
Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira*

Versão Preliminar

Eduardo Viola**

Dezembro de 2009

**O paper atualiza e completa o estudo elaborado pelo autor em janeiro de 2009 titulado "Brasil na Arena Internacional da Mitigação da Mudança Climática, 1996-2008" publicado pelo CINDES em duas versões, uma extensa e outra reduzida (Breves CINDES No 14).*

** Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília



1) Introdução

As emissões de gases estufa estão crescendo 3% ao ano nesta década. Segundo dados da Netherlands Environmental Assessment Agency (o mais importante instituto de dados sobre emissões de gases de efeito estufa do mundo) adicionados com dados de desmatamento de diversas fontes parciais para Brasil e Indonésia, os principais países emissores em 2008 são: China, responsável por 23% do total mundial (e crescimento anual de 5%), EUA, com 20% das emissões totais (e crescimento anual de 1%), União Européia (27 países), com 16% do total (crescendo 0,3% ao ano), Índia, com 6% do total (crescendo 5% ano), Rússia, com 5,5% do total (e crescimento anual de 5%), Brasil com 5% do total (crescendo 4% ano até 2004 e com drástica redução entre 2005 e 2008), Indonésia com 4,5% (crescendo 5% ao ano) e Japão, com 3% (crescendo 0,4% ano).

2) A mudança climática chega ao centro do sistema internacional: evolução das posições dos principais atores da negociação

Desde 2005, uma série de eventos deu início a um novo período de percepção da ameaça da mudança climática entre as elites, formadores de opinião e eleitorados dos principais países do mundo. Entre esses eventos se destacam: furacões, tormentas e inundações mais frequentes e intensas nos EUA, Caribe, Japão, China e Indonésia; inundações catastróficas ao lado de secas severíssimas na Índia e África; intensificação do derretimento do gelo no Ártico, Groenlândia e retração dos glaciais nas altas montanhas; fortes incêndios florestais em vastas áreas dos EUA, Europa, Ásia e Austrália; alteração sistemática e generalizada dos padrões climáticos regionais em todo o mundo com aumento da frequência e intensidade de fenômenos climáticos extremos (chuvas mais intensas e concentradas, secas mais intensas e longas, temperaturas mais altas, etc). Na América do Sul, tivemos entre os eventos mais destacados: a seca extrema na Amazônia brasileira em 2005, as chuvas devastadoras em Santa Catarina em 2008 e no Nordeste em 2009, as inundações severas na Bolívia em 2008 e a seca intensa no pampa argentino em 2009.

Acompanhando estes eventos naturais, a opinião pública internacional de maior nível educacional foi impactada por vários acontecimentos políticos e científicos de alta relevância:

1- O lançamento, em setembro de 2006, do filme de Al Gore - “Uma verdade inconveniente” - que transmite pedagogicamente o severo impacto de longo prazo do aquecimento global para nossa civilização.

2- A publicação do relatório Stern sobre o custo econômico da mudança climática, assumido oficialmente pelo governo britânico em 2006.

3- A publicação, em fevereiro de 2007, do Quarto Relatório do Painel Internacional sobre Mudança Climática, que afirma não existir praticamente mais incerteza sobre a origem antropogênica fundamental do aquecimento global e destaca ser este fenômeno mais acelerado do que se avaliava previamente.

4- A reunião do Conselho de Segurança da ONU em abril de 2007 para debater, pela primeira vez em sua história, o problema da mudança climática.

5- A formação, em 2007, do Fórum das 16 maiores economias do mundo com o objetivo de facilitar um acordo prévio às negociações multilaterais da ONU entre os grandes emissores de carbono. Na reunião de junho de 2009 deste Fórum se chegou a um consenso sobre a necessidade de evitar um aumento da temperatura global maior que dois graus tendo como base o início do século 20 (a temperatura já subiu 0,8 graus em relação a esta base até 2008).

6- A concessão do Prêmio Nobel da Paz ao ex-vicepresidente dos EUA Al Gore e ao Painel Intergovernamental de Mudança Climática – IPCC, em outubro de 2007.

7- A eleição de Obama como presidente dos EUA em novembro de 2008 com uma plataforma de engajamento na negociação global climática e de transição para a economia de baixo carbono.

8- A reunião científica de Copenhague, de março de 2009, para a atualização parcial das informações e análises do quarto relatório do IPCC, mostrando que, nos três últimos anos, algumas tendências do aquecimento global se tinham agravado mais rapidamente que o suposto previamente: a acidificação dos oceanos, o derretimento do gelo da Groenlândia e a retração do gelo ártico no verão.

9- Nos últimos dois anos, a arena das negociações para mitigar a mudança climática se deslocou parcialmente do plano multilateral (ONU) para os planos plurilateral - G-8; G8 + 5; reuniões das 16 grandes economias; Aliança Mundial pelas Energias Renováveis e G20 – e bilateral – EUA-China, EUA-India, EUA-União Européia, União Europeia-China e China-Japão.

O dramático aprofundamento da crise financeira americana a partir do colapso do Banco Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008 e sua rápida transformação na mais profunda crise financeira global da história está tendo impactos múltiplos sobre as perspectivas de mitigação da mudança climática. A atenção da opinião pública mundial e das elites decisórias com relação à urgência e gravidade da mudança climática não diminuiu apesar da severidade da crise econômica.

A dramaticidade da crise econômica abre a possibilidade de transformação de valores nos países desenvolvidos e emergentes na direção da diminuição do consumismo e do imediatismo, o que favorece a percepção da gravidade da questão climática. Como a crise econômica é sistêmica, o processo de saída dela não significará a volta a uma situação similar à existente antes de setembro de 2008.

Diferentemente do que teria imaginado em meados de 2008 a grande maioria dos economistas e analistas internacionais, uma parte substancial dos pacotes de estímulo econômico, através do aumento do gasto público iniciados em novembro de 2008 em vários países-chaves, se destinou a impulsionar a transição para uma economia de baixo carbono: 65% na Coreia do Sul, 35% na China, 20% no Reino Unido, 20% na Alemanha e 15% nos EUA. Já o Brasil, Índia e Rússia tiveram desempenho desastroso neste item.

Os primeiros nove meses do governo Obama dão sinais claros de que a nova administração vê as crises econômica e climática como processos interligados e que deveriam ser resolvidos simultaneamente, dando um impulso decisivo para a descarbonização da economia. O programa econômico de emergência para a recuperação de curto prazo é compatível com as metas de médio e longo prazo da plataforma Obama: expansão das energias renováveis, *upgrade* da rede de transmissão elétrica nacional para aumentar a eficiência e absorver o gigantesco potencial eólico do corredor North Dakota-Texas, promoção do transporte coletivo (particularmente trens de alta velocidade) nas regiões metropolitanas e em geral de todos os setores econômicos que criem novos empregos “verdes”. O programa de emergência é diferente de um programa clássico de expansão do gasto público e é sinérgico com o objetivo estratégico de aumentar a segurança energética. Toda a área de energia do gabinete está orientada no sentido de estimular o uso de energias renováveis.

A presença no gabinete de Carolyn Browner – associada de Al Gore – em posição supraministerial relacionada ao tema climático, garantiu que a proposta de *caps and trade*

(“tetos e cotas”)¹ fosse enviada ao Congresso no início da presidência, aprofundando e dando alcance nacional às legislações já em vigor em Califórnia e Nova Inglaterra. Numa clara indicação disso, Obama assinou ordem executiva que permite aos Estados de Nova Inglaterra e Califórnia implementar plenamente suas legislações estaduais, as quais estabelecem parâmetros mais estritos de eficiência energética para os automóveis, revertendo ordem em contrário prévia de Bush. A lei Waxman de energia e clima – que impõe um sistema de tetos e cotas de emissão de carbono – foi aprovada pela Câmara de Deputados em junho e está agora em debate no Senado. Mesmo que alterada na ambição dos seus objetivos originais, ela materializa uma mudança histórica de direção nos EUA.

As emissões dos EUA cresceram 0,8% ao ano entre 2000 e 2008. Depois de ter liderado, junto com a União Européia, durante a administração Clinton (1993-2000), a negociação do Protocolo de Kyoto, o governo americano foi extremamente irresponsável durante a administração Bush (2001-2008). A oposição democrata a Bush foi permanentemente crítica em relação à posição do Executivo, embora sem impactos significativos no nível federal. Já no nível estadual, várias unidades têm assumido política favorável à redução de emissões. Entre elas, destaca-se o governador Schwarzeneger na Califórnia, re-eleito em 2006 com um discurso incisivamente favorável a mitigar a mudança climática e cujo gabinete e maioria parlamentar bipartidária estão conseguindo aprovar nova legislação e regulação em vários setores (transporte, edifícios, energia, indústria, planejamento urbano).

Na presidência de Obama houve uma mudança substancial na posição americana tanto na política energética interna e no estabelecimento de um sistema de *caps and trade* quanto no posicionamento americano no sistema internacional. A expectativa existente na Europa no início da presidência de Obama era que os EUA poderiam se colocar num papel de co-liderança com a União Européia. Essa expectativa parecia perto de se materializar no mês de maio, mas finalmente quando a lei Waxman de energia e clima foi aprovada pela Câmara de Deputados em junho 2009 o quadro se mostrou menos favorável devido ao fato de o

¹ A expressão *caps and trade* tornou-se rapidamente popularizada na questão da mudança climática depois do Protocolo de Kyoto que estabeleceu tetos de emissões para o período 2008-2012 para os países industrializados (Anexo 1). O Protocolo também estabeleceu o “Comércio de Cotas de Emissões” entre os países do Anexo 1, ou seja, empresas dos países que tiverem emissões inferiores a seu teto no período 2008-2012 teriam créditos de carbono que poderiam vender a empresas dos países que tivessem emissões superiores a seu teto. Algo similar acontece no MDL em que empresas que superam seu teto de emissões dentro da legislação nacional para o setor podem comprar créditos de carbono de empresas dos países não pertencentes ao anexo 1 que estejam reduzindo emissões além do “*business as usual*” e sem ter obrigações legais ao respeito.

compromisso de reduzir emissões ser de apenas 3% com relação ao ano base de 1990, muito inferior aos 20% da União Européia e irrisório com relação aos 40% demandados pelo IPCC.

Expressam-se no Congresso americano importantes resistências com respeito a compromissos de redução incisivos, a maior parte deles derivadas da inexistência de compromissos de redução por parte dos grandes países emergentes, particularmente da China. Também existem resistências mais estruturais capitaneadas pelos setores econômicos fortemente associados à matriz energética fóssil: estados produtores de carvão, petróleo, aço e automóveis; e empresas de energia elétrica baseadas na produção de termoelétricas a carvão. De outro lado quase todas as grandes empresas dos setores de menor intensidade de carbono – informação e comunicação, biotecnologia, energias renováveis, produtores de insumos de construção “verde”, etc – têm posições favoráveis à significativa redução de emissões.

Os EUA têm uma margem importante para redução de emissões através de: mudança de tecnologia de termoelétricas para carvão limpo; expansão das energias eólica, solar, biocombustíveis e nuclear; diminuição de tamanho e aumento dos padrões de eficiência dos automóveis; modernização da rede de transmissão elétrica e estabelecimento de novos padrões verdes de construção (prédios e casas desenhados ou reformados para reduzir emissões).

A mudança na correlação de forças no EUA resultante da eleição do presidente Obama representou a saída do país do lado dos “bloqueadores” para assumir um papel de facilitador na busca de um acordo climático. Isso está acontecendo a despeito do fato de que o público nos EUA não pareça desejar muito intensamente que o governo dê prioridade muito alta à política de mudança climática. Pesquisa em 19 países feita pela World Public Opinion em junho de 2009 mostrou que a resposta média dos entrevistados no EUA que desejariam maior prioridade governamental para a mudança climática era de 4,71, em um total de 10 pontos, a menor média da amostra. Na China, a média foi 8,86 e, na Índia, 6,73. Para se ter um parâmetro de comparação, a média da amostra foi 7,33. Portanto, os EUA e a Índia ficaram abaixo da média e a China, acima. Nos EUA, 52% dizem que o governo deveria dar maior prioridade à mudança climática, 24% acham que a prioridade já conferida está no ponto certo; 21% dizem que a prioridade está alta demais. Na China, 62% querem que o governo dê prioridade maior à mudança climática e 30% pensam que já está no ponto certo. Na Índia, só 43% querem mais prioridade para o aquecimento global e 24% dizem que a prioridade dada já é apropriada.

A União Européia é muito heterogênea, tanto em termos de emissões *per capita* – indo das 22 toneladas de Luxemburgo até as 4 toneladas da França e Portugal – quanto de intensidade de carbono, baixa nos países nórdicos, Alemanha, Reino Unido e França; média na Espanha, Bélgica e Itália; e alta na Polônia, República Checa, Romênia, Bulgária e países bálticos. As emissões da União Européia crescem 0,5% ao ano, como resultado da quase estabilidade das emissões de Alemanha, Reino Unido e Suécia e do crescimento acelerado das emissões de Espanha, Portugal, Grécia e dos países do Leste Europeu (ainda que estes últimos estejam abaixo de sua linha de base de 1990).

A União Européia tem tido as principais lideranças políticas dos últimos anos a favor de uma ação incisiva para mitigar o aquecimento global: os governos e opiniões públicas de Reino Unido, Alemanha, Suécia, França e Dinamarca, acompanhados – embora com um perfil mais baixo - pela Holanda, Irlanda e Finlândia. Cabe destacar também a recente mudança da posição da Espanha, reconhecendo o problema do crescimento de suas emissões na última década. No último ano, o governo britânico assumiu a posição mais avançada dentro da União Européia com a aprovação no Parlamento da lei que estabelece o orçamento de carbono, em novembro de 2008, e o lançamento do Plano de Transição para uma Economia de Baixo Carbono, em julho de 2009. Com este plano o Reino Unido se compromete a reduzir emissões entre 34% e 38% em 2020 considerando o ano base de 1990. O Plano estabelece medidas e metas detalhadas para todos os setores da economia, incluindo uma série de políticas públicas que estimulam importantes mudanças comportamentais.

A posição do governo chinês – nas políticas energéticas e climáticas nacionais e nas negociações internacionais – foi negligente até 2006, mas a partir de então houve mudança baseada na avaliação da vulnerabilidade da China à mudança climática. O governo incentivou forte crescimento da energia eólica e solar e anunciou seu objetivo de reduzir o ritmo do crescimento das emissões. Esse objetivo se refletiu no Plano Nacional de Mudanças Climáticas e no pacote de estímulo econômico anti-crise aprovado em novembro de 2008, com uma proporção de 35% do gasto orientado para a transição para uma economia de baixo carbono.

Existe na China uma clivagem entre forças globalistas e forças nacionalistas, sendo que o poder das primeiras cresce continuamente e elas mostram-se crescentemente orientadas a mudar a posição chinesa no sentido da responsabilidade global. Contudo, a posição chinesa de negociação internacional se manteve atrasada comparada com sua nova política energética até setembro de 2009. Na Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2009, o presidente Hu

Jintao anunciou que o país estava disposto a assumir responsabilidades consistentes na luta contra o aquecimento global e acenou com uma meta chinesa de reduzir a intensidade de carbono do seu PIB entre 4% e 5% ao ano no período 2009-2020.

Esta meta é muito significativa porque, somada a outras medidas, pode implicar que o crescimento futuro da China será em parte importante baseada em baixo carbono. Contudo a China continua se negando a assumir compromissos relacionados a um pico de emissões e a um ano de estabilização anterior a 2020 – como demandado pela comunidade científica internacional e pela União Européia, EUA e Japão – sendo esse um dos fatores que aumenta o poder de fogo dos conservadores no Congresso americano. No campo tecnológico destaca-se em 2009 o grande pulo de avanço tecnológico, eficiência e produtividade das empresas taiwanesas de energia solar fotovoltaica e a formação de *joint ventures* para investimento maciço na China num amplo programa denominado “Cidades de baixo carbono”.

A posição do governo indiano tem sido historicamente negligente como a do chinês e não mudou até hoje. O governo da Índia é muito fragmentado e ineficiente, o que torna muito mais difícil que na China uma mudança na direção de menor intensidade de carbono. Em meados de 2009 as divisões internas no governo indiano se tornaram públicas e parte importante dos decisores começou a questionar abertamente a posição tradicional do governo indiano. Mas o fizeram sempre lembrando que a Índia, com 1,2 toneladas de carbono *per capita*, não poderia ser demandada internacionalmente como a China (6 toneladas *per capita*) e o Brasil (9 toneladas *per capita*).

A Rússia continua com posição extremamente conservadora, negando-se a assumir meta de redução de emissões em 2020. Já a Indonésia elaborou plano bastante inconsistente de redução de emissões no ano 2020, condicionado a hipotética ajuda internacional de grande dimensão, inviável até mesmo na hipótese de comportamento altamente responsável dos países desenvolvidos. A vitória histórica do Partido Democrático no Japão em agosto de 2009 e a formação do novo governo japonês mudarão fortemente a posição dos pais no sistema internacional ao anunciar um compromisso de redução de emissões entre 20% e 25% com relação ao ano base de 1990.

Como produto da combinação das crises econômica e climática, a incerteza do sistema internacional passou a ser bastante alta e comparável com outros momentos cruciais da história, como o choque do petróleo e a estagflação iniciados em 1973 e o colapso do comunismo em 1989-1991. Existem forças poderosas movendo-se em direções contrárias: de um lado, interesses econômicos tradicionais influenciam os governos nacionais para proteger

vários de seus setores econômicos do risco de colapso e apelam para medidas que podem ter um efeito indireto de protecionismo comercial e de estagnação da globalização.

De outro lado, forças econômicas, sociais e culturais inovadoras procuram influenciar os governos para reformar profundamente o sistema internacional, desenvolvendo a governabilidade global e constringendo as emissões de carbono, de modo a iniciar transição consistente para a economia de baixo carbono.

Em síntese, de um lado, estagnação da globalização e aumento da conflitividade no sistema internacional; e de outro lado, reforma e aprofundamento da governabilidade da globalização. Até agora, a crise tem empurrado mais na segunda direção: constituição do G20 como uma estrutura de governabilidade global, coordenação contínua das autoridades monetárias dos principais países do mundo, ampliação do G8 para o G14.

Essa tendência já se manifestou com relação às finanças e à economia, mas também se poderá refletir na cooperação internacional para a mitigação da mudança climática, já não na Conferência de Copenhague em dezembro de 2009, mas durante difíceis e trabalhosas negociações que continuarão durante todo o ano de 2010, podendo entrar em 2011.

A questão central do tabuleiro internacional reside na capacidade da tríade EUA-UE-Japão para assumir metas ambiciosas de redução de emissões para o ano 2020 e persuadir aos outros grandes emissores - China, Brasil, Índia, Rússia e Indonésia - a aceitar o estabelecimento de picos de emissão e anos de estabilização diferenciados². Os obstáculos maiores à concretização desta hipótese estão na Rússia e na Índia, embora por razões diferentes.

3. Forças econômicas e políticas favoráveis à economia de baixo carbono no Brasil e recentes transformações na política externa climática.

O Brasil tem uma população de 190 milhões de habitantes, um PIB de 1,4 trilhão de dólares e um PIB *per capita* de 7.000 dólares. Emite aproximadamente 1,8 bilhão de toneladas de carbono, correspondente a aproximadamente 5% das emissões globais, 9 toneladas *per capita* e 1,2 tonelada de carbono por cada 1.000 dólares de PIB. As emissões do Brasil nos anos 2005-2008 sofreram uma forte redução com referência ao período 2001-2004, devido à

² Estes anos deveriam preceder 2020 para países de renda média como Brasil, Rússia, China e México.

dramática queda da taxa de desmatamento na Amazônia, de uma média anual de 20.000Km² para uma média anual de 13.000Km².

Os cálculos das emissões brasileiras estão entre os mais complexos dos grandes emissores por causa da alta proporção de emissões de dióxido de carbono derivadas do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, cujo cálculo é muito mais complexo que as emissões de energia, indústria e transporte. Ao mesmo tempo o sistema de cálculo de emissões do Brasil é mais confiável que o de outros países emergentes (China, Índia, Indonésia) por ser o Brasil uma democracia consolidada e por ter forte comunidade científica. As emissões brasileiras de carbono – segundo a primeira comunicação nacional concluída e oficializada em 2004 – eram, em 1994, de 1,4 bilhão de toneladas de carbono.

O Ministério de Ciência e Tecnologia é o responsável pela produção do relatório nacional de emissões que deveria ter estado pronto há algum tempo, mas que ainda não foi divulgado nem tem data para ser concluído. Devido a este atraso, duas iniciativas concluídas em outubro de 2009, uma da USP e outra do Ministério do Meio Ambiente, produziram estimativas provisórias para 2005 (a primeira) e para 2007 (a segunda). Segundo as estimativas da USP, que foram divulgadas de modo mais amplo, as emissões em 2005 eram de 2,020 bilhões de toneladas de CO₂ equivalentes distribuídos do seguinte modo: 1,140 bilhão de toneladas de CO₂ atribuíveis ao desmatamento e mudança de uso da terra (54,5%); 467 milhões de toneladas geradas pela agropecuária (23,1%), 354 milhões atribuíveis à energia (17,5%) e 37 milhões à indústria (1,9%).

Segundo a estimativa da USP, o Brasil continua tendo perfil bastante singular de emissões, já que aproximadamente a metade das emissões é derivada do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, algo inusitado para países de renda média. Esse perfil se deve a uma matriz energética de baixa intensidade de carbono, com alta proporção de hidrelétricas na geração de eletricidade, e à crescente importância dos biocombustíveis, particularmente pela substituição da gasolina pelo etanol. Além disso, a distribuição regional de emissões é muito desequilibrada, já que os estados amazônicos representam aproximadamente 40% das emissões, com 12% da população e cerca de apenas 7% do PIB. O resto do Brasil tem 60% das emissões, 88% da população e 93% do PIB. A assimetria da distribuição regional de emissões do Brasil é uma das maiores do mundo. As emissões *per capita* e a intensidade de carbono da região amazônica estão entre as mais altas do planeta.

Dezoito por cento das emissões globais de carbono provêm do desmatamento e da mudança do uso da terra e a Amazônia ocupa um lugar importante no ciclo global do

carbono. Com aproximadamente 2% das emissões globais dessa origem, o Brasil é o segundo maior emissor por desmatamento e mudança do uso da terra, depois da Indonésia (que tem aproximadamente 4% das emissões globais dessa mesma origem), e provavelmente também é superado nesse aspecto pelo Congo, cujas emissões crescem rapidamente. Um ponto muito desfavorável ao Brasil é que sua renda *per capita* é de 7.000 dólares, enquanto a da Indonésia é de 2.000 dólares e a do Congo é de 800 dólares.

Grande parte do capital fixo que estará vigente no Brasil em 2050 não está ainda construída e isso significa uma grande oportunidade em termos das principais dimensões de mitigação e adaptação à mudança climática: planejamento urbano que promova o transporte coletivo e evite o desenvolvimento em áreas vulneráveis (como encostas ou muito próximo das praias), infra-estrutura rodoviária e ferroviária resiliente aos extremos climáticos, rede de dutos de etanol, centrais hidrelétricas que levem em conta as mudanças de precipitação geradas pelo aquecimento global, variedades de produtos agrícolas mais resistentes às pragas. Esses processos ainda são muito pouco debatidos, a começar pela carência da consciência pública sobre a importância decisiva dos estudos de risco climático. O Brasil³ está planejando a produção de uma nova onda de hidrelétricas sem ter incluído nos estudos de viabilidade o impacto da mudança climática sobre os regimes de chuva. Deste modo, um capital fixo planejado para durar um século pode diminuir significativamente sua produtividade em três ou quatro décadas.

Entre 1994 (ano do único inventário oficial detalhado de emissões existente até o momento) e 2009, a estrutura industrial, de transportes e de produção de *commodities* passou por mudanças enormes. As emissões de 1994 eram de 1,4 bilhões de toneladas de CO₂ equivalentes, sendo que 75% dessas emissões eram derivadas do desmatamento na Amazônia. Segundo cálculos do Ministério do Meio Ambiente anunciados em outubro de 2009, as emissões dos setores de energia, indústria, agropecuária e tratamento de resíduos tinham crescido 40% entre 1994 e 2007 e as emissões por desmatamento tinham diminuído em 20%, totalizando em conjunto, em 2007, 1,8 bilhões de toneladas de CO₂ equivalentes.

A estabilização macroeconômica, a abertura comercial e a privatização do período 1994-99 provocaram uma primeira onda de transformações estruturais. Com a consolidação do novo tripé macroeconômico a partir de 2000, baseado nas metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal primário, houve um novo ciclo de mudanças estruturais e de

³ O Brasil tem, entre determinadas elites, alguma percepção do problema inclusive incentivada recentemente por sua competitividade nos biocombustíveis tanto em termos de vantagens naturais quanto de desenvolvimento tecnológico.

expansão. A produção de automóveis cresceu 220% entre 1994 e 2008. A produção de *commodities* explodiu com a expansão do comércio internacional, com repercussões negativas nos índices de desmatamento no período 2000-2004. As transformações introduzidas na matriz elétrica pelo governo Lula, com aumento significativo da geração de eletricidade com combustíveis fósseis, mudaram a intensidade de carbono da matriz elétrica. A queda do desmatamento entre 2005 e 2009 mudou a composição da intensidade de carbono do PIB, reduzindo significativamente a intensidade de carbono do PIB amazônico e aumentando a intensidade de carbono do PIB não-amazônico. Contudo, esta última continua sendo menor que a de todos os países de renda média e baixa.

Alguns setores importantes da economia brasileira demonstram potencial e interesse na transição para uma economia de baixo carbono:

1- As empresas de geração de eletricidade com base em energia hidráulica e correlatas, bem como toda a cadeia da indústria da construção e de bens de capital a elas vinculados.

2- A Eletronuclear e toda a cadeia produtiva vinculada à construção e operação de usinas nucleares e ao enriquecimento do urânio. Nos últimos anos, o setor nuclear no Brasil tem utilizado sistemática e intensivamente a questão da mudança climática para influenciar a opinião pública e os tomadores de decisão num sentido favorável.

3- A cadeia produtiva do etanol – produtores de açúcar, usinas de álcool, municípios cuja atividade econômica está focalizada no etanol, burocracias públicas associadas à regulação do etanol e comunidade científico-técnica vinculada à pesquisa de etanol de segunda geração (a partir da celulose).

4- A cadeia produtiva do transporte coletivo: empresas montadoras de ônibus, vagões ferroviários e metroviários; empresas de reforma urbanística e de serviços correlatos. Em geral, calcula-se que aqueles que usam carros individuais emitem 15 vezes mais do que aqueles que usam transporte coletivo. A questão da mudança climática se agrega ao déficit de transporte coletivo, que tem sido historicamente um grande problema no Brasil em termos de bem-estar da população e congestionamento de trânsito. O setor possui fortes *lobbies* em diversas cidades. Nas regiões metropolitanas brasileiras, o trânsito e o transporte têm se tornado crescentemente de baixíssima eficiência. A questão do trânsito lento tende a confluir com as questões da poluição urbana e das emissões de carbono em favor de um ponto de

inflexão favorável ao transporte coletivo. Está claro hoje que soluções como o rodízio, implantado em São Paulo, são precárias e de validade temporária.

5- O setor de turismo ecológico, que atrai pessoas de orientação pós-materialista e dispostas a pagar para diminuir sua pegada climática, poderia se expandir muito com melhor segurança pública, mas este é um setor contraditório, já que de outro lado utiliza bastante o transporte aéreo que é muito intensivo em emissões. Turismo é o setor que tem maior potencial de crescimento no mundo.

6- O setor de siderurgia é um potencial ganhador na transição para uma economia de baixo carbono devido à potencialidade de menor intensidade de carbono do conjunto da cadeia produtiva brasileira se comparada com o resto do mundo: eletricidade de origem hídrica; transporte e logística muito favorável do minério de ferro; e, proporções mais favoráveis entre carvão vegetal e carvão mineral. Uma questão chave aqui será a substituição da mata nativa por florestas plantadas na produção de aço. Este é um caso claro de setor cujas lideranças empresariais têm sido até agora bastante conservadoras e têm tido muitas dificuldades em perceber as vantagens potenciais do seu setor.

7- Os setores exportadores que concentram suas exportações nos mercados maduros nos quais haverá uma crescente diferenciação de preferências dos consumidores em função da intensidade de carbono da cadeia produtiva dos produtos. Outrossim, nesses mercados haverá crescente pressão para o estabelecimento de barreiras alfandegárias em função da intensidade de carbono das importações. As empresas exportadoras brasileiras ganhariam duplamente com uma mudança de posição do Brasil, em termos de aumento de modernidade tecnológica e conseqüente competitividade em termos de imagem entre os consumidores.

8- O setor de informação e comunicação e partes de setores de serviços vinculados à educação e saúde, todos fortemente “antenados” com as tendências de vanguarda no mundo, percebem as vantagens comparativas do Brasil na transição para uma economia de baixo carbono. O caso da empresa de cosméticos Natura é um exemplo muito avançado no sentido de internalizar o objetivo de a transição para uma economia de baixo carbono.

9- Alguns bancos, liderados pelo HSBC e pelo Real (hoje absorvido pelo Santander), têm criado vários produtos associados à economia da sustentabilidade e de transição para o baixo carbono.

10- Em termos gerais, os agentes econômicos mais modernos e internacionalizados, tanto filiais de multinacionais quanto empresas nacionais, iniciaram nos últimos dois anos um

processo de internalização da questão de intensidade de carbono das cadeias produtivas nos seus processos decisórios e de planejamento.

As políticas públicas de mitigação e adaptação à mudança climática têm sido contraditórias. Os recursos alocados aos Ministérios de Ciência e Tecnologia e de Meio Ambiente para tratar da questão têm sido mínimos. O Plano Plurianual de 2007 não alocou recursos de alguma significação para medidas de mitigação e adaptação. Apenas em 2007 foi criada uma Secretaria sobre Mudança do Clima no Ministério do Meio Ambiente, com capacidades muito limitadas e orçamento restrito. Em junho de 2008, o Poder Executivo enviou ao Congresso um projeto de Lei de Mudanças Climáticas que não internalizava a mudança climática na arquitetura jurídica brasileira como alguns países desenvolvidos já fizeram. Internalizar a mudança climática na estrutura jurídica significa definir claramente os gases estufa como poluentes, mesmo que diferenciados dos outros poluentes de impacto local que afetam a saúde humana. Numa dinâmica favorável, depois de significativos esforços do bloco parlamentar ambientalista, a Câmara dos Deputados aprovou em outubro de 2009 uma versão melhorada da lei que internaliza bastante a mudança climática na estrutura jurídica, embora não defina metas de emissões. A lei está sendo discutida no Senado, onde a senadora Marina Silva anunciou uma emenda que tornaria obrigatórias as metas de desvio da curva normal de emissões anunciadas pelo governo brasileiro em 13 de novembro de 2009. Os senadores pretendem aprovar a nova lei antes da COP15.

O “apagão” elétrico de 2001 gerou um gigantesco aumento da eficiência energética no Brasil (aproximadamente 20%, segundo as melhores estimativas) e da consciência pública com respeito à conservação da energia. Infelizmente esse ganho não tem sido absorvido nas políticas públicas como parte de uma matriz mais ampla de redução das emissões de carbono. A pequena e necessária diversificação da matriz de eletricidade que se promoveu nos últimos anos, como produto do apagão, foi na direção de termoeletricas de combustíveis fósseis, ao invés de termoeletricas de biomassa e redes eólica e solar.

Do lado positivo, tem-se a redução do desmatamento na Amazônia e a diplomacia do etanol. Existe um extraordinário êxito do Brasil na dramática redução do desmatamento na Amazônia no período 2005-2008, comparado com o período 2001-2004, que mantinha o ritmo alto de desmatamento da década anterior. Passou-se de uma média anual de desmatamento de 20.000 Km² para uma média anual de 13.000 km². Isso produziu uma

dramática redução das emissões do Brasil entre 2004 e 2008, de aproximadamente 20% do total.

Não existe outro caso de redução de emissões de tal magnitude, excetuando os países do Leste Europeu e da ex-União Soviética na primeira metade da década de 1990, mas neste caso houve um colapso da atividade econômica. Já no caso brasileiro, a redução de emissões ocorreu num contexto de crescimento econômico de 3,5% ao ano, superior à média histórica das duas décadas anteriores.

A redução do desmatamento deve-se a quatro fatores principais:

- o aumento da capacidade institucional e de implementação da lei do Estado nacional através da atividade coordenada de agências de monitoramento, fiscalização e repressão;
- a atuação de grandes ONGs internacionais e nacionais que realizaram uma intensa campanha de conscientização na opinião pública e junto a empresas importadoras e *traders* dos países desenvolvidas. Essa campanha teve como um dos seus resultados a moratória da compra de soja proveniente da Amazônia e a moratória da compra de bois provenientes de áreas desmatadas por parte dos grandes frigoríficos;
- a gradual cooperação de vários governos estaduais da Amazônia com o governo federal no referente ao controle do desmatamento; e
- alguns períodos de declínio nos preços da soja e da carne.

A redução do desmatamento quebrou dois mitos no Brasil: o mito de impotência com relação à capacidade da sociedade brasileira de controlar o desmatamento na Amazônia e o da inevitabilidade do uso imediatista dos recursos naturais, originado na quase total destruição das matas Atlântica e da Araucária no século 20. Para além do uso propagandístico exagerado desta redução por parte do governo nacional, ela terá provavelmente profundas conseqüências favoráveis, no sentido de acabar com a “maldição” da impotência nacional com relação à Amazônia.

Por outro lado, desde 2006, o Presidente Lula captou quão estratégico é para o Brasil a constituição de uma economia global de biocombustíveis. A diplomacia do etanol é

avançada do ponto de vista do interesse nacional, mas dissonante com a posição do Brasil de aliado da China e da Índia nas negociações de mudança climática. O que o Brasil precisa para consolidar a política do etanol é garantir ao mundo que a transição para os biocombustíveis no país, com efeitos mundiais, não vai ser feita com desmatamento.

Essa demonstração é relativamente fácil no referente ao etanol, mas é muito mais difícil com relação ao biodiesel, já que a soja é uma de suas matérias primas fundamentais e ela tem avançado bastante na Amazônia. O Brasil tem terras agricultáveis vastíssimas e não precisa em absoluto desmatar para produzir etanol. Mas uma parte dos europeus argumenta que o aumento do etanol no Centro-Oeste e Sudeste empurra a fronteira da soja e da pecuária para a Amazônia. Por isso é decisivo para o Brasil ter um progresso total na redução do desmatamento na Amazônia. Este é um requisito necessário, mas não suficiente, para transformar o etanol numa *commodity* mundial.

O anúncio da descoberta das reservas de petróleo do pré-sal em fins de 2007 produziu num primeiro momento uma atitude triunfalista primária no governo brasileiro. Nessa visão, o Brasil se tornaria grande exportador de petróleo, o qual passaria a ter um lugar central na sua economia. Mas não se vinculou esta atitude à questão da transição para uma economia de baixo carbono advogada na diplomacia do etanol. Mais recentemente, tem aparecido no discurso do governo – especialmente no Ministério de Meio Ambiente – que a exploração de petróleo do pré-sal deverá ser feita com tecnologia de ponta que inclua a captura e seqüestro de carbono.

O Plano Nacional de Mudanças Climáticas, anunciado em dezembro de 2008 na véspera da Conferência de Poznan, tem um significado ambíguo. De um lado, não resulta de esforço focalizado e consistente dos principais ministérios para internalizarem centralmente nas suas políticas a mitigação e adaptação à mudança climática. Tampouco propõe a criação de um ministério unificado de “Clima e Energia” como tem ocorrido em vários países, indicando que esta será a tendência dominante do futuro. Por outro lado, significa uma ruptura (pelo menos no nível de discurso e das intenções) com o discurso histórico do Estado brasileiro no que se refere à Amazônia, ao propor metas de redução do desmatamento quantificáveis e cronograma e de realização.

O Plano foi recebido com entusiasmo na comunidade internacional e com muitas dúvidas na comunidade climática do Brasil, por ter sido anunciado na última hora e somente depois de ter sofrido fortes pressões e críticas nacionais e internacionais à sua primeira versão. O Ministro Carlos Minc, que liderou os avanços no plano, está comprometido com

ele, mas o núcleo duro do governo mostra resistências e, assim como o próprio Presidente Lula, tem um histórico de baixa sensibilidade para a questão. Ficam, portanto, muitos interrogantes sobre a efetiva implementação do Plano no período que resta do seu governo.

Durante o ano de 2009 aconteceram muitos fatos relevantes de significado contraditório na área climática. Uma lei de regularização fundiária na Amazônia, elaborada rapidamente pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente. A lei legaliza em graus diferenciados a apropriação e desmatamento ilegal de terras na Amazônia até o ano 2005. Por causa disso, a lei gerou forte resistência no movimento ambientalista, que a considera um prêmio aos agentes econômicos que violaram a lei – particularmente no período posterior a 1999, quando a estrutura legal se tornou fortemente restritiva do desmatamento – e um incentivo à continuidade do desmatamento ilegal. Já outros agentes econômicos e analistas consideram que, se combinada com uma estrita e severa repressão do desmatamento ilegal por parte das agências governamentais, a lei poderá estabelecer uma vasta coalizão de agentes econômicos detentores legais de propriedade e conseqüentemente favoráveis a vigência do estado de direito pleno na Amazônia. Os próximos anos darão uma resposta a esta questão.

Os governos dos estados amazônicos – sob a liderança do Amazonas e do Mato Grosso e apoiados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal – formaram o Fórum da Amazônia e pediram, em julho de 2009, mudança da posição brasileira com relação a florestas, mais especificamente a aceitação por parte do Brasil de que o desmatamento evitado faça parte do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou de qualquer outro novo mecanismo de mercado (tipo REDD) envolvendo créditos de carbono que possa emergir das negociações de Copenhagen. Este questionamento – que aponta para os fundamentos da posição brasileira desde Kyoto – encontra simpatias dentro do Ministério do Meio Ambiente e estabelece uma forte cunha na capacidade dos Ministérios de Relações Exteriores e Ciência e Tecnologia para continuar definindo a política externa climática do Brasil.

Nos meses de julho a setembro, formaram-se três coalizões empresariais demandando mudanças na política climática brasileira. Elas se diferenciam pela combinação de setores que reúnem e pelo grau de reforma proposto para a política energética climática nacional e externa.

A menos reformista destas coalizões reúne as associações representativas de setores do agronegócio, que demandam redução do desmatamento na Amazônia e aceitação de

mecanismos de mercado para o desmatamento evitado. A segunda coalizão liderada pela empresa mineradora Vale reúne grandes empresas de capital nacional, sendo a maior em termos de peso no PIB nacional. Sua proposta é de compromisso formal do país nas negociações climáticas e políticas consistentes de redução da curva de crescimento de emissões, enfatizando a eficiência energética, o controle do desmatamento, o reflorestamento de áreas degradadas e a aceitação de mecanismos de mercado para o desmatamento evitado com *offsets* para as emissões dos países desenvolvidos.

A terceira coalizão liderada pela CPFL e pela Shell apresentou demandas similares à segunda, mas com maior grau de profundidade, propondo que o Brasil assumisse compromisso definido de redução de emissões em 2020 com o ano base de 2007, o que colocaria ao Brasil na vanguarda junto com a Coréia do Sul.

Apesar das posições avançadas destas duas coalizões, a Confederação Nacional da Indústria se pronunciou em fins de outubro contrária à assunção, pelo Brasil, de compromissos quantificáveis antes disso ser feito pelos outros grandes emissores. A coalizão do agronegócio e a CNI demandavam mudança na posição brasileira, mas sem assumir uma posição de liderança. Já as outras coalizões demandavam mudanças radicais da posição brasileira no sentido de assumir posição de liderança na negociação.

Em agosto de 2009, pela primeira vez na história, declarações dos principais negociadores brasileiros – Embaixador Sergio Serra, Ministro Luis Figueiredo, Secretária Susana Kahn – e dos próprios Ministros Minc e Amorim apontaram a possibilidade do Brasil assumir metas de redução de emissões para 2020, condicionada à assunção de metas ambiciosas pelos países desenvolvidos.

A posição tradicional do governo brasileiro na negociação climática foi sendo crescentemente questionada por grupos e interesses econômicos e sociais, particularmente nas regiões Sul e Sudeste. A entrada do tema climático na agenda das eleições presidenciais de 2010 tende a explicitar essa tendência.

De fato, até julho de 2009, parecia definido que a questão climática não teria relevância na campanha presidencial do segundo semestre de 2010. De um lado tinha-se a consolidação da candidatura oficialista de Dilma Roussef, cuja atuação no governo Lula se caracteriza pela baixa sensibilidade à questão climática e pela elaboração de um programa de investimentos públicos – o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – orientado para modelo econômico intensivo em carbono.

De outro lado, tem-se José Serra, o candidato mais provável da oposição, que tem maior sensibilidade para a questão climática, pela sua história política e intelectual e por vir de Estado com maior sensibilidade e consciência pública nessa problemática. Em junho de 2009, a cidade de São Paulo sancionou avançada lei climática, que define metas de redução de emissões para 2020. Em novembro de 2009, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou projeto de lei climática do Executivo (liderado por José Serra) que estabelece meta obrigatória de redução de emissões de 20% em 2020, considerando 2005 como ano-base.

Contudo o eixo da proposta de governo de Serra é também a aceleração do crescimento econômico e sua disputa com a candidata oficialista se daria principalmente em relação à eficiência gerencial e ao questionamento do aparelhamento do Estado pelos interesses partidários. Em agosto de 2009, surge fato novo de fundamental importância, com o anúncio da provável candidatura de Marina Silva - ex-Ministra do Meio Ambiente do Governo Lula - à Presidência da República pelo Partido Verde. Apenas o anúncio é suficiente para impactar fortemente o quadro eleitoral porque introduz um novo ator de forte trajetória em duas questões que são muito importantes para as classes médias: ética na política e desenvolvimento sustentável. Além disso, Marina Silva tem prestígio também em segmentos da população pobre e pode tirar uma proporção significativa de votos de Dilma no Norte e Nordeste, duas regiões onde Serra é frágil.

Se se consolidar a candidatura presidencial de Marina Silva, ter-se-á a passagem de uma eleição polarizada para uma eleição marcada pelo pluralismo competitivo e na qual a questão do clima e do meio ambiente terá importância. Este fato novo na política brasileira já obrigou ao Presidente Lula e sua candidata Dilma Roussef a aumentar a importância da questão climática, no debate público nacional. A mudança do quadro eleitoral aumentou rapidamente a importância da economia de baixo carbono no debate e na consciência pública da sociedade brasileira, além de acelerar e intensificar os movimentos no sentido da mudança da posição oficial do Brasil nas negociações de clima.

Mais recentemente, o Ministro Carlos Minc aumentou sua ofensiva para mudar a posição brasileira nas negociações e depois de várias reuniões de intensas negociações, nas quais o MRE e o MCT resistiram a tais propostas, em 13 de novembro foi anunciada a nova posição do governo. Essa apresentação foi feita em conjunto pelos Ministros Minc e Dilma Roussef, revelando quão profundo foi o impacto provocado pela candidatura Marina Silva na candidatura oficialista. É importante lembrar que o bloqueio da Ministra Dilma Roussef a

várias iniciativas da então Ministra Marina Silva foi a razão principal de sua renúncia ao Ministério do Meio Ambiente em maio de 2008.

O compromisso brasileiro anunciado em 13 de novembro de 2009 tem as seguintes características fundamentais:

- é de tipo voluntário e até agora não existe disposição manifestada de assumir compromisso desse tipo num tratado internacional.

- refere-se ao desvio da curva de crescimento das emissões em relação à expectativa de emissões futuras num cenário “*business as usual*” e não a meta obrigatória com relação a o ano-base de 1990, como os compromissos já assumidos pela União Européia, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Suíça e Noruega. Os membros conservadores do governo argumentam que o Brasil não está obrigado a assumir metas legalmente vinculantes relacionadas com o ano-base de 1990.

- o Brasil se compromete a reduzir emissões entre 36% e 39% com relação à expectativa emissões projetadas para 2020 em cenário “*business as usual*”. Nesta última expectativa assume-se que as emissões brasileiras em 2020 seriam de 2,7 bilhões de toneladas de CO₂ equivalentes. No compromisso voluntário, essas emissões são reduzidas para 1,6 bilhão, o que significaria de fato uma redução de aproximadamente 20% com respeito às emissões de 2005 e redução de aproximadamente 10% com relação às de 2008 (as emissões neste ano foram bastante inferiores às de 2005 por causa da dramática queda do desmatamento na Amazônia).

O Ministro Minc tinha anunciado originalmente que o modelo de cálculo supunha um crescimento de 4% ao ano nos próximos 12 anos. Posteriormente a Ministra Dilma Rousseff questionou como pobre um crescimento de 4% e propôs que se considerassem modelos com crescimento de 5% e 6% ao ano, o que seria muito acima da média histórica brasileira e acima do que a maioria dos economistas considera o PIB potencial do país. Não ficou claro no momento em que o anúncio foi feito qual foi a estimativa de crescimento do PIB finalmente utilizada e este é um ponto relevante, pois caso seja de 5% ou 6% ao ano, a expectativa de emissões estaria inflada e conseqüentemente o desvio da curva mais provável seria inferior ao anunciado.

Os técnicos do governo fizeram uma projeção de quais seriam as emissões brasileiras em 2020 a partir de períodos diferentes para os diversos setores. A única base clara de projeção é o desmatamento na Amazônia, em que as emissões derivadas são de um período base que é média dos anos 1996-2005, no qual as emissões eram altíssimas, porque o desmatamento anual superava os 20.000Km². Para os outros setores não houve até agora transparência com relação às metodologias utilizadas, mas existe a suposição de que foram utilizados períodos de base diferenciados, o que cria problemas significativos de consistência para o conjunto da metodologia.

Nas projeções do Governo, a maior parte da redução da curva de crescimento de emissões viria da queda do desmatamento – algo entre 21% e 25%. O restante virá dos demais setores, em particular de mudanças na produção agrícola, através de medidas como o aumento do plantio direto – que reduz as emissões derivadas de material orgânico em decomposição – reversão do recente aumento das termoelétricas na produção de eletricidade e maior ênfase na eficiência energética sistêmica.

- o Ministério da Ciência e Tecnologia, oficialmente encarregado do relatório de emissões brasileiras, continua sem divulgar o novo inventário de emissões. Esta sonegação de informação é um dos fatores que criam dúvidas sobre a consistência do anúncio do Governo.

- o anúncio é produto de um processo decisório sem transparência no qual o núcleo do governo (presidente Lula, ministra Dilma Rousseff e Ministro Celso Amorim) se opunham até o mês de julho a assumir metas quantificáveis de emissões para 2020. Por essa razão não houve estudos sistemáticos e consistentes para produzir um plano apropriado e preciso de redução de emissões.

- não fica claro em que proporção o compromisso voluntário dependerá do financiamento de países desenvolvidos. Este é um ponto muito importante, considerando-se as expectativas exageradas existentes no Governo e na sociedade brasileira a esse respeito. Essas expectativas ignoram o fato básico de que os países desenvolvidos com maior disposição para contribuir pretendem dirigir grande parte desses recursos para países pobres como Índia e Indonésia e não para os países de renda média como o Brasil, México e China.

- mesmo com todas as ressalvas e incertezas que o cercam, o anúncio implica uma ruptura na história da política externa climática do Brasil e uma derrota estratégica dos dois ministérios que definiram a posição brasileira entre 1996 e 2009 (o MRE e o MCT). É, em contrapartida, uma vitória do Ministério de Meio Ambiente, que vem contestando a posição tradicional desde 2006 e tem assumido posição muito incisiva de questionamento desde 2008.

Conclusões

Nas negociações para a COP 15 desenvolvidas em Bonn (março, junho e agosto de 2009), Bangkok (setembro 2009) e Barcelona (novembro 2009) houve poucos avanços. A União Européia, Austrália e Japão são os únicos atores relevantes que têm se comprometido com metas significativas de redução de emissões. Nos três casos, as metas de redução de 20% em 2020 com relação ao ano base de 1990 são insuficientes do ponto de vista do IPCC, que promove uma redução de 40% para todos os países desenvolvidos.

Pouco depois da reunião de Barcelona, em 13 de novembro, o Brasil entrou no grupo de grandes emissores com metas significativas, que num cenário otimista podem implicar redução de emissões de 10% em 2020 com relação a 2008. Os outros grandes emissores não anunciaram nenhum compromisso preciso ou estabeleceram compromissos bastante limitados.

Os EUA acenam com uma redução de 4% em 2020 com relação ao ano base de 1990. A China acena com um compromisso de redução da intensidade de carbono do PIB de 4% ao ano entre 2010 e 2020, mas continua negando-se a estabelecer o pico de emissões e o ano de estabilização. Para líderes influentes do Senado americano essa diminuição de intensidade de carbono do PIB da China lhe permitira ainda continuar crescendo significativamente suas emissões por pelo menos 15 anos.

A Índia continua negando-se a assumir qualquer tipo de compromisso. A Rússia acena com compromisso de aumento de eficiência energética, mas nega-se a assumir redução de emissões. A África do Sul estabeleceu 2025 como ano de estabilização de suas emissões. O México propõe que todos os desenvolvidos assumam metas de redução de 40% em 2020 e os emergentes de renda média assumam anos de estabilização anteriores a 2020, mas não assume compromissos concretos sobre suas emissões. A Indonésia acena com um compromisso irrealista de redução de 20% de emissões com relação a 2007, condicionada a

uma assistência financeira gigantesca dos países desenvolvidos, que muito dificilmente aconteceria. A Coreia do Sul acena com a mais avançada posição entre os países não pertencentes ao Anexo 1: redução de emissões de 10% em 2020 com o ano base de 2008. O Reino Unido (cuja meta se dilui na média da União Européia) é o único país cujo compromisso se corresponde com o IPCC: redução de emissões de 34% a 38% em 2020 com ano base de 1990.

Em 15 de novembro de 2009 em Singapura, os países da APEC reunidos com o primeiro ministro da Dinamarca abandonaram – por considerarem irrealista – o compromisso de assinar um tratado legalmente vinculante de redução de emissões em Copenhague em dezembro de 2009. A partir de agora o cenário mais otimista é o estabelecimento de um forte compromisso político entre os chefes de governo para continuar negociando o acordo até a próxima COP em fins de 2010, à espera de uma definição precisa da posição americana depois da votação da lei climática no Senado.

O ano 2009 marca uma crucial mudança na história da política climática do Brasil. Os governadores dos estados amazônicos, liderados por Amazonas e Matto Grosso e apoiados pela secretaria de assuntos estratégicos, se mobilizaram consistentemente para que o Brasil apóie a presença do desmatamento evitado num novo tratado, como um mecanismo de mercado e com direito a *offset* por parte dos países desenvolvidos. Parte fundamental do empresariado formou três coalizões demandando mudanças na posição brasileira, duas dessas coalizões pediam uma mudança paradigmática na política climática brasileira. A entrada de Marina Silva como possível candidata presidencial promoveu rapidamente a problemática da transição para uma economia de baixo carbono para agenda da campanha eleitoral de 2010.

A Câmara dos Deputados aprovou uma lei climática em outubro de 2009 que avança em relação ao projeto enviado pelo executivo em 2008 ao internalizar parcialmente a questão da mudança climática na estrutura jurídica nacional. O Ministério do Meio Ambiente elevou extraordinária e consistentemente seu perfil desde agosto de 2009, forçando uma sensibilização maior por parte do Presidente Lula e de sua candidata Dilma Rousseff, o que levou a uma derrota histórica dos Ministérios de Relações Exteriores e de Ciência e Tecnologia com o anúncio da mudança da posição brasileira. Foram incluídas no anúncio metas quantitativas muito importantes de redução da curva esperada de emissões no ano de 2020, algo que poucos analistas avaliavam como possível apenas quatro meses antes.

Existem ainda muitas dúvidas sobre a consistência dos cálculos que suportam o anúncio do governo e a implementação futura do compromisso de redução, mas o anúncio é

um passo de fundamental importância para a trajetória futura das políticas externa, econômica, energética, agrícola, florestal e climática do Brasil.