

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL PARA AS
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: AS COP DE 2009 A 2015

Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
“San Tiago Dantas” (Unesp-Unicamp-PUCSP)

SÃO PAULO
2016

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL PARA AS
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: AS COP DE 2009 A 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, processos e atores”, na linha de pesquisa “Política Externa Brasileira”.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flavia de Campos Mello.

SÃO PAULO

2016

- R696 Rodrigues, Elze Camila Ferreira.
A atuação internacional do Brasil para as mudanças climáticas: as COP de 2009 a 2015 / Elze Camila Ferreira Rodrigues. – São Paulo, 2016.
91 f. : il. ; 30 cm.
- Orientador: Flavia de Campos Mello.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2016.
Bibliografia
1. Brasil – Relações exteriores – Séc. XXI. 2. Mudanças climáticas – Brasil. 3. United Nations Framework Convention on Climate Change (Organização). 4. Política internacional – Discursos, ensaios, conferências. I. Título.

CDD 327.81

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL PARA AS
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: AS COP DE 2009 A 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, processos e atores”, na linha de pesquisa “Política Externa Brasileira”. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flavia de Campos Mello.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Flavia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. Elias David Morales Martinez (Universidade Federal do ABC)

Prof.^a Dr.^a Fernanda Mello Sant’Anna (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 03 de junho de 2016.

Para Alzira.

AGRADECIMENTOS

Somos o resultado daquilo que vivemos e daqueles com quem convivemos. Assim, essa dissertação de mestrado é, também, o produto do apoio direto e indireto que recebi durante o tempo de sua confecção. Não poderia, portanto, deixar de fazer diversos agradecimentos. Ainda que haja esse esforço, sei que não serei capaz de contemplar aqui todos que merecem meu reconhecimento. Por isso, peço antecipadas desculpas.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (Unesp-Unicamp-PUCSP) e a seu corpo docente por acreditar neste projeto e pela oportunidade de desenvolver esta pesquisa. Principalmente à Prof.^a Dr.^a Flavia de Campos Mello, cuja orientação atenciosa e paciente foi essencial para a execução desse trabalho. Agradeço por repassar sua experiência e seu conhecimento, pela leitura sempre exigente e pelos comentários enriquecedores.

Gostaria de expressar, ainda, minha gratidão aos funcionários do Programa, representados aqui pelas secretárias Giovana Vieira e Isabela Silvestre e pela bibliotecária Graziela Oliveira. Espero ser capaz de refletir nessa dissertação a dedicação que têm ao trabalho nesta instituição e ao auxílio àqueles que a frequentam.

Pelo financiamento que possibilitou esta pesquisa, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Obrigada também aos companheiros de San Tiago Dantas. A Arthur Murta, por uma parceria que achava que só existia em desenhos animados. A Carolina Pedroso e a Alfredo Guevara, cujas companhias sempre foram um carinho. A Laís Azeredo, com quem compartilho a formação há tantos anos. Também aos queridos Alexandre Carreira, Camilla Geraldello, Clarissa Ribeiro, Daniel Martins, Diego Lopes, Guilherme Ferreira, Karina Calandrin, Laura Donadelli, Lis Barreto, Luciana Saab, Matheus Oliveira, Rodrigo Amaral, Vitor Sion e todos aqueles que foram meus parceiros de Praça da Sé e de SimpoRI.

Aos membros da banca de minha qualificação, agradeço por suas valiosas contribuições a esse trabalho: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez e Prof.^a Dr.^a Fernanda Mello Sant’Anna. Agradeço, ainda, por estarem novamente presentes na defesa deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer também ao Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, cujo generoso auxílio foi determinante para que esse processo enfim começasse.

A Prof.^a Dr.^a Terra Budini, muito obrigada por sua compreensão e sua disposição. Os dias de estágio docente foram de muitos degraus: os das escadarias da PUC rumo à P75 e os do conhecimento que você me transmitiu.

Agradeço ainda à minha família, especialmente aos meus pais, Zelândia e Elias, pelo

apoio incondicional a este projeto que um dia abracei e que me levou para longe de suas asas. Também aos meus irmãos Eduardo e Elis, que nunca deixaram de acreditar em mim.

A Rafael, cuja presença torna minha vida tão mais leve, obrigada por seu incentivo, por sua ajuda, pelo companheirismo e por (absolutamente) sempre ter ouvidos e olhos tão atentos às minhas necessidades. Seu apoio e sua torcida estão refletidos em cada linha deste trabalho.

Há anos frequento um refúgio que, por acaso, tem sua sede na pernambucana Ponta de Pedras, mas que poderia ter qualquer outra localização: bastaria a presença dessas amizades. Durante o período do mestrado, estive nesse lugar incontáveis vezes. Mesmo tão distante geograficamente, vocês me levaram até lá. Por isso e por muitas outras coisas, agradeço aos queridos Adalberto Júnior, André Resende, Arthur Araújo, Cecília Lima, Dmitri Bichara, Ellyka Akemy, Felipe Ramelli, Hallita, Avelar, João Neto, Maria Livia Cunha, Marta Leite, Paulo Cavalcanti, Rebeca Neiva e Vanessa Gomes.

A Erick Medeiros, Luiza Zanol e Lorena Lacombe, agradeço pela amizade sem limites. Minha gratidão também a Maria Olívia Elias e Pedro Frazão, que nunca deixaram de ser referências para mim. A Anna Beatriz Henriques e a Daniel Colom, com quem compartilhei essa experiência desde a elaboração do projeto. A Renata Mendonça e Maria Alice Venâncio, a quem nunca faltaram palavras de incentivo. A Melina Marambaia e a Pedro Augusto Soares, forasteiros como eu.

À família Cassavia, que me acolheu como a uma filha, um agradecimento que vem do coração. Especialmente a Fernanda, que foi minha primeira referência de casa na Pauliceia e cuja generosidade é porto seguro para mim e para tantos outros.

E ainda, a Deus.

RESUMO

No ano de 2009, durante a décima quinta edição da Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês), a representação diplomática brasileira assumiu para o país um compromisso voluntário de redução das emissões nacionais de gases causadores do efeito estufa. Tal evento foi marcante no regime internacional de mudanças climáticas e na trajetória da política externa ambiental brasileira por conta do pioneirismo do país entre os intermediários que não pertencem ao Anexo I. Essa atitude da diplomacia brasileira é parte da conjuntura vivida pelo multilateralismo ambiental em que a tradicional clivagem Norte-Sul ganhava também a categoria intermediária das economias emergentes. A atuação do Brasil e de outros países dessa categoria teve reflexos nos debates nos anos posteriores à COP-15. O objetivo desse trabalho é, assim, analisar a atuação da diplomacia brasileira entre a COP-15 e a COP-21 diante dos desafios das mudanças climáticas e do multilateralismo. Para tanto, faz-se uma análise da política externa ambiental do país neste período, bem como um paralelo com a atuação dos países do BASIC na mesma cronologia.

Palavras-chave: Mudanças climáticas – Brasil. Brasil – Relações exteriores – Séc. XXI. United Nations Framework Convention on Climate Change (Organização). Política internacional – Discursos, ensaios, conferências. Brasil, África do Sul, Índia, China (BASIC).

ABSTRACT

In 2009, during the fifteenth edition of the Conference of the Parties (COP) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Brazilian diplomatic representation took a voluntary commitment to reduce national emissions of greenhouse gas effect. This was an outstanding event in the international climate change regime and in the trajectory of Brazilian environmental foreign policy because of the country's pioneering among the intermediaries economies that do not belong to Annex I. This attitude of Brazilian diplomacy is a part of the framework experienced by environmental multilateralism where the traditional division between North-South includes now the intermediate category of emerging economies. The performance of Brazil and other countries in that category was reflected in the discussions in the years after COP-15. The aim of this study is to analyze the performance of Brazilian diplomacy between the COP-15 and COP-21 concerning the challenges of climate change and multilateralism. Therefore, it is an analysis of the Brazilian environmental foreign policy during this period as well as a comparison with the performance of the BASIC countries in the same timeline.

Keywords: Climate change – Brazil. Brazil – Foreign policy – 21st century. United Nations Framework Convention on Climate Change (Organization). International Politics – Addresses, essays, conferences. Brazil, South Africa, India, China (BASIC).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O complexo de regimes sobre mudanças climáticas.....	21
Figura 2 – Quadro político da UNFCCC.....	24
Figura 3 – Espectro de posicionamento dos atores no âmbito da UNFCCC.....	34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Norte e Sul: diferentes definições de problemas.....	17
Tabela 2 – Países Partes do Anexo I da UNFCCC.....	19
Tabela 3 – Proposta de Redução de Trajetória de Emissões Brasileira.....	61
Tabela 4 – Países do Anexo I do Protocolo de Kyoto ante o seu 2º período.....	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BIT	<i>Bilateral Investment Treaty</i>
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, China e África do Sul
COP	Conferência das Partes Da UNFCCC
EU	<i>European Union</i>
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
G77/China	Grupo dos 77 + China
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GEE	Gases causadores do efeito estufa
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>
IBSA	Índia, Brasil e África do Sul
INDC	<i>Intended Nationally Determined Contributions</i>
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IPR	<i>Intellectual Property Rights</i>
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
OMM	Organização Mundial de Meteorologia
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UN	<i>United Nations</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
WMO	<i>World Meteorological Organization</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A ATUAÇÃO DO BRASIL	15
2.1	O Regime Internacional de Mudanças Climáticas	15
2.1.1	A Rio-92 e a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas	16
2.1.2	As Conferências das Partes e o Protocolo de Kyoto	22
2.2	A participação do Brasil na formação do regime de mudanças climáticas	28
3	A ATUAÇÃO DO BRASIL NA FORMAÇÃO DO BASIC E NA COP-15: UM POSICIONAMENTO INTERMEDIÁRIO	36
3.1	A formação do BASIC	37
3.2	O Brasil e a fundação do BASIC	45
3.3	O que a atuação do BASIC na COP-15 diz a respeito do “novo multilateralismo” e qual foi o papel do Brasil?.....	50
4	DE COPENHAGUE AO ACORDO DE PARIS: CONTINUIDADE DA ATUAÇÃO BRASILEIRA	57
4.1	AS COP 16, 17 e 18	58
4.2	As COP 19 e 20	68
4.3	A COP-21	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
	REFERÊNCIAS.....	80
	APÊNDICE A– HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BRASIL E DE OUTROS EMERGENTES NO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	86

1 INTRODUÇÃO

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) foi criado em 1988 por uma demanda da Assembleia Geral da ONU, da Organização Mundial de Meteorologia (OMM) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O principal objetivo desse organismo composto por cientistas é a produção de material que embase as decisões da comunidade internacional sobre as mudanças climáticas.

Os relatórios produzidos pelo IPCC trazem conhecimentos sobre as mudanças do clima, fazendo uma análise em busca de determinar suas causas, seus efeitos e os riscos para a humanidade. Assim, são instrumentos para a elaboração de políticas de mitigação e de adaptação ao fenômeno.

O primeiro documento produzido pelo Painel em 1990 concluiu que a temperatura na Terra está de fato aumentando ao longo do tempo e que essa será uma tendência no caso de ausência de providências no sentido de impedi-la. Assim, esse relatório também apontou a necessidade de um fórum da comunidade internacional no qual existam discussões sobre as medidas a serem tomadas para evitar que essa tendência climática se concretize. Seu conteúdo serviu como uma das bases para o regime internacional estabelecido em 1992 por meio da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês) e que deu origem às Conferências das Partes (COP) (IPCC, 1990).

O relatório mais recente, produzido pelo IPCC no ano de 2014, traz um índice de certeza de 95% de que foi a ação do homem o que mais contribuiu com o aumento da temperatura no planeta. Afirma, ainda, que são necessárias medidas mais urgentes e ousadas do que as que foram tomadas até então para que o aumento da temperatura não ultrapasse 2°C até 2100, limite estabelecido pela comunidade internacional na COP-15 (IPCC, 2014).

A interação entre o IPCC e as medidas estabelecidas nas Conferências das Partes da UNFCCC é um dos diversos contextos existentes dentro do regime internacional de mudanças climáticas. Além desse fluxo de informações e de suas consequências na comunidade internacional, há outros componentes do regime, como fundos de financiamento e projetos de desenvolvimento sustentável. Os conteúdos do regime internacional de mudanças climáticas giram em torno de um núcleo: a ação coletiva internacional visando à devida gestão e prevenção dos danos e prejuízos ligados à mudança do clima.

O Brasil é um dos Estados que assinaram a UNFCCC em 1992. Uma vez que é um país em processo de desenvolvimento, as políticas em questão no âmbito do tratado são relevantes para o país, especialmente para a sua economia. Além disso, também é um Estado que possui

um território rico em recursos naturais, especialmente hídricos e florestais, o que gera preocupações domésticas e internacionais a respeito de sua gestão (LAGO, 2013; BARROS-PLATIAU, 2011).

Os Estados constroem regimes internacionais baseados em seus interesses. Sob as condições da interdependência, a formação desses interesses pode ser um reflexo das vontades de diferentes atores, sejam internacionais ou mesmo os grupos domésticos que formam uma elite nacional. A depender do poder individual desse determinado Estado em relação à assimetria da sociedade internacional e à área sobre a qual se forma o regime, ocorre a projeção desses interesses. Sob esse ponto de vista, é possível incluir no cálculo do poder de barganha de um país fatores como os impactos produzidos pelas suas próprias decisões e também a relação entre tal Estado e a assimetria em que se encontra (KEOHANE; VICTOR, 2010).

Uma das maneiras mais clássicas de definição de regime nas Relações Internacionais é a elaborada por Krasner (1982):

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given area of international relations. (KRASNER, 1982, p. 186).

Ainda que não seja da alçada desse trabalho o debate teórico sobre regimes internacionais, é importante especificar os componentes presentes no referido conceito de forma a fornecer instrumentos para a análise a seguir. Os princípios são o conjunto das crenças sobre os fatos. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proibições para ações específicas. Processos de tomada de decisão são as técnicas prevalentes para fazer e implementar escolhas coletivas.

A partir do ponto de vista de Krasner (1982) sobre os regimes internacionais e entendendo segundo Keohane e Victor (2010) o papel dos Estados nesses ambientes, o principal objetivo dessa pesquisa é fazer uma análise da atuação da diplomacia brasileira nas Conferências das Partes da UNFCCC entre as suas décima quinta e vigésima primeira edições. Para que essa finalidade seja cumprida, haverá um breve levantamento da atuação dos demais países integrantes do BASIC (a saber: África do Sul, Índia e China) durante o mesmo período, visando ao contexto para uma discussão sobre a interação do Brasil entre atores intermediários. Além disso, é necessário realizar uma análise do ambiente multilateral para as mudanças climáticas.

O primeiro capítulo trata-se de um levantamento de elementos que serão importantes

ao longo da análise. Seu objetivo é fazer um estudo da formação do regime de mudanças climáticas, bem como do papel no Brasil nesse processo. O aspecto transversal da temática ambiental nas relações internacionais será o viés neste e nos demais capítulos posteriores. Assim, a contextualização de forma macro será sempre importante nesta análise.

O capítulo seguinte traz o objeto de pesquisa para o recorte temporal de interesse. É uma análise da atuação do Brasil na COP-15, realizada em 2009 e considerada um marco no contexto das negociações sobre mudanças climáticas após a criação do Protocolo de Kyoto. Também é parte do capítulo a formação da coalizão BASIC, feita entre países de economia emergente e destinada a articular posições nas COP. A contextualização do Brasil entre esses outros países emergentes será uma ferramenta para auxiliar a compreensão sobre a sua atuação no regime.

O último capítulo trata dos eventos referentes às Conferências das Partes que seguiram a edição de Copenhague até a mais recente, ocorrida em 2015 em Paris. Trata-se de uma análise da atuação do Brasil nesse período com a finalidade de fazer um comparativo com o momento da diplomacia nacional na COP-15. O objetivo é perceber diferenças e semelhanças em busca do perfil brasileiro neste âmbito na política internacional diante do atual *status* do multilateralismo ambiental.

2 A FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A ATUAÇÃO DO BRASIL

Foi na segunda metade do século XX que o meio ambiente passou a figurar como tema da agenda internacional. O debate que se estabeleceu desde o marco da inserção do tema, na Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, em 1972 na cidade de Estocolmo, paulatinamente afastou-se de uma vertente preservacionista para tornar-se mais preocupado com os efeitos da transversalidade da temática diante de outras questões. Assim, as negociações aproximaram-se cada vez mais da questão do desenvolvimento econômico até tornarem-se atreladas, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas, uma das mais relevantes resoluções resultantes da Rio-92, pode ser considerada como o ponto zero do regime internacional de mudanças climáticas, operacionalizado pelas COP. É necessário, portanto, para o estudo que se propõe neste trabalho, retornar às origens da negociação que levaram à COP-21, em 2015.

O principal objetivo deste capítulo é estudar a formação do referido regime, bem como o papel brasileiro neste processo, de forma a dar insumos para a análise, nos capítulos posteriores, das suas conferências. Os elementos necessários para compor essa análise serão explorados no seu decorrer, como os aspectos particulares do Brasil, além das demais características que fazem o país ser um ator *sui generis* na dinâmica ambiental internacional. O caráter transversal da temática ambiental também faz parte deste capítulo. Esse viés será utilizado para a análise da formação do regime internacional de mudanças climáticas, bem como se estenderá ao longo desta pesquisa. Além disso, como pontapé para o acompanhamento das COP, um breve levantamento da confecção da Convenção-Quadro na ocasião da Rio-92 e de seu principal desdobramento até a atualidade, o Protocolo de Kyoto.

2.1 O Regime Internacional de Mudanças Climáticas

O fim da década de 1980 e o início dos anos 1990, pautados pelo contexto do encerramento do conflito bipolar da Guerra Fria, foi uma época de um otimismo generalizado, especialmente no Ocidente. A lógica do conflito latente que perdurara pelos anos anteriores afetou o relacionamento entre os Estados em diversos âmbitos, elevando a desconfiança e gerando animosidades.

A Queda do Muro de Berlim, em 1989, simbolizou também a derrubada das barreiras que se impunham no relacionamento entre os países. Valores de cunho mais idealista passaram a ser novamente cogitados na comunidade internacional, tais como a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, o respeito ao pluralismo, e a legitimidade do multilateralismo (LAGO, 2013).

Dessa forma, a Rio-92 ocorria como manifestação desse ideário emergente nas relações internacionais. Era o resultado dos novos debates que se estabeleciam nos últimos anos, de um novo tipo de demonstração dos interesses nacionais e, também, de uma maneira nascente de relação entre o Estado e a opinião pública.

2.1.1 A Rio-92 e a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas

É possível perceber um indício da mudança do momento do debate sobre meio ambiente nas relações internacionais no título oficial da Rio-92. Enquanto a sua antecessora, ocorrida em Estocolmo em 1972, chamou-se de Conferência sobre o Homem e o Meio Ambiente, a reunião de 1992 anunciou-se Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A inclusão desse último termo é um indicativo de como a temática ambiental, antes tratada de forma majoritariamente tecnicista e ambientalista, ganhou, durante as duas décadas que se passaram, conotações cada vez mais políticas e econômicas.

A realização da Rio-92 em um representante dos países em desenvolvimento, assim, não pode ser vista como mero acaso. Tal fato é uma demonstração do crescente envolvimento desses países nesse tipo de agenda, um dos fatores que gerou esse ciclo que tornou meio ambiente e desenvolvimento econômico assuntos com naturezas envolvidas entre si de forma intrínseca.

Outro fato que, de imediato, marca uma sensível diferença com relação a 1972 é a realização da Conferência em um país em desenvolvimento – país que chegou a ser considerado a *bête noire* de Estocolmo –, indicação de que o tema não era mais considerado um ‘luxo’ de países ricos e, sim, uma questão que exigia um engajamento coletivo da comunidade internacional. (LAGO, 2013, p. 70).

É importante perceber que os interesses dos países em desenvolvimento e desenvolvidos continuavam distintos. A cisão Norte-Sul, muito característica dos debates sobre a questão ambiental, continuava dando o tom das negociações. Os países menos desenvolvidos demonstravam temor quanto às consequências do regime para seu processo de industrialização. Havia um receio que a nova consciência ambiental resultasse em um

congelamento da industrialização desses países então no estágio, mesmo que a participação na responsabilidade sobre os danos causados até então pertencesse de forma majoritária a países em estado avançado de industrialização. Esse é um debate que ganhou muita força desde 1972 e que desembocou em 1992 com uma expectativa de resolução de importância crucial para o sucesso das negociações (LAGO, 2013).

Le Prestre (2005) esquematiza as fontes de conflito entre Norte e Sul quanto aos interesses na definição da agenda de negociações internacionais, como pode ser visualizado na tabela a seguir. O autor defende que o ponto central do jogo da ecopolítica internacional do ponto de vista dos países do Sul é, dadas as suas prioridades, entender qual é seu poder de negociação diante dos outros Estados e demais atores e se essa capacidade pode ser fortalecida graças ao ambientalismo. Assim, se o Sul teve sucesso em impor o vínculo entre meio ambiente e desenvolvimento, o Norte teve mérito em dar início à maior parte das negociações internacionais com temática ambiental. Isso, juntamente com a desigualdade de poder, faz com que tenha mais capacidade positiva para impor as questões que quer debater.

Tabela 1 – Norte e Sul: diferentes definições de problemas

Norte	Sul
Meio ambiente	Desenvolvimento, pobreza
Crescimento demográfico	Modos de consumo
Problemas em escala mundial	Problemas locais
Meio natural	Meio urbano
Harmonização das regulamentações	Acesso aos mercados do Norte
Propriedade das tecnologias	Partilha das tecnologias
Condicionalidade	Adicionalidade e compensação
Reforço dos regimes existentes	Criação de novos dispositivos
Reforma das instituições	Controle das instituições
Reformas econômicas internas	Reforma do sistema econômico internacional

FONTE: LE PRESTRE, 2005, p. 261.

A Conferência do Rio foi um evento, por conta da conjuntura vivida à época, que gerou diversas expectativas. A transição pós-Guerra Fria gerou na sociedade e na política um movimento em torno da abertura de possibilidades no novo contexto e as decisões quanto ao meio ambiente faziam parte desse conjunto. Os antecedentes e a preparação para a Rio-92 anunciavam a relevância do encontro na agenda internacional enquanto chamava a atenção de

membros da comunidade científica e política em torno da sua pauta

Os números dessa conferência chamam a atenção, especialmente por conta dos chefes de Estado presentes, 114 dos 178 Estados representados. O objetivo principal da reunião era buscar caminhos conjuntos para a reversão dos efeitos da degradação ambiental e para a promoção do desenvolvimento sustentável para todos os países (LAGO, 2013). Os tratados resultantes da Rio-92, além das mudanças climáticas, também versaram sobre a manutenção da biodiversidade. Além da UNFCCC, marco do regime de mudanças climáticas e objeto do presente estudo, também foram produzidas as declarações do Rio – uma carta de princípios pela preservação da vida na Terra – e a de Florestas – sobre a devida preservação desses ecossistemas. Elaborou-se também a Agenda XXI, plano de ação visando melhorias para a virada do século por vir quanto a problemas ambientais mundiais (RIBEIRO, 2005).

Há dois documentos que antecederam a Rio-92 e que foram muito relevantes para as circunstâncias de suas negociações:

- a) Relatório Brundtland, de 1987, oficialmente chamado de “Nosso Futuro Comum” foi uma demanda da Assembleia Geral da ONU a um grupo de pesquisadores. Seu conteúdo teve grande participação na legitimação do conceito de desenvolvimento sustentável, termo que esteve como diretriz nas resoluções em 1992;
- b) O primeiro levantamento emitido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, em 1990, também pautou as negociações naquele ano a partir da afirmação de que a temperatura na Terra está de fato em uma curva que tende a continuar ascendente no caso de ausência de medidas capazes de restringir o nível de emissões de gases causadores do efeito estufa (GEE).

O relatório do IPCC teve uma participação relevante principalmente na elaboração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Dois princípios contidos no documento serviram como molde do documento produzido na Rio-92:

- a) o princípio da precaução, que defende a necessidade de prevenção e de antecipação quanto à elaboração de soluções de possíveis problemas causados pela mudança climática;
- b) o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, segundo o qual o meio ambiente é um bem comum a todos os Estados, entretanto, alguns deles são mais passíveis do que outros a assumir compromissos quanto à sua administração utilizando o seu estágio de industrialização e desenvolvimento econômico como critério de julgamento.

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, assim como o

conceito de desenvolvimento sustentável tem grande relação com o papel dos países em desenvolvimento nas negociações da UNFCCC. Esse aspecto aparece na literatura como uma forma de conciliar os interesses desse grupo com o de países desenvolvidos, ou seja, um caminho para garantir o direito pleno ao desenvolvimento econômico dos países menos industrializados sem perder de vista os objetivos da Convenção. (BARROS-PLATIAU, 2006; RIBEIRO, 2005).

A noção de que o desenvolvimento sustentável se baseia em três pilares – o econômico, o social e o ambiental – favorece, nas discussões do Rio de Janeiro, tanto as prioridades dos países desenvolvidos, quanto aquelas dos países em desenvolvimento. (LAGO, 2013, p.74).

A aplicação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas levou à divisão dos países de acordo com seus compromissos. No Anexo I da UNFCCC estão listados os países de mais elevado nível de industrialização, que deveriam contrair metas obrigatórias de redução de emissão de GEE.

Tabela 2 – Países Partes do Anexo I da UNFCCC

Partes do Anexo I originalmente	Alemanha Austrália Áustria Belarus Bélgica Bulgária Canadá Comunidade Europeia Dinamarca Espanha Estados Unidos da América Estônia França Grécia Holanda Hungria Irlanda	Islândia Itália Japão Letônia Lituânia Luxemburgo Noruega Nova Zelândia Polônia Portugal Reino Unido Romênia Suécia Suíça Turquia Ucrânia
Partes do Anexo I incluídas em 1998 ¹	Croácia Eslováquia Eslovênia	Liechtenstein Mônaco República Tcheca

FONTE: UNFCCC, 1992; 1998.

Dessa forma, os países signatários que não constam nessa lista – os países em desenvolvimento – estariam desobrigados de atrelar seu crescimento econômico aos

¹ Mediante emenda em vigor desde 13 de agosto de 1998 de acordo com a decisão 4/CP.3.

parâmetros do regime internacional de mudanças climáticas. Esse resultado das negociações foi uma resposta à alegação dos países em desenvolvimento de que não poderiam arcar com a culpa dos danos causados pela anterior industrialização dos demais, sendo o preço sua própria evolução industrial.

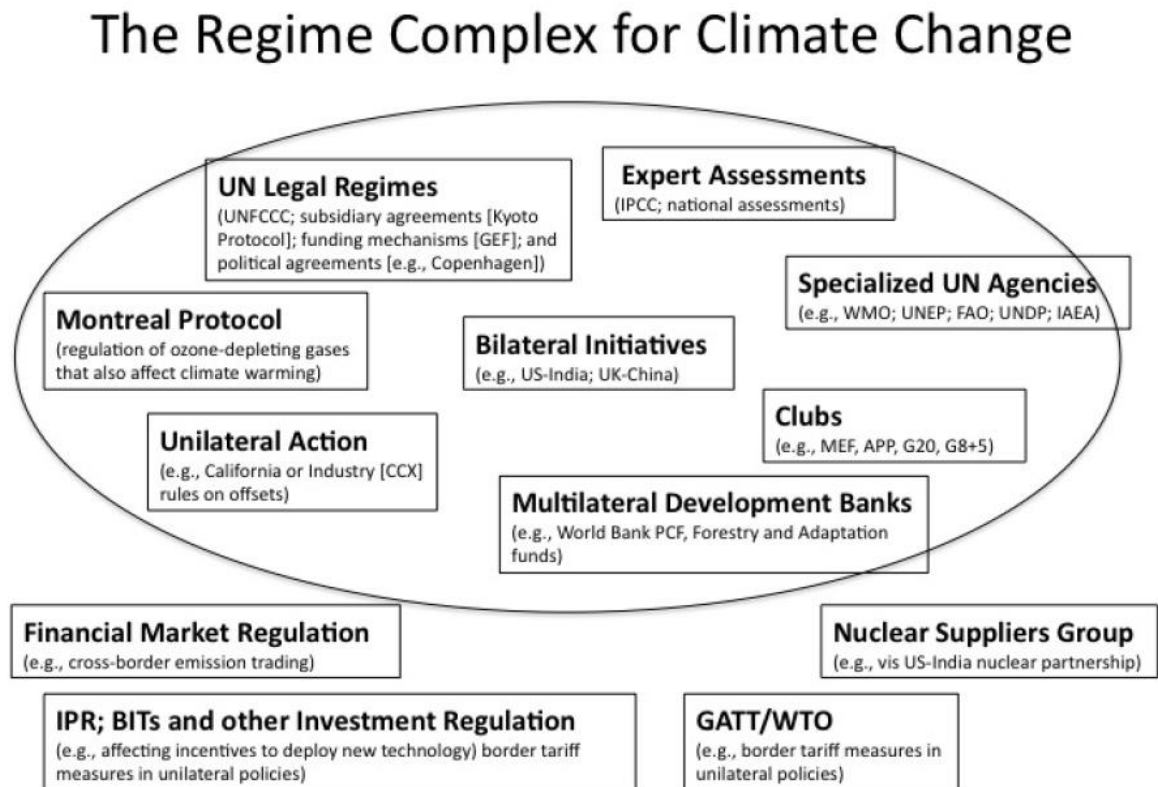
A Convenção-Quadro, mesmo deixando clara a necessidade da redução das emissões de gases causadores do efeito estufa, não chegou a delimitar objetivos de forma direta e específica. Tampouco indica a operacionalização tendo em vista essa redução. Para colocar a UNFCCC em termos práticos, vieram as Conferências das Partes, reuniões anuais entre os signatários da Convenção com o objetivo de viabilizar sua operacionalização.

O que a UNFCCC criou, segundo a análise de Keohane e Victor (2010), é um regime de mudanças climáticas que está contido em um complexo de regimes com temática semelhante. Não há uma hierarquia clara entre esses regimes, mas a sua causa é a transversalidade que a temática apresenta na agenda internacional. Sobre as partes desse complexo de regimes atuam forças por integração ou por fragmentação.

A figura 1 serve para ilustrar o contexto em que está inserido o regime de mudanças climáticas. Os elementos dentro da figura oval são fóruns em que ocorreu um processo substancial de definição de regras, focado em uma ou mais ações necessárias para administrar as mudanças climáticas. O fenômeno climático é tema no âmbito da UNFCCC, um regime sob o guarda-chuva da ONU idealizado para tratar especificamente do tema, além de seus desdobramentos, como o Protocolo de Kyoto, mecanismos de financiamento e outros acordos políticos no contexto das COP.

Ainda no contexto da ONU, há as agências especializadas como a Organização Mundial de Meteorologia (WMO, na sigla em inglês), o PNUMA e o Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Fundação para a Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), e a Agência Internacional para Energia Atômica (IAEA, na sigla em inglês). Além disso, também estão presentes comunidades epistêmicas, como o IPCC e as comissões nacionais. Fazem parte também do complexo o Protocolo de Montreal, as iniciativas bi e unilaterais, os grupos e os bancos de desenvolvimento. Fora do oval, estão os fóruns em que as regras sobre o clima exigem legislação adicional. São basicamente de temática econômica, como a regulação financeira de mercados e de investimentos, a Organização Mundial do Comércio/GATT. Há ainda o grupo dos fornecedores nucleares.

Figura 1 – O complexo de regimes sobre mudanças climáticas



FONTE: KEOHANE; VICTOR, 2010, p. 5.

É importante conhecer o contexto em que está inserido o regime de mudanças climáticas fundado pelo UNFCCC para que essa visão ampla seja subsídio na compreensão de seus desdobramentos ao longo dos anos. As agências especializadas, bem como a comunidade epistêmica, por exemplo, tem papel primordial na criação das normas e na compilação de informações que têm reflexo no âmbito da Convenção-Quadro. Ações unilaterais e bilaterais fora do tratado são capazes de influenciar no debate dentro das Conferências das Partes. Questões financeiras e comerciais estão relacionadas ao clima de forma intrínseca, uma vez que o meio ambiente tem peso relevante em políticas de desenvolvimento.

Além disso, bancos multilaterais podem ser responsáveis pelo financiamento de um projeto dentro do regime. Como exemplo, é possível citar os recursos do Banco Mundial utilizados para projetos de mecanismos de desenvolvimento limpo.

Por conta da transversalidade do tema e da vultosa quantidade de atores envolvidos, as mudanças climáticas são uma questão difícil em termos políticos. Relacionada a essas dificuldades, de forma mais específica, há uma “diversidade de problemas” que, segundo Keohane e Victor (2010), está associada com padrões paralelos de interesses, poder, informações e crenças. Esse fator aliado à diversidade política e, em especial, junto ao

equilíbrio que se estabelecera até o fim da década de 2000 fazia improvável um futuro regime de mudanças climáticas integrado e compreensivo.

Um regime compreensivo, segundo a análise dos autores, ocorre quando os interesses de essencialmente todos os atores poderosos sobre um tema determinado são suficientemente similares para gerar uma demanda às instituições internacionais como uma forma de alcançar seus objetivos. Assim, esse processo ocorre com redução de custos de cooperação, com a presença de pontos focais, aprimoramento das informações e, conseqüentemente, da credibilidade e do monitoramento de observância das regras. Demandas poderosas por todos os atores-chave sobre um objetivo em comum rendem uma instituição singular sem viabilizar as rivalidades. Não é o caso das mudanças climáticas, que têm um complexo de regimes que abordam o tema de forma paralela.

As mudanças climáticas, dessa forma, são uma questão de tratamento complexo. A UNFCCC é uma tentativa de estabelecimento de regras e normas específicas para o tema. É, portanto, um fórum para trazer essa questão não apenas no núcleo de sua agenda, e sim como a matéria da qual a agenda é constituída. Para dar continuidade a esse debate, os países signatários passaram a reunir-se nas Conferências das Partes, o principal espaço para discutir políticas, fundos, cooperações técnicas e outras ações relacionadas às mudanças do clima.

2.1.2 As Conferências das Partes e o Protocolo de Kyoto

A UNFCCC, como apontam Keohane e Victor (2010), tem um papel de guarda-chuva para o regime de mudanças climáticas. No âmbito do tratado e nas reuniões a ele referentes, encontra-se o contexto para suas funções essenciais, como seu aparato jurídico, uma fonte de informações e um fórum constituído para negociações. Apesar dessa configuração. Afirmam os autores, é errôneo pensar na UNFCCC como um regime integrado e compreensivo, mesmo que tenha potencial para isso. A conjuntura atual, entretanto, pode ter necessidade da realidade política e da flexibilidade de inserir este tratado em um complexo de regimes.

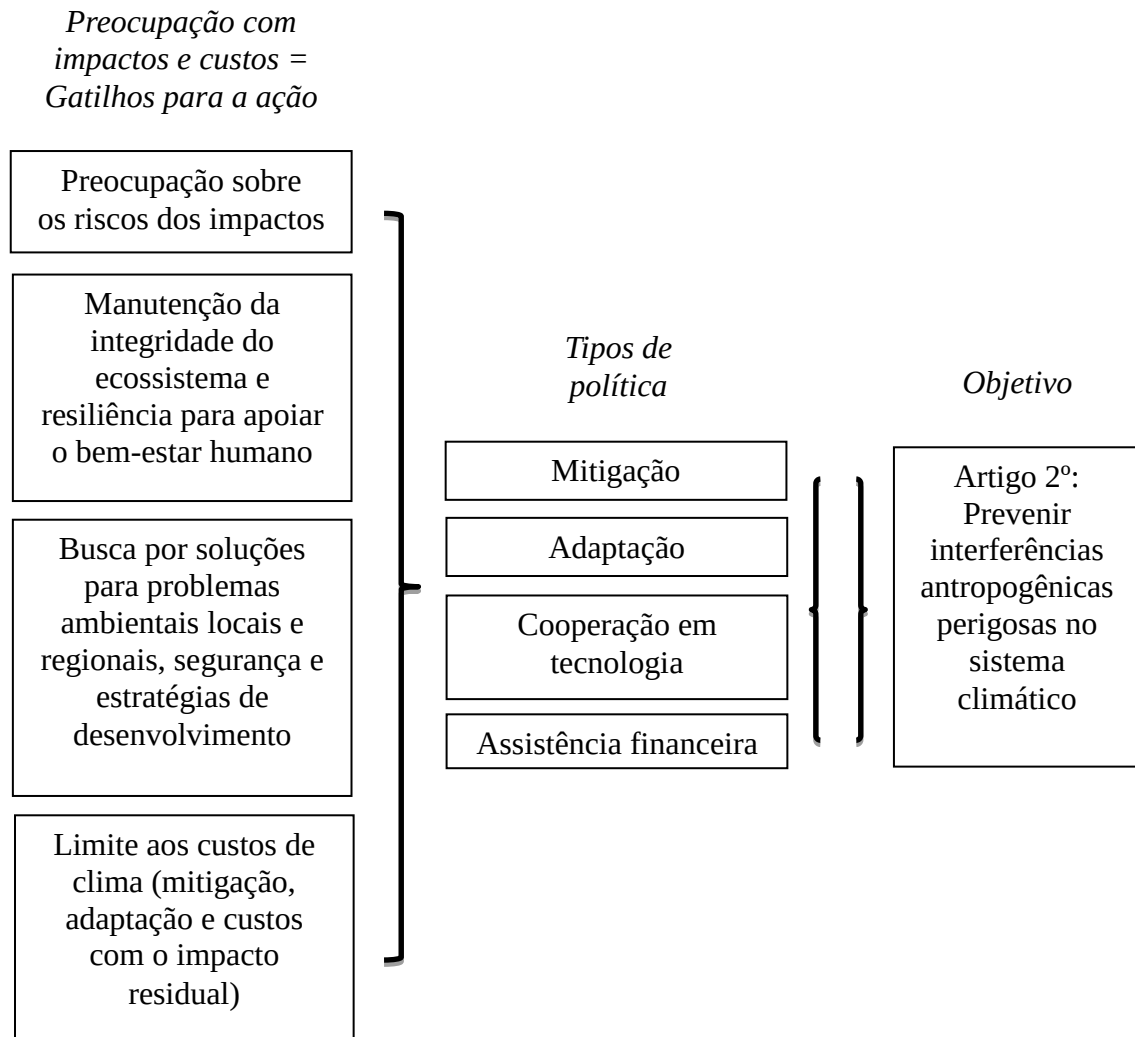
A partir dos parâmetros estabelecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, os países signatários iniciaram as negociações de medidas e metas de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa. Essas reuniões, chamadas de Conferências das Partes passaram a acontecer anualmente a partir de 1995. Ao longo das vinte e uma edições realizadas até o presente momento, os debates e negociações deram origem a mecanismos diversos que estão sob o guarda-chuva de que falam Keohane e Victor. Houve a fundação de um aparato jurídico que servisse ao objetivo do tratado, a criação de

ligações com pesquisas científicas, o estabelecimento de fundos destinados à gestão das mudanças climáticas. Todas essas funcionalidades da operação do regime tem o objetivo de criar um ambiente propício para um fórum em que interesses diversos – e, frequentemente, divergentes – precisam ser debatidos em busca de uma solução que envolva as partes tanto nos esforços como nos ganhos.

Na figura 2 há um esquema sintético dos diversos tópicos que fazem parte do tema das mudanças climáticas e que, por consequência pertencem ao escopo da UNFCCC. Os gatilhos que levam à ação são os efeitos gerados pela preocupação em relação aos danos e prejuízos gerados pelo impacto da mudança do clima. Os riscos que são trazidos pelos impactos da elevação da temperatura, ou seja, as consequências negativas para o bem-estar da humanidade, da economia, por exemplo, permeiam todo o debate. Assim, também são preocupações a devida gestão dos recursos naturais e a busca por soluções para os possíveis problemas e para aqueles que já existem.

Há quatro tipos de ação no âmbito da UNFCCC listados por Corfee-Morolot e Höhne (2003), como consta na figura 2. A mitigação é o termo usado para as ações que visam amenizar ou eliminar os danos já causados pelos impactos da mudança do clima, como o estabelecimento de metas de redução de emissões de GEE. Dessa forma, é possível afirmar que as medidas de mitigação costumam ter caráter de longo prazo. A adaptação refere-se às ações que buscam formas de convívio com os impactos causados pela mudança do clima. A própria criação da UNFCCC é uma ação de adaptação da forma que a comunidade internacional lida com o tema. A cooperação em termos tecnológicos refere-se ao intercâmbio entre os países ou ao desenvolvimento em conjunto de instrumentos capazes de gerar informações a respeito do clima e forneçam subsídios para a elaboração de ações de mitigação e/ou adaptação. A assistência financeira configura-se pela criação de fundos de finalidade verde ou para o desenvolvimento sustentável, que tenham o condão de evitar que escasseiem recursos econômicos para as ações de adaptação e mitigação.

Todas essas ações, mesmo que de natureza distinta visam um mesmo fim. No artigo 2º da UNFCCC, está listado o objetivo do documento, que se estende a qualquer outro mecanismo jurídico criado dentro da instituição, que é o de conseguir a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera em um nível que evite uma interferência antropogênica perigosa no sistema climático (UNFCCC, 1992).

Figura 2 – Quadro político da UNFCC

FONTE: Adaptado de CORFEE-MOROLOTT; HÖHNE, 2003, p. 278.

Ribeiro (2005) aponta que há dois conceitos inerentes às tentativas de conciliação entre os interesses da conservação ambiental e o desenvolvimento:

- Segurança ambiental global, que se refere à necessidade de manutenção na Terra das condições para a reprodução da vida humana;
- Desenvolvimento sustentável, que rege a regulação do uso dos recursos naturais por meio do emprego de técnicas de manejo ambiental, de combate ao desperdício e à poluição. Esse conceito define que as ações humanas devem seguir uma lógica de produção centrada naquilo que é necessário à reprodução da vida e que evite a destruição do planeta. Tem várias semelhanças com o conceito trabalhado por Lago (2013), mas difere no ponto de vista, já que tem menos foco no pilar econômico e mais nos pilares ambiental e social.

Segundo o autor, esses conceitos são centrais para o estabelecimento da ordem ambiental internacional. São, assim, também muito importantes para a compreensão dos acontecimentos pós-UNFCCC, no decorrer das COP. O peso dessas duas premissas nas negociações indicava que os países precisariam se envolver com esforços individuais visando ajustes globais.

[...] os países, principais interlocutores na ordem ambiental internacional, por meio dos seus negociadores, têm procurado salvar o interesse nacional. Agindo dessa forma, transformam as preocupações com a sustentabilidade do sistema econômico hegemônico e a possibilidade de que ele nos encaminhe para uma situação de risco em mera retórica. As preocupações ambientais globais acabam se revestindo de um caráter de divulgação, enquanto na arena da política internacional as decisões de fato têm se encaminhado para contemplar interesses nada difusos. O que efetivamente tem prevalecido são as vantagens econômicas e políticas que os países podem auferir a cada rodada de negociações. E, o mais interessante: eles se comportam de maneira particular para cada tema destacado no arranjo institucional da ordem ambiental internacional. (RIBEIRO, 2005, p. 109).

Nas duas primeiras COP o foco esteve na negociação das metas e dos prazos, nos compromissos que poderiam ser assumidos pelas diferentes partes e a criação das obrigações legais. O principal produto das COP veio como resultado de sua terceira edição, realizada em Kyoto. O Protocolo, que leva no título o nome da cidade em que foi adotado pelas Partes, é uma sistematização das metas de redução de GEE e das formas como alcançá-las. O Protocolo entrou em vigor em 2002, sem a ratificação dos EUA, parte do Anexo I com a maior incidência de emissões de GEE.

Segundo a visão de Keohane e Victor (2010), o Protocolo de Kyoto é um desdobramento de um esforço internacional para a criação de instituições climáticas que resultou na UNFCCC. O caráter praticamente universal dos membros da Convenção-Quadro gerou um tratado que segue o objetivo do regime: de largo escopo e “compreensivo”. Além disso, a ausência dos EUA dentre os signatários atingiu a relevância do acordo na agenda internacional. Assim, na opinião desses autores, o Protocolo de Kyoto seria, na prática, “simbólico”.

In practice, because Kyoto placed no obligations on developing countries and because the United States never ratified the agreement, its practical effect was narrow, thin and ultimately symbolic. (KEOHANE; VICTOR, 2010, p. 5).

O Protocolo foi contestado em seus termos desde sua etapa embrionária, como demonstrado pela saída dos EUA em 2001². O principal motivador da insatisfação das Partes com o Protocolo consiste na defasagem temporal entre o banco de dados em que se baseia a divisão de obrigações e a operacionalização das medidas: entre o primeiro relatório do IPCC e

² Ver notícia “EUA abandonam acordo internacional de combate a aquecimento global” (EUA..., 2001).

o vigor do compromisso passaram-se doze anos. Além disso, esse período foi de relevantes transições após o fim da Guerra Fria e a abertura de diversos mercados nacionais.

Goldemberg (2010) chama o Protocolo de Kyoto de uma “falsa vitória”. Na ocasião da elaboração do tratado, em 1997, houve um raro momento de consenso na comunidade internacional. Porém, *a posteriori* quando o documento foi aberto a assinaturas, os EUA desistiram de fazê-lo, o que gerou uma importante lacuna entre os países industrializados – e, consequentemente, com metas vinculantes. A importância da ausência dos EUA do Protocolo pode ser interpretada a partir da concepção trazida por Keohane e Victor sobre o papel do poder de um determinado Estado em um cenário interdependente:

Power will reflect asymmetrical interdependence: bargaining power will depend both on the impact of one's own decisions on others (a reflection on size) and on favorable asymmetries in interdependence leading to better default (no-agreement) positions for the state. Information and beliefs are also important. (KEOHANE; VICTOR, 2010, P. 3).

Há duas falhas no desenho institucional de Kyoto apontadas por Goldemberg (2010). A primeira seria a arbitrariedade com que foi definido o nível de reduções de GEE. Esses valores não teriam sido precedidos por estudos técnicos feitos de forma detalhada e particular para cada país. Além disso, diversos Estados conseguiram ser tratados como exceção quanto ao estabelecimento das metas de redução: os EUA receberam uma meta de 7%, a Austrália poderia aumentar suas emissões em 8% e a Comunidade Europeia poderia reduzir 8%. Um segundo problema seria a falta de uma percepção clara, por parte dos representantes dos países, dos custos que poderiam ser gerados por essas taxas de redução, inclusive na competitividade de seus países.

Essa última falha, segundo Goldemberg (2010), foi o principal motivo para a desistência dos EUA. A diplomacia americana não teria avaliado corretamente a reação do Senado dos EUA. Este, por sua vez, logo após a COP-3, aprovou uma resolução na qual alertava o Poder Executivo de que a ratificação do Protocolo não seria considerada pelos congressistas enquanto China e demais países em desenvolvimento ficassem isentos de compromissos vinculantes de redução, como o aplicado aos EUA. Assim, a Presidência jamais submeteu o tratado à ratificação do Senado, o que impossibilitou que os EUA fizessem parte do acordo.

Dentre os diversos problemas que lhe são intrínsecos, o Protocolo de Kyoto não foi capaz de alcançar os objetivos que estabeleceu³. Rosen (2015) o considera uma instituição falida em termos de:

³ Para uma interessante análise jornalística sobre as falhas do Protocolo de Kyoto, ver notícia “Dez anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais” (DEZ..., 2015).

- a) *Compliance* (observância) por parte dos Estados-membros àquilo que foi estabelecido pelo acordo, tendo em vista que, até quando as metas colocadas – mesmo que relativamente baixas – foram cumpridas, não foi feito sem empecilhos e dificuldades;
- b) Eficiência, já que as externalidades negativas, como a fragmentação do regime de mudanças climáticas em múltiplos fóruns, não deixaram de ser evitadas, dificultando o alcance dos resultados propostos;
- c) Eficácia, porque o resultado final foi incompatível com o previsto em 1997, uma vez que o Protocolo não foi capaz de viabilizar o cumprimento da meta pretendida de redução das emissões de GEE – isso se deve em parte considerável à ausência de grandes emissores como EUA e China de sua jurisdição.

A conclusão a qual chega a autora é que a falha no Protocolo de Kyoto encontra-se em seu próprio desenho e não apenas na adesão, que ficou aquém do que se pretendia por parte do conjunto. Na verdade, ocorre, entre esses dois fatores, uma relação de causalidade. Há dois problemas fundamentais na elaboração do documento. Um é seu escopo inadequadamente amplo, o que levou a promessas e compromissos vagos. O outro consiste nos altos custos de oportunidade que culminaram em uma sabotagem dos esforços globais em busca de níveis estáveis de GEE, como proposto pelo Protocolo.

The real crime of Kyoto is that it has subjected the world to an ineffective path-dependent model for solving climate change. In addition to contributing to Kyoto's own halfhearted performance, many of the principal design features have persisted and influenced climate policy making by other actor. Kyoto, in short, is a case of institutional design failure, one with lasting and potentially catastrophic impact on the world. (ROSEN, 2015, p. 32).

Quando o Protocolo entrou em vigor, em 2005, os esforços da União Europeia não obtiveram grande sucesso. Mesmo assim, as emissões dos países do Anexo I que se comprometeram a seguir as metas – ou seja, não é o caso dos EUA – manteve-se praticamente constante até 2009, ano da COP-15, quando se iniciariam os diálogos sobre o contexto pós-Kyoto. Isso porque países do Anexo I como Rússia e outros da Europa Oriental enfrentaram uma grande recessão na década de 1990. Enquanto isso, as emissões dos países em desenvolvimento, continuaram a crescer no seu conjunto, chegando a uma taxa de quase 5% ao ano. O cenário de um acordo que fosse capaz de substituir o Protocolo de Kyoto levando em consideração apenas a divisão Norte-Sul, assim, tornava-se improvável. (GOLDEMBERG, 2010).

Ainda que exista nas instituições e regimes internacionais a capacidade de oferecer soluções para problemas que lhes são inerentes, como *freeriders*, o desenho do regime é uma peça chave para analisar o seu vigor, diz Rosen (2015). No caso das mudanças climáticas, por

exemplo, apesar de seu fracasso gerar um prejuízo generalizado, o real custo de prevenir o aumento da temperatura está concentrado entre alguns grandes emissores de GEE. Esse é um quadro profícuo para o surgimento dessa categoria de atores. Apenas a criação e operacionalização de uma instituição internacional com finalidade de promover a cooperação não necessariamente implica no sucesso. As instituições internacionais podem ser fonte de informação, monitoramento e identificação de *freeriders*, podem desenvolver novas regras e normas, mas isso pode não refletir no resultado exitoso do seu fórum. É o que acontece com o Protocolo de Kyoto.

Em suma, o desenho falho do Protocolo materializou-se no pequeno prazo dado a seus membros para viabilizar suas reduções de emissões, bem como nas metas baixas em relação ao que seria verdadeiramente necessário para uma mudança relevante na situação. Essa metas também pecavam por não serem progressivas, o que as tornava ainda mais irrelevantes com o passar do tempo. Dessa forma, os incentivos para a inovação ficaram cada vez mais limitados e a busca por soluções, com um caráter ainda mais funcionalista. Isso acarretou um foco nos processos imediatistas ao invés de levar a um pensamento a longo prazo. Assim, o objetivo a princípio, que era uma solução coletiva para o problema, ficou pulverizado diante dos interesses próprios dos atores envolvidos.

2.2. A participação do Brasil na formação do regime de mudanças climáticas

Como uma forma de manter-se na cena protagonista da comunidade internacional mesmo dentro das limitações advindas do seu poder individual, é do perfil da diplomacia do Brasil a aposta no multilateralismo como um instrumento para participar de forma ativa na dinâmica da governança global. Ainda por conta dessa perspectiva limitada pela relevância do Brasil nas relações internacionais, é possível compreender participação do país em arranjos que têm o condão de trazer inovações ao cenário internacional, tais como o IBAS, o BRICS e, o mais importante para o presente estudo, o BASIC (MELLO, 2012).

Até meados da década de 1980, quando ocorria o processo de redemocratização brasileiro e também transformações decorrentes do fim da Guerra Fria, a diplomacia brasileira costumava apresentar uma postura mais defensiva em sua inserção internacional nos ambientes multilaterais. A postura sobre a temática ambiental acompanhava essa tendência. A partir dos anos 1990, o Brasil passou a apresentar mais aceitação da agenda internacional,

inclusive com a revisão de posições anteriores⁴.

A estratégia multilateral brasileira para as mudanças climáticas faz parte da prioridade que o país dá a soberania desde o contexto de sua candidatura à sede da Rio-92. É uma maneira de se enquadrar a novos tempos sem modificar seu perfil de política externa. Como é apontado por Mello (2012), a autonomia que antes era mantida por meio da distância em relação ao ambiente de cooperação internacional, agora passou a ser um objetivo a ser alcançado através de integração e da participação ativa nos regimes multilaterais. As coalizões como o BASIC, portanto, serviriam como o caminho para driblar a heterogeneidade do poder nos fóruns internacionais.

A candidatura voluntária do Brasil, no final da década de 1980, para sediar a Rio-92 faz parte dessas mudanças em relação a posturas anteriores. Mello (2012) aponta esse fato como uma demonstração do consentimento do país quanto à legitimidade do marco normativo multilateral para a regulação das políticas ambientais. Até então, a postura brasileira estava fortemente alinhada com a linha defensiva pautada pela expressiva clivagem Norte-Sul que marca os debates ambientais internacionais.

Em outro artigo, Mello (2014, p. 116) classifica a Rio-92, dentre outras conferências realizadas pela ONU nesta década, como propícia para a “expressão revigorada do multilateralismo na política externa brasileira”. A participação ativa do país nesses ambientes multilaterais lhe propiciaria a oportunidade de utilizar os procedimentos institucionais e os debates políticos em buscar de ser capaz de exercer alguma influência na elaboração normativa internacional. Esse procedimento de valorização multilateral já está presente na diplomacia brasileira desde 1945, mas tornou-se mais estratégico no pós-Guerra Fria diante da assimetria internacional e das novidades trazidas pelo processo da globalização para o multilateralismo.

Ribeiro (2005) também classifica a mudança política doméstica como razão para a candidatura. Acrescenta a isso, as motivações da comunidade internacional para aceitar a proposta brasileira: a devastação da Amazônia e o recente assassinato do líder sindicalista e reconhecido ambientalista Chico Mendes, ocorrido em 1988.

Esses dois fatos, aliados às manifestações dos grupos ambientalistas que denunciaram os dois episódios, sensibilizaram os delegados presentes à Assembleia Geral da ONU de 1989. Assim, a escolha do Brasil representaria uma forma de pressão velada à diminuição das queimadas e pela prisão e julgamento dos mandantes da morte do líder sindical. (RIBEIRO, 2005, p. 107).

O crescente caráter voluntário do Brasil na diplomacia ambiental faz parte desse

⁴ Por exemplo, a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, assinado pelo país em 1998, apesar de ter sido firmado em 1968.

conjunto de atitudes diplomáticas que refletem o interesse na participação no processo de elaboração das normas da governança global e também, como aponta Mello (2012), incorporou a nova disposição do país a um maior protagonismo internacional de uma maneira geral. É um retrato da ideia que o país tem de si a partir do seu processo de redemocratização após o fim do período do Regime Militar (1964-1985).

Essa mudança no regime político brasileiro também possibilitou, segundo o embaixador Corrêa do Lago (LAGO, 2013) uma maior participação da sociedade civil no processo do governo. Assim, os poderes locais também se fortaleceram diante do modelo centralizador do regime militar. Dessa forma, questões sociais, como a preocupação com o meio ambiente, puderam receber foco de forma direta. Além de ter aumentado o interesse da população sobre a temática ambiental, a redemocratização do Brasil também resultou em uma percepção mais clara sobre o mau gerenciamento de alguns recursos naturais, em especial a Floresta Amazônica. Em uma sociedade novamente democrática, a população pôde manifestar sua insatisfação com a piora das condições ambientais.

Lago (2013) afirma, ainda, que havia, à época da redemocratização, questões que precisavam ser solucionadas como pré-requisitos da preocupação com o meio ambiente. Tratavam-se de problemas básicos, como saúde, educação e alimentação. Dessa maneira, formou-se uma “longa lista de dívidas sociais” da qual o meio ambiente passou a fazer parte. Havia, assim, no país movimentos simultâneos entre uma tradição de “simpatia” pela questão ambiental e um histórico de agressão contínua às suas manifestações. A Rio-92 e a superexposição que o evento obteve antes, durante e depois, para o embaixador, é um marco na formação do pensamento brasileiro sobre a questão temática. Até os preparativos para a reunião, a relação do brasileiro com o meio ambiente ainda acontecia sob uma aura de “contracultura”. A partir da Rio-92, a questão inseriu-se no *mainstream* da pauta nacional (CRESPO apud LAGO, 2013, p. 88).

O grande salto do ambientalismo localizado e comunitário para uma visão contemporânea das implicações econômicas, políticas e científicas da questão ambiental no Brasil ocorre, indiscutivelmente, com a preparação e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no País. (LAGO, 2013, p. 88).

O protagonismo brasileiro na temática do meio ambiente também pode ser visto como uma estratégia diplomática do país para contribuir com os interesses econômicos nacionais. A atuação brasileira desde a Rio-92 tem usado como diretriz o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que é alinhado com os interesses dos países emergentes e em desenvolvimento envolvidos no regime.

Ainda segundo o relato do embaixador Corrêa do Lago (2013), membro da equipe representante do Brasil para temáticas ambientais, o conceito de desenvolvimento sustentável foi parte prioritária da bandeira erguida pelo país no encontro. Em verdade, essa ideia de desenvolvimento unia, ao menos de forma ideal, os interesses econômicos e ambientalistas, bem como os interesses de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A postura de emergente tem sido reforçada desde então, com a liderança do país na criação de fóruns de cooperação e diálogo de dimensão Sul-Sul, como o BRICS e IBAS.

A atuação brasileira em agrupamentos diversos não significa um afastamento com relação ao multilateralismo de cunho universal. Ao contrário, é um dos fundamentos da estratégia brasileira de projeção global, cujas ambivalências são em si características do padrão de inserção internacional em constituição nos últimos anos, marcado pelas incertezas quanto aos rumos da ordem internacional. (MELLO, 2012, p. 169).

A configuração econômica brasileira que se prolonga desde meados do século XX caracteriza-se de forma cada vez mais consolidada como a de um país emergente. A política econômica tem grande enfoque no desenvolvimento que se reflete na elaboração dos objetivos das demais políticas públicas brasileiras. Os recursos naturais têm grande relevância nesse sentido, pois são um dos pilares desse modelo de desenvolvimento nacional.

O dilema entre o conceito de desenvolvimento sustentável e o desenvolvimentismo é uma moldura importante para entender o aspecto econômico do tema ambiental nas políticas públicas brasileiras – bem como em outros países emergentes como os da BASIC.

Essa transversalidade faz com que o Brasil seja obrigado a negociar em vários tabuleiros ao mesmo tempo, de forma que tudo pode servir de moeda de troca.

[...]

Mesmo que o Brasil tenha adotado um discurso internacional e nacional calcado no desenvolvimento sustentável, as práticas domésticas frequentemente contradizem esse princípio e as autoridades públicas travam intermináveis conflitos exatamente pela falta de uma política nacional clara e coerente. Essa difícil passagem do desenvolvimentismo para o desenvolvimento sustentável transparece na fragilidade institucional das agências ambientais, bem como na política agrícola e na industrial, e até mesmo na discussão sobre a transposição do Rio São Francisco. (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 252).

A relação do Estado Brasileiro com seus recursos naturais é calcada em sua soberania nacional e consequente independência para sua gestão de acordo com os princípios que lhe convirem. O desenvolvimentismo vai ao encontro dos princípios ideais da política externa brasileira: a independência nacional, a não-intervenção, a auto-determinação dos povos, a igualdade entre os Estados, a resolução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos. Essa visão é correspondente à sua condição de país emergente e pode ser constatada em outros semelhantes.

Essa soberania também implica em responsabilidades, segundo a interpretação de

Barros-Platiau (2006):

Significa que novos limites à soberania foram reconhecidos, como a obrigação de não causar danos ambientais a seus vizinhos ou a territórios fora de sua jurisdição, o dever de informar e o dever de cooperar. (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 269, grifo nosso).

A partir dessa perspectiva, é possível pensar a responsabilidade sobre o meio ambiente como um bem comum, embora sob a jurisdição do Estado Brasileiro. Ou seja, é um aspecto importante da soberania nacional o reconhecimento da implicação em responsabilidade que esta traz. Esse ponto de vista pode ser reconhecido nas negociações sobre o clima, por exemplo, no apoio brasileiro ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A posição brasileira diante desse princípio é uma demonstração de como o aspecto desenvolvimentista dialoga com o meio ambiente e a consciência da responsabilidade que a soberania nacional traz.

A atuação brasileira no regime internacional de mudanças climáticas tinha, à época da Rio-92, o objetivo de rever os debates de 1972 de forma a garantir os interesses do país e reforçar o conceito de soberania gerando legitimidade para a causa dos países em desenvolvimento. Assim, a necessidade de cooperação entre Norte e Sul entrou na estratégia do Brasil ficou aparente como um caminho para o Brasil demonstrar sua capacidade de assumir e cumprir suas responsabilidades. Por isso, a atuação internacional do Brasil em relação às mudanças climáticas passou a ser tão preponderante desde então, rompendo com o discurso defensivo dos anos anteriores (BARROS-PLATIAU, 2006).

As políticas públicas brasileiras estão presas às incongruências da relação entre desenvolvimentismo e sustentabilidade que são intrínsecas ao modelo desenvolvimentista do país. É um paradoxo que a diplomacia tenta contornar em sua atuação no regime de mudanças climáticas na tentativa de defender os interesses do país sem perder o posicionamento nas negociações e tampouco sem entrar em conflito direto com outros atores.

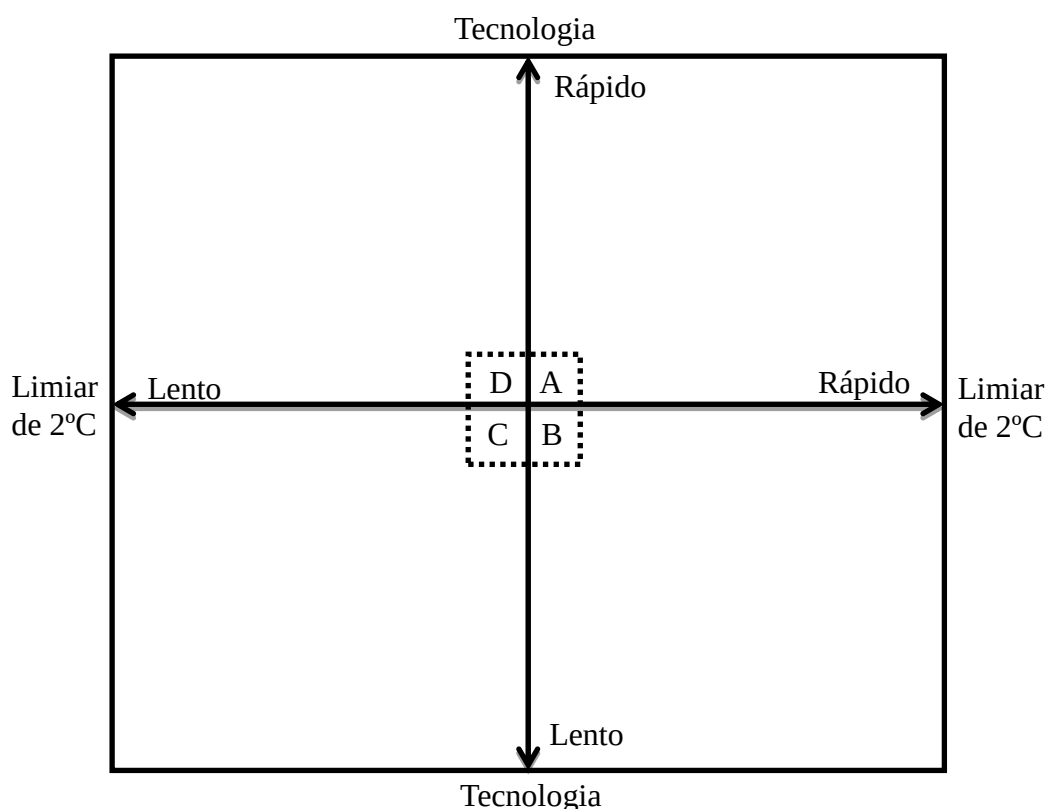
A posição do Brasil, desde o início das negociações sobre mudanças climáticas, segue uma linearidade fortemente embasada nos já citado princípios da política externa do país. Segundo Barros-Platiau (2006), os interesses do Brasil encontram terreno tranquilo no regime de mudanças climáticas porque estão alinhados com as propostas em seu âmbito: o país tem uma economia emergente e uma matriz energética relativamente limpa, além de ocupar uma posição que pode lhe proporcionar investimentos por parte dos países desenvolvidos via compra de créditos de carbono. O Brasil, assim, tem uma postura propositiva quando se trata de mecanismos e obrigações para os países desenvolvidos.

Os interesses do Brasil nas negociações no âmbito do Protocolo de Kyoto referem-se à

regulamentação de um fundo para o que posteriormente viria a ser o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), um instrumento de flexibilização das emissões de GEE. Os dois principais focos do país estavam, portanto, em evitar inferências internacionais no seu modelo de desenvolvimento, especialmente nas questões florestais, e promover o financiamento do seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem como os dos demais países não-Anexo I. (VIEIRA, 2013; VIOLA, 2010).

Por meio do espectro elaborado por Aímola (2008) para classificar os atores de acordo com o tipo de resposta a ser dada às mudanças climáticas é possível sistematizar a atuação brasileira no processo de fundação do regime de mudanças climáticas.

Figura 3 – Espectro de posicionamento dos atores no âmbito da UNFCCC



	Limiar de 2°C	Tecnologias limpas
Lento	2020-2050	2020-2050
Rápido	< 2020	< 2020

FONTE: Adaptado de AÍMOLA, 2003.

O esquema mede a crença que um determinado ator tem no alcance da meta de 2°C estabelecida pelo Protocolo de Kyoto. Para comparação com essa escala, também mede a

crença desse ator na velocidade com que as tecnologias capazes de diminuir as emissões estarão disponíveis de forma ampla. Ao cruzar os dados das duas escalas, é possível determinar o quadrante em que este ator se localiza no regime.

Esse espectro possibilita a análise de como cada país responderá ao problema das mudanças climáticas no contexto pós-Kyoto. Ou seja, dá dimensão da prioridade que o tema ocupa na política do país e, assim como seria sua resposta considerando seus objetivos de curto, médio e longo prazo, bem como suas restrições atuais, como orçamento e ciclos eleitorais. É importante ressaltar, ainda sobre a utilização do espectro de Aímla (2008), que é preciso pensar em cada Estado agindo de forma exclusivamente auto interessada. Assim, é possível que algumas variáveis acabem por não constar na análise. Além disso, cada ator leva em consideração para avaliar sua entrada em um acordo o seu custo-benefício

- *Quadrante A, promotores:* Danos climáticos altos para o seu território em um cenário de mais 2°C que se aproxima rapidamente. Acredita que as tecnologias necessárias estarão disponíveis também de forma rápida. Assim, toma uma atitude de promoção de políticas de redução mais ambiciosas. Exemplo: União Europeia.
- *Quadrante B, intermediários:* Avalia altos danos climáticos iminentes e difusão tecnológica lenta, aumento os custos. Sua atitude é intermediária entre A e B, procurando evitar assumir custos na mesma medida que pressiona os demais para reduzirem suas emissões. Exemplo: Brasil.
- *Quadrante C, procrastinadores:* Avaliam que o limiar de 2°C está distante temporalmente e que os custos para evita-lo são altos. Assim, protelam a tomada de decisão. Exemplo: Estados Unidos.
- *Quadrante D, expectadores:* Estima danos e custos baixos e, por isso, pode procurar usar eventualmente as situações de conflito para fazer acordos que lhe tragam benefícios em outras áreas. Exemplo: Rússia.

A presença do Brasil no quadrante dos intermediários é condizente com seu perfil de atuação de emergente com estratégia conciliadora. É, assim, a soma dos seus interesses em garantias de desenvolvimento econômico, de sua meta de permanecer entre os protagonistas internacionais e também da importância do multilateralismo em sua política de inserção internacional.

Ainda de acordo com Aímla (2008), assim como o Brasil, os demais emergentes do BASIC – África do Sul, Índia e China – também estão incluídos nesse quadrante. Esses países têm como semelhança, portanto, seus níveis de atuação no regime de mudanças climáticas. Essas similaridades, além de suas diferenças e a forma que se relacionam como um grupo

dentro do regime são temas do próximo capítulo.

3 A ATUAÇÃO DO BRASIL NA FORMAÇÃO DO BASIC E NA COP-15: UM POSICIONAMENTO INTERMEDIÁRIO

Há dois fatos de que trata primordialmente este capítulo: a formação do BASIC e o desenrolar das negociações na COP-15, ambos ocorridos em 2009. Tais eventos estão interligados de forma sistemática para a diplomacia brasileira, a ponto de sua interação fazer parte da estratégia do país em sua política externa ambiental, e também dessa relação tratará a presente seção. Desta forma, para alcançar o objetivo final dessa pesquisa – que é situar o Brasil como ator no regime de mudanças climáticas – é necessário considerar a relevância de ambos, bem como de sua relação mútua. A configuração da coalizão adiciona mais uma variável às motivações da atuação brasileira na referida edição da Conferência das Partes, dessa vez, com expectativas reforçadas quanto ao papel dos países emergentes nas negociações.

Na ocasião da COP-15, o Brasil, juntamente com outros emergentes, passaram por um relevante momento de auto reconhecimento da singularidade de suas posições entre os demais componentes da comunidade internacional, diferenciando-se dos outros e aproximando-os entre si. Desse momento particular do Brasil e dos demais países do BASIC trata este capítulo com vistas a entender qual é a concepção que a diplomacia brasileira tem de si como *player* nas negociações sobre mudanças climáticas. O objetivo desse capítulo é, dessa forma, estudar o papel da diplomacia do Brasil no desenrolar da COP-15 e nos seus preparativos, culminando em sua declaração de adoção de metas voluntárias de redução da emissão de GEE.

O estudo do referido momento inicia-se na formação do BASIC: os interesses envolvidos na coalizão e o papel do Brasil de forma específica. Dando prosseguimento, o capítulo tratará da atuação do grupo na décima quinta Conferência das Partes, realizada em Copenhague. A influência da formação do grupo, suas inserções nas negociações e, sobretudo, as relações entre o Brasil e seus demais países em 2009 serão o principal objeto de análise dessa seção. Por fim, um balanço da atuação brasileira na UNFCCC a partir da criação do BASIC, em busca da resposta para a principal pergunta dessa pesquisa: o que é possível dizer a respeito da atuação internacional brasileira sobre mudanças climáticas junto a seus pares emergentes?

3.1 A formação do BASIC

O grupo, cujo nome é a junção das iniciais dos Estados que o compõem, foi criado em novembro de 2009, às vésperas da COP-15, como uma articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China tendo em vista as negociações iminentes. Os representantes dos corpos diplomáticos e dos ministérios do meio ambiente dos países, como preparação para a Conferência das Partes daquele ano, chegaram a um acordo sobre termos que, para a coalizão, seriam não negociáveis na ocasião da Conferência.

De acordo com Hallding et al. (2011), o documento de fundação do BASIC elenca, além dos termos que seus signatários não estariam dispostos a colocar em negociação, a demanda comum de aumento no fundo de financiamento de ações para mitigação e adaptação nos projetos de crescimento dos países em desenvolvimento. Além disso, os quatro países convergiram no apoio ao segundo período do Protocolo de Kyoto, a ser votado na COP-15, que estendia a cronologia das obrigações adquiridas pelos países desenvolvidos quanto à redução de suas emissões de GEE. Declaravam, assim, no documento, que deixariam a Conferência no caso de violação dos termos propostos.

Em parte, de acordo com a literatura, esse acordo trouxe inovações porque esses países não têm entre si uma homogeneidade, uma vez que cada um possui suas próprias demandas a respeito de assuntos climáticos e energia. Por outro lado, há uma relevante característica que tem força suficiente para uni-los, de caráter majoritariamente econômico: são países emergentes e, como tal, possuem interesses em comum nas negociações sobre o clima, uma vez que o tema está diretamente relacionado com as políticas nacionais de desenvolvimento (HALLDING et al., 2011; HOSCHSTETLER; VIOLA, 2012).

Apesar de fazer parte do BRICS, assim como os membros do BASIC, a Rússia não figura entre seus pares no arranjo emergente para o regime de mudanças climáticas. Para compreender essa ausência, é preciso considerar o nível russo de industrialização. Segundo a divisão que consta no Protocolo de Kyoto, a Rússia é um país de avançado estágio de industrialização e, por isso, está listada entre aqueles aos quais foram estabelecidas metas obrigatórias de redução de emissões de GEE (BRITTO, 2012; HOCHSTETLER; VIOLA, 2012).

Estar listada no Anexo I faz com que se diferencie largamente dos demais em termos de política ambiental internacional e coloca a Rússia em outra posição no tabuleiro. Enquanto os países em desenvolvimento atribuem as metas de redução para a porção Anexo I do regime, os industrializados são favoráveis à distribuição dessa responsabilidade vinculante

entre toda a comunidade internacional. Dois anos após a criação do BASIC, quando da aprovação do segundo turno do Protocolo de Kyoto em 2011, a Rússia retirou-se do tratado sob a alegação de que este não é eficiente em seu principal objetivo, que é a redução de emissões de GEE. Já o BASIC permaneceu convergente em tal votação, como será explorado mais claramente adiante (BRITTO, 2012; HOCHSTETLER; VIOLA, 2012).

O BASIC é uma organização de países que tem suas origens ligadas ao G77/China, arranjo de economias em desenvolvimento fundado em 1964 para articular seus interesses em fóruns da ONU. Ou seja, a articulação entre as economias em desenvolvimento para a temática ambiental tem origens remotas na linha do tempo internacional. Segundo Hochstetler (2012), o BASIC é mais novo e menos familiar, mas não é a primeira manifestação dessa “identidade coletiva” que também é conhecida como o “Sul” ou “Terceiro Mundo”, todas essas expressões sendo formas de se diferenciar do que poderia ser chamado de “Norte” em uma perspectiva hemisférica.

O surgimento, a partir desse grupo que possui um cunho de desenvolvimento econômico, de uma coalizão que se articula em torno da temática ambiental não é coincidência, portanto. Na agenda das relações internacionais, o meio ambiente está posicionado de forma transversal. Os acontecimentos e decisões referentes a esse tema, portanto, influenciam e sofrem interferência dos mais diversos tópicos dos quais trata a comunidade internacional.

De uma maneira pragmática, Le Prestre (2005), esquematiza os itens da agenda internacional, em uma ordem sobre a importância da qual os países concordam. Tal lista pode ser criticada por sua visão de teor realista das relações internacionais. Porém, convém citá-la para entender a linha de raciocínio que costuma ser seguida na cooperação internacional para o meio ambiente, como é o espaço das COP. Sendo assim, segundo o autor, a hierarquia em ordem decrescente seria: segurança nacional, saúde pública, crescimento econômico e emprego, desenvolvimento regional, redistribuição de renda, igualdade de oportunidades e qualidade do meio ambiente. De acordo com esse raciocínio, é possível inferir que as preocupações ambientais tendem a figurar em posição subordinada a outras temáticas, salvo no caso de haver uma ligação entre os objetivos das diferentes hierarquias.

Dando continuidade a essa ideia de prioridades na agenda internacional, um dos sete fundamentos da ecopolítica internacional trazidos por Le Prestre (2005) trata especificamente sobre esse caráter transversal do meio ambiente nas relações internacionais e, em especial, sobre sua relação com as questões econômicas. Segundo esse fundamento:

As soluções propostas para os problemas do desenvolvimento e do meio ambiente

devem visar um equilíbrio entre o crescimento, a equidade, a conservação e a democracia. Não se pode conservar os recursos naturais e ignorar os direitos dos Estados ou os habitantes, que vivem deles ou no meio deles. O meio ambiente não pode ser dissociado de outros objetivos econômicos, sociológicos ou políticos, sustentados pelas sociedades. (LE PRESTRE, 2005, p. 38).

É preciso refletir, entretanto, se essa forma de organizar as temáticas da agenda internacional corresponde de forma universal às diferentes estratégias de inserção internacional dos Estados que compõem a comunidade. No caso específico desse trabalho, é necessário fazer essa avaliação a respeito dos BASIC e, principalmente, do Brasil. O próprio Le Prestre (2005), ao fazer uma análise dos motivos que levam à cooperação internacional em termos de meio ambiente abre o leque de possibilidades para além da pura convergência entre as prioridades ambientais e as de outra natureza hierarquicamente superior na agenda internacional.

Segundo o autor, de acordo com o interesse dos atores na resolução de questões ligadas ao meio ambiente, a cooperação pode gerar quatro prováveis atitudes – todas ligadas ao tipo de questão ambiental em pauta e, sobretudo, à transversalidade do meio ambiente quanto ao seu programa e às ações a serem tomadas. A cooperação pode ser (LE PRESTRE, 2005):

- a) Imperialista: uma vez que os atores perceberam que a realização de seus objetivos nacionais depende da ação de outros atores, volta-se para uma tentativa de adoção dos próprios modelos pela comunidade internacional;
- b) Defensiva: essa ação é voltada para evitar a imposição de novas obrigações, ou seja, os Estados entram na arena internacional para se proteger diante de uma possível imposição de valores e objetivos estrangeiros;
- c) Instrumental: a motivação prioritária é utilizar uma implicação internacional em um determinado domínio visando concessões ou vantagens em um outro;
- d) Internacionalista: os atores podem chegar à conclusão de que, diante da natureza dos problemas e de seu caráter transnacional, é dever da comunidade internacional chegar a uma definição sobre a questão.

Essa esquematização das razões para cooperar, como também aponta o seu autor, não são capazes de cobrir a complexidade da realidade. No entanto, mesmo dentro de suas limitações de modelo ideal, serve para ilustrar como a transversalidade da temática ambiental pode levar os Estados à cooperação. É assim que Le Prestre (2005) entende a formação de um regime: como a transformação em internacionais de estratégias nacionais, ou seja, a minimização dos interesses individuais em maximização de interesses coletivos.

O BASIC pode ser um caso ilustrativo dessa cooperação causada pela transversalidade da temática ambiental. Ao focar, dentre os integrantes do G77, os países do BASIC, é possível perceber que compartilham uma combinação entre grande extensão territorial, altas taxas de crescimento em um curto espaço de tempo e crescente inserção internacional, como é apontado por Hochstetler (2012) e Viola (2010). E, dentre os BASIC, a China não tem nenhum caso passível de comparação em relação à rapidez de seu ritmo de crescimento econômico. Ainda segundo Hochstetler (2012), essa articulação é uma forma de reunir identidades semelhantes entre os países em desenvolvimento e, também, uma demonstração da estratégia de inserção internacional chinesa, entre os emergentes.

A literatura costuma apontar a coalizão como o resultado sobretudo de uma costura da diplomacia chinesa para garantir seus objetivos dentro do regime internacional para mudanças climáticas. Halding et al. (2011), por exemplo, apontam que o país oriental enxerga vantagens na cooperação emergente porque essa ação em conjunto oferece-lhe uma forma de manter-se identificado como país em desenvolvimento, apesar de suas altíssimas taxas de emissões de GEE. Além disso, de forma estratégica, o grupo poderia vir a servir como mais um subterfúgio ao suporte de possíveis interesses chineses objetivando sua potencialização econômica. Não apenas a China obteve vantagens estratégicas como resultado da coalizão. As demais partes do BASIC também encontraram no grupo uma arena para projetar seus interesses em âmbito multilateral, como será discutido em breve, com destaque para o Brasil. No entanto, é importante manter em mente esse significado do BASIC para a China.

Na reunião inaugural de novembro de 2009, os ministros do meio ambiente dos países do BASIC firmaram um acordo visando a sua atuação na COP-15, no entanto, esse acontecimento também é um ponto importante sobre o momento que as relações internacionais viviam à época. O debate acadêmico, por exemplo, entre os estudiosos que são citados nesta pesquisa, foi crescente sobre a operacionalidade do multilateralismo em sua forma tradicional, nos marcos da ONU. Em especial para essa pesquisa interessa o papel que os países emergentes podem exercer nessa transição do multilateralismo que ocorre desde o fim do século XX e que ainda deixa incertos os rumos da ordem internacional na atualidade.

O BASIC, por ser uma coalizão de emergentes, chama a atenção nesse contexto de mudanças. É preciso entender a relação desses países de forma individual com o grupo. Por sua vez, também a relação do arranjo como um coletivo com o ambiente multilateral. Assim, é possível alcançar a análise da atuação brasileira pós-2009 no regime de mudanças climáticas, tendo em vista que o país esteve inserido na conjuntura da articulação emergente desde então. Dessa forma, essa variável foi acrescida em seu processo de tomada de decisões no âmbito de

sua política externa ambiental.

Hochstetler (2012) utiliza o termo “*family resemblance*” para se referir às motivações do arranjo. Mesmo que em outros termos, esse ponto de vista que indica a aproximação por conta das semelhanças entre os emergentes é compartilhado também por Hallding et al. (2011), Hochstetler e Milkoreit (2014), Hurrell e Segunpta (2012) e Never e Betz (2014). Esses estudiosos consideram a coalizão como o resultado da existência de uma interseção na identidade dessas economias.

The four countries of the BASIC coalition illustrate that the concept of ‘emerging power’ is a ‘family resemblance’ comparative category. That is, they share a set of material features that are commonly analytically associated with being an emerging power, but each has a somewhat different set of the attributes. (HOCHSTETLER, 2012, p. 56).

Para entender melhor o ponto colocado pela autora, é preciso atentar para alguns fatos colocados pela própria para seu argumento. A Índia e a China têm em comum uma taxa de crescimento muito elevada e de ritmo intenso. Já Brasil e África do Sul estão mais próximos da média global. Brasil, China e Índia estão entre as dez maiores economias globais, grupo que a África do Sul não integra. Faz-se necessário, entretanto, levar as superpopulações de China e Índia em consideração e, assim, executar o cálculo do PIB *per capita*. O índice da África do Sul está próximo ao do Brasil enquanto o da China é apenas dois terços maior e o da Índia, um terço. Todos os países são considerados potências regionais em termos econômicos e políticos. Esse mesmo padrão estende-se para a temática do clima, na qual os quatro possuem importância crescente, também apontada por outros autores – como Viola (2010) – uma vez que China e Índia possuem emissões totais significativas de GEE enquanto Brasil e África do Sul chamam a atenção por seus termos *per capita* (HOCHSTETLER, 2012).

Os BASIC, entretanto, apesar das semelhanças já apontadas, também apresentam rivalidades entre si. São países que dialogam em termos comerciais e em suas ambições quanto a instituições internacionais. Porém, como é lembrado por Hallding et al. (2011), também são muito diferentes entre si, com interesses que competem e, a depender da área, com rivalidades relevantes. Para entender o processo que levou à coalizão, segundo Hallding (2011), é preciso estar atento a três pontos-chave:

- a) O parcial avanço nas relações indo-chinesas que resultou no aumento da cooperação sobre questões energéticas e de mudanças climáticas desde meados da década de 2000;

- b) A crescente pressão que esses países sofriam nos preparativos para a COP-15, uma vez que anteriormente foram convocados a participar de fóruns como o *G8+5 Climate Dialogue* e o *Major Economies Forum on Energy and Climate*, em cujas negociações não há o anteparo do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas que costumam estar presente em diálogos que contam com a presença de outros países em desenvolvimento;
- c) Uma “forte desconfiança” entre os BASIC – principalmente entre China e Índia – que havia algum tipo de armadilha preparada pela União Europeia e pelos EUA que resultaria em um documento ao final da COP-15 com poder para prejudicar o direito ao desenvolvimento dos países do Sul.

Essa identidade dos BASIC, portanto, remonta à década anterior a sua formação. Seus membros já cooperavam sobre questões climáticas como um subgrupo informal dentro do G77 desde os anos 2000. Segundo entrevista dada por um diplomata de um desses países a Hallding et al. (2011, p. 24), esses países já trabalhavam em conjunto na análise de resultados no âmbito da UNFCCC, bem como em estratégias comuns. Isso já era uma demonstração tanto da relativa maior capacidade desses países dentre os em desenvolvimento, como também algum entendimento nascente da representatividade de suas políticas de desenvolvimento e, principalmente, de seus respectivos volumes de emissão de GEE.

Também sob as lentes da identidade, Hochstetler e Milkoreit (2014) argumentam que os quatro países integrantes do BASIC vivem uma dinâmica entre suas identidades individuais e a identidade coletiva que pode vir a ser produtiva para o futuro do regime internacional de mudanças climáticas. Segundo as autoras, os países usam a identidade emergente como uma justificativa para trabalharem juntos e, dessa forma, explorar a possibilidade de ser um novo tipo de ator na ecopolítica internacional, diferenciando-se de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Quando analisam a atuação do BASIC na COP-15 e sua consequente parcela no Acordo de Copenhague, Hochtetler e Milkoreit (2014), entretanto, admitem que a análise da coalização sob o espectro da identidade requer cautela. Essa é uma variável de difícil embasamento para a composição de acordos entre os atores internacionais, segundo as autoras. É possível, assim, dizer que foi um dos fatores que levaram à cooperação em 2009, mas de forma alguma se pode dizer que foi o único e tampouco, o principal. Basta lembrar, por exemplo, da forte preponderância do papel da China e de seus interesses na formação da coalizão.

Hurrell e Sengupta (2012) enxergam a diferenciação dos demais tipos de atores como a principal característica a unir os BASIC. Ou seja, esses países juntaram-se em um arranjo baseado em contestar os argumentos que poderiam vir a igualá-los a países desenvolvidos dentro do regime de mudanças climáticas. A mudança pela qual passa a política internacional seria, assim, mais um motivador da reflexão sobre o lugar ocupado pelos emergentes no multilateralismo, é um “*power shift*”.

A raiz da discordância entre os diferentes tipos de atores do regime de mudanças climáticas ainda reside na problemática dos padrões de industrialização e consumo e na culpa que estes geram sobre os danos causados ao meio ambiente. Os poderes emergentes ainda percebem-se como membros do Sul, uma vez que enfocam, em sua retórica, argumentos baseados em justiça e responsabilidades históricas. Entretanto, para os países desenvolvidos, os conceitos de legitimidade e justiça na ecopolítica foram transformados pelo sucesso da industrialização que é representado pelos emergentes.

[...] emerging powers are a problem not just because of their high growth rates and rapid development but also because of the increasingly central role that they are playing within a global capitalist system. (HURRELL; SENGUPTA, 2012, p. 465).

Essa mudança traz desconforto e atritos para a comunidade internacional. Os papéis dos atores precisam, portanto, ser repensados diante da nova competitividade dos países emergentes frente à incompetência dos países desenvolvidos em desempenhar as responsabilidades que lhes foram atribuídas por conta de seu poder. A partir da formação do BASIC, uma nova forma de responsabilidade começa a criar forma no contexto do regime, mas os interesses tendem a divergir quanto ao seu tamanho (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

Brasil, África do Sul, Índia e China, assim, têm características comuns suficientes para leva-los à cooperação? Seria arriscado afirmar que apenas os aspectos desses países que convergem são os responsáveis por essa coalizão. O BASIC é resultado de diversos fatores além da identidade emergente de seus membros. Mesmo o caráter emergente gera mais uma motivação para a cooperação, que são os interesses na garantia de condições favoráveis ao próprio desenvolvimento econômico que são característicos na política econômica desses países. O contexto de forma macro também não pode ser deixado de lado nessa reflexão. Se houve cooperação, isso também é resultado de circunstâncias que criaram essa oportunidade.

Barros-Platiau (2010), ressalta aspectos econômicos como motivadores da crescente atuação de países emergentes no regime de mudanças climáticas. A crise financeira de 2008 também contribuiu para uma inserção mais ativa dos emergentes.

Furthermore, the global order after 2008 is more open to the participation of

emerging countries too, as the financial and economic crisis led the United States and the European Union to serious domestic problems that constrain their capacity of leadership in areas such as the environment. Therefore, emerging countries account for a growing part of the world's economy, the BRIC alone for around 22%, and they represent one third of the world population. Secondly, their domestic markets are the most promising ones, but they still depend starkly on the US and European markets. Nonetheless, the BRICS do not have a meaning on environmental negotiations yet, as Russia is frequently distant from the other three, especially in regard to climate change talks. (BARROS-PLATIAU, 2010, p. 74).

Como uma contribuição para a reflexão sobre a coesão e a efetividade do BASIC, é interessante notar que o documento de fundação do grupo trata-se de um compilado de termos *não negociáveis* para as suas partes durante a COP-15. Foi em torno desses termos que os ministros do meio ambiente de Brasil, África do Sul, China e Índia negociaram o posicionamento de suas delegações na Convenção por vir. Ou seja, a coalizão não se colocava necessariamente propositiva, mas essencialmente defensiva. O funcionalismo dessa cooperação, entretanto, não diminuiu o destaque que esses emergentes tiveram durante a COP-15.

Tight, functional cooperation in the heat of COP15 displayed a different level of unity than the more commonplace South-South climate diplomacy, which has tended to issue generally worded joint statements before a conference. (HALLDING et al., 2011, p. 23).

Portanto, pode-se dizer que a coalizão é, de certa forma, a concepção de um instrumento para que esses emergentes conseguissem alcançar seus interesses dentro do regime de mudanças climáticas. Tais ambições já não eram compatíveis com as do grande grupo do G-77, mas também não poderiam ser acompanhadas dos deveres dos países desenvolvidos do Anexo I. Para a China, por exemplo, como é colocado por Hallding et al. (2011), essa cooperação poderia “diluir” sua imagem de grande poluidor dentre as demais economias emergentes. Assim, ser parte de um grupo como o BASIC poderia trazer vantagens particulares para a China que, à época, já era o país⁵ que mais emitia GEE⁶.

Para a Índia, o BASIC é compatível com sua estratégia de política externa. Segundo Hallding et al. (2011), a coalizão é uma forma de o país se aliar a pares em aspirações de *global players*, bem como acontece no BRICS e no IBSA⁷. Brasil e África do Sul compartilham esse interesse com Índia, mas não a intensidade de sua atividade na economia

⁵ Ver notícia “China overtakes US as world’s biggest CO2 emitter” (CHINA,... 2007).

⁶ Para mais informações a respeito da política externa da China para mudanças climáticas, ver: FAN, G. et al. ***The economics of climate change in China: towards a low carbon economy***. Washington: Earthscan, 2011.

⁷ Para mais informações a respeito da política externa da Índia para mudanças climáticas, ver: ATTERIDGE, A. et al. *Climate Policy in India: what shapes international, national and state policy?* **Ambio**, v. 41, 2012, p. 68-77.

mundial. A África do Sul⁸ busca na aliança, segundo Hallding et al. (2011), reconhecimento internacional, faz parte de sua estratégia de inserção no *mainstream* da comunidade internacional. O Brasil, como será debatido com mais profundidade mais à frente, enxergava no BASIC no contexto do fim da década de 2000, uma plataforma para seus interesses de potência emergente, de porta-voz do Sul. (HALLDING et al., 2011).

Uma vez que já é possível entender o contexto da formação do BASIC, para que se cumpra o objetivo desse trabalho, é necessário passar a estudar o ator individual da diplomacia brasileira neste conjunto, como foi mencionado no parágrafo anterior. Assim, o debate seguirá seu curso para a perspectiva da política externa brasileira.

3.2 O Brasil e a fundação do BASIC

Na COP-15, em 2009, o Brasil declarou que estabeleceria para si uma meta voluntária de redução de emissões de GEE. Tornou-se, assim, um pioneiro entre aqueles que não constam no Anexo I do Protocolo de Kyoto a assumir e operacionalizar um compromisso de redução de emissões. Esse posicionamento brasileiro na Conferência de 2009 está ligado a dois fatores muito importantes para sua compreensão. O primeiro é o contexto doméstico que o país vivia ao fim do Governo Lula (2003-2010), anos de crescimento econômico e de elevação do otimismo nacional. Além disso, a presença do Brasil dentre os BASIC colocou o país em uma posição estratégica em meio a aliados cujos interesses emergentes eram semelhantes. Segundo Viola (2010), voluntariar-se naquela ocasião era um caminho que o Brasil encontrara para encorajar os demais a fazer o mesmo, sendo coerente com o seu característico papel de “construtor de pontes”.

O Brasil, como já foi mencionado no capítulo anterior, apenas por suas características geográficas e naturais, já teria relevante peso na agenda internacional para o meio ambiente. Suas características econômicas de emergente combinam-se a esses fatores fazendo com que o país seja requisitado sobre o tema pelos demais membros da comunidade internacional.

Para Viola (2013), o Brasil mantinha-se aquém do seu potencial de atuação no regime de mudanças climáticas até 2009. Isso, segundo o autor, dava-se por conta da atuação de duas forças que agiam sobre sua política externa. Uma dessas influências seria o enraizamento na sua sociedade e em todo o seu processo histórico de ideias e atitudes que visam à

⁸ Para mais informações a respeito da política externa da África do Sul para mudanças climáticas, ver: ATTERIDGE, A. **Multiple identities: behind South Africa's approach to climate diplomacy**. Policy Brief. Stockholm Environment Institute, 2011.

administração dos recursos naturais em curto prazo. A outra estaria ligada à concepção de soberania natural, uma ideia muito comum na administração pública brasileira, justamente por conta de sua abundância de recursos naturais. Essa ideia está em conflito com os desafios atuais enfrentados pela sociedade internacional na administração do meio ambiente.

Esse potencial de atuação do Brasil, entretanto, é discutível. Para compreender tais possibilidades que deixam de ser aproveitadas, é preciso, primeiramente, entender a estratégia da política externa brasileira como um todo. Apesar de suas características que lhe conferem alguma importância, o Brasil não detém, sozinho, poder de liderança nas decisões sobre as mudanças climáticas. Nem mesmo dentre seus pares do BASIC. Essa discussão será retomada com mais profundidade em outro momento, ao longo do acompanhamento dos fatos posteriores a 2009. Mas é importante adiantar esse fator da dificuldade brasileira de influência para esse momento da análise.

Ao estudar o caráter emergente do Brasil, Barros-Platiau (2010) utiliza o regime internacional de mudanças climáticas como um instrumento para entender o papel que o Brasil tem desempenhado como ator internacional. De antemão, é importante lembrar que um país emergente não necessariamente é uma potência emergente. E nessa desambiguação reside uma parte importante da inserção brasileira no regime de mudanças climáticas, como o debate de Viola (2013) sobre o potencial brasileiro nas negociações. Para ser potência emergente, segundo Barros-Platiau (2010), é preciso que o país seja *capaz de impor-se* nas negociações internacionais de modo a ter credibilidade, legitimidade e voz.

Segundo Barros-Platiau (2010), o Brasil já se caracterizava como um poder ambiental emergente nos regimes ambientais desde os anos 1980, quando do voluntariado para sediar a Rio-92 e sua subsequente preparação. É importante notar o critério que é adotado pela autora para diferenciar um país emergente de uma potência emergente: esta última categoria possui, nas negociações internacionais, “credibilidade, legitimidade e voz”. Ao levar em consideração que a dinâmica dos regimes ambientais é distinta dos regimes econômicos e políticos, por exemplo, também é possível concluir que um mesmo Estado tenha forças diferentes de acordo com o fórum em questão. Por isso, é possível ver o Brasil como um poder *ambiental* emergente, mesmo que esse não seja um padrão em todos os regimes de que o país participa.

Entretanto, assim como Viola (2013) aponta, segundo a autora, o país não pode ser apontado como ator-chave nas negociações sobre mudanças climáticas.

So, it is a *sui generis* country and its participation in environmental regimes is directly linked to this condition. Being recognized as an emerging power has contributed to strengthen Brazil as a global environmental player, though it cannot be considered a key player on all the environmental regimes. (BARROS-PLATIAU, 2010, p. 74).

Hochstetler e Viola (2012) compartilham da opinião geral da literatura sobre como o Brasil, até a ocasião do Protocolo de Kyoto, apresentou uma atuação de país em desenvolvimento, preocupado com as consequências econômicas das negociações ambientais. O foco do discurso brasileiro está sempre na responsabilidade histórica dos países industrializados e desenvolvidos. A presença do Brasil em um grupo que, de alguma forma, se diferenciava dos demais países em desenvolvimento e sua posterior adoção de metas voluntárias de redução de emissões de GEE gerou questionamentos nos atores internacionais bem como nos estudiosos do regime internacional de mudanças climáticas. Dessa forma, faz parte do objetivo dessa pesquisa entender quais foram os desdobramentos desse momento em 2009.

A primeira década dos anos 2000 foi importante para o crescimento econômico brasileiro e também em sua expansão diplomática⁹. É, assim, simbólica a presença do então presidente Lula na COP-15, bem como a declaração brasileira, em sua voz, de que adotaria metas voluntárias de redução de emissões de GEE. Quanto à presença do chefe de Estado e governo, deu-se uma sequência de sua tradição de diplomacia presidencial e de sua proximidade com o Itamaraty durante o período de vigência de seu governo. Já a declaração pode ser visualizada como uma demonstração do otimismo que o desempenho do país nos últimos anos gerara.

Assumimos um compromisso e aprovamos no Congresso Nacional, transformando em lei, que o Brasil, até 2020, reduzirá as emissões de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9%, baseado em algumas coisas que nós consideramos importantes: mudança no sistema da agricultura brasileira; mudança no sistema siderúrgico brasileiro. Mudança e aprimoramento da nossa matriz energética, que já é uma das mais limpas do mundo, e assumimos o compromisso de reduzir o desmatamento da Amazônia em 80% até 2020. [...] Todos nós sabemos que é preciso, para manter o compromisso das metas e para manter o compromisso do financiamento, a gente, em qualquer documento que for aprovado aqui, a gente tem que manter os princípios adotados no Protocolo de Kyoto e os princípios adotados na Convenção-Quadro. Porque é verdade que nós temos responsabilidades comuns, mas é verdade que elas são diferenciadas. (SILVA, 2009).

A delegação brasileira esperava, ao fazer tal anúncio, continuar com uma de suas tradicionais práticas diplomáticas, que é assegurar alguma inserção internacional através de fóruns multilaterais. É característico da diplomacia brasileira – bem como também é de numerosos outros Estados, principalmente com economias em desenvolvimento – amparar-se na legitimidade dos ambientes multilaterais para encontrar espaço para sua voz. Ou seja, há

⁹ Ver notícias “Brasil aumenta em 40% número de representações no exterior no governo Lula” (BRASIL..., 2010) e “A política de ampliação da representação brasileira no exterior” (A POLÍTICA..., 2011).

no multilateralismo, uma brecha na comunidade internacional para países com menos expressão quando em ações isoladas.

Para referir-se à estratégia da diplomacia brasileira durante os anos do Governo Lula, Vigevani e Cepaluni (2007) utilizam o termo “autonomia pela diversificação”. A primeira década do século XXI foi, para a política externa brasileira, de amplificação de sua atuação internacional por meio do aumento do número de canais de relacionamento, especialmente daqueles do tipo Sul-Sul. O cerne da formulação da política externa brasileira, é importante salientar, continuo o mesmo, baseado na legitimação de sua participação em mecanismos multilaterais e nos interesses inerentes ao seu desenvolvimento econômico com autonomia política.

Outra característica própria da diplomacia brasileira, especialmente quando tratando de fóruns multilaterais, é o que a tradição levou a chamar de “construção de pontes”. Isso significa que o Brasil tende a se comportar como um mediador, costurando as negociações, especialmente entre Norte e Sul. Essa é uma forma que o país encontrou de inserir-se nas negociações multilaterais sem necessariamente tomar um partido, o que pode causar-lhe prejuízos em parcerias comerciais, por exemplo. Hurrell (2010) enxerga nessa postura algum tipo de “ativismo” do país, que é paralelo ao de outros emergentes, como China, Índia e África do Sul.

Na visão de Hurrell (2010), esses anos que culminariam no fim da década de 2000 eram de uma percepção dos países desenvolvidos – especialmente dos EUA – de que o multilateralismo, apesar de legítimo, é uma forma penosa de alcançar acordos. Assim, a revisão e a reforma da ordem internacional deve incluir a expansão daqueles que têm acesso aos debates do poder. Dentro desse contexto, seria imaginável que a estratégia brasileira enfatizaria o desenvolvimento de diferentes formas de arranjos.

A prominent theme of the Lula years has been the search of recognition, for securing Brazil's 'sovereign presence' via an assertive and activist foreign policy [...] but rather through engagement and negotiation within the changing circuits of global decision making. (HURRELL, 2010, p. 62).

A declaração de adoção de metas voluntárias pode ser mais bem compreendida quando se tem em mente esse dois aspectos da diplomacia do Brasil, a vocação para mediação e a busca por uma inserção soberana. O país valeu-se da declaração para estabelecer uma relação entre os emergentes do BASIC e os países desenvolvidos vinculados a uma meta de redução de GEE. Usou o multilateralismo da conferência para conferir legitimidade à sua intenção. Essa atitude brasileira também fala a respeito da situação do multilateralismo na ocasião da COP-15, tema que será tratado em breve nesta pesquisa.

A participação brasileira no estabelecimento do BASIC se deu pela atuação não apenas do corpo diplomático, mas também pelo Ministério do Meio Ambiente, que participou das reuniões do grupo juntamente com seus pares estrangeiros¹⁰. Isso é um indicativo de como a questão do meio ambiente – não só no caso brasileiro, mas também nos demais países – está ligada de maneira significativa com outros temas de cunho doméstico. Apesar de não ser nessa pesquisa objetivo analisar os aspectos domésticos da presença brasileira no BASIC, é importante lembrar que uma conjuntura interna favorável a uma política de redução de emissões de GEE foi crucial para a declaração na COP-15. A Política Nacional sobre Mudança do Clima, também de 2009, deve muito de sua regulamentação as já existentes políticas de redução do desmatamento no país e fonte energética limpa em larga escala.

Essas características brasileiras não são encontradas da mesma maneira nos demais países do BASIC, como apontam Hallding et al. (2011) e Barros-Platiau (2010). Mesmo que os quatro enxerguem o multilateralismo como um meio legítimo de exercer sua presença na comunidade internacional, não havia, por exemplo, para China e Índia o interesse em negociar com países que rivalizam em termos de mercado consumidor. Além disso, suas fontes energéticas não são tão limpas quanto é a brasileira, o que demandaria uma mão-de-obra mais qualificada tendo vistas a uma possível redução de emissões de GEE, o que possivelmente afetaria as elevadas taxas de crescimento econômico experimentadas nos primeiros anos do século XX.

Esse contexto encontrado em 2009, otimista em relação a mudanças, especialmente àquelas referentes à posição dos emergentes no cenário internacional, ainda não levava em conta, contudo, a crise financeira que iniciou-se em 2008 e que levou a economia mundial a uma retração e cautela quanto a ações que pudessem ter efeitos negativos sobre as economias nacionais. Esse é um ponto muito relevante nesta análise e que será retomado em breve para auxiliar a compreensão dos acontecimentos que sucederam a COP-15 e a atuação do BASIC ao longo dos anos. A análise da bibliografia utilizada para essa pesquisa permitiu perceber que esse otimismo existente em 2009 esmaece ao longo dos anos seguintes mesmo entre os estudiosos do regime de mudanças climáticas e dos emergentes. Entretanto, a inferência de que se vive um novo momento do multilateralismo continua. Para entender esse novo momento mesmo que não tão baseado na atuação das potências emergentes, esse debate será retomado em seguida.

O ano de 2009 é importante para a política externa brasileira sobre mudanças

¹⁰ Ver artigo intitulado “Entenda o BASIC, Ministério do Meio Ambiente” (BRASIL, 2011a).

climáticas por conta da declaração de adoção de metas voluntárias de redução de emissão de GEE. Também é de grande importância para os países de economia emergente por causa da criação do BASIC, articulação inédita entre países do Sul em relação a questões de mudança de clima. Antes de 2009, o Brasil viveu momentos de menos expressão do seu perfil internacional. Neste ano, entretanto, deu um relevante sinal de que poderia modificar o formato de suas atitudes no regime de mudanças climáticas, mesmo sem alterar seu teor. Unir-se aos seus pares emergentes e declarar metas voluntárias ainda são atitudes condizentes com o perfil brasileiro que se apresentava desde a década de 1990: negociador, pacifista, “construtor de pontes”, entusiasta do multilateralismo. O ocorrido em 2009 parecia inaugurar um momento mais propositivo desse mesmo perfil: uma mudança de estratégia visando o mesmo resultado.

Esse novo momento traduzido em novas técnicas de inserção nas negociações é o resultado do entendimento da identidade nacional não como um país em desenvolvimento que visa a garantir seu crescimento econômico como principal prioridade. A atuação brasileira em 2009 é a aceitação da identidade de país emergente e, como tal, diferente de grande parte dos países em desenvolvimento. Mas, ainda assim, atuando como a sua voz no diálogo com os países desenvolvidos. No presente momento, as percepções podem ter se modificado, uma vez que os anos que se seguiram não serviram para confirmar esse novo momento. Entretanto, essa foi a impressão deixada à época.

3.3 O que a atuação do BASIC na COP-15 diz a respeito do “novo multilateralismo” e qual foi o papel do Brasil?

O ano da COP-15, 2009, foi de grande importância para política internacional entre os países de economia emergente. No mês de junho, ocorreu a primeira Cúpula do BRIC, o que pode ser apontado como um início de articulação entre essas economias, como é defendido por Brito (2012) e Hallding et al. (2011). No fim do ano, há uma grande relevância da atuação conjunta do BASIC na elaboração do Acordo de Copenhague, documento produzido na Conferência das Partes. Esses fatos não são coincidências, como aparece na análise, dentre outros especialistas, de Hurrell e Segunpta (2012):

There is a widespread perception that power is shifting in global politics and the emerging powers are assuming a more prominent, active and important role. On this account the global system is increasingly characterized by a diffusion of power, to countries including emerging and regional powers; by a diffusion of preferences, with many more voices demanding to be heard both globally and within states as a result of globalization and democratization; and a by a diffusion of ideas and values,

with a reopening of the big questions of social, economic and political organization that were supposedly resolved with the end of the Cold War and the liberal ascendancy. (HURRELL; SENGPTA, 2012, p. 463).

Ou seja, essa transição no poder que podia ser observada no final dos anos 2000 por meio do surgimento de arranjos tais como o BRIC (posteriormente, o BRICS) e o BASIC, não era ao acaso. Esse cenário foi causado no âmbito internacional pelas mudanças ocorridas principalmente após a Guerra Fria que geraram uma difusão de poder, de preferências, de ideias e de valores. Assim, não só novos atores ganharam destaque no cenário internacional, mas também outros temas (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

A COP-15 frustrou as expectativas quanto a seu principal objetivo, que era elaborar um tratado que sucedesse o Protocolo de Kyoto. O documento resultante da conferência, o Acordo de Copenhague, apesar de reconhecer a necessidade de evitar o iminente aumento da temperatura global em 2°C, é um tratado sem força vinculante e não estipula metas de redução de emissões de GEE para seus signatários. Apesar de frustrar expectativas quanto ao seu desfecho, a COP-15 trouxe novos desafios para o multilateralismo de mudanças climáticas.

Bailey (2010, p. 127) aponta reflexões a serem tiradas dos acontecimentos em Copenhague. Uma delas é a política ocorrida em Copenhague baseada na transição “dramática” nas negociações finais, que decorreu das conversas multilaterais onusianas para uma barganha “clandestina” entre EUA e o grupo dos BASIC. Segundo o autor, todos sabiam que os Estados Unidos e a China seriam atores de extrema relevância nas negociações, mas poucos previram que a União Europeia e a própria instituição da ONU ficariam como *bystanders* enquanto Barack Obama negociava o Acordo de Copenhague diretamente com o BASIC. A crítica do autor é que o formato do mecanismo da ONU foca demasiadamente no consenso e nas metas, e não nos instrumentos políticos e econômicos para alcançá-los.

Um outro ponto a ser pensando, ainda segundo Bailey (2010), dá continuidade a seu diálogo com aquilo que é colocado com Hurrell e Sengupta (2012). De acordo com o autor, outro aspecto crucial do Acordo de Copenhague é o da transferência de tecnologia de baixo-carbono para os países em desenvolvimento. Apesar de acompanhar o restante do documento na falta de clareza quanto à operacionalização da medida, o consentimento dos países industrializados quanto a essa transferência tecnológica é relevante porque esse processo havia sido um tema espinhoso na política ambiental internacional, uma vez que esta é fortemente caracterizada por desconfianças e relações desiguais de poder, além dos interesses das grandes companhias. Para o autor, o Acordo de Copenhague poderia ser um sinal de engajamento entre os países-chave para fomentar o debate sobre questões climáticas,

especialmente em âmbito minilateral.

Hurrell e Sengupta (2012) utilizam o exemplo da COP-15 para desafiar os argumentos que igualam os países emergentes aos demais países em desenvolvimento que são muito frequentes no estudo do regime de mudanças climáticas. A mudança na política global, segundo eles, aconteceu no que se refere ao lugar ocupado pelas potências emergentes, que passaram a ser apresentar mais proeminentes, ativas e importantes. Assim como Bailey (2010), os autores chamam a atenção para a forma como a União Europeia ficou em segundo plano em relação ao BASIC para os EUA, o que acabou por levar as negociações a um contexto institucional diferente.

Para reforçar a reflexão sobre o lugar a ser ocupado pelos emergentes no regime de mudanças climáticas, Hurrell e Sengupta (2012) chamam a atenção para o fato de que, apesar de esses países alegarem pertencimento a um grupo passível de menor responsabilidade sobre as emissões, portanto, de adotarem uma política protecionista quanto à influência do regime sobre suas políticas de desenvolvimento, esses países têm níveis elevados de emissões de GEE – especialmente a China. Além disso, já não são tão vulneráveis quanto o eram no início dos anos 1990, quando da compilação do Anexo I do Protocolo de Kyoto.

Na atualidade, as concepções de legitimidade, justiça e responsabilidade desses países encontram-se em crescente processo de contestação. Além disso, as altas taxas de crescimento desses países, juntamente com seus respectivos e cada vez mais proeminentes papéis no núcleo do sistema capitalista contribuem para esses questionamentos quanto a suas atuações e sobre as expectativas que se formam sobre eles (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

Hochstetler (2012) se referiu a esse fenômeno no multilateralismo como uma “nova era”. Para autora, o minilateralismo esteve relacionado à já referida ideia de “*family resemblance*” proporcionada pelo caráter emergente dos BASIC. Mas a autora tem restrições quanto ao caráter dos BASIC de novos protagonistas no regime de mudanças climáticas, especialmente para China e Brasil. Segundo ela, a China é relutante quanto a assumir-se como uma “potência responsável”, postura que já havia adotado em outras circunstâncias.

Já o Brasil foi, dos BASIC, o país que mais apresentou propostas de auxílio técnico ambiental na COP-15. Além da adoção das metas voluntárias de redução de emissões de GEE, o próprio presidente Lula prometeu em plenária informal participação brasileira em temas climáticos para os demais caso esse auxílio intervisse positivamente no desenrolar das negociações. É, portanto, mais fácil enxergar a participação brasileira relacionada ao clima nos acordos de cooperação técnica. Segundo Hochstetler (2012), especialmente os referentes à bioenergia e biocombustíveis com países da África. Além disso, a Empresa Brasileira de

Pesquisa Agropecuária (Embrapa) desenvolve trabalhos no Panamá em parceria com o governo local. Essa é a forma que o Brasil encontrou de contribuir com a redução alheia de emissões de GEE e, de certa forma, de cumprir suas promessas de cooperação na COP-15 (HOCHSTETLER, 2012).

A atuação propositiva brasileira em 2009 aconteceu em grande parte baseada na redução histórica dos níveis de desmatamento, especialmente na área da Floresta Amazônica. Ao longo da década de 2000, os níveis passaram de 21.000 km² por ano para 7.000 km² no mesmo período. Isso aconteceu mesmo coincidindo com uma época de crescimentos econômico e populacional, o que chama mais atenção. E ocorreu, em maior parte, por conta de revisões jurídicas quanto à legislação ambiental no Brasil que tinha, dentre suas medidas, a modificação no Código Florestal de 1996 e de 2006, além da forte presença da ambientalista Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente (HOCHSTETLER; VIOLA, 2012).

Como já foi apontado, de acordo com Hochstetler e Viola (2012), como também é citado por Hallding et al. (2011), os países do BASIC já se consultavam informalmente sobre assuntos climáticos desde meados dos anos 2000. A reunião ministerial que fechou o acordo com os termos não negociáveis que foi levado à COP-15, portanto, pode ser lida como um sinal de que a pressão por compromissos multilaterais havia aumentado (HALLDING et al., 2011).

É importante lembrar que no acordo fundador do BASIC, havia termos não negociáveis relacionados à responsabilidade acumulada ao longo dos anos pelos países industrializados sobre os índices de GEE na atmosfera, historicamente a principal reivindicação dos países em desenvolvimento, dessa vez preparada para o segundo turno do Protocolo de Kyoto. Além disso, uma resistência coletiva a qualquer forma de monitoramento internacional e verificação de seus possíveis compromissos voluntários. Esse termo só é excepcional para o Brasil, que já tem os documentos referentes a questões ambientais disponibilizados pelo governo (HOSCHSTETLER; VIOLA, 2012).

A atuação brasileira na COP-15 coincidiu com a dos demais BASIC quando os quatro países acompanham o movimento do *power shift* no quadro do multilateralismo ambiental da época. Essa representatividade dos países emergentes dentro do regime fez com que a estratégia de tomada de decisão e ações sobre as mudanças climáticas fosse revista, como será empiricamente observado por meio dos acordos bilaterais e minilaterais da segunda década do século XXI.

A visão de Morse e Keohane (2014) sobre a atual contestação do multilateralismo auxilia a compreensão sobre o que acontecia em 2009 no contexto da influência da crescente

atuação do BASIC, a declaração voluntária do Brasil e a relutância dos EUA nas negociações climáticas. De acordo com esse ponto de vista, o multilateralismo não é essencialmente cooperativo e caracterizado por regras. O que ocorre, na verdade, é uma instrumentalização das instituições multilaterais e uma contestação de suas políticas por conta dos atores estatais ou não-estatais.

A contestação ao multilateralismo, assim, ocorre de duas formas: a “criação de regime concorrente”¹¹ e a “transferência de regime”¹². Segundo os autores, o “multilateralismo contestado”¹³ é evidente nas questões ambientais, tendo em vista que há abundância de insatisfações por parte dos atores em relação às instituições do regime. É importante perceber que as contestações acontecem quando a estrutura da instituição não permite que a estratégia multilateral seja utilizada como solução, o que torna válido o custo-benefício de uma alternância institucional.

More precisely, the phenomenon of contested multilateralism occurs when states and/or non-state actors either shift their focus from one existing institution to another or create an alternative multilateral institution to compete with existing ones. (MORSE; KEOHANE, 2014, p. 387).

A transferência de regime ocorre quando há um deslocamento de uma negociação de um fórum multilateral para outro já existente que tenha mandatos e processos decisórios mais favoráveis. Assim, os atores desafiadores podem também instrumentalizar esse segundo fórum com a finalidade de reduzir a autoridade da instituição original. A criação de um regime concorrente acontece quando uma nova instituição é criada ou quando se estabelece uma nova forma de multilateralismo, seja formal ou informal, com o objetivo de desafiar o *status quo* institucional existente.

Esses conceitos podem auxiliar tanto na análise da COP de Copenhague quanto dos acontecimentos das Conferências seguintes. O estudo de Morse e Keohane sobre o momento atual do multilateralismo leva a uma reflexão sobre o papel do BASIC no regime internacional de mudanças climáticas. O arranjo é uma coalizão sem a finalidade de criação de um regime alternativo, no entanto, a sistematização da atuação desses países emergentes reverberou em questionamentos e debates sobre as normas do regime em que estão inseridos.

We argue in this paper that reconciling these insights is aided by a conception of *contested multilateralism*, which emphasizes that contemporary multilateralism is characterized by competing coalition and shifting institutional arrangements, informal as well as formal. (MORSE; KEOHANE, 2014, p. 386).

A formação do BASIC é um reflexo do multilateralismo em contestação, mesmo que

¹¹ Tradução livre para “*competitive regime creation*” utilizado no original em inglês.

¹² Tradução livre para “*regime shifting*” utilizado no original em inglês.

¹³ Tradução livre para “*contested multilateralism*” no original em inglês.

não apresente claramente traços de suas manifestações de acordo com Morse e Keohane (2014). Assim, também o são outros arranjos bi e multilaterais *ad hoc* que influenciaram na dinâmica e nos resultados do regime de mudanças climáticas. Embora tivesse potencial para gerar contestações como as listadas, o BASIC manteve-se como um questionador das normas do regime do qual já fazia parte. Ou seja, é uma maneira que os seus membros encontraram de contestar a divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento adotada pelo regime de mudanças climáticas. Além disso, sua criação é um reflexo de um movimento sistêmico que há tempos gerava estagnação nas negociações, referente ao papel dos países emergentes.

O Brasil, dentre os membros do BASIC, inovou em fazer sua declaração sobre a adoção de metas voluntárias de redução de GEE. Seu objetivo, como observa Viola (2010) foi abrir o caminho para que os demais membros da coalizão e outros emergentes fizessem o mesmo. Assim, continuou exercendo o papel que incumbiu a si mesmo, de ser um mediador, um “construtor de pontes”.

Sua participação no grupo é, também, reflexo de uma outra característica da diplomacia brasileira. Como é apontado por Hallding et al. (2011), o BASIC é uma expressão do interesse brasileiro em fortalecer sua base de cooperação emergente. Esse interesse converge com sua tradição negociadora pois, apesar de suas raízes entre os países em desenvolvimento, essa configuração permite ao Brasil articular seus interesses no nível global.

Dentro do BASIC, o Brasil diverge por conta de suas prioridades. Sua participação, diferentemente dos demais membros, ainda segundo Hallding et al. (2011), deve-se pelo crescimento de uma aparente consciência de que em breve compromissos teriam que ser assumidos e, em conjunto, o país estaria em melhor posição de barganha. Ou seja, o Brasil procurou no BASIC forças de atores semelhantes tendo em vista o futuro incerto do multilateralismo para questões climáticas.

Within BASIC, Brazil remains cautious and, in multiple ways, it is the “odd party” within the group. Its climate-related priorities differ considerably from those of the others (...). (...) and thus it may be better off joining forces with those in a similar situation to develop a joint agenda and shared priorities. While this dynamic is not likely to change, it may well be that a more activist Brazilian administration could have difficulties reaching agreement with the other members of BASIC due to the country’s particular climate change priorities. (HALLDING et al., 2011, p. 47-48).

É possível afirmar, portanto, que o Brasil marcou as negociações de 2009 por conta de suas diferenças, inclusive em relação aos demais BASIC. O arranjo assim consolidou-se como uma estratégia naquele momento para país inserir-se nas negociações climáticas. A influência das diferenças entre os interesses do Brasil e dos outros BASIC pesou mais nas articulações nos anos seguintes. Juntamente com outros fatores externos ao grupo fez com que as

expectativas otimistas geradas em 2009 quanto à superação da paralisia do regime de mudanças climáticas fossem frustradas.

4 DE COPENHAGUE AO ACORDO DE PARIS: CONTINUIDADE DA ATUAÇÃO BRASILEIRA

A Conferência das Partes de 2009 é considerada por parte majoritária da literatura, como um importante marco do regime internacional de mudanças climáticas na era pós-Protocolo de Kyoto. Apesar de não haver consenso para a aprovação do Acordo de Copenhague, as expectativas para os anos posteriores à COP-15 foram renovadas por conta das movimentações singulares que ocorreram na ocasião, especialmente a coalização entre os emergentes do BASIC.

O protagonismo do BASIC no Acordo de Copenhague é citado por Hallding et al. (2011) e também por Hochstetler (2012). A liderança de uma coalizão de emergentes, no entanto, não foi motivação suficiente para que os países do G77 seguissem o Acordo.

Este capítulo tem como principal finalidade fazer um levantamento da atuação brasileira nos acontecimentos dentro do regime internacional de mudanças climáticas no período após a COP-15 até a atualidade. Além disso, também é um objetivo contextualizar sua relação com o *status* atual do multilateralismo utilizando o regime da UNFCCC como configuração.

As Conferências das Partes entre 2010 e 2015 serão estudadas a seguir com o enfoque principal na atuação da diplomacia do Brasil. As ações dos demais países no BASIC nas negociações também serão levantadas e suas causas e consequências, investigadas. Assim como foi feito ao longo dessa pesquisa, a trajetória da coalizão servirá como apoio à análise da política externa brasileira nesse período.

As divisões da cronologia das Conferências estão agrupadas nos tópicos desse capítulo de acordo com o grau de convergência entre os BASIC, que diminuiu ao longo dos anos. Tal variação, cujos motivos residem nas modificações nas estratégias de inserção dos membros da coalizão, será um instrumento para a análise da relação do atual multilateralismo com a política internacional dos emergentes.

Como finalização do capítulo, há uma análise dos acontecimentos da última COP, a vigésima primeira, ao final da qual se esperava a elaboração de um substituto para o Protocolo de Kyoto que não aconteceu. O Acordo de Paris, mais novo documento sobre o papel da comunidade internacional diante das mudanças climáticas e seus efeitos, tem um horizonte muito longínquo na previsão de alguma operacionalização. Esse encontro, ocorrido em 2015, será analisado sob a mesma ótica dos demais: de acordo com a atuação brasileira, suas propostas e posições, e em um contexto que permita perceber o papel dos demais emergentes

do BASIC.

4.1 AS COP 16, 17 e 18

Há dois episódios marcantes para o desenrolar dos encontros ocorridos entre os três anos imediatamente posteriores à COP-15. No nível de análise da atuação brasileira, há a apresentação, por parte da diplomacia do país, do plano nacional para a redução de emissões de GEE, com metas e estratégias, consolidando o compromisso voluntário contraído no ano anterior. Já no nível do regime internacional de mudanças climáticas, em 2011, ocorreu a aprovação de um segundo período do Protocolo de Kyoto, estendendo a validade de seus termos até 2020. No contexto dessa decisão, um fato importante para o contexto de análise do BASIC, já que a coalizão se preparou previamente para votar em conjunto sobre a continuidade do Protocolo.

Na COP-16, realizada em Cancún em 2010, foi criado o Fundo Verde do Clima, destinado à arrecadação e administração de recursos financeiros advindos de países Anexo I para contribuir com projetos de mitigação das mudanças climáticas. Além disso, acordou-se sobre a manutenção da meta fixada na Conferência anterior: limitar a 2°C a elevação da temperatura média do planeta comparativamente com os níveis pré-industriais (UNFCCC, 2016). O segundo turno do Protocolo de Kyoto, que estava na pauta, ficou para ser votado no ano seguinte, apenas.

Os encontros de Copenhague e de Cancun, segundo Hochstetler e Milkoreit (2014), foram o marco da ação em grupo dos países do BASIC. Copenhague porque foi a primeira ocasião em que o esses países negociaram uma posição conjunta e agiram em forma de coalizão. Em Cancun, conseguiram a aceitação de termos equivalentes aos que constavam no não-aprovado Acordo de Copenhague. Uma mudança de estratégia de negociação neutralizou as ressalvas que os países do G77 tinham para não assinar o documento da COP anterior. Ao longo do ano de 2010, os BASIC reuniram-se entre si e entre outras partes com a finalidade de costurar esses entendimentos que consistiam majoritariamente em adoção de metas voluntárias de redução de emissão de GEE.

The ensuing debate among the heads of state was long and angry, and the proposed Copenhagen Accord was not adopted in Copenhagen. A large number of countries filed their voluntary action plans by the end of January 2010 anyway, including all of BASIC countries, and the Accord was adopted in Cancun with their unified support. (HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014).

O resultado da atuação em conjunto de Brasil, África do Sul, Índia e China foi,

segundo Hochstetler e Milkoreit (2014), além da retórica da identidade emergente. O grupo teria estabelecido, até a COP-16, uma nova norma constitutiva do papel dos emergentes em geral no regime de mudanças climáticas: esses países foram compelidos a assumir voluntariamente compromissos sobre metas de mitigação e sobre a estabilidade do clima, mesmo que de forma distinta dos países desenvolvidos. Além disso, a criação do grupo, as consequentes reuniões periódicas e sua necessidade de diálogo com outros Estados para costurar resultados manteve, durante um breve tempo pós-Copenhague, alguma sistematização das estratégias de inserção internacional dos países em desenvolvimento.

A estratégia do BASIC na COP-16 tinha embasamento na condição de emergente dos membros da coalizão e foco na questão da soberania desses países quanto à sua política de desenvolvimento. Era, assim, uma continuidade da ideia de respeito às particularidades de cada um desses países que já estava em pauta desde a cisão Norte-Sul no regime de mudanças climáticas e que ficou ainda mais evidente com a criação da coalizão emergente. Segundo a análise de Hochtetler e Milkoreit (2014), esses países defenderam a ideia de que a melhor alternativa para sua participação nas medidas de mitigação seria por meio da sua aplicação na elaboração suas políticas domésticas. Esse fato fala a respeito da importância que a manutenção da soberania sobre o desenvolvimento doméstico tinha nos termos das negociações, sendo uma prioridade desses países no regime de mudanças climáticas.

A identidade coletiva emergente do BASIC manteve-se distante de contestações e questionamentos até 2010. Isso porque o alinhamento das posições e dos interesses era superficial. Sua unidade era negativa, gerada pela diferenciação dos demais, como é refletida pelos termos não-negociáveis de sua fundação.

The BASIC countries stressed their commonalities and were able to keep their unity by focusing not the line that distinguished them from developed countries. They supported each other, both in resisting formal commitments that both Europe and the United States wanted and then in the voluntary agreements of the Copenhagen Accord. In a sense, they presented a negative unity – clearly identifying what they were not willing to commit to. (HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014, p. 230, grifo nosso).

A atuação do Brasil na COP-16 seguiu a tendência dos demais BASIC, isto é, foi de consolidação da configuração que despontara na Conferência anterior. O país reafirmou seu compromisso voluntário de redução de emissões de GEE e se dispôs a prestar auxílio àqueles que desejassem de consultoria para fazer medidas nacionais congêneres. Sendo assim, deu continuidade ao seu papel de ponte e de apoio às negociações. (VIEIRA, 2013; VIOLA; FRANCHINI, 2013).

O Brasil levou a Cancun sua Comunicação Nacional de Emissões de Gases de Efeito

Estufa juntamente com a Política Nacional sobre Mudanças do Clima. O primeiro documento era uma espécie de prestação de contas brasileira sobre suas emissões e tinha como principal finalidade embasar o segundo. A Política Nacional sobre Mudanças do Clima consistia em um plano de operacionalização do compromisso assumido pelo país na COP anterior. O documento trazia uma meta de redução entre 36% e 39% das emissões de GEE com relação à projeção o volume em 2020. Ou seja, uma diminuição na perspectiva de emissões de 2,7 bilhões de toneladas de dióxido de carbono para 1,6 bilhão (VIOLA; FRANCHINI, 2013).

De acordo com Viola e Franchini (2013), esse plano já estava em processo de elaboração nos anos que antecederam a COP-15, por conta de pressões e interesses de setores e indivíduos no meio doméstico. Assim, o anúncio do compromisso voluntário de 2015 foi uma plataforma para publicizá-lo. Isso explicaria a celeridade com que a viabilização dos compromissos foi planejada ao longo do ano de 2010, preparando o documento e sua regulamentação para a apresentação na Conferência no final do ano.

A proposta de redução das emissões de GEE por parte do Brasil baseou-se majoritariamente em medidas de combate ao desmatamento no cerrado e, sobretudo, na Amazônia, onde a redução da atividade de uso da terra chegaria a 80%. Os setores da agropecuária e da energia também foram apontados como potenciais para revisões e cortes. São setores importantes para a economia brasileira, especialmente a agropecuária. Sendo assim, Viola e Franchini (2013) indicam o Plano como uma ação muito relevante por parte do Governo Brasileiro. Outros setores, como o de transportes, o da indústria de transformação e de bens de consumo duráveis, da construção civil e da mineração ficaram para uma segunda etapa do plano.

O principal resultado da COP-17, realizada em 2011, foi a Plataforma de Durban. O documento, que leva o nome da cidade-sede no seu título, consiste em um acordo entre as partes sobre a definição até 2015 de metas de redução de emissão de GEE para serem colocados em prática até 2020. Ou seja, em Durban, começou a se desenhar o que seriam as pautas das reuniões dos anos seguintes em busca, inclusive, de um substituto para o Protocolo de Kyoto (UNFCCC, 2011).

Há outra decisão tomada em Durban, no entanto, que ressaltou aquilo que os emergentes do BASIC têm em comum. Os quatro países votaram a favor do segundo período para o Protocolo de Kyoto. Essa decisão levou alguns países a retirarem-se do tratado, dentre eles, a Rússia. Esse é um país importante para os BASIC porque está em conjunto com eles em outra coalizão emergente, o BRICS. A delegação russa apontou ineficiência no desempenho do Protocolo quanto à redução a que se propôs em 2002. O motivo alegado pela

Rússia para sua saída do acordo é um reflexo de sua principal diferença quanto aos demais países do BRICS: o país faz parte do Anexo I e, assim, tem metas obrigatórias de redução de emissões de GEE (BRITO, 2012).

Tabela 3 – Proposta de Redução de Trajetória de Emissões Brasileira

Ações de mitigação	Amplitude da proporção de redução*	
Uso da terra	24,7%	24,7%
Desmatamento na Amazônia	20,9%	20,9%
Desmatamento no Cerrado	3,9%	3,9%
Agropecuária	4,9%	6,1%
Recuperação de pastos	3,1%	3,8%
Integração Lavoura Pecuária	0,7%	0,8%
Plantio direto	0,6%	0,7%
Fixação biológica de nitrogênio	0,6%	0,7%
Energia	6,1%	7,7%
Eficiência energética	0,4%	0,6%
Incremento do uso de biocombustíveis	1,8%	2,2%
Expansão da oferta de energia por hidrelétricas	2,9%	3,7%
Fontes alternativas (PCH, bioeletricidade, eólica)	1%	1,2%
Outros	0,3%	0,4%
Siderurgia (substituição do carvão de desmate por plantado)	0,3%	0,4%
TOTAL	36,1%	38,9%

*Relativa ao potencial de 2020.

FONTE: Brasil (2009) Apud VIOLA; FRANCHINI, 2013.

O posicionamento conjunto do BASIC em Durban, assim como nos anos anteriores, foi acordado previamente. Os países levaram à COP-17 um documento intitulado “Para Alcançar Imparcialmente o Desenvolvimento Sustentável”. Dentre as posições que já vinham sendo defendidas, constava a ênfase à implementação das instituições acordadas em Cancun, especialmente o Fundo Verde do Clima que, para os signatários, seria capaz de fornecer meios significativos de implementação de ações imediatas de resposta à mudança climática. Tudo isso serviria para embasar um “acesso equitativo ao desenvolvimento sustentável”, viabilizando conhecimento científico que guie o desenvolvimento de políticas públicas

capazes de aliar o crescimento econômico e as medidas que visam o equilíbrio ambiental.

Também citado no documento prévio da coalizão, o pertencimento do BASIC ao G77/China foi um ponto central na retórica dos membros do grupo em Durban. Hochstetler e Milkoreit (2014) ressaltam que o desejo dos BASIC de serem percebidos como membros “normais” do G77/China e não um grupo de negociações em separado foi expresso de uma forma ainda mais marcante. Isso se traduziu, por exemplo, em apenas uma submissão ao âmbito da UNFCCC em nome apenas de Brasil, África do Sul, Índia e China. Todas as demais foram realizadas em parceria dos membros do BASIC com outros países em desenvolvimento.

When asked about the BASIC position on an EU proposal during a press conference in Durban, Brazilian Ambassador Corrêa do Lago said bluntly that there was no shared BASIC position on this issue and that ‘BASIC is not a negotiation group’. Similarly, the Chinese chief negotiator Xie argued during the only press briefing by BASIC countries on December 6, 2011, that BASIC was not a group but that the BASIC countries were developing countries and members of the G77/China. (HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014, p. 230).

Esse desmonte da identidade coletiva do BASIC como um grupo de países emergentes diferentes dos demais países, sejam em desenvolvimento, sejam desenvolvidos, é um sinal de um retrocesso à visão internacional binária. Ter assumido essa terceira categoria de países como aconteceu para Copenhague pode ter se tornado uma vulnerabilidade para os membros do BASIC ao longo do tempo mais do que um mecanismo de proteção. Assim, como enfatizam Hochstetler e Milkoreit (2014), os países do BASIC estabeleceram um conjunto de padrões comportamentais mais ligados ao G77/China em troca de menos ênfase no seu caráter em separado como um grupo.

O fim da convergência dos BASIC em Durban, segundo Hoschtetler e Milkoreit (2014), pode ser analisado a partir de uma disparidade entre os três principais propósitos sociais do grupo:

- a) Tentativa coletiva de afastamento e administração da pressão para que esses países assumam obrigação sobre medidas de mitigação consideradas dispendiosas e obrigatórias, uma ameaça que lhes era comum;
- b) Proteção coletiva dos interesses individuais sobre desenvolvimento, apesar do aumento dos seus pesos econômicos;
- c) O desejo dos quatro países de serem percebidos como *stakeholders* globais responsáveis em um contexto em que sabiam que estavam sofrendo um escrutínio extra.

A última finalidade destoa das duas primeiras. O reconhecimento que os países BASIC almejavam entrava em tensão com seus interesses de caráter similar aos dos demais países em desenvolvimento. O protagonismo que o terceiro objetivo requer não é compatível com a ênfase que a coalizão dava à diferenciação entre si e os países em desenvolvimento. Essa distinção deu-se especialmente no que se refere às obrigações morais de cada grupo quanto à responsabilidade de ação para a mitigação da mudança do clima. Em Durban, essa discrepância deixou de ser ignorada como nos anos anteriores e passou a estar cada vez mais presente nas relações entre o grupo e a comunidade internacional (HALLDING et al., 2011; HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014).

Hochstetler e Milkoreit (2014) apontam ainda que essa reversão pode ser vista como um sinal da incerteza quanto à utilidade do grupo. O BASIC entrara em uma etapa posterior à inicial, em que era forçado a definir a identidade do grupo de forma mais contundente. No âmbito individual, no entanto, a Índia passara a acreditar que uma lógica internacional binária era mais produtora para sua argumentação baseada em sua pobreza material e também à posição de várias elites nacionais. Por outro lado, África do Sul e Brasil tendiam a uma posição oposta, dando ênfase às suas soberanias nacionais e aos consequentes compromissos internacionais que isso acarreta.

Essa postura do Brasil de continuar a transitar no espectro entre país em desenvolvimento e economia emergente é condizente com a visão que Barros-Platiau (2006) apresenta da política externa ambiental brasileira e mais especificamente, sobre o “esverdeamento da soberania”. Essa análise está fortemente pautada na inter-relação entre soberania e responsabilidade. Assim, a soberania do Brasil se expressa na negativa à intervenção internacional em seu desenvolvimento e na responsabilidade de fazê-lo de forma a não gerar prejuízos aos objetivos da comunidade internacional quanto à gestão das mudanças climáticas.

A política externa brasileira segue a ideia de que ser soberano também implica em ser responsável. O posicionamento brasileiro na COP-17, portanto, continuou pautado pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Isso significa que o Brasil aceita assumir compromissos na medida em que sua soberania é respeitada. Além disso, também que a diplomacia do país entende que assumir uma posição diferenciada na dinâmica internacional também pode trazer compromissos distintos.

O Brasil já não tinha uma posição preponderantemente emergente. Sua identificação com os países em desenvolvimento foi uma constante em seu perfil diplomático ambiental. Assim, seu posicionamento foi mantido como um mediador das conversas entre

desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse perfil que é definido por um espectro e não uma imagem bem definida é característico da atuação brasileira e é usado de forma estratégica em busca dos interesses nacionais em termo.

A COP de 2012, de número dezessete, realizada em Doha, extrapolou o tempo estipulado para as negociações e teve um acordo fechado às pressas que consistia na reiteração do que já havia sendo costurado nas edições anteriores. O detalhamento do segundo período do Protocolo de Kyoto, assim, não ficou resolvido por completo, bem como a operacionalização do Fundo Verde. Essas são duas questões nevrálgicas no debate entre o Norte e o Sul e, assim, precisam de uma dedicação e, principalmente, de uma disposição, que são raras nas negociações diplomáticas ambientais por conta dos interesses envolvidos de ambas as partes.

O resultado mais importante da Conferência foi a criação da emenda ao Protocolo de Kyoto que formalizou o que fora votado no ano anterior e cria o segundo período do compromisso, com duração de mais oito anos. Os critérios legais e de contabilidade do acordo foram preservados, assim como seus requisitos legais. Novas metas de redução foram adotadas por 37 países (UNFCCC, 2012). Os EUA continuaram de fora do acordo e outros países, além da Rússia, decidiram se retirar do acordo.

Tabela 4 – Países do Anexo I do Protocolo de Kyoto ante o seu 2º período

Aderiram	Alemanha	Islândia
	Austrália	Itália
	Áustria	Letônia
	Belarus	Liechtenstein
	Bélgica	Lituânia
	Bulgária	Luxemburgo
	Cazaquistão	Malta
	Croácia	Mônaco
	Chipre	Holanda

	Dinamarca	Noruega
	Eslováquia	Polônia
	Eslovênia	Portugal
	Espanha	Reino Unido
	Estônia	República Tcheca
	Finlândia	Romênia
	França	Suécia
	Grécia	Suíça
	Hungria	Ucrânia
	Irlanda	
Não aderiram	Canadá	Nova Zelândia
	Japão	Rússia

FONTE: GAMBA; RIBEIRO, 2013.

Entre 2010 e 2012, a lógica de ação dos BASIC esteve atrelada ao que Hoschtetler e Milkoreit (2014) denominam como seu modelo cognitivo.

One of the strongest foundations of the BASIC coalition is a shared cognitive model of who is responsible for causing and, consequently, addressing climate change. (HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014, p. 229).

Houve, assim, durante esse período entre a formação do BASIC e o início de sua desestruturação, uma lógica regendo as expectativas sobre sua atuação no regime de mudanças climáticas e definindo os quatro países como um grupo: a diferenciação entre a responsabilidade de agir dos países desenvolvidos e a dos demais. O grupo dos países desenvolvidos devem ser os primeiros a atuar em um contexto formal e vinculante porque são esses que se tornaram ricos e desenvolvidos. Os demais países devem receber auxílio para seu desenvolvimento dentro das circunstâncias da busca pelas metas de emissões e manutenção da temperatura. A desigualdade entre Norte e Sul é, portanto, uma característica fundamental da identidade do BASIC: mesmo que sejam mais desenvolvidos do que outros países em

desenvolvimento, continuam a serem diferentes em relação aos países do Norte (HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014).

A estagnação que ocorria no regime internacional de mudanças climáticas também podia ser vista no âmbito doméstico brasileiro. A começar pela implementação do Plano Nacional de Mudanças Climáticas, que contemplara apenas dois dos setores previstos – uso da terra e agropecuária – e não tinha previsão para o prosseguimento nos demais setores, já planejados ou não (VIOLA; FRANCHINI, 2013). Em uma relação de influência simultânea, o momento da atuação brasileira no regime de mudanças climáticas era de um perfil mais baixo em comparação ao apresentado desde 2009.

O momento econômico vivido pelo país também gerava reflexos na sua atuação na diplomacia ambiental. Os efeitos da crise financeira mundial de 2008 finalmente passaram a serem sentidos no Brasil e o otimismo que vigorava em 2009 já não era encontrado com tanta facilidade. Segundo Viola e Franchini (2013), esse quadro à beira da virada para a recessão gerou no governo, nos formadores de opinião e na maioria da sociedade uma “espécie de obsessão pelo crescimento”. A vertente da sustentabilidade do desenvolvimento, assim, passou a perder na escala de prioridades diante das medidas em prol da manutenção das taxas de crescimento. Assim, o que os autores classificam como o “quase abandono da agenda climática/ambiental” não gerou uma repercussão tão negativa para o governo.

Para Viola e Franchini (2013), o ano de 2012 foi o encerramento de uma transição de momento da política externa brasileira que se iniciou em 2005. Até então, a estratégia de inserção internacional do país estava calcada em uma retórica que rejeitava absolutamente qualquer compromisso de redução de emissões de GEE que pudesse influenciar no crescimento econômico dos países em desenvolvimento. O Brasil atuava, assim, como uma liderança do G77/China nas negociações e atuava no sentido de garantir que os países desenvolvidos eram os responsáveis pelo efeito estufa e deveriam arcar com seus custos.

Entre 2005 e 2012, sob a regência do Protocolo de Kyoto, já não há esse radicalismo da fase anterior. Os autores denominam esse novo momento como um reformismo limitado. A modificação brasileira pode ser observada a partir de suas políticas sobre desmatamento. A afirmação ao direito ao desenvolvimento continuou como um guia para a política externa brasileira, bem como sua expressão no multilateralismo. No entanto, sua estratégia para garanti-lo modificou-se. Sob a égide do Protocolo de Kyoto havia incentivos à participação voluntária de países não-Anexo I que se mostraram interessantes ao desenvolvimento econômico do Brasil.

Na COP-18, assim como na COP-17, o Brasil esteve mais alinhado à posição da África do Sul que às de China e Índia quanto às metas de redução de emissões. Através de manobras entre os distintos blocos presentes à negociação, o país colocou a China em uma posição mais próxima da responsabilidade global como grande emissor. Mas a retórica da atuação brasileira continuou a privilegiar a distinção Norte-Sul que impera na UNFCCC (VIOLA; FRANCHINI, 2013).

O fato de o Brasil ter assumido um compromisso de redução de curva de emissões não implica que tenha abandonado a divisão rígida entre Anexo I e não Anexo I, já que não aceita que esses tipos de compromissos voluntários para países emergentes se tornem objeto de regulamentação internacional, mas uma expressão de vontade de cada parte. (VIOLA; FRANCHINI, 2013, p. 63).

Na opinião de Gamba e Ribeiro (2013), durante a COP-18 foi possível verificar que o país alinhou-se tanto ao G77/China quanto com o BASIC, mas que também desempenhou posições de liderança quando os mecanismos de mercado estavam em pauta. A atuação do Brasil na COP-18 foi um reflexo da “encruzilhada” em que se encontrava, entre ficar ancorado ao grande grupo dos países em desenvolvimento – o que seria uma posição mais confortável – ou de assumir responsabilidades diferenciadas condizentes à um grande país emergente e integrante do BASIC, mesmo que ainda apresente problemas sociais e que financiamento externo seja necessário para que isso aconteça.

Talvez essa encruzilhada espelhe a nova posição do Brasil no sistema internacional. Reconhecê-la é o primeiro passo para repensar a política externa, em especial em temas nos quais tem tradição, como os que envolvem a ordem ambiental internacional. (GAMBA; RIBEIRO, 2013, p.192).

A encruzilhada a que Gamba e Ribeiro se referem é o que tem definido, de um modo menos fatalista, o perfil brasileiro nos últimos anos. Por vezes, o país age em conjunto com emergentes diferenciados, por vezes está com os países em desenvolvimento. Essa dualidade é um reflexo da grande estratégia brasileira para ambientes multilaterais, que é ser o mediador, o construtor das pontes entre as diversas partes de um acordo. Ou seja, faz parte da tentativa da diplomacia brasileira de manter o país entre os protagonistas das negociações internacionais de uma maneira que é consciente de suas limitações de poder, mas que encontra uma habilidade a ser desenvolvida.

Diante desses fatos, é possível afirmar que os anos imediatamente posteriores à COP-15 foram de arrefecimento da preponderância da atuação brasileira no regime internacional de mudanças climáticas. O perfil continuou o mesmo dos anos anteriores, mas foi afetado por fatores como crise econômica, problemas domésticos e o esmaecimento da coalizão BASIC.

A atuação brasileira nas COPs de Cancun, Durban e Doha mostrou continuidade de um perfil que já havia no passado, como é apontado pela análise de Viola (2013). O país

manteve a aliança com o BASIC como uma prioridade e seu principal objetivo à época era garantir a prorrogação do Protocolo de Kyoto por um segundo período, com os compromissos que já existiam: vinculantes para Anexo I, voluntários para os demais países. Além disso, dentro do contexto do BASIC, o Brasil estimulou uma atuação dos emergentes que privilegiasse a ideia de compromissos voluntários para emergentes.

4.2 As COP 19 e 20

Entre 2013 e 2014 as reuniões das partes da UNFCCC foram usadas para preparar os termos a serem debatidos e negociados na COP-21, quando deveria ser formulado um acordo substituto para o Protocolo de Kyoto. Em ambas, mesmo com essa meta ambiciosa à frente, a estagnação dos anos anteriores teve continuidade. O processo de desestruturação do BASIC prosseguiu e a atuação brasileira continuou baseada no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e na estratégia de servir como ponte entre as partes da negociação.

Na COP-19, além do prosseguimento às negociações quanto ao pós-Kyoto, também foi criado o Mecanismo Internacional de Varsóvia, destinado ao auxílio às perdas e danos associados aos impactos da mudança climática. Esse mecanismo ficou alocado sob o guarda-chuva das medidas de adaptação, o que significa que os países do Anexo I podem destinar-lhe recursos que já estavam comprometidos para essa finalidade, sem precisar aumentar sua parcela no financiamento (UNFCCC, 2013).

Questões referentes a fundos e financiamentos destinados a projetos que gerem desenvolvimento sustentável também foram debatidas. Como uma revisão da operacionalização dos planos apresentados em Cancun, estabeleceu-se um programa de trabalho que condiciona o financiamento das ações aos resultados obtidos. Ainda em 2013 foi criado o Comitê de Adaptação (UNFCCC, 2013).

Foram estabelecidas, ainda, atividades com a finalidade de mitigação das mudanças climáticas referentes a questões florestais. Foram criadas modalidades de monitoramento nacional das florestas, definidas a periodicidade de relatórios nacionais sobre as atividades florestais e sua relação com as garantias apresentadas na COP-16. Criaram-se ainda modalidades de monitoramento e publicização das atividades florestais (UNFCCC, 2013).

Como ocorreu desde 2009, uma reunião ministerial do BASIC antecipou o método de atuação dos países membros. Os principais pontos de convergência de Brasil, África do Sul, Índia e China diziam a respeito da continuidade daquilo que ficara estabelecido pela

Plataforma de Durban, na ratificação das emendas ao Protocolo de Kyoto que lhe estabelecem um segundo período e da operacionalização do Fundo Verde. O BASIC também se preparou para estimular a conclusão de um acordo vinculante entre os signatários da UNFCCC que fosse capaz de alinhar as políticas domésticas e os objetivos internacionais, o que também está relacionado com o devido financiamento das ações nos países em desenvolvimento (BRASIL, 2013).

A principal medida a ser viabilizada ao fim da COP-19, assim estava alinhada com a demanda acordada previamente entre os BASIC. Estabeleceu-se que, antes da COP-20, os países desenvolvidos que fariam uma nova apuração e apresentação sobre possíveis contribuições para a redução de emissões de GEE que pudessem ser viabilizadas até 2020¹⁴.

Nas COP-19 a atuação brasileira ocorreu dentro da tendência que se mostrava desde o ano anterior. O seu perfil de mediador das negociações continuou a ser a diretriz de sua atuação, com o objetivo de continuar a participar como protagonista das negociações. Veiga e Rios (2013) têm uma visão crítica a respeito da atuação brasileira na Conferência de 2013, chamando de “mais do mesmo” a atuação do país, que “opera aquém de suas potencialidades”.

Houve duas propostas centrais na atuação do Brasil na COP-19, ambas pautadas pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como de costume. Uma delas é a elaboração, de autoria do IPCC, de uma metodologia que seja capaz de calcular a “culpa histórica” que cada Estado tem no efeito estufa. Esse seria o critério para a responsabilização de cada país quanto às ações a serem tomadas a respeito dos danos relacionados às mudanças climáticas. A outra proposta consistia na condução de consultas dos governos à sua sociedade civil sobre suas respectivas metas de redução de emissões de GEE. (VEIGA; RIOS, 2013).

Ambas as propostas seguem a linha matriz da atuação brasileira, que é o respeito à soberania e a legitimidade das ações multilaterais. Também estão condizentes com seu perfil de país em desenvolvimento e emergente. Além disso, a proposta de responsabilizar cada Estado de forma proporcional é uma forma de garantir que seu direito ao desenvolvimento seja respeitado frente as economias desenvolvidas do Norte sem recair na cisão Norte-Sul que tende a estagnar as negociações.

No entanto, segundo a análise de Veiga e Rios (2013), essa estratégia pode colocar o país em uma situação que não é a almejada por essas posições políticas. Os autores lembram que o crescimento dos países emergentes, como o Brasil, no início do século XX levou a um

¹⁴ Ver notícia “As the Warsaw climate talks end, the hard work is just beginning” (AS THE WARSAW..., 2013).

aumento da sua contribuição relativa no volume das emissões de GEE. Para os autores, a proposta da apuração da “culpa histórica” não contribui para o fim do impasse como o propõe a diplomacia brasileira.

[...] essa proposta pode acabar contribuindo para reforçar a ideia de que, por causa de seu desempenho recente, os países em desenvolvimento serão em breve os maiores responsáveis – mesmo em termos acumulados – pelo aquecimento global. (VEIGA; RIOS, 2013, p. 2).

O Brasil continua, dessa forma, vivendo na encruzilhada já citada: quando assume um papel de emergente, rechaça as responsabilidades que podem vir com essa posição; mas, se há sua identificação como país em desenvolvimento, mais um membro do G77/China, o país esbarra nas diferenças entre o porte de sua economia e a de grande parte do grupo. Apurar se esse comportamento traz mais benefícios ou prejuízos à busca dos interesses do país é de difícil execução e subjetivo. No entanto, é a estratégia que tem se alinhado de forma mais adequada ao momento das negociações e ao perfil da diplomacia do país em ambientes multilaterais.

Na avaliação de Goldemberg e Viola (2014), o Brasil distanciou-se ainda mais dos demais emergentes do BASIC em sua atuação na COP-19.

Na COP 19 em Varsóvia no ano de 2013, China, Índia e África do Sul reafirmaram que não estão dispostos a assumir compromissos de redução de emissões a partir de 2020. [...] Apenas o Brasil, dentre os BRICS, aparece com uma atitude aberta a assumir compromissos de redução de emissões, apesar de ter revivido em Varsóvia a doutrina das responsabilidades históricas de emissões desde 1850, doutrina que havia de fato abandonado em 2009. (GOLDEMBERG; VIOLA, 2014, p. 84).

O principal produto da COP-20, realizada em 2014, é o documento intitulado “Chamamento de Lima”, que leva o nome da cidade-sede do evento. Esse documento é pautado pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciada e é surgiu como uma espécie de prévia do que deveria ser discutido no ano seguinte, na COP-21 (UNFCCC, 2014).

Na COP-20 os países em desenvolvimento e os desenvolvidos tiveram uma discordância central: enquanto os primeiros posicionaram-se contra um acordo primordialmente focado na redução de emissões, os mais industrializados o apoiavam. Os mais pobres insistiam em sua demanda histórica de compensação pelos danos climáticos e conseguiram algum sucesso: o Fundo Verde para o Clima, que era limitado desde a sua criação, em 2010, recebeu mais volume de financiamento e mais apoio dos países desenvolvidos (BETZ; NEVER, 2015).

Brasil, África do Sul, Índia e China apresentaram as medidas tomadas por cada um para uma transição rumo a uma economia verde. Isso, no entanto, como é ressaltado por Betz

e Never (2015), não necessariamente pode ser visto como uma ação coletiva do BASIC com o objetivo de liderança ou de mais responsabilidades no regime internacional de mudanças climáticas. As medidas refletem o momento que é vivido por esses países, que compreendem que estão em uma posição diferente daquela dos demais. É, assim, uma espécie de resposta às demandas internacionais mas, sobretudo, uma forma de se prevenir a respeito de possíveis tentativas de intervenção vindouras, dado o andamento das negociações do regime.

Após a criação e o auge do BASIC, portanto, seus membros arrefeceram a tendência anterior. Já não surgiam das reuniões prévias às COP posicionamentos que levassem a um protagonismo ou um possível desequilíbrio no *status quo* das negociações sobre mudanças climáticas. Os encontros prévios tornaram-se praxe, mas o mesmo não aconteceu com a coordenação política com um objetivo capaz de fazer a levar a uma ruptura na estagnação do multilateralismo ambiental, como já havia sido a expectativa durante a sua criação.

A atuação brasileira em Lima esteve embasada na principal proposta de sua diplomacia, a ideia de círculos concêntricos para a distribuição das responsabilidades quanto às medidas de redução de emissões e mitigação. Segundo Heinrich (2015) essa proposta contemplaria o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e também as demandas dos países desenvolvidos para que os países emergentes assumam compromissos. Os círculos concêntricos funcionariam a medida que os Estados assumissem suas responsabilidades de forma gradual, começando pelos desenvolvidos de forma imediata e passando paulatinamente para os emergentes até chegar aos países em desenvolvimento.

A proposta, apoiada pelo G77/China, entrou no Chamamento, mas com modificações. O que levou o Governo Brasileiro a considerar que o texto final do encontro ficou equilibrado, uma vez que sua proposta foi contemplada e que foi possível chegar a um acordo ao final das negociações. O discurso brasileiro continuou, assim, sendo o de um construtor de pontes, na tentativa de contemplar interesses dos desenvolvidos e equilibrá-los com os do G77/China.

4.3 A COP-21

A programação para a COP-21, realizada em Paris em 2015, de um acordo substituto para o Protocolo de Kyoto existia desde 2011, na COP de Durban. Durante esse período, em uma tentativa de garantir o sucesso no cumprimento do objetivo da Conferência de Paris, os países comprometeram-se em realizar um levantamento de possíveis responsabilidades e

ações voluntárias que pudessem contribuir para a mitigação dos danos das mudanças climáticas a serem apresentados em 2015 e adotados a partir de 2020, os INDCs.

Assim, tendo sido o trabalho de preparação da 21ª Conferência das Partes da UNFCCC feita durante um longo período, eram grandes as expectativas de que um acordo substituto para o Protocolo de Kyoto finalmente fosse elaborado. A ideia para esse novo acordo era que também os países emergentes assumissem compromissos com algum nível vinculante quanto às ações para mudanças climáticas, diferentemente do segundo período de Kyoto, que lhes concedia o direito de ausentar-se e de assumir compromissos de caráter voluntário apenas.

Essa diferença entre o documento a ser gerado em Paris e o Protocolo era uma demanda que se estabeleceu ao longo dos anos à medida que as emissões de GEE dos países emergentes acompanhavam seu crescimento econômico. O argumento dos países desenvolvidos focava na diferenciação entre os emergentes e os demais países em desenvolvimento. A China, por exemplo, contribuiu, de forma isolada, com um quarto das emissões de GEE do ano de 2012 (BETZ; NEVER, 2015).

O Acordo de Paris, documento resultante da COP-21, no entanto, não correspondeu à medida das expectativas a seu respeito e tampouco às necessidades das medidas que precisam ser tomadas para uma solução efetiva para a mitigação da mudança climática. Ainda assim, chegou a um termo relativamente significativo. O acordo estabeleceu o limite de 2°C para o aumento da temperatura global em relação aos níveis pré-industriais. Além disso, levantou a necessidade de aumentar a capacidade de adaptação aos impactos das mudanças climáticas e da criação de fluxos financeiros com a finalidade de estabelecer contribuições para a diminuição das emissões de GEE. Ainda assim, trouxe uma novidade em relação aos congêneres: todas as categorias de países estão submetidas a obrigações quanto à redução de emissões de GEE – e não apenas os desenvolvidos¹⁵.

O Acordo está em fase de assinaturas para a adesão e a previsão é que entre em vigor em 2020. Os EUA ainda não aderiram, tampouco a China, embora ambos tenham declarado a intenção de fazê-lo. As atuações de ambos países foram preponderantes para a elaboração do documento. Seu desenho interessa a esses, que são os dois maiores emissores de GEE do planeta. Isso porque as metas de redução de emissões são estabelecidas pelos próprios países

¹⁵ Ver notícia “Conferência do clima termina com ‘acordo histórico’ contra aquecimento global” (CONFERÊNCIA..., 2015).

por meio de seus INDCs e serão atualizadas a cada cinco anos. Além disso, os compromissos não são legalmente vinculantes¹⁶.

O Brasil aderiu assim que as assinaturas foram abertas, bem como África do Sul e Índia. Esses países já desenvolviam políticas domésticas visando a redução de suas emissões de GEE de forma voluntária desde 2010. Como já foi apontado nessa pesquisa, essas ações já eram uma preparação para um tratado como o Acordo de Paris. Assim, é possível dizer que a coalizão dos BASIC serviu, de alguma forma, como uma preparação para esses países chegarem ao final da COP-21 dentro das expectativas para os emergentes.

Na reunião ministerial do BASIC que antecedeu a COP-21, os representantes dos quatro países enfatizaram a importância do sucesso do Acordo de Paris e a necessidade de diferenciação da capacidade de comprometimento de cada Estado. Além disso, reafirmaram o compromisso do BASIC com a unidade do G77/China. O documento é cauteloso nas menções ao grupo, com a finalidade de relacioná-lo como parte do G77/China e não uma terceira parte nas negociações. Isso pode ser interpretado como uma medida preventiva para aproximar seus compromissos àqueles que viriam a ser assumidos pelos demais países em desenvolvimento (BRASIL, 2015a).

A atuação do Brasil nas negociações do Acordo seguiu seu perfil diplomático. O país encarou o objetivo do tratado, de compromisso com a redução absoluta das emissões de GEE, como

[...] ousado e um avanço em relação ao compromisso assumido na COP-15, em 2009, quando o País anunciou uma meta de redução, mas como base nas tendências de emissões futuras. (BRASIL, 2015b).

É possível, portanto, distinguir uma continuidade na atuação brasileira entre a COP-15, em 2009, e a COP-21, seis anos depois. Apesar de momentos e contextos diferentes – tanto domésticos quanto internacionais – o país manteve durante esse período o seu perfil de entusiasta do âmbito multilateral no caso das mudanças climáticas. Além disso, utilizou o fórum como um meio para participar das negociações como protagonista, embora seu poder de influência no âmbito internacional seja limitado.

A estratégia de atuação que o Brasil adotou na COP-21 é uma projeção dos princípios que guiaram sua ação desde o que Viola e Franchini (2013) chamaram de “virada reformista”. Isso significa que a diplomacia do país adotou uma linha de trabalho na qual era importante ser um ator que viabilizasse o diálogo entre os demais. A ação brasileira, portanto, continuou

¹⁶ Ver notícia “Na ONU, 175 países assinam Acordo de Paris sobre mudanças climáticas” (NA ONU..., 2015).

no sentido de construir pontes para que os diferentes tipos de atores encontrassem uma forma de conciliar seus interesses.

Entre 2009 e 2015, a política externa brasileira manteve os seus princípios tradicionais, como o direito à soberania nacional e a valorização dos fóruns multilaterais como ambientes legitimadores da ação internacional. Ou seja, os objetivos que a diplomacia brasileira deveria alcançar também não se modificaram ao longo do tempo: encontrar nesse ambiente a legitimação do Estado Brasileiro sobre o seu território, garantir o direito ao desenvolvimento e situar-se como ator global por meio da sua inserção entre os protagonistas dos debates sobre as normas de governança global.

O multilateralismo na atualidade enfrenta problemas de estagnação de seus processos – e assim também ocorre com o regime de mudanças climáticas. Apesar do caráter global dos danos causados pelo fenômeno, a chave para a ação efetiva ainda se encontra nas mãos de alguns poucos atores que tem peso para influenciar as decisões e também no volume de emissões de GEE, como os EUA e a China. Estados intermediários como o Brasil pouco representam de forma individual. Sua ação coletiva, no entanto, tem potencial para gerar um desequilíbrio que desemperre as negociações. Mas isso depende de uma cooperação ampla em volume de países e também em termos funcionais, o que se torna de difícil execução. Assim, mais uma vez, o resultado dos debates fica a cargo das potências climáticas e, portanto, dos seus interesses nacionais em um determinado momento. Isso prejudica a possibilidade de soluções multilaterais e a longo prazo para a mudança do clima.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças climáticas consolidaram-se como um tema da política internacional desde o fim do século XX. A diplomacia brasileira acompanhou essa mudança e o tema também passou a fazer parte da agenda da política externa nacional. Nesta pesquisa, foi possível fazer uma análise do papel desse tema na inserção internacional brasileira utilizando o fórum da UNFCCC como ambiente de atuação, com um recorte que inclui o BASIC, buscando fazer um paralelo entre a ação brasileira e dos demais países emergentes que são parte da coalizão.

Para a diplomacia brasileira, a importância do multilateralismo não é apenas retórica. Segundo Mello (2014), essa característica tem sido diretriz da política externa do Brasil desde seu engajamento nas primeiras instituições multilaterais no final do século XIX. Esse comportamento é um reflexo da estratégia do país em busca de seu objetivo de participação ativa no processo de elaboração das normas da governança global e também uma projeção de uma disposição a um maior protagonismo internacional.

Na visão dessa estratégia da diplomacia brasileira, as instituições multilaterais são um instrumento útil levando em consideração as limitações do país como um poder individual diante do sistema internacional (MELLO, 2014). Tal característica da diplomacia do Brasil foi projetada na sua atuação na formação do regime de mudanças climáticas no âmbito da UNFCCC em 1992 e na sua participação nas Conferências das Partes lhe seguiram cronologicamente.

O contexto do fim da Guerra Fria, na passagem entre as décadas de 1980 e 1990, era de queda na desconfiança entre os Estados. Além disso, acontecia também a prevalência da lógica capitalista do bloco Ocidental, como também a abertura de diversos mercados que antes pertenciam à União Soviética. Assim, configurou-se um ambiente otimista e propenso à cooperação, inclusive em termos ambientais (LAGO, 2013).

A Rio-92, conferência que tratou de forma simultânea o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, foi uma manifestação desse momento. O tema ambiental, que era tratado de uma maneira majoritariamente tecnocrata e sob um viés preservacionista, teve seu tratamento deslocado para um debate com termos políticos mais presentes. A configuração do mundo fora da lógica bipolar incluía uma maior diversidade de atores no protagonismo da governança global. O fortalecimento da instituição multilateral propiciou aos países em desenvolvimento a capacidade de ter voz nos debates e decisões.

A cisão Norte-Sul, que marcara a trajetória da agenda internacional para o meio

ambiente desde a Conferência de Estocolmo em 1972, prosseguiu como a fonte de um conflito de interesses. Na Rio-92, no entanto, uma tentativa de conciliação desses diferentes objetivos entrou para a pauta com o conceito de desenvolvimento sustentável e a ideia de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, muito importante nos debates em pauta UNFCCC, principalmente nas políticas para as mudanças climáticas.

A candidatura feita pelo Brasil para sediar o encontro foi um reflexo desse contexto. O país passava por um momento de reorganização política após os anos do Regime Militar e fazia também uma transição na sua estratégia de inserção internacional. A postura defensiva adotada até então, configurada pela recusa do país a assumir compromissos multilaterais, modificou-se em direção a uma atuação mais receptiva aos regimes internacionais. Assim, a partir da década de 1990, o país passou a ser signatário de tratados com mais frequência (MELLO, 2014; RIBEIRO, 2005).

Esse novo momento nas relações internacionais brasileiras tem, entretanto, o mesmo objetivo do anterior. A política externa brasileira tem entre suas preocupações centrais a garantia da soberania nacional e do direito ao desenvolvimento. A mudança reside, portanto, na estratégia que visa a esse fim. Essa diferença diz respeito a dois contextos diversos entre si, tanto internacionais quanto domésticos. Os anos que antecederam a redemocratização do Brasil eram marcados pela Guerra Fria e por um governo de características autoritárias. Já a transição dos anos 1980 e 1990 conta com um cenário internacional menos belicoso e um governo eleito democraticamente pelo povo brasileiro (LAGO, 2013).

Na formulação da UNFCCC, o Brasil teve papel de protagonista na liderança da defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, porém, com uma postura negociadora. A diplomacia do país usou o desenvolvimento sustentável e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas como embasamento para seu posicionamento sobre o direito ao desenvolvimento dos países menos industrializados e sobre a responsabilidade dos países desenvolvidos sobre os prejuízos trazidos pelas mudanças do clima (LAGO, 2013).

Os signatários da UNFCCC foram divididos entre dois grupos de acordo com seu nível de industrialização. Essa classificação atendeu aos interesses do Brasil e de outros países em desenvolvimento. Essas diferentes categorias deram origem, no Protocolo de Kyoto, resultado da 3ª Conferência das Partes da UNFCCC, à lista de países com compromissos vinculantes de redução das emissões de GEE e ao grupo dos países que, apesar de não terem a obrigação de criar políticas de mitigação, eram passíveis de assumir metas voluntárias.

O Protocolo de Kyoto, em vigor desde 2005, foi um projeto inédito no âmbito dos debates internacionais sobre o meio ambiente. No entanto, o tratado foi concebido já sem

força para sua devida observância pelos signatários da UFCCC. Não só pelo ponto de divergência constante sobre o tema, que é a divisão Norte-Sul dos interesses, mas também por sua defasagem temporal e por seu escopo desproporcionalmente grande frente ao seu poder coercivo (GOLDEMBERG, 2010; KEOHANE; VICTOR, 2010; ROSEN, 2015).

Há duas ausências que são também relevantes para entender a falha do Protocolo. Os EUA desistiram de assinar o tratado pelo conflito deste com os interesses nacionais de proteção à sua economia. Já a China não está entre os países do Anexo I, com responsabilidades vinculantes. Os dois países juntos respondem por aproximadamente metade das emissões anuais de GEE (GOLDEMBERG, 2010).

A ineficiência do Protocolo em produzir resultados correspondentes às necessidades nele listadas provocou a retirada de outros países, como a Rússia, da lista de signatários do seu segundo período, aprovado em 2012. O Brasil, entretanto, manteve-se alinhado à sua postura anterior que enxergava o tratado como uma aplicação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (GOLDEMBERG, 2010; ROSEN, 2015). Até então, o tratado trouxera benefícios para o país, que recebeu investimentos em seu desenvolvimento por meio de projetos de MDL e não teve seu modelo de desenvolvimento vinculado às suas normas (VIEIRA, 2013; VIOLA, 2010).

O contexto brasileiro, no entanto, modificara-se ao longo desses vinte anos que separam a entrada em vigor do Protocolo e a votação do seu segundo período. O país conheceu um período de grande crescimento econômico e consolidou-se na posição de economia emergente. Em 2009, junto com África do Sul, Índia e China, o BASIC, coalizão entre países de economia emergente não-Anexo I e destinada à coordenação de atuações políticas no âmbito das COP.

Esses países configuram no regime de mudanças climáticas atores com um perfil que Aímola (2008) classifica como intermediário. Ou seja, enxergam a questão climática como uma ameaça, mas tem altos custos para alcançar os meios de lidar com a questão e, assim, tendem a pressionar os demais a tomarem providências para diminuir as emissões de GEE. Têm atuação de protagonistas no regime, mas sozinhos (exceto pela China) não tem poder individual suficiente para provocar uma mudança nos rumos das negociações.

No contexto pós-Kyoto, a posição do Brasil manteve-se alinhada com seu caráter conciliador, de construção de pontes entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos. Essa também foi a tônica de sua atuação entre os BASIC. Em 2009, quando a diplomacia do país assumiu o compromisso voluntário de reduzir as emissões nacionais de GEE, já se preparava para a manutenção desse perfil no novo contexto que se configurava.

Essa declaração acompanhava as inovações trazidas pela articulação do BASIC para os debates do regimes de mudanças climáticas. A partir da COP-15, quando a atuação dos países emergentes tornou-se mais delineada, houve na comunidade internacional o questionamento sobre o surgimento de uma terceira classificação dos países, além dos desenvolvidos e dos membros do G77/China (HALLDING, 2011; HOCHSTETLER, 2012). Assim, haveria, então um terceiro tipo de ação a ser tomada na gestão internacional das mudanças climáticas?

Apesar de a atuação em conjunto do BASIC ter funcionado como tal nos primeiros momentos após sua criação, a partir de 2012, a coalizão começou a demonstrar sinais de que não era seu objetivo ser classificada a parte dentro do regime. Depois de seus membros chegarem a assumir compromissos voluntários de redução de emissões, o grupo passou a salientar que era, na verdade, uma parte integrante do G77/China e que deveria ser tratado como tal (BRITTO, 2012; HOCHSTETLER; VIOLA, 2012).

O “novo multilateralismo” para o meio ambiente é marcado pelos debates sobre o papel dos emergentes. Esses países são conscientes de suas diferenças em relação aos demais países em desenvolvimento. Por isso, a formação do BASIC em uma ocasião em que precisavam fortalecer a cooperação entre si com o objetivo de garantir seus interesses em específico. No entanto, quando o restante da comunidade internacional parecia começar a exigir desses países obrigações diferenciadas, a estratégia da coalizão foi voltar a se identificar coletivamente como países em desenvolvimento.

Esses países apresentam economias que já não são tão vulneráveis quanto foram na década de 1990. Além disso, têm papéis cada vez mais proeminentes no capitalismo mundial. Suas concepções de legitimidade, justiça e responsabilidade estão, assim, em processo de contestação nas relações internacionais (HURRELL; SENGUPTA, 2012). Essa recusa que os BASIC – especialmente a China – apresentam em assumir uma postura de potências responsáveis trouxe novas tônicas ao debate climático. Mas, ao contrário do que se chegou a pensar em 2009, pode contribuir ainda mais com a estagnação da operacionalização das ações negociadas.

Isso se observou ao longo das Conferências das Partes até sua vigésima primeira edição. O BASIC continuou a se reunir previamente às COP com a finalidade de elaborar conjuntamente um plano de posicionamento. No entanto, o resultado dessas reuniões tornou-se mais vago com o passar dos anos, principalmente a partir da COP-13. A Índia e a China assumiram posturas gradativamente mais defensivas quanto ao ambiente multilateral. África do Sul e Brasil continuaram refletindo nesse ambiente seu interesse de protagonismo.

O Brasil consolidou seu compromisso de redução voluntária de emissões de GEE através de políticas domésticas e continuou sua campanha internacional de incentivo à adoção de compromissos semelhantes por outros países não-Anexo I. Além disso, suas propostas individuais nas COP continuam a ter como tônica a tipificação da responsabilidade de ação de acordo com as diferentes contribuições de cada país para as mudanças climáticas.

Durante todo o período analisado nesta pesquisa, a atuação brasileira manteve o mesmo objetivo de proteção à soberania nacional e ao direito de desenvolvimento do país. Há momentos distintos nesse perfil no início e no fim da cronologia. Mas devem-se às mudanças na estratégia para possibilitar a continuidade da busca desses interesses nacionais.

Entre 2009 e 2015, o Brasil manteve-se no âmbito das negociações das COP como um ator de perfil conciliador. Sua atuação com frequência servia a intermediar os interesses diversos e incentivar a cooperação. Servia, assim, de construtor de pontes entre o Norte e o Sul. Essa posição, vista por Gamba e Ribeiro (2013) como uma encruzilhada, na verdade é uma estratégia do país para continuar entre os protagonistas dos debates sem a necessidade de assumir compromissos que seu poder individual relativo não permite.

REFERÊNCIAS

- A POLÍTICA de ampliação da representação brasileira no exterior. **Rádio Câmara**, 04 abr. 2011. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/395281-A-POL%C3%8DTICA-DE-AMPLIA%C3%87%C3%83O-DA-REPRESENTA%C3%87%C3%83O-BRASILEIRA-NO-EXTERIOR-\(07'04%22\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/395281-A-POL%C3%8DTICA-DE-AMPLIA%C3%87%C3%83O-DA-REPRESENTA%C3%87%C3%83O-BRASILEIRA-NO-EXTERIOR-(07'04%22).html)>. Acesso em: 05 jan. 2016.
- AÍMOLA, L. Alguns cenários exploratórios sobre o regime após o protocolo de Quioto. In: DUPAS, G. (Org.). **Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais**. São Paulo: Editora Unesp, 2008, p. 165-227.
- AS THE WARSAW climate talks end, the hard work is just beginning. **The Guardian**, 25 Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2013/nov/25/warsaw-climate-talks-end-cop19-2015>>. Acesso em: 21 abr. 2016.
- ATTERIDGE, A. et al. Climate Policy in India: What Shapes International, National and State Policy? **Ambio**, n. 41, 2012, p. 68-77.
- BAILEY, I. Copenhagen and the new political geographies of climate change. **Political Geography**, n. 29, 2010, p. 127-129.
- BARROS-PLATIAU, A. F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 251-277.
- _____. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, 2010, p. 73-90, 2010.
- _____. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília: IPEA, 2011. (Textos para discussão, 1618).
- BERNAUER, T. Climate change politics. **Annual Review of Political Science**, n. 16, 2013, p. 421-448.
- BRASIL, Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. **Mudança do Clima**, v. 2, 2004, p. 53-303.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Entenda o BASIC**. 2011a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2011/11/entenda-o-basic>>. Acesso em: 06 jan. 2016.
- _____, Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta do BASIC sobre Mudança do Clima**. 2011b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2730&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280> Acesso em: 03 out. 2015
- _____, Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta da XII Reunião Ministerial do BASIC sobre Mudança do Clima – Brasília, Brasil, 20 e 21 de setembro, 2012**. 2012a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3151:declaracao-conjunta-da-xii-reuniao-ministerial-do-basic-

sobre-mudanca-do-clima-brasilia-brasil-20-e-21-de-setembro-2012&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 03 out. 2015.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **BASIC reúne-se em Brasília e defende vigência do Protocolo de Kyoto até 2020**. 2012b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/8694-o-bloco-dos-emergentes>> Acesso em: 03 out. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta – XVI Reunião de Ministros do Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) sobre Mudança do Clima**. 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2203:declaracao-conjunta-xvi-reuniao-de-ministros-do-brasil-africa-do-sul-india-e-china-basic-sobre-mudanca-do-clima&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status dos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0236/236122.pdf>. Acesso em: 08 out. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **20ª Reunião de Ministros do BASIC sobre Mudanças do Clima** – Nova York, 27 e 28 de junho de 2015: Comunicado Conjunto. 2015a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10358-20-reuniao-de-ministros-do-basic-sobre-mudanca-do-clima-nova-york-27-e-28-de-junho-de-2015-comunicado-conjunto>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Portal Brasil. **Com proposta mais ambiciosa, Brasil chega à COP-21 como importante negociador do clima**. 2015b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/11/com-proposta-mais-ambiciosa-Brasil-chega-a-COP21-como-importante-negociador-mundial-do-clima>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL aumenta em 40% número de representações no exterior no governo Lula. **Ópera Mundi**, 17 abr. 2010. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/3712/conteudo+opera.shtml>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

BRITTO, M. A Participação dos BRICS na COP17. **BRICS Monitor- Especial Rio+20**, mar. 2012.

BRÜSTSCH, C. e PAPA, M. Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad? **The Chinese Journal of International Politics**, v. 6, 2013, p. 299-327.

CHINA overtakes US as world's biggest CO₂ emitter. **The Guardian**, 19 Jun. 2007. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2007/jun/19/china.usnews>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

CONFERÊNCIA do clima termina com “acordo histórico” contra aquecimento global. **BBC Brasil**, 12 dez. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151212_acordo_paris_tg_rb>. Acesso em: 22 abr. 2016

CORFEE-MORLOT, J.; HÖHNE, N. Climate change: long-term targets and short-term commitments. **Global Environmental Change**, v.13, 2013, p. 277-293.

DEZ anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 fev. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2015/02/1590476-dez-anos-depois-protocolo-de-kyoto-falhou-em-reduzir-emissoes-mundiais.shtml#_=_>. Acesso em: 09 abr. 2016.

ECKERSLEY, R. Moving Fowars in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minislateralism? **Global Environmental Politics**, v. 12, n. 2, May 2012, p. 24-42.

EUA abandonam acordo internacional de combate a aquecimento global. **BBC Brasil**, 29 mar. 2001. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010329_usaclimate.shtml>. Acesso em: 08 abr. 2016.

FERREIRA, C. E.; MARTINEZ, E. D. M. O multilateralismo da Política Externa Brasileira na ONU. In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 113-155.

FLEMES, D. Network Powers: strategies of change in the multipolar system. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, 2013, p. 1016-1036.

GILLEY, B. Authoritarian environmentalism and China's response to climate change. **Environmental Politics**, v. 21, n. 2, 2012, p. 287-307.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **First Assessment Report**. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc_90_92_assessments_far_overview.pdf> Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Climate Change 2007: The Physical Basis—Summary for Policymakers**. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm> Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Climate change 2014: Mitigation of Climate Change**. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>> Acesso em: 15 jun. 2015.

KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, Spring 1982, p. 185-205.

LAGO, A C. do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Editora Senac, 2005.

GAMBA, C. e RIBEIRO, W. C. A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 78, 2013, p. 177-194.

GOLDEMBERG, J. Copenhagen: um “*post mortem*”. **Política Externa**, v. 18, n. 4, 2010, p. 15-24.

HALLDING, K. et al. **Together Alone**: BASIC countries and the climate change conundrum. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2011.

HAMPSON, F. O.; HEINBECKER, P. The “New” Multilateralism of Twenty-First Century. **Global Governance**, v. 17, n. 3, 2011, p. 299-310.

HEINRICH Böll Stiftung. **Um balanço da COP-20** – entrevista com Maureen Santos. Disponível em: <<http://br.boell.org/pt-br/2015/01/21/um-balanco-da-cop-20-entrevista-com-maureen-santos>>. Acesso em: 08 out. 2015.

HOCHSTETLER, K. The G-77, BASIC, and the global governance: a new era in a multilateral environmental negotiations. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 55, 2012, p. 53-69.

_____; MILKOREIT, M. Emerging Powers in the Climate Negotiations: Shifting Identity Conceptions. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 1, 2014, p. 224-235.

_____; VIOLA, E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. **Environmental Politics**, v. 21, n. 5, 2012, p. 753-771.

HURRELL, A. Brazil and the New Global Order. **Current History**, v. 109, 2010, p. 60-66.

_____ & SENGUPTA, S. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. **International Affairs**, v. 88, n. 3, 2012, p. 463-484.

KEOHANE, R.; VICTOR, D. The Regime Complex for Climate Change. **The Harvard Project on International Climate Agreements** – Discussion Paper 10-33. January 2010.

MELLO, F. de C. O multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2012, p. 163-173.

_____. Política externa brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: LAZAROU, E. (Org.). **Multilateralismo nas Relações Internacionais**: visões cruzadas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 108-126.

MICHAELOWA, K.; MICHAELOWA, A. India as an emerging power in international climate negotiations. **Climate Policy**, n. 12, 2012, p. 575-590.

MOOMAW, W. Will the Paris Climate Accord and Future Climate Treaties be a Vision or a Roadmap? **The Fletcher Forum of World Affairs**, v. 39, n. 2, Summer 2015, p. 41-48.

MOREIRA, H. M. **A formação da nova geografia política das mudanças climáticas: o papel de Estados Unidos e China**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

MORSE, J. C.; KEOHANE, R. O. Contested multilateralism. **The Review of International Organizations**, v. 9, 2014, p. 385-412.

NA ONU, 175 países assinam Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. **Folha de São**

Paulo, 22 abr. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/04/1763711-na-onu-171-paises-assinam-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.shtml>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

NEVER, B.; BETZ, J. Comparing the Climate Performance of Emerging Economies. **World Development**, v. 59, p. 01-15, 2014.

PETERSEN, B. V.; BOLLERUP, K. The clean development mechanism and its failure in delivering sustainable development. **The interdisciplinary journal of international studies**, v. 8, n. 1, 2012, p. 74-87.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2005.

RONG, F. Understanding developing country stances on post-2012 climate change negotiations: Comparative analysis of Brazil, China, India, Mexico, and South Africa. **Energy Policy**, n. 38, 2010, p. 4582-4591.

ROSEN, A. M. The wrong solution at the right time: the failure of the Kyoto Protocol on Climate Change. **Politics & Policy**, v. 42, n. 1, 2015, p. 30-58.

SILVA, L. I. L. **Discurso na Décima Quinta Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**. Copenhagen, 18 dez. 2009. Disponível em: <http://www.cop15.gov.br/pt-R/index4d9c.html?page=noticias/discurso-lula-transcria-ao_cop15>. Acesso em: 05 jan 2016.

UNITED NATIONS. World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>> Acesso em: 03 out. 2015.

_____. **United Nations Framework Convention On Climate Change**. 1992. Disponível em: <http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1998. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>> Acesso em: 03 out. 2015.

_____. UNFCCC. FCCC/CP/2009/11/Add.1. **Copenhagen Accord**. 2009. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=4>>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. UNFCCC. FCCC/CP/2010/7/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010**. 2010. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. UNFCCC. FCC/CP/2011/9. **Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011**. 2011. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. UNFCCC. FCC/CP/2012/8. **Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012**. 2012.

Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. UNFCCC. FCC/CP/2013/10. **Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013**. 2013. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a02r01.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. UNFCCC. FCC/CP/2014/10Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its twentieth session, held in Lima from 1 to 14 December 2014**. 2014. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2015.

_____. UNFCCC. FCC/CP/2015/10Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015**. 2015.

Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. O Brasil na COP-19: mais do mesmo? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 dez. 2013.

_____. O avestruz num mundo em transformação. **O Estado de São Paulo** São Paulo, 02 maio 2014.

VEIGA, J. E. da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013 .

VIEIRA, M. A. **Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms**. Foreign Policy Analysis, v. 9, 2013, p. 369-386.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, jul./dez. 2007, p. 273-335.

VIOLA, E. O regime internacional de mudanças climáticas e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, 2002, p. 25-46.

_____. A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global. **Revista Cena Internacional**, n. 6, 2004, p. 02-25.

_____. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo de Mundo**. v. 2, n. 2, 2010, p. 81-117.

_____. Brazilian Climate Policy since 2005: Continuity, Change and Prospective. **CEPS Working Document**, n. 373, 2013.

_____. ; FRANCHINI, M. Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: O Fracasso da Rio+20 na Governança dos Limites Planetários. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, 2012, p. 1-18.

VIOLA, E.; GOLDEMBERG, J. BRICS e as mudanças climáticas. **Política Externa**, v. 23, n. 2, 2014.

WEISS, T. G. & WILKINSON, R. Global Governance to the Rescue - Saving International Relations. **Global Governance**, v. 20, 2014, p. 19-36.

YOUNG, O. R. Sugaring off : enduring insights from long-term research on environmental governance. **International Environment Agreements**, v. 13, 2013, p. 87-105.

APÊNDICE A – HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BRASIL E DE OUTROS EMERGENTES NO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Cronologia	Atuação brasileira	Outros emergentes
1995-1997 (Negociações do Protocolo de Kyoto)	Ao Brasil, como os demais países em desenvolvimento, não se aplicam as metas obrigatórias do Anexo I. O país apresenta interesse na regulamentação do mecanismo de desenvolvimento limpo, flexibilizador das emissões de GEE que envolve os países em desenvolvimento de forma direta, e do desmatamento para agricultura. Mantendo sua posição de defesa do desenvolvimento nacional e associando-o à sustentabilidade, o Brasil tinha dois principais focos na negociação: evitar interferências internacionais na questão das florestas e promover o financiamento do modelo de desenvolvimento sustentável nos países não-Anexo I. Assim, a posição brasileira durante as negociações estava alinhada a dos demais países em desenvolvimento, alegando que, tendo em vista as responsabilidades históricas, os países não-Anexo I não poderiam ter uma taxa de redução de crescimento. Essa posição é oposta à exigência dos EUA para ratificar o Protocolo. (VIEIRA, 2013; VIOLA, 2002)	O conceito de desenvolvimento sustentável esteve presente fortemente nas negociações que geraram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e, consequentemente, o Protocolo de Kyoto. A ideia acabou moldando-se entre os interesses dos países em desenvolvimento e desenvolvidos por seguir o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (RIBEIRO, 2005). Dentre os BRICS, apenas a Rússia teve estabelecida uma meta obrigatória de redução de emissões. Assim, o BASIC começou a mostrar-se como um canal de articulação dentro da UNFCCC que possuía uma identidade de grupo mais sólida entre os demais países em desenvolvimento (HOLCHSTETLER; MILKOREIT, 2014). A partir de 2009, o BASIC passou a promover reuniões ministeriais em busca de uma coordenação de ações para as Conferências das Partes. Juntos, Brasil, África do Sul, Índia e China passariam a adotar posições semelhantes nas negociações dos termos e mecanismos do Protocolo (HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014).
1998 (COP-4, Buenos Aires)	Durante as negociações e o início da vigência do Protocolo, o Brasil manteve-se aderente ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e à causa do financiamento do desenvolvimento sustentável (VIOLA, 2004). Apresentou algum papel de liderança entre o G77/China, na defesa de seus interesses em	
1999 (COP-5, Bonn)		
2000 (COP-6 I, Haia)		
2001 (COP-6 II, Bonn)		
2001 (COP-7, Marraqueche)		
2002 (COP-8,		

Nova Déli)	desenvolvimento econômico. Não havia, no entanto, um caráter de confronto direto com o as partes do Anexo I e sim, de tentar estabelecer uma “ponte” para o diálogo entre os diferentes interesses. O fundo para desenvolvimento limpo, bandeira brasileira nas negociações, tornou-se, ao longo do processo, o MDL. Esse tipo de projeto, que gera parceria entre países do Anexo I e países em desenvolvimento, é uma forma de estabelecer um canal de cooperação como o Brasil esperava fomentar no regime. O país também é um dos maiores beneficiários de projetos de MDL, ocupando a terceira colocação no ranking (BRASIL, 2014).	
2003 (COP-9, Milão)		
2004 (COP-10, Buenos Aires)		
2005 (COP-11, Montreal)		
2006 (COP-12, Nairóbi)		
2007 (COP-13, Bali)	Nas primeiras COP após a vigência do Protocolo de Kyoto, o Brasil faz a transição para outro momento do seu alinhamento com países em desenvolvimento, mas grandes consumidores de combustíveis fósseis, como China, Índia e África do Sul. Propõe, assim, a criação de um fundo global para a desaceleração do desflorestamento (VIOLA, 2013).	
2008 (COP-14, Poznan)		
2009 (COP-15, Copenhague)	O Brasil anuncia que estabelecerá metas voluntárias de redução de emissões de GEE a serem oficializadas no ano seguinte (VIOLA, 2013). Há diversas coalizões <i>ad hoc</i> , o que faz as negociações ficarem ainda mais esvaziadas no plano multilateral e muito fragmentadas. Ocorre uma separação além da já tradicional Norte-Sul. Os países podem ser também categorizados entre reformistas e conservadores (BAILEY, 2010; VIOLA, 2010). O Brasil encontra-se em um meio termo entre os dois grupos. Em relação a suas metas de redução, tem uma postura reformista.	O ano de 2009 foi importante para as relações entre alguns importantes países emergentes. Em junho, ocorreu a primeira Cúpula do BRIC, demonstrando certo interesse em coordenação entre os países desse arranjo, que até então era uma maneira informal de referência às suas semelhanças econômicas (BRITO, 2012; HALLDING et al., 2011). Ao fim desse ano, na COP-15, Brasil, África do Sul, Índia e China foram importantes nas negociações do Acordo de Copenhague. O documento, apesar de contestado em seu desenho institucional e de não ter passado pelo consenso, demonstra

	Entretanto, é conservador quando se refere aos termos de negociação (VIOLA, 2010).	alguma coordenação entre o BASIC. Os referidos emergentes aderiram ao acordo baseado inicialmente na proposta dos EUA (HALLDING et al., 2011, HOCHSTETLER; VIOLA, 2012). O Acordo serviu para demonstrar configuração do multilateralismo das mudanças climáticas. Foi possível perceber que a forma com que se dessem as interações dentro do BASIC poderia ter fortes implicações nos resultados das negociações sobre o clima. (HALLDING et al., 2011; ECKERSLEY, 2012; HOCHSTETLER; MILKOREIT, 2014) A convergência, no entanto, não pode ser tomada como um padrão. (HALLDING et al., 2011; HOCHSTETLER, VIOLA, 2012)
2010 (COP-16, Cancún)	O Brasil exerce seu papel de ponte nas negociações. Assim, dentro do BASIC, atua como um encorajador de metas voluntárias. Porém, ao mesmo tempo, posiciona-se a favor da continuidade do Protocolo para além de 2012. (VIEIRA, 2013; VIOLA, 2013)	Os BASIC demonstraram alguma coordenação nas COP subsequentes a Copenhague. Em 2010, apresentaram juntos a exigência de um segundo período para o Protocolo de Kyoto. Também de forma convergente, posicionaram-se quanto à importância do fundo de financiamento do desenvolvimento sustentável por parte dos países do Anexo I. (HOCHSTETLER; VIOLA, 2012)
2011 (COP-17, Durban)	Em Cancún, o Brasil tornou-se o primeiro país a contrair voluntariamente um limite de emissões de GEE. No encontro, o país apresentou sua Comunicação Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa, além de anunciar a regulamentação da Política Nacional sobre Mudanças do Clima. (VIEIRA, 2013)	No ano seguinte, a diferenciação entre esses países e a Rússia, também integrante do BRICS, ficou evidente. A Rússia retirou-se do Protocolo de Kyoto, após a decisão no ano de 2011, de adotar um segundo período. A delegação russa alegou que o Protocolo não é eficiente na redução a que se propõe e que já teria feito o suficiente. Já o BASIC permaneceu convergente na votação, além de ter apresentado em conjunto o documento prévio “Para Alcançar Imparcialmente o Desenvolvimento Sustentável” (BRASIL, 2011b; BRITO, 2012;
2012 (COP-18, Doha)	Durante a COP de Durban, o Brasil tentou, nos bastidores, diminuir as diferenças entre os posicionamentos da União Europeia e dos membros do BASIC, especialmente tentando flexibilizar os perfis de Índia e China. Houve também trabalhos acerca do posicionamento	

	americano (VIEIRA, 2013). Em Doha, o Brasil ampliou sua convergência de interesses com a União Europeia no tocante à continuidade do Protocolo. Essa era a principal questão a ser resolvida, uma vez que o acordo constitui a única agenda legal e instrumento com obrigações nacionais no encontro (VIOLA, 2013). A atuação brasileira na COP-18 reflete a encruzilhada em que o país se encontra no sistema internacional. O Brasil mostra-se simultaneamente com políticas fortemente atreladas ao G77/China, mas também como um emergente, um grande país em desenvolvimento, integrante do BASIC (GAMBA; RIBEIRO, 2013).	HOCHSTETLER; VIOLA, 2012). Hochstetler e Milkoreit (2014) apontam o ano de 2011 como o início do recuo da convergência articulada do BASIC, que alcançara seu auge em 2009 em Copenhague. Apesar disso, em 2012, para a COP de Doha, o BASIC prosseguiu com as reuniões ministeriais prévias e também preparou uma declaração conjunta em uma reunião ministerial prévia. O documento foi uma reafirmação da intenção de negociar em bloco pela extensão do Protocolo de Kyoto (BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012b).
2013 (COP-19, Varsóvia)	A atuação brasileira deu-se no mesmo ritmo das negociações como um todo: houve pouco avanço, principalmente quando comparado ao ritmo dos últimos anos. Havia duas propostas brasileiras para essa COP: a criação de um método para calcular a “culpa histórica” dos países do Anexo I nas mudanças climáticas e consultas internas por parte dos governos nacionais às suas populações quanto às metas de redução de GEE. A estratégia brasileira é que esses dois dados sirvam de instrumento para o acordo pós-Kyoto (VEIGA; RIOS, 2013).	As ações de África do Sul, Índia e China continuam na linha de transição em busca de economias verdes. O foco em opções de mitigação tem crescido nos processos de desenvolvimento desses países. Isso é, em parte, reflexo das posições adotadas por eles nas COP e em acordos <i>ad hoc</i>, como o celebrado em China e EUA em 2014 (NEVER; BETZ, 2015). Esses países têm investido em planos que envolvem a troca da matriz energética por fontes renováveis também procuram aperfeiçoar a atração de projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo. Tudo isso, pode estar acontecendo porque esses emergentes visualizariam em breve a necessidade de assumir uma posição ainda mais diferenciada daquela apenas de país em desenvolvimento (BETZ; NEVER, 2015).
2014 (COP-20, Lima)	O Brasil levou à negociação uma nova forma de aplicar o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A proposta dos “círculos concêntricos” consiste em compromissos imediatos para os países do Anexo I e gradativos para os países em desenvolvimento: primeiro os emergentes e depois, as	

	economias menores. O discurso brasileiro continua, assim, sendo o de um construtor de pontes, na tentativa de contemplar interesses dos desenvolvidos e equilibrar com os interesses do G77/China (HEINRICH, 2015).	
2015 (COP-21, Paris)	O Brasil aderiu ao tratado assim que foi aberto para assinaturas. A diplomacia brasileira, em comparação a Copenhague, classificou o Acordo de Paris como um “avanço”. Isso por conta da diferença entre os dois compromissos: o de 2009 referia-se à previsão futura de emissões, já o de 2015, ao seu histórico, implicando em política de redução possivelmente mais profunda (BRASIL, 2015b).	Apesar da expectativa de um documento vinculante que substituísse o Protocolo de Kyoto, o Acordo de Paris não contém as regras para sua operacionalização como o seu antecessor. As partes, entretanto, concordaram no compromisso dos INDC. A China ainda não assinou o tratado, tampouco os EUA, apesar de terem sinalizado que o fariam. África do Sul e Índia aderiram ao tratado em sua abertura para assinaturas.