s/p). Em relação aos projetos e ações desenvolvidos pelo país, observa-se:

A Delegação deverá explicitar que eventuais ações ou projetos de Governo a serem desenvolvidos pelos países em desenvolvimento, ao amparo do trilho da Convenção serão de cunho estritamente voluntário, buscando resultados quantitativos e qualitativos. A referência a resultados quantitativos não deve ser confundida com a hipótese de adoção de metas internas ou no âmbito da Convenção-Quadro, inaceitável

para o Brasil à luz do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (BRASIL, 2006c, s/p).

Especial atenção foi dada à questão da Redução das Emissões por Desmatamento, que já havia sido objetivo da proposta brasileira, apresentada pela Ministra do MMA na COP 12. A inserção do tema no âmbito do SBSTA e do seu enfoque mais técnico foi uma demanda da Papua Nova Guiné, com apoio dos países denominados “*rainforest coalition*” (entre eles Bolívia e Costa Rica). A compreensão entre as partes e o Brasil, tanto do ponto de vista político quanto técnico, foi de discussão dessa questão na Convenção-Quadro e não no âmbito do Protocolo de Quioto (BRASIL, 2006d).

Na visão do Brasil, o eventual desenvolvimento de estímulos para a redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento só poderá ser tratado no âmbito da Convenção-Quadro. Qualquer tentativa de focar as discussões pelo prisma do Protocolo é inaceitável pelo Brasil, em razão das possíveis implicações dessa estratégia para a integridade ambiental do Protocolo e para os ganhos obtidos pelos países em desenvolvimento nos acordos de Marraquexe (BRASIL, 2006d. s/p).

Desta forma, a posição do país estava respaldada na compreensão técnica de que a conservação de florestas não é uma atividade que contribui para a mitigação da mudança do clima, dado que não significa uma redução na emissão de carbono, ou seja, “a proteção das florestas nativas (...) apenas evita uma emissão hipotética futura” (BRASIL, 2007b, s/p). Em linhas gerais, o raciocínio é o mesmo apresentado pelos entrevistados em relação à essa questão, já trabalhada no capítulo anterior.

O ano de 2007 foi caracterizado pela publicação do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC e que serviu de base para negociações no âmbito do RIMC (BRASIL, 2007c). Em relação à atuação do IPCC, o Brasil tem apoiado o seu trabalho, de forma que “reitera a importância dos esforços do Painel na compilação e divulgação do conhecimento científico sobre a mudança climática, em especial sobre a contribuição da ação antrópica para o aquecimento global” (BRASIL, 2007d).

Em síntese, o Relatório afirma que mesmo nas projeções mais extremos de redução de emissões, o aquecimento continuado e alguns impactos relacionados ao século XXI são inevitáveis. Como, por exemplo, questões relacionadas ao embranquecimento de recifes de coral, escassez de água, dentre outros. A delegação brasileira apontou algumas lacunas no Relatório do IPCC, dentre eles, a ausência de menção da Floresta Amazônica e também da América do Sul ao se falar de “impactos, adaptação e vulnerabilidade” e dos impactos climáticos em determinados sistemas e regiões (BRASIL, 2007e).

“Tal omissão não parece justificar-se à luz dos relatórios dos grupos de trabalho do IPCC” (BRASIL, 2007e, s/p). De forma que a delegação brasileira solicitou que fosse mantida

a linguagem previamente aprovada nos grupos de trabalho, de maneira a evitar trechos muito restritivos em relação a determinadas regiões e sistemas “e deverá favorecer solução abrangente que contemple as vulnerabilidades específicas da América do Sul e, em particular, da região amazônica” (BRASIL, 2007e, s/p). A delegação também atuou na correção das informações relacionadas às causas das mudanças climáticas, de forma que estas estivessem cientificamente corretas. “O texto final incorpora solução proposta pelo Brasil e afirma que o aumento da concentração de GEE na atmosfera decorre primordialmente dos combustíveis fósseis (56% das emissões em 2004) com uma contribuição menor de mudança do uso da terra” (BRASIL, 2007c, s/p).

Em relação às negociações da elaboração do relatório, a atuação brasileira pode ser resumida a partir da seguinte passagem:

O Brasil buscou, sempre que possível, construir posição intermediária que respeitasse a avaliação científica e atendesse aos interesses nacionais. Conforme as instruções recebidas, a Delegação defendeu, com sucesso, a atribuição de peso adequado à mudança no uso da terra para o aquecimento global; a manutenção do equilíbrio entre mitigação e adaptação; e a inclusão da vulnerabilidade das florestas tropicais, em especial da Amazônia (BRASIL, 2007c, s/p).

No processo de preparação da COP 13, o Brasil circulou um documento intitulado: *Elements for the future framework: Brazilian views*. Em linhas gerais, os principais pontos apresentados nesse documento são: a) o Regime deve ser baseado na Convenção-Quadro e no Protocolo (discussões paralelas de natureza política não devem suplantar as negociações sob os auspícios da ONU); b) o acordo deve ser flexível e equitativo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico; c) o 4º relatório do IPCC deve servir de base científica para as ações do Regime; d) o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, deve permanecer como um dos pilares da cooperação internacional na área; e) a diferenciação das responsabilidades globais das emissões deve se dar com base em dois elementos: contribuição histórica e natureza corrente das emissões; f) a natureza e o conteúdo dos comprometimentos devem ser diferenciados: países do Anexo I (compromissos quantificados de redução de emissões sob um acordo internacional vinculativo) e países não-Anexo I (maior engajamento por meio de medidas e políticas de desenvolvimento sustentável com o suporte dos países do Anexo I); g) ênfase no suporte a adaptação dos países em desenvolvimento; h) novos arranjos que estimulem o desenvolvimento e transferência de tecnologia; e i) os mecanismos de mercado fazem parte de uma resposta efetiva, mas não são a única resposta (BRASIL, 2007f).

A atuação brasileira na COP 13 pode ser resumida a partir do quadro abaixo:

Quadro 35 - Síntese da atuação do Brasil na COP 13, realizada em Bali, em 2007

Espaço de negociação	Resultados em relação aos interesses brasileiros	Atuação da Delegação	Principais pontos tratados nas Reuniões
COP	Exitosos pela adoção do Plano de ação de Bali	Chefiada pela Ministra Marina Silva (MMA)	Adoção do Plano de ação de Bali
			Disputa entre Grupos e Alianças em relação aos termos dos documentos das COPs
			Redução das Emissões por desmatamento
			Transferência e desenvolvimento de Tecnologia
			Revisão do Protocolo (Artigo 9)
			Fundo de Adaptação
SBSTA/SBI	Conclusões satisfatórias no âmbito ministerial	Chefiada pelo Primeiro Secretário Raphael Azeredo do MRE	Redução das Emissões por desmatamento

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório da Delegação do Brasil na XIII COP da UNFCCC (BRASIL, 2007g)

Em relação ao ponto direcionado à redução das emissões por desmatamento, as negociações foram complexas em função da posição adotada pelos países da “*Rainforest Coalition*”. Esses países defendiam a inclusão de mecanismos para vincular as atividades de conservação a mecanismos de mercado e em vínculo direto ao MDL. A posição do Brasil foi absolutamente contrária a essa proposta (conforme elementos já apontados neste capítulo e no anterior), conforme seguinte trecho:

A UNFCCC tem por objetivo a redução de emissões, não se tratando de uma Convenção sobre florestas. O Brasil sinalizou que via a tentativa de descaracterização do mandato conferido pela COP ao SBSTA como um precedente indesejável e inaceitável, seja do ponto de vista do tratamento do tema em si, seja do ponto de vista da dinâmica geral das negociações no processo da UNFCCC (BRASIL, 2007g, s/p).

A grande maioria dos temas abordados no âmbito da COP 13 se mantiveram na mesma dicotomia entre interesses e diferentes percepções acerca da questão climática entre o grupo dos países do Anexo I e o grupo dos países do não-Anexo I. Essa COP adotou, por consenso, o Plano de Ação de Bali para as negociações relacionadas ao futuro do Regime. Este plano se baseia em 5 pontos principais: 1) uma visão comum com objetivos gerais de longo prazo para redução das emissões; 2) compromissos de mitigação verificáveis e mensuráveis para os países desenvolvidos (incluindo metas absolutas de redução de emissão); 3) as NAMAs - Ações de mitigação nacionalmente apropriadas para os PED, no contexto do desenvolvimento sustentável e apoiados do ponto de vista tecnológico e financeiro; 4) incentivos positivos para a redução de

emissões de desmatamento; e 5) intensificação das ações de apoio à adaptação climática, transferência de tecnologia e financiamento (BRASIL, 2007h).

As diretrizes políticas que serviram de base para a atuação da delegação brasileira na COP 13 são definidas pelos seguintes elementos: Foco no Mapa do Caminho como principal resultado da COP; ênfase nos princípios que regem o Regime e na centralidade de uma solução multilateral e com fundamentação científica para o problema; disposição do país para contribuir mais no combate ao problema climático (sendo que a prioridade absoluta do país era a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico); necessidade de maior cooperação na área de transferência de tecnologia para o andamento do Regime (BRASIL, 2007l).

A principal questão nas negociações sobre o futuro do regime continua a ser a distribuição do ônus da redução de emissões. Mais além das preocupações de ordem ambiental, estão presentes nas entrelinhas das negociações as preocupações de muitos países com sua competitividade econômica e com eventuais limites ao desenvolvimento econômico. Questões de ordem comercial – como estimular tecnologias, bens e serviços com efeitos benéficos para o clima – e financeira – qual será o montante dos custos financeiros, e que países deverão arcar com estes para as atividades de mitigação e adaptação – têm contribuído para formar a posição dos países nas negociações (BRASIL, 2007l, s/p).

Para além dessa questão, o processo de negociação e construção do Plano de Ação se pautou nas tentativas dos diferentes grupos de alterar a linguagem dos documentos como forma de pressionar os demais, em especial a classificação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento em grupos separados (BRASIL, 2007h). Ao final do referido documento, o Embaixador Everton Vargas afirmou, em nome do Brasil, que:

(...) para ressaltar que o projeto de decisão oferecia uma base justa e equilibrada para as negociações. Reafirmou a disposição do Brasil, anunciada por mim em discurso no Segmento de Alto Nível da Conferência, de adotar ações mensuráveis, verificáveis e sujeitas a uma revisão periódica universal. Recordou também a necessidade de os Estados corresponderem às suas responsabilidades históricas e aos desafios contemporâneos (BRASIL, 2007h, s/p).

As negociações no âmbito do SBSTA também se voltaram para a questão do desmatamento e foi marcada pelo processo de detalhamento da proposta brasileira submetida em 2006, pela Ministra do MMA, Marina Silva (BRASIL, 2007i). “A proposta brasileira busca desenvolver um novo arranjo, no âmbito da Convenção, para prover incentivos financeiros positivos para países em desenvolvimento que voluntariamente reduzam suas emissões de GEE por desmatamento” (BRASIL, 2007j, s/p).

Em linhas gerais, o resumo das negociações desenvolvidas no âmbito do RIMC na COP 13 pode ser verificado no trecho abaixo:

O mapa do caminho traçado em Bali se fundamenta na abordagem de dois trilhos, defendida pelo Brasil desde a COP 11 em Montreal, em 2005. No trilho da

Convenção, o Plano de Ação de Bali foi uma dupla vitória para o Regime: trouxe os Estados Unidos formalmente às negociações sobre o futuro do regime e consolidou politicamente o compromisso dos países em desenvolvimento com atividades de mitigação. No trilha do Protocolo, o Ad Hoc Working Group sobre compromissos para os países desenvolvidos adotou cronograma claro e ambicioso para 2008 e 2009. Também foram adotadas decisões importantes sobre desmatamento, adaptação e tecnologia que devem permitir ações mais eficazes e justas no âmbito do regime multilateral (BRASIL, 2007h, s/p).

Os desafios apresentados ao Brasil, nesse cenário, estavam relacionados à busca por maior apoio e reconhecimento dos seus esforços na área de mitigação, ao mesmo tempo em que se fez necessária maior unidade entre os países em desenvolvimento, questionada por algumas Partes, com o objetivo de enfraquecer a posição negociadora do G-77 e China (BRASIL, 2007h).

No ano de 2008⁸⁰, foi realizada a Reunião Ministerial de El Calafate sobre mudanças do clima. A delegação brasileira foi chefiada pelo Diretor do DME – Departamento de Meio Ambiente do MRE, Ministro Luiz Figueiredo Machado. Esse encontro se caracterizou como um diálogo informal sobre mudanças climáticas e com a sua agenda estruturada a partir do Plano de Ação de Bali. Nesse cenário, Poznan (COP 14) representaria uma Conferência de transição entre o debate de ideias e propostas e a negociação de textos específicos. Os principais pontos trabalhados nessa reunião foram: o grupo de trabalho voltado para o segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto e, da perspectiva brasileira, a ausência de maior proatividade dos países do Anexo I, aguardando os posicionamentos dos EUA e dos países em desenvolvimento em relação à questão da mitigação aos problemas climáticos (BRASIL, 2008b).

Além disso, foram trabalhados elementos vinculados à questão do financiamento e acesso à tecnologia – que seria uma peça fundamental para o Acordo de Copenhague, o reconhecimento das ações de redução de emissões empreendidas pelos países em desenvolvimento – por iniciativa de Brasil, China e México e a ênfase na melhoria dos meios de implementação via financiamento das ações de mitigação e adaptação e desenvolvimento tecnológico (BRASIL, 2008b).

⁸⁰ A partir de 2008 até 2010, a quantidade e disponibilidade de documentos no acervo do Itamaraty diminuiu significativamente. Todos os documentos encontrados nos anos anteriores estavam lotados junto ao DPAD – Departamento de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do MRE. Os documentos, a partir de 2008, encontram-se atualmente sob responsabilidade do Dclima – Divisão sobre Mudança do Clima, também do MRE e em sua maioria não foram reclassificados para que possam ter o seu acesso disponibilizado para pesquisadores. Por esse motivo, as informações referentes à atuação brasileira nestes três anos terão como base os documentos encontrados na pesquisa documental em relação a alguns encontros prévios de organização das três últimas COPs analisadas, além do relatório final das COP 15 e 16, sem documentos relacionados às instruções e subsídios à delegação brasileira nesses encontros.

No âmbito das negociações do Protocolo, em 2008 deveria acontecer a segunda revisão do Protocolo de Quioto, relacionada à melhoria na implementação do Protocolo e elaboração dos seus instrumentos, em particular na questão de adaptação. Essa revisão não poderia levar ao estabelecimento de novos compromissos por qualquer uma das partes do Protocolo. A principal discussão, da perspectiva brasileira, foi a tentativa de alguns países desenvolvidos de buscarem estabelecer um mecanismo para que os países em desenvolvimento assumissem compromissos no Protocolo (BRASIL, 2008c).

Para dar andamento ao processo de negociação sobre o futuro do regime foram criados dois grupos de trabalho⁸¹ ainda na COP 13: o AWG-KP⁸² e o AWG-LCA⁸³, como mecanismos para permitir a evolução das negociações do Regime tanto na Convenção-Quadro quanto no Protocolo de Quioto. O estabelecimento do Trilho da Convenção foi mais difícil de ser negociado em função da relutância americana em aceitar a diferenciação entre a natureza das obrigações dos países industrializados e em desenvolvimento para o período após 2012 (BRASIL, 2008d).

Nesse contexto, o G-77 e China, com apoio de ONGs e suporte discreto da União Europeia, buscou o desenvolvimento do conceito de *firewall*, com dois objetivos principais: a) separar de forma clara as obrigações para os países industrializados na Convenção – aplicável aos EUA – e as obrigações vinculadas ao Protocolo – válidas para UE e demais países desenvolvidos, como forma de se evitar fugas de países descontentes com as metas obrigatórias do Protocolo; e b) distinguir na Convenção, a natureza das obrigações de redução de emissões aplicáveis a países desenvolvidos e aos em desenvolvimento (BRASIL, 2008d). Importante ressaltar como essa ideia de “*firewall*” recebeu outra conotação por parte da discussão trazida por Vogler (2006), na seção 2.2 do capítulo dois desse trabalho. Na concepção do autor, o *firewall* estaria relacionado a maior flexibilização dos princípios basilares do RIMC e da relação desses princípios com a ausência de obrigatoriedade frente às ações dos países em desenvolvimento.

Assim como na Reunião Ministerial de El Calafate, a delegação brasileira também foi chefiada pelo Ministro Luiz Figueiredo Machado – que desempenhou a função de presidente

⁸¹ Estes GTs encontram-se na imagem 4 (capítulo 3) deste trabalho sobre o arranjo institucional da UNFCCC após os anos 2000.

⁸² Ad Hoc Working Group Kyoto Protocol. Na imagem 4 sob o nome de Grupo Especial de trabalho novos compromissos para as Partes do Anexo I no âmbito do Protocolo de Quioto.

⁸³ Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. Na imagem 4 sob o nome de Grupo Especial de trabalho sobre ações de cooperação a longo prazo da Convenção.

do AWG-LCA. Essa delegação contava ainda com representantes do MCT, MMA e MRE. A principal orientação para a delegação brasileira em relação ao AWG-KP foi que:

A delegação deve buscar também preservar a integridade ambiental do Protocolo de Quioto. Algumas Partes advogam a ampliação e a flexibilização das regras do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, por exemplo, para a inclusão de projetos em determinados setores não passíveis de gerarem créditos de redução de emissões. Tais setores (como captura e armazenamento de carbono e conversão florestal) não estão incluídos no MDL por não haver certeza científica sobre a real e efetiva mitigação que adviria de tais projetos. O Brasil é a favor do aprimoramento do MDL e do aperfeiçoamento de suas regras. Questões como vazamento de carbono (“leakage”), permanência, impactos ambientais locais e contribuição para o desenvolvimento sustentável devem ser plenamente consideradas e solucionadas antes que se adotem decisões sobre eventual expansão ou inclusão nesse Mecanismo. A mesma consideração se aplica aos demais mecanismos baseados em projetos (BRASIL, 2008d, s/p).

Desta forma, na AWG-LCA as orientações eram para evitar qualquer tentativa de renegociar o mandato estabelecido pela COP 13, assim como rechaçar tentativas de incorporar ao GT outras iniciativas e processos paralelos, como a Reunião das Maiores Economias ou Processos do G8+5, que pudessem enfraquecer o processo negociador. Para além disso, ao se olhar para as atividades relacionadas aos compromissos dos países em desenvolvimento, a orientação para os integrantes da delegação brasileira foi:

O Brasil favorece soluções que intensifiquem as ações dos países em desenvolvimento, que estejam inclusive sujeitas a “*peer reviews*”. Deve-se manter a diferenciação de compromissos dos países desenvolvidos e dos em desenvolvimento, com base nos instrumentos jurídicos existentes e nos termos do Plano de Ação de Bali (...). Também deve ser garantida a comparabilidade das ações dos países desenvolvidos, seja sob forma de compromissos quantificados de redução de emissões, seja sob forma de ações. Eventuais argumentos sobre a aplicação do conceito de comparabilidade às ações dos países em desenvolvimento deverão ser rebatidos por não encontrarem guarida no texto do Plano de Ação. Também é preciso estabelecer critérios para quantificar os efeitos das ações de desenvolvimento sustentável implementadas pelos países em desenvolvimento. O sentido de “*mensuráveis*” não seria idêntico para o Anexo I e o Não-Anexo I: realizando-se no contexto de políticas nacionais de desenvolvimento sustentável, as ações de mitigação dos países em desenvolvimento teriam de ser medidas não só por sua capacidade de reduzir emissões, mas também pelo poder de avançar o desenvolvimento nacional. Será necessário definir, portanto, métodos específicos para quantificar o efeito de tais ações (BRASIL, 2008e, s/p).

Em relação ao processo de implementação de políticas e medidas de mitigação mensuráveis e passíveis de serem sujeitas a revisão universal, o Brasil se coloca em posição de disponibilidade em relação a tal processo. Já indicando, em certa medida, alguns elementos de políticas domésticas nesse sentido: a) as emissões de CO₂ evitadas com o uso de etanol nos combustíveis – sendo que o etanol proveniente da cana-de-açúcar é considerado o que tem melhor balanço de carbono, ou seja, retira muito mais carbono do que emite; b) queda do desmatamento desde 2004 – o país deixou de emitir 1,4 bilhão de toneladas de CO₂ – tema já abordado no capítulo três; c) a previsão de redução das emissões pelo Brasil entre 2000-2010

era superior à previsão norte-americana para o mesmo período; d) à época, o Brasil era o terceiro país com maior número de projetos de MDL, com 9% do total; dos projetos realizados no país, 70% eram financiados com recursos nacionais, por atores como o BNDES, por exemplo (BRASIL, 2008a).

As discussões acerca dos desdobramentos e avanços dos GTs encarregados de prosseguir com as negociações do RIMC tiveram impacto direto na COP 15, em Copenhague, em 2009. A delegação brasileira nessa reunião foi chefiada pela Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, além de contar com a presença do então Presidente Lula da Silva. A partir do Relato da delegação brasileira nessa COP, pôde-se verificar que a Conferência deveria marcar a conclusão dos dois grupos de trabalho criados na COP 13. O AWG-KP deveria definir as novas metas de redução de emissões dos países desenvolvidos a partir de 2012 e o AWG-LCA se focar no aprofundamento da implementação da UNFCCC. Os desenvolvimentos nos dois grupos sofreram impasses nas negociações de nível técnico (BRASIL, 2009).

Em relação às novas metas de redução de emissões, as dificuldades estavam relacionadas ao desenvolvimento de diversas discussões paralelas e no embate entre países do Anexo I e não-Anexo I. O único ponto onde foi possível haver algum tipo de avanço foi na área de florestas, mas como as negociações no âmbito do AWG-LCA se organizavam como uma espécie de pacote, a ausência de consenso em outros tópicos impediu o maior avanço nessa temática. O segmento de alto nível foi marcado pelos dois discursos do Presidente do Brasil. No primeiro discurso, Lula da Silva anunciou o comprometimento do país na implementação de ações voluntárias de mitigação, com a redução das emissões numa projeção para 2020 entre 36,1% e 38,9%, que custariam ao país a aplicação de recursos nacionais na casa de 16 bilhões de dólares por ano até 2020 (BRASIL, 2009). Para além da apresentação dessas ações voluntárias, o discurso do Presidente também enfatizou a questão do financiamento e tecnologia, conforme trecho abaixo:

O combate à mudança do clima não pode fundamentar-se na perpetuação da pobreza. A mitigação é essencial. Mas a adaptação é um desafio prioritário para os países em desenvolvimento, sobretudo para as pequenas ilhas e países sujeitos à desertificação, especialmente na África. É inaceitável que os países menos responsáveis pela mudança do clima sejam suas primeiras e principais vítimas.

A Convenção estabeleceu a obrigação dos países desenvolvidos de oferecer apoio financeiro e tecnológico para os países em desenvolvimento. Será muito difícil aprofundar as iniciativas de mitigação ou reforçar a capacidade de adaptação, sobretudo dos países pobres e vulneráveis, sem que os fluxos financeiros tenham forte componente de financiamento público. Mecanismos de mercado podem ser muito úteis, mas nunca terão a magnitude ou a previsibilidade necessárias para a transformação do que realmente queremos (SILVA, 2009, s/p).

No seu segundo discurso, o Presidente expressou seu descontentamento diante da falta de avanço nas negociações e “reafirmou o compromisso do Brasil com o enfrentamento do desafio global representado pela mudança do clima e informou que o país estaria disposto a fazer contribuição adicional, auxiliando financeiramente outros países em desenvolvimento a implementar suas próprias ações” (BRASIL, 2009, p. 3). Em última instância, as negociações de alto nível tentaram superar os impasses encontrados nos ambientes de negociação de caráter mais técnico, na tentativa de acordar um documento político.

Os grandes países em desenvolvimento, reunidos no grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), foram atores centrais no processo. Três pontos fundamentais das negociações de Chefes de Estado – o objetivo global de longo prazo para mitigação, a verificação de ações realizadas por países em desenvolvimento e a natureza legal do documento – foram acordados por meio de reunião entre o BASIC e os EUA (BRASIL, 2009, p. 4).

Em relação a atitude do Brasil em assumir metas voluntárias nessa COP, Cristina Montenegro afirma que:

(...) para que o regime se movesse foi muito importante. Agora, no caso interno foi inócuo. (...)e também não teve benefícios internos relevantes, mas, para o regime internacional foi muito importante o Brasil chegar com uma posição mais ousada que ajudou a empurrar fronteiras. Por que se o Brasil chegasse com uma posição mais conservadora, talvez Copenhague (...) Copenhague em si, não produziu os resultados que se esperavam, mas Copenhague colocou toda a Convenção nos trilhos para chegar depois no Acordo de Paris. Se não tivesse havido Copenhague não teria um Acordo de Paris. Foi um passo necessário por mais traumático que tenha sido, foi um passo absolutamente necessário (MONTENEGRO, 2017, s/p).

Ao término do processo da COP-15, o documento gerado ficou abaixo do nível de ambição defendido pelo Brasil, embora apresentasse alguns elementos interessantes como: limitar o aumento máximo da temperatura média global a 2° C e a indicação de um financiamento de aproximadamente 30 bilhões de dólares dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, entre 2010 e 2012. Esse documento, que recebeu o nome de Acordo de Copenhague, foi apresentado na plenária final da COP, embora não tenha sido aprovado como uma decisão da Conferência.

Diante desse cenário, as negociações no âmbito dos dois grupos de trabalho foram prorrogadas para a COP 16 que seria realizada no México (BRASIL, 2009). Em relação a esse processo pós COP 15 e seus desdobramentos para a COP 16, Adriano Santhiago afirma que:

(...)em termos internacionais, Copenhague foi um fracasso por que não conseguiu consenso. Tinha uma expectativa muito grande e aí é difícil não comparar com Paris. (...) mas eu diria que o negativo por isso, o fracasso retumbante em termos de consenso internacional por que os países só tomam nota das decisões de Copenhague e não tem muita força. No ano seguinte, no México, se consegue uma retomada da credibilidade do processo multilateral que tinha se perdido em 2009 e em 2010 em Cancun, se consegue de novo reunir e ter uma decisão mais forte do que Copenhague. Eu diria que em 2009, se tentou um caminho muito arriscado que foi não envolver todos os países, se tentou fazer com os que realmente importavam: o BASIC, a UE,

as pequenas ilhas, mas muitos países se sentiram aliados do processo: Venezuela, Bolívia, alguns países africanos e não obtém o consenso! Então se mostrou que não dá para se fazer o processo com um clube muito fechado, tem que tentar manter a discussão mais aberta que foi o que os franceses fizeram com uma habilidade muito grande para Paris (OLIVEIRA, 2017).

A grande diferença entre o Protocolo de Quioto e os direcionamentos do Acordo de Copenhague diz respeito à maneira de abordar a solução para os problemas climáticos. De forma que o primeiro está voltado para uma construção *top-down* – compromissos assumidos pelos Estados no plano internacional e com a obrigatoriedade de serem internalizados nacionalmente – e o segundo aponta para uma abordagem *bottom-up* – por meio de iniciativas nacionais voluntárias (SILVA, 2010).

Após os desdobramentos da COP 15 foi realizada em Nova Délhi, em 2010, reunião ministerial de coordenação entre Brasil, África do Sul, Índia e China - BASIC. A delegação desse encontro foi chefiada pelo Ministro do MMA, Carlos Minc, além da participação do Diretor do DME do MRE, da secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental e do representante do DPAD. Em linhas gerais, o comunicado à imprensa emitido após o encontro aponta para os elementos centrais da disputa entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente em relação aos avanços nos GTs para discussão do futuro do Regime (BRASIL, 2010a).

Para a COP 16, realizada no México, em 2010, o país manteve os mesmos elementos no seu discurso, conforme trecho abaixo:

O Brasil defende que a justa distribuição de responsabilidades nos esforços internacionais de combate à mudança climática e adaptação aos seus efeitos deve contemplar: i) a significativa diferença entre as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento; ii) a maior vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, devido à menor disponibilidade de recursos para a adaptação aos impactos da mudança do clima; iii) os desafios econômicos e sociais enfrentados pelos países em desenvolvimento (BRASIL, 2010b, p. 1).

Em relação à COP 16 propriamente dita, as reuniões conseguiram avançar em determinados temas em negociação, o que permitiu a tomada de decisões e a formalização de alguns pontos de entendimento político alcançados na COP anterior. Ainda assim, não foi possível fechar um acordo acerca dos compromissos de mitigação para o segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto. As decisões dessa COP ficaram conhecidas como “*Cancun Agreements*”, sendo as principais relacionadas aos resultados produzidos pelos dois grupos de trabalho, que foram mantidos ativos, dado o não esgotamento dos temas por eles trabalhados (BRASIL, 2010c).

Em relação ao AWG-LCA, as principais decisões se voltaram para: a) a natureza legal do resultado da negociação – ao final redigida de forma não-vinculante, visão apoiada pelos

países em desenvolvimento; b) visão compartilhada do regime – o objetivo passou a ser o de manter o aquecimento global abaixo de 2° C; c) mitigação – considerada como uma das negociações mais difíceis em função da forte atuação do “*Umbrella Group*” contra qualquer tipo de definição quantificada no âmbito do Protocolo; e d) uma série de outros pontos vinculados a questões de financiamento, florestas, tecnologia, dentre outros (BRASIL, 2010c).

No trilho da negociação do Protocolo, com os trabalhos do AWG-KP, o objetivo principal não foi alcançado: “a definição das novas metas de mitigação a valer para os países desenvolvidos no segundo período de cumprimento” (BRASIL, 2010c, p. 12). A decisão final preserva a continuidade das negociações, indicando que o grupo deve buscar o desenvolvimento de uma posição final em relação ao tema. No relatório da delegação brasileira nessa COP tem-se que essa Conferência:

(...) demonstrou capacidade de lograr resultados em mudança do clima, respeitando o processo multilateral, o que representa reforço importante frente aos múltiplos âmbitos em que o tema passou a ser discutido e que oferecem potencial ameaça para o tratamento eficaz e legítimo desse desafio global. Surgiram novas perspectivas para o fortalecimento do regime, por meio, por exemplo, de novas bases institucionais para o tratamento de adaptação, financiamento e tecnologia. Tal fortalecimento, contudo, só se concretizará no contexto de real aumento dos meios de implementação oferecidos por países desenvolvidos, que ultrapasse o compromisso formal, expressando-se em desembolsos e transferências reais.

Por outro lado, os sinais sobre o futuro do Protocolo de Quioto são preocupantes. Apesar da clara obrigação legal de definir as metas do segundo período de compromisso, definida no artigo 3.9 do Protocolo, e apesar da ênfase com que os países em desenvolvimento vêm defendendo essa tarefa prioritária, é nítido o esforço protelatório dos países desenvolvidos, interessados em produzir novo instrumento legal, com obrigações ajustadas para um conjunto mais amplo de países, que incluiria EUA e os chamados países emergentes, em sistema de “pledge and review” (BRASIL, 2010c, p. 13).

Em linhas gerais, os pontos apresentados ao longo desse histórico servem para demarcar de forma bastante clara, os elementos apresentados no começo do capítulo e relacionados à atuação do país no Regime Internacional de Mudança do Clima. Em grande medida, estes elementos apontam para a busca da manutenção da estrutura criada nos anos 1990 e da ênfase no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, associada à ideia de responsabilidade histórica. Esses dois elementos são as bases dos principais posicionamentos brasileiros quanto à manutenção da Convenção-Quadro e do Protocolo de Quioto e na distinção entre os países Anexo I e não-Anexo I, assim como nas diferentes formas em que cada grupo deve agir para a resolução do problema climático, dando especial ênfase para a importância da questão dos recursos financeiros e transferência de tecnologia dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento.

Ao se olhar para os condicionantes internacionais enfrentados pelo Brasil no RIMC, a separação entre países do Anexo I e não-Anexo I se caracteriza como o principal elemento que interfere diretamente na atuação do país e no estabelecimento de parcerias, dado que é a partir dessa separação que são distribuídos os ônus em relação às respostas ao problema climático. Esse elemento fica bastante claro na passagem abaixo:

Os países do Anexo I devem aceitar sua maior responsabilidade pelo problema atual e cumprir com os compromissos determinados pelo Protocolo de Quioto, além de adotar metas de redução de emissões mais profundas para o Segundo Período de Cumprimento do Protocolo pós-2012. Tais novas metas devem ser definidas a partir da abordagem informada pela “Proposta Brasileira” para determinação das responsabilidades dos países pelo aumento da temperatura global. Essa abordagem, aceita pela Convenção, demonstra cientificamente que a grande parte da responsabilidade histórica pelo aquecimento global recai sobre países de industrialização antiga. Por essa razão, é alvo de oposição dos diversos países Partes Anexo I.

Os países em desenvolvimento podem e devem contribuir ainda mais para a redução de emissões, por meio de ações reconhecidas pela Convenção-Quadro, apoiados pelos países desenvolvidos com recursos financeiros e tecnológicos. Esses países, incluindo o Brasil, teriam, assim, incentivos positivos para reduzir emissões.

Os países em desenvolvimento não deverão adotar metas quantificadas de redução de emissões por serem muito pouco responsáveis pelo aquecimento global atual e futuro, por seus baixos níveis de emissão per capita, pelo duplo imperativo do combate à pobreza e desenvolvimento econômico e pelo atual estágio de desenvolvimento. Limites absolutos às emissões dos países em desenvolvimento são inaceitáveis por ferirem a equidade (BRASIL, 2007a, s/p).

Essa conjuntura e a própria dinâmica de negociação do Regime, fez com que as negociações fossem realizadas em grupo, sendo um dos principais o G-77 e China. “As negociações nas COPs são conduzidas, via de regra, por meio de grupos políticos formados por alianças de interesses, aos quais se soma, em alguns casos, o fator regional” (BRASIL, 2007a, s/p). Importante ressaltar a indicação acerca da não existência de coordenação regional, conforme trecho a seguir: “não há coordenação sobre temas de negociação no âmbito dos grupos regionais tradicionais das Nações Unidas (GRULAC, WEOG, etc.); estes só costumam deliberar sobre eleições para cargos nos órgãos da Convenção-Quadro e do Protocolo” (BRASIL, 2007a, s/p).

Essa questão correspondia a um dos poucos momentos onde havia menção à América Latina ou do Sul, em função da votação dos membros que iriam compor, dentre outros, o Conselho Executivo do MDL e da tentativa de eleger um representante do país nesse espaço. Ainda em relação às parcerias no Regime:

O Brasil tem buscado atuar sempre no âmbito do G-77/China. Desempenha-se muitas vezes como um moderador entre posições extremas de recusa quase absoluta a assumir qualquer responsabilidade sobre o aquecimento global (China, Índia e Arábia Saudita) ou de defesa de responsabilidades iguais para todos os poluidores atuais (pequenos países insulares). Contribui para manter, sempre que possível, a unidade do Grupo (BRASIL, 2007a, s/p).

Do ponto de vista dos entrevistados para essa tese, a participação brasileira no G-77 e China é um dos principais pontos de atuação do Brasil, sendo que cada um dos entrevistados interpreta essa atuação a partir de elementos diferentes, mas complementares. De acordo com Machado Filho, a posição de liderança brasileira no grupo estava diretamente relacionada à capacidade técnica da delegação brasileira, conforme trecho abaixo:

(...) eu tenho essa perspectiva de que o Brasil sempre foi um *player* importante porque o Itamaraty considerou essa história, essa questão muito relevante desde a negociação da Convenção. As equipes comandadas pelo Itamaraty sempre tiveram essa preocupação e houve um pensamento sistêmico da equipe negociadora. Então, o que acontece é que, apesar de no Itamaraty ter pessoas que vão e vêm por causa das questões de postos e rotação de postos, tinha um grupo técnico que Milton, Miguez, Adriano, eu, Thiago, Thelma que conseguia dar um fio condutor. É por que é muito importante resgatar o histórico do processo de COP para COP, do que foi acordado por que na verdade o que é refletido em um documento de uma decisão é uma parte muito pequena. Então é muito importante o histórico, então acho que o Brasil é considerado um *player* pelo fato de que havia um grupo central técnico que perdurou durante boa parte do processo (...)

Então, o fato de o Brasil ter um grupo que tem um histórico de negociação e relacionamento pessoal, não adianta estar com a bandeira do seu país e as coisas não se definem nas grandes Plenárias, as coisas se definem nos corredores ou nas salas onde ninguém vê, ou como Miguez fala, nos porões da COP. Então é ali que se define, então é o relacionamento pessoal que conta, aí eu acho que é isso que dá um caráter bastante relevante para esse grupo negociador e o fato de o Brasil ser considerado um *keyplayer* das negociações.

(...) o Brasil sempre foi considerado como uma liderança do G-77. Também por causa desse grupo técnico que era muito respeitado. O Brasil atuava liderando processos importantes, então, por exemplo, o Milton estava sempre liderando os grupos de inventário com toda a cesta de gases de efeito-estufa e de como se calcula; o Miguez sempre liderando as questões de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, de CDM (...); eu era inclusive o coordenador do G-77 e China para o grupo de comunicações nacionais que é uma das poucas obrigações que todos os países têm que fazer, então eu era o coordenador de comunicações nacionais pro G-77, das comunicações nacionais para o anexo I e fui por mais de 9 anos; Thelma liderando o processo no CF e Thiago em adaptação. Então, (...) eram sempre coordenadores de grupos do G-77 (MACHADO FILHO, 2017).

Já Adriano Santhiago, realça a capacidade diplomática da delegação brasileira:

Ainda existe uma certa liderança do Brasil. Dos outros países ouvirem e muito em função disso, acho que o Brasil é sempre visto como oportunidade de criar pontes. A diplomacia brasileira tem isso, consegue destravar as situações e unir posições polarizadas, mas realmente o G-77 agia de uma maneira mais forte naquela época. No seu recorte temporal, conseguíamos ainda ter posições firmes em comum (OLIVEIRA, 2017).

O representante da Divisão de mudança do clima do Itamaraty, aborda essa liderança a partir da pressão exercida pelos países desenvolvidos em relação às economias emergentes.

(...) é, ao longo da evolução do regime durante o governo Lula, o que se observou foi uma pressão muito grande dos países desenvolvidos para que os países em desenvolvimento, principalmente para os que eles chamavam de os grandes países emergentes, assumissem mais obrigações. Então, a forma como o Brasil atuou no regime da UNFCCC (...) a forma como o Brasil se organizou foi em uma atuação de protagonismo e liderança das posições do G-77, e quando houve essa pressão muito maior para que os países em desenvolvimento, os grandes países emergentes como eles chamavam, assumissem mais obrigações, o Brasil achou interessante se aliar a

esses países, foi daí que vem a formação da aliança BASIC. Então, havia ali uma pressão muito grande para que China, Índia, Brasil, África do Sul e outros países como Indonésia assumissem mais obrigações ou maiores obrigações no Regime. Então foi conveniente para o Brasil, no contexto das negociações, se aliar a esses países que eram os países que estavam nos holofotes. Então foi exatamente em Copenhague que se formou a aliança BASIC.

Liderança, participação e protagonismo no G-77 e, ao mesmo tempo, a formação de uma coalizão desses grandes países emergentes foi importante para que o Brasil atingisse os seus resultados e o resultados, apesar de a conferência ter sido um fracasso, foi um resultado positivo no sentido de que o Brasil não cedeu ao que os países desenvolvidos queriam, que era uma universalização de obrigações (DCLIMA, 2017).

Interessante ressaltar a diferente forma de visão das questões, dado que os entrevistados que atuam/atuaram mais diretamente nos Ministérios de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia salientam elementos mais da expertise e da atuação dos representantes da delegação brasileira, enquanto que da perspectiva do MRE, a mesma questão ganha contornos vinculados ao contexto das negociações e à pressão dos países do Anexo I. Essa diferente forma de percepção pode ser um elemento que explica, em alguma medida, a manutenção de uma visão muito específica por parte do MRE que, em função das informações apresentadas ao longo desse capítulo e do anterior, tem um papel central na conformação da política externa brasileira na área, fornecendo as devidas instruções e subsídios para atuação da delegação do país nos espaços de negociação.

Ao mesmo tempo, eventuais diferenças em relação às divergências entre pastas do governo se faz mais evidente a partir das entrevistas com as pessoas que atuaram diretamente no MMA e MCT. Conforme já mencionado no capítulo anterior, houve um aumento da participação do Ministério do Meio Ambiente em relação à questão climática, o que demandou o enfrentamento de pontos de vista divergentes sobre essa temática. Um dos elementos mais presentes nesse processo está vinculado à entrada de Carlos Minc como Ministro do Meio Ambiente e da apresentação das metas voluntárias por parte do Brasil na COP 15.

José Miguez enfatiza que, historicamente, existia um trabalho conjunto entre MCT e MRE e que na COP 15 houve uma intervenção mais direta do MMA, em relação ao Itamaraty. De acordo com ele, a temática de mudanças climáticas era conhecida mais profundamente pelo MCT e pelo Itamaraty até 2011. O entrevistado, ao responder quais seriam os pontos positivos e negativos da atuação brasileira no Regime, durante o governo Lula da Silva, responde:

Acho que o presidente Lula foi extremamente positivo e que o Ministro do Meio Ambiente foi extremamente negativo. (...) E o Itamaraty ficou no meio, assessorando diretamente o Presidente Lula, mas sendo bombardeado internamente pelo MMA, Ministro Minc. Obviamente, Copenhague não chegou a nada. Inclusive acabou prejudicando o Protocolo de Quioto, que era a única coisa que funcionava na Convenção e eu acho que isso pode ser atribuído a essa divisão interna que foi feita no Brasil, que nunca teve antes. Foi a primeira vez que o Brasil não teve uma posição conjunta, unificada, o que a gente tinha tido até Copenhague (...)

Em Copenhague, o MMA quebra a coesão. Obviamente dá impasse, não resolve nada e internamente depois o cara sai, por que só queria fazer o factóide, e nada é feito e fica por isso mesmo. A gente tem que, em Cancun, tentar pegar o que sobrou da Convenção de mudança do clima e tentar remontar, começar um negócio que vai até Paris, que é esse processo de reconstrução, só que é uma reconstrução que você não reconstrói (MIGUEZ, 2017).

Ainda em relação à questão, o referido entrevistado aponta a diferença na relação entre as pastas, quando o MMA ainda estava sob a gestão de Marina Silva:

Houve mais coesão. A gente conversava mais, mas de qualquer maneira o foco do Ministério de Meio Ambiente era de Floresta, naquela época, e a gente chegou a um acordo sobre Florestas que levou para a evolução do REDD. O problema foi depois do segundo governo, com a entrada do Minc, aí há uma desagregação da posição brasileira que acaba sendo difícil de remontar depois (MIGUEZ, 2017).

Além disso, Adriano Santhiago aponta que essa maior pressão do MMA, principalmente a partir da COP 15, tem pontos tanto positivos quanto negativos para o Brasil, ainda assim, enfatizando que as percepções entre o MCT e MMA eram diferentes na época. De acordo com o entrevistado:

Eu compartilho com a visão do Miguez sim! E, de novo, eu acho que tem coisas boas e coisas ruins nisso! O que tem de bom é que o Brasil passou a ser um pouco mais progressista em termos de mudança de clima, para o bem e para o mal. Eu vejo que tem essa visão mais progressista que é bom, que deixa a gente politicamente bem, mas é a posição mais ambiciosa e que tem seus riscos também! Eu diria que a política de 2007, de implementação da política nacional de mudança do clima, com as NAMAS – ações de mitigação nacionalmente apropriadas e que a gente assume aí, em minha opinião muito pessoal, de maneira equivocada, compromissos setoriais. As NAMAS são de caráter voluntário, mas eu acho que foi um erro nós termos colocado na nossa comunicação para a Convenção o que nós faríamos em termos de redução de emissão em cada setor! A gente pegou as NAMAS que a gente tem (...) para a Amazônia, para o cerrado, setor de energia, setor de agricultura e setor de siderurgia e carvão vegetal, a gente colocou números, achei equivocados, por que nenhum país faz isso! Se pegar a UE e os países que apresentam compromissos de redução absoluta, que foi o que a gente fez no NDC em 2015, eles não especificam para o público o que vão fazer em cada setor, isso é uma coisa que se faz domesticamente, internamente.

Por exemplo, para o pré-2020 a gente assumiu, lá na época, reduzir o desmatamento em 80% em relação ao projetado para 2020. Se a gente pegar o número de hoje não está dando para cumprir! Vinha bem até 2014, o período que o INPE monitora o desmatamento, foi o menor desmatamento que a gente conseguiu alcançar! Foi a primeira vez que a gente conseguiu ficar um pouquinho abaixo de 5 mil quilômetros quadrados de desmatamento da Amazônia, depois disso a gente tem uma pequena reversão, em 2015 e 2016 aumenta, brigando para a gente conseguir, mas a meta para 2020 é ficar por volta de 4 mil quilômetros quadrados ou um pouquinho mais abaixo. Dá? Ainda dá! Estamos em 2017, temos uns 2 anos e meio para alcançar isso! Mas pode causar um constrangimento que talvez não fosse necessário (OLIVEIRA, 2017).

Ao término da sua fala, Adriano Santhiago afirma que “as pastas têm, às vezes, algumas divergências pontuais, que é normal, mas eu nunca vi, mesmo pegando aí períodos anteriores com o MCT mais na liderança e depois com o MMA mais na liderança, a gente conseguiu construir uma posição harmônica sim!” (OLIVEIRA, 2017, s/p). Já Haroldo Machado Filho (2017) enfatiza que, embora houvesse uma comunicação boa entre as pastas, o processo de

convencimento não era dos melhores. Adriano Santhiago, ao reforçar os pontos positivos da maior atuação do MMA na temática ambiental, discorre acerca da relação entre desmatamento e redução das emissões brasileiras, conforme trecho abaixo:

(...) eu acho que o ponto positivo é que conseguiu fortalecer muito a agenda de combate ao desmatamento, atrelando o papel entre o combate ao desmatamento e a mudança do clima. A redução do desmatamento começa de maneira drástica a partir de 2004 com o PPCDAM, Programa de combate ao desmatamento da Amazônia. De 2004 até hoje, a redução do desmatamento é significativa, o que nos catapultou para poder dizer que foi um dos poucos países que reduziram as emissões. Até se comparar com a Europa, que é um conjunto de países, eu acho que a gente reduziu mais! Se pegar esse período de 2004 até 2014, que é esse dado do desmatamento a uma taxa menor, a redução da emissão de gases de efeito estufa no Brasil é brutal! Pensando no Brasil nesse período, eu acho que tem ponto positivo com o Lula indo lá em Copenhague colocando (...) independente do que vier, o Brasil vai colocar compromissos fortes aqui! Acho que isso politicamente é importante, mas nos fragiliza naquele ponto que eu volto aqui no início. Eu acho que foi um equívoco a gente ter colocado metas setoriais que aí a gente vai ser cobrado agora! Dá para cumprir? Dá! Porque a meta (...) como era um desvio da tendência de emissão para 2020, a gente teria que chegar em 2020 com cerca de 2 bilhões de toneladas de CO₂. Hoje, a gente está muito abaixo! Já hoje! Então, no agregado, a gente vai cumprir acho que fácil. Então o problema é que, setorialmente, vai ficar essa cobrança, em desmatamento vocês se comprometeram a reduzir em quatro mil quilômetros quadrados e aí? Acho que os pontos negativos são esses de compromissos setoriais, mas o ponto positivo é que em termos políticos, o Brasil tem uma posição importante de vanguarda. (OLIVEIRA, 2017).

Interessante notar que o espaço dado para essa questão das metas voluntárias apresentadas pelo Presidente Lula da Silva pouco aparece nos relatórios das Conferências de 2009 e 2010, sendo muito mais perceptível a manutenção do discurso que vinha sendo desenvolvido ao longo das negociações. É importante ressaltar também que por mais que a temática das metas voluntárias brasileiras esteja mais atrelada a um determinado posicionamento do MMA em relação à questão, desde 2004 já existiam menções em documentos brasileiros que apontam as metas como uma possibilidade considerando os cenários das negociações da época, assim como na elaboração de políticas públicas voltadas para essa questão (BRASIL, 2004e).

Resgatando os elementos teóricos associados à formulação da política externa dos Estados no nível de análise doméstico, a partir, principalmente, dos pontos trabalhados por Milner (1993) e Moravcsik (1994), três são variáveis relacionadas ao desenvolvimento do jogo doméstico (MILNER, 1993): a) estrutura de preferências dos atores, b) assimetria informacional e c) a natureza das instituições políticas. É possível verificar, de forma clara, a existência de diferenças nas preferências políticas das pastas que atuavam diretamente na formulação da PEB para mudanças climáticas, de forma que, enquanto os Ministérios de Ciência e Tecnologia e Relações Exteriores atuavam de forma conjunta na formulação de uma política externa centrada em torno de uma concepção conversadora dessa política para a área climática, com foco no

desenvolvimento do país, o Ministério do Meio Ambiente, a partir da sua reestruturação e da alteração do cenário relacionado ao desmatamento da floresta Amazônica, se caracterizava por apresentar uma postura mais voltada para a questão ambiental em si e, conseqüentemente, menos desenvolvimentista.

A partir dessa conjuntura era de se esperar que houvesse grande assimetria informacional entre os atores, caracterizada pela posição ocupada pelo MRE na condução da PEB e da relação mais próxima e histórica do MCT como ponto focal técnico do RIMC no Brasil. Como apresentado ao longo do capítulo três, no histórico e nas diferenças na Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas entre os governos de FHC e Lula da Silva, antes de 2003 havia a participação menor das outras pastas, para além o MCT e MRE na condução e discussão dessa política. Só a partir de 2005, ou seja, até esse período havia uma concentração das informações relacionadas às negociações na área de mudanças climáticas que vai ser alterada, por meio da inserção de novas pastas nessas negociações, sendo a principal delas, o MMA. O processo de reestruturação desse Ministério possibilitou a atuação mais forte desta pasta nas questões climáticas, inicialmente mais voltada para a questão das florestas e, em seguida, também direcionada para a própria questão climática, por meio, por exemplo, da criação da Secretaria de mudanças climáticas no Ministério, da posição de destaque dos representantes da pasta nos organismos e estruturas nacional e internacional que discutiam o tema e também pela presença do alto escalão de funcionários desse Ministério nas negociações do RIMC.

A última das variáveis apresentadas por Milner (1993) trata da natureza das instituições políticas, ao se olhar para o caso analisado nessa tese, as mudanças, desenvolvidas após a entrada de Lula da Silva no governo, possibilitaram que a pasta ambiental tivesse mais espaço e atuação direta e assertiva nas questões relacionadas aos problemas climáticos, em comparação à inabilidade da atuação desse Ministério, nessa área, antes desse governo. As dinâmicas na formulação da PEB em matéria climática são alteradas pois, passam a levar em consideração a possibilidade de inserção de temas e questões na agenda por parte do MMA, em especial nos episódios voltados para a criação de um fundo para os países em desenvolvimento que diminuíssem o desmatamento das suas florestas e para a postura brasileira de assumir metas voluntárias de redução de emissões de GEE na COP-15.

Dos elementos apontados por Moravcsik (1994) a questão que aparece de maneira mais evidente, a partir dos elementos apresentados ao longo desse capítulo, diz respeito ao poder de barganha entre os atores no ambiente doméstico, onde a partir da reestruturação do MMA, há uma reorganização, principalmente dos recursos cognitivos, conhecimento político e técnico,

disponíveis entre essas diferentes pastas na conformação e formulação da Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas. O Ministério do Meio Ambiente passa de uma atuação mais voltada para a questão das florestas em paralelo com o tema das mudanças climáticas e passa a ter a possibilidade de articular junto à Presidência da República, a construção de uma posição voltada para a afirmação de metas voluntárias de redução das emissões de gases de efeito estufa no âmbito do RIMC, por exemplo.

Um outro ponto levantado em relação ao posicionamento brasileiro é que, mesmo diante de um cenário de maior pressão sobre as potências emergentes, o Brasil nunca teria se esquivado em desenvolver ações de mitigação. De acordo com Haroldo Machado Filho:

Eu, como não poderia deixar de ser, tendo trabalhado com o Miguez, sei da dimensão do problema em termos históricos, a gente faz os cálculos de carbono, o espaço do carbono realmente é algo que é inegável. Esse espaço de carbono foi ocupado basicamente pelos países do Anexo I e que hoje é uma grande pressão dos países desenvolverem e terem essa preocupação. Eu, de alguma forma, quando era confrontado com essa questão de Anexo I e não Anexo I e sempre me confrontavam porque o Brasil já seria rico e deveria assumir suas obrigações. Primeiro, eu achava que, ali na Convenção, quando são verificadas as obrigações comuns, são obrigações de mitigação comuns a todos, o que acontece é que a Convenção diz que existem obrigações que são quantificáveis para os países do Anexo I. Então acho que o Brasil nunca fugiu da sua obrigação de mitigar clima, só que não de forma quantificável naquele momento. Então, isso é uma coisa muito importante de se ressaltar e, apesar dessa dicotomia entre Anexo I e não Anexo I, eu não achava que era uma dicotomia simplesmente no papel, ou uma dicotomia artificial. (...) o Brasil, acredito que nunca tenha se furtado do fato de que a mitigação era importante, independentemente de as pessoas acharem que os países do não-Anexo I não tinham qualquer obrigação. O Brasil sempre firmou: Sim, temos obrigação! Na Convenção é claro no artigo 3º que diz que há obrigações comuns de mitigação só não são quantificáveis, mas mesmo assim quantificadamente, o Brasil buscou reduzir as emissões (MACHADO FILHO, 2017, s/p).

De acordo com Alessandra da Costa, do MMA, ainda em relação à essa questão:

Bem, agora nós temos a NDC, seria um prenúncio da própria NDC. E é um claro sinal da disposição do Brasil em assumir os custos de liderança em uma negociação no qual o Brasil sempre teve uma atuação proativa e propositiva! O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo foi proposto pelo Brasil, nós sempre tivemos uma atuação bem destacada e de liderança, então ao assumirmos um compromisso voluntário, justamente por ser voluntário, não implica em posições em outros países, em terceiros. É só uma questão de afirmar o compromisso que o Brasil tem com a legitimidade do regime climático (DA COSTA, 2017).

Já Adriano Santhiago, ao ser questionado sobre o argumento do peso histórico das emissões, afirma que:

Eu acho que isso deve continuar valendo sim! Eu acho que, quando a gente assume uma posição de mais ambição, fica mais difícil defender esse argumento, mas a gente não deve largá-lo. Pelo contrário, acho que, no momento em que se define hoje, aí não tem como fugir do atual, quando se define um objetivo de longo prazo em termos de temperatura, essa questão histórica fica muito forte. Eu acho que existe uma possibilidade de se fortalecer o discurso de que precisa ainda assim olhar para trás. Tem que olhar para frente, mas olhar para trás também! Os países desenvolvidos chegaram no seu estágio de desenvolvimento forte por que eles emitiram muito, porque tirar esse direito da gente? Aí vem argumentar: mas lá atrás não se sabia tanto

quanto se sabe hoje! (...) Claro que a gente tem que equilibrar por que a gente também não pode perder o bonde da história de ficar nesse escudo de dizer que a gente precisa emitir mais e a gente sabe que hoje se desenvolver, é possível não depender tanto de combustíveis fósseis, pode-se investir em energias renováveis, a questão é a competitividade! O jogo não é para bobos. Tem que ver a competitividade internacional, se você assume um compromisso muito forte o que é que isso significa em desenvolvimento, em economia (OLIVEIRA, 2017).

Em resumo, a partir dos elementos aqui apresentados, constata-se uma continuidade na atuação brasileira em relação à questão climática e à melhor forma para a resolução do problema na perspectiva multilateral. Mesmo diante de eventuais divergências entre os Ministérios do Meio Ambiente e de Ciência e Tecnologia, principalmente após 2008, ainda assim, mantém-se essa continuidade na posição brasileira, pelo menos a partir dos Relatos da COP 15 e 16, em buscar manter uma estrutura de negociação que seja interessante da perspectiva de criação de oportunidade para o país na articulação entre elementos domésticos e internacionais.

Do ponto de vista doméstico, os principais elementos são a possibilidade de desenvolvimento de projetos de MDL, a utilização de conhecimento técnico na produção de Biocombustíveis, a existência de uma matriz energética limpa no país e o desenvolvimento de políticas voltadas para a redução do desmatamento da Amazônia – em grande medida, todos elementos diretamente relacionados a possibilidade de desenvolvimento do país via incentivos positivos, atração de investimentos estrangeiros e cooperação internacional. Por outro lado, internacionalmente age-se para pressionar os países desenvolvidos a assumirem mais responsabilidades e efetivamente disponibilizarem mais recursos, assim como implementarem mecanismos relacionados à transferência de tecnologia com os países não-Anexo I.

Tendo em vista o modelo de análise e as hipóteses rerepresentadas no começo desse capítulo, alguns parâmetros foram indicados na metodologia para auxílio na análise tanto do nível doméstico quanto internacional. A síntese desses parâmetros encontra-se no quadro abaixo:

Quadro 36 - Disposição das variáveis dos níveis de análise doméstico e internacional

Nível de Análise	Variáveis	Resultados
Internacional	Composição	Praticamente todos os Estados; COP como órgão principal
	Processo de tomada de decisão	Consenso
	Poder de Agenda	G-77 e China; UE e Estados Unidos
	Posição do Brasil	Relevante
	Articulação entre Mudança Climática e Desenvolvimento Econômico	Ênfase no desenvolvimento
	Parcerias	Existentes e altamente relevantes
Doméstico	Composição das delegações	Em grande parte, formadas pelo MRE, MMA e MCT

Temas prioritários da agenda de mudanças climáticas	Estrutura do Regime; Cooperação; Financiamento e Transferência de tecnologia; Floresta
Atores envolvidos	MRE, MCT e MMA
Articulação entre Mudança Climática e Desenvolvimento	Ênfase no desenvolvimento
Ações realizadas	Redução do Desmatamento; Fortalecimento das propostas brasileiras no RIMC
Custo da Ação;	Baixo
Percepção do seu papel no cenário internacional (RIMC)	Altamente relevante

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Retomando-se os dois elementos da hipótese e seu direcionamento para o nível de análise internacional: a) os diferentes interesses do país no ambiente analisado - articulação entre interesses econômicos e ambientais por parte do Brasil no RIMC e b) os constrangimentos sistêmicos pela posição do país no ambiente – posição essa favorável da perspectiva brasileira, pode-se afirmar que, para o nível sistêmico, a hipótese é parcialmente corroborada, pois embora seja possível identificar que realmente houve uma articulação entre interesses tanto econômicos quanto ambientais por meio da atuação direta do MMA na PEB para o Clima, da perspectiva sistêmica, o RIMC se configurou como um espaço que gerou mais constrangimentos que oportunidades entre os anos de 2003 e 2010.

A compreensão do nível sistêmico, trabalhada ao longo do modelo de análise dessa tese, buscou tratá-lo a partir das características do Sistema Internacional, associada à interdependência entre os Estados e também da própria classificação destes, nesse Sistema, enquanto potências pequenas, médias e grandes. Ao se voltar para a atuação brasileira no RIMC, entre 2003 e 2010, é possível caracterizar as negociações climáticas no Regime a partir da separação dos países em dois grandes grupos: os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, em um ambiente formado por princípios e normas que foram, no seu momento de criação, favoráveis aos interesses do segundo grupo de países. A partir de 2005, com a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, o Regime teve uma alteração significativa no direcionamento das suas negociações, caracterizado, entre outras coisas, pela pressão direta dos países desenvolvidos para que os países emergentes ou potências médias (Brasil, África do Sul, Índia e China) passassem a ter uma postura mais forte em relação à mitigação das mudanças climáticas. É a partir dessa nova conjuntura de negociação que o Brasil procurou, principalmente, a partir de um papel de liderança exercido no G-77 e China e com maior aproximação com os países que, mais tarde, viriam a formar o BASIC, defender a manutenção

dos princípios basilares do Regime e evitar ao máximo a criação de maiores compromissos para o país no âmbito do RIMC.

Levando em conta os condicionantes e oportunidades do nível de análise internacional, na tese caracterizado pelo Regime Internacional de Mudança do Clima, constata-se, por meio dos elementos apresentados ao longo do capítulo dois, que, de fato, é relevante para a definição das ações do Brasil a organização do Regime em dois grandes grupos, os países Anexo I e os não-Anexo I, de forma que tal divisão tem importante repercussão nos diferentes compromissos dos países em relação à busca por soluções frente aos problemas climáticos. O processo de negociação tem sido realizado através de reuniões anuais, as Conferências das Partes que, por meio do consenso, busca avançar nas tratativas das questões em debate.

Essa estrutura de negociação propiciou aos países um processo de articulação baseado principalmente em alianças e parcerias, como forma de otimizar a participação de cada Estado. Além disso, essa organização teve impacto direto na agenda desenvolvida no âmbito do Regime, basicamente pautada a partir das visões dos dois grandes grupos, em geral representados por meio do G-77 e China de um lado e Estados Unidos, União Europeia e outros países do outro.

No período que interessa para esta tese, a agenda do Regime estava direcionada, em um primeiro momento, para a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, em 2005 e depois se voltou para as discussões acerca do futuro do Regime, tanto no âmbito da Convenção-Quadro quanto no do Protocolo. Esse processo perdurou até depois do recorte temporal aqui definido. Além destes elementos, é importante ressaltar a atuação do Brasil tanto no processo de criação e desenvolvimento do Regime, como nas negociações relacionadas ao seu futuro. Sendo que o país, dentre outras coisas, desenvolveu propostas, como o MDL e também teve atuação de liderança no G-77 e China, conforme apresentado na primeira parte deste capítulo.

Desta forma, é possível identificar que a estrutura de negociação do Regime criou tanto oportunidades quanto restrições ao comportamento do Brasil nesse ambiente. As oportunidades estavam relacionadas ainda à configuração das normas e princípios no período de formação do Regime, pautado na lógica das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, nas respectivas capacidades estatais e na responsabilidade histórica dos países desenvolvidos em termos de emissão de gases de efeito estufa.

Esses elementos estão presentes em quase todos os documentos analisados ao longo dos oito anos de recorte temporal e servem de base para a defesa dos interesses do país no Regime. Essa defesa foi pautada basicamente pela necessidade de incremento da cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento via aumento de incentivos financeiros e

transferência de tecnologia dos primeiros para os últimos. Não à toa, as duas principais propostas brasileiras junto ao RIMC, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e os incentivos positivos para a redução do desmatamento nos países em desenvolvimento – proposta apresentada em 2006 – buscavam, justamente, o aumento da cooperação entre as Partes no âmbito do Regime.

Em relação às restrições ao comportamento do Estado brasileiro, é possível observar, a partir dos documentos analisados nessa seção, que a mesma estrutura favorável à atuação do país, também se mostrou bastante restritiva, principalmente a partir das negociações relacionadas ao futuro do Regime. Nesse cenário, a separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento se tornou mais evidente, quando os primeiros passaram a reforçar na agenda questões vinculadas à maior participação das potências emergentes na mitigação das mudanças climáticas.

Diante desse cenário, o Brasil buscou atuar de forma mais proativa no âmbito do G-77 e China, além de se aproximar mais das potências emergentes (China, Índia e África do Sul). Esse processo de aproximação se deu de forma gradual, conforme indicações dos documentos brasileiros ao longo dos anos, desde a apresentação conjunta da primeira comunicação nacional do Brasil e da China em 2004, até a formalização do BASIC em 2009, como um grupo para troca de informações na área de mudanças climáticas.

A principal preocupação brasileira nessas discussões estava relacionada a não continuação do Protocolo de Quioto e da consequente inutilização do MDL, dado que o Protocolo, em função das metas de redução de emissões para os países desenvolvidos, possibilitou a criação do mercado de carbono e de projetos de MDL por parte dos países em desenvolvimento. A não continuidade do Protocolo, no âmbito das negociações do seu segundo período de cumprimento, poderia indicar o término do mecanismo de desenvolvimento limpo e da cooperação gerada a partir dele.

Por meio da atuação em conjunto com outros países, o Brasil buscou a manutenção da estrutura inicial do Regime, rejeitando propostas que, por ventura, viessem a cobrar posicionamentos mais efetivos por parte dos países em desenvolvimento. Os quadros 30 e 33 ilustram bem os cenários desenhados pelos negociadores brasileiros em relação ao futuro do Regime, assim como indicam a melhor alternativa em relação aos interesses do país, no caso a manutenção dos elementos já acordados e o não estabelecimento de metas ou restrições de emissão aos países em desenvolvimento.

A defesa desse argumento também se direcionou para as outras necessidades dos países em desenvolvimento, em especial o combate à pobreza e o crescimento econômico. Da

perspectiva brasileira, eventuais obrigações e metas perpetuariam as assimetrias internacionais e impactariam a possibilidade de resolução dos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento. Ou seja, para o país era mais interessante a manutenção de uma estrutura *top-down* no RIMC, voltada para o estabelecimento de metas obrigatórias para os países desenvolvidos e do fortalecimento destas no segundo período de cumprimento do Protocolo de Quioto, o que eventualmente teria reflexo positivo na perspectiva dos projetos de MDL.

Desta forma, conforme demonstram os documentos apresentados, as questões acerca do papel das potências emergentes em relação à mitigação das mudanças climáticas, entre 2003 e 2010, foram se deslocando de uma posição inicial voltada para a ausência de metas e obrigações específicas em termos de emissões, para a inserção de ações voluntárias e mensuráveis para os PED e alterou também o foco das discussões que passou a se concentrar mais na diferenciação das ações e dos compromissos entre os países dentro e fora do Anexo I.

Já em relação aos diferentes interesses do país no RIMC, em relação ao nível de análise doméstico, é importante resgatar dois elementos trabalhados ao longo do capítulo quatro: o papel do MRE na condução da política externa durante o governo Lula da Silva e o desenvolvimento histórico dessa política na área de mudanças climáticas. Em relação ao primeiro elemento, nesse período houve a intensificação de dois movimentos: a descentralização da diplomacia brasileira e a horizontalização do MRE (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010). Já em relação ao segundo, é possível perceber uma evolução no discurso brasileiro em relação à questão ambiental e climática, associado à preocupação do país frente as constantes críticas nacionais e internacionais relacionadas ao desmatamento da Floresta Amazônica (LAGO, 2006).

Estes dois elementos têm desdobramentos para o período analisado e estariam relacionados à maior participação do Ministério do Meio Ambiente tanto nas negociações internacionais em matéria climática como em medidas e políticas internas voltadas para a redução do desmatamento da Amazônia e sua relação com a emissões de GEE do Brasil. Essa maior atuação do MMA está diretamente relacionada ao espaço dado pelo governo para a atuação dos Ministros Marina Silva (2003-2008) e Carlos Minc (2008-2010) na condução e elaboração de políticas com foco nas questões florestais (VIEIRA, 2013).

Diante desse quadro, ao voltar-se para a Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas, há uma alteração na participação das pastas do governo na condução dessa política. Até o governo de FHC, a articulação se dava basicamente entre MCT e MRE e a partir de 2003, o MMA passa a ter mais espaço tanto quantitativa (conforme fica claro nos quadros 24 e 25) como qualitativamente, pela participação direta da então Ministra Marina Silva nas negociações

sendo a Ministra, inclusive, a responsável pela apresentação da proposta brasileira apresentada na COP de 2006.

Nesse processo, a partir dos documentos analisados e principalmente das entrevistas realizadas é possível identificar o papel importante do MRE na condução da PEB para o Clima. Essa pasta se configura como o ponto político focal do Regime no Brasil contribuindo diretamente para a construção de subsídios para a atuação dos representantes do país nas negociações do RIMC. O posicionamento do MRE em relação ao clima se deu por meio de uma aproximação da perspectiva climática do MCT e do seu corpo técnico de funcionários. A entrada do MMA no processo, a partir da visão dos entrevistados, inseriu uma nova percepção da temática na condução dessa política. O ponto mais elucidativo disso, estaria vinculado às metas voluntárias assumidas pelo país na COP-15, em 2009 que, segundo os entrevistados, seriam fruto do posicionamento de Carlos Minc, na época Ministro do MMA.

Essa conjuntura possibilitou o desenvolvimento de uma agenda brasileira para o clima no âmbito do RIMC basicamente pautada pelo alinhamento desses atores: um movimento muito claro de manutenção da estrutura básica do Regime, com foco nas questões já mencionadas de intensificação da cooperação entre as Partes e um posicionamento articulado entre as demandas desses atores quanto à perspectiva da questão florestal no RIMC, associado ao posicionamento político de vanguarda ao assumir metas voluntárias de emissões de gases de efeito estufa.

Em relação ao tema das florestas, o MRE e MCT mantiveram a posição de não inserção e vinculação deste tema no MDL e no Protocolo do Quioto, a partir dos argumentos já apresentados ao longo da tese, enquanto que o MMA propôs a possibilidade de cooperação via incentivos financeiros pelo desmatamento evitado nos países em desenvolvimento no âmbito da Convenção-Quadro do Regime.

O posicionamento conjunto das pastas tem como um dos pontos de partida a redução do desmatamento da Amazônia a partir das ações desenvolvidas na gestão de Marina Silva no MMA e do impacto dessa redução na alteração do padrão de emissão de gases de efeito estufa do país. Conforme apresentado ao longo dos capítulos dois e três, a questão do desmatamento tinha um impacto negativo muito grande para a imagem do país, tanto doméstica quanto internacionalmente, e, a partir do momento em que esse tema passa a não ser mais um problema, o país procura colocá-lo como uma das áreas para incentivo da cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito do Regime.

Em síntese, a partir das entrevistas e documentos analisados, é possível verificar uma pequena alteração em termos de posição brasileira no RIMC e a relação direta dessa alteração com a maior inserção do MMA nas negociações internacionais sobre clima e também na

condução da PEB para essa temática. Essa alteração se deveu à diferente concepção da questão climática que, na perspectiva dos funcionários desta pasta, deveria estar voltada para uma compreensão mais ambiental do problema. Ainda assim, também é perceptível, o papel central do Itamaraty e do MCT na condução de um posicionamento mais objetivo e organizado em torno dos elementos apresentados no quadro 27 que, em última instância, estão mais direcionados para a manutenção e incentivo ao crescimento e desenvolvimento econômico do Brasil. Desta forma, essa conjuntura doméstica possibilitou maior equilíbrio entre interesses tanto econômicos quanto ambientais por meio da necessidade de articulação entre as diferentes pastas envolvidas nas negociações durante o governo Lula da Silva.

4.2 Os Interesses e a Posição do Brasil na América do Sul em relação às mudanças climáticas

Em relação a atuação brasileira junto aos três processos de integração regional aqui analisados (MERSOCUL, UNASUL e OTCA), é importante ressaltar que foram encontrados poucos documentos sobre as mudanças climáticas nos departamentos do MRE que atuam nessa temática, no processo de pesquisa ao acervo documental do Itamaraty. Não foram encontrados documentos referentes à UNASUL e foi localizado apenas um documento da OTCA – envio de uma cópia da Declaração de Lima, de 2009. Em relação ao MERCOSUL, foi possível encontrar uma quantidade pequena de documentos indicando orientações e subsídios para a delegação brasileira nos desenvolvimentos do SGT-06 e da Reunião de Ministros de Meio Ambiente, assim como algumas posições do Brasil referentes a uma negociação intrabloco entre MERCOSUL e União Europeia no período.

Alguns outros documentos encontrados tratavam temáticas vinculadas ao desenvolvimento sustentável em outros espaços de diálogo da questão, como a Reunião de Ministros de Saúde e Meio Ambiente das Américas e do Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável, ILAC. O não aprofundamento do estudo desses espaços está muito vinculado à ampliação geográfica destes em relação à América do Sul, dado que da perspectiva climática existe a inserção de alianças que apresentam posição conjunta muito específica sobre essa questão. Uma das entrevistadas indica, por exemplo, que, em relação a América Latina e especificamente a América Central: “tem vários projetos, vários

programas e alguns centros bons, principalmente na Costa Rica, mas depois tem a agenda dos países caribenhos que é uma agenda muito de país-ilha” (MONTENEGRO, 2017).

Ainda em relação a separação entre América do Sul e Latina, Miguez, referindo-se aos alinhamentos políticos dos países da região no período, afirma que:

(...) na América Latina não existe uma visão comum. Primeiro, o Brasil e o México são países muito grandes em relação ao resto em termos de emissão. O México domina a América Central, então América Central e México é diferente da América do Sul e a América do Sul conta com os países andinos, que são pró Estados Unidos. A Colômbia sendo invadida pelos Estados Unidos para controlar as FARC e o lado de cá era de esquerda, a Venezuela, o Brasil, a Argentina com a Cristina Kirchner, Mujica no Uruguai. Então, eram dois polos opostos. Do lado andino era totalmente extrema direita: Chile, Peru, Colômbia invadida pelos Estados Unidos, então não havia diálogo (MIGUEZ, 2017).

Em relação específica ao MERCOSUL, foram encontrados subsídios ou relatórios de oito reuniões do SGT-6 e dois documentos da RMMA. Dois dos documentos relacionados às reuniões do SGT-6 estão fora do recorte temporal da tese e se referem às reuniões de números 15 e 16 do referido grupo. Importante ressaltar a condição desse GT na estrutura organizacional do bloco – já apresentado no capítulo três – encontrando-se subordinado ao Grupo Mercado Comum e tendo as suas atividades orientadas por uma pauta negociadora, aprovada pelo GMC, com os seguintes itens: análise de medidas não tarifárias relacionadas a meio ambiente e determinação de seu tratamento; competitividade e meio ambiente; incorporação de componente ambiental nas demais políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais no processo decisório do MERCOSUL; articulação para a melhoria da gestão ambiental nos países do grupo; desenvolvimento e implementação de um sistema de informações ambientais no MERCOSUL; troca de informações sobre oportunidades de emprego e renda na área de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável; proteção e gestão da base de recursos naturais e gestão de substâncias e produtos químicos perigosos e acompanhamento da agenda ambiental internacional (BRASIL, 2004j).

O entrevistado Júlio Baena, em relação aos avanços ambientais no MERCOSUL no período analisado, comenta que:

Nesse período, nós trabalhamos muito para tentar desenvolver vários mecanismos (...) foi um período de grande avanço! De 2006 até 2010, a estratégia da Biodiversidade, estratégia de combate à desertificação, a política de pós-consumo, que é a questão de gestão de resíduos, a política de cooperação para produção e consumo sustentável, um Acordo-Quadro sobre segurança e questões de emergências ambientais. Então, a gente trabalhou muito e foi um período que a cooperação alemã ajudou muito nessa área da agenda mais de produção e consumo. Depois veio a cooperação Europeia, de 2009 para frente, para trabalhar com desertificação, químicos e produção e consumo e a agência espanhola ajudou na criação da página ambiental. Então, o esforço que existia e as pessoas disponíveis só conseguiam trabalhar nisso, não tinha muito mais margem para outras agendas (BAENA, 2017, s/p).

A regularidade das atividades e reuniões na área ambiental do MERCOSUL no período foi algo levantado por Cristina Montenegro:

Foi um período em que a gente conseguiu certa estabilidade. As reuniões eram regulares, a gente conseguiu montar um plano de trabalho, avançou em vários temas, as equipes foram tanto aqui no Brasil, com o Fernando e o Júlio, quanto na Argentina, a Mirta e tal, as equipes ficaram mais ou menos estáveis. Então, foi possível fazer um seguimento, teve certa regularidade. Por que, por exemplo, Paraguai mudou de governo e sumiu todo mundo, ou seja, as pessoas com quem você tratava no SGT-6 não estavam mais no governo, aí despenca a agenda (MONTENEGRO, 2017, s/p).

A partir da delimitação da atuação temática do SGT-6 citada em parágrafos anteriores, percebe-se claramente a ausência da questão climática. Por meio da leitura dos poucos documentos disponíveis é possível dizer que a menção ao tema da perspectiva brasileira nestes documentos, encontra-se resumida no quadro abaixo:

Quadro 37 - Síntese da presença do tema mudança do clima nos documentos brasileiros disponíveis sobre a atuação do país nas reuniões ambientais do MERCOSUL

Reunião	Presença da questão climática
XXV do SGT-6 (2003)	Outros Assuntos: Análise do calendário das reuniões multilaterais para eventual intercâmbio de informações sobre as posições nacionais (BRASIL, 2003e, s/p). A referida passagem encontra-se riscada no documento, o que indica a sua possível retirada da versão final deste.
XXVII do SGT-6 (2003)	Inexistente.
XXIX do SGT-6 (2004)	Programa de Trabalho: A delegação do Brasil deverá propor ações programáticas concretas, voltadas para os interesses da sub-região e em sintonia com as agendas específicas dos Estados Parte no contexto das negociações ambientais internacionais (BRASIL, 2004l, s/p).
	Realização da COP-10 na Argentina (BRASIL, 2004l).
	Realização da Primeira Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL
XXX do SGT-6 e I do RMMA (2004)	Inserção da temática ambiental e de desenvolvimento sustentável no diálogo político do Bloco (BRASIL, 2004m).
	Papel do Brasil na implementação da RMMA no MERCOSUL (BRASIL, 2004m).
	Realização da COP-10 na Argentina (BRASIL, 2004m).
XXXIV do SGT-6 (2005)	Inexistente.
XXXVII do SGT-6 e V do RMMA (2006).	Papel do Brasil na implementação da RMMA no MERCOSUL (BRASIL, 2006e).

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Em linhas gerais, a questão climática é bem pouco presente nos documentos analisados e geralmente está relacionada a menção as Conferências das Partes do RIMC. Dois são os pontos que relacionam o tema das mudanças climáticas nesses documentos: a COP-10 realizada

na Argentina e o papel do Brasil em busca de maior institucionalização da temática ambiental e também climática no MERCOSUL. Em relação ao primeiro ponto, tem-se:

A PPT argentina deverá apresentar os planos preliminares para a realização, em Buenos Aires, da 10ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A COP-10 está tentativamente prevista para dezembro do ano corrente. A delegação do Brasil poderá reiterar o oferecimento de apoio não financeiro já manifestado pela Delegação Brasileira por ocasião da COP-9, realizada em Milão (dezembro de 2003). Fora da mesa, a Delegação poderá ainda mencionar o interesse do País em incluir o tema Mudança do Clima na pauta da IV Reunião de Coordenação Política em Meio Ambiente, a ser realizada em 11 e 12 de maio, em Brasília. (BRASIL, 2004l, s/p).

A delegação do Brasil tem interesse em que o tema mereça destaque, seja pela relevância intrínseca do tema para o país, seja pela evolução do contexto internacional – função das perspectivas de ratificação pela Rússia do Protocolo de Quioto, segundo anúncio recente do Presidente Putin. O Brasil deverá anunciar a sua intenção de sediar a II RMMA, em data e local a definir (BRASIL, 2004m, s/p).

Ainda em relação direta às negociações extrabloco, entendeu-se que a delegação brasileira deveria dar “prioridade às discussões sobre mudança do clima, biodiversidade e segurança química, dando ênfase ao fato de que as três áreas temáticas citadas seriam objeto de reuniões sediadas na região no período 2004-2006” (BRASIL, 2004m, s/p). Já em relação a atuação brasileira na institucionalização do RMMA, tem-se:

(...) sua primeira reunião constitui marco político decisivo para a determinação dos rumos da temática ambiental no MERCOSUL, seja em sua dimensão exterior (coordenação de posições em foros e negociações internacionais), seja na intra-zona (desenvolvimento e harmonização da legislação ambiental dos países).

A I RMMA foi precedida por uma reunião extraordinária de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL (...). A reunião extraordinária, originalmente convocada para coordenar posições para o encontro do Foro de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe, revelou-se ocasião propícia para aprofundar o diálogo em diversas áreas temáticas e na agenda regional. Na visão do Brasil, a reunião extraordinária provou que um enfoque político de alto nível era desejável para o desenvolvimento das vertentes intra e extra-zonas das negociações ambientais do MERCOSUL. A Ministra Marina Silva, que naquele momento era Presidente do Foro de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe teve papel decisivo na condução dos trabalhos e no avanço da ideia coletiva de institucionalização do foro no MERCOSUL

Cumprir lembrar que o Brasil exerceu, desde o primeiro momento, clara liderança no processo para a criação do foro específico para coordenação ministerial no assunto, ideia concebida ainda antes da reunião de Montevideú. Tal esforço visava, entre outros aspectos, ao aprofundamento e aproximação de posições políticas e técnicas no bloco. O papel de destaque do País na temática ambiental, no âmbito mundial e regional, reflete-se igualmente na instância ministerial de discussões, resultado não só das realizações alcançadas pelo Brasil em matéria ambiental, mas também da liderança pessoal exercida pela Ministra Marina Silva (reforçada pela preeminência do tratamento hierárquico funcional do tema no Brasil, único dos quatro a contar com um Ministério dedicado exclusivamente ao tema). O Brasil desempenhará papel decisivo nos trabalhos da RMMA, pois será no decurso da Presidência Pro tempore brasileira que será realizado o processo de estruturação dos trabalhos do foro (BRASIL, 2004m, s/p).

A partir do trecho acima e da participação atribuída a Ministra Marina Silva na condução do processo que teve como resultado a institucionalização das Reuniões de Ministros de Meio

Ambiente no MERCOSUL, é possível inferir que para além do impacto na PEB para mudanças climáticas, a reestruturação do Ministério do Meio Ambiente pode ter tido um impacto maior em relação à projeção internacional dessa pasta nas diferentes temáticas que compõem a agenda ambiental. Resgatando alguns elementos apresentados no capítulo dois, acerca da estrutura e da composição dos principais órgãos que dão forma aos processos de integração regional analisados nessa tese, verifica-se uma predominância de representantes do Ministério das Relações Exteriores nesses órgãos e nenhuma proposta brasileira voltada para o tema das mudanças climáticas nestes espaços.

Essa atuação mais direta da pasta ambiental no MERCOSUL, poderia explicar, em alguma medida, a maior intensidade nas discussões acerca das temáticas ambiental e climática nesse bloco, conforme apresentado nos quadros 19 e 20 no capítulo dois. Mesmo não sendo encontradas propostas brasileiras nas RMMA do MERCOSUL, a participação ativa do MMA e de Marina Silva na criação e desenvolvimento desse espaço de negociação específico, se configura como um comportamento diferenciado em relação aos demais processos de integração aqui estudados, onde além da ausência de propostas, também não existem espaços voltados para a reflexão política do tema das mudanças climáticas. Ou seja, da perspectiva do nível de análise doméstico, da mesma forma como verificado na seção anterior, a alteração da posição ocupada pelo MMA na condução da PEB teve impacto na forma de apresentação da percepção do país acerca das questões ambientais e climáticas entre os anos de 2003 e 2010, a partir da ampliação dos atores domésticos envolvidos nas negociações internacionais e também dos seus respectivos pontos de vista em relação à questão.

Ainda em relação as RMMA, elas deveriam permitir o “debate e a oportunidade para coordenação quadripartite no âmbito das principais negociações temáticas ambientais em curso, entre elas: Mudanças Climáticas (...)” (BRASIL, 2004n, s/p). Em relação ao desenvolvimento mais geral da temática ambiental (e não apenas clima), em alguns momentos é possível identificar que existem dificuldades para o andamento das questões a elas relacionadas. Uma dessas dificuldades se refere ao andamento das atividades do SGT-6, que: “tem-se caracterizado por certa morosidade no processo de discussão interna, e pela baixa produtividade em normativa relevante para os Quatro” (BRASIL, 2004l, s/p). Nas palavras de Júlio Baena:

(...) no período que eu participei do MERCOSUL muito pouca coisa foi feita em termos de mudança do clima. Esse tema sempre foi objeto de alguma discussão mais no nível político para os países se coordenarem para alguma questão específica ou para alguma manifestação política nas conferências e a certeza absoluta que nunca houve nenhuma atividade, que pudesse dizer (...) isso aqui é uma atividade relacionada à mudança do clima, vamos fazer um estudo de adaptação, um estudo de mitigação, absolutamente nada. A coisa mais próxima que existe é uma estratégia de combate à desertificação que indiretamente tem relação com a questão climática, mas

mesmo assim, ela ficou como estratégia e ainda não tem algum trabalho feito com cooperação europeia para desertificação, para mudanças do clima, não! Isso eu ouço falar que é porque os países nem sempre estiveram completamente alinhados e também muitas vezes não viam o MERCOSUL como foro mais interessante para avançar em coisas que já eram feitas em outros espaços. Então não tinha por que reproduzir e repetir e nada que pudesse ser feito porque o tipo de trabalho que é feito no âmbito da mudança do clima ele é muito específico de cada país e colocar isso como uma perspectiva não funcionou (BAENA, 2017, s/p).

Além disso, é possível identificar também que, da perspectiva brasileira, há uma atuação discreta de Paraguai e Uruguai, caracterizada por baixa e às vezes nula capacidade propositiva desses países no âmbito do SGT-6 (BRASIL, 2004l, s/p). Ainda com foco na questão ambiental mais geral, o Brasil sugeriu que a representante do Escritório do PNUMA no país e também representante adjunta do Escritório Regional para América Latina e Caribe, Sra. Cristina Montenegro, fosse convidada pelo SGT-6 para participar das reuniões do grupo de trabalho, indicando que o Escritório “deve e pode participar ativamente em projetos de cunho sub-regional em iniciativas em que o Brasil seja parte integrante” (BRASIL, 2004n, s/p). De acordo com um dos documentos:

Nesse contexto, o MERCOSUL deve ser uma prioridade em termos de acompanhamento e cooperação. A representante do PNUMA manifestou a decisão do Programa de apoiar ativamente o plano de trabalho do subgrupo, com eventual assessoria e financiamento para capacitação de projetos, seminários e workshops. As delegações acolheram com entusiasmo a perspectiva de maior interação com o PNUMA, em particular a possibilidade de explorar nova fonte de financiamento para atividades do SGT (BRASIL, 2004n, s/p).

A segunda ação propositiva do Brasil vinculada à temática ambiental no MERCOSUL se volta para a inserção da Representante do Escritório do PNUMA no Brasil para participar das reuniões de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL e, eventualmente, ajudar no estabelecimento de parcerias entre o PNUMA e o MERCOSUL. A importância do PNUMA, no âmbito dos trabalhos do SGT-6, já havia sido indicada no capítulo dois, ao trabalhar o desenvolvimento da temática ambiental e de mudanças climáticas no MERCOSUL, a partir da análise das atas das Reuniões de Ministros de Meio Ambiente. Ainda sobre o andamento e avanço da temática ambiental no bloco, o documento também indica a demora para aprovação interna do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, no qual foi cobrada maior celeridade nos procedimentos internos de Argentina e Uruguai dada a importância desse instrumento para o avanço da temática ambiental no bloco. “Teme-se que novas demoras, além de gerar um sinal negativo (especificamente quanto à vontade política do bloco na área ambiental), venham a desestimular a negociação de novos instrumentos ao amparo do Acordo-Quadro” (BRASIL, 2004n, s/p).

A própria representante do PNUMA no Brasil, na época, ao comentar sobre o papel do Programa no Brasil, discorre que:

O que acontece é que a gente, quando eu estava no escritório Regional ainda, a gente abordava a América Latina inteira. Então a Argentina, Brasil e etc. estavam sempre em todas as reuniões e todos os temas que a gente colocou. A partir do momento que a gente criou o escritório do PNUMA aqui no Brasil, então o escritório ficou responsável por seguir a agenda do MERCOSUL e a agenda da OTCA porque era mais fácil. Principalmente, por que a OTCA tinha escritório em Brasília, o Brasil é um player como a gente falou, o Brasil puxa muito a agenda ambiental, então a gente estava para operar nos vários temas que o Brasil considerasse que o PNUMA podia aportar. (MONTENEGRO, 2017, s/p).

Diante da pouca quantidade de documentos e material encontrado em relação ao pequeno espaço dado para a temática ambiental e também de mudanças climáticas a partir da análise documental tanto do Brasil quanto do MERCOSUL, UNASUL e OTCA, a estratégia utilizada para a discussão da hipótese foi por meio da análise das entrevistas com pessoas que atuaram diretamente na América do Sul, e também com representantes do governo atuantes nas negociações brasileiras sobre o clima. Em relação à região, os entrevistados Cristina Montenegro e Júlio Baena foram de extrema importância, em função do histórico profissional de ambos na América do Sul e na atuação direta no MERCOSUL. O elemento principal apresentado por todos os entrevistados confirma a ausência das mudanças climáticas na PEB para América do Sul. Nas palavras de Adriano Santhiago: “Acho que em relação a América do Sul, a gente nunca teve algo concertado politicamente para agir como um grupo, para ter uma posição em termos de mudanças do clima” (OLIVEIRA, 2017, s/p).

Em linhas gerais, os principais elementos apresentados pelos entrevistados para explicar a situação das mudanças climáticas na América do Sul, entre 2003 e 2010, podem ser sintetizados a partir do quadro abaixo:

Quadro 38 - Elementos que interferem na inserção das mudanças climáticas no debate político Sul-americano por parte do Brasil da perspectiva dos entrevistados

Entrevistado	Elementos	Definição
Cristina Montenegro	Atores envolvidos na PE	Ministérios e Presidência
	Assimetria Institucional	Grande diferença entre os Estados
	Relação entre visão técnica e política	Articulação entre os dois discursos
Dclima (Representante)	Objetivos da Política Externa	Entre os níveis regional e internacional
	Diferentes visões/posição dos países	Emissões
Haroldo Machado	Diferentes visões/posição dos países	Florestas
	Atores envolvidos na PE	Ministérios
José Miguez	Atores envolvidos na PE	Ministérios
Júlio Baena	Atores envolvidos na PE	Ministérios
	Assimetria Institucional	Grande diferença entre os Estados

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Dentre os elementos apresentados pelos entrevistados, o mais citado está relacionado aos atores envolvidos na Política Externa Brasileira para Mudanças Climáticas, tendo relação direta com as diferentes percepções entre os Ministérios (em especial MMA e MCT), como também uma discussão acerca de quem tinha o mandato para tratar do tema em diferentes ambientes de negociação. Além disso, a forte diplomacia presidencial no período, também foi colocada como um possível elemento que interferiu nesse processo. Nessa perspectiva, Cristina Montenegro afirma que em relação à atuação do Presidente:

Basicamente, (...) durante o período Lula e esse foco da política externa com os países tanto da América do Sul quanto da África aconteceu muito em função de um alinhamento ideológico desse governo com os governantes, os governos que estavam no poder no momento, no Equador, na Venezuela e etc. Então, foi natural que a política externa tivesse esse foco prioritário, só que também (...) isso não se refletiu na área ambiental, mesmo porque o foco desses governos era um tom mais social que ambiental. Então claro que houve pontos de contato, houve algumas iniciativas que aconteceram, mas essa prioridade não se refletiu na área ambiental. (...) esse esforço da Política Externa para a América Latina, ele foi muito pilotado a nível de Presidência da República, bilateralmente nas Presidências das Repúblicas e toda a cooperação na área ambiental era desenvolvida pelos Ministérios setoriais ou o Ministério do Meio Ambiente ou o Ministério da Ciência e Tecnologia no que tinha a ver com a mudança climática e pelo Itamaraty. Então nem mesmo seguiam na mesma linha. Então essa política externa mais forte foi puxada muito pela presidência (MONTENEGRO, 2017).

Na mesma linha de raciocínio, Júlio Baena ao olhar para a atuação brasileira na América do Sul e também da relação com a cooperação ofertada pelo país, indica que:

Com certeza, a agenda regional ela foi muito mais intensa no período Lula do que depois. Hoje, isso está um pouco transitório, mas antes com certeza tanto para a América Latina quanto para os países africanos e a comunidade de língua portuguesa houve uma total vontade política de cooperar e, pelo menos, no âmbito das cooperações que eu trabalhei com relação à mudança do clima, a gente sempre trabalhou na construção dos nossos arcabouços normativos, das nossas políticas, isso em coordenação mais abrangente no âmbito dos países em desenvolvimento, como um todo. E aí tem também a dependência de cooperação e com os países com os quais a gente conseguiu cooperação: Alemanha, União Europeia e Espanha, eles tentam um pouco vincular essa cooperação, as coisas que estão mais previstas em Convenções que já estimulam esse tipo de cooperação. Como a de químicos, como a de biodiversidade, a de desertificação, então assim, é uma agenda mais fácil de ser vendida para essa cooperação. A questão de clima é sempre muito cuidadosa, as posições assim (...) a visão de que nós, os países em desenvolvimento somos os culpados pela mudança do clima, isso acaba se refletindo na vontade de cooperar ou não em termos regionais. (BAENA, 2017, s/p).

Em relação ao ponto apresentados pelos entrevistados, é interessante resgatar os elementos apresentados no capítulo três, na subseção 3.3.2, que corrobora alguns dos pontos colocados nas entrevistas. O principal deles se refere à intensificação da cooperação e dos processos de cooperação do Brasil na região, mas com ênfase direta no adensamento das relações políticas e econômicas dos países e nenhuma menção ao tema das mudanças climáticas. Essa questão não aparece nas áreas que compõem as atividades realizadas pelo

Brasil na América do Sul, assim como não há menção ao tema na participação do país no MERCOSUL, na UNASUL e na OTCA. Também não foram encontrados projetos de cooperação que tenham vinculação direta ao tema, conforme apresentados nas tabelas 3, 4 e 5 e nos gráficos 11 e 12.

Já no que se refere a relação entre as diferentes pastas do governo, Cristina Montenegro afirma que:

E, no MERCOSUL, particularmente, não é que era só a reunião de Ministros, o tema mudança climática em algum momento, quando foi tocado foi no âmbito de Ministros de Meio Ambiente. E aí acontecia muitas vezes, o que aconteceu no Brasil é que às vezes um Ministro de Meio Ambiente de um país ou de outro não era o ponto focal para mudança climática, como era o caso do Brasil. Então você tinha ali um foro de Ministros discutindo e abordando o tema de mudanças climáticas, quando na verdade nem todos os Ministros que estavam ali tinha mandato para tomar decisões e decidir sobre o que fazer com aquele tema. Então, esse é outro elemento que debilitou um pouco a atuação do MERCOSUL.

Então, um dos elementos debilitadores desse assunto no MERCOSUL foi esse, que os Ministros de Meio Ambiente nem sempre tinham os mandatos para atuar em mudança climática, por isso que muitas vezes que não entrava, dificultando a entrada na agenda da área ambiental do Mercosul. (MONTENEGRO, 2017).

Da perspectiva de Haroldo Machado, a relação entre os Ministérios e o conhecimento acerca das negociações sobre clima entre essas pastas, pode ter sido um dos elementos que dificultou a inserção da temática na região, conforme trecho abaixo:

Sobretudo, no período que você está analisando tem uma questão que é importante também levantar, porque no governo federal tende-se a ver como um bloco, mas ele não é um bloco. Cada Ministério tem ocupação, às vezes diferentes partidos políticos têm uma determinada sinalização e infelizmente não há coordenação dos Ministérios como se gostaria, como deveria ser. Então, nesse período, quem eram os *keyplayers* em relação ao governo federal em mudanças climáticas no processo negociador? Era, sobretudo Itamaraty e Ministério de Ciência e Tecnologia, não era o Ministério do Meio Ambiente. Então o MMA que participava dessas reuniões de Ministros de Meio Ambiente não tinha uma visão de mudança do clima muito mais refinada.

Então, eu acho que isso também contribui para que essas pessoas que ocuparam a bandeira brasileira em reuniões de Ministros de Meio Ambiente não tinham um *briefing* mais específico, mais refinado do que estava acontecendo no clima, eram coisas muito mais genéricas (MACHADO FILHO, 2017).

Do ponto de vista de José Miguez (2017, s/p), “até 2011, a agenda ambiental era tocada pelo MCT e essas Reuniões eram de Ministros de Meio Ambiente que não tinham voz na mudança do clima”. Em linhas gerais, o mesmo elemento é apresentado por Júlio Baena, ao ser questionado acerca da articulação entre os Ministérios para negociações climáticas no RIMC e da presença exclusiva do MMA, no âmbito da América do Sul, que levaria a presença de apenas uma percepção do problema na perspectiva do país. De acordo com o entrevistado:

Com certeza! A Argentina tinha o mesmo problema nosso. Nós não temos hoje essa questão que nós antigamente tínhamos uma agenda mais dividida! Hoje, o Ministério é ponto focal técnico das negociações em coordenação com o Itamaraty que é o ponto focal político, mas (...) na Argentina esse problema segue, eles não têm autonomia, a área ambiental da Argentina não tem autonomia para trabalhar com mudança do

clima, então isso nunca avançou, sempre é cuidado pela Chancelaria deles (BAENA, 2017, s/p).

Conforme apresentado na discussão da seção anterior, em relação a atuação brasileira no RIMC, o diálogo entre as pastas e os mandatos de cada uma delas tem impacto na forma como essa temática é trabalhada nos diferentes espaços. Historicamente, a discussão das questões climáticas no Regime se dava pela interlocução entre MCT e MRE e, após 2005, houve a inserção tardia do MMA nesse processo. No MERCOSUL especificamente, a discussão da temática era representada apenas a partir da perspectiva do Ministério do Meio Ambiente, que apresentava uma percepção diferente das outras pastas que atuavam mais diretamente sobre esse tema nas negociações internacionais. Desta forma, em relação as RMMA, a existência de Ministros do Meio Ambiente no Brasil e nos demais países que não detinham informações, expertise e, principalmente, mandato para negociar sobre o tema das mudanças climáticas, se configura como um elemento importante para ser levado em consideração em relação à dificuldade do avanço das discussões sobre o tema no MERCOSUL.

Outro elemento apresentado pelos entrevistados, especificamente os que trabalharam na América do Sul e no MERCOSUL, está relacionado às assimetrias institucionais entre os países, que reforça, em alguma medida, alguns elementos apresentados no começo dessa seção acerca da baixa participação do Paraguai, por exemplo, na pasta ambiental do MERCOSUL. De acordo com Montenegro:

Uma coisa tem que prestar atenção a respeito da política ambiental no MERCOSUL, é que por conta de todas essas dificuldades institucionais, eles chegaram a uma maneira de trabalhar, um *modus operandi* muito interessante. O que ficava no plano de trabalho eram os pontos em comum. Então quando existia o interesse de dois, três países por água, água entrava. Se você colocasse químicos e um país, Argentina queria e o Brasil não queria. Por que o grupo não tinha muita capacidade institucional para trabalhar questões para levar até a consequência e superar as dificuldades não só políticas como também capacidades técnicas instaladas, que, aliás, deixa eu listar logo quais são as dificuldades que eu vejo do MERCOSUL em relação à política ambiental: uma é isso dos Ministros, que nem sempre os Ministros que estavam naquele grupo tinham mandato para negociar algum termo em específico. A segunda coisa era a diferença de capacidade técnica entre os membros. Então, o Brasil muito mais adiantado, a Argentina ali pertinho, o Uruguai com uma certa capacidade técnica existente, mas o institucional muito fraco e depois, Paraguai muito baixa, o Chile também tinha, mas o Chile como parceiro especial, ele não entrava em tudo, ele certamente entrava nos pontos da agenda onde era de interesse para ele. E em todas as reuniões que eu participei durante esse período, a Bolívia nunca esteve. Não sei se por coincidência ou o que é que foi mesmo, mas a Bolívia nunca participou. E depois, a Venezuela quando entrou, já entrou no finzinho de quando eu estava lá. Mas era um oceano, era abismal a diferença, qualquer tema que entrasse para ser tratado que fosse água, que fosse resíduo, que fosse o que fosse, quando vai se comparar a capacidade instalada de cada desses países, não dá para comparar. Então, o que acontecia é que se propunha tratar um determinado tema pelo grupo e um ou outro país não tinha capacidade para tocar aquilo, eles já rejeitavam. Eles tentavam focar nos temas onde poderia haver avanços. O que eu acho que é muito razoável, por eu acho que é melhor progredir onde se sabe que tem condições de progredir e deixar os temas ou que não tinham capacidade ou os temas politicamente mais complicados

fora dessa agenda. Então, houve experiência, por exemplo, em que eles queriam trabalhar com recursos hídricos, mas tinha toda uma confusão do Aquífero Guarani, que Ministério entrava, quem é que podia falar por esse tema, na Argentina tinha o grupo especial que é formado e os Ministros não podiam falar daquele tema por que era só aquele grupo, então acaba ficando fora da agenda por outras questões. Então, uma coisa que eu percebi que tinha mais facilidade para avançar ao longo de tema eram questões como, por exemplo, o sistema de informação onde era possível cooperar para criar plataformas comuns ou desenvolver uma legislação comum, ou em relação a um problema. Então, por exemplo, teve a questão dos pneus que foi uma questão muito isolada e pontual, mas foi um momento que todo mundo conseguiu se juntar e define uma norma comum. Depois, em outros casos eram mais complicados, mudanças climáticas então, esbarrou em todas essas debilidades que eu estou colocando. Então foi muito, muito complicado inserir e na verdade a gente não conseguiu fazer (...) houve um ou outro estudo, inclusive o PNUMA patrocinou para a América Latina inteira, então colheu-se dados na Argentina e nos países do MERCOSUL também, mas não houve nada relevante que tivesse caminhado ao longo desse período (MONTENEGRO, 2017, s/p).

Da perspectiva de Júlio Baena:

Sim e aí vem à questão da assimetria institucional e orçamentária que é outro impeditivo. Alguns países têm essa diferença que impede que (...) e mesmo a estrutura que eles têm, não corresponde a nossa. O objetivo pelo menos da parte ambiental, do subgrupo e da Reunião de Ministros é buscar harmonizar ao máximo as normativas, os procedimentos, as práticas. Então, o esforço que muitas vezes Brasil e Argentina fazem e o próprio Uruguai é no sentido de que todos estejam no mesmo patamar em alguns temas, por isso que avança mais em uns que outros. A gente na parte de consumo, na própria parte de desertificação, químicos são tipos de agendas que são muito positivas porque existe uma identificação de objetivos e vontade de nivelar e existe muita normativa vinculada a isso. Já no caso de mudança do clima, cada país tem seu plano nacional e eles não dialogam uns com os outros.

E nesse período, eu acho que o fator que mais predominou na região da América do Sul foi essa assimetria de institucionalidade. Nos países nem sempre a pasta ambiental era a que cuidava de mudança do clima. Hoje, por exemplo, recursos hídricos não estão na área ambiental de alguns países! A agenda não se impôs como necessária para que houvesse uma coordenação, um trabalho conjunto, nada. Simplesmente foi passando o tempo sem que os países se dessem conta se seria benéfico (...) (BAENA, 2017, s/p).

Em relação à essa questão é importante ressaltar, a partir de alguns elementos apontados no capítulo dois, referente ao MERCOSUL, os diferentes estágios dos países na construção das suas estruturas legais e institucionais da perspectiva climática e ambiental, onde o Brasil é o país com maior maturidade nessa questão, seguido por Argentina, Uruguai e Paraguai, este último tendo, inclusive, dificuldades orçamentárias para comparecer em todas as reuniões ambientais do grupo. De forma que essa discrepância, conforme apresentado tanto no capítulo dois como nessa seção, apontam para a dificuldade de se trabalhar com um tema tão complexo como o das mudanças climáticas.

Dos elementos apresentados no quadro 37, tem-se ainda a relação entre posição técnica e política, os objetivos da PEB para os diferentes espaços e as diferentes visões e posições dos países. Todos esses pontos, em alguma medida, estão diretamente relacionados à própria ideia

de assimetria institucional mencionada acima. Desta forma, em relação ao primeiro ponto, Cristina Montenegro afirma que:

Os países que têm capacidade, maior capacidade técnica, maior número de acadêmicos nos centros de pesquisa e etc.. Esse alinhamento é mais natural com União Europeia ou com Estados Unidos, ou com outros centros, por que todos eles cooperam, por que quando você vai olhar o mapa da mudança climática, o melhor *Hadley Center*, no Reino Unido. Então todo mundo usa a imagem dos caras, então existe um alinhamento técnico que reforça um pouco essas posições também. Então, o Chile é muito técnico, a Argentina, o Brasil. Agora quando você pega um país como o Equador ou como Bolívia, aí já não tem mais o respaldo técnico, vai muito com as posições ideológicas que o governo exerce naquele momento. Então, eu vejo um pouco por aí essa questão.

O negócio é que não é só técnico. Por exemplo, o Brasil tem uma capacidade técnica muito forte, muito clara e muito explícita, mas depois quando você vai analisar de que maneira você vai abordar o problema em relação aos seus problemas de desenvolvimento, aí a coisa muda de figura?

Entram outras variáveis. Então o que eu estou dizendo, o seguinte é: que você pega países com menor capacidade, que não tem técnica nenhuma, ele vai só pela posição ideológica. Quando você tem países como o Brasil que tem capacidade técnica, mas também tem as suas próprias posições em relação ao desenvolvimento. Então você tem outras variáveis que entram nessa análise e que podem fazer ser mais próximo ou se afastar de grandes linhas ou de grandes centros (MONTENEGRO, 2017, s/p).

Em relação aos diferentes objetivos de Política Externa, tem-se:

Primeiro há uma diferença de objetivos da Política Externa. Então, a Política Externa Regional ela não necessariamente é uma política externa de simplesmente fazer esse exercício de copiar e colar os posicionamentos externos do Brasil aqui. O Brasil, no período Lula, buscou essa universalização da política externa. A diversificação de parcerias, todas essas expressões recorrentes na literatura. Mas essa aproximação dos países, ela era feita de forma muito pragmática. Então com o BRICS foi uma coisa, com os países árabes foi um tipo de abordagem diferente. Mesmo com os países da Ásia do Leste. Então, a região da América do Sul (...) do ponto de vista dos objetivos da Política Externa, a América do Sul era o objetivo muito mais de concertação regional com outros objetivos. Então, tinha um esforço claro de fortalecimento da América do Sul e fortalecimento de uma visão de América do Sul unida e coesa e isso traria diversos benefícios para uma inserção mais importante da América do Sul no mundo. E também, um espaço de integração regional e aí ela vai de energética, infraestrutura, etc. Então, tem esse elemento muito presente e isso não significa, no entanto, que a gente traz esses temas da agenda internacional e impõe a nossa visão aos países. Porque nunca foi do interesse do Brasil usar, mal-usando da palavra, os países da América do Sul para impor uma certa visão de bloco ou trazer esse espaço coeso também no Regime Internacional de Mudança do Clima. Número um porque a lógica de operação lá é outra. É uma lógica de operação que é muito mais dos países em desenvolvimento, onde os países da América do Sul e do Caribe também estão. Mas também, é dessa forma de coesão e formação de alianças que se configurou ali no final da era Lula e continuou durante a Dilma e também agora no governo Temer de um espaço de diálogo com os países BASIC para atingir objetivos comuns. Bem, então acho que tem essa diferença de objetivos, a política externa ela apesar de ter uma (...) apesar de atribuir prioridade a região, ela é uma prioridade que é atribuída como um espaço novamente de concertação. Então, as questões que se sobressaem são questões de defesa, de diálogo político, de resolução de crises, de estabilidade, de promoção da democracia, de promoção do comércio, e a questão ambiental como é, do ponto de vista do Brasil, principalmente de mudança do clima que é o que gente pode falar, o fórum principal de concertação é a UNFCCC, é a Convenção do Clima. Então assim, não interessa para o Brasil, isso eu posso te afirmar categoricamente, tirar as discussões desse loci, desse loci mais multilateral e centralizado na Convenção do Clima (DCLIMA, 2017, s/p).

Tanto na fala de Cristina Montenegro quanto na do representante do Dclima, é possível verificar a centralidade do tema do desenvolvimento, com ênfase nas questões políticas e econômicas, na condução da Política Externa Brasileira, ao se levar em consideração a ausência da inserção do tema das mudanças climáticas na agenda dessa política na América do Sul. Ao passo que Cristina Montenegro se volta para a articulação entre posicionamentos técnicos e políticos, e, principalmente, da utilização dessas questões técnicas para corroborar determinadas posições políticas, elementos estes apresentados de forma mais evidente na primeira parte desse capítulo, voltada para o RIMC, o representante do Dclima apresenta, de forma bastante clara, as diferenças entre os objetivos da PEB ao se voltar para a América do Sul e para o Regime Internacional, não sendo interesse para o país tratar a questão no âmbito regional.

O último dos pontos se reporta às diferentes visões e posições dos Estados na região, nessa perspectiva, Haroldo Machado afirma que:

Acho que faltou um pouco desse processo de convencimento junto aos países da América Latina, nessa questão de florestas. Havia muito interesse econômico por parte de países como Colômbia e Peru em determinados momentos, Costa Rica se posicionando nessa questão de crédito de carbono pela floresta em pé e eu acho que um ponto positivo do Brasil foi de se manter firme na sua posição, mas acho que a comunicação e o processo de convencimento com os países da América Latina, talvez não tenha sido o ideal. Mas também quando há muitos interesses econômicos em jogo, é até compreensível intelectualmente as razões do outro, mas há uma pressão financeira muito forte de fazer com que você se posicione do outro lado. Então, do ponto de vista de América Latina e Caribe, nunca foi possível ter uma posição comum, ao contrário do grupo africano que sempre conseguiu articular uma posição comum, por causa, sobretudo das questões de floresta, essa é uma questão muito clara. Então, acho que a mesma questão oferece essa perspectiva positiva de o Brasil ter se mantido firme na sua suposição e garantir uma integridade ambiental da Convenção e do Protocolo e pela mesma questão a parte da comunicação foi negativa.

Eu acho que os interesses são diversos. Eu acho que nunca teve uma agenda pois os interesses são muito diversos. Tem essa posição de Floresta muito forte do Brasil que não era compreendida por Colômbia e Peru durante boa parte desse período, Chile tinha outros interesses, por que Chile tinha já um interesse de alinhamento de OCDE e aí já transitando naquele grupo de interesse ambiental com o México e Coréia do Sul, então tinha outros interesses, tinha a Bolívia com uma posição muito mais política em relação ao tema. E aí com a visão bolivariana, junto a Venezuela, tinha até um certo entendimento melhor entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, mas nunca foi uma posição de bloco, nunca foi (MACHADO FILHO, 2017, s/p).

Essa diferença de percepção foi apresentada em algumas passagens da seção anterior desse capítulo, ao trabalhar principalmente com a “*Rainforest Coalition*”, com os projetos florestais de pequeno porte e a posição contrária do Brasil em relação à forma de inserção do tema das florestas em projetos de MDL, que além da postura relacionada à integridade ambiental do Protocolo por questões de incerteza científica, também deixava transparecer o maior interesse do Brasil e demais potências emergentes em direcionar os projetos de MDL para áreas mais diversificadas voltadas para os setores de geração de energia e saneamento

ambiental. Desta forma, a partir dos documentos analisados, o Brasil optou por um posicionamento mais próximo de China e Índia, do que com os países da América do Sul, dado que os primeiros apresentavam características semelhantes e os mesmos interesses em relação as possibilidades de criação de projetos no MDL que demandavam maiores condições técnicas dos países.

Da perspectiva do Dclima essa diferenciação se dá da seguinte maneira:

(...) entre 2003 e 2010, o Brasil era um dos maiores emissores, a Colômbia não era, o Uruguai não era, a Argentina não era, então tinha isso e isso é importante de considerar também. Por que imagina a gente trazer uma discussão mesmo hoje, que a gente tem um diálogo técnico muito forte com Argentina e Uruguai, hoje em dia, não naquela época, a gente tem que (...) a prioridade para Argentina e Uruguai, para o Uruguai principalmente é adaptação, não é mitigação! Então, a gente consegue ter um diálogo com eles por outros motivos, por questões técnicas da Convenção mesmo, mas ao se olhar do ponto de vista político, por que nesse período a Convenção ela estava muito mais no modo de discussão de negociação ainda (...)

(...) nesse período, era um momento político muito nesse espírito de negociação e discussões basicamente políticas. Então, é muito difícil a gente falar do meio ambiente, é uma questão importante! O Meio ambiente é uma questão importante e estratégica para o Brasil, mas se você olhar para o Regime de Mudanças do Clima. Novamente, não é que não é do nosso interesse dialogar mais com a Colômbia ou Argentina ou quem quer que seja. É só uma questão de como se dá a inserção do Brasil nas negociações internacionais que é a alta prioridade que é atribuída à Convenção. Na Convenção, a gente dialoga bem com a Argentina, principalmente na área de agricultura, a gente sempre dialogou bem com o Uruguai. Alguns países mais, por exemplo, Colômbia, por exemplo, Panamá ou República Dominicana pensando aí mais na América Central, Caribe e etc., mas a gente tem esse diálogo com eles, mas aí tem uma diferença da abordagem regional muito grande também (...) (DCLIMA, 2017, s/p).

Ao término da entrevista, o representante do Dclima, informou que não acredita que existe uma escolha deliberada em não trabalhar as mudanças climáticas na América do Sul. Esse tema não está na agenda da região e essa agenda é complexa. “A agenda que existe e que foi colocada na época (...) para América do Sul é uma agenda muito complexa e o tempo é sempre muito limitado, (...) a gente dialoga bem com esses países na Convenção, então na Convenção a gente tem um diálogo próximo” (DCLIMA, 2017, s/p).

É importante ressaltar que dos posicionamentos do Brasil encontrados nos documentos das reuniões no âmbito do MERCOSUL, UNASUL e OTCA, a menção ao tema das mudanças climáticas quase sempre é articulada a partir da ampliação dos Estados Sul-Americanos como países em desenvolvimento e da importância da manutenção das estruturas e princípios que organizam o RIMC como meios para que esses países possam busca a implementação do desenvolvimento sustentável a partir do apoio financeiro e da transferência tecnológica efetuados pelos países desenvolvidos.

A hipótese, agora em relação ao nível de análise regional, se direciona a) para os diferentes interesses do país em cada ambiente - relacionados à predominância dos interesses

políticos e econômicos sobre os demais no Continente Sul-americano e b) para os condicionantes sistêmicos em função do posicionamento do país nos ambientes - caracterizado pela posição de liderança, associado a um processo de integração voltado para questões econômicas. Desta forma, é possível corroborá-la apenas parcialmente, dado que as temáticas ambientais e climáticas não ocupam posição relevante nas tratativas e ações desenvolvidas pelo Brasil na América do Sul, em detrimento de questões econômicas e políticas. Em relação à posição ocupada pelo país na região não é possível afirmar que tenha existido relação direta entre esse posicionamento e a ausência de uma PEB para mudanças climáticas, na América do Sul. Em síntese, a partir dos elementos apresentados ao longo deste trabalho, é possível identificar que, da perspectiva brasileira, não era interessante tratar a questão das mudanças climáticas na América do Sul, por mais que existisse diálogo entre os países no âmbito do Regime, por exemplo.

A compreensão do nível de análise regional enquanto condicionante para o comportamento dos Estados na América do Sul, assim como em relação ao nível de análise sistêmico, buscou a caracterização do ambiente de negociação e a relação de interdependência entre os países. Em relação à América do Sul, em articulação com o tema das mudanças climáticas, é possível afirmar que existia uma grande assimetria entre os Estados, o Brasil tendo posição de destaque em grande parte das questões. Da perspectiva ambiental e climática, essa assimetria se revelou nas dificuldades encontradas em tratar das questões mais complexas no âmbito das organizações analisadas na região, conforme apontado pelos entrevistados, tanto por questões técnicas quanto por questões orçamentárias.

Ainda sobre o nível regional, é possível identificar que existiu maior ênfase do MRE na construção de uma liderança brasileira na região, associada a maior atuação da Presidência na política regional (LIMA, HIRST, 2006). Já sobre a caracterização dos espaços de integração (MERCOSUL, UNASUL e OTCA), é possível verificar o pouco espaço e avanço dado as temáticas ambiental e climática, conforme quadros 18 e 19, do capítulo dois. Apenas o MERCOSUL conta com um processo mais institucionalizado de diálogo voltado para questões ambientais e climáticas, entre os organismos analisados.

Da perspectiva climática, a posição do Brasil em relação aos demais países do continente é extremamente diferente, pois o país seria o único a ter níveis de emissões de gases de efeito estufa expressivos e que o colocam como um ator importante para as negociações internacionais sobre o tema. Além disso, a partir dos elementos apontados pelos entrevistados, existe uma diferença muito grande entre as capacidades técnicas e institucionais entre os Estados, onde o Brasil, novamente, teria posição de destaque. Outro fator interessante em relação ao continente

está relacionado ao seu perfil de emissões e as principais atividades associadas a esse perfil, o que direciona os problemas da região para os mesmos elementos: questões florestais e atividades vinculadas à agricultura, ou seja, da perspectiva dos Estados os eventuais problemas climáticos estariam vinculados a problemas que seriam similares entre eles.

É importante ressaltar também, o peso do país em relação aos processos de integração, como em relação ao percentual de participação do país no FOCEM, do MERCOSUL, por exemplo. Em linhas gerais, esses elementos sugerem que, mesmo tendo maior capacidade técnica, científica, econômica, dentre outras, eles não são suficientes para explicar a ausência do tema de mudanças climáticas na América do Sul e a falta de iniciativas e propostas brasileiras no âmbito dos organismos regionais analisados, conforme elementos apresentados na última seção do capítulo dois. A partir da análise desses elementos, é possível identificar propostas de inserção da temática tanto ambiental quanto climática por parte de países como Argentina, Uruguai, Venezuela, Equador e Bolívia nas instituições analisadas, assim como é possível verificar também, a tentativa de inserção da questão climática a partir de uma visão conjunta dos países como em relação à questão da adaptação climática presente nas discussões no âmbito do MERCOSUL.

Em síntese, em relação ao nível de análise regional, por mais que seja o país com maiores e melhores condições para trabalhar o tema das questões climáticas, não foram encontradas propostas efetivas do Brasil voltadas para qualquer tentativa de conformação de posicionamentos conjuntos nos três organismos analisados, as poucas menções do país às mudanças climáticas se direcionam para o RIMC como espaço prioritário para o tratamento dessas questões e ao entendimento dos países da América do Sul a partir do grande grupo dos países em desenvolvimento dentro do Regime. Diante do exposto, as dificuldades encontradas para a inserção da agenda ambiental e climática na América do Sul, da perspectiva do Brasil, parecem estar mais direcionadas à elementos domésticos do que efetivamente regionais e também à interlocução entre os diferentes níveis de análise apresentados na tese, pois, em função do próprio caráter estratégico dado ao tema das mudanças climáticas, por parte do Brasil, no cenário multilateral internacional, enquanto instrumento para o seu desenvolvimento, o tratamento dessa questão na América do Sul não traria, em um primeiro momento, incentivos relacionados ao incremento da cooperação e transferência de tecnologia com os países desenvolvidos.

A caracterização do MERCOSUL, dentre os três processos de integração analisados na tese, como a única organização onde foi possível identificar a institucionalização da questão ambiental/climática na sua estrutura, além de ser a que mais trabalhou essas questões e

apresentou mais propostas relacionadas ao tema das mudanças climáticas, tema este recorrente nas Reuniões de Ministros de Meio Ambiente do bloco, conforme demonstra o gráfico 3, no capítulo dois, indica que por mais que o Brasil não tenha tido uma atuação propositiva em relação à questão climática no ambiente regional, teve impacto direto na criação do único órgão voltado para a discussão política dessa questão em função da atuação direta do MMA nesse processo.

Resgatando os elementos apontados no nível de análise doméstico e as variáveis apontadas por Milner (1993) e Moravcsik (1994) acerca das diferentes percepções, acesso a informação e natureza política dos atores envolvidos na construção das políticas externas dos Estados, vale a pena ressaltar que, conforme apresentado no capítulo dois, a maioria da estrutura das organizações dos processos de integração regional da América do Sul se concentra quase que exclusivamente em funcionários do MRE, inclusive a OTCA, que pelo seu enfoque na área ambiental, era esperado que tivesse na sua estrutura, uma articulação mais intensa com os órgãos que trabalham com essa questão no governo. Desta forma, diferentemente do que ocorreu na PEB para Mudanças Climáticas no Regime, com a atuação mais proativa do MMA na condução dessa política, a manutenção da concentração do poder de tomada de decisão e acesso à informação por parte de apenas uma das pastas do governo, pode indicar um dos elementos que dificultaram o posicionamento mais proativo do país em relação à temática, mesmo diante da posição de liderança ocupada pelo país na região.

Desta forma, é interessante ressaltar que os principais órgãos com poder de agenda e tomada de decisão no MERCOSUL, UNASUL e OTCA são compostos, basicamente, por membros do MRE, conforme apresentado no capítulo dois. Esse Ministério tem se caracterizado pela ênfase na construção de uma posição de liderança do país no Continente, além de apresentar um posicionamento muito bem delimitado em relação ao problema climático, caracterizado pela articulação entre desenvolvimento econômico e necessidade de aumento da cooperação internacional.

A existência de estruturas parecidas e formadas por profissionais estatais provenientes, em grande medida, de uma mesma pasta nos processos de integração sul-americanos, pode indicar um dos elementos que dificultam a inserção das mudanças climáticas na agenda desses organismos, pois essa agenda acaba sendo reflexo da percepção de um grupo muito específico de atores em relação aos interesses brasileiros na região. Essa percepção de interesses representados por apenas um grupo de atores, no caso o MRE se torna mais visível a partir de três elementos apresentados ao longo deste trabalho: a) a atuação do Ministério do Meio Ambiente na implementação da RMMA no MERCOSUL; b) a síntese das informações

disponíveis no livro: Balanço da Política Externa Brasileira entre 2003 e 2010 e c) a ausência de projetos de cooperação Sul-Sul que trabalhem diretamente com a questão climática na América do Sul.

A única ação propositiva do país na América do Sul encontrada na realização desta pesquisa, está relacionada à atuação da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, na liderança do processo de implementação da Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL, o que corrobora ainda mais o processo de maior atuação dessa pasta durante o governo Lula da Silva, não apenas para a área climática como também para a do meio ambiente. Diante das estruturas organizacionais e da concentração de membros do MRE nos principais órgãos de decisão do MERCOSUL, UNASUL e OTCA, a implementação do único órgão com foco político para o tema ambiental nesses três organismos está diretamente relacionada à maior proatividade da pasta ambiental nessa questão.

Em relação ao Balanço da Política Externa Brasileira no governo Lula da Silva, as informações disponíveis acerca da atuação brasileira na América do Sul se voltam para a intensificação das relações políticas e econômicas dos países da região. Essa atuação encontrava-se dividida em treze áreas para o desenvolvimento de atividades e nenhuma delas se reportava para questões climáticas ou ambientais. Também não foram encontradas menções ao tema climático nas ações desenvolvidas pelo país no âmbito do MERCOSUL, da UNASUL e da OTCA no período analisado. Por fim, a partir de pesquisa realizada junto ao site da ABC e apresentada na última seção do capítulo quatro, também não foram encontrados projetos que se direcionem para o tema das mudanças climáticas. Tanto o livro o “Balanço da Política Externa” quanto os dados da ABC encontram-se inseridos no âmbito da percepção dos interesses do país do ponto de vista do Ministério de Relações Exteriores, pois o referido livro é uma publicação do MRE e a ABC faz parte do mesmo Ministério.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo principal responder ao seguinte questionamento: *Quanto à questão das mudanças climáticas, o que explica o diferente posicionamento do Brasil no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e na América do Sul, entre 2003 e 2010?* Para dar conta de responder essa pergunta, a tese se orientou a partir de um modelo de análise pautado em uma abordagem multicausal do comportamento estatal na área de Análise de Política Externa e da importância de se levar em consideração, elementos tanto agenciais quanto estruturais, para a compreensão da diferença em termos de Política Externa Brasileira para Mudanças do Clima ao se olhar para o RIMC e para a América do Sul.

Diante desse quadro, a hipótese apresentada na tese se voltou para a compreensão do comportamento do Estado Brasileiro a partir de dois elementos: os diferentes interesses do país em cada ambiente e os condicionantes sistêmicos em função da posição que o país ocupava nesses espaços. Em relação ao primeiro elemento, foi possível identificar que há uma diferença de interesses na atuação do Brasil nos dois espaços, havendo uma articulação entre agendas ambientais e de desenvolvimento na atuação do país no Regime Internacional e maior ênfase nos interesses políticos e econômicos em relação ao continente Sul-americano.

Já sobre o segundo elemento, verificou-se que a estrutura do Regime gera tanto incentivos quanto constrangimentos para a atuação do país, mas não foi possível identificar eventuais determinantes sistêmicos do comportamento brasileiro na região sul-americana, dado que mesmo exercendo uma posição de liderança no Continente por questões físicas, econômicas, dentre outras, ter um peso extremamente significativo na intensificação dos processos de integração regional da América do Sul, além de ter um perfil diferenciado da perspectiva climática, a atuação brasileira é considerada insignificante em relação ao tema.

Por fim, o último ponto contemplado na hipótese e que, auxilia na compreensão do porquê de políticas tão distintas nos ambientes analisados, está relacionado a interseção entre os três níveis de análise propostos nesta tese. A articulação entre os níveis de análise deste trabalho foi construída a partir de interlocução entre o nível doméstico e os níveis regional e internacional analisados de forma separada, ou seja, a relação entre os níveis doméstico e internacional e entre os níveis doméstico e regional.

Após a realização da pesquisa e da apresentação dos contextos de negociação tanto doméstico quanto regional e internacional, é possível perceber que, no período analisado, a questão das mudanças climáticas é importante para a estratégia internacional do país apenas no

âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, ou seja, não era do interesse do país desenvolver essa temática em outros ambientes e espaços. A caracterização disto, fica mais evidente, a partir do momento em que são poucas menções à América do Sul em articulação com as mudanças climáticas, nos documentos analisados ao longo do capítulo quatro. Estas menções se voltam para a necessidade de melhor caracterização da vulnerabilidade do Continente Sul-americano e da floresta Amazônica no IV relatório do IPCC, em 2007, enquanto forma de fortalecer os argumentos e interesses do país no Regime.

As outras menções da região nos documentos brasileiros no RIMC se direcionam para a votação dos membros do Conselho Executivo do MDL e da tentativa do Brasil em manter um representante nesse Conselho, dada a importância desse mecanismo para o Brasil e, da posição brasileira contrária à de alguns países da América do Sul em relação às questões florestais, elemento enfatizado por Haroldo Machado Filho, em entrevista.

Em síntese, a partir desta pesquisa, foi possível identificar a existência de uma Política Externa Brasileira para Mudança do Clima, entre 2003 e 2010, apenas para o nível de análise internacional, caracterizada basicamente pela inserção do Ministério do Meio Ambiente enquanto um ator que interfere na dinâmica de negociação e forma de inserção do país no Regime Internacional de Mudanças do Clima e por um processo de negociação internacional, criado em 1992, e que, em função da sua própria complexidade e estrutura de negociação, gerou tanto incentivos quanto constrangimentos ao país.

A perspectiva dos atores que já vinham tratando a questão climática em períodos anteriores ao estudado nessa tese, percebe-se um comportamento mais oportunista na articulação do problema climático como um problema de desenvolvimento e crescimento econômico, de forma que dificilmente o país assumiria metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa em Copenhague se não houvesse a participação mais direta do Ministério do Meio Ambiente.

A partir do desenvolvimento da pesquisa e principalmente a partir dos desdobramentos tanto da pesquisa documental quanto das entrevistas realizadas, outros questionamentos foram surgindo e podem servir de incentivo para o desenvolvimento de novas pesquisas na área. Estes questionamentos podem ser separados a partir dos três níveis de análise que auxiliaram na estruturação da tese.

Em relação ao nível internacional, por exemplo, no seu período após 2010, novos instrumentos foram criados, como o Acordo de Paris e algumas alianças e grupos foram enfraquecidos, em especial o G-77 e China, que segundo os entrevistados, atualmente encontra-

se fragmentado. Além da criação de novos grupos, como o *Like-minded Developing Countries* e a *Asociación Independiente de América Latina y el Caribe* – AILAC.

Todas essas alterações tanto em termos de instrumentos quanto de articulação entre as partes têm reflexo direto na forma de atuação dos países. No caso específico do Brasil, qual o impacto para o país da fragmentação do G-77 e China, em termos de negociação? E como que os novos instrumentos do Regime passam a tratar as questões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em especial em relação à questão da cooperação, elemento central da atuação brasileira no regime, entre 2003 e 2010? Os instrumentos gerados após 2010 se caracterizam a partir de uma construção *bottom-up* e bem diferente da proposta top-down presente no Protocolo de Quioto e que era defendida pelo Brasil, qual o impacto dessa alteração, da perspectiva da cooperação internacional, em matéria climática para o MDL, por exemplo?

Outro elemento apontado nas entrevistas se refere a alteração dos relacionamentos do Brasil com os outros países, a partir do distanciamento de alguns destes após o processo de apresentação pelo país de metas voluntárias de redução de emissão de gases de efeito estufa, ou seja, ao assumir uma postura mais avançada no Regime, o país altera a sua posição nesse espaço, pois incorpora na sua estratégia de atuação, um elemento que fragiliza alguns dos principais argumentos trabalhados pelo país junto com o G-77 e China de 2003 até 2009.

Ainda em relação à essa alteração nos relacionados dos países com o Brasil no RIMC, os entrevistados indicaram a maior aproximação entre o país e alguns países da América do Sul, em especial Argentina e Uruguai, com a construção de posicionamento conjuntos em determinadas questões. Que elementos explicariam essa aproximação do Brasil com alguns países da América do Sul no RIMC, nos últimos anos? O distanciamento do G-77 e China provocado pela posição brasileira na COP-15 teve impacto nessa aproximação?

Sobre o nível de análise regional, será que houve alguma alteração do status dado à questão climática na UNASUL, na OTCA e no MERCOSUL? Em relação à OTCA, por exemplo, em 2010, foi criado um planejamento estratégico até 2020 que continha alguns elementos e atividades a serem desenvolvidas na área das mudanças climáticas. Será que essa maior aproximação entre Argentina, Uruguai e Brasil no RIMC a partir de 2017 terá reflexo na discussão das questões ambientais no âmbito do MERCOSUL?

A nível doméstico, para além da conjuntura e instabilidade política dos últimos anos, alguns dos entrevistados comentaram sobre o processo de esvaziamento do Ministério de Ciência e Tecnologia, hoje chamado de Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, além do fato de que alguns dos principais cargos do MMA, relacionados à questão climática, serem ocupados, hoje, por funcionários com um forte

histórico de atuação no MCT, quando este era, junto com o MRE, um dos principais atores em relação à PEB para Clima. Qual impacto dessa alteração, na composição dos Ministérios, no processo de articulação entre as pastas historicamente relevantes para a construção da PEB para Clima e para o posicionamento brasileiro no RIMC?

Enfim, esses questionamentos indicam a alteração dos contextos tanto doméstico quanto internacional e regional em relação às negociações climáticas e a compreensão do impacto das dinâmicas geradas a partir dessa alteração, passa pela compreensão dos elementos que historicamente marcaram as discussões sobre o tema, em função da sua complexidade e quantidade de atores e interesses envolvidos. Desta forma, esse trabalho auxilia na compreensão das dinâmicas domésticas e internacionais que interferiram no comportamento do Brasil em relação as negociações climáticas internacionais entre 2003 e 2010.

Para além dessa questão, a tese também tem como contribuição a realização de uma pesquisa na área das Relações Internacionais que busca trazer mais elementos empíricos, diante da existência de trabalhos científicos sobre a atuação brasileira na área de mudanças climáticas com características mais ensaísticas e com poucos elementos empíricos. Além do esforço relacionado a tentativa de cobrir o tema das mudanças climáticas no âmbito da América do Sul que é pouco estudado da perspectiva da Academia brasileira.

REFERÊNCIAS

AAMODT, Solveig. To be – or not to be – a low-carbon economy: a decade of climate politics in Brazil. In: BANG, Guri, UNDERDAL, Arild, ANDRESEN, STEINAR (eds.), **The Domestic Politics of Global Climate Change: Key Actors in International Climate Cooperation**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.

ABC, **Pesquisa de Projetos**, Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> >. Acesso em: 25 fev. 2018.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil como ator regional e global: Estratégias de Política Externa na nova ordem internacional, **Cena Internacional**, V. 08, Nº 01, 2007, pp. 07-36.

ALONS, Gerry, C. Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints. **Foreign Policy Analysis**, v. 3, n. 3, p. 211–232, 2007.

BAENA, Luis, Medio ambiente MERCOSUR, **OECD Workshop on Regional Trade Agreements (RTAs) and the Environment, 2008**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/envtrade/41794507.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BAENA, Júlio Cesar. **Entrevista concedida a Mateus Santos da Silva**, Brasília, 20 out. 2017.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília. DF: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BENNETT, Andrew. Case study methods: design, use, and comparative advantages. In: SPRINZ, Detlef; WOLINKSY-NAHMIAS, Yael (eds.). **Models, numbers, and cases: methods for studying international relations**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

BERTONHA, João Fábio. Hard, soft ou smart Power? Perspectivas para a nova política externa dos Estados Unidos. In: **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**. Vol 10, No 104, 2009.

BODANSKY, Daniel. The History of the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef. **International Relations and Global Climate Change**. Cambridge: MIT Press, 2001.

BREUNING, Marijke. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

BRASIL, **O meio ambiente nas relações exteriores: Agenda brasileira na área de meio ambiente**, sem ano.

BRASIL, **Mudança do Clima: Posições do Brasil**, sem ano.

BRASIL, **Relatório da Delegação Brasileira à IX COP da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2003a. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relatório da 18ª Sessão dos Órgãos Subsidiários da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima**, 2003b. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relato da Reunião Informal sobre ações futuras sobre Mudança do Clima**, 2003c. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Orientações para a delegação à Reunião Informal sobre ações futuras sobre Mudança do Clima**, 2003d. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **SGT-6. XXV Reunião ordinária. Agenda comentada**. 2003e. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relatório da COP 09: Parte 4 de 4**, 2004a. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relatório da COP 09: Parte 1 de 4**, 2004b. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relato da II Reunião Informal sobre ações futuras sobre Mudança do Clima**, 2004c. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para a II Reunião Informal sobre ações futuras sobre Mudança do Clima**, 2004d. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Subsídios para a delegação do Brasil à X Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2004e. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Relatório da 20ª Sessão dos Órgãos Subsidiários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2004f. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Instruções Décima Conferência das Partes. Mudança do Clima, 2004g. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Instruções Órgãos Subsidiários da Convenção do Clima, XX Sessão, 2004h. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Instruções adicionais sobre o tema de florestas e desmatamento para a delegação do Brasil à COP 10 do UNFCCC, 2004i. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Política Ambiental do MERCOSUL. Informações. 2004j. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Subgrupo de Trabalho Nº 6. XXIX Reunião Ordinária. Instruções. 2004l. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Primeira Reunião de Ministros de Meio Ambiente. Subgrupo de Trabalho Nº 6. XXX Reunião Ordinária. Instruções. 2004m. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Subgrupo de Trabalho Nº 6. XXIX Reunião Ordinária. Resultados. 2004n. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Relatório da Delegação Brasileira à X COP da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2005a. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Relatório da Delegação Brasileira à XI COP da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2005b. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, Relatório da Participação Brasileira no Seminário de Peritos Governamentais sobre o Regime Internacional de Mudança do Clima, 2005c. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções à delegação do Brasil à VI Reunião Informal sobre as Ações Futuras na Área de Mudança do Clima**, 2005d. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relatório da Delegação Brasileira à XII COP da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2006a. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Resultados da 24ª Reunião dos Órgãos Subsidiários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2006b. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para a Delegação Brasileira na 24ª Reunião dos Órgãos Subsidiários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2006c. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para a atuação do Brasil na reunião de trabalho sobre propostas para redução de emissões por desmatamento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2006d. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Subgrupo de Trabalho Nº 6. XXXVII Reunião Ordinária. I Reunião de Ministros do Meio Ambiente**. 2006e. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Mudança do Clima**, 2007a. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para a Delegação Brasileira na 26ª Reunião dos Órgãos Subsidiários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2007b. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relatório-Síntese do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC**, 2007c. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC**, 2007d. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, 27ª Sessão**, 2007e. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Futuro do Regime. Visão do Brasil**, 2007f. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relatório da Delegação Brasileira à XIII COP da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2007g. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relatório COP13/MOP 13**, 2007h. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Resultados II Reunião de trabalho sobre redução de emissões por desmatamento**, 2007i. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para a II Reunião de trabalho sobre redução de emissões por desmatamento**, 2007j. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções para a Delegação Brasileira à XIII COP da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, 2007l. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Mudança do Clima**, 2008a. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Resultados Reunião Ministerial de El Calafate**, 2008b. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções. Workshop Bonn**, 2008c. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções Adicionais. Reuniões dos GTs Ad Hoc**, 2008d. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Instruções. Reuniões dos Grupos de Trabalho Ad Hoc**, 2008e. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relato 15ª Conferência das Partes UNFCCC**, 2009. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Reunião de Coordenação BASIC**, 2010a. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Pedido de Subsídio. Seminário no Parlamento**, 2010b. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Relato COP-16**, 2010c. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

BRASIL, **Página brasileira do MERCOSUL**, 2017a. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em: 23 jun 2017.

BRASIL, **Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)**, 2017b. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-merc-sul-focem>>. Acesso em: 23 jun 2017.

CARLSNAES, Walter. Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly** v. 36, p. 245-270. 1992.

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (eds.), **Handbook of International Relations**, London: Sage, p. 331–349, 2002.

CARVALHO, Fernanda Viana. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997–2010) – Do veto a proposição**. 2010. 218f. Tese (doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet W. **Global environmental politics: dilemmas in world politics**. Oxford: Westview Press, 6 ed, 2014.

CHRISTENSEN, Steen Fryba, Brazil's Foreign Policy Priorities, **Third World Quarterly**, V. 34, Nº 2, 2013, pp. 271-286.

CLIMATE WATCH, **Countries**, Disponível em: <<https://www.climatewatchdata.org/countries/BRA>>. Acesso em: 14 set. 2017.

COLYER, D, **Green Trade Agreements**. Palgrave Macmillan: UK, 2011.

COSTA, Alexandra da. **Entrevista concedida a Mateus Santos da Silva**, Brasília, 20 out. 2017.

COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23 – 44, jan. abr. 2010.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DCLIMA (Representante – identificação do entrevistado não autorizada). **Entrevista concedida a Mateus Santos da Silva**, Brasília, 21 jul. 2017.

DEPLEDGE, Joanna, YAMIN, Farhana. **The International Climate Change Regime: a Guide to rules, institutions and procedures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

DEPLEDGE, Joanna. **The Organization of Global Negotiations Constructing the Climate Change Regime**, London: Earthscan, 2005.

DUARTE, Lílian C. B. **Política Externa e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

DUNNE, Tim, Liberalism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve **Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**, Oxford: Oxford University press, 2011.

DUNLEAVY, Patrick. **Authoring a PhD: How to plan, draft, write and finish a doctoral thesis or dissertation**. Basingstoke: Palgrave, 2003.

EDWARDS, Guy, ROBERTS, Timmons J. **A Fragmented Continent: Latin America and the Global Politics of Climate Change**, 2015.

EESI, **Timeline of Major UN Climate Negotiations**, 2017. Disponível em: <<http://www.eesi.org/policy/international>>. Acesso em: 14 set. 2017.

EUN, Yong-Soo. Why and how should we go for a multicausal analysis in the study of foreign policy? (Meta-)theoretical rationales and methodological rules. **Review of International Studies**, v. 38, n. 04, p. 763-783, 2010.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

FLACSO. Dossier Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), **Cuadernos Integración em América Latina**, 2008.

FRIBERG, Lars, Varieties of Carbon Governance: The Clean Development Mechanism in Brazil—a Success Story Challenged, **The Journal of Environment & Development**, V. 18, Nº 4, 2009, pp. 395-424.

GALE, Fred. A Cooling Climate for Negotiations: Intergovernmentalism and Its Limits. In: CADMAN, Timothy (ed.), **Climate Change and Global Policy Regimes: Towards Institutional Legitimacy**. Palgrave MacMillan, 2013.

GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real**. Porto Alegre: Penso, 2012.

HALL, Nina, The Institutionalisation of Climate Change in Global Politics. In: SOSA-NUNEZ, Gustavo, ATKINS, Ed. (eds). **Environment, Climate Change and International Relations**. E-International Relations Publishing, 2016.

HIRST, Mônica, LIMA, Maria Regina Soares de, PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. In: **Nueva Sociedad** (Especial em Português), 2010.

HOCHSTETLER, K. Fading green? Environmental politics in the Mercosur free trade agreement. **Latin American Politics and Society**, v. 45, n. 4, p. 1–32, 2003.

HOCHSTETLER, Kathryn; VIOLA, Eduardo, Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons, **Environmental Politics**, 2012.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

IIRSA, Comunicado de Brasília, **Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul**. Setembro, 2000. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf>.

IIRSA, Declaración Presidencial relativa a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, **Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul**, 2002. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_anexo4_declaracion_presidencial_%20cumbre_mundial_sobre_desarrollo_sostenible.pdf>.

IIRSA, Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, **Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur**, 2004. Disponível em:

<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_cusco05_declaracion_del_cusco_eng.pdf>.

IIRSA, Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, **Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones**, 2005. Disponible em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia05_csn_declaracion_p_residencial_y_agenda_prioritaria.pdf>.

IIRSA, El rol de los bosques en el desarrollo sostenible y estabilidad climática, **Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones**, 2006a. Disponible em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_cochabamba06_csn_el_rol_de_los_bosques_en_el_desarrollo_sostenible_y_estabilidad_climatica.pdf>.

IIRSA, Declaración de Cochabamba, **Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones**, 2006b. Disponible em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_cochabamba06_csn_declaracion_de_cochabamba.pdf>.

IIRSA, Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, **Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones**, 2006c. Disponible em:
<https://repo.unasur.org/alfresco/service/unasur/documents/content/DOCUMENTO_FINAL_DE_LA_COMISION ESTRATEGICA DE REFLEXION UN NUEVO MODELO DE INTEGRACION DE AMERICA DEL SUR HACIA LA UNION SUDAMERICANA DE NACIONES.pdf?noderef=812632f4-f56f-4304-9152-0c865d404126>.

IIRSA, Tratado Constitutivo da UNASUL, **Primera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR**, 2008. Disponible em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf>.

IIRSA, Declaración Presidencial de Quito, **Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR**, 2009. Disponible em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_quito09_reunion_unasur_declaracion_de_quito.pdf>

IIRSA, Declaração Final, **Reunión extraordinaria de UNASUR - Los Cardales**, 2010a. Disponible em:
<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_cardales2010_declaracion.pdf>.

IIRSA, Declaração Final, **Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR**, 2010b. Disponible em:

<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_guyana10_declara_unasur_1110.pdf>.

IRACHANDE, ALMEIRA; VIEIRA, O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. **Política e Sociedade**, v. 9, n. 16, 2010.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas – Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, 276 p.**

LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora Senac, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de, A Política Externa Brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul, **Revista Brasileira de Política Internacional**, V. 48, Nº 01, 2005, pp. 24-59.

LIMA, Maria Regina Soares de, HIRST, Mônica, Brazil as an intermediate state and regional Power: action, choice and responsibilities, **International Affairs**, V. 82, Nº 01, 2006, pp. 21-40.

MACHADO FILHO, Haroldo de Oliveira. **Entrevista concedida a Mateus Santos da Silva**, Brasília, 21 jul. 2017.

MARES, David R. TRINKUNAS, Harold A. **Aspirational power: Brazil on the long road to global influence**, Brookings Institution Press: Washington, D.C., 2016.

MERCOSUL, **¿Qué es el MERCOSUR?**, 2017a. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/1/innova.front/en-pocas-palabras>>. Acesso em 23 jun 2017

MERCOSUL, **Órganos Decisorios y derivados de Textos Fundacionales**, 2017b. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3878/1/innova.front/organos-decisorios-y-derivados-de-textos-fundacionales>>. Acesso em 23 jun 2017.

MERCOSUL, **Su Funcionamiento**, 2017c. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6500/1/innova.front/su-funcionamiento>>. Acesso em 23 jun 2017.

MERCOSUL, **Proyectos de Cooperación del Mercosur**, 2017d. Disponível: <http://mercosurambiental.net/#p_126.w_s/MERCOSUR.html>. Acesso em 23 jun 2017.

MERCOSUL, **Medio Ambiente em el MERCOSUR**: Relevamiento n° 001/06. Montevideo, 2006.

MIGUEZ, José Domingos Gonzalez. **Entrevista concedida a Mateus Santos da Silva**, Brasília, 20 jul. 2017.

MILNER, Helen. V. **Interests, Institutions, and Information**: domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1993.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2011. Item a) América do Sul. Integração Sul-americana.. In: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.3-america-do-sul-integracao-sul-americana>. Acesso em: 13 de março de 2011.

MMA, **Desmatamento na Amazônia Legal**, 2008. Acesso em: 20/01/2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/desmatamento>

MONTENEGRO, Cristina. **Entrevista concedida a Mateus Santos da Silva**, Brasília, 24 jul. 2017.

MORAVCSIK, Andrew. The New Liberalism. In: SNIDAL, D. e REUS-SMIT, Ch. (eds.), **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, p. 234–254, 2008.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. **CES Working Paper**, n. 52, 1994. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/9151/> >.

MRE, **Balanco da Política Externa 2003 – 2010**. 2010.

MRE, **Balanco da Política Externa 2003 – 2010**. Anexo: América do Sul. Mercado Comum do Sul. 2010a.

MRE, **Balanco da Política Externa 2003 – 2010**. Anexo: América do Sul. União de Nações Sul-Americanas. 2010b.

MRE, **Balço da Política Externa 2003 – 2010**. Anexo: América do Sul. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. 2010c.

NATIONAL CENTER, **Byrd-Hagel Resolution**, 1997, Disponível em: <<http://nationalcenter.org/KyotoSenate.html>>. Acesso em: 12 abr 2018.

NEACK, Laura, Linking State Type with Foreign Policy Behaviour. In: NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K. e HANEY, Patrick J. (eds). **Foreign Policy Analysis: continuity and change in its second generation**, Prentice Hall, 1995.

OLIVEIRA, Adriano Santhiago. **Entrevista concedida a Mateus Santos da Silva**. Brasília, 25 jul. 2017.

OTCA, Declaración De Santa Cruz De La Sierra, **IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores Del Tratado de Cooperación Amazónica**. 1991. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/upload/ministros/IV_REUNION_MINISTROS_Declaracion_Santa_Cruz_de_la_Sierra.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, Declaración De La II Reunión De Los Presidentes De Los Países Amazónicos. **II Reunión De Los Presidentes De Los Países Amazónicos**, 1992. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/upload/presidentes/II_REUNION_PRESIDENTES_ESP.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, Declaración de Caracas, **VI Reunión de Ministros**, 2000. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/upload/ministros/VI_REUNION_MINISTROS_Declaracion_Caracas.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, Declaración de Santa Cruz de la Sierra, **VII Reunión de Ministros**, 2002. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/upload/ministros/VIIREUNION_MINISTROS_Declaracion_Santa_Cruz_de_la_Sierra.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, Declaración de Manaus, **VIII Reunión de Ministros**, 2004a. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/upload/ministros/VIII_REUNION_MINISTROS_Declaracion_Manaos_2004.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, **Plan Estratégico 2004-2012**, 2004b. Disponível em: <http://otca.info/portal/admin/upload/plano_estrategico/Plan_Estrategico2004-2012_esp.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, Declaración De Los Jefes De Estado Sobre La Organización, **III Reunión de Presidentes**. 2009. Disponível em:

<http://otca.info/portal/admin/_upload/presidentes/III_REUNION_PRESIDENTES_ESP.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, Agenda Estratégica De Cooperación Amazónica, **X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TCA**, 2010. Disponível em:

<http://otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_esp.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, **Desafios Y Oportunidades Sobre La Cooperación Amazónica A Traves De La Otca**, 2012, Disponível em:

<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/presentacion_reunion_otca_bogota_2590912.pdf>.

OTCA, **El Tratado de Cooperación Amazónica**, 2017a. Disponível em:

<<http://otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, **Las Instancias**, 2017b. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/about/instances>>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, **Reglamento De La Reunion De Ministros De Relaciones Exteriores**, 2017c.

Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/572-reglamento_MMRREE_final.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, *Reglamento Del Consejo Cooperación Amazonica*, 2017d. Disponível em:

<http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/436-Reglamento_CCA_final.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, **Reglamento De La Comision De Coordinacion Del Consejo De Cooperacion Amazonica**, 2017e. Disponível em:

<http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/676-Reglamento_CCOOR_final_limpio.pdf>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, **Reunión de Ministros**, 2017f, Disponível em: <<http://otca.info/portal/reuniao-de-ministros.php?p=otca>>. Acesso em: 12 dez 2017.

OTCA, **Consejo de Cooperación Amazónica**, 2017g, Disponível em:

<<http://otca.info/portal/conselho-coop-amazonica.php?p=otca>>. Acesso em: 12 dez 2017.

PINHEIRO, Letícia. SALOMON, Monica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

PORTER, Gareth; BROWN, Janet W.; CHASEK, Pamela S. **Global environmental politics: dilemmas in world politics**. Oxford: Westview Press, 3 ed, 2000.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. **Ambiente e sociedade**, Campinas, v. 8, n. 2, p. 125-146, 2015.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da I Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2004a. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/#p_5.r_23/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da II Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2004b. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/p_5.r_24/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Declaración sobre Cambio Climático**, 2004c. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/Ministros/Ordinarias/I/04_anexo4.pdf>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da III Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2005a. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/p_5.r_25/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da IV Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2005b. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/p_5.r_26/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Acuerdo Emanado De La Vii Reunion De Ministros De Medio Ambiente Del Mercosur**, 2007. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/#p_5.r_29/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da VI Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2007a. Disponível em: <http://mercosurambiental.net/p_5.r_28/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da VII Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2007b. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_29/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da VIII Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2008a. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_30/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da IX Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2008b. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_3/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da X Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2009. Disponível em: http://mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/Ministros/Ordinarias/X/00_RMMA_2009_ACTA01_ES_versi%C3%B3n_final-final_2.pdf>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Propuesta de lineamientos para un proyecto de cooperación de adaptación al cambio climático en el MERCOSUR**, 2009a. Disponível em: http://mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/Ministros/Ordinarias/X/05_Anexo_V_-_Propuesta_de_Lineamientos_Cambio_Clim%C3%A1tico.pdf>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Informe "in voce" de la Delegación de Brasil**, 2009b. Disponível em: http://mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/Ministros/Ordinarias/X/04_Anexo_IV_Informe_de_Brasil_2.pdf>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da XII Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2010a. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_33/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da XI Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2010b. Disponível em: http://mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/Ministros/Ordinarias/XI/00_Acta_XI_Reunion_Ministros_-_FINAL.pdf>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Texto para Declaración de Presidentes**, 2010c. Disponível em: http://mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/Ministros/Ordinarias

[/XI/03 ANEXO III -
DECLARACION PRESIDENTES MERCOSUR PPARAFOS 3 .pdf](#) >. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Los desafíos del bloque camino a Cancún en materia de cooperación en Cambio Climático**, 2010d. Disponível em: http://mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/Ministros/Ordinarias/XII/05 RMMAM 2010 ATA02 ANE05 PT DesafiosCancua Argentina 2 .pdf >. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da XIII Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2011a. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_34/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da XIV Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2011b. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_35/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da XV Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2012a. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_56/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

REUNIÃO DE MINISTROS DE MEIO AMBIENTE, **Ata da XX Reunião De Ministros De Meio Ambiente Do Mercosul E Estados Associados**, 2015. Disponível em: http://mercosurambiental.net/p_5.r_153/documentos.html>. Acesso em: 23 jun 2017.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República**, por ocasião da plenária da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – Copenhague, 17 de dezembro de 2009. Acesso em: 12/03/2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/9442-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-plenaria-da-conferencia-das-partes-da-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-copenhague-dinamarca-17-12-2009>>

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga, SPECIE, Priscila, VITALE, Denise, Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira. **Texto para Discussão N° 1489**, IPEIA, Brasília, 2010.

SILVA, Carlos Rubens Henrique Tomé. **Cop16, Metas Voluntárias e Reforma do Código Florestal**: O desmatamento no Brasil e a Mitigação da Mudança Global do Clima. 2010.

SINGER, David J. The level of Analysis Problem in International Relations. **World Politics**, v. 14, n. 1, p. 77-92, 1961.

SOOROS, Marvin S. Garrett Hardin and tragedies of global commons. DAUVERGNE, Paul (ed.). **Handbook of Global Environmental Politics**. 2005.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa**. Rio de Janeiro: CEBRI. 2002.

SPRINZ, Detlef F. Comparing the Global Climate Regime with Other Global Environmental Accords. In: LUTERBACHER, Urs, SPRINZ, Detlef F. **International Relations and Global Climate Change**, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, 2001.

SSEE, **International climate change negotiations: Key lessons and next steps**, Smith School of Enterprise and the Environment University of Oxford, 2011.

STEIN, Arthur A. Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy. In: STARR, Harvey (ed), **Approaches, Levels, and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries**, New York: Palgrave Macmillan, p. 189–209, 2006.

TUSSIE, Diana, VASQUEZ, Regional Integration and Building Blocks: The Case of Mercosur In: TUSSIE, Diana (ed). **The Environment and International Trade Negotiations: Developing Country Stakes**, New York: St. Martin's Press/International Development Research Centre, 2000.

TRUBOWITZ, Peter. Structure and choice in Foreign Policy Analysis. **Centro de investigación y docencia económicas: División de estudios Internacionales**, n. 79, 2001.

UNASUL, **história**. 2017a Disponível em: <<https://www.unasursg.org/es/historia>>. Acesso em: 05 jul 2017.

UNASUL, **Estados Miembros**. 2017b. Disponível em: <<https://www.unasursg.org/es/estados-miembros>>. Acesso em: 05 jul 2017.

UNASUL, Declaração De Los Presidentes, **Primera Reunión De Presidentes De America Del Sur**. Brasília, Setembro, 2000.

UNASUL. Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, **II Reunión de Presidentes de America del Sur**, Gyayaquil, Julho, 2002.

UNASUL, Construyamos con nuestros pueblos una verdadera comunidad sudamericana de naciones para vivir bien, **Proposta do Presidente Evo Morales**. 2006. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PROPUESTA_DEL_PRESIDENTE_EVO_MORALES_CONSTRUYAMOS_CON_NUESTROS_PUEBLOS_UNA_VERDADERA_COMUNIDAD_SUDAMERICANA_DE_NACIONES_PARA_VIVIR_BIEN.pdf?noderef=e195f577-29ea-4f6e-9adb-544ecb538605>.

UNASUL, Conclusiones, **Primera Reunion De La Comision De Altos Funcionarios De La Comunidad Sudamericana De Naciones**, 2007. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/CONCLUSIONES_PRIMERA_REUNION_DE_LA_COMISION_DE_ALTOS_FUNCIONARIOS_DE_LA_COMUNIDAD_SUDAMERICANA_DE_NACIONES.pdf?noderef=edc4fa56-8552-4518-9b6e-1fae700563dd>.

UNASUL, **Lineamientos Para El Plan De Accion 2008 - 2009 De Unasur**. 2008a.

Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/LINEAMIENTOS_PARA_EL_PLAN_DE_ACCION_2008_2009_DE_UNASUR.pdf?noderef=d5e518b8-fabe-4a75-9fa5-e32a66eab53f>.

UNASUL. Conclusiones; **Duodécima Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2008b. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/CONCLUSIONES_DUODECIMA_REUNION_DEL_CONSEJO_DE_DELEGADOS_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=b77fbf55-7cc2-41a8-a758-1615bd6bdcae>.

UNASUL, Conclusiones; **Decima Tercera Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2008c. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DECIMA_TERCERA_REUNION_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_LA_UNASUR.pdf?noderef=9538efec-a1c1-426d-82e8-42509a68a658>.

UNASUL, **Relaciones com Terceros**, 2009a. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_RELACIONES_CON_TERCEROS.pdf?noderef=b872a88b-37e7-42fc-a3de-7bf276b3d349>.

UNASUL, Conclusiones; **Decima Sexta Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2009b. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECIMO_SEXTO_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=86cc7c1d-0a0e-408f-81fe-7483404f998c>.

UNASUL, Conclusiones; **Vigesima Primera Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2009c. Disponible em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/VIGESIMA_PRIME_RA_REUNION_DEL_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_UNASUR.pdf?noderef=faf013f3-d2d4-47a9-b485-fe6008f7cd2>.

UNASUL, Decisión para la aprobación de los lineamientos de La Estrategia energética suramericana, los lineamientos Del Plan de acción para la integración energética regional y La estructura del tratado energético suramericano. **Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR**. 2010a. Disponible em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION_PARA_LA_APROBACION_DE_LOS_LINEAMIENTOS_DE_LA ESTRATEGIA ENERGETICA SURAMERICANA LOS LINEAMIENTOS DEL PLAN DE ACCION PARA LA INTEGRACION ENERGETICA REGIONAL Y LA ESTRUCTURA DEL TRATADO ENERGETICO SURAMERICANO.pdf?noderef=f863fbf9-324f-4c77-a6ee-4aa0570d0a80>.

UNASUL. Conclusiones; **Vigesima Tercera Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2010b. Disponible em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/VIGESIMA_TERCE_RA_REUNION_DEL_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_INFORME.pdf?noderef=11867252-452d-42c1-b7cf-d9f0d7b883bd>.

UNASUL. Conclusiones; **Vigesima Sexta Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2010c. Disponible em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/VIGESIMA_SEXTA_REUNION_DEL_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=9d24ad45-4997-42f8-811c-d4ec533aeb7e>.

UNASUL. Informe; **Vigesima Cuarta Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2010d. Disponible em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/VIGESIMA_CUARTA_REUNION_DEL_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_UNASUR_INFORME.pdf?noderef=503cb215-f7dd-46c7-88be-a36de7ea25cd>.

UNASUL. Informe; **Vigesima Septima Reunion Del Consejo De Delegados De La Union De Naciones Suramericanas**, 2010e. Disponible em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/VIGESIMA_SEPTIMA_REUNION_DEL_CONSEJO_DE_DELEGADAS_Y_DELEGADOS_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_INFORME.pdf?noderef=d8a00de3-9c48-4ace-8184-b6860815903>.

UNFCCC. **United Nations Framework Convention On Climate Change**, 1992. Disponible em:

<http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf>. Acesso em: 05 jul 2017.

UNFCCC, **A Brief Overview of Decisions**, 2017a. Disponível em: <<http://unfccc.int/documentation/decisions/items/2964.php>>. Acesso em: 14 set 2017.

UNFCCC. **FOCUS: Mitigation - NAMAs, Nationally Appropriate Mitigation Actions**, 2017b. Disponível em: <<http://unfccc.int/focus/mitigation/items/7172.php>>. Acesso em: 05 jul 2017.

UNFCCC. **Bali Road Map**, 2017c. Disponível em: <http://unfccc.int/key_documents/bali_road_map/items/6447.php>. Acesso em: 05 jul 2017.

UNFCCC. **Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF)**, 2018a. Disponível em: <http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/lulucf/items/1084.php>. Acesso em: 15 fev 2018.

UNFCCC. **Greenhouse Gas Inventory Data - GHG Profiles - Non-Annex I**, 2018b. Disponível em: <http://di.unfccc.int/ghg_profile_non_annex1>. Acesso em: 15 fev 2018.

UNFCCC, **Glossary of climate change acronyms and terms**, 2018c, Disponível em: <http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php>. Acesso em: 15 fev 2018.

UNFCCC, **GHG Profiles - Non-Annex I**, 2018d, Disponível em: <http://di.unfccc.int/ghg_profile_non_annex1>. Acesso em: 15 fev 2018.

UNFCCC, **Understanding the UN climate change regime**, 2018e, Disponível em: <<http://bigpicture.unfccc.int/content/mitigation.html>>. Acesso em: 15 fev 2018

VARGAS, Everton Vieira. **A mudança do Clima na perspectiva do Brasil**. 2008. (Acesso via pesquisa documental junto ao Itamaraty).

VIEIRA, Marco A. **brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms. Foreign Policy Analysis**, V. 9, pp. 369–386, 2013.

VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel, **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**, **Contexto Internacional**, V. 29, Nº 02, 2007, pp. 273-335.

VIOLA, E., BARROS-PLATIAU, A. F., LEIS, H. Governança e Segurança Climática na América do Sul. In: SCHWARTZMAN, S.; WALKER, I. (Org.). **Uma Nova Agenda Econômica e Social para América Latina**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC, São Paulo) e Corporación de Estudios para América Latina (Cieplan, Santiago), 2008.

VIOLA, Eduardo, O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.17, no 50, p. 25-46, 2002.

VIOLA, Eduardo, Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira, **CINDES**, 2009a.

VIOLA, Eduardo, Brazil In South American Integration And Global And Regional Politics Of Climate. **Latin American Electronic Working Papers Series**, 2009.

VIOLA, Eduardo, FRANCHINI, Matías, Brazilian climate politics 2005–2012: ambivalence and paradox, **WIREs Climate Change**, V. 5, N° 5, 2014, pp. 677-688

VOGLER, John. **Climate Change in World Politics**, Palgrave MacMillan, 2016.

WENDT, Alexander E. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WIGHT, Colin. The agent–structure problem in IR theory: preliminary issues. In: WIGHT, Colin. **Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology**. New York: Cambridge University Press, 2006.

WORLD RESOURCES INSTITUTE, **6 Graphs Explain the World's Top 10 Emitters**, 2014. Disponível em: « <http://www.wri.org/blog/2014/11/6-graphs-explain-world%E2%80%99s-top-10-emitters> »; Acesso em 25 de setembro de 2015.

YURDUSEV, A. Nuri. ‘Level of Analysis’ and ‘Unit of Analysis’: A case for distinction. **Journal of International Studies**, v. 22, n. 01, p. 77-88, 1993.

Apêndice A – Questões metodológicas relacionadas às entrevistas

Roteiro das entrevistas: As entrevistas realizadas ao longo da pesquisa seguiram dois roteiros básicos, um voltado para o Regime Internacional de Mudanças Climáticas e outro para a América do Sul, conforme informações abaixo:

América do Sul (na época de realização das entrevistas a OTCA não fazia parte do recorte do objeto)

1. A América do Sul foi claramente um dos focos de desenvolvimento da Política Externa Brasileira durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), nesse contexto, qual espaço ocupado pelo meio ambiente (mudanças climáticas) nas negociações e ações do Brasil nessa região?
2. Ainda em relação à região, como a temática de meio ambiente (mudanças climáticas) é trabalhada no âmbito do MERCOSUL e UNASUL? E como é o diálogo dessa temática com as questões de ordem econômica, política e de infraestrutura?
3. O senhor acredita que a temática ambiental poderia ser mais bem trabalhada nesses ambientes? Se sim/não, por quê?
4. Quais obstáculos o senhor enxerga para que a temática ambiental tivesse maior relevância na América do Sul?
5. Quais obstáculos o senhor enxerga para que a temática ambiental tivesse maior relevância no MERCOSUL/UNASUL?
6. O que o Brasil, enquanto um ator de forte atuação na Região, no período analisado, poderia fazer para dar maior espaço a essa temática e qual papel ele deveria ter nesse processo?
7. Como o senhor analisa o papel do Brasil na região e especificamente, no MERCOSUL e na UNASUL, em relação à temática das mudanças climáticas?

Regime Internacional de Mudanças Climáticas

1. O Brasil é considerado, pela maioria dos pesquisadores de RI, como um player relevante no cenário internacional, nas negociações sobre mudanças climáticas, principalmente, durante os mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quais elementos o senhor apontaria para essa proatividade do Brasil, em relação à temática no ambiente internacional?
2. A conjuntura de formação do RIMC da década de 1990 diferia bastante da realidade dos países em desenvolvimento, nos anos 2000, dado que estes passaram a ter maior impacto em relação aos problemas das mudanças climáticas. Como o senhor analisa a atuação do Brasil, entre os anos de 2003 e 2010, nessa relação entre manter os princípios e elementos que serviram de base para formação do Regime e ao mesmo tempo, dessa alteração do perfil dos países em desenvolvimento (como Brasil, China e Índia)?
3. O Brasil além da sua atuação individual, também o faz por meio de participação em grupos, como o BASIC, por exemplo, que elementos o senhor apontaria para a fraca articulação e parceria do Brasil com os outros países da América do Sul em relação a essa temática no RIMC?
4. Como o senhor analisa a posição do Brasil no RIMC, entre os anos de 2003-2010, quais elementos foram positivos e quais foram negativos?

Procedimento de escolha dos entrevistados: O procedimento para a escolha dos entrevistados foi desenvolvido a partir da análise dos documentos – em especial a lista de participantes das delegações das reuniões) do RIMC, do MERCOSUL e da UNASUL e da verificação dos nomes que se repetiam ao longo dos anos que faziam parte do recorte temporal da tese. A partir desse procedimento foram entrevistados:

Lista de entrevistados

1. Adriano Santhiago de Oliveira, Diretor do Departamento de Monitoramento, Apoio e Fomento de Ações em Mudança do Clima do Ministério do Meio Ambiente, entrevista realizada em 25/07/2017, em Brasília.
2. Alexandra da Costa, Ministério do Meio Ambiente, em 20/09/2017, em Brasília.
3. Cristina Montenegro foi representante do PNUMA no Brasil e Diretora-Adjunta para América Latina e Caribe, entrevista realizada em 24/07/2017, em Brasília.
4. Representante da Divisão de Mudança do Clima (Dclima), Ministério de Relações Exteriores, entrevista realizada em 21/07/2017, em Brasília. (Identificação no corpo do trabalho não autorizada).
5. Haroldo de Oliveira Machado Filho, Assessor Senior sobre Desenvolvimento Sustentável junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD/Brasil. É negociador da delegação brasileira nas Conferências das Partes e Reuniões dos Órgãos Subsidiários da Convenção de Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto desde de 1998, entrevista realizada em 21/07/2017, em Brasília.
6. José Domingos Gonzalez Miguez, Diretor do Departamento de Políticas em Mudança do Clima do Ministério do Meio Ambiente, entrevista realizada em 20/07/2017, em Brasília.
7. Júlio Cesar Baena, Chefe-Adjunto da área de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente, entrevista realizada em 20/09/2017, em Brasília.

Tratamento do material bruto: após a realização das entrevistas e com a devida autorização dos entrevistados tanto para a gravação quanto para a identificação destes no corpo do trabalho, foi realizada a transcrição do material. Em função da linguagem falada ser menos informal que a escrita, os trechos de transcrição direta utilizados ao longo da tese, tiveram alguns elementos cortados ou escritos de forma a deixar o material mais fluído sem a alteração do conteúdo das falas, apenas com o objetivo de evitar a apresentação de eventuais vícios de linguagem e outros elementos mais comuns que aparecem no português falado.