

VIII Congreso Latino-Americano de Ciência Política

Lima, 22 a 24 de julho de 2015

Área temática: Relações Internacionais

**O PERFIL BRASILEIRO NAS NEGOCIAÇÕES
PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS:
O QUE É POSSÍVEL DIZER SOBRE A POLÍTICA
EXTERNA AMBIENTAL DO BRASIL?¹**

Elze Camila Ferreira Rodrigues²

(Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

San Tiago Dantas – UNESP-UNICAMP-PUCSP)

¹ Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, 22 a 24 de julho de 2015

² Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUCSP). Contato: elzerodrigues@gmail.com.

**O perfil brasileiro nas negociações para as mudanças climáticas:
O que é possível dizer sobre a política externa ambiental do Brasil?**³

Elze Camila Ferreira Rodrigues⁴

RESUMO

O debate sobre a classificação do Brasil como ator internacional está sempre em questão entre os estudos de Relações Internacionais. O país faz do seu desenvolvimento econômico diretriz de sua ação em ambientes multilaterais, como o G77, e teve papel protagonista na consolidação do dogma do desenvolvimento sustentável na Rio-92. No entanto, os anos 2000 trouxeram uma nova identidade para a inserção internacional brasileira. O país agora também recebe e faz demandas de emergente.

O objetivo deste artigo é tratar do posicionamento brasileiro nas negociações climáticas. Sua intenção é delinear o perfil da diplomacia nacional em meio às demandas que recebe e em busca do interesse nacional. Para isso, em um primeiro momento, a bibliografia que trata sobre o tema será levantada e analisada. A partir desses posicionamentos dos estudiosos de política externa ambiental brasileira, será feita uma contextualização com o paralelo da dimensão internacional nas mesmas negociações. Por fim, embasada nas verificações anteriores, as considerações finais trarão um caminho a seguir para poder entender a política exterior brasileira para as mudanças climáticas. Essas metas serão alcançadas por meio de uma análise embasada no comportamento brasileiro nas negociações das Conferências das Partes até então.

O ponto de partida é a pergunta: é possível classificar o Brasil, de acordo com seu posicionamento no regime para mudanças climáticas, entre emergente ou em desenvolvimento? Considerando a hipótese de que tal padrão de inserção internacional pode ser determinado através da análise criteriosa, este artigo busca entender em parte o comportamento brasileiro na ecopolítica internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira – Regimes Internacionais – Mudanças Climáticas

1 Introdução

Apesar de terem figurado na agenda internacional com alguma frequência nos últimos anos, os debates referentes aos temas ambientais têm encontrado pouco espaço nos processos de tomada de decisão brasileiros. Mas isso não está acontecendo apenas no Brasil, já que o tema do meio ambiente está sendo esvaziado também nas negociações internacionais em geral. Na verdade, esses impasses multilaterais têm se apresentado com frequência e gerado debates sobre a eficiência e o prazo de validade dos mecanismos multilaterais.

³ Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, 22 a 24 de julho de 2015

⁴ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUCSP).

Desde o início da inserção do meio ambiente na agenda internacional, na segunda metade do século XX, o multilateralismo tem sido procurado como principal mecanismo de negociação sobre esse bem comum. A Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo no ano de 1972, é um marco da entrada do tema na agenda da ONU. O multilateralismo é enxergado pela comunidade internacional desde então como um mecanismo de grande caráter legítimo para esse tipo de negociação, já que o meio ambiente trata-se de um bem comum da humanidade.

Desde Estocolmo, já ocorreram mais três conferências da ONU sobre o meio ambiente. Além disso, reuniões multilaterais das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas ocorrem anualmente desde 1995 para tratar de questões específicas do efeito estufa e suas externalidades.

Entretanto, desde o fim do século XX, o que a comunidade internacional tem vivido nesse multilateralismo ambiental é seu esvaziamento. As negociações para um acordo pós-Kyoto capaz de lidar com os problemas das mudanças climáticas enfrentam uma época de lentidão no seu andamento. Medidas mais efetivas têm sido anunciadas em acordos bilaterais.

O recente acordo entre China e EUA que precedeu a COP-20 e, de certa forma, teceu os rumos da reunião, é um exemplo de como as negociações multilaterais – inclusive as climáticas – estão estagnadas, principalmente se comparadas a mecanismos *ad hoc* paralelos.

No fim de junho de 2015, em visita oficial da presidente Dilma à Casa Branca, Brasil e EUA anunciaram uma meta conjunta de aumento da utilização de fontes renováveis de energia. Em uma declaração sobre o tema das mudanças climáticas, os dois países pretendem atingir, individualmente, pelo menos 20% de participação de fontes renováveis (além da geração hidráulica) em suas matrizes elétricas até 2030. Além disso, no encontro, o Brasil se comprometeu a implementar políticas que visem a eliminação do desmatamento ilegal em seu território. Ainda em Washington, a presidente anunciou que o país pretende restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares florestais até a mesma data. Conjuntamente, os países anunciaram ainda uma iniciativa sobre mudança climática, com um grupo de trabalho para ampliar a cooperação bilateral sobre o tema da energia limpa.

A percepção de que os problemas ambientais são globais e comuns a todos os países fez da cooperação internacional uma necessidade para se lidar com o tema. Ou seja, trocas de experiências, diálogos e concessões seriam necessários para lidar e solucionar os problemas identificados como de mudança climática. É possível, então, afirmar que a Rio-92 e o Protocolo de Kyoto são componentes essenciais de um regime internacional do clima. Ou seja, são partes dessa instituição que reúne atores em busca de uma solução multilateral de um tema específico.

A transversalidade da temática ambiental manifesta-se frequentemente no regime do clima, fazendo com que a barganha e as negociações prolonguem-se por muitos anos e que as normas estabelecidas sejam muito flexíveis, para que possam contemplar a todos. Assim como qualquer outro regime, o do clima foi construído paulatinamente e foi liderado pelos países desenvolvidos, embora a participação dos emergentes tenha sido relevante.

Estados soberanos cooperam, em uma perspectiva construtivista, porque compartilham valores e ideias, o que faz a cooperação algo desejável e a consciência comum, a base da ação política. Isso é possível especialmente no caso de problemas ambientais, que ultrapassam as fronteiras nacionais por sua natureza e também não respeitam limites políticos. É importante lembrar, entretanto, que a cooperação pelo

clima é assimétrica, colocando o conceito tradicional de soberania em cheque frente aos interesses dos envolvidos nas negociações.

Assim, o próprio paradigma de governança ambiental global é questionável, já que emergentes e desenvolvidos não têm papel assim tão bem definido e comportamentos previsíveis. Isso se ressalta também quando é lembrado que a questão do clima está sendo tratada nas agendas internacionais principalmente em suas dimensões ambiental, energética, econômica e comercial, sendo um tema de segurança, geopolítica, humano e alimentar.

É importante tentar trazer o meio ambiente de volta aos debates de política externa brasileira e não deixar esse tema cair no ostracismo uma vez que está ligado diretamente à sobrevivência da civilização. Evitar que o debate caia no esquecimento é papel importante das comunidades acadêmica e política. Especialmente no Brasil, país com características que podem conferir-lhe grandes responsabilidades quanto às mudanças climáticas.

O tema ambiental expandiu seus horizontes para além dos debates nas comunidades epistêmicas. Sua característica transversal fez com que a política se apoderasse da preocupação da humanidade com o meio ambiente e a levasse para as negociações internacionais. É importante, assim, ao dedicar-se ao estudo do regime internacional de mudanças climáticas, estar atento aos interesses que estão entremeados aos termos explícitos da negociação. O papel da ciência nos interesses políticos de atores estatais ou não-estatais são tema de grande debate de que podem se ocupar as Relações Internacionais.

Assim, o estudo das Relações Internacionais configura-se como instrumento relevante para a compreensão das medidas tomadas quanto às mudanças climáticas, tanto no nível sistêmico internacional, quanto no nível doméstico. O pensamento analítico acerca dos acontecimentos é imprescindível para sua compreensão como resultantes de fatores das dinâmicas internacional e nacional.

É importante, portanto, diante das últimas manifestações da comunidade internacional acerca do tema das mudanças climáticas, situar o Brasil, país emergente e de grande potencial ambiental, nesse cenário. Sendo assim, esse trabalho é uma tentativa trazer o meio ambiente de volta ao centro do debate sobre política externa brasileira. Seu principal objetivo é tentar enxergar o lugar das mudanças climáticas na política externa brasileira.

Para alcançar o objetivo central, este trabalho será dividido em três momentos. Primeiramente, uma breve cronologia com uma retrospectiva das negociações para mudanças climáticas e alguma contextualização para a atuação da diplomacia brasileira ao longo desse período. Em um segundo momento, um levantamento bibliográfico de conceitos usuais em política externa brasileira que possam ser úteis para o debate aqui apresentado sobre mudanças climáticas. Por último, a título de conclusão, um levantamento a respeito do que há de Brasil no regime para as mudanças climáticas e qual é a relevância do tema na elaboração da política externa brasileira.

Ao fim do artigo, espera-se ser possível responder a pergunta que o motivou: o que a atuação brasileira nas negociações para mudanças climáticas é capaz de dizer a respeito do lugar do meio ambiente na sua política externa?

2 Uma breve retrospectiva das negociações para as mudanças climáticas e a atuação brasileira ao longo do tempo

A segunda metade do século XX assistiu uma grande revolução cultural que teve força principalmente na década de 1960 e que se teve reflexos significativos durante e

depois do fim da Guerra Fria. Os questionamentos sobre o modelo ocidental de desenvolvimento foram um desdobramento desse cenário contestador e, juntamente com os sentimentos despertados por acidentes como o naufrágio do petroleiro Torrey Canyon (1967), a contaminação por mercúrio de pescadores no Japão (1956), geraram na opinião pública motivações para repensar a relação homem-meio ambiente. Esse contexto reverberou na Conferência de Estocolmo, em 1972.

O grande legado desse encontro é a introdução de alguns dos conceitos e princípios que ainda regem as negociações internacionais sobre o meio ambiente. Desde essa ocasião, já era possível distinguir os interesses dos Estados que negociavam a temática ambiental. À época, muito se discutiu sobre os diferentes estágios das economias, sobre o eixo Norte-Sul de separação de interesses. No entanto, também é importante notar que as divergências entre os interesses nacionais também tinham a ver com a preocupação da comunidade internacional a respeito dos recursos naturais vastamente encontrados nos países em desenvolvimento e que já não eram tão frequentes nos países de maior grau de industrialização. (BARROS-PLATIAU, 2005)

Ao longo de boa parte do século XX, as políticas públicas brasileiras demonstraram caráter desenvolvimentista próprio de sua condição de país de economia emergente. Acompanhando esta tendência, a ação externa brasileira, desde então, tornou-se um instrumento da política nacional de desenvolvimento.⁵ (OLIVEIRA, 2005) Assim, o país passa a adotar um posicionamento na comunidade internacional decidido na linha do direito ao desenvolvimento, e que hoje é acrescido do conceito de sustentabilidade. (BARROS-PLATIAU, 2006)

Mesmo que o Brasil tenha adotado tal discurso calcado em prol do desenvolvimento econômico tanto no âmbito internacional quanto no nacional, a transversalidade dos temas ambientais faz com que o país seja obrigado a negociar simultaneamente em diversas circunstâncias. Os temas ambientais estão sempre ligados a outras áreas, especialmente à comercial e à industrial, que pesam significativamente nas políticas de um país em busca de crescimento.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou ECO-92 ou Rio-92) foi o resultado dos anos em que a temática ambiental foi inserida de forma paulatina na agenda internacional e também de algum otimismo característico dos anos logo após o fim da Guerra Fria. Primeira conferência a tratar do meio ambiente atrelado a temas de desenvolvimento, a Rio-92 foi um grande marco tanto para a governança climática global como para a política externa ambiental brasileira.

O cenário era otimista para a nova temática tanto no âmbito internacional, por conta do fim da Guerra Fria e da abertura de novos mercados, quanto no ambiente doméstico brasileiro, que se via em processo de redemocratização e de esperanças de um crescimento econômico promissor em meio às oportunidades da economia mundial.

O número vultoso de chefes de Estado presentes na reunião demonstrou a consolidação do meio ambiente na lista de temas de interesse da comunidade internacional. No âmbito da política externa brasileira, o voluntariado do Brasil como sede do evento é uma demonstração da estratégia de inserção brasileira pós-Ditadura. Foi uma demonstração de sua estratégia mais participativa, diferente do perfil mais resistente adotado até então, sempre reticente à interferências em sua administração dos recursos naturais. Já do ponto de vista do sistema internacional, a realização da conferência em um país em desenvolvimento é uma evidência de que o que tema ambiental fazia parte dos interesses gerais da comunidade e, por isso, exigira um

⁵ O que Oliveira (2005) chama de caráter desenvolvimentista na política externa brasileira é refinado por Cervo (2008) por meio do que o autor chama de paradigma logístico.

verdadeiro engajamento global, uma vez que os recursos naturais são um fator de grande importância no desenvolvimento de um Estado, mas também interessam globalmente, por conta dos efeitos de sua administração imprópria. (BARROS-PLATIAU, 2005; LAGO, 2013)

A negociações na Rio-92 orbitavam em torno de dois temas: o conceito de desenvolvimento sustentável, introduzido pelo Relatório Brundtland, encomendado em 1987 ao IPCC pela Assembleia Geral da ONU, e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês), documento que retratou o momento das emissões de gases causadores do efeito estufa (GEE) e as respectivas participações nacionais nesses números.

A ideia de desenvolvimento sustentável mostrou-se, ao longo das negociações, uma forma de equilibrar os interesses dos países desenvolvidos do Norte e dos países em desenvolvimento (e desenvolvimentistas) do Sul. Agregar sustentabilidade ao crescimento econômico parecia um meio-termo que satisfazia ambos grandes grupos negociadores. A inserção desse conceito é, em grande parte, mérito da diplomacia brasileira, em sua atuação como liderança entre os países em desenvolvimento. (LAGO, 2013)

No entanto, essa perspectiva não se concretizou como o paradigma de cooperação internacional pretendido. (LAGO, 2013) O processo de globalização aprofundou ainda mais as desigualdades entre os países ao longo dos anos 1990, impondo dificuldades às tentativas de desenvolvimento sustentável. Em 2002, quando da Conferência de Joanesburgo, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, reconheceu o fracasso das metas estabelecidas dez anos antes.

Disponibilizou-se para assinaturas, ainda na Rio-92, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). A convenção leva em conta o princípio da precaução, segundo o qual se justifica o comprometimento dos signatários quanto à elaboração de uma estratégia global de proteção ao sistema climático. Também trata do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas ao observar que os países têm necessidades específicas de acordo com o seu desenvolvimento.

Consta na Convenção uma lista, chamada Anexo I, composta por países com processos de industrialização em estágio mais avançado e, portanto, com maior contribuição histórica (até então, década de 1990) para as emissões de GEE. Os países signatários que constam no Anexo I concordaram em aderir à medidas de redução de suas emissões. É importante perceber, entretanto, que o documento da UNFCCC não estabelece o *modus operandi* e tampouco as metas que devem ser atingidas pelas partes signatárias. Ou seja, apesar de definir seu fim de forma clara, reduzir as emissões de GEE e mitigar os efeitos das mudanças climáticas, a UNFCCC é vaga a respeito do caminho para alcançá-lo.

Partes do Anexo I	Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, EUA, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Mônaco, Nova Zelândia Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia, União Europeia.
-------------------	--

Partes não-Anexo I	Afeganistão, África do Sul, Albânia, Algéria, Andorra, Angola, Antígua e Barbuda, Arábia Saudita, Argentina, Armênia, Azerbaijão, Bahamas, Barein, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Butão, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botsuana, Brasil, Brunei, Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Cabo Verde, Camarões, Catar, Cazaquistão, Chade, Chile, China, Colômbia, Comoros, Congo, Costa do Marfim, Costa Rica, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Cuba, Djibouti, Dominica, Egito, El Salvador, Emirados Árabes, Equador, Eritrea, Etiópia, Fiji, Filipinas, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Gana, Granada, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Guiana, Haiti, Honduras, Iêmen, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Jordânia, Kiribati, Kuwait, Laos, Líbano, Lesoto, Libéria, Líbia, Macedônia, Madagascar, Malauí, Malásia, Maldivas, Mali, Marrocos, Mauritânia, Maurícia, México, Mianmar, Micronésia, Moçambique, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Namíbia, Nauru, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Niue, Omã, Paquistão, Palau, Palestina, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Quênia, Quirguistão, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República Dominicana, Ruanda, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Samoa, São Marino, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sérvia, Seicheles, Serra Leoa, Singapura, Somália, Sri Lanka, Sudão, Suriname, Suazilândia, Síria, Tailândia, Tajiquistão, Tanzânia, Timor Leste, Togo, Tonga, Trindade e Tobago, Tunísia, Turcomenistão**, Tuvalu, Uganda, Uruguai, Uzbequistão**, Vanuatu, Venezuela, Vietnã, Zâmbia, Zimbábue.
--------------------	--

FONTE: <http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php> e <http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/non_annex_i/items/2833.php>. Acesso em 02 de julho de 2015.

Como continuidade para a UNFCC, resolveu-se a realização anual da Conferência das Partes (COP). Essas reuniões são a forma de operacionalizar a Convenção, com a intenção de manter o debate atualizado e estabelecer medidas concretas a serem adotadas pelas partes signatárias.

O principal resultado das negociações nas COP até então é o Protocolo de Kyoto. Esse acordo de 1997 estabelece metas e cronograma para a redução de emissão de gases causadores do efeito estufa pelos países membros da UNFCC. O Protocolo estabelece metas obrigatórias de redução de emissões de GEE para os países listados no Anexo I. Essa medida foi estabelecida como uma forma de respeitar o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como uma forma de garantir aos países em desenvolvimento seus direitos sobre seus recursos naturais.

A demonstração de pró-atividade e interesse brasileiros formalizada na sede da Rio-92 continuou ao longo das negociações do Protocolo de Kyoto. Uma vez que o documento refere-se a interesses característicos de sua condição de economia emergente, o Brasil teve perfil ativo em suas negociações de forma a garantir que suas políticas desenvolvimentistas não fossem afetadas.

Segundo Viola (2002), a atuação brasileira nessa ocasião estava baseada, além da garantia do próprio desenvolvimento em si, na promoção da ideia de desenvolvimento sustentável, sua bandeira desde 1992, na tentativa brasileira de *global player*. Além disso, Viola (2002) ainda enxerga essa atuação do Brasil como uma forma de evitar que a administração das florestas tropicais se tornar-se regulamentada pela

comunidade internacional e de garantir a participação financeira dos países do Anexo I em fundos relacionados à mitigação climática e ao desenvolvimento dos países não-Anexo I.

“O Brasil teve uma posição de liderança no processo de negociação da Convenção de Mudança Climática (1990-1992), pois sua política externa se afastava da posição desenvolvimentista radical predominante até 1988. Durante Protocolo de Kyoto (1996-2001), o país se opôs a compromissos de redução da taxa de crescimento futuro das emissões de carbono por parte dos países emergentes, ao estabelecimento de mecanismos flexibilizadores de mercado e à inclusão das emissões derivadas de mudança do uso da terra. Em maio de 1997, o Brasil fez uma proposta original: a criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que aplicaria multas aos países desenvolvidos que não cumprissem as metas de redução de emissões.” (VIOLA, 2002, p.25)

Antes mesmo de entrar em vigor, em 2002, o Protocolo de Kyoto encontrou relutância quanto aos seus termos. Em fato, seu problema reside no próprio desenho institucional. A retirada dos EUA, grandes emissores de GEE, foi um fator preponderante para a ineficácia do Protocolo. Kyoto é, assim, uma instituição falida, uma vez que falha na observância dos Estados-membros àquilo que foi por ele estabelecido, falha em sua eficiência, uma vez que gerou externalidades negativas, como a fragmentação do regime ambiental, e falha também em sua eficácia, já que não foi capaz de atingir os níveis de redução de emissões pretendidos. (ROSEN, 2015)

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

O contexto pós-Kyoto demonstra-se desanimador. A governança global multilateral como um todo enfrenta uma fase de descrença e esvaziamento de sua funcionalidade. Na décima quinta edição da COP, em Copenhague, no ano de 2009, esperava-se mais um acordo relevante para o regime de mudanças climáticas. O Acordo de Copenhague, que não obteve aprovação por todos os países membros da Convenção, propunha medidas referentes a um assunto muito caro ao Brasil, a promoção de reduções de emissões resultantes de desmatamento e degradação florestal.

Houve algum otimismo, já que os EUA saíam do Governo Bush, que se recusava a debater os termos do regime, para um novo presidente do Partido Democrata. Mas os impasses entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos continuaram sem solução. Houve alguns avanços, como a inclusão do tema florestal na agenda, uma participação efetiva dos países em desenvolvimento e a presença dos chefes de Estado, mas nada disso possibilitou o Acordo de Copenhague.

A própria atuação da missão brasileira passou a ter um caráter menos ativo, diferente do que aconteceu entre a Rio-92 e o Protocolo de Kyoto. Não apenas por conta da dinâmica internacional que desprivilegia o multilateralismo, mas também porque desde a assinatura do Protocolo a própria inserção internacional brasileira modificou-se. Hoje, existe uma cobrança diferente ao Brasil, que reside em seu posicionamento como país emergente e não mais em desenvolvimento.

A atuação da diplomacia brasileira foi preponderante na apropriação como bandeira do conceito de desenvolvimento sustentável pelos países em desenvolvimento e sua subsequente inserção entre os pilares dos debates sobre meio ambiente. Foi

também atuante na formulação do Protocolo de Kyoto, especialmente nos debates que envolviam a distribuição das responsabilidades entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Mas, desde então, seu perfil de atuação no regime ambiental para mudanças climáticas encontra-se em curva descendente.

Desde meados dos anos 2000, a política externa brasileira parece estar distanciando-se da utopia do multilateralismo e se aproximado cada vez mais de uma abordagem recíproca com seus pares mundiais. Mas essa não é uma tendência exclusiva do Brasil, o que tornou esse método de inserção ainda mais exitoso, já que o país encontrou os demais Estados dispostos a cooperar nesses termos. Nesse contexto, vieram os BRICS, exemplo de cooperação que tem se fortalecido na política externa brasileira e na política mundial como um todo.

Na COP-16, em Cancún, o Brasil lançou sua Comunicação Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa e anunciou a regulamentação de sua Política Nacional sobre Mudança do Clima, o que o tornou o primeiro Estado a auto impor-se limites de reduções de emissões. Nos outros encontros, o que se viu foi mais do mesmo. O Brasil continua sendo um ator central, mas que age aquém de suas possibilidades. Isso acontece não porque lhe falte oportunidade, nem tampouco frustra os tomadores de decisão do país: faz parte de sua estratégia de negociação. (VEIGA e RIOS, 2013)

Ainda em 2010 e na COP-17 (2011, Durban), essa nova configuração das negociações parece ter dado novo fôlego e alguns acordos foram fechados em grande parte pelo esforço conjunto dos países emergentes. Em Durban, inclusive, foi firmada a Plataforma de Durban, encarada como o projeto-piloto para o acordo Pós-Kyoto. Desde o início das negociações do acordo pós-Kyoto o lugar que deve ser ocupado pelas potências emergentes têm estado no centro do debate, juntamente com a adesão ou não dos EUA. A transversalidade do tema do meio ambiente mostra que o fator estrutural pesa de forma significativa na mesa de negociação: o posicionamento desses países e o consequente andamento das negociações dependem não apenas de seus interesses nacionais, mas também de suas dinâmicas domésticas, o que torna tudo um cálculo distante da exatidão e as perspectivas cada vez mais modestas.

Ao longo da história da política externa brasileira, não houve mudanças bruscas, grandes redirecionamentos de trajetórias ou inversão de diretrizes – e assim também não foi em sua atuação no regime de mudanças climáticas. O Brasil manteve durante todas as negociações seu perfil conciliador, especialmente entre os países em desenvolvimento. Com variações mínimas que podem ser explicadas mais pela mudança no cenário internacional e adequação às exigências do tabuleiro do que por vontades e demandas internas.

Na última COP, a de número 20, realizada no último mês de dezembro, chegou-se ao chamado rascunho zero do que pode vir a ser o acordo internacional para mudanças climáticas após Kyoto. O Chamamento de Lima para a Ação sobre o Clima foi aprovado por consenso, apesar das dificuldades que tornaram as negociações lentas.

O Brasil levou ao debate uma proposta de divisão dos países de acordo com suas responsabilidades de forma concêntrica. Assim, aqueles que precisam realizar as maiores reduções de emissão de GEE ficariam no centro e o compromisso ficaria mais leve a medida que o raio se aproxima das bordas do círculo. Nessa perspectiva, os países desenvolvidos seriam os integrantes do conjunto central. O Brasil e outros emergentes estariam localizados no círculo intermediário, o que lhe daria mais opções para seu desenvolvimento.

3 Alguns conceitos de política externa brasileira

Nesta seção, o objetivo é fazer um levantamento de conceitos de política externa brasileira na bibliografia de referência para aplicação às circunstâncias das negociações para mudanças climáticas.

O meio ambiente, como já foi dito anteriormente, é um tema de grande transversalidade de fatores. Assim, para entender as ações de política externa referentes ao regime de mudanças climáticas, é necessário atentar para diversas variáveis que podem influenciar suas resultantes.

É comum na literatura sobre política externa brasileira a cristalização de alguns paradigmas ao longo dos anos. Apesar da relativa continuidade dos padrões de política externa, a literatura encontra algumas diferenças de nuances ao longo dos anos. Entretanto, essas diferenças não chegam a criar contradições ou representam grandes guinadas em direção oposta à anterior. Referem-se principalmente a mudanças de estratégia e adequação à atualização de cenários externo e interno.

A ideia de mudanças por uma socialização coerciva utilizada por Hurrell (1996?) auxilia a entender as mudanças acontecidas no Brasil nos últimos anos e seus reflexos na política do país. O conceito, que leva em consideração a maneira com que a interação de ideias e valores se retroalimenta e gera resultados na tomada de decisões é aplicável ao quadro brasileiro de um país de alguma importância no meio internacional, mas que é pouco autônomo em suas decisões.

A socialização coerciva de Hurrell não apenas é capaz de capturar o caráter internacional de forma densa e a forma como os interesses nacionais são redefinidos pela interação com o sistema internacional. Também força uma análise que leve em consideração as diferentes formas em que ideias, normas e práticas internacionais são internalizadas.

É importante pensar no Brasil inserido no plano internacional em três arenas distintas, mas que são interativas: a sociedade internacional, o mercado econômico global e a sociedade transnacional. Hurrell utilizou essa moldura para analisar o andamento das reformas neoliberais no início dos anos 1990 no Brasil, mas ela também pode ser trasladada para outras temáticas que estão relacionadas à permeabilidade internacional e à governança global, como são as mudanças climáticas. É possível dizer isso porque a socialização coercitiva opera por inúmeros canais de influência distribuídos nessas três arenas de interação. O papel desses mecanismos é modificar os incentivos aos interesses dos Estados através de um processo que leva a uma internalização das ideias e práticas que são encontradas nessas arenas.

Diante do exposto, ao fazer-se a passagem para a análise dos paradigmas usuais nos estudos de política externa brasileira, é necessária a constante tentativa de enxergar nas suaves mudanças ocorridas ao longo deles os fatores internacionais e domésticos capazes de incorporar-se ao modo de pensar a estratégia de inserção do Brasil.

Ou seja, apesar dessa categorização que ajuda em termos didáticos, é importante estar atento à existência de uma continuidade relativa, especialmente no curto espaço de tempo em que se deram as negociações para mudanças climáticas. A construção da identidade da inserção internacional brasileira é lenta e gradual, como é um processo cognitivo.

Desde o alinhamento automático com os EUA que se iniciou e também se encerrou no Governo Collor (1991-1992), o Brasil tem buscado ser ator autônomo nas relações internacionais. Sua estratégia de inserção tem ganhado diferentes denominações ao longo do tempo, mas todas chamam a atenção para seu objetivo de ser ator autônomo e de influência global.

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) chamam a inserção brasileira durante os anos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) de “busca de autonomia pela integração”. Os processos de integração nas Américas tinham ritmo acelerado nas décadas de 1990 e, de alguma forma, é possível dizer que essa foi a maneira encontrada pela diplomacia brasileira de continuar no tabuleiro internacional. Mas a essência da política externa continuou a mesma. Suas diretrizes se mantiveram, baseadas principalmente no pacifismo e no direito internacional. (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003)

“Suficientemente gerais, tais princípios puderam, portanto, ser adaptados a diferentes circunstâncias ao proporcionarem aos tomadores de decisões uma flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta.” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p. 1)

Os anos 1990 foram marcados por um forte liberalismo econômico, com a Rodada Uruguai do GATT e a fundação da OMC e uma liberalização globalizante dos mercados. Nesse contexto, o Brasil viu no estabelecimento de alianças para a integração regional uma maneira de inserir-se nesse mercado global sem prejuízos para a própria economia. Encontrou no Mercosul uma forma de manter seus interesses em meio a esse contexto. Não em seu aprofundamento, mas no alargamento de seu alcance, envolvendo o maior número de possíveis parceiros. Nas negociações para a ALCA, sua postura de protelar o máximo possível mostrou a continuidade de sua autonomia sem, no entanto, entrar em confronto direto com os interesses da grande potência regional.

O ambiente à época era muito propenso para a cooperação internacional e o Brasil inseriu-se nesse contexto. Assim, a diplomacia brasileira soube se favorecer dessa interdependência e da utilização dos foros multilaterais como um trampolim para seus interesses internacionais. (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003) A época foi de adesão do Brasil aos regimes internacionais. Através da negociação, o país buscava ampliar seu poder de barganha e impedir estratégias bilaterais dos EUA na região, multilaterizando o processo.

Quando o contexto internacional tomou forma diferente na década posterior, em grande parte por conta dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e da Guerra ao Terror, e das dificuldades de avanço na Rodada Doha da OMC, a cooperação multilateral começou a ficar desacreditada.

“Na gestão de Lafer no MRE, de 2001 a 2002, sob o peso dos acontecimentos, foi atenuada a ideia da ‘autonomia pela integração’ devido a mudanças sistêmicas, emergindo, sem que ela desaparecesse, a ideia de ‘arrumar a casa’ por meio da execução de uma ‘diplomacia do concreto’.” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p. 67)

Na primeira década do século XXI, a diplomacia brasileira encontrou sua estratégia na “autonomia pela diversificação”. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007) Os anos do governo de Luís Inácio Lula da Silva foram marcados por uma amplificação de relações internacionais, especialmente as do tipo Sul-Sul. Ainda assim, os paradigmas históricos continuaram presentes na formulação da política externa.

“Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira.

Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, (...) mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política.” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 275)

O tabuleiro internacional encontrava-se em situação que favorecia o unilateralismo. No entanto, relações multilaterais são um campo mais proveitoso à inserção brasileira, já que é nesse terreno em que encontra mais oportunidades de inserir-se de forma ampla. Assim, o Brasil procurou diversificar suas relações para que não ficasse na dependência das antigas arenas multilaterais dominadas pelas potências. Achou uma forma alternativa de ter voz.

Essa crescente presença no cenário internacional e o otimismo interno nos anos 2000 moveu a continuidade dessa estratégia “ativista” de inserção internacional. (HURRELL, 2010)

“The nation has exhibited a new international self-confidence, a determination to forge a bolder and more innovative foreign policy, and a clear sense that Brazil’s time has come.” (HURRELL, 2010, p. 60)

O que se vê hoje na diplomacia brasileira é uma continuidade dessa estratégia autônoma, embora sem o mesmo vigor e otimismo colocado por Hurrell sobre os anos Lula. O governo Dilma Rousseff (2010-) tem sido mais comedido na amplitude de suas ações, mas não menos obstinado em seus interesses por autonomia e desenvolvimento. O contexto atual para o multilateralismo é tem ainda mais dificuldades e isso é um revés para a diplomacia do Brasil.

Hoje, o Brasil encontra-se em um espectro entre um país em desenvolvimento e país emergente e na indefinição sobre seu papel no Sul e na sua região. O país é, no momento, um ator regional relutante, mas do qual se espera muito. Em realidade, o perfil brasileiro de pacifista e conciliador confere grande ambiguidade na interpretação de suas vontades políticas, gerando diversos pontos de vista sobre seu papel de liderança sulina. (LIMA, 2013)

Ainda assim, as estratégias brasileiras têm obtido sucesso na realização dos objetivos a que se tem proposto. O Conselho de Segurança Sul-Americano, no âmbito da Unasul significa uma maior autonomia da região em uma nova frente, a da segurança. A articulação entre os BRICS fica cada vez mais institucionalizada, estabelecendo uma nova arena que o Brasil pode utilizar para obter destaque internacionalmente. (CHRISTENSEN, 2013)

4 Conclusão

A partir do que foi exposto aqui, qual é a relação entre a política externa brasileira e o regime para mudanças climáticas? Tendo em vista esses cenários internacionais e as respostas da política externa brasileira, é possível, um melhor entendimento das posições do país em relação ao regime de mudanças climáticas. Após o embasamento sobre a política externa brasileira em geral, segue uma análise da política externa ambiental brasileira.

Para Barros-Platiau (2011), o Brasil é um dos mais bem colocados no que concerne aos custos da mitigação das mudanças climáticas. Para isso, leva-se em consideração sua matriz energética, sua pesquisa científica, sua robustez econômica, sua capacidade produtiva e seus recursos naturais. No entanto, é preciso salientar que os custos de mitigação no Brasil são baixos porque 75% das emissões de GEE brasileiras são originadas do uso da terra e do desmatamento. Ou seja, uma redução significativa

do desmatamento custaria relativamente pouco ao Brasil em comparação à China, por exemplo. Isso faz do regime de florestas crucial para o Brasil também.

O meio ambiente está fortemente ligado às políticas públicas brasileiras pelo caráter do país. Ainda assim, há poucas políticas públicas direcionadas especificamente para o clima.

Em sua política externa, para Barros-Platiau (2011), houve uma mudança na postura política nos últimos vinte anos. O Brasil passou de um país sem disposição para assumir responsabilidades quanto à mitigação para

“um país que apresenta seus dados e relatórios, participa ativamente da construção do regime e dá exemplos da conduta que deveria ser adotada por outros. Além disso, o Brasil é o único país em desenvolvimento que tem um excelente sistema de monitoramento do desflorestamento por satélite.” (BARROS-PLATIAU, 2011, p. 22)

Não houve mudança nos princípios norteadores da política externa ambiental brasileira, mas sim uma mudança de estratégia. A posição de país em desenvolvimento da década de 1990, refletida pela Convenção da Rio-92 e embasada pelo conceito de responsabilidade histórica já não faz mais sentido. Atualmente, os cinco maiores emissões de GEE (EUA, China, Índia, Brasil e Indonésia) não constam no Anexo I. Isso exige dos países, entre eles o Brasil, um acordo para apontar que deve assumir a responsabilidade no regime do clima atualmente.

O Brasil baseia-se ainda na prioridade para o desenvolvimento sustentável para que o regime seja justo e eficiente. Isso se mantém mesmo que as economias emergentes tenham sofrido pressão crescente para assumirem mais responsabilidades no regime.

“Logo, o sucesso do regime está nas mãos dos maiores emissores: Estados Unidos, China, União Europeia, Índia, Japão, Brasil e Indonésia. Surge então a questão: estamos passando do multilateralismo ao minilateralismo, isto é, um limite à participação de todos os Estados em benefício da liderança de um seletor grupo? Provavelmente sim.” (BARROS-PLATIAU, 2013, p. 27)

Há diversas correntes para os estudos de política externa brasileira. Sendo assim, há também diversos pontos de vista, ênfases bibliográficas e posicionamentos políticos. No entanto, é possível dizer que há um ponto em comum entre esses estudos: o caráter desenvolvimentista da política externa no Brasil.

O Brasil tem assumido cada vez mais suas idiossincrasias quanto ao meio ambiente em sua política externa. Sua riqueza em biodiversidade, sua matriz energética grandemente baseada em fontes limpas possibilitam ao país termos diferenciados nas negociações internacionais, bem como demandas específicas feitas a um megadiverso. (BARROS-PLATIAU, 2011) Mas é possível enxergar um perfil *sui generis* brasileiro também sob outro aspecto.

O Brasil tem uma maneira própria de utilizar a agenda ambiental em sua política externa quando comparado a seus pares também emergentes e megadiversos. Faz parte da identidade da política externa brasileira sua colocação como agente pacificador, como um construtor de pontes. Esse é o perfil do país nas negociações concernentes ao regime para mudanças climáticas. Não é de forma restrita um líder regional e nem tampouco deseja ser considerado como tal. Está mais próximo da imagem de conciliador entre Norte e Sul e enxerga mais vantagens trilhando sua inserção nesse caminho.

Há, ainda, um contexto internacional com grandes espaços e demanda para a atuação dos países emergentes. A governança global ambiental encontra-se em um

estágio de fragmentação e de tendência ao *minilateralismo* e outros arranjos menos numerosos. Ainda assim, no entanto, o meio ambiente consta com frequência na agenda internacional, não apenas por conta da proteção em si, mas também como parte importante de outras temáticas complexas, como o desenvolvimento sustentável e segurança energética, humana e alimentar. (BARROS-PLATIAU, 2011) Ou seja, o meio ambiente é cada vez mais transversal na agenda internacional e, por esse motivo, as negociações que lhe tangem tornam-se ainda mais complexa e dotadas de mais variáveis a considerar.

Diante desse cenário, discute-se a condição brasileira de acordo com seus posicionamentos nas negociações internacionais. Discute-se frequentemente a respeito do caráter emergente do país, especialmente porque é frequente encontra-lo também fazendo demandas de país em desenvolvimento, como ocorreu na Rio-92. Para Barros-Platiau (2011), a resposta seria sim, já que tanto o ambiente doméstico como o internacional permitem perceber o país como ator importante nas negociações. No entanto, é importante ressaltar que em

“(...) alguns temas são muito mais acessíveis para o Brasil do que outros. Assim, no regime internacional do clima, o Brasil tem papel crescente, ao passo que no regime internacional sobre acesso a recursos genéticos e benefícios deles advindos (...) sua posição é mais frágil, como também nos regimes de águas.” (BARROS-PLATIAU, 2013, p. 9)

O Brasil, de fato, sabe de sua importância quanto à temática do meio ambiente e é um ator disposto a cooperar. Tanto é assim que é signatário de praticamente todos os acordos multilaterais para o meio ambiente, mesmo que sua internalização siga um ritmo mais lento⁶. O Brasil é articulador de grupos e arranjos que reúnem países em desenvolvimento e outras potências emergentes e tem uma diplomacia vista como muito empenhada e preparada quando comparada com outros países da ONU. Isso permite dizer que a política externa ambiental brasileira esteve em processo de consolidação nas últimas duas décadas. (BARROS-PLATIAU, 2013)

Pode-se dizer, portanto, que o principal elemento para a definição da política externa ambiental brasileira é o fato que esta sempre foi muito próxima da própria política externa a partir do momento em que o ambiental fez-se presente nas agendas multilaterais. Um momento emblemático desse posicionamento foi o oferecimento, por parte do Governo Brasileiro, da cidade do Rio de Janeiro como sede para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (Rio-92). O que aconteceu foi uma ação estratégica para fomentar a inserção internacional do país recém-redemocratizado. (BARROS-PLATIAU, 2006)

Apesar de suas características particulares, o Brasil tem características negativas muito próprias de emergente, como desigualdades na distribuição de renda e um modelo de desenvolvimento baseado em uma exploração predatória e insustentável. Isso traz ao país uma imagem negativa e a certeza que ainda há muito a ser desenvolvido em sua infraestrutura, especialmente no que diz respeito a sua eficiência energética e a consolidação do Estado de direito ambiental. (BARROS-PLATIAU, 2013)

O Brasil é um país que demonstra muita ciência de seu papel na interdependência ecológica e, por isso, os regimes ambientais internacionais são parte importante de sua atuação diplomática. Mas, sendo um país diverso em vários sentidos,

⁶ Essa lentidão é relativa aos processos burocráticos e às negociações necessárias no nível doméstico para que os tratados internacionais sejam ratificados e implantados. Embora tal aspecto seja relevante, não será tratado no presente artigo.

tem prioridades também diversas. Isso também acontece em sua política externa, que trabalha em diversas frentes sem que uma se sobressaia significativamente a outra.

O regime de mudanças climáticas é mais uma arena que o Brasil explora em busca de seus grandes objetivos no plano internacional, quais sejam: a garantia de seu desenvolvimento e a possibilidade de ter sua voz ouvida. Assim, sua postura ocorre no sentido de encontrar um meio termo entre o desenvolvimento sustentável dos emergentes e o *status* de ser referência nas negociações como um desenvolvido, pouco lhe interessando prender-se a um desses extremos.

REFERÊNCIAS

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*. IPEA, 2011.

_____. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. OLIVEIRA, Henrique Altemani e LESSA, Antonio. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Saraiva: São Paulo, 2006. Cap. 8. Pág. 251-281.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. Brazil's foreign policy priorities. *Third World Quaterl*, v. 34, n. 2, p. 271-286, 2013.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013

HURRELL, Andrew. *Progressive emmeshment, hegemonic imposition or coercive socialization? Understanding policy change in Brazil*. Mimeo. (1996?)

_____. Brazil and the New Global Order. *Current History*, v. 109, p. 60-66, fevereiro de 2010.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). 2007. *Climate , Change 2007: The Physical Basis—Summary for Policymakers*. Disponível em <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm> Acesso em 15 de junho de 2015.

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

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, v. 90, p. 167-201, 2013.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

VEIGA, Pedro Motta e RIOS, Sandra Apolonia. *O Brasil na COP-19: mais do mesmo?* Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-na-cop-19-mais-do-mesmo-imp-,1106505>> Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

VIEIRA, Marco A. Brazilian Foreign Policy in the context of global climate norms. *Foreign Policy Analysis*, v. 9, p. 69-386, 2013.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002.

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

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

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. e CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Tempo Social – USP*, p. 31-61, 2003

_____, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.