

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO –
UNESP**

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

CAMPUS DE MARÍLIA

KARINA OKAMOTO SILVA

**REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA: O BRASIL NAS
NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC (1995-2011)**

MARÍLIA

2017

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO –
UNESP**

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

CAMPUS DE MARÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

KARINA OKAMOTO SILVA

**REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA: O BRASIL NAS
NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC (1995-2011)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Campus de Marília, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Linha: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Salatini de Almeida

MARÍLIA

2017

Silva, Karina Okamoto.
S586r Regime internacional de mudança climática: o brasil
nas negociações da UNFCCC (1995-2011) / Karina
Okamoto Silva. – Marília, 2017.
91 f. ; 30 cm.

Orientador: Rafael Salatini de Almeida.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de
Filosofia e Ciências, 2017.
Bibliografia: f. 81-88

1. Clima. 2. Mudanças climáticas globais. 3. Meio
ambiente. 4. Política ambiental – 1995-2011. I. Título.

CDD 363.70526

KARINA OKAMOTO SILVA

**REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA: O BRASIL NAS
NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC (1995-2011)**

Dissertação de Mestrado para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael Salatini de Almeida

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa

Prof. Dr. Gabriel Cunha Salum

Prof. Dr. Laércio Fidelis Dias (suplente)

Marília, 31 de Agosto de 2017.

*Aos que sempre acreditaram em mim,
em especial aos meus pais.*

AGRADECIMENTOS

Desde o primeiro momento do processo de pesquisa e elaboração do presente trabalho, eu pude contar com o imenso apoio e auxílio de algumas pessoas, e, dessa maneira, eu gostaria de agradecer-lhes brevemente nas linhas abaixo.

Ao meu orientador, Professor Doutor Rafael Salatini de Almeida, pela instrução, desde o começo dessa jornada, e pelos ensinamentos e conselhos dados não só nessa fase, mas desde a graduação, e que foram de extrema relevância e ajuda para a minha vida acadêmica.

Aos meus pais, Valdeci e Clarice, que sempre me incentivaram e me apoiaram de todas as formas possíveis nessa caminhada; aos meus irmãos Rodrigo e Hugo; e aos familiares que torceram por mim também.

Aos amigos que acreditaram em mim e que puderam, de uma forma ou de outra, me encorajar e auxiliar no que fosse preciso.

À minha amiga Flávia, que me abrigou em Marília, dividiu valiosos conselhos comigo e me apoiou incondicionalmente nesse período; e aos meninos e meninas que moravam com ela, que também me acolheram, fazendo essa jornada ficar mais leve por esse tempo.

Aos amigos, principalmente amigos mestrandos, e professores de Dourados, com quem pude trocar experiências e receber conselhos acadêmicos também.

“A mudança climática é real, está acontecendo agora mesmo. É a ameaça mais urgente que a nossa espécie precisa enfrentar. [...] Precisamos apoiar os líderes de todo o mundo que não falam em nome das grandes corporações poluentes, mas sim de toda a humanidade, dos povos indígenas, de bilhões de pessoas desfavorecidas que serão as mais afetadas por tudo isto, das crianças e de tanta gente cujas vozes foram afogadas pela política da cobiça.”

(Leonardo Di Caprio)

RESUMO

Devido à internacionalização dos riscos socioambientais que a mudança climática vem trazendo, a necessidade de trabalhar essa questão através de negociações e decisões além do nível nacional se tornou essencial. A temática ambiental, que não tinha muita relevância no cenário internacional até a década de 1970, foi ganhando espaço até se formar um regime internacional próprio para a mudança do clima. A partir desse período, a comunidade internacional começou a se reunir para discutir esse tema, quando diversos instrumentos foram criados para tratar do mesmo. Todo esse contexto do regime internacional de mudança climática será desenvolvido no presente trabalho, e, em específico, serão abordadas as reuniões das Conferências das Partes e a participação do Brasil nas negociações da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática.

Palavras-chaves: mudança climática; regime internacional; UNFCCC; Conferência das Partes; Brasil.

ABSTRACT

Due to the social and environmental risks internationalization that the climate change has been bringing, the need to work this question, through negotiations and decisions beyond the national level, has become essential. The environmental theme, that had no relevance in the international scene until the 1970s, was gaining ground until an international regime to the climate change was formed. From this period, the international community began to meet to discuss this theme, where various instruments were created to deal with it. All this climate change international regime context will be developed in this work, and, specifically, will be addressed the meetings of the Conferences of the Parties and the participation of Brazil in the United Nations Framework Convention on Climate Change negotiations.

Keywords: climate change; international regime; UNFCCC; Conference of the Parties; Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGBM = *Ad Hoc Group on Berlin Mandate* (Grupo Ad Hoc sobre o Mandato de Berlim)

AIC = *Activities Implemented Jointly* (Atividades Implementadas Cojuntamente)

AOSIS = *Alliance of Small Islands Stat* (Aliança dos Pequenos Países Insulares)

AWG-KP = *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* (Grupo Ad Hoc para Novos Compromissos para as Partes Anexo I no Âmbito do Protocolo De Kyoto)

AWG-LCA = *The Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* (Grupo Ad Hoc para Ações de Cooperação a Longo Prazo)

BIRD = Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CAF = *Cancun Adaption Framework* (Quadro de Adaptação de Cancun)

CDB = Convenção sobre Diversidade Biológica

CER = Certificados de Emissões Reduzidas

CH₄ = Metano

CIN/CQMC = Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima

CMC = Convenção sobre Mudanças Climáticas

CMCC = Centro Euro Mediterrâneo para Mudanças Climáticas

CMMAD = Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUDS = Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

CNUMAD = Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CO₂ = Dióxido de carbono

COP = *Conference of the Parties* (Conferência das Partes)

CQNUMC = Convenção do Quadro das Nações Unidas para Mudanças do Clima

CSCE = Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa

CV = Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio

ECOSOC = *United Nations Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas)

EOD = Entidade Operacional Designada

FDL = Fundo para o Desenvolvimento Limpo

FNMC = Fundo Nacional para Mudanças Climáticas

GCF = *Green Climate Fund* (Fundo Verde do Clima)

GEE = Gases de Efeito Estufa

GEF = *Global Environment Facility* (Fundo Monetário Ambiental)

HCFC = Hidrofluorocarboneto

IEA = *International Energy Agency* (Agência Internacional de Energia)

INDC = *Indeed Nationally Determined Contributions* (Contribuição Nacionalmente Determinada)

IPCC = *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas)

LULUCF = *Land Use, Land-Use change and forestry* (Uso da Terra, Mudança no Uso da Terra e Floresta)

MCT = Ministério da Ciência e Tecnologia

MDL = Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MOP = *Meeting of the Parties* (Reunião das Partes)

MRV = Monitoramento, Reporte e Verificação

N₂O = Óxido nitroso

NAMAS = *Nationally Appropriate Mitigations Actions* (Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas)

NRG4SD = *Network of Regional Government for Sustainable Development* (Rede de Governos Locais para o Desenvolvimento Sustentável)

OCDE = Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM = Objetivos do Milênio

OMM = Organização Meteorológica Mundial

ONGs = Organizações Não Governamentais

ONU = Organização Nações Unidas

PCF = *Prototype Carbon Fund* (Fundo Protótipo de Carbono)

PFPE/MDL = Projetos Florestais de Pequena Escala no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

PM = Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio

PNMC = Plano Nacional de Mudança Climática

PNUD = Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA = Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RCE = Redução Certificada de Emissões

REDD = Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação

SBSTA = *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*
(Órgão Subsidiário de Conselho Científico e Tecnológico)

SDOs = Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio

UNCTAD = *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)

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

UNFCCC = *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática)

WMO = *World Meteorological Organization* (Organização Meteorológica Mundial)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA	19
1.1 Regimes internacionais e governança global	19
1.2 Meio ambiente no âmbito internacional: Formação do regime internacional de mudanças climáticas	23
<i>1.2.1 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 1970</i>	<i>24</i>
<i>1.2.2 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 1980</i>	<i>25</i>
<i>1.2.3 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 1990</i>	<i>27</i>
<i>1.2.4 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 2000</i>	<i>32</i>
<i>1.2.5 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 2010</i>	<i>34</i>
2 A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (UNFCCC)	38
2.1 UNFCCC: Criação e definição	38
2.2 Conferências das Partes	42
<i>2.2.1 COP-1</i>	<i>42</i>
<i>2.2.2 COP-2</i>	<i>43</i>
<i>2.2.3 COP-3</i>	<i>44</i>
<i>2.2.4 COP-4</i>	<i>45</i>
<i>2.2.5 COP-5</i>	<i>45</i>
<i>2.2.6 COP-6</i>	<i>46</i>
<i>2.2.7 COP-7</i>	<i>47</i>

2.2.8	COP-8	47
2.2.9	COP-9	48
2.2.10	COP-10	48
2.2.11	COP-11	49
2.2.12	COP-12	50
2.2.13	COP-13	50
2.2.14	COP-14	51
2.2.15	COP-15	52
2.2.16	COP-16	53
2.2.17	COP-17	55
2.2.18	COP-18	56
2.2.19	COP-19	56
2.2.20	COP-20	57
2.2.21	COP-21	58
3	O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC (1995-2001)	60
3.1	A participação do Brasil nas negociações da UNFCCC	61
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
	REFERÊNCIAS	84
	ANEXOS	92

INTRODUÇÃO

O Brasil é conhecido internacionalmente pelas suas proporções continentais, pelo seu gigantesco patrimônio ambiental, pela sua enorme diversidade biológica e também pela sua variedade climática. Assim, o país, que tem um papel de destaque pela sua interação com o meio ambiente, e em particular com a mudança do clima, já sofreu muitas críticas relativas ao tema geral do meio ambiente. Em razão da internacionalização dos riscos socioambientais referentes ao tema específico da mudança climática, houve a necessidade de se abordar as negociações e decisões para além do nível nacional.

Antes do período da Guerra Fria, a temática ambiental não tinha muita força no âmbito internacional, cujo espaço era ocupado por temas como a economia e a segurança internacional. Somente a partir da década de 1970 é que o meio ambiente começou a entrar para a agenda internacional, inicialmente de uma forma bem restrita. O Brasil, que aos poucos foi se inserindo nesse contexto, decidiu então adotar uma política externa forte e decidida para tratar do assunto. Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo analisar a participação brasileira nas negociações do regime internacional de mudança climática, especialmente no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, no período que compreende os governos FHC e Lula (1995-2011).

Para isso, será apresentada no primeiro capítulo a definição de regimes internacionais usada como base para este trabalho, e uma breve comparação desse termo com o termo “governança global”, que muitas vezes são confundidos. Explicar-se-á também o que é o regime internacional de mudança climática, para então ser trabalhado o contexto histórico de formação desse regime, em ordem cronológica, desde a década de 1970 até a presente década de 2010. Juntamente com o desenvolvimento desse contexto histórico, serão expostos os principais eventos e instrumentos que foram criados para tratar do tema da mudança climática.

No segundo capítulo, será abordado o objeto principal da pesquisa: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Desenvolver-se-á o contexto de criação desse instrumento e também a sua definição. Depois, serão brevemente

apresentadas as negociações no âmbito da Convenção e os principais resultados de cada uma delas, novamente em ordem cronológica.

Após serem expostos esses pontos, o terceiro capítulo tratará do principal tema do trabalho, que é a participação do Brasil nas negociações da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Assim como no segundo capítulo, esse terceiro trará um resumo, um pouco mais completo, das negociações e principais resultados obtidos nas Conferências das Partes, entre os anos de 1995 e 2011, para depois ser trabalhado o papel e desenvolvimento do Brasil em cada uma dessas reuniões.

1. REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇA CLIMÁTICA

O presente trabalho tem como base o regime internacional de mudança climática, que é uma das categorias de regimes internacionais. Estes, por sua vez, são muitas vezes confundidos com a governança global, porém, de acordo com alguns autores, existe uma diferença entre os dois termos. Então, neste capítulo serão abordados esses termos, expondo-se a diferença entre ambos, apenas para esclarecer o que é o regime internacional, já que o mesmo é um dos objetos da pesquisa. Após isso, será desenvolvido o contexto do regime internacional de mudanças climáticas, que será explicado através de seu processo histórico, destacando-se os principais eventos que ocorreram e os principais documentos que foram criados em torno desse tema.

1.1. Regimes internacionais e governança global

Dois temas de grande relevância no debate internacional, o regime internacional e a governança global, que são apresentados por diferentes autores que seguem uma linha de pensamento próxima. Por exemplo, Viegas (2012) retrata a governança global como um processo de aproximação entre diferentes países, povos, indivíduos e atores internacionais que se deparam com problemas comuns entre eles, e que os levam a perceber que não poderiam ser solucionados sem algum tipo de organização. Já outro autor, Rosenau, alega que a mesma “compreende as atividades dos governos, mas também inclui os canais através dos quais outros comandos fluem no formato de metas estabelecidas, orientações e políticas desenvolvidas” (apud SETTE, 2010, p. 16).

O tema da governança surge nos anos 1980, porém é em 1994 que especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) apresentam uma definição da mesma como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (apud GONÇALVES, 2011, p. 40). Eles ainda ressaltam que ela é vista como um conjunto de relações intergovernamentais que também envolvem as organizações não-governamentais (ONGs), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital global.

Dessa maneira, Gonçalves afirma que a governança tem a “condição necessária para resolver problemas sociais e principalmente econômicos, e passa agora a assumir um novo papel: é agora um exercício que envolve Estados, a sociedade civil e o setor empresarial” (2011, p. 40). Outros dois autores que se posicionam quanto a esse tema são Coutinho e Pereira, que a consideram a governança como uma:

Concepção político-ideológica de uma nova ordem mundial caracterizada por um sistema transnacional de gestão (leis e instituições) estabelecido por um Pacto Global, cuja autoridade normativa e executiva supera a soberania absoluta dos Estados-Nação, para solução dos problemas de âmbito nacional (globalização econômica, criminalidade internacionalizada, pobreza, fome e doenças mundiais, direitos humanos e meio-ambiente), para a preservação da paz e promoção da prosperidade geral. (2009, p. 2)

É importante destacar que a governança global não se refere ao governo ou à governabilidade: ela pode ser explicada, de acordo com Viola, Platiau e Leis (2008), como um sistema para ordenar e que reconhece a importância dos atores não-estatais, tanto na participação ativa nos processos decisórios e de engenharia legislativa, como destinatários de políticas públicas mais transparentes. Abdala expõe que essa governança em nível global pode ser “caracterizada pela crescente regulação nas relações internacionais e transnacionais, particularmente em certas regiões e temas sob os quais o público e as decisões endereçam maiores preocupações para com impactos globais” (2007, p. 89), preocupações como direitos humanos, segurança e meio ambiente, este último, objeto deste trabalho.

A governança global, segundo Gonçalves, “surge dentro de um novo paradigma, que é o da sociedade global”, onde há “a passagem do Estado soberano, único e absoluto ator a exercer o poder, tanto no plano nacional quanto internacional, para uma nova situação” (2011, p. 41). O autor ainda ressalta que nessa configuração, o poder é dividido entre Estados e outras entidades, nos quais novas instituições, caracterizadas por regimes internacionais, tornam-se necessárias.

Gonçalves desenvolve ainda uma relação dos conceitos de governança global e regimes internacionais. Para ele, os regimes internacionais seriam “uma das maneiras possíveis de promover a governança global”, sendo que esta “diz respeito à busca de solução de problemas comuns” (GONÇALVES, 2011, p. 43). Outro autor que também relaciona os dois conceitos é Young (1989), que diz que a governança tem um caráter

mais amplo e aberto, e que os regimes se direcionam a questões mais específicas. Inoue (2007) ainda destaca que os regimes internacionais têm o papel de fazer a mediação entre variáveis causais e o comportamento do Estado.

Quanto ao surgimento dos regimes internacionais, Amaral (2011) relata que, desde a década de 1980, os teóricos das relações internacionais já viam uma solução para promover a cooperação interestatal no âmbito internacional através desses regimes. Dessa forma, ele define que os regimes internacionais são construídos pelos atores com o objetivo de mostrar que através da cooperação os Estados podem obter ganhos conjuntos. Seguindo esse mesmo pensamento da cooperação, Haggard e Simmons (1987) salientam que os regimes são exemplos de comportamento cooperativo, os quais de fato facilitam a cooperação.

A clássica definição para regimes internacionais é a de Krasner, que assinala que os mesmos são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais” (KRASNER, 1983, p. 2). Desse modo, seguindo o pensamento anterior da cooperação, Gonçalves propõe que os regimes são “arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação” (2011, p. 42).

Outros conhecidos autores da área também deram suas definições sobre regimes internacionais. Keohane e Nye os definem como “conjuntos de arranjos de governança” que agregam “redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os seus efeitos” (apud KRASNER, 2012, p. 94). Krasner afirma que Haas argumenta que esse tipo de regime engloba “um conjunto mutuamente coerente de procedimentos, regras e normas” (2012, p. 94). Já Hedley Bull utiliza uma terminologia um pouco mais distante destas outras no quesito da importância das regras e instituições na sociedade internacional, alegando que as regras são “princípios gerais imperativos que requerem ou autorizam determinadas classes de pessoas ou grupos a comportar-se das maneiras prescritas” (apud KRASNER, 2012, p. 94).

Krasner explica melhor o que são esses quatro elementos que compõem sua definição de regimes internacionais: 1) princípios: “são crenças em fatos, causas e questões morais”; 2) normas: “são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações”; 3) regras: “são prescrições ou proscricções específicas para a

ação”; 4) procedimentos para tomadas de decisões: “são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva” (2012, p. 94). O autor também deixa claro que o comportamento desses regimes “não pode ser baseado apenas em cálculos de interesse de curto prazo” (2012, p. 94) e precisam agregar algum sentido de obrigação geral, já que os mesmos incluem princípios e normas.

Apresentada a diferença dos conceitos de governança global e de regimes internacionais, é necessário verificar como estes se envolvem com o tema do meio ambiente e particularmente com a questão da mudança do clima. Assim, ressalta-se que este trabalho se baseia na clássica definição de regimes de Krasner apresentada acima.

Para compreender o contexto dos regimes internacionais sobre meio ambiente, é necessário voltar alguns anos, no período da Guerra Fria. De acordo com Viegas (2012), nesse ambiente bipolar de contencioso internacional, os temas que não fossem relacionados à segurança internacional ou à economia ficaram bastante restritos. Foi somente nos anos 1970 que a temática ambiental começou, ainda que de forma bem limitada, a ganhar espaço nas discussões acadêmicas.

Dessa forma, começaram a ser criados instrumentos visando a preservação do meio ambiente nessa época. Um desses instrumentos, instituído pela ONU, foi o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que foi considerado um grande passo no âmbito dos regimes internacionais para a proteção do meio ambiente. O PNUMA é uma das maiores instituições que tratam do meio ambiente, responsável por promover a preservação do mesmo e também do bom uso de recursos no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável.

O programa foi estabelecido em 1972 e passou a funcionar em 1973, mas a sua criação não foi fácil: os países periféricos não foram a favor, pois acreditavam que esse instrumento seria utilizado para atrapalhar o desenvolvimento deles, ao impor normas de controle ambiental adotadas pelos países centrais. Porém, isso não ocorreu, e o PNUMA, que nasceu tímido, foi ganhando força com o passar dos anos. Em um primeiro momento, ele atuava como um programa de ação voltado para a temática ambiental, e que aos poucos ganhou um peso institucional maior que o da ONU.

Os principais objetivos desse programa são “manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar os povos e nações sobre problemas e

ameaças do meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida das pessoas, sem comprometer os recursos das gerações futuras” (ONU, 2013, s/p). Arquitetado para ser a organização de iniciativa aos temas relativos à manutenção do meio ambiente global, ela serviu como base para conscientizar todo o mundo em relação a essa questão.

Desse modo, na mesma década de fundação do PNUMA, as questões ambientais entraram na agenda política global e se desenvolveram rapidamente. Com isso, diversos programas, instituições, acordos e processos internacionais sobre o meio ambiente, e especificamente sobre as mudanças climáticas, foram constituídos e realizados. No tópico seguinte, serão descritos esses elementos que compõem o regime internacional de mudança climática e alguns acontecimentos importantes que envolveram esse tema, com exceção das Conferências das Partes, as quais serão tratadas em um capítulo específico mais a frente.

1.2 Meio ambiente no âmbito internacional: Formação do regime internacional de mudanças climáticas

Como dito anteriormente, até a década de 1970 o tema meio ambiente não havia conquistado muito espaço no âmbito internacional: a sua preservação não passava de um compromisso sem força jurídica com base na Declaração de Estocolmo¹ de 1972, que considerava essa questão como uma das futuras prioridades da humanidade. Com a criação do PNUMA, houve um desenvolvimento na ordem ambiental internacional, e a preservação e proteção do meio ambiente passaram a ter um maior destaque. Para tratar desse assunto, eventos, instituições e documentos foram criados, dando partida para a composição do regime de mudança climática.

Viola destaca que “o regime de Mudança Climática é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais porque implica profundas inter-relações entre a economia e o ambiente global” (2002, p. 26). Assim, nesse tópico tratar-se-á do tema

¹ A Declaração de Estocolmo é um documento que foi criado considerando a necessidade de princípios comuns para guiar a população do mundo na questão da preservação e melhoria do meio ambiente.

meio ambiente juntamente com a formação do regime internacional de mudança climática, já que este engloba o próprio meio ambiente e a economia, apresentando o processo de formação desse regime em ordem cronológica, desde os anos 1970 até a atual década de 2010.

1.2.1 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 1970

Uma indicação do Conselho Econômico Social das Nações Unidas (ECOSOC), no ano de 1968, fez surgir a ideia de organizar um encontro onde os países pudessem criar formas de controlar a poluição do ar e a chuva ácida. Essa indicação foi aprovada pela ONU e em 1972 foi realizada a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano (em inglês, *United Nations Conference on the Human Environment*), também conhecida como a Conferência de Estocolmo, por ter sido realizada em Estocolmo, na Suécia.

Essa conferência, que marcou o ambientalismo internacional, foi convocada com o propósito de examinar as ações que poderiam limitar e, se possível, eliminar os obstáculos que afetassem o meio ambiente humano². Outro objetivo desse encontro era o de fornecer um quadro desse meio ambiente humano, com a intenção de dirigir a atenção dos governos e da opinião pública sobre a importância e urgência dessa questão. Além da poluição atmosférica, foram tratados assuntos como a poluição da água e do solo provenientes da industrialização “que avançava nos países até então fora do circuito da economia internacional” (RIBEIRO, 2001, p. 74).

Lago (2007) afirma que essa conferência permitiu elevar o patamar de discussão dos temas ambientais a um nível antes reservado a temas com longa tradição diplomática. Então, com o término da Conferência de Estocolmo, a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, com 26 princípios, foi aprovada. Essa declaração refletia os conflitos existentes nos debates:

O desenvolvimento econômico foi posto como pré-condição para a melhoria da qualidade de vida; afirmou-se o princípio da soberania dos Estados para exploração dos recursos naturais em seus territórios;

² O meio ambiente humano associa os elementos naturais e culturais que dão suporte à vida humana.

e reconheceu-se que a pobreza, assim como a industrialização, são causas da degradação ambiental. (GANEM, 2012, p. 13)

Outras conquistas desse evento sobre o meio ambiente humano foram o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano; a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral; a criação do PNUMA (explicado no tópico anterior); e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais. Esse Plano de Ação deveria ser implementado com o objetivo de operacionalizar os princípios da Declaração da Conferência. Com 109 recomendações listadas para os países-membros das Nações Unidas, ele se tornou muito amplo e praticamente ficou no plano das intenções.

Assim, para viabilizar o Plano de Ação, foi criado o PNUMA, a deliberação mais relevante que ocorreu na Conferência de Estocolmo, e a partir dele, a temática ambiental começou a se ampliar no âmbito das Nações Unidas. Depois de criado esse programa, foram criados alguns instrumentos para a aplicação do Plano de Ação. Dentre eles estavam o Programa de Avaliação Ambiental Global, para acompanhar o desenvolvimento de programas ambientais nacionais e internacionais; o Programa de Administração Ambiental, através do qual se buscava implementar convenções e normas de conservação ambiental para os países; e algumas medidas de apoio para capacitar técnicos e professores para o mesmo objetivo.

1.2.2 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 1980

Após a Conferência de Estocolmo, a opinião pública internacional foi mobilizada para os temas ambientais que levaram a realização de vários outros eventos e criação de documentos e instituições. Então, em 1983, foi criada pela Assembleia Geral da ONU, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), com o intuito de discutir e propor meios de harmonizar o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Ela ficou conhecida como a Comissão Brundtland, pelo fato de ter sido presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega na época.

Essa comissão recomendou que fosse criada uma nova declaração universal sobre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, a comissão trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público através do Relatório Bruntland, intitulado “Nosso Futuro Comum”, que foi publicado em 1987. Esse relatório declara que “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46). Ipiranga, Godoy e Brunstein ainda ressaltam que esse documento:

Assume uma visão crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, ressaltando que o progresso econômico e social não pode se fundamentar na exploração indiscriminada e devastadora da natureza. (2011, p. 13)

Dois anos após a criação da Comissão Bruntland, um grupo de nações reuniu-se na Áustria, preocupado quanto aos possíveis danos técnicos e políticos que o fenômeno da camada de ozônio poderia causar. Isso formalizou a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CV), onde se decidiu pela tomada de medidas que evitassem a propagação de substâncias que destroem a camada de ozônio. Quase todos os países que integram as Nações Unidas aderiram a essa convenção, a qual contava no final de 1999 com 170 países, dos quais 28 eram signatários.

Através dessa Convenção, surge um documento para tratar especificamente da proteção da camada de ozônio: o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (PM). Esse tratado internacional determinou algumas obrigações específicas em relação às Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDOs), com destaque para a progressiva redução da produção e consumo das mesmas, até elas serem totalmente eliminadas. O PM fixou metas distintas para países centrais e países periféricos; possibilitou a transferência ou recebimento das substâncias em questão entre partes participantes; e proibiu as mesmas de comercializarem com Estados não-participantes.

No final de 1999, esse documento integrava 171 países, dos quais 46 eram signatários. Em razão disso, após pouco mais de uma década da criação do Protocolo de Montreal, pode-se verificar uma efetiva redução da emissão dessas substâncias que destroem a camada de ozônio. Dessa maneira, novas rodadas vieram a envolver as

partes da CV e do PM, como em 1990, quando foram exigidos das nações prazos de redução mais rígidos; em 1992 adicionou-se mais substâncias aos anexos, como o hidrofluorcarboneto (HCFC); em 1994 divulgou-se a diminuição de algumas substâncias da atmosfera; em 1997 foi banida a importação de substâncias entre as partes; e em 1999 o maior objetivo era rever os aportes financeiros das partes.

Ainda na década de 1980, foi criado no âmbito da ONU, pela iniciativa do PNUMA e da Organização Meteorológica Mundial (OMM), o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, mais conhecido como IPCC (de sua denominação em inglês, *Intergovernmental Panel on Climate Change*), em 1988. Essa organização político-científica foi instituída para “fornecer formuladores de política com avaliações regulares da base científica da mudança climática, seus impactos e futuros riscos, e opções para adaptação e mitigação” (IPCC, 2013, s/p). Essas avaliações fornecem uma base científica para os governos desenvolverem políticas relacionadas ao clima, e, como o próprio IPCC define, elas:

são político-relevantes mas não são político-prescritivas: elas podem apresentar projeções da mudança climática futura baseadas em diferentes cenários e os riscos que a mudança climática representa e debater as opções de resposta, mas elas não dizem aos políticos quais ações tomar. (IPCC, 2013, s/p)

O IPCC possui 195 membros, e a participação no mesmo é aberta a todos os países membros da ONU e da OMM. O Painel, que representa uma grande autoridade mundial a respeito do aquecimento global, é a principal base científica para o estabelecimento de políticas climáticas em âmbito nacional e internacional. Desde que foi fundado, ele produziu cinco grandes relatórios de avaliação sobre a mudança do clima, que serão descritas ao decorrer deste capítulo, em ordem cronológica.

1.2.3 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 1990

O Primeiro Relatório de Avaliação sobre Mudanças Climáticas do IPCC, divulgado em 1990, concluiu que houve um aumento entre 0,3°C e 0,6°C da temperatura

global, e que as emissões feitas a partir da atividade humana estavam sendo adicionadas às emissões naturais de gases formadores do efeito estufa, o que poderia resultar em uma maior elevação da temperatura do planeta. Esse relatório também reuniu argumentos em favor da criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), mais conhecido como UNFCCC³ (que é a sigla para seu nome em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*), que será explicada detalhadamente no próximo capítulo.

Em novembro do mesmo ano, foi apresentado na Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), em Paris, o Fundo Mundial para o Ambiente (em inglês, *Global Environment Facility* – GEF). Ele foi delineado como um Programa Piloto para auxiliar os países em desenvolvimento a implementarem projetos que buscassem soluções para preocupações globais na proteção dos ecossistemas e na biodiversidade. Desse modo, o GEF é definido como um mecanismo financeiro internacional que apoia iniciativas voltadas à preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável nesses países, e é administrado por três organismos internacionais: o PNUMA, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Também no ano de 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (CIN/CQMC), com o intuito de enfrentar o problema da mudança global do clima por meio de uma ação política multilateral. O Comitê solicitou a redação de uma convenção-quadro, ou qualquer outro instrumento jurídico, que fosse necessário para alcançar esse objetivo. Dessa forma, adotou-se a UNFCCC, que no princípio era apenas um documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que foi realizada em 1992.

O documento Nosso Futuro Comum, criado na CMMAD (1983), foi que gerou recomendações que levaram à realização da CNUMAD. Conhecida também como ECO 92, Cúpula da Terra ou Conferência do Rio (por ter sido realizado na cidade do Rio de Janeiro), esse evento ocorreu no ano de 1992, com o objetivo de debater os problemas ambientais mundiais. Nesses vinte anos de intervalo entre a Conferência de Estocolmo e

³ No presente trabalho será adotada a sigla em inglês (UNFCCC), pois a mesma facilita o diálogo deste com a literatura política e científica do tema.

a Conferência do Rio, o enriquecimento do debate em torno da questão ambiental deu-se em todos os níveis: governamental, não-governamental, empresarial, acadêmico e científico, quando também a ONU passou a regular cada vez mais as tensões ambientais internacionais.

A CNUMAD foi a segunda grande reunião das Nações Unidas sobre o meio ambiente, surgindo de uma deliberação de uma Assembleia Geral da própria ONU em 1988, quando as maiores preocupações estavam direcionadas para o desenvolvimento aliado à conservação ambiental. Nessa conferência, participaram 178 Estados-nações com o objetivo de estabelecer acordos internacionais que mediassem ações antrópicas no ambiente. Esse dado mostra a importância da questão do meio ambiente na agenda internacional após vinte anos de Estocolmo, justificando o deslocamento de um número inédito de chefes de Estado e de governo para uma única reunião.

Nesse encontro, assuntos que envolviam os conflitos Norte-Sul também foram debatidos: os países do Norte buscavam “impedir a imposição de novas obrigações financeiras e a aprovação de medidas que tivessem consequências negativas sobre suas economias” (GANEM, 2012, p. 34), enquanto os países do Sul colocaram a pobreza como questão prioritária, sustentando que “os problemas ambientais são consequência do consumo abusivo dos países industrializados e das desigualdades econômicas internacionais; e defenderam o princípio da soberania e a necessidade de mais desenvolvimento nos países pobres” (GANEM, 2012, p. 34).

Embora esses conflitos tivessem ocorrido, a Conferência do Rio resultou na aprovação de cinco importantes documentos: A Declaração do Rio; a Agenda 21; a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB); a Declaração de Princípios sobre Florestas e; o objeto principal desta pesquisa, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A Declaração do Rio, que é composta de 27 princípios, foi elaborada com o objetivo de “estabelecer uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos” (RAMID & RIBEIRO, 1992, p. 153). Desse modo, ela reafirma a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo.

A Convenção sobre Diversidade Biológica, principal fórum mundial para questões relacionadas à diversidade biológica, reconhece a importância do tema para “a

evolução e manutenção da biosfera e aponta as estratégias de proteção da biodiversidade, a saber: a conservação, o uso sustentável e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos” (GANEM, 2012, p. 35). Para isso, a convenção reafirma o princípio da soberania dos Estados para uso dos recursos biológicos de acordo com suas respectivas políticas ambientais, estabelecendo determinações para os governos.

Além da diversidade biológica, a floresta também foi um assunto importante tratado na CNUMAD. O documento *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests* (conhecido em português como Declaração de Princípios sobre Florestas, ou somente como Princípios sobre Florestas) compreende 15 capítulos sobre a conservação e uso sustentável das florestas. Assim como a CDB, essa declaração reitera a soberania dos Estados sobre seus recursos, reconhecendo também “a importância socioeconômica e o papel das florestas na manutenção dos processos ecológicos globais” (GANEM, 2012, p. 35).

Sobre a Agenda 21, Ribeiro (2011, p. 127) explica que a mesma “pretendia ser um plano de ação para os problemas ambientais de aplicação imediata”, com o objetivo de conciliar a conservação ambiental e o desenvolvimento. Dessa maneira, esse documento constitui uma cartilha estruturada em quarenta capítulos temáticos, que envolvem assuntos como a saúde, o combate à pobreza, proteção da atmosfera e oceanos, agricultura, biotecnologia, mulher, infância e juventude, populações indígenas, comércio e indústria, entre outros.

Os capítulos da Agenda 21 são divididos em quatro partes. Na primeira parte, constam recomendações sociais e econômicas, dentre as quais estão combate à pobreza e a busca do desenvolvimento sustentável, entre outros temas. Na segunda parte, encontram-se as medidas para a conservação dos ambientes naturais, destacando-se o combate ao desmatamento, a proteção da atmosfera e oceanos e a conservação da diversidade biológica. A terceira seção propõe a participação das mulheres, crianças e comunidades locais nas decisões relativas ao meio ambiente. E a última seção traz formas que possibilitariam as ações sugeridas nas seções anteriores.

Apesar de ser longo e ambicioso, esse documento tornou-se profundamente relevante, pois, segundo Lago, trata-se de um programa “que atribui novas dimensões à cooperação internacional e estimula os governos, a sociedade civil e os setores

produtivo, acadêmico e científico a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de meio ambiente” (2007, p. 72). Dessa forma, os 179 países participantes da ECO-92 acordaram e assinaram a Agenda 21, na tentativa de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável.

O último documento resultante dessa conferência foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Considerado como o primeiro grande passo político dado pelos membros das Nações Unidas para discutir as mudanças climáticas, a UNFCCC pretendia reunir os países para tentar estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa (GEE) em níveis que não resultassem em uma mudança de clima ameaçadora. Como esse documento é a base desta pesquisa, o próximo capítulo tratará detalhadamente do mesmo, abrangendo sua definição, aplicação e objetivos.

Três anos após esse grande evento sobre meio ambiente e desenvolvimento, em 1995, o IPCC publicou seu segundo relatório de avaliação. Admitiu-se então, pela primeira vez, que seria “improvável que a tendência de aumento da temperatura média global observada seja de origem natural”, e ainda que ‘mudanças futuras no sistema climático, inesperadas, grandes e rápidas (tais como as que ocorreram no passado) são possíveis’” (apud SANTOS, 2007, p. 54). Esse documento é considerado, então, a primeira declaração a atribuir responsabilidade ao homem pela mudança do clima.

O segundo relatório do IPCC acrescentou mais elementos às discussões em torno do tema da mudança climática, o que resultou na adoção do Protocolo de Kyoto em 1997. Esse documento, que constitui um tratado complementar a UNFCCC, foi assinado pelos países da CMC e criou leis e metas de combate e redução do aquecimento global. Para que ele entrasse em vigor, foi necessário que 55 países, que juntos produzissem 55% das emissões, o ratificassem, e isso aconteceu somente em 2005, após a ratificação da Rússia. Assim, o primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto ficou estabelecido entre os anos de 2008 e 2012, quando esses países teriam que reduzir aproximadamente 5% dessas emissões de acordo com o Protocolo, o qual estabeleceu 8% para a União Europeia, 7% para os Estados Unidos⁴ e 6% para o Japão, devido os mesmos serem os maiores emissores (BELINI, 2004).

⁴ Os Estados Unidos foram o único país que não adotou o Protocolo de Kyoto, após o presidente George W. Bush ter retirado o país do mesmo em 2001. Outros poucos países não assumiram nenhuma posição diante do documento.

Após ser transformado em lei internacional para todos os países que faziam parte dele, o primeiro período do Protocolo de Kyoto trouxe mais sucessos do que fracassos, de uma maneira geral. De um lado, a soma das emissões dos países com metas caíram significativamente como mostra o ANEXO A (THE GUARDIAN, 2012), intitulado “Sucessos (em azul) e falhas (em vermelho) de Kyoto”. Mas, por outro lado, as emissões no resto do mundo aumentaram drasticamente, como demonstra o ANEXO B (THE GUARDIAN, 2012), nomeado “Emissão de CO₂ global”.

1.2.4 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 2000

No ano seguinte à adoção do Protocolo de Kyoto, em 1998, foi constatado que condições extremas do fenômeno El Niño, combinadas com o aquecimento global, produziram o ano mais quente desde os primeiros registros meteorológicos. Dessa maneira, o IPCC publicou em 2001 seu terceiro relatório de avaliação, indicando uma nova e mais forte prova de que as emissões de gases causadores de efeito estufa a partir da atividade humana eram a principal causa do aquecimento verificado na segunda metade do século XX.

No final do mesmo ano, a ideia de marcar a passagem simbólica da Conferência do Rio, celebrando os 10 anos de acontecimento da mesma, e os 30 anos de acontecimento da Conferência de Estocolmo, levou à realização da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (em inglês, *Earth Summit*). Conhecida também como Cimeira da Terra ou Rio+10, justamente por ter ocorrido 10 anos após a Rio 92, esse evento foi realizado entre agosto e setembro de 2002 na cidade de Joanesburgo, África do Sul.

Convocada com o objetivo de fortalecer o compromisso político em relação ao desenvolvimento sustentável, a Rio+10 pretendia também estabelecer um Plano de Implementação que acelerasse e fortalecesse a aplicação dos princípios aprovados dez anos antes no Rio de Janeiro, como as metas propostas pela Agenda 21 e de outros acordos e tratados. Dentre os temas desse Plano, encontravam-se a erradicação da pobreza; o desenvolvimento sustentável em um mundo voltado para a globalização; a saúde e o desenvolvimento sustentável; e a governança.

Essa conferência mundial, que “levaria à definição de um plano de ação global, capaz de conciliar as necessidades legítimas de desenvolvimento econômico e social da humanidade, com a obrigação de manter o planeta habitável para as gerações futuras” (SEQUINEL, 2002, p. 13), teve parte de suas expectativas frustradas devido aos poucos resultados práticos que conseguiu alcançar. Apesar de muitos dos países participantes terem apresentado propostas concretas sobre como colocar em prática as diretrizes da Conferência do Rio que existiam somente na teoria, muitas delas não repercutiram nas reuniões de grupos do Centro de Convenção de Sandton⁵.

Esses países participantes, às vezes organizados em blocos, defenderam arduamente seus interesses particulares, como o Japão, o Canadá, a Austrália e Nova Zelândia, que, sob a liderança dos Estados Unidos, boicotaram propostas do Brasil e União Europeia sobre energia, e outras propostas. Contudo, Sequinel (2002) defende que não se podia considerar os Estados Unidos como o único responsável pelo clima de pessimismo e insatisfação da Conferência de Joanesburgo, pois a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto não fazia parte das negociações da mesma.

Os resultados da Rio+10 acabaram decepcionando todos os que se preocupavam com o planeta e a sobrevivência da civilização humana no mesmo. Nenhum documento com a legitimidade da Declaração do Rio foi obtido: aprovaram-se somente um plano de implementação não-vinculativo e uma Declaração Política. O Plano de Implementação de Joanesburgo tratava de temas como:

erradicação da pobreza, mudança nos padrões de consumo e produção, proteção e gestão da base dos recursos naturais para o desenvolvimento, globalização, saúde, pequenos países insulares em desenvolvimento, África e outras regiões, meios de implementação e marco institucional para o desenvolvimento sustentável. (GANEM, 2012, p. 45)

Dentre as metas que esse plano definiu, encontravam-se um maior acesso das pessoas ao saneamento e água potável até 2015; maior ao acesso a serviços de energia modernos, à eficiência energética e ao uso de energia renovável; e redução da poluição do ar e da emissão dos produtos que interferem na camada de ozônio. Entretanto, esse documento, que era mais uma carta de intenções do que um plano de metas, recebeu algumas críticas já que não foram explicitadas as fontes de financiamento para implementá-lo. Apesar da pouca objetividade desse plano, Ganem destaca que a Rio+10

⁵ O Centro de Convenções de Sandton era onde aconteciam as principais negociações da Rio+10.

“teve o mérito de destacar os problemas da globalização e detalhar um plano que poderia iniciar uma ação coletiva rumo à proteção ambiental conjugada ao desenvolvimento econômico e social” (2002, p. 36).

Após alguns anos desse grande evento, precisamente em 2006, foi publicado o Relatório Stern, um estudo encomendado pelo governo britânico sobre os efeitos na economia mundial das mudanças climáticas nos próximos 50 anos. Esse relatório, que leva esse nome em razão de seu coordenador ter sido o Sir Nicholas Stern⁶, mostrou que as mudanças climáticas podem prejudicar o PIB global, reduzindo-o em até 20% se não forem combatidas, e, para combatê-las, estima-se um custo de aproximadamente 1% desse PIB. Concluiu-se, então, que os benefícios de uma ação para enfrentar essas alterações climáticas ultrapassariam os custos de não se fazer nada.

Os resultados de outro relatório foram publicados no ano seguinte: os do quarto relatório de avaliação do IPCC. Esse documento, que deu continuidade à linha de raciocínio de sua publicação anterior, concluiu que havia mais de 90% de chance de que as emissões de GEE a partir da atividade do homem eram responsáveis pelas mudanças climáticas da era moderna. Esses resultados alertaram também para um aumento global das temperaturas – entre 1,8°C e 4,0°C até 2100 – podendo ser maior se houvesse um rápido crescimento da população e da economia, e caso se mantivesse o consumo intenso dos combustíveis fósseis.

1.2.5 Processo de formação do regime internacional de mudança climática: década de 2010

Entre alguns avanços e retrocessos no cenário internacional da mudança climática entre 2007 e 2012, ocorreu neste último ano a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS). Chamada também de Rio+20, por marcar os 20 anos de realização da Rio-92 e por realizar-se novamente na cidade do Rio de Janeiro, essa conferência tinha como objetivo renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável através da “avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes” (CNUDS, 2017, s/p).

⁶ Nicholas Stern foi vice-presidente e economista chefe do Banco Mundial, no período de 2000 a 2003.

Para alcançar esse objetivo, a Rio+20 se embasou em dois temas: a economia verde no âmbito do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. Ela se baseou também em três pilares: econômico, social e ambiental. Contudo, Ganem (2012) alerta que ao longo do processo de organização desse evento e da preparação do *Zero Draft*⁷, foram feitas muitas críticas à falta de foco das discussões em pauta, diferente do que ocorreu na Rio-92, quando documentos específicos foram aprovados. Muitos autores consideraram esse evento como um fracasso, que poderia produzir efeitos negativos durante muitos anos.

A questão climática acabou ficando fora da agenda da Conferência sob o argumento de que ela “seria encaminhada nas reuniões específicas sobre Mudança do Clima” (apud GANEM, 2012, p. 40). Isso acabou motivando a organização de outro evento, que ocorreu em 2015, pelas Subcomissões Rio+20 da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: o *Rio Climate Challenge*, apelidado de Rio Clima. Representantes de 19 diferentes nações foram convidados a participar desse encontro, do qual resultaram-se dois documentos: 1) “Recomendações à Rio+20”, que tratava da economia verde e da governança; 2) “Recomendações à UNFCCC”, que foi preparado durante meses, através de extensivas trocas de correspondência, antes e nos intervalos do evento do Rio de Janeiro.

Outros temas também ficaram fora do *Zero Draft*, como as metas e os prazos em relação ao clima, à energia e a biodiversidade, que foram abordados nesse documento em uma linguagem abstrata, o qual não comprometia e não obrigava ninguém em relação aos mesmos. A economia verde foi um tema que gerou controvérsias, questionando-se o que havia de novo nesse conceito, pois movimentos sociais acreditavam que o mesmo seria apenas um “nome novo para velhas práticas de mercantilização de bens comuns” (GANEM, 2012, p. 40). Em suma, os resultados dessa Conferência não foram satisfatórios e muitas críticas foram feitas em relação à mesma.

O Instituto Humanitas Unisinos afirmou que, “de antemão, já se sabia que a conferência poderia ser considerada um sucesso diplomático, mas um fracasso ambiental” (apud GANEM, 2012, p. 40). Schwingel alega que, “com exceção de pessoas e instituições diretamente ligadas à execução do evento, grande parte das análises avaliou o resultado da Conferência da ONU sobre Desenvolvimento

⁷ A autora se refere a ele como o “rascunho oficial” do documento que seria aprovado na CNUDS.

Sustentável – a Rio+20, como, no mínimo, insuficiente, para não dizer um fracasso” (2012, p. 15). Dessa forma, o documento resultante da Rio+20, denominado “O Futuro que Queremos”, é quase vazio de metas.

Esse documento, que constitui um protocolo de intenções com 283 artigos, destaca aspectos sociais, ressaltando o esforço conjunto para temas como combate à pobreza e a fome; proteção das florestas, dos oceanos e da biodiversidade; e o incentivo à agricultura e à energia sustentável. O instrumento, que possui 53 páginas, foi dividido em seis tópicos intitulados: I) Nossa visão comum; II) Renovação do compromisso político; III) A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; IV) Estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável; V) Estrutura de ação e acompanhamento; e VI) Meios de implementação.

O primeiro tópico aborda o desenvolvimento sustentável e a promoção sustentada do desenvolvimento, reafirmando também o compromisso de consecução dos Objetivos do Milênio⁸. O segundo, reconhece o retrocesso na integração do desenvolvimento sustentável, citando medidas que devem ser tomadas para corrigir isso. O terceiro tópico afirma, então, que a economia verde faz parte do contexto desse desenvolvimento e da erradicação da pobreza. Quanto à estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, ressalta-se a importância de uma reforma da mesma.

No quinto tópico, são apresentadas diversas diretrizes para temas específicos como a pobreza, a fome, o trabalho, o meio ambiente, etc.; e, por último, reconhece-se a necessidade de mobilização de recursos para apoiar países em desenvolvimento. Conforme apresentado, a maior parte desse documento apenas reforça ou reafirma compromissos que foram estabelecidos em outras conferências, o que acabou despertando mais críticas de especialistas da área, de organizações sociais e até de delegações de governos.

Após a Rio+20, em 2013, o IPCC divulgou seu Quinto Relatório de Avaliação, que teve sua versão final em 2014. Esse documento reafirmou que o aquecimento do

⁸ Resultantes da Declaração do Milênio, os Objetivos do Milênio (ODM) são um conjunto de metas adotadas por 191 países-membros da ONU que têm a finalidade de tornar o mundo um lugar mais justo, solidário e melhor para se viver. Dentre essas metas encontram-se a redução da pobreza e da fome; a educação básica; a igualdade entre os sexos; redução da mortalidade infantil; melhoria na saúde materna; combate à epidemias e doenças; garantia da sustentabilidade ambiental e o estabelecimento de parcerias mundiais para o desenvolvimento.

sistema climático é inequívoco, e que cada uma das últimas três décadas tem sido mais quente na superfície terrestre que qualquer década anterior, desde 1850. Assim, foi constatado que houve: aquecimento dos oceanos; perda de massa das camadas de gelo da Groenlândia e Antártida, e em consequência disso, aumento do nível do mar; aumento das concentrações atmosféricas de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso; e a acidificação do oceano.

Concluiu-se, então, que há influência do homem no sistema climático, o que é evidenciado “a partir do aumento das concentrações de GEE na atmosfera, do forçamento radiativo positivo, do aquecimento observado e da compreensão do sistema climático” (JURAS, 2013, p. 06). A mesma autora afirma que essa influência humana foi detectada “no aquecimento da atmosfera e do oceano, em alterações no ciclo global da água, em reduções no gelo e neve, na elevação do nível médio do mar e em mudanças em alguns eventos climáticos extremos” (JURAS, 2013, p. 06) e veio crescendo desde a divulgação do relatório anterior.

No intervalo de quase 50 anos entre a década de 1970 e a presente década de 2010, pôde-se constatar um avanço quanto ao estudo e ações tomadas referentes ao tema meio ambiente, e particularmente às mudanças climáticas. Apesar de que no primeiro período esse tema não tinha muita força, de lá pra cá diversos eventos para discutir essa questão foram realizados, criando-se organizações e documentos específicos para tratar da mesma. Alguns desses eventos e documentos não tiveram muito sucesso em relação aos seus objetivos, porém, como visto neste capítulo, muitos foram bem-sucedidos.

O Protocolo de Kyoto, que é um importante instrumento internacional que trata da mudança climática, foi criado no âmbito da UNFCCC. Diversos outros instrumentos também foram criados e diversas decisões importantes foram tomadas em relação ao tema, durante as reuniões da Convenção. Devido a esses inúmeros resultados, o próximo capítulo trata exclusivamente do objeto principal dessa pesquisa, a UNFCCC, no qual abordar-se-á sua definição, criação e as principais negociações feitas em torno dela.

2. A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (UNFCCC)

Como visto no capítulo anterior, no ano de 1992 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio Janeiro, de onde resultaram vários instrumentos que abordavam o tema meio ambiente, e especificamente da mudança climática. Um dos mais importantes instrumentos resultante desse encontro foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que deu uma instância formal às negociações internacionais sobre mudança climática. Dessa maneira, este segundo capítulo abordará o tema da UNFCCC, explicando o contexto de sua criação e sua definição. Serão expostos também negociações que ocorreram em torno dele e os principais resultados das mesmas.

2.1 UNFCCC: Criação e definição

Antes da década de 1990, não ocorreram muitos eventos multilaterais para tratar da temática meio ambiente, e em consequência, não foram criados muitos instrumentos, da mesma categoria que envolviam o tema. Apesar de, no intervalo de vinte anos entre a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio, o debate dessa questão ter se dado em todos os níveis, o progresso em matéria ambiental foi pequeno. A partir dessa última conferência, as negociações em torno do objeto meio ambiente, e principalmente da mudança do clima, começaram a evoluir.

Durante os encontros anteriores à Conferência do Rio, países como a Austrália, Nova Zelândia e Aliança dos Pequenos Países Insulares (em inglês, *Alliance of Small Islands Stat – Aosis*), pressionaram por um programa específico que tratasse do tema da mudança climática. Assim, em 1992 foi realizada a segunda grande reunião das Nações Unidas sobre meio ambiente: a Conferência do Rio. Representando um momento importante nas relações internacionais sobre a temática ambiental, esse evento teve grande sucesso de mobilização política dos países, contando com a presença de 178 Estados-nações. Apesar de alguns conflitos que ocorreram, o evento também foi bem sucedido quanto aos seus resultados, criando cinco importantes documentos que abordam diferentes pontos do objeto meio ambiente.

Em razão de a poluição atmosférica ter sido a questão mais contestada nessa conferência, tanto do ponto de vista ecológico como do político, um desses documentos adotados foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês). De acordo com Biato, a criação da UNFCCC é “fruto de um longo processo de transformação na maneira como o mundo encara os problemas ambientais e representa a primeira iniciativa conjunta de tentar conter as rápidas alterações que o clima global poderá vir a sofrer como resultado da ação do homem” (2005, p. 234).

No âmbito político, alguns países como os EUA, a Arábia Saudita e o Kuwait se opuseram a esse documento, impedindo o andamento das negociações do mesmo. Entretanto, esse instrumento, no qual a estabilização dos níveis de emissões de GEE era uma questão prioritária, era de suma importância para alguns pequenos países em desenvolvimento. Caso nenhuma medida fosse tomada, o degelo de calotas polares causado pelo aquecimento global poderia elevar o nível do mar fazendo com que pequenos países do Pacífico e do Caribe, as ilhas pequenas em geral, desaparecessem.

Desse modo, em 1992 o CIN adotou a UNFCCC, que foi aprovada em maio do mesmo ano e aberta à assinatura dois meses depois, na Conferência do Rio. O documento entrou em vigor em março de 1994, após ser depositado o quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação e aprovação, e hoje mais de 180 países fazem parte dessa Convenção, considerada o primeiro acordo ambiental internacional a envolver toda a comunidade internacional. Alguns autores justificam essa universalidade pelo fato desse instrumento “abordar a complexidade do tema mudanças climáticas de forma suficientemente vaga e ampla, e, portanto, capaz de agregar os diversos interesses envolvidos” (CUNHA, 2005, p. 20).

Como seu próprio nome sugere, esse é um tratado do tipo “quadro”, o qual Rajamani (2000) descreve como uma negociação para se alcançar o consenso sobre a necessidade de mobilização para lidar com determinado problema do que para definir obrigações específicas e fechadas às partes do mesmo. Dessa forma, Biato (2005) explica que, como no início da década em que foi criado esse tratado ainda não havia tanta convicção sobre como agir em relação às mudanças climáticas, decidiu-se seguir um procedimento semelhante ao que foi aplicado pela Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio.

Adotou-se, então, uma Convenção geral que estabelece princípios e instituições, abre caminho para negociações, e permite às Partes adotar protocolos e ajustes para aperfeiçoar os procedimentos. Esse tratado requeria a redução nas emissões de GEE, dos quais o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O) são os principais⁹. O artigo 2 do documento fala do principal objetivo do mesmo, que é “alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (BRASIL, 1998, s/p).

Não foram quantificados de modo rigoroso esses níveis de emissão a serem alcançados, pois o conhecimento científico da época em que foi elaborado o tratado não permitia tal precisão. Quanto ao prazo para se alcançar esses níveis, independentemente quais fossem, o artigo 2 determina que deve “ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável” (BRASIL, 1998, s/p).

A UNFCCC tinha o objetivo de servir como ponto de partida para ações desse tipo: a redução das emissões. Essa estrutura flexível de não quantificar os níveis de emissões a serem alcançados, permitia aos países tornar suas exigências mais ou menos rigorosas, de acordo com novas descobertas científicas no decorrer do tempo e dos riscos que a comunidade internacional estaria disposta a aceitar. Uma vantagem importante desse acordo era o fato de os países começarem a discutir essa questão antes mesmo de se chegar a um consenso sobre a relevância do problema. Nenhum país queria ficar excluído dessa questão, e dessa forma, certa legitimidade e pressão foram criadas para que todos os países se preocupassem com o assunto.

Junto com o seu desenvolvimento, o documento passou a ter propósito de seguir com uma agenda política climática de cooperação internacional baseada em duas principais estratégias que poderiam reduzir os riscos que a mudança do clima representava. A primeira estratégia era a da mitigação, que refere-se “a redução das emissões de GEE e fortalecimento de sumidouros tendo por objetivo estabilizar as concentrações atmosféricas de GEE” (LINDOSO & MARIA, 2013, p. 108). A segunda,

⁹ Dados da WWF, 2016.

que era a adaptação, consistia “nos ajustes dos sistemas humanos e naturais aos estímulos climáticos presentes e futuros, seja para moderar danos, seja para aproveitar oportunidades” (LINDOSO & MARIA, 2013, p. 108).

Os países signatários da Convenção, que também são chamados de Partes, comprometeram-se a elaborar uma estratégia global que protegesse o sistema climático para gerações presentes e futuras. Eles são distribuídos em três grupos denominados *Anexo I*, *Anexo II* e *não Anexo I*. Entre os países do Anexo I estão as nações industrializadas e economias em transição descendentes da fragmentação do bloco soviético, como mostra o Anexo C. Esses países comprometeram-se a “adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa” (BRASIL, 1998, s/p).

O Anexo II é um subgrupo do Anexo I, que compreende, em sua maior parte, países listados no Anexo I, com metas de redução para o primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto. As economias de transição em 1992 não estão incluídas nesse grupo, como exemplifica o Anexo D. Além dos esforços de mitigação, as Partes desse grupo se comprometeram em “prover recursos financeiros novos e adicionais para cobrir integralmente os custos por elas concordados incorridos por Partes países em desenvolvimento no cumprimento de suas obrigações” (BRASIL, 1998, s/p). E por fim, o grupo do não Anexo I abrange os países em desenvolvimento que não tem obrigação de cumprir metas de redução.

Soares argumenta que a UNFCCC é um tipo de tratado que “caracteriza-se por traçar uma moldura normativa de direitos e deveres de natureza vaga, a pedir, assim, uma regulamentação mais pormenorizada” (apud CUNHA, 2005, p. 20). Essa normatização se dá através da criação de um órgão composto pelos representantes das Partes, a quem foram delegados poderes de complementar normas de especificação. Esse órgão, denominado Conferência das Partes (em inglês, *Conference Of Parties – COP*), realiza reuniões anuais onde são negociados e regulamentados pontos sobre o documento que ainda não foram definidos. O tópico a seguir desenvolverá todas as reuniões realizadas pela COP até o ano de 2015, e que se iniciou no ano de 1995, descrevendo o objetivo e os principais resultados de cada uma.

2.2 Conferências das Partes

A UNFCCC define a Conferência das Partes como seu órgão decisório supremo, declarando que todos os Estados que são Partes da Convenção são representados na COP, local em que eles revisam a implementação da Convenção e qualquer outro instrumento legal que a COP adota, e tomam decisões necessárias para promover a implementação efetiva da Convenção. Ela ainda complementa que uma tarefa fundamental da COP é fazer a revisão das comunicações nacionais e do inventário de emissões apresentados pelas Partes, para avaliar os efeitos e medidas tomadas pelas mesmas e o progresso que se fez para alcançar o objetivo final da Convenção.

Além das nações que ratificaram a UNFCCC, a Conferência das Partes inclui um grupo de observadores convidados que são algumas organizações como UNEP, UNCTAD, WMO, OCDE, IEA e ONGs credenciadas. Ela se reúne todos os anos para tomadas de decisões, em diferentes localidades que tendem a mudar de acordo com uma rotatividade entre as cinco regiões reconhecidas da ONU (África; Ásia; América Latina, Central e Caribe; Europa Ocidental e Oriental; e outros), a menos que as Partes resolvam o contrário. A primeira reunião (COP-1) foi realizada no ano de 1995 e a mais recente (COP-22) em 2016. O resultado é consolidado em acordos e decisões apresentados ao final de cada uma dessas reuniões, as quais serão brevemente expostas nos tópicos a seguir, começando com a COP-1 até a COP-21.

2.2.1 COP-1

Realizada entre o final de março e começo de abril de 1995, a COP-1, também conhecida como Conferência de Berlim por ter sido realizada na cidade de Berlim (Alemanha), contou com representantes de 117 países. Nesse primeiro encontro foi sugerida a constituição de um protocolo e decisões sobre o acompanhamento das obrigações da UNFCCC. Assim, foi estabelecido o Mandato de Berlim, que teve como principal objetivo a tomada de decisões mais eficientes quanto à mitigação do efeito estufa, baseada no consenso de todos os países.

Entre outras resoluções, esse documento realizou a primeira revisão de adequação, na qual concluiu-se que “o compromisso dos países desenvolvidos em reduzir suas emissões para os níveis de 1990, até o ano de 2000, não seria suficiente

para se atingir os objetivos de longo prazo da CQNUMC” (CENAMO, 2004, p. 6). Dessa maneira, as Partes acordaram que deveria ser elaborado um instrumento com comprometimento legal entre elas, para então tornar essa questão oficial. Decidiu-se que o prazo de apresentação desse instrumento seria o ano de 1997, e que seria adotado como alternativa para se alcançar esse objetivo de reduções de emissões, o uso de “atividades implementadas conjuntamente” (*activities implemented jointly* – AIC, sigla em português).

Respondendo ao Mandato de Berlim, e com o objetivo de fortalecer o compromisso dos países desenvolvidos em reduzir as emissões, criou-se o Grupo *Ad Hoc* sobre o Mandato de Berlim (*Ad Hoc Group on Berlin Mandate*, AGBM). Esse grupo deu início ao esboço de um documento que foi encaminhado a COP-3, após vários encontros, resultando na adoção do Protocolo de Kyoto. Quanto às AICs, elas são feitas entre um país do Anexo I da Convenção, e outro que não precisa cumprir as metas do Protocolo de Kyoto, visando a implantação de projetos em comum a partir de suporte e transferência de tecnologias entre eles.

Então, durante essa primeira COP aplicou-se o “princípio de igualdade entre os países”, também conhecido como “princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada entre os países”, no qual os países desenvolvidos tomariam a iniciativa de reduzir suas emissões, ao passo que os países em desenvolvimento poderiam aumentar suas emissões, atendendo assim, suas necessidades de desenvolvimento e alívio de pobreza. No fim, aproximadamente vinte documentos – a maioria disponível em seis idiomas diferentes – foram criados como resultado dessa primeira reunião.

2.2.2 COP-2

No ano seguinte, em 1996, realizou-se a segunda reunião da COP em Genebra (Suíça), que ficou conhecida como COP-2 ou Conferência de Genebra. O segundo relatório do IPCC, publicado alguns dias antes dessa reunião, e que foi apresentado durante a mesma, foi um instrumento de grande importância de suas negociações, quando definiu-se que os relatórios desse instrumento norteariam as decisões futuras. O documento oficial dessa reunião é a Declaração de Genebra, na qual foi firmada a criação de obrigações legais das Partes em relação às metas de redução de emissão de GEE.

Outra decisão importante da COP-2 foi a definição de que os países em desenvolvimento, ou seja, aqueles fora do Anexo I e sem compromissos de redução de emissão, poderiam enviar à UNFCCC uma comunicação prévia e solicitar auxílio financeiro e tecnológico proveniente do Fundo Global para o Meio Ambiente (em inglês, *Global Environment Facility* – GEF). Dessa maneira, essa instituição orientaria os países interessados em receber a assistência durante a COP-3. No final da reunião, a “*Earth Negotiation Bulletin*” (“Boletim de Negociação da Terra”) publicou uma edição com o resumo da COP-2, e mais de vinte documentos também foram gerados em torno da mesma.

2.2.3 COP-3

Em 1997, foi a vez da cidade de Kyoto, no Japão, sediar a reunião da COP (COP-3 ou Conferência de Kyoto). Quando as Partes aderiram a UNFCCC, já se esperava que ações mais enérgicas fossem adotadas futuramente para combater o aquecimento global. A Convenção permitiu, assim, a legitimação de compromissos adicionais em resposta a disposições políticas e avanços científicos ao longo do tempo. Contando com representantes de 159 países, a COP-3 culminou na adoção, por consenso, do Protocolo de Kyoto. Esse documento, que foi descrito no capítulo anterior, é um dos marcos mais importante na área de combate à mudança do clima, desde a criação da própria Convenção.

Nesse ano de criação do Protocolo de Kyoto, os Estados Unidos da América, que faz parte dos países desenvolvidos, não aderiram o documento. Atualmente, o mesmo inclui 28 artigos que envolvem suas políticas, medidas, metas, revisões, etc. A Conferência de Kyoto resultou também em diversos documentos, dos quais, uma grande parte está disponível em diversos idiomas diferentes. Assim como na COP-2, essa reunião teve uma edição com o resumo dos acontecimentos mais relevantes divulgados pelo “*Earth Negotiation Bulletin*”, o qual é publicado pela “*International Institute for Sustainable Development*” (Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável).

2.2.4 COP-4

A COP-4 ou Conferência de Buenos Aires, que foi realizada em 1998 na cidade de Buenos Aires (Argentina), auxiliou no aumento dos esforços de implementação da Convenção e da preparação para a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, adotado no encontro anterior. Para atingir esse objetivo, foi elaborado um pacote de metas que ficou conhecido como o Plano de Ação de Buenos Aires. Esse plano de trabalho determinava uma data limite, que seria o ano de 2000, para que as principais regras, questões políticas e técnicas, e impasses referentes ao estabelecimento do Protocolo de Kyoto fossem colocados em prática.

Foi ratificada, desse modo, a necessidade de se considerar as atuais emissões de poluentes, e também foi introduzido o conceito de responsabilidade histórica das mesmas. O Plano de Ação de Buenos Aires acabou tratando separadamente diversos temas como os mecanismos de financiamento; o desenvolvimento e a transferência de tecnologias; o programa de trabalho dos mecanismos do Protocolo de Kyoto; e a preparação para a primeira Conferência das Partes servindo ao Protocolo de Kyoto. Esta última incluía o desenvolvimento dos elementos do documento relacionados à complacência de políticas e medidas que estavam voltadas à mitigação da mudança do clima.

2.2.5 COP-5

A cidade de Bonn, na Alemanha, foi que sediou a COP-5 (Conferência de Bonn) em 1999. Nessa reunião, importantes questões referentes à implementação do Plano de Ação de Buenos Aires foram decididas. Dentre essas questões determinou-se que as Partes deveriam intensificar o trabalho de preparação necessário para tomadas de decisões com relação a esse Plano na próxima Conferência (COP-6), e pontos relativos ao aspecto do Uso da Terra e Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF¹⁰ 14) também foram abordados.

¹⁰ LULUCF é a abreviação em inglês de “*Land Use, Land-Use change and forestry*”, que em português é traduzido como “Uso da Terra e Mudança do Uso da Terra e Florestas”.

2.2.6 COP-6 e COP-6 BIS

Apesar da participação de 182 governos, 323 organizações não-governamentais e 443 órgãos de imprensa¹¹, a sexta reunião da Conferência das Partes foi marcada por muitos conflitos e divergências, o que acabou resultando em sua suspensão. Ocorrida no ano de 2000 em Haia (Holanda), a COP-6 teve como presidente Jan Pronk¹², que divulgou uma nota de sua autoria para tratar de questões essenciais que não tiveram solução nos documentos que foram transmitidos à Conferência pelos seus órgãos subsidiários. Essas questões se referiam principalmente ao Plano de Ação de Buenos Aires, ao financiamento aos países em desenvolvimento e ao Comércio de Emissões e MDL.

Ficou decidido que a COP-6 seria retomada no ano seguinte para concluir pontos que ficaram pendentes, e dessa forma, ela foi reconvocada para ser realizada novamente na cidade de Bonn, em julho de 2001, sob uma série de incertezas quanto ao futuro do Protocolo de Kyoto. Houve muitas dúvidas de que as reuniões das COPs continuariam e que essa seria a última a ser realizada, devido em grande parte, ao fato de os Estados Unidos terem renunciado ao Protocolo. Contudo, essa sessão, que ficou conhecida também como a COP-6 bis, superou todas as expectativas, ficando conhecida como a Conferência que salvou o Protocolo de Kyoto.

O sucesso obtido na segunda edição da COP-6 deu-se principalmente em razão de um acordo em que foram feitas concessões para agradar aos interesses dos países em conflito, o Acordo de Bonn, que era visto como um auxílio para a sobrevivência do Protocolo de Kyoto. Também ficou acordado que era necessário atacar diretamente os pontos essenciais do Plano de Ação de Buenos Aires. Assim como alguns encontros anteriores, as Conferências de 2000 e 2001 resultaram em diversos documentos importantes disponíveis em diferentes idiomas e também tiveram seu resumo publicado, ambos disponíveis para toda a sociedade.

¹¹ Dados do CETESB, 2016.

¹² Jan Pronk é um político, diplomata e professor holandês.

2.2.7 COP-7

Realizada também no ano de 2001, na cidade de Marrakesh, no Marrocos, a COP-7 (ou Conferência de Marrakesh) foi um encontro essencial para que fossem definidas as regras operacionais para se tentar colocar em prática do Acordo de Bonn e o Protocolo de Kyoto. Para definir essas regras, foi necessário que os Países da União Europeia e o G77+China cedessem espaço aos países do Grupo Umbrella¹³. O objetivo dos países desse grupo era chegar a um acordo no qual o sistema de cumprimento não tivesse vínculo legal; que não houvesse muitos critérios de elegibilidade para a utilização dos mecanismos de flexibilização; que houvesse pouca participação pública e transparência; e que não houvesse um detalhamento específico sobre os sumidouros.

O pedido do Grupo Umbrella acabou não sendo atendido, mas com concessões feitas de ambos os lados, um novo acordo foi fechado, o Acordo de Marrakesh. Esse documento definiu as regras operacionais para o LULUCF; os mecanismos de flexibilização (MDL); a Implementação Conjunta e Comércio de Emissões; os artigos que tratam do inventário nacional de emissões, das informações adicionais à Convenção derivadas do Protocolo e do processo da revisão das comunicações nacionais. Outros documentos importantes resultantes da COP-7 também estão disponíveis em sua página oficial online.

2.2.8 COP-8

A COP seguinte, COP-8 ou Conferência de Nova Deli, contou com a participação de 4.352 representantes de 167 Partes e 213 organizações, tanto não-governamentais como inter-governamentais. Houve uma expectativa quanto à definição das modalidades e procedimentos para as atividades de reflorestamento no âmbito do MDL, o que acabou não se concretizando. Durante esse encontro outros pontos importantes foram discutidos, como as definições que estavam pendentes do Acordo de Marrakesh sobre temas como florestas, permanência, linha de base, período de creditação, etc. Novamente, não houve nenhum resultado concreto, e assim, acordou-se que essas questões seriam tratadas e concluídas durante a próxima COP.

¹³ O Grupo Umbrella (*Umbrella Group*) é uma coalizão de negociação composta por alguns países industrializados fora da União Europeia.

Alguns assuntos mereceram destaque nessa oitava reunião da Conferência das Partes, dentre eles as iniciativas do setor privado junto com as ONGs para a ratificação do protocolo e funcionamento dos mecanismos de flexibilização. Diversos projetos no campo do MDL foram apresentados, evidenciando a formação de mercados para o comércio de créditos de carbono e iniciativas como o *Prototype Carbon Fund* (PCF), que é uma parceria entre dezessete companhias e seis governos, e que é gerenciado pelo Banco Mundial. Tornando-se operacional no ano de 2000, o PCF foi a primeira reserva de carbono a ser criada, que tem como missão ser o pioneiro no mercado de redução de emissão dos GEE.

2.2.9 COP-9

Em 2003, foi realizada a COP-9 na cidade de Milão, na Itália, que reuniu ainda mais representantes das Partes em comparação à COP anterior. Nessa conferência participaram representantes de 180 países signatários da Convenção do Clima, que teve como ponto forte a discussão sobre as regras e procedimentos para projetos florestais no MDL que ficaram pendentes desde o encontro passado. Dessa forma, o grande avanço feito nessa reunião foi o fechamento de um “pacote de regras” que definia o modo como os projetos de florestamento e reflorestamento deveriam ser conduzidos para reconhecimento junto à própria Convenção do Clima, e a obtenção de créditos de carbono no escopo do MDL.

2.2.10 COP-10

No final do ano seguinte em Buenos Aires (Argentina), ocorreu a COP-10 que reuniu mais participantes ainda: representantes de 200 países signatários da Convenção do Clima, que totalizavam cerca de 6.000 pessoas. Esse encontro aconteceu em um momento em que o regime internacional sobre mudança do clima sofreu uma alteração positiva devido à adesão russa ao Protocolo de Kyoto. Desse modo, a COP-10 foi marcada pela certeza da entrada em vigor desse documento e pela consequente revitalização de um regime que muitos acreditavam estar superado.

Alguns meses antes de ocorrer a COP-10, em uma reunião preparatória realizada na própria cidade de Buenos Aires, ficou decidido que um seminário seria realizado em

2005 para discutir o futuro do regime de mudança do clima. No contexto dos dez anos de entrada da Convenção do Clima, era esperado um debate amplo sobre ações futuras tanto na área de adaptação como de mitigação da mudança climática, e também do desenvolvimento e transferência de tecnologias aplicáveis a essas áreas. Então, a negociação da decisão foi encaminhada pelo país-sede (Argentina), na qual definiu-se os termos de referência para tal seminário e incluiu-se a questão do segundo período de cumprimento do Protocolo de Kyoto.

2.2.11 COP-11/MOP-1

A décima primeira reunião das Conferências das Partes, realizada em 2005 na cidade de Montreal (Canadá), foi o primeiro encontro realizado após a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, que ocorreu em fevereiro do mesmo ano. Desse modo, junto com a COP-11 ocorreu a Primeira Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto (MOP-1¹⁴). O centro da discussão de ambas as conferências foi a continuação da discussão da COP-10: o que deveria ser feito após a expiração do primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto em 2012. Baseado no ano de 1990, as instituições europeias ressaltaram a necessidade de uma redução de 20% a 30% das emissões de GEE até 2030, e de 60% a 80% até 2050¹⁵.

Pela primeira vez, a questão das emissões provenientes do desmatamento e das mudanças no uso da terra foi aceita oficialmente nos debates da Convenção. Dessa maneira, os países membros e os países observadores credenciados foram convidados a expressarem suas visões sobre o tema, que teve foco nos aspectos científicos, técnicos e metodológicos, e que incluiu também abordagens políticas. Um diálogo visando a troca de experiências e análise de abordagens para a cooperação em longo prazo do combate à mudança do clima foi iniciado, identificando, assim, ações que poderiam promover além da mitigação e adaptação, o desenvolvimento sustentável.

Um dos resultados concretos da COP-11 foi a adoção das decisões sobre a regulamentação do Protocolo de Kyoto, em especial o Acordo de Marrakesh. Foi adotado também um conjunto de regras necessárias para implementar o Protocolo,

¹⁴ MOP é a sigla para “Reunião das Partes” em inglês (*Meeting of the Parties*). No presente trabalho será utilizado a sigla em inglês.

¹⁵ Dados do CETESB, 2016.

dentre elas algumas decisões sobre o MDL, destacando-se o reconhecimento da necessidade de sua continuidade no próximo período de compromissos do Protocolo de Kyoto. A partir da realização dessa primeira MOP junto com a décima primeira Conferência das Partes, todas as outras MOPs foram realizadas anualmente juntamente com as outras COPs.

2.2.12 COP-12/MOP-2

Em 2006, foi a vez de Nairóbi, no Quênia, sediar mais uma reunião da Conferência das Partes (COP-12/MOP-2). Segundo o Protocolo de Kyoto, o mesmo deveria dar início à consideração dos compromissos de redução pelo menos sete anos antes do término do primeiro período de compromisso, que compreendia os anos de 2008 a 2012. Em vista disso, o encontro foi marcado mais uma vez por discussões sobre o segundo período de compromisso do Protocolo, o que acabou não gerando nenhum resultado positivo, com a decisão de que esse tema seria deixado para os próximos encontros.

Apesar desse impasse, algumas decisões foram tomadas durante a COP-12: foram estipuladas regras para o Fundo de Adaptação, que é “um mecanismo financiado pelos países desenvolvidos para que os países em desenvolvimento possam lidar com os efeitos das mudanças climáticas” (WWF, 2007, s/p), no qual cada projeto de MDL paga uma quantia correspondente a 2% de seu valor. O governo brasileiro também propôs a criação de uma ferramenta para promover a redução dos GEE em países em desenvolvimento oriundos de desmatamentos, que posteriormente originou a proposta de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD).

2.2.13 COP-13/MOP-3

Na COP-13/MOP-3, que ocorreu em Bali (Indonésia) no ano de 2007, foi onde finalmente deu-se início ao processo de negociação para o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto. Isso foi possível devido à aprovação do Plano de Bali, o qual não determinou metas de redução de GEE, mas estabeleceu o cenário para as negociações a serem levadas à COP-15, com a esperança de se obter um novo acordo. O Plano de Bali, também conhecido como “mapa do caminho” (em inglês, *Bali*

Roadmap) pelo fato de conduzir as discussões até o final de 2009 (ano prazo para elaboração de um novo tratado), tem como um de seus principais embasamentos teóricos o Quarto Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, o qual foi politicamente reconhecido na Conferência.

Visto o aumento das temperaturas globais do ar e do oceano, do derretimento generalizado da neve, e da elevação do nível global do mar, esse documento constatou que o aquecimento do sistema climático era inequívoco. Dessa forma, as Partes acabaram chegando a um consenso sobre a necessidade de agir rapidamente para lidar com essa questão. Já que pela primeira vez a questão da floresta foi incluída no texto da decisão final de uma Conferência, foram estabelecidos compromissos mensuráveis e transparentes para a redução das emissões provocadas pelo desmatamento, para o segundo período de compromisso.

Nessa décima terceira reunião da Conferência das Partes, os Estados Unidos deixaram de bloquear o Protocolo de Kyoto, mas sua posição de colocar empecilhos a esse encontro acabou colaborando no adiamento de metas para redução para o ano de 2050, ao invés de 2020. Esse encontro também foi marcado pela implementação efetiva do Fundo de Adaptação, quando foram estabelecidas diretrizes para fornecimento e financiamento de tecnologias limpas para países em desenvolvimento; e também pela adesão de um dos maiores emissores de CO₂ ao Protocolo de Kyoto, a Austrália.

2.2.14 COP-14/MOP-4

A COP-14/MOP-4 realizada em 2008 na cidade de Poznan, na Polônia, foi considerada uma transição entre a Conferência anterior (COP-13) e a expectativa pela COP-15, que poderia trazer um novo acordo climático diante do cenário político mundial. Devido à eleição do presidente norte-americano Barack Obama, muitos países desenvolvidos ficaram a espera de sua posição em relação à questão da mudança do clima, que poderia impedi-los de terem um maior comprometimento. Porém, enquanto houve a mudança de postura dos países em desenvolvimento para assumir compromissos na redução das emissões, as nações desenvolvidas assumiram poucas metas.

Apesar dos poucos avanços concretos que a Conferência de Poznan teve, as Partes chegaram a um acordo sobre o programa de trabalho e o plano de reunião para a COP-15, e também sobre a operacionalização final do Fundo de Adaptação para apoiar medidas de adaptação concretas nos países menos desenvolvidos. Diante da urgência em estabelecer um novo tratado, esse encontro foi marcado por discussões lentas e poucos resultados: o que se discutiu de mais relevante, mas sem nenhum resultado concreto, foi a promoção do Plano de Ação de Bali, a inclusão do desmatamento no próximo período de compromisso e a transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento.

2.2.15 COP-15/MOP-5

Em 2009, a cidade de Copenhague (Dinamarca) reuniu um público sem precedentes na história das Conferências, com a presença de aproximadamente 115 líderes mundiais e mais de 40.000 pessoas que representavam governos, ONGs, imprensa, entre outros. A COP-15/MOP-5 marcou o auge de um processo de dois anos de negociações sobre um novo acordo climático que se iniciou com o Plano de Bali, em 2007. Assim, essa reunião foi considerada de extrema importância por ter como principal objetivo estabelecer as metas de redução dos GEE para o período que se iniciaria em 2013.

O estabelecimento dessas metas não foi bem sucedido, pois o que ocorreu de fato foi uma sucessão de discussões entre países e blocos de países que no final acabou gerando o Acordo de Copenhague, um documento formulado pelo Brasil, China, Índia, África do Sul e Estados Unidos. Diante desse cenário, a COP resolveu tomar nota desse Acordo, o que significava que o texto deveria funcionar como um adendo à mesma, mas sem caráter decisório e nem juridicamente vinculante. Como sua situação não era oficial, as suas implicações práticas foram questionadas, já que esse documento não foi formalmente adotado como resultado das negociações.

Baseado no Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, o Acordo de Copenhague aponta a necessidade de manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, porém

não cita o corte necessário nas emissões para isso. O texto reconheceu a importância de reduzir as emissões produzidas pelo desmatamento e degradação das florestas, e também concordou em promover incentivos para financiar essas ações com recursos de países desenvolvidos. Estes países assumiram, então, o compromisso de contribuir com US\$ 10 bilhões ao ano, entre 2010 e 2012, e com US\$ 100 bilhões ao ano a partir de 2020 para adaptação e mitigação dos países mais vulneráveis em relação à mudança climática.

Ainda que a tentativa de estabelecimento de um novo acordo global não tenha sido bem sucedida, a décima quinta reunião da Conferência das Partes teve alguns pontos positivos, como o reposicionamento da política climática dos Estados Unidos; a participação de países como o Brasil, China, Índia e África do Sul assumindo metas públicas de redução de emissão de CO₂ pela primeira vez; e a participação paralela na Conferência de empresas, organizações da sociedade civil e governos.

2.2.16 COP-16/MOP-6

Foi em Cancun, no México, que ocorreu a COP-16/MOP-6 no final do ano de 2010. Essa conferência se iniciou com um ambiente marcado pelo esfriamento das expectativas de seus resultados, fazendo com que a pressão de se obter um acordo final desaparecesse. Esperava-se, portanto, que fosse elaborado um pacote de decisões para orientar o processo de negociação da próxima COP. Mais uma vez houve o debate sobre a continuidade do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, que foi um dos mais acirrados nesse encontro.

Alguns países como o Japão, o Canadá e a Rússia anunciaram seu desejo de não participarem de um segundo período de compromisso do Protocolo com metas ambiciosas. Também houve o impasse daqueles países que queriam dar continuidade ao documento, com regras atualizadas para o segundo período de compromisso, e aqueles que queriam a formulação de um novo acordo em que houvesse metas para todos os grandes emissores, incluindo os países em desenvolvimento.

O Brasil e o Reino Unido tiveram um papel relevante na liderança do grupo de negociação dessa segunda fase de compromisso do Protocolo de Kyoto. Os países signatários do tratado concordaram em continuar as negociações, focando em completar o trabalho e assegurar que não houvesse um espaço de tempo entre o primeiro e o segundo período de compromisso. Foi apresentado um texto que reafirmava a urgência da renovação do protocolo e da definição dessa questão, porém, o futuro do documento foi deixado para ser decidido na COP-17. Apesar de não ter sido estabelecido nenhuma meta concreta de redução de emissão nessa Conferência, ela foi considerada como base para avanços futuros.

Um ponto estabelecido na décima sexta Conferência das Partes foi a criação do Fundo Verde, com um conselho composto por partes de forma equitativa, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, os quais tinham o compromisso coletivo de levantar US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020. Esse fundo foi designado a financiar iniciativas climáticas dos países em desenvolvimento que foi assumido em Copenhague (2009), e foi avaliado que era viável levantar essa quantia por ano a partir de fundos provenientes de fontes variadas como impostos sobre o carbono, mercado, bancos e financiamento público.

Outro resultado da COP-16 foi a criação de um Comitê Executivo de Tecnologia, para facilitar a implementação de ações para o aumento da pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologias aos países em desenvolvimento, visando auxiliá-los na questão da mitigação e adaptação à mudança climática. Quanto à fixação da elevação da temperatura da Terra, questionou-se que seria necessário fixá-la em 1,5°C, para que as consequências do aquecimento global não fossem tão extremas¹⁶. No entanto, o que se manteve foi a meta de 2°C, já estabelecida no encontro passado. Os governos também entraram em acordo em relação às ações voltadas a reduzir emissões por desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento, através do mecanismo de REDD+¹⁷.

¹⁶ Dados do CETESB, 2016.

¹⁷ REDD+ é a evolução de REDD, que passa a incluir países que detêm estoques florestais e não apenas os que possuem florestas sob grau de ameaça.

2.2.17 COP-17/MOP-7

No ano de 2011, a cidade de Durban (África do Sul) foi que sediou a COP-17/MOP-7, onde representantes de 194 países elaboraram um pacote de medidas denominado Plataforma de Durban, que incluía três importantes elementos: uma segunda fase para o Protocolo de Kyoto; o mecanismo que deveria reger o Fundo Verde Climático; e o roteiro para o novo acordo global. Esse documento representou o início de uma nova fase da política climática global, com objetivo de manter o aumento da temperatura abaixo de 2°C, através da redução de emissões de GEE durante as décadas que estavam por vir.

Quanto ao Protocolo de Kyoto, essa Conferência reafirmou o segundo período do documento para o ano de 2013. Alguns países como o Canadá, Japão e Rússia anunciaram que não apresentariam metas de redução para esse segundo período de compromisso, e assim, acabaram se isentando de compromissos. Em relação ao Fundo Verde Climático, a Plataforma de Durban incluiu estrutura ao mesmo com o propósito de canalizar recursos financeiros para ações de adaptação e mitigação em países em desenvolvimento, promovendo simultaneamente benefícios ambiental, social e econômico.

A décima sétima reunião da Conferência das Partes conseguiu traçar um roteiro, que foi proposto pela União Europeia, para que fosse designado um novo acordo global legalmente vinculante para a redução e emissão de gases de efeito estufa, aplicável tanto aos países desenvolvidos como aos países em desenvolvimento. Esse novo acordo trouxe consigo promessas de adesão de países em desenvolvimento, como Brasil, China e África do Sul, que se comprometeram a apresentar metas de redução. Tal documento deveria ser detalhado e ratificado até 2015 para que entrasse em vigor até 2020.

Outros dois pontos acordados nesse encontro foram a definição da continuidade dos mecanismos de mercado já existentes e dos debates para definir a estrutura que vigorará a partir do ano de 2020. Foi decidido também que esses possíveis novos mecanismos deveriam ser operados no âmbito da própria UNFCCC, já que a possibilidade de diferentes circunstâncias para países desenvolvidos e em desenvolvimento é grande. Uma última decisão importante foi o fato de a União

Europeia ter manifestado que qualquer novo mecanismo para limitar as emissões de GEE fosse acordado em legislação internacional, para que a fragmentação do mercado de carbono seja evitada.

2.2.18 COP-18/MOP-8

Entre os meses de novembro e dezembro de 2012 foi realizada a COP-18/MOP-8, em Doha, no Catar. As negociações desse encontro foram feitas entre representantes de 193 países, que tinham como principal objetivo chegar a um acordo em que houvesse metas para os países do Anexo I do Protocolo de Kyoto, as quais deveriam orientar as medidas de redução dos GEE para o segundo período de compromisso que se iniciaria em 2013. Foi acordado também que o segundo período de compromisso seria até o ano de 2020, e por motivos específicos, alguns países decidiram não fazer parte desse período, como o Canadá, o Japão e a Nova Zelândia.

2.2.19 COP-19/MOP-9

O ano seguinte foi palco da décima nona reunião da Conferência das Partes (COP-19/MOP-9), que tinha como principal meta chegar a um acordo climático no qual seria obrigatória a redução das emissões de GEE a partir do ano de 2020. Ocorrida mais uma vez na Polônia, na cidade de Varsóvia, esse encontro contou com a participação de mais de 8.300 pessoas que representavam os governos, os órgãos das Nações Unidas, as ONGs, a sociedade civil, a imprensa e também as partes interessadas no assunto.

Essa Conferência foi marcada por conflitos entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, principalmente no âmbito da diminuição das emissões de GEE, já que estes (principalmente China e Índia) responsabilizaram aqueles pelos problemas climáticos atuais, reivindicando, portanto, seu direito ao desenvolvimento. Esse e outros impasses acabaram prejudicando as negociações, que ocorreram de forma muito lenta e geraram protestos de vários observadores que se retiraram no penúltimo dia de

Conferência com o argumento de que não havia progresso nas negociações para um novo acordo global de redução de GEE.

Algumas decisões da COP-19 que merecem destaque são: a formação do regime de compensação por perdas e danos (em inglês, *loss & damage*), o financiamento climático e o pagamento por emissão reduzida partir de esforços de combate ao desmatamento e à degradação florestal (REDD+). Durante essa reunião ocorreram diversos outros encontros paralelos de interesse dos governos atuais, entre eles o evento *Implementing Climate Actions on the Basis of Territorial Cooperation*, promovido pela Rede de Governos Locais para o Desenvolvimento Sustentável¹⁸, *The Climate Group* e o Centro Euro Mediterrâneo para Mudanças Climáticas (CMCC), onde foram apresentadas políticas de diversas regiões.

2.2.20 COP-20/MOP-10

A cidade de Lima, no Peru, foi que sediou a 20ª Conferência das Partes da UNFCCC, em 2014. Com o objetivo de analisar diversas ações para conter o aumento da temperatura global, e assim mitigar os impactos da mudança global do clima, a COP-20/MOP-10 teve como documento final o “Chamado de Lima para a Ação Climática”. Conhecido também como “Rascunho Zero”, esse é um acordo para a redução de emissões de gases de efeito estufa que serviu como base para um novo pacto global de clima que poderia ser adotado no final do mesmo.

O mesmo documento tinha como finalidade o processo de submissão e revisão de INDC (*Intended nationally determined contributions* – em português, Contribuição Nacionalmente Determinada), que representa os compromissos que cada país pretendia assumir nacionalmente ao determinar suas próprias metas de redução de GEE. As delegações de 195 países deveriam então, apresentar durante o primeiro trimestre de 2015, seus compromissos de redução de gases de efeito estufa entre 40% e 70%, até o

¹⁸ A Rede de Governos Locais para o Desenvolvimento Sustentável (em inglês, *Network of Regional Government for Sustainable Development* – NRG4SD) foi criada em 2002 durante a RIO+10, com objetivo de representar governos locais em todo o mundo, para promover o desenvolvimento sustentável.

ano de 2050, juntamente com ações de adaptação à mudança climática, com o objetivo de limitar, novamente, o aumento da temperatura do planeta a 2°C.

Além desse documento, foram aprovadas mais 19 decisões com outros objetivos como ajudar a operar o Mecanismo Internacional de Varsóvia por Perdas e Danos¹⁹; estabelecer o programa de trabalho em Lima sobre gênero; e adotar a Declaração de Lima sobre Educação e Conscientização. Eventos paralelos à Conferência ocorreram mais uma vez, promovidos por universidades, entidades de governos subnacionais, ONGs, movimentos sociais, cientistas, empresas, políticos, etc., contando com mais de 10 mil participantes. Os temas apresentados nesses eventos envolviam impactos de episódios climáticos extremos, ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em todo o planeta.

2.2.21 COP-21/MOP-11

Em 2015, a cidade de Paris (França) recebeu a COP-21/MOP-11, que tinha o propósito de alcançar um novo acordo internacional sobre o clima que fosse aplicável a todos os países, mantendo o aquecimento do planeta abaixo dos 2°C. O encontro contou com a presença de mais de 36.000 participantes, dentre eles aproximadamente 23.100 oficiais de governos; 9.400 representantes de agências das Nações Unidas, organizações intergovernamentais e organizações da sociedade civil; e 3.700 membros da mídia.

Visando um acordo que buscasse combater os efeitos das mudanças climáticas e reduzir os GEE, um novo documento foi elaborado nesse encontro: o Acordo de Paris. Ele foi ratificado por todas as 195 partes da UNFCCC e pela União Europeia, com objetivo de manter o aquecimento global abaixo de 2°C, e buscando ainda mais esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. O texto final do documento determina que os países desenvolvidos devem investir 100 bilhões de dólares por ano em medidas de combate à mudança e adaptação do clima em países em desenvolvimento.

¹⁹ É um mecanismo que oferece maior proteção para as populações mais vulneráveis às mudanças climáticas.

Visto brevemente as negociações que foram feitas em todos os encontros das Conferências das Partes (e conseqüentemente, a partir de um determinado ano, das Reuniões das Partes também), constata-se que eles podem ser divididos em três fases. A primeira fase refere-se ao período “Pré-Protocolo de Kyoto”, que compreende os anos de 1995 e 1996, nos quais foram tomadas decisões para a elaboração de um novo documento como alternativa para se alcançar o objetivo de redução de emissões, e que deveria ser apresentado em 1997.

Desse modo, esse ano de 1997 sela o início da segunda fase de encontros da COP, quando o Protocolo de Kyoto foi aberto para assinaturas. Os anos de 1998 a 2004 foram marcados pela preparação para aplicação desse documento, que foi ratificado em 1999 e entrou em vigor somente em 2005, após a adesão da Rússia em 2004. A partir desse ano, as reuniões foram baseadas nas discussões para resolver os pontos do segundo período de compromisso do Protocolo, que só foram decididos em 2011, um ano antes de expirar o primeiro período de compromisso.

Tomadas as decisões sobre o segundo período de compromisso, que tem duração até 2020, as Conferências a partir de 2013 foram baseadas em debates para se elaborar um novo acordo global, com redução de emissões de gases de efeito estufa após o ano de 2020. O próximo capítulo desenvolverá um pouco mais esses resultados de cada COP, abordando principalmente a participação que o Brasil teve nas negociações da UNFCCC, no período de 1995 a 2011.

3 O BRASIL NAS NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC (1995-2001)

Conhecido por suas proporções continentais, uma enorme variedade climática, um gigantesco patrimônio ambiental e diversidade biológica, o Brasil se destaca pela sua evidente interação com o meio ambiente. Devido a esses fatores, ele também recebe muitas críticas relativas à preservação dos seus recursos naturais. Platiau (2006) destaca, então, que o país adotou uma política externa forte e decidida no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável ao longo da evolução do debate internacional sobre a temática.

No início das discussões sobre o tema meio ambiente, o Brasil adotou uma postura conservadora, mas a partir da década de 1990, ele começou a adaptar-se aos regimes ambientais, assumindo, dessa maneira, uma posição de liderança na primeira década do século XXI. Um exemplo dessa postura conservadora foi o ocorrido na Conferência de Estocolmo, na qual o Brasil, juntamente com a China, liderou a formação de uma coalizão de países do Terceiro Mundo contrários ao reconhecimento da importância dos problemas ambientais.

Contrariamente a essa atitude do país em recusar a lidar com os problemas ambientais, é a sua grande participação nos instrumentos que tratam do meio ambiente, e particularmente da mudança do clima, como o papel que ele vem desenvolvendo no âmbito das negociações da UNFCCC. Sendo o primeiro país a assinar o documento da Convenção, o Brasil teve uma atuação ativa nas conferências e reuniões anuais das Partes, que iniciaram-se em 1995 e vêm ocorrendo anualmente, pelo menos até o ano passado, 2016.

Visto isso, o presente capítulo abordará o papel e desenvolvimento do Brasil nas negociações da UNFCCC através Conferências das Partes. Serão analisadas as conferências que ocorreram no período dos governos FHC e Lula, que compreendem os anos de 1995 a 2011. Em um primeiro momento será exposto um breve resumo com os alguns resultados de cada encontro, apesar de já visto alguns desses resultados no capítulo anterior, e depois será desenvolvida a participação do Brasil nas negociações de cada uma dessas reuniões.

3.1 A participação do Brasil nas negociações da UNFCCC

Como dito anteriormente, o Brasil foi o primeiro país a assinar o documento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Porém, nas duas primeiras Conferências das Partes, a participação do Brasil se resumiu a sua defesa quanto ao não estabelecimento de compromissos por parte dos países em desenvolvimento, em um período inicial.

Na COP-3, quando foram estabelecidas as primeiras regras do regime de mudança climática, foi que o Brasil teve uma participação mais ativa. Durante essa reunião duas ideias ganharam destaque: a primeira, defendida pela delegação dos Estados Unidos, sugeria transformar a emissão de GEE em um negócio; a delegação do Brasil, por sua vez, propôs a criação de um fundo para pesquisas ambientais nas quais o parâmetro de contribuição seria os índices de poluição dos países desenvolvidos.

A proposta norte-americana tinha como base que o mais importante não era de onde saíam os gases, mas sim a quantidade dos mesmos que chegava à atmosfera, e que os países poderiam, dessa forma, “comprar” de outros países a diferença das metas de redução. Já a proposta brasileira baseava-se em evidências científicas que indicavam que os GEE permanecem na atmosfera aproximadamente de 140 a 150 anos, fato que justificava os índices de poluição dos países desenvolvidos, dado que as mudanças climáticas atuais seriam procedentes das emissões feitas no passado.

Depois de apresentadas as duas propostas, a brasileira foi escolhida: ela sugeria que aqueles países emissores de gases do passado eram responsáveis pelas mudanças climáticas, e definia assim que eles pagassem pelos danos. Essa proposta ficou conhecida como o “princípio da responsabilidade comum porém diferenciada”, e com a intenção de operacionalizá-lo, a proposta brasileira apresentava a ideia de uma distribuição das responsabilidades pelo efeito estufa adicional entre os Estados do Anexo I da UNFCCC.

Desse modo, foi sugerido que as reduções do total de GEE desses Estados deveriam ser distribuídas de acordo com a contribuição histórica de cada um, de maneira que o critério dessa distribuição de responsabilidade fosse calculado com base nas emissões de CO₂ acumuladas desde o ano de 1840 (ano marco da Revolução Industrial) sobre a média da temperatura global da superfície da Terra. Para regular as

relações sobre as mudanças climáticas foi recomendado o princípio do poluidor pagador, quando o Brasil propôs uma nova ideia: a criação de um mecanismo financeiro-punitivo, que seria administrado pelo GEF, denominado Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL).

O Fundo de Desenvolvimento Limpo serviria como um instrumento para o qual os poluidores deveriam pagar uma taxa com o objetivo de “financiar o desenvolvimento de técnicas capazes de reduzir a emissão dos gases de efeito estufa e de criar maneiras de absorver aqueles que estão na atmosfera” (RIBEIRO, 2001, p. 139). As duas propostas brasileiras não agradaram muito os países do Anexo I da UNFCCC, esta segunda principalmente devido ao fato de sua natureza punitiva, que não era muito bem-vinda no contexto de um tratado internacional.

Devido às muitas críticas que a segunda proposta brasileira teve, a delegação que representava os Estados Unidos interviu nas negociações, solicitando um debate bilateral com a delegação do Brasil. Esse debate acabou resultando na concepção final do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o qual possuía três principais diferenças em relação ao FDL, assim destacadas por Cunha (2005): a primeira delas está relacionada ao tipo de instrumento, de um “fundo” passou a ser um “mecanismo” de flexibilização.

A segunda diferença, ressalta Cunha (2005), é em relação à ideia original de muitas relacionadas ao não cumprimento do Protocolo de Kyoto, que passou a ser substituída por um conceito de assistência às Partes do Anexo I no alcance das metas determinadas. E a terceira diferença trata dos benefícios para as Partes, onde as que não pertenciam ao Anexo I seriam beneficiadas com projetos que poderiam auxiliar na redução de emissões, e as Partes do Anexo I poderiam se beneficiar com a Redução Certificada de Emissões (RCE), um documento que especifica os créditos de carbono a serem alcançados através do próprio MDL.

Resultado de uma conciliação de dois posicionamentos opostos, o MDL só se tornou possível devido ao seu sucesso em atender as prioridades de cada grupo: para os países em desenvolvimento ele poderia ser utilizado como ferramenta de desenvolvimento, transferência de tecnologia e assistência na adaptação às mudanças climáticas; e para os países desenvolvidos, serviria como um instrumento de redução de emissões de GEE a custos marginais menores, no qual uma maior flexibilidade no

combate as mudanças climáticas possibilitaria o comércio de reduções certificadas de emissões.

O mecanismo acabou sendo aceito facilmente pelos principais grupos da UNFCCC e foi estabelecido junto com a adoção do Protocolo de Kyoto, com o objetivo de permitir a participação dos países em desenvolvimento na ação de mitigação estipulada pelo Protocolo, conforme o mesmo estipula em seu artigo 12.2:

O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3. (BRASIL, 2005, s/p)

Como Felipetto destaca, o MDL possui uma grande importância pelo fato de funcionar como “um canal através do qual os governos e as corporações privadas transferem tecnologias limpas e promovem o desenvolvimento sustentável” (2007, p. 14). Um bom exemplo desse funcionamento é explicado por Cunha da seguinte maneira:

um país desenvolvido, isto é, uma empresa nele sediada ou o seu governo, pretendendo complementar suas metas de redução de emissões, poderá financiar um projeto, desenvolvido por outra entidade privada ou pública, que reduza ou limite emissões de gases percursores de efeito estufa num país em desenvolvimento, obtendo, com isso, reduções certificadas de emissões (RCE)²⁰. (2005, p. 61)

Ou seja, através do MDL os países desenvolvidos podem comprar os certificados de redução de emissões de carbono, chamados também de créditos de carbono, dos países em desenvolvimento, os quais não têm metas de redução de emissões. Os países desenvolvidos conseguem, dessa maneira, investir nessa oportunidade de redução de emissões a custos menores nos países em desenvolvimento, e assim, receberem os créditos de redução e, ao mesmo tempo, diminuir a necessidade de adotar medidas internas de mitigação que provavelmente teriam custos maiores.

Esse mecanismo consiste na seguinte ideia: “cada tonelada de CO₂ não emitida ou retirada da atmosfera por um país de fora do Anexo I poderá ser negociada no mercado mundial” (SOUZA & RIBEIRO, 2009, p. 21), o que pode criar um grande

²⁰ A Redução Certificada de Emissão (RCE) é o nome dado para cada unidade emitida pelo Conselho Executivo do MDL, que equivale a cada tonelada de CO₂ reduzida ou removida da atmosfera.

atrativo para a redução das emissões globais. Além disso, os países do Anexo I que não quiserem ou não conseguirem reduzir suas emissões, podem financiar projetos ou comprar os Certificados de Emissões Reduzidas (CER) daqueles países que não necessitam diminuir suas emissões, para então cumprir suas metas.

Moreira & Giometti (2008) apontam que, além das Partes do Anexo I e das Partes não-Anexo I, podem participar das atividades de projetos do MDL as entidades públicas ou privadas autorizadas por elas, podendo esses projetos serem implementados através de parcerias com o setor público ou privado. Os projetos do MDL podem trazer vários benefícios às Partes, dentre eles o incentivo a participação ativa do setor público e privado; a transferência de tecnologias ambientalmente sustentáveis; a entrada de recursos de países estrangeiros, gerando empregos e investimentos em áreas como a da saúde; a modernização das atividades produtivas; entre outros.

A COP-4 deu continuidade aos tópicos relativos ao MDL: com o objetivo de fixar prazos para o Protocolo de Kyoto, essa conferência trabalhou pontos importantes como a regulamentação e implementação do Mecanismo. Dessa forma, foi criado um plano de trabalho com o intuito de estipular uma data para serem colocadas em prática as principais questões para a implementação do Protocolo. Esse plano de trabalho foi denominado Plano de Ação de Buenos Aires, que, considerado como principal resultado do encontro, discutiu alguns procedimentos para a realização de auditorias e verificação de algumas atividades de projetos que assegurassem a transparência do MDL.

O Plano de Buenos Aires possibilitaria o Brasil a obter financiamento externo visando o desenvolvimento de projetos no âmbito do MDL. Junto com a criação dele, a Argentina propôs o estabelecimento de um compromisso voluntário de metas de redução imediata das Partes do não-Anexo I, proposta que logo acabou sendo combatida pelos países do G-77/China, grupo do qual o Brasil faz parte. Ao contrário desse grupo, os EUA aceitaram muito bem tal proposta em razão do seu interesse “em obter compromissos voluntários dos países que não fazem parte do Anexo I, especialmente Brasil, Índia e China, devido ao potencial de desenvolvimento de tais países *vis-à-vis* emissão de gases de efeito estufa correspondente” (apud MOREIRA, 2009, p. 66).

Esses três países, Brasil, Índia e China, rebateram a proposta argentina argumentando que a negociação de novos compromissos para as Partes não-Anexo I não estava dentro do propósito do Mandato de Berlim, e, portanto, sua perspectiva era ilegal. No início, a posição do G-77/China, como um grupo, divergia em alguns

aspectos: a China e a Índia não eram a favor do comércio de emissões como mecanismo de flexibilização, contrariamente ao Brasil, que aceitou a inclusão desse comércio de emissões e da Implementação Conjunta em troca do apoio dos EUA ao MDL. Porém, quando foi falado em compromissos voluntários para as Partes não-Anexo I, os três países se uniram, opondo-se à inclusão desses compromissos no texto do Protocolo.

A intervenção brasileira em reação a proposta argentina ocorreu através do representante do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Dr. Luiz Gylvan Meira Filho, que afirmou que os compromissos voluntários não deviam ser aceitos pelo G/77+China. Ele justificou essa afirmação explicando que “foi negociado, na Conferência do Rio em 1992, que todos os países adotariam planos de desenvolvimento com o objetivo de alcançar sustentabilidade no que se refere às emissões de GEE, por meio da Agenda 21” (apud MOREIRA, 2009, p. 117), e que a UNFCCC e o Protocolo de Kyoto “foram adotados com base na divisão do ônus da mitigação da mudança do clima entre países do Anexo I e não-Anexo I” (apud MOREIRA, 2009, p. 117), não cabendo ao Protocolo rever esses compromissos antes que o mesmo entrasse em vigor.

Em 1999, a realização da COP-5 auxiliou para uma maior intensificação das discussões do Plano de Ação de Buenos Aires, onde foram debatidas algumas metas e também decididas questões de implementação do mesmo. Nessa conferência, foi estabelecido que as Partes deveriam intensificar os trabalhos preparatórios necessários para tomada de decisões no próximo encontro com o objetivo da entrada em vigor do Protocolo de Kyoto o mais breve possível. Desse modo, foi fixado o prazo para o compromisso de ratificação do Protocolo de Kyoto para o ano de 2002.

A partir dessa Conferência, a delegação brasileira passou a direcionar seus esforços em torno da questão da regulamentação dos mecanismos do Protocolo em nível internacional e também nas ações para coordenar as iniciativas governamentais nessa área em nível nacional. Um exemplo dessa iniciativa no âmbito nacional foi a criação da Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima, que é “responsável pela posição nacional sobre a mudança do clima e pela aprovação governamental dos projetos de MDL” (MOREIRA, 2009, p. 126). A mesma autora explica ainda que essa posição da delegação brasileira pode ser assegurada no discurso que o Ministro da Ciência e Tecnologia na época, Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg fez:

Estamos engajados construtivamente na implementação do Plano de Ação de Buenos Aires. O Brasil deseja que o Protocolo de Kyoto entre em vigor e que se torne eficaz. Tentaremos obter a ratificação

desse instrumento no prazo mais breve possível e instamos os demais Estados signatários a fazerem o mesmo. Esse será um importante primeiro passo no processo para mitigar a mudança do clima. A tarefa que temos pela frente é tratar da regulamentação dos Mecanismos de Kyoto e com a questão do cumprimento. Um sistema forte de cumprimento é indispensável para garantir a implementação do Protocolo e, também, para prover incentivos para a utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (apud MOREIRA, 2009, p. 126)

Viola (2004) explica que entre esse ano da COP-5 (1999) e o ano de 2001, o Brasil liderou os países que propuseram que o MDL fosse o primeiro dos três mecanismos flexíveis de mercado a ser implementado, e que seu Conselho Diretor tivesse maior representação das Partes não-Anexo I em relação ao GEF. O autor ainda afirma que o Fundo de Desenvolvimento Limpo foi uma das posições mais verdes que a diplomacia já assumiu na formação do Regime Climático.

O término do Plano de Buenos Aires estava previsto para ocorrer até o final da COP-6, que ocorreu em Haia (Holanda) em 2000, quando houve uma grande expectativa em relação à conferência. Este término estava dependendo da regulamentação do MDL e da ratificação do Protocolo de Kyoto, e, desse modo, houve tentativas de estabelecer novas regras para a implantação do Protocolo. Souza (2007) explica que apesar de já estabelecidos um plano de ação e um prazo limite, não era condição suficiente para que as Partes chegassem a um acordo referente aos mecanismos e outros itens da agenda.

Os impasses gerados nas discussões dos tópicos do MDL, contando com desentendimentos entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, impossibilitaram a conclusão do Plano de Ação de Buenos Aires até a data estipulada (24 de novembro de 2000). Dentre esses impasses, destacaram-se o papel do MDL como instrumento de erradicação da pobreza; o papel do governo receptor do projeto na determinação dos critérios de desenvolvimento sustentável; a adicionalidade ambiental e financeira; o antagonismo e rigidez das posições dos Estados Unidos e União Europeia; dentre outros. Isso fez com que a última sessão da COP-6 fosse adiada, suspendendo as negociações do encontro.

Como visto anteriormente, essa conferência foi reconvocada no ano seguinte para ser realizada na cidade de Bonn (Alemanha). Conhecida como COP-6 “BIS” ou COP-6,5, ela teve como objetivo tratar dos problemas cujas soluções eram prioritárias para a ratificação do Protocolo de Kyoto. Nesse ano foi eleito um novo presidente nos EUA,

George W. Bush, o que acabou dando novos rumos para as negociações. Alegando que o programa de redução das emissões de CO₂ deveria ser reavaliado para não colocar a economia americana em risco, Bush decidiu não continuar nas discussões da Convenção. Com peso político e econômico, e grande responsabilidade pelo aquecimento global, a não participação do País nas negociações poderia atrapalhar o sucesso do Protocolo.

O principal resultado da COP 6 BIS foi o Acordo de Bonn, “um acordo político que garantiu a sobrevivência do Protocolo, por meio de concessões feitas para garantir permanência de países como Japão e Rússia nas negociações, e ainda respeitando os interesses da União Europeia e das Partes não-Anexo I” (apud MOREIRA, 2009, p. 67). O documento ainda dirigia questões políticas complicadas para que as Partes pudessem encaminhar o Protocolo de Kyoto para ser ratificado no âmbito nacional. As questões referentes à implementação dos mecanismos, juntamente com outros pontos mais complexos, foram deixados para a COP-7.

Novamente se destacando, o Brasil exerceu uma forte liderança nessas conferências na questão de novos financiamentos para a transferência de tecnologias limpas por parte dos países do Anexo I para os países não-Anexo I. No encontro anterior (COP-6), decidiu-se que seria criado um Fundo de Adaptação com o objetivo de atender as necessidades dos países menos desenvolvidos e dos países insulares em desenvolvimento, onde as atividades de adaptação do instrumento seriam financiadas por uma parcela de recursos no âmbito do MDL.

Quanto à relação do Brasil com os EUA, Moreira (2009) explica que ela já estava estremecida desde 1999, especialmente nas discussões no âmbito do regime internacional de mudança climática. Os EUA não eram a favor que as Partes do não-Anexo I também assumissem compromissos de redução de emissões de GEE, enquanto o Brasil mantinha uma posição contrária. Então, durante a COP-7 em 2001, os EUA se retiraram definitivamente das negociações do Protocolo de Kyoto. A União Europeia, por sua vez, assumiu a liderança do processo, concluindo as negociações.

A reunião da Conferência das Partes de 2001, que tinha como principal meta encerrar as atividades inacabadas das COPs 6 e 6 BIS, teve como base para as suas negociações o Acordo de Bonn. Considerada um passo essencial para o desenvolvimento e ratificação do Protocolo de Kyoto, as regras e implementações do mesmo foram detalhadas através do Acordo de Marraqueche. Esse documento tratava

de pontos importantes como a determinação, os princípios, a natureza e o escopo dos mecanismos estabelecidos no Protocolo, exigindo também a aplicação de medidas domésticas significativas de redução de emissões por parte dos países do Anexo I, como esclarece Braz (2003).

Um clima de otimismo em relação à entrada em vigor do Protocolo de Kyoto foi gerado nesse encontro. Contudo, as negociações no regime internacional do clima entraram em um impasse, quando atores importantes como os países exportadores de petróleo; países emergentes (Brasil, China e Índia); e algumas Partes dos Países do Anexo I com alta taxa de emissão de GEE, criaram obstáculos para essas negociações no que diz respeito ao período pós-Protocolo. Dessa forma, após duas semanas de discussões foi acordado um pacote de regras que manteve a integridade do Protocolo de Kyoto e também do Acordo de Bonn.

Além das regras do Protocolo de Kyoto, o Acordo de Marraqueche determinou algumas decisões acerca da implementação do MDL para facilitar o início imediato do mesmo. Faccin (2011) explica que ficou decidido que as florestas nativas não fariam parte do projeto de captação de gás carbônico, e, assim, não entrariam na lógica dos certificados de crédito de carbono. Foram criadas outras regras para LULUCF, para os mecanismos de flexibilização e para o sistema nacional do inventário de emissões. O Acordo também estabeleceu especificações para a limitação de utilização de créditos provenientes de florestas, permitiu a criação de projetos unilaterais ao MDL, e a criação de um Comitê Executivo do Mecanismo para aprovar metodologias e planos do mesmo.

Um dos objetivos do Brasil nas negociações da COP-7 era fazer com que o Protocolo de Kyoto entrasse em vigor antes da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, que ocorreria no ano seguinte, em 2002. Outro objetivo do país era buscar a implementação correta do MDL, e, para atingir esses objetivos, ele mostrou um grande esforço nas negociações, empenhando-se em “construir um regime internacional do clima que fosse forte e eficiente, inclusive com um mecanismo de cumprimento” (MOREIRA, 2009, p. 217), reafirmando que somente através de acordos multilaterais é que os países conseguiriam consolidar esse regime.

Na questão dos sumidouros de carbono, em particular as florestas, Moreira (2009) novamente esclarece que o interesse do Brasil foi baseado na percepção das consequências que o desmatamento da Amazônia poderia representar. Essa situação fez com que os brasileiros se opusessem à inclusão de todo o ciclo do carbono no Protocolo

de Kyoto, com receio de que quando os compromissos para os países emergentes fossem estabelecidos, o País pudesse ser prejudicado devido à alta taxa de desmatamento da Amazônia.

Contrariando a posição defendida pelo Brasil e pela União Europeia, decidiu-se incluir essa questão dos sumidouros como parte integrante do Protocolo. Por outro lado, em relação ao MDL, ficou decidido que só poderiam ser elegíveis como atividades de sequestro de carbono as atividades de florestamento e reflorestamento, o que excluía do MDL o desmatamento evitado de florestas primárias. Viola (2004) ainda destaca que o Brasil adotou uma posição contrária à maioria dos países das Partes não-Anexo I nesse ponto de desmatamento evitado de florestas.

Ocorrida em 2002, a COP-8 foi marcada pela divisão de posições das Partes Anexo I e Partes não-Anexo I: enquanto alguns países consideravam as atividades de florestamento e reflorestamento como parte de sua estratégia de desenvolvimento, outros defendiam que as mesmas não representavam o verdadeiro desenvolvimento, ameaçando a integridade ambiental do Protocolo. Houve, portanto, a esperança de que as modalidades e procedimentos dessas atividades de florestamento e reflorestamento no âmbito do MDL fossem definidas, mas o processo de negociação acabou sendo adiado devido a todo esse cenário meio conturbado.

Apesar disso, essa conferência estabeleceu a Declaração de Delhi, que “reafirmou o desenvolvimento e a erradicação de pobreza como prioridades em países em desenvolvimento, bem como a diferenciação das responsabilidades e prioridades de desenvolvimento nacionais” (SOUZA, 2009, p. 79) no que diz respeito à implementação dos compromissos da UNFCCC. Novamente a delegação brasileira teve um papel ativo nas negociações, liderando o G-77/China e confrontando a União Europeia em uma tentativa de impor compromissos de redução de emissões de GEE para as Partes não-Anexo I no período de 2010 a 2020.

Dessa maneira, o Brasil, que vinha trabalhando para a rápida ratificação do Protocolo de Kyoto, não mostrou-se tão favorável ao mesmo, aliando-se aos EUA, Austrália e outros países emergentes como a China e a Índia. Os países favoráveis à ratificação do documento como a União Europeia, o Japão, o Canadá, a Suíça, a Noruega, a Nova Zelândia e alguns países emergentes, como a Coreia do Sul e o México, também se aliaram. A vitória acabou saindo para o lado do G-77/China, que conseguiu adiar essa discussão de compromissos futuros de redução de emissões de

GEE para as partes não-Anexo I, para um período após a primeira fase de Kyoto, a qual termina em 2012.

A proposta brasileira, explicada anteriormente, de associar as responsabilidades dos países emissores de gases do passado à redução de emissões e seu impacto na mudança da temperatura global, fez com que a premissa básica da UNFCCC²¹ se fortalecesse. Moreira (2009) demonstra, assim, que o Brasil se mostrou não só como líder entre as Partes não-Anexo I nesse processo de negociação do regime internacional do clima, mas também agiu como um “balanceador”, servindo como uma ponte para o diálogo entre as Partes não-Anexo I e as Partes Anexo I.

No ano de 2003 a COP-9 trouxe bons resultados acerca de várias questões, incluindo um guia de boas práticas nas questões de LULUCF. Porém, alguns autores ressaltam que o ponto forte desse encontro foi a discussão de regras e procedimentos para a inclusão de atividades florestais no MDL. O grande avanço em torno deste tema foi a definição de um pacote de regras que define como os projetos de florestamento e reflorestamento devem ser conduzidos para serem reconhecidos junto a UNFCCC e obtenção de créditos de carbono no âmbito do MDL.

Em relação aos créditos de carbono, polarizou-se um debate entre potenciais compradores e vendedores dos mesmos: enquanto os compradores (como a União Europeia, Suíça e Noruega) tinham como maior preocupação a qualidade do produto, os vendedores (entre eles alguns países da América Latina) defendiam condições favoráveis de mercado com o objetivo de minimizar custos de transação. O Brasil estava em uma posição intermediária nesse cenário tentando aproximar-se dos vendedores, em razão dos critérios utilizados para garantir a contribuição dos projetos à mitigação do clima, e identificando-se com os vendedores pelo fato de os mesmos afirmarem a “autonomia dos países de decidir sobre a contribuição dos projetos de MDL para seu desenvolvimento sustentável” (CARVALHO, 2010, p. 149).

Após a ratificação do Protocolo de Kyoto em 2004, ocorreu a COP-10 no mesmo ano, a qual teve seus debates concentrados no período pós-2012 devido ao fim dos compromissos assumidos pelas Partes Anexo I nesse documento. Os países deste grupo começaram a se posicionar de uma maneira que exigia o compromisso de redução

²¹ Premissa que diz que as Partes Anexo I devem assumir maiores compromissos com metas de redução, visto seu alto histórico de emissões, e devem iniciar a implantação de medidas para o combate à mudança do clima.

das emissões de GEE pelas Partes não-Anexo I nesse período. Estes outros países, agrupados no G-77 e liderados por Brasil, Índia e China, alegavam que a responsabilidade maior pelo aquecimento global era das Partes Anexo I, e que, desse modo, os maiores esforços para o combate desse problema deveriam vir deles.

Apesar desse embate, as Partes acabaram endereçando e adotando decisões sobre variados pontos, entre eles a transferência de tecnologias, mecanismo financeiro da Convenção, questões relacionadas à LULUCF e a necessidade de metas mais rigorosas em relação ao Protocolo. Dentre os assuntos tratados nessa conferência, dois deles destacam-se como de maior interesse do Brasil: as decisões sobre os procedimentos e modalidades para os Projetos Florestais de Pequena Escala no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (PFPE/MDL)²², e as Comunicações Nacionais do Brasil e da China que continham os inventários de emissões de GEE.

O ano de 2004 marcou os dez anos de assinatura da Convenção do Clima, e dessa forma, durante a COP-10 o Ministro Eduardo Campos²³ destacou os progressos alcançados nesse período, na visão brasileira. Ele ressaltou a participação das Partes não-Anexo I no MDL, a importância da promoção do desenvolvimento sustentável e a finalização da Primeira Comunicação Nacional do Brasil, que cumpriu as metas estipuladas na Convenção. O ministro mostrou que o País estava “preparado para as negociações futuras do regime internacional do clima” (MOREIRA, 2009, p. 129), mas reafirmou a posição do mesmo “de que a imposição de metas de redução de emissões para as Partes não-Anexo I é contrária à Convenção e aos princípios da justiça e da equidade nela consagrados” (MOREIRA, 2009, p. 129).

Como explicado anteriormente, a partir de 2005, começaram a ser realizadas as MOPs (Reuniões das Partes) juntamente com as COPs. Portanto, nesse mesmo ano ocorreu a COP-11/MOP-1, onde foi dado início as discussões oficiais do regime do clima para o período pós-2012. Foi decidido que um processo seria iniciado por um grupo *ad hoc* com a finalidade de considerar compromissos pelo Anexo I nesse período, e esse grupo deveria adotar novos compromissos para uma nova fase, não havendo lacunas entre esses períodos de compromissos. Também foram endereçadas novas

²² Os Projetos Florestais de Pequena Escala no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo são atividades de reflorestamento que absorvem até 8.000 toneladas de CO₂, desenvolvidas e implementadas por indivíduos e comunidades de baixa renda, os quais são classificados pelo governo do país hospedeiro.

²³ Ministro da Ciência e Tecnologia do Brasil na época.

questões relativas ao desenvolvimento e tecnologia e os efeitos da mudança do clima em países em desenvolvimento.

Com o apoio de alguns países, a Papua Nova Guiné e a Costa Rica solicitaram a inclusão de um novo item na agenda da conferência, referente à redução do desmatamento em países em desenvolvimento. Carvalho (2010) explica que o Brasil apoiou tal proposta, mas não integrou esse grupo de países pois discordava de argumentos contrários ao seu posicionamento em relação à importância da regulamentação das obrigações desses mesmos países e a defesa do acesso equitativo a mercados de emissões.

Visto que a Convenção do Clima estava se atentando somente aos projetos de reflorestamento, deixando de lado a manutenção das matas nativas, as autoridades brasileiras reforçaram a tese de que a comunidade internacional deveria estudar incentivos para os países em desenvolvimento que comprovassem resultados nesse tipo de manutenção. Desse modo, a proposta brasileira foi aceita acordando-se que as discussões sobre esses incentivos iniciariam no ano seguinte.

A COP-12 (2006) teve dois pontos principais: a discussão de ações de longo prazo sobre as mudanças climáticas e o desenvolvimento de um quadro de ações para o período pós-2012. Os 189 países participantes fizeram um esforço conjunto para realizar procedimentos de revisão dos prós e contras do Protocolo de Kyoto, examinando questões relativas aos mecanismos financeiros do documento, em particular o MDL e a Implementação Conjunta. O ponto auge desse encontro foi a aprovação de um fundo de financiamento da adaptação dos países pobres aos efeitos da mudança do clima, que seria formado com o auxílio de uma parte dos recursos gerados no âmbito do MDL.

O Brasil novamente entrou em cena submetendo uma proposta ao Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (em inglês, *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* – SBSTA) para a criação de um mecanismo pelo qual as Partes Anexo I poderiam garantir, de forma voluntária, incentivos positivos para que as Partes não-Anexo I mantenham suas florestas. Moreira (2009, p. 103) afirma que essa proposta brasileira foi baseada “na distribuição de incentivos financeiros para países que demonstrem redução nas suas emissões provenientes do desmatamento”.

A cidade de Bali sediou a COP-13, em 2007, que teve como documento final o denominado Mapa do Caminho de Bali (em inglês, *Bali Roadmap*), assinado somente no último dia de encontro após tensas negociações. O quarto relatório do IPCC, explicado anteriormente, evidenciou que as metas fixadas pelo Protocolo de Kyoto eram muito modestas, e então houve esperança de que o documento de Bali fixasse metas mais exigentes para a redução das emissões de GEE. Tal documento estabeleceu compromissos mensuráveis em relação ao desmatamento de florestas tropicais que viria a integrar o acordo que substituiria o Protocolo, e também os temas para as duas próximas conferências, criando dois grupos para trabalhar as negociações do mesmo.

O primeiro grupo, que era um grupo de trabalho *Ad Hoc* para ações de cooperação a longo prazo (em inglês, *The Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention – AWG-LCA*), visava trabalhar com países não-Anexo I através de temas como transferências de tecnologia, financiamentos, adaptação e mitigação da mudança climática. Já o outro, o Grupo *Ad Hoc* para Novos Compromissos para as Partes Anexo I no Âmbito do Protocolo De Kyoto (em inglês, *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol – AWG-KP*), tinha o objetivo de trabalhar com os países Anexo I, pautando-se nas negociações sobre as futuras metas de reduções para serem mais ambiciosas no período pós-Kyoto.

Em relação às metas voluntárias de redução de emissão de GEE, a COP-13 trouxe uma novidade: acordaram-se metas voluntárias para os países em desenvolvimento, as chamadas Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (em inglês, *Nationally Appropriate Mitigations Actions – NAMAS*). Essas ações, como o próprio nome sugere, são ações internas dos países para a mitigação de GEE que os mesmos agregam em seu desenvolvimento como uma meta a seguir. Mota *et al.* (2008) explicam que a missão desses países seria elaborar planos nacionais para combater o aquecimento global mesmo não tendo uma meta fixa de redução de emissões.

Mantendo em Bali, a sua posição de conciliar suas responsabilidades internas e externas, o Brasil publicou um estudo do MMA sobre o desmatamento na Amazônia brasileira e as políticas para diminuí-lo. Tal estudo focava nas medidas adotadas pelo governo brasileiro no período de 1989 a 2003 para o combate do desmatamento, no qual se destaca o Programa Piloto para Conservar as Florestas Tropicais Brasileiras, que tinha como finalidade promover estudos sobre desmatamento e investir no

desenvolvimento de mecanismos de proteção das florestas. Dessa forma, foi lançada nessa conferência a proposta de criação do Fundo para a Proteção e Conservação da Amazônia, com auxílio de recursos de países voluntários destinado a compensar a redução do desmatamento na Amazônia.

Essa proposta do Brasil, que surgiu na COP passada, está de acordo com a sua posição de não correlacionar as políticas de prevenção das florestas com o mercado internacional de carbono, em circunstância das implicações sobre a soberania nacional. Então, o Mapa do Caminho de Bali incluiu em seu texto a redução de emissões de carbono pelo desmatamento e o compromisso de políticas de proteção às florestas no cenário pós-Protocolo de Kyoto. Após verificar que os países não-Anexo I estabeleceram metas na questão do desmatamento, os EUA finalmente deixaram de criar empecilhos ao Protocolo.

Ocorrida na cidade de Poznan, em 2008, a COP-14 foi considerada como uma fase preparatória para a Conferência de Copenhague, da qual se esperava decisões concretas sobre o regime do clima após 2012. As negociações desse encontro se pautaram na revisão do Protocolo de Kyoto e nas questões relacionadas ao MDL, principalmente à metodologia do REDD, focando-se nos temas de financiamentos e transferências de tecnologias. A expressão REDD passou a ser nomeada REDD+ (em inglês, *REDD plus*), que traduzia com mais clareza o escopo do mecanismo, englobando a redução das emissões pelo desmatamento e degradação, a conservação, o aumento de estoque e o manejo florestal sustentável.

Apesar de não ter trazido grandes avanços, essa Conferência foi importante para o Brasil e outros países em desenvolvimento devido à apresentação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que estabeleceu uma meta voluntária quantificada de redução de desmatamento; e do Fundo Amazônia, que projetou o país de uma forma externa, reforçando seu papel fundamental no esboço de um mecanismo internacional de REDD. O PNMC tinha como objetivo “buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero” (CARVALHO, 2010, p. 183) e “eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil até 2015” (CARVALHO, 2010, p. 183).

A COP-15, sediada em Copenhague em 2009, reuniu os países signatários da UNFCCC com a finalidade de implementar os objetivos aprovados no Plano de Ação de Bali, e, portanto, uma grande expectativa girava em torno da mesma. Esses objetivos

englobavam importantes pontos como a criação de compromissos e metas mais ambiciosas por parte dos países desenvolvidos; incentivo de contribuições voluntárias para a redução no aumento previsto das emissões dos países em desenvolvimento; e a contribuição de recursos, também por parte dos países em desenvolvimento, para o financiamento dessas contribuições voluntárias.

O encontro foi julgado como decepcionante, mesmo contando com uma mudança de postura dos EUA com o governo de Barack Obama, o que trazia esperanças de uma nova participação global. Os resultados não saíram conforme os objetivos postulados: não se obteve um consenso em relação ao acordo que substituiria o Protocolo de Kyoto após 2012 e também não houve uma participação ativa do governo norte-americano, como era esperado. Por outro lado, a conferência trouxe alguns avanços como a participação efetiva dos países em vias de desenvolvimento, a inclusão das florestas nas negociações, o reconhecimento das consequências das mudanças climáticas e a assinatura do Acordo de Copenhague.

Ratificando o compromisso de se limitar o aumento da temperatura em 2°C, o Acordo de Copenhague convocou seus signatários a reforçarem as propostas que eles anunciaram durante o encontro. Motta *et al.* (2011) explicam que, apesar de alguns países em desenvolvimento assumirem metas mais ambiciosas do que as do Protocolo de Kyoto, eles não aceitaram uma renovação imediata deste documento. Os mesmos autores afirmam que os países desenvolvidos seguiram parcialmente a métrica do Protocolo, adotando metas com reduções percentuais relativas a um ano-base inventariado; já os países em desenvolvimento assumiram compromissos na forma de desvios de tendência.

O governo brasileiro, que antes do final de 2009 já tinha divulgado suas metas de reduções voluntárias dentro da COP-15, confirmou no Acordo de Copenhague o seu compromisso de redução de emissões de GEE entre 36,1% e 38,9%²⁴ das emissões projetadas até 2020. O Brasil também lançou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) com a finalidade de investir em estudos na área de mitigação, adaptação e outras ações referentes ao clima. O País se desenvolveu muito na questão da regulação das ações de combate ao aquecimento global, obtendo, dessa maneira, aprovação de suas metas para o controle de emissões definidas no PNMC.

²⁴ Dados do Portal Brasil, 2011.

Conforme exposto anteriormente, essas metas nacionais estão concentradas na redução do desmatamento, o que representa uma vantagem para o Brasil, pois, como Motta *et al.* (2011) relatam, a questão do desmatamento é menos restritiva ao crescimento econômico do país do que as ações de mitigação relativas às atividades industriais e ao consumo de energia. Gamba (2015) destaca que algumas decisões tomadas pela delegação brasileira durante as negociações da COP-15 indicaram uma mudança em seu posicionamento no âmbito da UNFCCC, onde muitos agentes acreditavam que o país estava caminhando para uma postura menos realista e conservadora.

É necessário ressaltar também que o Brasil falhou em alguns pontos das negociações: as metas que foram anunciadas por ele não eram vinculantes a nível global, e a maneira como elas seriam cumpridas não foram detalhadas, trazendo, assim, uma insegurança quanto aos ganhos reais dessas atividades. Todavia, o País buscou liderança nessa conferência, na qual pôde-se observar uma inserção internacional do mesmo, que buscava um posicionamento mais efetivo no regime internacional ambiental.

As expectativas de uma resposta concreta à questão da mudança climática foram adiadas para a COP-16, que ocorreu em 2010 na cidade de Cancun. Contudo, não foi possível obter um novo acordo que fosse vinculante a todos os signatários, avançando-se somente nas questões relativas às bases do Acordo de Copenhague. O que foi estabelecido foi um cronograma, que seria revisado posteriormente, com o objetivo de assegurar que uma ação global seria adequada para lidar com a realidade emergente da mudança do clima, já que as nações participantes reconheceram que os países precisavam agir para prevenir um aumento da temperatura de 2° C.

Mesmo ainda não definidas as metas para o período pós-2012, os países signatários do Protocolo de Kyoto entraram em acordo para dar continuidade às negociações, com a finalidade de completar seu trabalho e garantir que não houvesse diferença entre os períodos do tratado. Esse compromisso ficou conhecido como os Acordos de Cancun, que abrangeram outras iniciativas como o desenvolvimento de estratégias para baixa emissão de carbono dos países industrializados, reconhecimento no processo multilateral das ações dos países em desenvolvimento para redução de emissões, ações de financiamento, transferência de tecnologia, entre outros.

Os Acordos de Cancun garantiram a continuidade dos mecanismos flexíveis e de atividades de LULUCF do Protocolo em uma possível nova fase, o que, como Gamba (2015) ressalta, acabou trazendo uma resposta ao governo brasileiro sobre os projetos de MDL desenvolvidos e sobre o mercado de carbono existente em seu território. Porém, contrário aos interesses do Brasil, foram eleitos projetos relacionados à captura e armazenamento de carbono em formações geológicas. O mesmo acordo reforçou o reconhecimento da importância das responsabilidades históricas dos países desenvolvidos, que foi importante para o Brasil, pois reforçava o rigor do monitoramento, reporte e verificação (MRV) dos compromissos assumidos por esses países.

Já os países em desenvolvimento continuariam a trabalhar suas NAMAS, e, nesse âmbito, a delegação brasileira, junto com outros países do G-77+China, divulgou seus compromissos voluntários sem assumir metas quantitativas. Ainda em relação ao Acordo de Cancun, o mesmo consolidou elementos relativos a financiamentos de interesse ao Brasil: foi estruturado um novo fundo, o Fundo Verde para o Clima (em inglês, *Green Climate Fund* – GCF); criado um Comitê de Transição para projetar o GCF; e estabelecido um Comitê Permanente no âmbito da COP para coordenar e financiar o mesmo mecanismo.

Na décima sexta Conferência das Partes foi estabelecido também o Quadro de Adaptação de Cancun (em inglês, *Cancun Adptation Framework* – CAF), a fim de “permitir melhor planejamento e implementação de projetos de adaptação nos países em desenvolvimento por meio de um maior financiamento e suporte técnico, incluindo um processo claro para continuar o trabalho em perdas e danos” (FACCIN, 2011, p. 58). Lindoso & Maria (2013) explicam que esses países em desenvolvimento continuam enfatizando as negociações sobre as adaptações por eles serem mais vulneráveis, e também pela dificuldade dos impactos que seus problemas socioeconômicos e institucionais causam.

Conforme Gamba (2015) explica, a participação do Brasil nessa conferência foi bastante destacada em diferentes pontos, com uma postura mais cooperativa em relação às questões mais polêmicas que foram discutidas. A delegação brasileira exerceu também um papel de liderança, quando, juntamente com a Grã-Bretanha, conduziu um grupo para negociar a segunda fase do Protocolo de Kyoto. A COP-16 foi, portanto, um momento político muito importante para o País, onde ele ganhou uma projeção ainda

maior no regime internacional de mudança climática devido a diferentes fatores como sua diplomacia, sua cooperação e sua credibilidade diante das medidas que foram tomadas.

Em 2011 a cidade de Durban sediou a COP-17, que tinha entre os seus objetivos a conclusão de questões que não foram solucionadas em Cancun; o lançamento do Comitê de Adaptação; e a aprovação do GCF; todos eles de grande relevância para o Brasil. O presidente da África Sul, Jacob Zuma, destacou algumas importantes questões relativas aos países em desenvolvimento como a necessidade de recursos financeiros para o GCF e o sistema de regas com base no Protocolo de Kyoto. Embora com muitas dúvidas sobre o alcance real do evento, devido às inúmeras questões técnicas e políticas a serem tratadas, o mesmo foi enfatizado por muitos autores por apresentar resultados concretos satisfatórios.

Apesar de muitos temas terem gerado impasses entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, essa conferência foi a primeira a conseguir que todos eles aceitassem a se comprometer com metas obrigatórias de emissões de GEE. Quanto à questão da mitigação, as Partes discutiram sobre os compromissos dos países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Gamba (2015) explica que os primeiros queriam que fossem estabelecidas regras comuns a todas as Partes no que diz respeito à comunicação das medidas tomadas em território nacional. Já os segundos não tinham interesse nessa proposta, eles acreditavam que os esforços de mitigação entre os países Anexo I e não-Anexo I deveriam continuar distintos.

Ainda em relação à mitigação, o Brasil acreditava que o futuro do MDL dependia de um segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto e de metas mais ambiciosas por parte dos países Anexo I. Dessa maneira, nesse encontro foi estabelecido o segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, o qual deveria começar imediatamente após o término do primeiro período, mas que ainda não tinha um prazo de término. Esse resultado era muito esperado pelo Brasil e pelos outros países do G-77/China, pois a continuidade dos compromissos garantiria a manutenção do sistema de regras e princípios da Convenção.

Garantindo a preservação dos mecanismos de mercado, a continuidade dos compromissos também favoreceu os interesses do governo brasileiro em relação ao MDL. Além desse resultado positivo, a COP-17 lançou o Fundo Verde para o Clima como a entidade que operaria o mecanismo financeiro da Convenção, que foi outra

decisão importante para o Brasil e os demais países em desenvolvimento, devido ao papel do GFC para uma altíssima mobilização financeira. As funções do Comitê Permanente, criado na COP-16, também foram definidas: “auxiliar a COP no sentido de ampliar a coerência e a coordenação na entrega do financiamento climático, a mobilização de recursos financeiros, bem como a mediação, notificação e comunicação do apoio provido para os países em desenvolvimento” (GAMBA, 2015, p. 210).

Além de decisões sobre a mitigação, os países também chegaram a um acordo sobre a questão da adaptação. Foram definidas algumas regras, modalidades e composições relativas ao Comitê de Adaptação referente ao Quadro de Adaptação de Cancun, criado na conferência anterior. Após essas decisões e outras diversas negociações, o grande resultado da décima sétima Conferência das Partes foi o estabelecimento de um novo processo para negociação de outro acordo climático que incluísse todos os países. As Partes decidiram que esse novo processo deveria aumentar o nível e ambição entre as mesmas com base no quinto relatório do IPCC, documento que foi descrito no capítulo anterior.

A COP-17 encerra, desse modo, o período de encontros das Conferências das Partes que ocorreram no período dos governos FHC e Lula (1995 a 2011). Depois de uma breve análise dessas reuniões, pode-se observar uma participação ativa do Brasil nas negociações da UNFCCC. Desde a COP-3 o país vem se destacando, exercendo um papel ativo nessas negociações, nas quais propôs a criação de diversos instrumentos relativos a tecnologias limpas, desmatamento e consequentemente, redução das emissões de GEE.

O Brasil liderou grupos de países para debates e também serviu por muitas vezes como ponte para diálogos, no que se refere a questões do meio ambiente, e particularmente da mudança climática, obtendo vários resultados positivos não só para ele mesmo como para outras Partes da Convenção. Através dessas ações, e apostando no multilateralismo como forma de participar de forma ativa nas negociações, muitos autores afirmam que o Brasil, que já vinha tendo destaque nos debates das questões referentes ao meio ambiente, começou a ganhar uma maior projeção no regime internacional de mudança climática, o que comprova sua mudança de postura anterior aos governos FHC e Lula, ou seja, antes da década de 1990.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa e elaboração de um trabalho da área das Relações Internacionais consistem num processo complexo, que, para a limitação de um tema, acaba exigindo que o pesquisador utilize recursos históricos, teóricos e atuais para completar seu estudo. Visto que o tema do presente trabalho foi o da mudança do clima, que é um tema atual e amplo, foi necessário abordar esses pontos históricos, teóricos, atuais e também econômicos para um melhor desenvolvimento e compreensão do mesmo.

Devido ao seu grande patrimônio ambiental e diversidades biológica e climática, o Brasil ficou conhecido internacionalmente, ao mesmo tempo em que sofreu muitas críticas pelo modo como ele administra os assuntos relacionados a esses temas. Após o período da Guerra Fria, a temática ambiental começou a ganhar espaço no cenário internacional, e assim, as ações para regular as questões ambientais, e principalmente climáticas, começaram a sair do plano exclusivamente nacional para serem negociadas conjuntamente nesse cenário internacional.

Baseando-se em teorias das Relações Internacionais, especificamente na teoria dos regimes internacionais, o presente trabalho procurou esclarecer o que é o regime internacional de mudança climática, uma das categorias dos regimes internacionais. Para esse esclarecimento, foram apresentadas as definições de alguns autores da área e também foi desenvolvida uma breve comparação do termo “regimes internacionais” com o termo “governança global”, devido ao fato de muitas vezes serem confundidos.

Para melhor entendimento do regime internacional de mudança climática, foi abordado o contexto histórico de sua formação, desde a década de 1970 até a presente década de 2010. Procurou-se expor os principais eventos e negociações realizados nesse âmbito, e também os principais resultados obtidos dos mesmos. Pôde-se observar, desse modo, que muitos dos eventos realizados e instrumentos criados nesse âmbito tinham como principal órgão de iniciativa a Organização das Nações Unidas (ONU).

Visto isso, um dos resultados das negociações feitas no âmbito do regime internacional de mudança climática foi a criação da UNFCCC, uma iniciativa da ONU e que é considerada um instrumento de grande relevância no qual são tomadas inúmeras

decisões importantes relativas ao tema da mudança do clima. Por ser também o instrumento base da presente pesquisa, buscou-se trabalhar os principais pontos dessa criação e também definição do mesmo, abordando as negociações feitas pelos países signatários dessa Convenção nas reuniões das Conferências das Partes, seu órgão decisório supremo.

Pelo fato de o Brasil receber muitas críticas no que diz respeito à sua administração na área ambiental, conforme citado anteriormente, ele decidiu adotar uma política externa forte para tratar desse assunto. Observa-se, através do desenvolvimento deste estudo, que o país teve uma grande participação nos eventos realizados para discutir o tema a partir da década de 1990. Uma participação mais ativa foi a que ele teve nas negociações realizadas no âmbito da UNFCCC, onde pôde-se constatar uma evolução de seu papel nas reuniões das Conferências das Partes, nas quais muitas vezes ele desenvolveu uma postura de líder ou “balanceador” para as discussões feitas entre as Partes.

A presente pesquisa tem como principal objetivo demonstrar a participação que o Brasil teve na construção do regime internacional de mudança climática, em especial nas reuniões e decisões da UNFCCC. Como visto, ao decorrer da pesquisa, o país adotou, inicialmente, uma postura conservadora em relação às discussões sobre o tema do meio ambiente, adaptando-se ao regime internacional ambiental somente a partir da década de 1990. Desde então, o Brasil passou a participar de uma forma mais ativa nas realizações das conferências e elaboração de documentos que tratavam do assunto.

Por muitas vezes o Brasil agiu cooperando, liderando e intermediando diversas situações nas reuniões realizadas no âmbito da UNFCCC, principalmente nas questões relacionadas ao Protocolo de Kyoto e ao MDL. Conclui-se, dessa forma, que o papel do país nesse cenário foi evolutivo, dentro do que muitas vezes ele teve essa iniciativa de liderança e intermediação para, muitas vezes, poder defender não só seus interesses, mas o de outros países em desenvolvimento, que trariam um resultado justo na área da questão climática para todas as Partes da Convenção.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Fábio de Andrade. **Governança Global Sobre Florestas: O Caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 (1992-2006)**. 2007. 250 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília. Brasília, Julho de 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1381/1/Tese_2007_FabioAbdala.pdf>. Acesso em: Jun. 2016

ABRANCHES, SÉRGIO. **Rio+20 sem foco e sem consenso**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <<http://radarrio20.org.br/index.php?r=site/view&id=229210>>. Acesso em: Ago. 2017.

AMARAL, Arthur Bernardes do. Os conceitos de regimes internacionais e de governança global: semelhanças e diferenciações. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo - Estudos de Defesa e Política Internacional**. Rio de Janeiro, Ano 6, n. 19, 2011. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5355:os-conceitos-de-regimes-internacionais-e-de-governanca-global&catid=39&Itemid=127>. Acesso em: Mar. 2013.

BELINI, Leandro. Mudanças Climáticas e Relações Internacionais. In: Encontro da ANPPAS, 2º, 2004, Indaiatuba. **Papers Apresentados nos Grupos de Trabalhos (GT)**, 18 p. Indaiatuba: ANPPAS, 2004.

BIATO, Márcia Fortuna. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 42, n. 166, p.233-252, abr/jun 2005. ISSN 0034-835X. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496898>>. Acesso em: Nov. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.652, de 1º de Julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, DF, 1º Jul. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm>. Acesso em: Nov. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.652, de 1º de Julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, DF, 1º Jul. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm>. Acesso em: Nov. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.445, de 12 de Maio de 2005.** Promulga o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em 12 de Maio de 2005. Brasília, DF, 12 Mai. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5445.htm>. Acesso em: Ago. 2017.

BRAZ, Mario Sergio Araújo. Os mecanismos de cooperação internacional para redução de emissões sob o Protocolo de Quioto. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília, n. 9, p. 139-159, out./dez. 2003. ISSN 1676-4781. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-9-2013-outubro-dezembro-de-2003/os-mecanismos-de-cooperacao-internacional-para-reducao-de-emissoes-sob-o-protocolo-de-quioto>> . Acesso em: Jul. 2017.

CARVALHO, Fernanda Vianna de. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010).** Brasília, 2010. Tese (doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/8449>>. Acesso em: Jul. 2017.

CENAMO, Mariano Colini. **Mudanças Climáticas, o Protocolo de Kyoto e o Mercado de Carbono.** Piracicaba, 2004. Texto apresentado para conclusão de estágio do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA. Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo, USP. Disponível em: <<http://proclima.cetesb.sp.gov.br/2004/05/16/mudancas-climaticas-o-protocolo-de-Kyoto-e-mercado-de-carbono/>>. Acesso em: Dez. 2016.

CETESB – COMPANHIA AMBIENTAL DOS ESTADO DE SÃO PAULO. **COP 6 – Haia, Holanda (novembro de 2000) / COP 6,5 – Bonn, Alemanha (julho de 2001). 2016.** Disponível em: <<http://proclima.cetesb.sp.gov.br/conferencias/negociacoes-internacionais/conferencia-das-partes-cop/>>. Acesso em: Dez. 2016.

CMMAD – Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988. 430 p.

CNUDS – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Sobre a Rio+20.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em: Ago. 2017.

COUTINHO, Sérgio Augusto de Alencar; PEREIRA, Jorge Ribeiro. **Governança Global e Progressismo Transnacional**. 2009. Disponível em: <http://www.faroldademocracia.org/governancaglobal_progressismotransnacional.pdf>. Acesso em: Jun. 2016.

CUNHA, Kamyla Borges. **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: evolução do instrumento e suas perspectivas**. 2005. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Fevereiro de 2005. Dissertação apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Engenharia Mecânica, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre de Planejamento de Sistemas Energéticos.

FACCIN, Giane Manzeppi. **A construção do regime ambiental internacional: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e a cogeração de energia no setor sucroalcooleiro**. Marília, 2011. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP). Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/98986>> . Acesso em: Jul. 2017.

FELIPETTO, Adriana Vilela Montenegro. **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo aplicado à resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_publicacao/125_publicacao12032009023847>. Acesso em: Mai. 2017.

GAMBA, Carolina. **O Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas: período 2009-2014**. São Paulo, 2015. Tese (doutorado em Geografia Humana). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11042016-143346/pt-br.php>>. Acesso em: Jul. 2017.

GANEM, Roseli Senna. De Estocolmo a Rio+20: Avanço ou Retrocesso?. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 45, p. 31-62, jan./abr. 2012. ISSN 1677-9010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12297>>. Acesso em: Jul. 2016.

GONÇALVES, Alcindo. Regimes internacionais como ações da governança global. **Revista Meridiano**. Brasília, v. 12, n. 125, mai.-jun. 2011, p. 40-45. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3311/3502>>. Acesso em: Jun. 2016.

HAGGARD, Stephan & SIMMONS, Beth. Theories of international regimes. In: **International Organization** 41, 3. 492 p. Cambridge: MIT press, 1987.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Regime Global de Biodiversidade: O Caso Mariuá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

IPCC – Intergovernmental Panel of Climate Change. **IPCC Factsheet: What is the IPCC?**. Geneva, 2013. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf>. Acesso em: Jul. 2016.

IPIRANGA, Ana Silvia Rocha; GODOY, Arilda Schmidt; BRUNSTEIN, Janette (Ed.). Introdução. **RAM - Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 13-20, mai./jun. 2011. ISSN 1678-6971. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712011000300002>. Acesso em: Jun. 2016.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. **Mudança do clima: principais conclusões do 5º Relatório do IPCC**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2013_24881.pdf>. Acesso em: Set. 2016.

KRASNER, Stephen D., (Org.). **International Regimes**. Cornell, NY: Cornell University Press, 1983. 384 p.

KRASNER, Stphen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: vol. 20, n. 42, p. 93-110, jul. 2012. ISSN 1678-9873. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000200008>. Acesso em: Ago. 2017.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 276 p.

LINDOSO, Diego; MARIA, Joana Araújo. Evolução da adaptação à mudança climática na agenda das ONU: vinte anos de avanços e descaminhos. **Cuadernos de Geografía – Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, v. 22, n. 2, p. 107-123, jul/dez 2013. ISSN 0121-215X. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2818/281826970008/>>. Acesso em: Nov. 2016.

MOREIRA, Helena Margarido. **A atuação do Brasil no Regime Internacional de Mudanças Climáticas de 1995 a 2004**. São Paulo, 2009. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/93729>>. Acesso em: Jun. 2017.

MOREIRA, Helena Margarido; GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis. O Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 30, nº 1, p. 9-47, Jan./Abr. 2008. ISSN 0102-8529. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v30n1/01.pdf>>. Acesso em: Mai. 2017.

MOTA, José Aroudo et al. Trajetória da Governança Ambiental. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Brasília, n. 1, p. 11-20, dez. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_boletimregional1.pdf>. Acesso em: Jul. 2017.

MOTTA, Ronaldo Seroa et al. (Ed.). **Mudança do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10196>. Acesso em: Jul. 2017.

MOTTA, Ronaldo Seroa. A política nacional sobre Mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança. **Mudança do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10196>. Acesso em: Jul. 2017.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnuma/>> . Acesso em: Jun. 2016.

PLATIAU, Ana Flávia Barros. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimentos sustentável. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2 / Henrique Altemani de Oliveira e Antônio Carlos Lessa (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTAL BRASIL. **Compromisso voluntário do Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2011/11/o-compromisso-voluntario-do-brasil>>. Acesso em Jul. 2017.

RAJAMANI, Lavanya. The principle of common but differentiated responsibility and the balance of commitments under the climate regime. **Reciel**. Oxford e Maiden, vol n. 2, n. 9, p. 120-31, jul. 2000. DOI: 10.1111/1467-9388.00243. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9388.00243/abstract>>. Acesso em: Nov. 2016.

RAMID, João; RIEIRO, Antônio. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, mai./ago. 1992. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>>. Acesso em: Ago. 2016.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

SANTOS, Filipe Duarte. A física das alterações climáticas. **Gazeta de Física**. Lisboa, vol. 30, fasc. 1, p. 48-57, 2007. ISSN 0367-3561. Disponível em: <http://nautilus.fis.uc.pt/gazeta/revistas/30_1/vol30_fasc1_Art06.pdf>. Acesso em: Ago. 2016.

SCHWINGEL, Ana Cristina Fraga. Rio+20: muito distante da realidade, surda ao alerta da ciência. **Cadernos Aslegis**. Brasília, n. 45, p. 13-29, jan./abr. 2012. ISSN 1677-9010. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/12302>>. Acesso em: Set. 2016.

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável – Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise Conjuntural**. Curitiba, vol. 24, n.11-12, p. 12-15, nov/dez 2002. ISSN 0102-0374. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf>. Acesso em: Ago. 2016.

SETTE, Ana Tarsila de Miranda e Souza. **Governança Global e Redes Globais de Políticas Públicas: Atores Brasileiros no Cenário das Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro, 2010. Dissertação (mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, FGV. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7825/Ana%20Tarsila.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: Jun. 2016.

SOUZA, Gleice Donini de. **Aplicação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: O Caso Novagerar**. São Paulo, 2007. Dissertação (mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-28012008-114705/publico/TESE_GLEICE_DONINI_SOUZA.pdf>. Acesso em: Jul. 2017.

SOUZA, Gleice Donini; RIBEIRO, Wagner Costa. Nova Gerar: experiência pioneira do Brasil no MDL. **Cronos – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN**. Natal, vol. 10, nº 2, p. 15-34, Jul./Dez. 2009. ISSN 1982-5560. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3285/2673>>. Acesso em: Mai. 2017.

THE GUARDIAN. **Has the Kyoto protocol made any difference to carbon emissions?** Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/blog/2012/nov/26/kyoto-protocol-carbon-emissions>>. Acesso em: Set. 2016.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK ON CLIMATE CHANGE. **What is the COP?** Disponível em: <<http://unfccc.int/bodies/body/6383.php>>. Acesso em: Nov. 2016.

VIÉGAS, João Ricardo Rodrigues. Governança Global na Economia Verde. **Cadernos Adenauer**. São Paulo, Vol. XIII, Ed. Especial, p. 91-107, 2012.

VIOLA, Eduardo. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. **Revista Cena Internacional**. Brasília, ano 6, n. 1, p. 82-105, jun 2004. ISSN 1518-1200. Disponível em: <http://www.academia.edu/461274/A_Pol%C3%ADtica_Ambiental_Internacional_Um_a_Introdu%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: Ago. 2017.

VIOLA, Eduardo. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 17. N. 50, Out. 2002. ISSN 1806-9053. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300003>. Acesso em: Jun. 2016.

VIOLA, Eduardo; PLATIAU, Ana Flávia Barros; LEIS, Héctor Ricardo. **Governança Climática e Segurança na América do Sul. Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina**. iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/publicacao_788_em_11_08_2008_16_34_18.pdf>. Acesso: 15 jun. 2016.

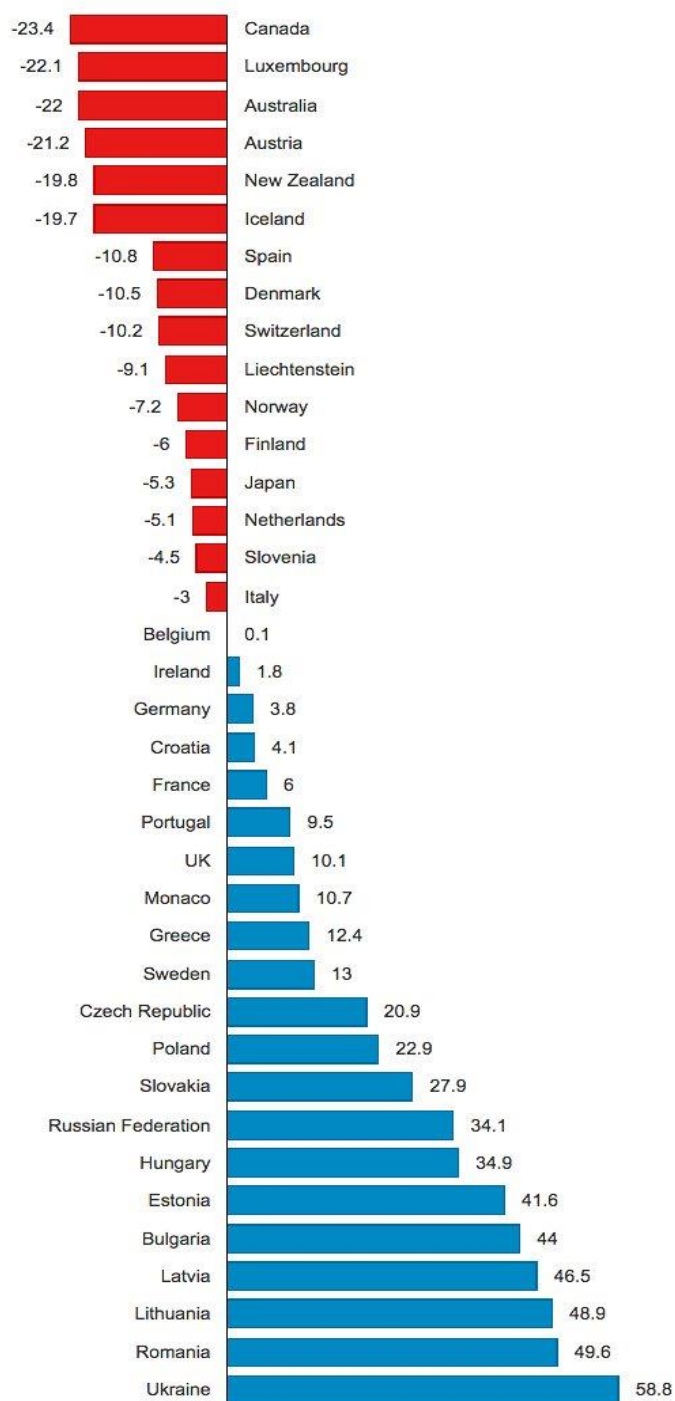
WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **As Mudanças Climáticas**. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/mudancas_climaticas2/>. Acesso em: Nov. 2016.

WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Fundos de Adaptação.** 2007. Disponível em: <<http://www.wwf.org.br/informacoes/opiniaao/?10543>>. Acesso em: Jan. 2017.

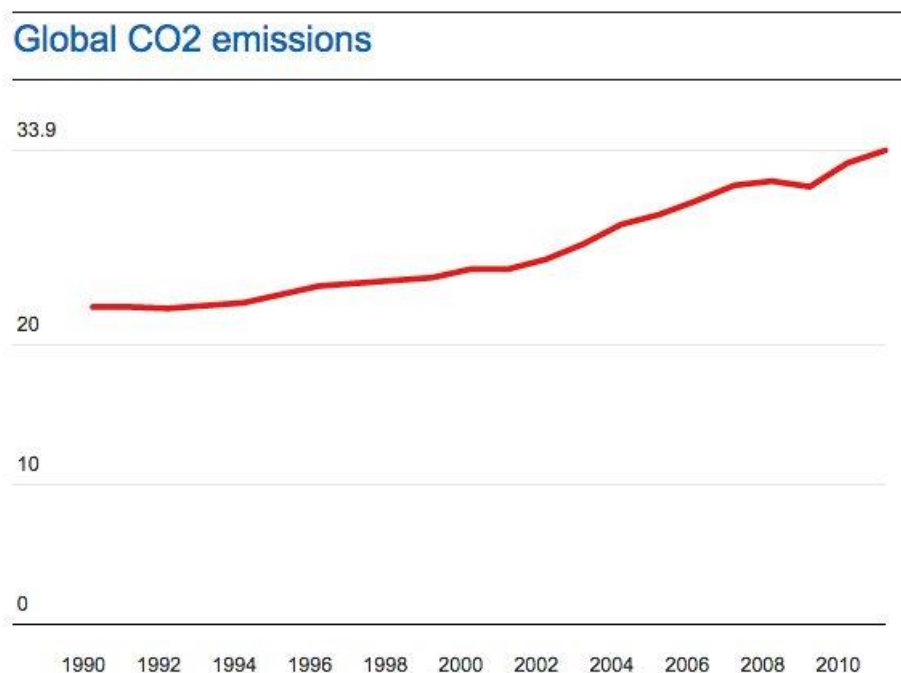
YOUNG, Oran R. **International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.

**ANEXO A – “Sucessos (em azul) e falhas (em vermelho) do Protocolo de Kyoto”:
Representação gráfica da soma das emissões dos países com metas (em vermelho)**

Kyoto successes (blue) and failures (red)



ANEXO B – “Emissão de CO2 global”: representação gráfica da soma das emissões dos países sem meta



ANEXO C – Lista dos países que integram o Anexo I da UNFCCC

Alemanha	Islândia
Austrália	Itália
Áustria	Japão
Belarus	Letônia
Bélgica	Lituânia
Bulgária	Luxemburgo
Canadá	Noruega
Comunidade Europeia	Nova Zelândia
Dinamarca	Países Baixos
Espanha	Polônia
Estados Unidos da América	Portugal
Estônia	Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte
Federação Rússia	República Tcheco-Eslovaca
Finlândia	Romênia
França	Suécia
Grécia	Suíça
Hungria	Turquia
Irlanda	Ucrânia

ANEXO D – Lista dos países que integram o Anexo II da UNFCCC

Alemanha	Islândia
Austrália	Itália
Áustria	Japão
Bélgica	Luxemburgo
Bélgica	Noruega
Canadá	Nova Zelândia
Comunidade Europeia	Países Baixos
Dinamarca	Portugal
Espanha	Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte
Estados Unidos da América	República Tcheco-Eslovaca
Finlândia	Suécia
França	Suíça
Grécia	Turquia
Irlanda	