

**LASA 2009**

**A importância da Amazônia na definição da posição brasileira  
no regime internacional de mudanças climáticas**

**HELENA MARGARIDO MOREIRA**  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”  
(UNESOP, UNICAMP, PUC-SP)

**SÃO PAULO - BRASIL**

## **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo fazer um breve estudo sobre de que forma a preocupação com a Amazônia brasileira interferiu na definição da posição da delegação brasileira nas negociações dos acordos internacionais que compõem o regime internacional de mudanças climáticas, tais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Kyoto. O Brasil vem assumindo posição de destaque em tais negociações na representação de países em desenvolvimento, mas vem sofrendo grande pressão internacional para o combate ao desmatamento na floresta amazônica. Por isso, a delegação brasileira pautou, desde o início das negociações, muito de sua posição na defesa da sua soberania sobre a Amazônia, na defesa de suas florestas buscando incentivos externos para medidas mais eficazes, na inclusão do reflorestamento como atividade do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, muito importante tanto para o Brasil como para outros países latino-americanos, entre outros. A pesquisa foi feita com base em documentos e livros publicados pelo governo brasileiro referentes às negociações de tal regime, e em documentos oficiais dos acordos internacionais citados acima.

**Palavras-chave:** Amazônia brasileira, Protocolo de Kyoto, regime internacional de mudanças climáticas, desmatamento, Brasil.

## Abstract

This paper aims to present a brief study on in which ways the concerns about the Brazilian Amazon interfered on the definition of the Brazilian position on the negotiations of the international environmental treaties that are part of the international regime of climate change, as the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol. Brazil has been playing an important role on the above mentioned negotiations by leading the position of G 77/China, the group that represents the developing countries plus China, but has to deal with international demands regarding to its policies against Amazon's deforestation. For this, Brazilian's delegation has sustained, since the beginning of the negotiations, its position on the defense of its sovereignty on the Amazon and on the protection of its forests, by looking for foreign incentives to take more effective measures and in the inclusion of reforestation as an activity eligible to Clean Development Mechanism (CDM) projects, so important to Brazil and other Latin American and developing countries. This research has been developed based on official documents about the international treaties regarding to climate change, official documents from the Brazilian Government, books and articles with regards to this issue.

**Key words:** Brazilian Amazon, Kyoto Protocol, international regime of climate change, deforestation, Brazil.

## Resumen

Este trabajo tiene como su principal objetivo hacer un breve estudio acerca de qué manera la preocupación con la Amazonia Brasileña intervino en la definición de la posición de la delegación brasileña en las negociaciones de los acuerdos internacionales que constituyen el régimen internacional de los cambios climáticos, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto. El Brasil ha asumido una posición de relieve en estas negociaciones en respecto a la representación de los países en desarrollo, pero ha sufrido presiones internacionales para asumir un posicionamiento más duro acerca del combate al deforestación de la floresta Amazónica. Por esta razón, la delegación brasileña ha pautado, desde el inicio de las negociaciones, gran parte de su posición en la defensa de su soberanía sobre la Amazonia, en la defensa de sus florestas buscando incentivos externos para tomar medidas más eficaces, y en la inclusión del reforestación como una actividad elegible a un proyecto de un Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), tan importante tanto para el Brasil cuanto para otros países de Latino América. Esta investigación fue realizada con base en documentos oficiales del Gobierno Brasileño y de los Organismos Internacionales responsables por la elaboración de los acuerdos internacionales acerca del cambio climático, además de artículos y libros sobre esta misma temática.

**Palabras-clave:** Amazonia brasileña, Protocolo de Kyoto, régimen internacional de cambios climáticos, deforestación, Brasil.

## **A importância da Amazônia na definição da posição brasileira no regime internacional de mudanças climáticas**

Helena Margarido Moreira<sup>1</sup>

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar um breve estudo sobre de que forma a preocupação com a Amazônia brasileira interferiu na definição da posição da delegação brasileira nas negociações dos acordos internacionais que compõem o regime internacional de mudanças climáticas, tais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Kyoto.

### **1- O regime internacional de mudanças climáticas**

O regime internacional de mudanças climáticas é um dos mais abrangentes, pois abarca uma série de questões relevantes, como o uso da energia, o aquecimento global e a eficiência energética, inter-relacionando economia, meio ambiente e política internacional. Tal regime foi estabelecido voluntariamente pelos Estados, com a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em 1994, a fim de alcançar certo grau de ordem, previsibilidade e cooperação no campo das mudanças climáticas.

Esta Convenção-Quadro, cujo objetivo final é o de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera terrestre, trouxe a proposta de que fossem realizadas conferências frequentes sobre o clima<sup>2</sup> para monitorar os progressos obtidos e revisar as medidas tomadas para reduzir a emissão global de GEE. Para atingir seu objetivo, a Convenção estabeleceu compromissos distintos para cada grupo de países, com base no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Desse modo, os signatários da Convenção-Quadro foram divididos em dois grupos. O primeiro, denominado países Partes do Anexo I, é composto pelos países desenvolvidos e pelas economias em transição vindas do Comunismo, que possuem compromissos de redução das emissões de gases de efeito estufa. O segundo grupo, denominado países Partes Não Anexo I, agrega os países

---

<sup>1</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Membro do Núcleo de Pesquisa sobre o Pacífico e a Amazônia (NPPA) sob coordenação do Prof. Dr. Enrique Amayo Zevallos. E-mail: helenamargarido@gmail.com

<sup>2</sup> Estas conferências são chamadas Conferências das Partes (COP), nas quais, por meio de tratados específicos, se criam, desenvolvem e implementam técnicas para o alcance do objetivo último da Convenção.

em desenvolvimento, que não possuem compromissos de redução, mas ficam obrigados a elaborarem inventários nacionais de emissões de carbono (VIOLA, 2003).

Apesar de traçar o seu objetivo final, a Convenção-Quadro não determina de que maneira esse objetivo deve ser atingido, encarregando as Conferências das Partes de estabelecerem negociações em torno dos instrumentos necessários para que este objetivo seja alcançado. Dessa forma, após intensas negociações, foi assinado, na COP 3, realizada em 1997 na cidade de Kyoto (Japão), o Protocolo de Kyoto, que estabelece metas de redução de emissão de gases de efeito estufa e mecanismos adicionais de implementação para que estas metas sejam atingidas, o que deve acontecer no período de 2008 a 2012, mas que os países Partes estão encontrando muitas dificuldades em cumprir.

Eduardo Viola (2003) destaca que durante o processo negociador do Protocolo foram formadas quatro coalizões principais de negociação. Nestas coalizões formaram-se e agruparam-se regiões com distintos interesses. Dentre elas, destacam-se: a União Européia, favorável à implantação de um Protocolo com metas obrigatórias para os países desenvolvidos.

A segunda coalizão, o Grupo Guarda-Chuva, é formado por três subgrupos: países continentais com alta intensidade de carbono *per capita* e que mostram dificuldades em reduzir suas emissões (EUA, Canadá e Austrália); países desenvolvidos com média intensidade de carbono *per capita* e que também tem dificuldades para reduzir emissões, seja porque já o fizeram antes de 1990 (Japão, Nova Zelândia e Noruega) ou porque possuem uma opinião pública com baixa responsabilidade global (Suíça, Islândia). Fechando este grupo, países industrializados ex-comunistas que já haviam sofrido uma redução significativa nas emissões de CO<sub>2</sub> pelo colapso de suas economias (Rússia, Ucrânia, Bielo-Rússia, Bulgária, Romênia).

Na terceira coalizão evidencia-se o G77/ China, grupo formado pela grande maioria dos países em desenvolvimento, que em grande parte apóiam o Protocolo, dividindo-se em três subgrupos: o primeiro é composto por países grandes com proporção significativa das emissões globais (Brasil, China, Índia, Indonésia, África do Sul e México) dos quais os EUA demandam metas de redução das emissões futuras; o segundo subgrupo é formado pelos países da Organização de Países Exportadores de Petróleo – OPEP – que são majoritariamente contrários ao Protocolo devido às perdas que teriam com a substituição da

matriz energética petrolífera por uma matriz limpa (Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Irã, Emirados Árabes Unidos, Líbia, Argélia, Nigéria, Venezuela, Equador e Indonésia). O terceiro subgrupo é composto por países receptivos a um compromisso para o estabelecimento de metas de redução da taxa de crescimento futuro de emissões de GEE (Coréia do Sul, Cingapura, Argentina, Uruguai, Chile, Costa Rica, entre outros).

A última coalizão é composta pela Aliança de Pequenos Estados-Ilha (AOSIS<sup>3</sup>), constituída por pequenas ilhas muito vulneráveis às mudanças climáticas e que apóiam fortemente um aumento nos compromissos de redução de emissões para todos os países (VIOLA, 2003).

Nesse contexto, em meio a negociações extremamente complexas, agravadas pela saída dos EUA das negociações, em 2001, mediante a alegação de que o Protocolo era inadequado para lidar com as questões de mudanças climáticas e de que tal acordo sairia muito caro à economia dos EUA, o Protocolo de Kyoto entrou em vigor em fevereiro de 2005, com a ratificação deste pela Rússia em novembro de 2004<sup>4</sup>.

Em sua atuação nessas negociações, o Brasil enfrenta pressões da comunidade internacional pelo fato de grande parte das suas emissões de GEE advirem do desmatamento de florestas, especialmente a Amazônia. O Brasil produz por volta de 3,5% das emissões mundiais de gás carbônico, referentes aos setores de indústria, energia, transporte, uso e transformação da terra e pecuária, e que, apesar de estarem bem abaixo das taxas dos países desenvolvidos, estão acima da média dos países em desenvolvimento.

O que difere as emissões brasileiras da maioria dos demais países emergentes é que as emissões advindas dos setores modernos da economia (indústria, energia, transportes, habitação e agro-negócio) são muito baixas, devido ao fato de que a matriz energética brasileira é fortemente baseada em energia hidroelétrica. O único setor moderno que apresenta altas taxas de emissão de CO<sub>2</sub> é o da pecuária, em razão de o rebanho comercial brasileiro ser o maior do mundo, com significativas emissões de gás metano (CH<sub>4</sub>) pelas fezes dos animais (VIOLA, 2004). Outro ponto que diferencia o Brasil são as suas altas

---

<sup>3</sup> Da sigla em inglês *Alliance Of Small Island States*.

<sup>4</sup> O Protocolo de Kyoto entrou em vigor porque, com a adesão da Rússia, o total de países signatários do Protocolo passou a corresponder a mais de 50% do total de emissões de gases de efeito estufa, o que, de acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, implica automaticamente a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto.

emissões de GEE por transformação da terra para o uso agrícola, e também pelas altas taxas de desmatamento de florestas, especialmente a Amazônia.

## **2 – A Amazônia brasileira**

Apesar de este trabalho focar na Amazônia brasileira, abrimos aqui um parêntese para propor uma reflexão sobre a construção da realidade amazônica como uma região sul-americana, independente da história nacional de cada um dos oito países dos quais ela faz parte (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Esse estudo, da Amazônia em sua totalidade, é ao que se propõe o Núcleo de Pesquisas sobre o Pacífico e a Amazônia, sob coordenação do Prof. Dr. Enrique Amayo Zevallos. Essa totalidade entende a Amazônia como uma região sul-americana que, em consequência do seu processo histórico específico acabou sendo compartilhada por oito países independentes e uma colônia (Guiana Francesa).

Segundo Enrique Amayo Zevallos (1999), a história amazônica comum pode ser reconstruída considerando-se alguns aspectos que tiveram impactos (diretos e indiretos) importantes para a região. Os impactos diretos são aqueles que influenciaram a região como um todo, como por exemplo, a chegada dos europeus; o descobrimento do rio Amazonas pelos ocidentais; as consequências, para a população nativa, do contato com os ocidentais; o “Ciclo da Borracha”, que marcou o início da expansão da fronteira agrícola na Amazônia, com a consequente destruição de partes da floresta; a megadiversidade amazônica e seu significado para as economias nacionais e internacional; e a importância estratégica da Amazônia. Como impactos indiretos, que influenciaram algumas partes da Amazônia, podemos citar o garimpo do ouro (Brasil); o narcotráfico (países andinos); e o “Ciclo do Quinino” (países andino-amazônicos).

Em resumo, a Amazônia é uma região cada vez mais estratégica para os países que a compartilham e para o mundo em geral, especialmente por sua biodiversidade, e é em sua totalidade muito maior do que a somatória das histórias e realidades de cada um dos oito países, ou seja, sua história e sua problemática ultrapassam as fronteiras nacionais e é preciso que os países que fazem parte dessa realidade a percebam como tal e desenvolvam

políticas comuns para proporcionar um desenvolvimento sustentável para a região (AMAYO Z., 1999).

A floresta Amazônica é a maior floresta tropical do mundo, mas ainda não existe consenso científico a respeito de seus limites físicos. De acordo com a OTCA (Organização para o Tratado de Cooperação Amazônica), a Amazônia possui aproximadamente 7,5 milhões de km<sup>2</sup>, segundo o critério político-administrativo utilizado pelos países amazônicos, sendo que aproximadamente 68% do território total da floresta amazônica fazem parte do Brasil (BOLETIM, 2004a).

É importante destacar também a heterogeneidade social e cultural que cria um novo cenário das relações entre os homens que lá vivem e que para lá vão, e que demanda uma nova forma de entendimento acerca dessa realidade. O geógrafo Aziz Ab´Sáber (2004) lembra que vivem atualmente na Amazônia cerca de 250 mil índios; 4,5 milhões de seringueiros, beiraderos e castanheiros; 350 mil garimpeiros; 5 milhões de trabalhadores braçais, funcionários e peões seminômades; além de alguns milhões de habitantes urbanos, com diferentes níveis sociais e culturais, perfazendo uma comunidade heterogênea que precisa ser compreendida em sua totalidade pelos tomadores de decisão e pelos formuladores de políticas públicas (AB´SÁBER, 2004). A população indígena, essencial para se compreender a história da região, era, em 1999, constituída por 936.500 índios de várias tribos, sendo que cerca de 250.000 deles vivem no Brasil, muito pouco se considerando que em termos de território, a Amazônia brasileira é a maior. Amayo (1999) explica esse número pelo passado brasileiro de escravização dos índios e pela perseguição e o mau tratamento a eles dispensado pelos portugueses e bandeirantes, o que fez com que muitos deles seguissem cada vez mais para o leste da Amazônia, ou seja, para os países andinos, expandindo as fronteiras territoriais brasileiras (AMAYO Z., 1999).

Devido ao seu clima quente e úmido, com chuvas o ano todo, e a maior bacia hidrográfica do mundo, a floresta amazônica é a floresta de maior biodiversidade do planeta. No entanto, esse extenso e rico território nacional vem perdendo sua área original desde o primeiro ciclo de desenvolvimento econômico do Brasil, o ciclo da borracha, no século XIX.

O desmatamento é um dos principais impactos antrópicos que vem contribuindo para a degradação da floresta amazônica. Isto ocorre principalmente por meio de um

conjunto de atividades antrópicas como: a construção de estradas e hidrelétricas, a agricultura, a pecuária, a mineração e a urbanização (CUNHA, 2008). No Brasil, as principais causas são a pecuária extensiva, a agricultura, principalmente com a expansão da soja, a construção de estradas, hidrelétricas e atividade madeireira, muitas vezes ilegal.

O Brasil, apesar de ser o segundo país mais rico em cobertura florestal remanescente do mundo (fica atrás apenas da Rússia), também é um dos que mais desmata as suas florestas. O país perde, anualmente, mais de 20 mil quilômetros quadrados de vegetação nativa, por causa da derrubada de árvores e de incêndios florestais causados pela ocupação humana. Quanto ao desmatamento na Amazônia, os dados divulgados são constantemente conflitantes: dados do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), baseados em levantamentos via satélite, indicam que a área desmatada na Amazônia foi de 587.700 quilômetros quadrados até o ano 2000 (13,9% da mata original). No entanto, dados do IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental Amazônia), indicam que a área desmatada pode ser o dobro da área divulgada pelo INPE, e que a região perde em média de 10 a 15 mil quilômetros quadrados de área original a cada ano.

Na Amazônia Legal, a taxa de desmatamento anual no período de 2002 a 2003 foi de 23.750 km<sup>2</sup>. A área desmatada em toda a Amazônia Legal no ano de 2003 foi de 653 mil km<sup>2</sup>, o que corresponde a 16,3% da área total (ALMEIDA *et al.*, 2005, p. 159). Dentre os nove estados brasileiros que compõem a Amazônia Legal, os mais atingidos pelo desmatamento são Mato Grosso, Rondônia e Pará. Estes estados fazem parte do chamado Arco do Desflorestamento, uma faixa contínua que varia entre 200 e 600 km de largura, que vai do nordeste do Pará até o estado do Acre.

O desmatamento prejudica ainda grandemente os serviços ambientais prestados pela floresta, que os fazem através do controle climático ou pelo ciclo do carbono. Elas reciclam cerca de 8% do carbono global presente na atmosfera, por meio da fotossíntese, um processo natural simples através do qual as plantas absorvem parte do CO<sub>2</sub> presente na atmosfera, tornando-se “armazéns” de carbono. Qualquer distúrbio nesses “armazéns”, como os que resultam do desmatamento, afetam seriamente o ciclo do carbono global e causam impactos negativos na atmosfera do planeta<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Informações retiradas do site Clima em Revista, do IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia). Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br/clima#>>. Acesso em: 27/01/2009.

Com relação às emissões de GEE advindas do desmatamento da floresta amazônica brasileira, cerca de 200 milhões de toneladas de carbono são emitidas para a atmosfera em função da derrubada de uma média de 1,8 milhão de hectares de floresta a cada ano, o que corresponde a nada menos do que 75% das emissões brasileiras de CO<sub>2</sub>. Por conta desse valor, o Brasil encontra-se como o quarto maior emissor mundial de CO<sub>2</sub>; no entanto, se o desmatamento não fosse contado, ou fosse “zerado”, o país cairia para a 18ª colocação<sup>6</sup>.

Segundo a Comunicação Nacional do Brasil, apresentada em 2004 com dados de emissões de 1994, o setor responsável pela maior parte das emissões brasileiras é o de mudança no uso da terra e florestas, incluindo três subsetores: conversão de florestas em atividades de agricultura e pecuária (desflorestamento, que emite CO<sub>2</sub>); alteração do conteúdo dos solos, causada pela conversão de florestas para uso agrícola e pastagens (emissões de CO<sub>2</sub>); e florestas plantadas no país, de uso industrial (emissões e remoções de CO<sub>2</sub>). A grande maioria das emissões de CO<sub>2</sub> nesse setor (96%) é devida ao primeiro subsetor (BRASIL, 2004).

De acordo com a revista eletrônica do IPAM sobre o clima, foi feito um estudo pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) que mostrou que cada quilômetro quadrado e queimado na Amazônia emite cerca de 20 mil toneladas de CO<sub>2</sub>. Seguindo esse cálculo, o desmatamento acumulado dos últimos três anos lançou na atmosfera a mesma quantidade de carbono que a cidade de São Paulo (com todas as suas indústrias e alto número de carros circulando todos os dias) leva 80 anos para emitir.

O Programa Cenários para a Amazônia, também do IPAM, realizou uma pesquisa que mostrou que se a taxa de desmatamento atual da Amazônia for mantida, mais de 40% da Floresta Amazônica terá desaparecido e 36 bilhões de toneladas de carbono terão sido emitidas para a atmosfera, no ano de 2050. Essas previsões agravam consideravelmente os efeitos do aquecimento global sobre o clima e a vida na Terra.

Durante a COP 13, em Bali (2007), o governo brasileiro publicou um estudo do Ministério do Meio Ambiente sobre o desmatamento na Amazônia brasileira, e as políticas públicas para diminuí-lo. Segundo esse estudo, o governo brasileiro iniciou o projeto de desenvolvimento econômico da região nos fins dos anos 60 (até essa época, a principal

---

<sup>6</sup> Informações retiradas do site Clima em Revista, do IPAM. Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br/clima>>. Acesso em: 22/01/2009.

atividade amazônica era o extrativismo, especialmente de borracha), investindo em sua integração com o resto do país e na expansão da rede de rodovias<sup>7</sup>. No entanto, a expansão econômica da região durante as três décadas seguintes foi acompanhada de grande desmatamento e conflitos regionais: no ano de 2005, por exemplo, o desmatamento alcançou o recorde histórico de 2,9 milhões de hectares<sup>8</sup> (BRASIL, 2007).

Tal estudo foca nas medidas adotadas pelo governo brasileiro entre os anos de 1989 e 2003 para combater o desmatamento, dentre as quais se destaca a implementação do Programa Piloto para Conservar as Florestas Tropicais Brasileiras, em 1995, para promover estudos sobre desmatamento, testar projetos e investir no desenvolvimento de ferramentas de proteção das florestas. No ano 2000, pela primeira vez na história, os esforços do governo foram no sentido de se interpretar as causas do desmatamento da Amazônia para guiar políticas públicas mais realistas. Mesmo com os avanços tecnológicos para o monitoramento da floresta, o desmatamento atingiu novamente 2 milhões de hectares no ano 2002 (BRASIL, 2007),

Em 2004, o governo lançou o Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia, priorizando o Arco do Desflorestamento citado anteriormente. Segundo os dados do Ministério do Meio Ambiente, nos dois anos seguintes (2005 e 2006), a taxa de desmatamento na Amazônia, medida pelo INPE, foi reduzida para 1,4 milhões de hectares (contra os 2 milhões medidos em 2002), a taxa mais baixa desde 1997 (BRASIL, 2007).

Considerando-se o exposto acima, em 2006 (durante a COP 12, em Nairóbi), o Brasil submeteu uma proposta ao SBSTA<sup>9</sup> de um arranjo através do qual os países desenvolvidos garantiriam, voluntariamente, incentivos positivos para que países em desenvolvimento mantenham suas florestas em pé. A proposta brasileira é baseada na

---

<sup>7</sup> É importante salientar que o plano de desenvolvimento da Amazônia brasileira foi concebido com o único objetivo de colonizar uma região tida como “rica, vazia e vulnerável” para protegê-la de incursões estrangeiras dentro do território nacional, valorizando, portanto, somente a defesa nacional; e assim tem sido desde então: a busca pelo desenvolvimento e ocupação da região acima da proteção ambiental e das especificidades da região (SANTOS FILHO, 1999). Em nossa visão, as políticas públicas desenvolvidas até hoje pelo governo brasileiro para a Amazônia, nunca levaram em consideração o conhecimento acerca da sua realidade única e específica, sendo resultado apenas do imaginário que se criou em torno da região, e não do conhecimento de sua verdadeira realidade.

<sup>8</sup> Um hectare (ha.) equivale a 0,01 quilômetros quadrados (Km<sup>2</sup>). Portanto, 2,9 milhões de ha. equivalem a 29 mil km<sup>2</sup>.

<sup>9</sup> Da sigla em inglês para *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*.

distribuição de incentivos financeiros para países que demonstrem redução nas suas emissões provenientes do desmatamento (BRASIL, 2007).

Diversas reportagens veiculadas na imprensa brasileira destacaram a proposta brasileira levada à COP 12. Em reportagem da Folha de São Paulo foi esclarecido que a proposta do Brasil de criar um mecanismo voluntário de doações praticadas pelos países desenvolvidos para premiar países em desenvolvimento que reduzissem o desmatamento de suas florestas foi considerada “irreal” pelas ONGs e alguns governos, por estar justamente baseada em uma doação voluntária (BRASIL..., 2006). Outra reportagem veiculou que os delegados presentes à COP 12, porém, não deram muita importância para a proposta brasileira, que acabou não sendo suficientemente discutida na plenária (CONVENÇÃO..., 2006). Ainda em outra reportagem, foi destacado que, de acordo com essa proposta brasileira, os países desenvolvidos não poderiam usar as reduções das emissões de carbono, resultantes da redução do desmatamento pelos países em desenvolvimento, para abater de suas cotas nas metas assumidas em Kyoto (AMAZONAS..., 2006). Repercutindo ainda a proposta brasileira na COP 12, outra reportagem destaca que o Itamaraty (responsável pelas negociações do regime do clima) não aceita a inclusão de um mecanismo de mercado para carbono de florestas (tanto que, como veremos adiante, o Brasil sempre foi contra a inclusão do desmatamento evitado de florestas como atividade de MDL), e faz questão de deixar essa discussão fora do Protocolo de Kyoto. Segundo essa reportagem, “o raciocínio da chancelaria brasileira é que usar a Amazônia como moeda implicaria em aceitar metas obrigatórias de redução de gases-estufa para o país no futuro” (BANCO..., 2006).

Fica perceptível, quando analisamos como as negociações acontecem e a repercussão e discussão das propostas apresentadas, que existe uma diferença de posição entre o Ministério do Meio Ambiente e o Itamaraty/ Ministério da Ciência e Tecnologia. Estes últimos não abrem mão de manter a firme posição brasileira a respeito dos compromissos perante o Protocolo de Kyoto e de não regulação internacional sobre as florestas, enquanto que o MMA se mostra mais inclinado a aceitar propostas que contribuam mais para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Em um artigo postado no site do IPAM<sup>10</sup>, Maura Campanili analisa a aposta brasileira de reduzir voluntariamente o desmatamento na Amazônia, comprometendo-se a reduzir em 22,5% o desmatamento registrado no período anterior ao período do compromisso (agosto de 2008 a julho de 2009). Segundo Campanili, “o plano climático brasileiro estabelece metas quadrienais e a média com que este ano termina deve ser 40% inferior à média de 1996 a 2005, que foi de 10.533 quilômetros quadrados de florestas perdidas na Amazônia” (CAMPANILI, 2009). Seguindo essa proposta, o Brasil reduziria suas emissões de CO<sub>2</sub> em 4,8 bilhões de toneladas até 2017, mais do que os países desenvolvidos estão obrigados a reduzir, de acordo com o Protocolo de Kyoto. De acordo com a análise de Campanili, essa proposta do Brasil é vital para que o país volte a liderar as negociações do regime internacional de mudanças climáticas, que vem sendo enfraquecida muito por causa da aliança do Brasil com China e Índia, países com alta dependência de combustíveis fósseis.

### **3 – A definição da posição brasileira no regime do clima**

No que se refere à atuação do Brasil nas negociações do regime internacional do clima, é importante lembrar que a posição brasileira no sistema internacional na área de meio ambiente mudou consideravelmente entre 1972, na Conferência de Estocolmo, e 1992, na Conferência do Rio. Na Conferência de Estocolmo, o Brasil se uniu à China para liderar um grupo de países periféricos contrários a reconhecer a importância de se discutir os problemas ambientais. O modelo de desenvolvimento vigente em 1972 baseava-se essencialmente na exploração dos recursos naturais e em sistemas industriais muito poluentes. A partir de 1980, com o surgimento do novo paradigma tecnológico, este modelo de desenvolvimento entrou em crise, ao mesmo tempo em que houve uma tomada de consciência da opinião pública acerca da devastação ambiental. Esta mudança manifestou-se na posição do Governo brasileiro em 1992, muito diferente da adotada em 1972, e bastante sensível aos problemas ambientais (VIOLA, 2002).

---

<sup>10</sup> Artigo postado por Maura Campanili no Blog Clima Florestal, do site do IPAM, em 26 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br/blog/ver/226>>. Acesso em: 27/01/2009.

A posição do governo brasileiro no processo preparatório e na realização da Rio 92 baseou-se em dois princípios: de que os problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados de maneira prioritária pela comunidade internacional; e de que a responsabilidade se diferenciava tanto pela causa quanto pela solução dos problemas ambientais globais, o que aumentava o custo dos países ricos (VIOLA, 2002).

No tocante à Convenção do Clima, o Brasil procurou evitar as discussões sobre o papel das florestas como sumidouros de CO<sub>2</sub>, o que tiraria o foco dos países desenvolvidos e de suas responsabilidades perante o problema (LAGO, 2007).

Quando falamos na participação brasileira nas negociações do regime internacional do clima, é preciso ter em mente que o Brasil conta com três importantes vantagens e uma desvantagem, como destaca Eduardo Viola (2004). As três vantagens são: ser um país de renda média (o que fez com que o país fosse incluído no grupo de países Partes não Anexo I, sem compromissos de redução de emissões), ter uma matriz energética com grande peso do setor hidrelétrico, e ter em seu território 16% das florestas do mundo, com grande importância no ciclo mundial do carbono. A desvantagem é exatamente o desmatamento das florestas brasileiras, que gera altas taxas de emissão de GEE na atmosfera, juntamente com a transformação do uso da terra para a agricultura e pastagens (VIOLA, 2004).

A atuação do Brasil durante a negociação do Protocolo de Kyoto (1995-2004) orientou-se pela definição do interesse nacional segundo quatro dimensões principais: 1) afirmar o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira do período; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada à sustentabilidade ambiental, seguindo o crescimento da conscientização da população brasileira a respeito do meio ambiente; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o aumento do prestígio internacional do país durante o Governo FHC; 4) evitar que o uso das florestas fosse objeto de regulação internacional para não correr riscos de que outros países influíssem nas decisões sobre a Amazônia; 5) promover o financiamento por parte dos países desenvolvidos para projetos relacionados à mitigação climática nos países em desenvolvimento (VIOLA, 2002).

Para compreendermos de que forma o problema do desmatamento da Amazônia influenciou a posição brasileira até hoje nas negociações do regime do clima, é preciso

destacar a posição deste com relação a dois pontos essenciais do Protocolo de Kyoto: o compromisso de redução de emissões para os países em desenvolvimento e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

No tocante à negociação sobre compromissos futuros de redução de emissões de GEE para países em desenvolvimento, o Brasil sempre defendeu a posição de que os maiores responsáveis, ou responsáveis históricos, pelo aumento das emissões de GEE são os países desenvolvidos, por eles terem se desenvolvido desde a Primeira Revolução Industrial (séc. XVII) à custa da exploração deliberada de combustíveis fósseis (altos emissores de gases que causam o efeito estufa), e que, portanto, são eles que têm que assumir as medidas mais eficazes e duras no combate ao aquecimento global e às conseqüentes mudanças climáticas.

A posição da delegação brasileira a respeito dos compromissos de redução de emissões de GEE é fortemente baseada no argumento de que as projeções para o aumento das emissões dos países em desenvolvimento, elaborada pelos especialistas brasileiros com base nos modelos propostos pelo IPCC, indicam que as emissões destes atingirão os mesmos níveis das emissões dos países desenvolvidos até o ano 2050, mas os efeitos advindos dessa concentração surgirão apenas por volta de 2100, e o conseqüente aumento de temperatura acontecerá apenas em 2150 (ELEMENTOS, 1997).

Apesar de ter uma matriz energética essencialmente limpa, o Brasil assumiu uma aliança geral com países detentores de matrizes energéticas dependente de combustíveis fósseis (como a China, Índia e Indonésia), fazendo com que a vantagem da matriz energética limpa ficasse subordinada à desvantagem do desmatamento da Amazônia na formação da posição brasileira. O Brasil também adotou posição de forte liderança na questão de reafirmar a necessidade de financiamentos para transferência de tecnologias limpas, o que era muito coerente com o objetivo geral da política externa de FHC, no sentido de promover a inserção competitiva do país na economia globalizada (VIOLA, 2002).

Nesse sentido, os países em desenvolvimento viram o MDL como um novo canal para a assistência financeira, investimentos para promover o desenvolvimento sustentável, transferência de tecnologia e promoção da equidade. E o Brasil é um dos países que mais recebem projetos de MDL, boa parte devido à larga utilização de fontes renováveis para a

geração de energia, em cerca de 40%, contra taxas médias de 14% nos países desenvolvidos e de 6% nos países em desenvolvimento.

No que se refere aos sumidouros de carbono, ou seja, especialmente as florestas, o interesse nacional do Brasil ficou definido pela percepção do ônus que o desmatamento da Amazônia representava. Essa visão levou os negociadores brasileiros a adotarem uma posição de oposição à inclusão de todo o ciclo do carbono no Protocolo de Kyoto, temendo que, quando fossem estabelecidos compromissos futuros para os países emergentes, o Brasil poderia ser prejudicado devido ao alto desmatamento da Amazônia.

A decisão final com relação aos sumidouros de carbono não significou nem a derrota e nem a vitória do Brasil: de um lado, a questão dos sumidouros foi incluída como parte integrante do Protocolo, decisão contrária à posição defendida pelo Brasil e pela União Européia; no entanto, com relação ao MDL, somente as atividades de florestamento e reflorestamento poderão ser elegíveis como atividades de seqüestro de carbono, ficando de fora do MDL o desmatamento evitado de florestas primárias, significando a vitória das delegações do Brasil e da UE. É importante destacar que, no quesito desmatamento evitado de florestas, o Brasil adotou posição contrária à da maioria dos países Partes não incluídas no Anexo I, especialmente os países da América Latina (VIOLA, 2004).

Durante o período de indefinição da Rússia, sobre se ratificava ou não o Protocolo de Kyoto (indefinição esta que tinha como uma de suas razões as ressalvas feitas pelo Protocolo à China e à Índia, gigantes demográficos e grandes emissores de GEE entre os países emergentes), o governo brasileiro, sob a presidência de Lula, ficou dividido: o núcleo do governo mostrou-se descompromissado com as negociações de Kyoto, enquanto que o Ministério do Meio Ambiente mostrava empenho em cumprir o Protocolo (VIOLA, 2004).

Com a ratificação do Protocolo de Kyoto pelo parlamento russo em 2004, o Governo Lula reativou o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, que estava parado desde 2003, e finalmente tornou público o inventário de emissões do Brasil, mostrando que o país era um dos grandes emissores de GEE do mundo (ficando atrás apenas dos EUA, UE, Japão, Rússia, China, Índia e Indonésia), devido às emissões de CO<sub>2</sub> pelo desmatamento e de metano produzido pelo gado bovino.

O Ministro Eduardo Campos, em discurso de 2004, por ocasião dos dez anos da assinatura da Convenção do Clima, mostra que o Brasil está preparado para as negociações futuras do regime internacional do clima, mas reafirma a posição brasileira de que a imposição de metas de redução de emissões para os países em desenvolvimento é contrária à Convenção e aos princípios da justiça e da equidade nela consagrados. O Ministro conclui que:

A discussão sobre o futuro deve avaliar o progresso e as dificuldades na implementação de todos os compromissos assumidos na Convenção. Deve acompanhar com atenção a implementação do Protocolo de Quioto, especialmente no que refere ao cumprimento das metas nele acordadas. Deve nos conduzir à definição pela Conferência das Partes de um mandato negociador que possibilite a chegar a 2012 com um regime fortalecido pela aceitação universal e que promova políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais compatíveis com a melhoria da qualidade de vida de nossas sociedades, sem impor um ônus ao sistema climático que venha a comprometer as gerações futuras (comunicação verbal<sup>11</sup>).

Em um editorial publicado no jornal O Estado de São Paulo, em maio de 2008, José Goldemberg (que já foi Ministro do Meio Ambiente do Brasil durante o Governo Collor e participou diretamente de negociações do regime do clima) analisou a política brasileira para o clima. Nesse editorial, Goldemberg destaca a posição brasileira e as razões pelas quais o Brasil passou de uma posição proativa e de liderança nas discussões internacionais do clima, desde a Rio 92 até todo o processo de negociação do Protocolo de Kyoto e de seus mecanismos, a uma posição reativa, defendendo firmemente o *status quo* do regime do clima, que na prática só beneficia os EUA e a China, altos emissores de GEE (GOLDEMBERG, 2008).

Goldemberg rebate os argumentos usados pela diplomacia brasileira para justificar a posição brasileira. Primeiro, de que o país considera que, tendo em vista as “emissões históricas”, os países em desenvolvimento não devem aceitar limitações às suas emissões; Goldemberg contra-argumenta que, em 50 anos, a China e outros países em desenvolvimento aumentaram muito, e superarão os países desenvolvidos dentro de 10 ou 20 anos. Segundo, o Brasil afirma que uma redução obrigatória de suas emissões de GEE prejudicaria o seu crescimento econômico; no entanto, isso só seria verdade se, de

---

<sup>11</sup> Discurso proferido pelo Ministro da Ciência e Tecnologia do Brasil, Sr. Eduardo Campos, na 10ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em Buenos Aires, em dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0005/5530.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5530.pdf)>. Acesso em: 28/01/2009.

acordo com Goldemberg, o país adotasse o mesmo modelo de desenvolvimento econômico predatório e poluente que os países desenvolvidos adotaram no passado (GOLDEMBERG, 2008).

Na visão de Goldemberg, o Brasil tem usado nas negociações do regime internacional do clima, os mesmos argumentos usados por países como China e Estados Unidos para não reduzirem as suas emissões de GEE, legitimando um comportamento que o Brasil, como um país cuja matriz energética é grandemente baseada em fontes renováveis e que ganharia muito, por exemplo, com a inclusão de atividades de desmatamento evitado no MDL, não precisa seguir.

O Brasil, portanto, sempre mostrou liderança nas negociações internacionais na área de meio ambiente, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. No regime internacional do clima, o país sempre lutou pela observância do princípio definidor do regime, o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, não aceitando estabelecer nenhum tipo de meta obrigatória de limitação das emissões de gases de efeito estufa para os países em desenvolvimento. O Brasil ainda liderou o Grupo dos 77 mais a China, atuando muitas vezes como ponte para o diálogo entre o G 77 e o grupo dos países desenvolvidos, especialmente aquele do qual faz parte os Estados Unidos, não muito favoráveis às metas de Kyoto.

A proposta do Fundo, que depois se tornou o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo foi o ponto alto da atuação brasileira no Protocolo, incluindo os países em desenvolvimento nos benefícios de um mecanismo de mercado, que pode gerar financiamentos para uma mudança na matriz energética, transferência de tecnologias e desenvolvimento sustentável para os países em desenvolvimento.

No entanto, a vantagem de o Brasil possuir uma matriz energética majoritariamente baseada em fontes renováveis de energia ficou submetida à desvantagem do desmatamento de florestas, maior fonte das emissões de GEE do Brasil, fazendo com que o país assumisse, em algumas discussões, posição muito defensiva e pouco benéfica à proteção ambiental, como a defesa da não-inclusão de atividades de desmatamento evitado de florestas como projetos elegíveis ao MDL. Essa desvantagem acabou desenhando a posição do Brasil de se aliar à países emergentes com matriz energética “suja”, altamente baseada

na exploração de combustíveis fósseis como o petróleo e o carvão, como é o caso de Índia e China.

A posição brasileira está firmemente baseada na idéia de que as maiores responsabilidades históricas pelo aumento das emissões de gases de efeito estufa são dos países desenvolvidos e que, portanto, cabe somente a eles assumirem os maiores compromissos quantificados perante qualquer acordo internacional que regule sobre as mudanças climáticas. Fica clara a posição do Itamaraty e do Ministério da Ciência e Tecnologia de que o país não assumirá qualquer compromisso quantificado de redução das emissões de GEE e que não aceitará nenhum tipo de regulação internacional sobre a proteção de suas florestas, especialmente a Amazônia.

O Brasil poderia voltar a exercer uma posição mais proativa, como foi durante as negociações da Rio 92 e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, atuando mais como intermediário e facilitador, e menos como legitimador dos discursos de países emergentes que teriam maior dificuldade em assumir compromissos de redução de emissões de GEE em um regime pós-Kyoto. Para isso, entretanto, o país teria que enfrentar sua dificuldade em elaborar e implantar políticas públicas de combate ao desmatamento da Amazônia mais eficazes e duradouras.

## Referências

AB´SÁBER, A. N. Amazônia: proteção ecológica e desenvolvimento com o máximo da floresta-em-pé. **Amazônia – Do Discurso a Práxis**. São Paulo: EDUSP, 2004. p. 131-190.

AMAYO, Z. Enrique. Por qué estudiar la formación histórica y la problemática actual de la Amazonia?. **Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad**. Universidad de Guadalajara. Mayo/Agosto de 1999, volumen V. p. 73-105.

ALMEIDA, S. *et al.* O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. *Estudos Avançados*. São Paulo: IEA/USP, v. 19, n. 53, 2005, p. 157-166.

BOLETIM OTCA. Brasília: OTCA, n° 1, jun./ago. 2004a.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. **Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cutting down deforestation in the Brazilian Amazon**: how Brazilian policies were able to reduce deforestation in the world's largest tropical forest. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

CAMPANILI, M. Desmatamento amazônico desafia liderança climática brasileira. **Blog Clima Florestal**. Disponível em: <<http://www.climaedesmatamento.org.br/blog/ver/226>>. Acesso em: 27/01/2009.

CUNHA, H. B. O mundo das águas. *Scientific American Brasil*. Amazônia: tesouros. São Paulo: Duetto Editorial, 2008, p. 6-13.

ELEMENTOS de um Protocolo para a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima propostos pelo Brasil em resposta ao Mandato de Berlim. **Ministério da Ciência e Tecnologia**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/24917.html>>. Acesso em: 10/01/2009.

GOLDEMBERG, J. A política brasileira para o clima. **O Estado de S. Paulo**. Caderno A2. 19 de maio de 2008.

LAGO, A.A.C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 144-210.

SANTOS FILHO, J.R. A instituição imaginária da Amazônia Brasileira: registros cognitivos e práticas sociais. **Núcleo de Estudos sobre Situações de Violência e Políticas Alternativas**. Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 1999. p. 1-48.

VIOLA, E. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.17, n.50, p. 25-46, out. 2002.

\_\_\_\_\_. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. **Revista Cena Internacional**, Brasília, n. 6, p. 2-25, jun. 2004.

\_\_\_\_\_. As Complexas Negociações Internacionais para Atenuar as Mudanças Climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (org.) **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 183-197.

## **Reportagens**

AMAZONAS quer fundo pró-floresta local. **Folha de São Paulo**. Caderno Ciência. 18 de novembro de 2006.

BANCO Mundial financiará carbono de floresta em pé. **Folha de São Paulo**. Caderno Ciência. 9 de novembro de 2006.

BRASIL tenta pôr floresta na conta do clima. **Folha de São Paulo**. Caderno Ciência. 15 de novembro de 2006.

CONVENÇÃO examinará proposta do Brasil. **Folha de São Paulo**. Caderno Ciência. 16 de novembro de 2006.