

A COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E BRASIL NA AGENDA DA MUDANÇA CLIMÁTICA

Arnold Jacques de Dixmude¹

INTRODUÇÃO

Brasil e União Europeia sempre foram atores essenciais na crescente conscientização e mobilização política mundial que ocorreu a partir do início da década de 1980 no que diz respeito ao aumento dos desafios ambientais globais. A “Cúpula da Terra” sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi um marco importante desse processo, pois, pela primeira vez², foram lançados três grandes acordos multilaterais sobre questões ambientais globais, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas: a Convenção-Quadro sobre Mudança Climática (UNFCCC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção de Combate à Desertificação e Degradação do Solo (UNCCD).

Tendo em vista o papel crucial que as florestas tropicais reconhecidamente desempenham na regulação regional do ciclo da água e do clima, bem como no equilíbrio global das emissões de gases causadores do efeito estufa, além de abrigar a principal parcela da biodiversidade do mundo, elas chama-

-
- 1 Assessor para assuntos de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Delegação da União Europeia em Brasília.
 - 2 Obviamente, alguns acordos internacionais sobre questões ambientais já existiam antes dessas três convenções do Rio de Janeiro. Mas eles costumavam tratar de questões específicas, ao passo que as convenções do Rio são os primeiros acordos multilaterais a tratar de questões globais mediante uma abordagem abrangente.

ram fortemente a atenção da comunidade internacional, tanto mais que o desmatamento começou a aumentar dramaticamente a partir das décadas de 1970-1980. Ao conter a maior floresta tropical do mundo, a bacia amazônica era, obviamente, o objeto de maior preocupação e interesse, cabendo ao Brasil o papel de principal parte interessada.

Tratar da questão da mudança climática significa, de início, tentar manter a concentração dos gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera próxima abaixo de um limite máximo aceitável, de modo que a temperatura média global não aumente numa amplitude que comprometeria seriamente as oportunidades de desenvolvimento do mundo. A opinião científica dominante, expressa pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), fixa esse limite em dois graus centígrados em comparação com o nível pré-industrial. Isso é chamado de mitigação e só poderia ser efetivamente alcançada através da implementação de um conjunto abrangente de ações em todos os setores e envolvendo todos os atores. Em um país como o Brasil, o componente uso da terra/mudança de uso da terra constitui uma proporção importante. De acordo com a primeira Comunicação Nacional do Brasil apresentada à UNFCCC em 2004 (mas com base em dados de 1994), as mudanças no uso da terra eram responsáveis por mais de 55% das emissões de gases de efeito estufa do país³. Esses dados levavam em conta todos os biomas do Brasil, mas o desmatamento na floresta amazônica, devido à sua enorme concentração de biomassa e potencial de sequestro de carbono, era obviamente – e ainda é – de longe a principal fonte de emissões. Portanto, a colaboração de doadores internacionais ao Brasil, inclusive a UE, voltava-se essencialmente a apoiar o país em seus esforços para combater o desmatamento na Amazônia.

Este artigo analisa o que tem sido a cooperação da União Europeia com o Brasil na agenda do clima nos últimos vinte anos. Em primeiro lugar, analisamos o auxílio prestado pela Comissão Europeia, em nome da UE, através de diferentes canais de ajuda, desde o início da década de 1990 até agora. Em seguida, fazemos um levantamento da cooperação de alguns Estados-Membros da UE, através dos respectivos acordos de cooperação bilateral com o país anfitrião.

3 825 MT CO₂-eq., de um total de 1,525 MT CO₂-eq. (Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2004, MCT).

A COOPERAÇÃO NOS ANOS 1990 E INÍCIO DA DÉCADA DE 2000

É no contexto acima descrito que, em resposta à iniciativa tomada pelo (ex) grupo dos sete países mais industrializados (G7) em suas cúpulas anuais anteriores (Houston em 1990 e Genebra em 1991) e como resultado da Conferência de 1992 no Rio de Janeiro, o governo do Brasil criou o “Programa Piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil”, mais conhecido pela sigla PPG7. Este é, até agora, o maior programa multilateral do mundo para a proteção de florestas. Seu alcance geográfico cobria as florestas tropicais, tanto a Floresta Amazônica como a Mata Atlântica do Brasil. Além dos países membros do G7 (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), a Comissão Europeia e a Holanda também estavam entre os colaboradores, enquanto o governo do Brasil dava sua contrapartida nacional. A maioria dos fundos externos foi canalizada através de um “Fundo Fiduciário da Floresta Tropical”, cuja gestão foi confiada ao Banco Mundial. No entanto, algumas contribuições dos países ao PPG7 também foram diretamente financiadas por suas próprias agências de desenvolvimento.

Como um todo, o PPG7 foi implementado em duas fases e teve a duração de 17 anos (encerrou-se oficialmente em setembro de 2009, embora alguns fundos remanescentes ainda sejam utilizados pelo Ministério do Meio Ambiente para concluir alguns projetos até julho de 2011). Ele reuniu um total de 463 milhões de dólares. A União Europeia – isto é, a Comissão Europeia (CE) e cinco Estados-Membros – contribuíram com mais de 75%, sendo os dois maiores financiadores a Alemanha (221 milhões) e a CE (69 milhões).

O objetivo geral do PPG7 era “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, em conformidade com os objetivos de desenvolvimento do Brasil, através da implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável que contribuam para a redução continuada das taxas de desmatamento”. O programa-piloto deveria alcançar quatro objetivos específicos: (1) demonstrar a compatibilidade de objetivos ambientais e econômicos nas florestas tropicais; (2) ajudar a preservar seus enormes recursos genéticos; (3) diminuir a proporção das florestas tropicais nas emissões globais de GEE; (4) fornecer um exemplo significativo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em questões ambientais globais. O componente de mudança climática nesse programa de combate ao desmatamento já era, portanto, explícito.

Na verdade, esse PPG7, dado o seu tamanho, era uma arquitetura complexa de uma série de projetos que foram articulados em torno de cinco eixos principais de ação: (1) experiências inovadoras de gestão sustentável; (2) conservação de áreas protegidas; (3) fortalecimento institucional; (4) pesquisa científica e (5) monitoramento, inventário e difusão.

Pode-se dizer que o PPG7 estabeleceu uma base sólida sobre a qual a maioria das políticas ambientais no Brasil foi construída e implementada. De um modo geral, as instituições públicas e os organismos envolvidos na proteção e gestão das florestas foram significativamente reforçados, em âmbito federal, estadual e municipal. Criou-se um grande número de organizações da sociedade civil que se integraram ao processo. As ONGs e as redes de movimentos sociais na Amazônia e na Mata Atlântica estão agora mais estruturadas e mais capazes de participar dos debates sobre políticas públicas e implementar projetos.

O PPG7 também contribuiu para a modernização de muitos centros de pesquisa, o que permitiu o desenvolvimento de novos sistemas de monitoramento.

Sob o impulso do PPG7, a descentralização das políticas de gestão ambiental e o fortalecimento de órgãos especializados nos estados da Amazônia melhoraram a capacidade de gestão no campo. O programa também lançou abordagens regionais inovadoras da conservação da biodiversidade, com o conceito de “corredores ecológicos” proposto para a Amazônia e a Mata Atlântica, bem como a “Reserva Extrativista” (RESEX), uma verdadeira área protegida “de baixo para cima” que desempenha um papel muito importante para dar às comunidades tradicionais (não-indígenas) um verdadeiro estatuto e a segurança do uso da terra.

Mais de duzentos projetos de demonstração, envolvendo mais de 250 mil agricultores familiares, possibilitaram a elaboração de políticas de desenvolvimento sustentável mais adaptadas às circunstâncias locais. O PPG7 constituía igualmente um espaço onde os países do Norte e do Sul tratavam juntos dos problemas ambientais globais, o que proporcionou uma grande experiência de governança global.

Devido ao seu caráter piloto, o PPG7 sofreu dificuldades de coesão, ligadas a uma ampla dispersão em um número bastante grande de projetos, o que tornou difícil uma consistência melhor e a integração de todos os seus componentes. Além disso, a tendência dentro do governo brasileiro de manter o

setor ambiental isolado e marginalizado também impediu que o PPG7 atingisse plenamente seus impactos potenciais, por falta de diálogo e cooperação com outros setores do governo e agentes privados. A dinâmica e a natureza das forças motrizes do desmatamento não foram suficientemente identificadas e analisadas. Por exemplo, o PPG7 ignorou em larga medida partes interessadas como os criadores de gado e madeireiros. Por esses motivos, o desmatamento continuou a taxas preocupantes, atingindo o seu pico em 2003-2004, com uma perda de mais de 27 mil km² no bioma amazônico⁴.

Uma melhor integração dos programas do próprio governo, como o Programa Nacional de Florestas (PNF), o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), teria levado a uma melhor absorção do potencial de replicação do PPG7. A complexidade dos processos de tomada de decisão do PPG7 também foi um freio em sua implementação, devido às regras e aos procedimentos burocráticos de cada agência doadora que se sobrepunham aos das instituições públicas brasileiras.

Não obstante, reconhece-se que o PPG7 foi uma base decisiva a partir da qual se construíram as principais políticas atuais do governo para a Amazônia, tais como: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, criado em 2000 (SNUC), o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), lançado em 2002, o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), elaborado em 2004 e atualizado em 2009, após o lançamento do abrangente Plano da Amazônia Sustentável (PAS) em 2008. O PPG7 também permitiu que o Ministério do Meio Ambiente aumentasse significativamente suas capacidades humanas e técnicas para se tornar o que é agora.

Seria possível dizer que, embora não exista necessariamente uma relação direta entre elas, duas diferentes dinâmicas coincidiram para reforçar a consciência e a capacidade ambiental no Brasil durante a década de 1990 e a virada do século: o alicerce sólido criado pelo PPG7, como explicado acima, e os movimentos sociais provenientes da luta dos seringueiros da Amazônia pelo direito à terra e ao uso de seus recursos. Esses movimentos cresceram particularmente no estado do Acre, com o surgimento de dois líderes que se tornaram personagens emblemáticos para o setor ambiental no Brasil e mesmo fora do país: Chico Mendes (assassinado em 1986, mas cuja memória perma-

4 Projeto PRODES, monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>

nece fortemente relacionada aos resultados obtidos pelos movimentos socioambientais) e Marina Silva, que viria a ser senadora, depois ministra do Meio Ambiente, no período 2002-2008, e cuja ação seria fundamental para a elaboração e o lançamento das políticas acima mencionadas.

Paralelamente ao avanço do PPG7 que, vale lembrar, se estende pela maior parte das décadas de 1990 e 2000, o debate internacional, a conscientização e o conhecimento científico sobre a mudança climática cresceram consideravelmente. Na terceira Conferência das Partes da UNFCCC, a comunidade internacional, pela primeira vez, concordou com um compromisso legal que obriga os países mais industrializados – aqueles que estão listados no Anexo I da Convenção-Marco – a diminuir suas emissões de GEE em comparação com o nível atingido em 1990 – ainda que em uma porcentagem modesta (5,2% em média para os países do Anexo I, 8% para a UE (com quinze Estados-membros na época)). Esse compromisso é conhecido como o Protocolo de Quioto, cujo período de aplicação vai até ao final de 2012. Com base nisso, desenvolveu-se uma arquitetura considerável de regras, disposições e medidas. Entrementes, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – criado em 1989, ou seja, antes da UNFCCC – divulgou quatro relatórios abrangentes que contribuíram criticamente para aperfeiçoar a base científica das políticas climáticas vindouras.

DO INÍCIO DA DÉCADA DE 2000 ATÉ HOJE

A União Europeia – anteriormente Comunidade Econômica Europeia (CEE) – e o Brasil estão vinculados por relações diplomáticas desde maio de 1960. Embora o primeiro Acordo de Cooperação entre o Brasil e a CEE tenha sido assinado em 1982, lançando as bases para uma cooperação econômica, industrial e de desenvolvimento entre as partes, toda a cooperação UE-Brasil dos últimos vinte anos se baseia no Acordo-Quadro de Cooperação, assinado em 29 de junho de 1992 e que entrou em vigor, após ter sido ratificado pelo Congresso Nacional, em maio de 1995. Esse acordo constitui a base legal que tornou possível, entre outras, as contribuições para o PPG7, bem como todos os compromissos posteriores de cooperação bilateral.

O acordo-quadro define as orientações gerais para a consolidação da cooperação em vinte áreas, entre elas: economia, comércio, integração regional, indústria, energia, agricultura e silvicultura, saúde pública, desenvolvimento

social, formação e etc. O meio ambiente está, obviamente, entre essas áreas, embora sem uma referência explícita à mudança climática (que em 1992 ainda não era um tema quente como se tornou na década de 2000). Não obstante, o acordo expressa a vontade de ambas as partes de “procurar conciliar a necessidade de desenvolvimento econômico e social com a necessidade de proteção da natureza, dedicando especial atenção às camadas mais desfavorecidas da população, ao ambiente urbano e à proteção de ecossistemas como as florestas tropicais”. O acordo-quadro de cooperação também instituiu a Comissão Mista Brasil-UE, que coordenaria e avaliaria periodicamente as atividades, bem como forneceria orientação para intensificar e diversificar a cooperação, além de promover a expansão do comércio.

Como pertence à categoria dos países de renda média superior, o Brasil é elegível para a cooperação para o desenvolvimento, no sentido da “Ajuda Oficial ao Desenvolvimento” (AOD), de acordo com os critérios e as definições do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE)⁵. Portanto, a cooperação entre a UE e o Brasil se materializa em fluxos significativos de fundos não-reembolsáveis ??por meio de diferentes instrumentos financeiros que são gerenciados pelo escritório de cooperação externa da UE, a EuropeAid. A antiga rubrica orçamental “ALA” que canalizava o orçamento de cooperação para o desenvolvimento com a Ásia e a América Latina foi integrada, a partir de 2007, junto com várias outras rubricas orçamentais anteriores, em um único instrumento multiprograma, o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (DCI)⁶.

A cooperação bilateral

Depois que os desembolsos para PPG7 foram todos comprometidos e concluídos, o Brasil e a Comissão Europeia (CE) elaboraram outro programa de cooperação plurianual para o período seguinte de cinco anos (2002-2006).

5 Lista do CAD de recipientes de AOD. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>

6 Regulamentação (EC) Nº. 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de dezembro de 2006 que cria um instrumento de financiamento para a cooperação ao desenvolvimento. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_en.htm

Esse “Documento de Estratégia por País” (DEP) incluía um “Programa Indicativo Nacional” (PIN) que continuaria a dedicar uma parte das verbas disponíveis ao Brasil para prosseguir a cooperação ambiental, como uma ação “pós-PPG7”.

Isso coincidiu com a importância atribuída pelo governo federal brasileiro, no âmbito do Plano Amazônia Sustentável, à problemática da rodovia BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, atravessando a metade norte do Mato Grosso e a metade sul do Pará. Em particular, este último trecho foi objeto de atenção especial do Ministério do Meio Ambiente, já que o “Plano de Aceleração do Crescimento” (PAC), a principal política de desenvolvimento econômico do governo federal no segundo mandato do presidente Lula, planejava terminar a pavimentação da rodovia BR-163 em seu trecho paraense até as margens do rio Amazonas, em Santarém, a fim de proporcionar um canal mais rápido de exportação para a importante produção de soja e carne bovina do Mato Grosso. Mesmo considerando os benefícios econômicos e sociais que uma estrada pavimentada pode trazer para a região, este plano de infraestrutura deve causar um forte impacto sobre o meio ambiente, pois pode aumentar a colonização daquela região e levar a um aumento do desmatamento, se não forem tomadas medidas de prevenção adequadas. Isso levou o governo a lançar o Plano “BR-163 Sustentável”, que envolve a colaboração entre um grande número de ministérios (Meio Ambiente, Agricultura, Reforma Agrária, Ciência e Tecnologia, Minas e Energia, Defesa, Justiça, com a coordenação geral da Casa Civil).

Em 2006, enquanto se criava o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), uma Lei instituía os “Distritos Florestais Sustentáveis”, que permitiriam ao Governo Federal desenvolver um plano integral de uso da terra e zoneamento nesses distritos, o qual incluía a concessão de áreas de florestas públicas a empresas privadas, desde que estas observassem práticas de gestão florestal sustentável, claramente definidas em um plano de gestão. O primeiro distrito a ser criado cobriria uma grande área em ambos os lados da BR-163, em torno das cidades de Itaituba e Santarém. O apoio externo que a CE havia colocado à disposição do MMA através do PIN 2002-2006 foi providencial para apoiar o processo que se iniciava. A abordagem proposta pela CE significava integrar três componentes complementares que são essenciais para gerir adequadamente os recursos naturais de forma sustentável e controlar efetivamente o avanço do desmatamento. Além de for-

talescer o SFB na implementação de um sistema de concessões no Distrito Florestal Sustentável, a intervenção da CE visa apoiar o desenvolvimento de estratégias de produção confiáveis e adaptadas a fim de permitir que os habitantes locais, entre eles as comunidades tradicionais, aumentem seus ganhos com o uso sustentável de produtos florestais. Em terceiro lugar, esse projeto também oferece um apoio significativo ao fortalecimento das organizações locais da sociedade civil, ou seja, de ONGs regionais e associações de moradores, para que possam melhorar sua capacidade de acesso aos benefícios das diferentes políticas sociais públicas, bem como exercer um papel de fiscalização das ações das autoridades públicas.

O novo documento de programação multianual – DEP-PIN 2007-2013 – da cooperação bilateral entre a Comissão Europeia e o governo do Brasil também dedica uma parte significativa de seus fundos a uma prioridade ambiental: “promover a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável”. Nesse documento também continua a ser o objetivo duplo geral controlar o desmatamento em biomas brasileiros ao mesmo tempo em que se reduz a pobreza, como uma medida essencial para ajudar o Brasil a reduzir suas emissões de GEE, preservando ao mesmo tempo sua notável mega-biodiversidade e assegurando a sustentabilidade socioambiental para suas populações mais vulneráveis.

Entre 1996 e 2005, uma média de 19.625 km² foram desmatados a cada ano, o que pode representar, de acordo com a densidade variável de biomassa em floresta tropical, um montante entre 1,96 e 5,88 bilhões de toneladas de CO₂-eq que foram lançadas à atmosfera nesses dez anos⁷.

Outros dois projetos foram desse modo confiados ao Ministério do Meio Ambiente, os quais mantêm uma certa lógica geográfica e uma complementaridade em relação ao projeto “BR-163”. Com efeito, essas três ações da CE tem por alvo uma região contínua situada na metade sul do Pará, da área de influência da rodovia BR-163 (primeiro projeto) até uma seção da bacia do rio Xingu (segundo projeto), através da região de Terra do Meio (terceiro projeto).

Além disso, elas também tem por objetivo contribuir para as políticas públicas federais empreendidas pelo governo e reforçá-las. Em 2004, foi lan-

7 De acordo com estimativas, isso varia de 100 a 300 toneladas de CO₂-eq. por hectare de floresta tropical

çado um grande plano de ação para prevenir e combater o desmatamento no bioma da Amazônia, que também engloba a ação coordenada de diversos ministérios federais e secretarias estaduais. Um dos eixos de atuação era a concentração de esforços em uma lista de 43 municípios selecionados, pertencentes principalmente aos estados do Pará e Mato Grosso, onde ocorreu a maior parte do desmatamento. Entre esses municípios, o de São Félix do Xingu mereceu a triste fama de ser o mais problemático. O governo brasileiro propôs então à UE que investisse em uma ação-piloto que faria um pacto no município envolvendo todas as partes interessadas que desempenham um papel significativo na questão do desmatamento. Esse município tem 84.212 km², o que o torna um dos maiores municípios do mundo. Embora a metade de seu território seja coberta por terras indígenas oficializadas, ou seja, que se beneficiam de um estatuto de proteção claro, o restante do município é uma das áreas mais conturbadas de toda a Amazônia em termos de especulação imobiliária e invasões, muitas vezes estreitamente relacionadas com a incidência de desmatamento.

A ação, que só começou suas operações no final de 2010, visa proporcionar ao município meios e instrumentos adequados para melhor acompanhar e controlar o desmatamento, bem como recuperar áreas já desmatadas e degradadas. Um componente essencial dessa intervenção é contribuir para recuperar o passivo de posse de terra do município, regularizando a situação de propriedades rurais particulares, incluindo a aplicação efetiva da legislação ambiental, como a obrigação de observar um certo padrão de utilização das terras – que, entre outras coisas, determina que uma proporção de 80% da propriedade deve continuar a ser coberta por vegetação nativa, a chamada “reserva legal” – e registrá-la.

Um terceiro projeto financiado pela CE intervém justamente entre o projeto da BR-163 e o de São Félix do Xingu. Embora visando o mesmo objetivo geral que é deter o desmatamento, ele vai ao encontro de outra política do governo, embora complementar, que é o Plano Nacional de Áreas Protegidas e a implementação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Esse Plano Nacional, lançado em 2004 como resposta ao Programa de Trabalho da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), define como objetivo cobrir até 30% do bioma da Amazônia, com áreas protegidas e 10% dos demais biomas do país. Até agora, esse objetivo foi quase atingido no que diz respeito ao bioma amazônico, e está entre os resultados positivos que

o Brasil pôde informar à 10ª Conferência das Partes da CDB, realizada em outubro de 2010, em Nagoya, Japão. Atualmente, existem 311 unidades de conservação⁸ na região da Amazônia Legal⁹, totalizando uma área de 110 milhões de hectares, ou seja, 22% do território¹⁰. Outros 108 milhões de hectares também estão protegidos sob o estatuto de terra indígena, o que aumenta a porcentagem de área protegida na Amazônia Legal para 40%.

O programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) contribuiu muito para este resultado. Lançado em 2002 e contando com fundos consideráveis de fontes públicas nacionais (orçamento federal), de fontes privadas e fontes internacionais (principalmente a cooperação alemã), é atualmente o maior programa de conservação da biodiversidade no país e visa a criação de unidades de conservação com mais de 50 milhões de hectares no bioma amazônico até 2012.

Até agora, as áreas protegidas foram significativamente eficazes na redução do desmatamento. Os mapas do desmatamento mostram claramente que as Unidades de Conservação (UC) e as Terras Indígenas (TI) permanecem em grande medida poupadas. Não obstante, as UCs estão passando por dificuldades. A política em favor das Unidades de Conservação que foram criadas, especialmente na região amazônica, carece muitas vezes de implementação efetiva, de modo que elas não proporcionam proteção adequada e nem sempre são respeitadas pela população. Sua vulnerabilidade à degradação poderia até aumentar se forças motoras bem conhecidas de desmatamento, tais como a especulação fundiária, provavelmente aumentassem. A falta da presença e da eficácia das autoridades públicas, a falta de existência física e visibilidade da UC no campo e a falta de participação na gestão da UC, bem como a falta de acesso aos seus benefícios para as comunidades florestais locais, estão entre as causas identificadas dessa vulnerabilidade. Estas são as questões que o projeto da CE visa enfrentar na região conhecida como Terra do Meio.

-
- 8 132 unidades de conservação são geridas pelo governo federal, 179 pelos estados brasileiros.
- 9 A região da “Amazônia Legal” inclui os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Roraima, Rondônia, Pará, Mato Grosso, Tocantins e uma parte do Maranhão. Ela abrange um pouco mais do que 500 milhões de hectares e também inclui partes pequenas dos biomas do cerrado e do pantanal em seu extremo sul e sudeste.
- 10 Instituto Socioambiental, monitoramento das áreas protegidas na Amazônia Legal, última atualização em 05/04/2010.

Onze Unidades de Conservação – com intensidades diferentes de proteção e pertencentes ao nível federal, bem como ao nível estadual do Pará – estão cobertas por esse projeto, representando uma área total de 10,5 milhões de hectares. Junto com as dezenove Terras Indígenas existentes na região, essa área contém o segundo maior conjunto contínuo de áreas protegidas no Brasil.

Enquanto que a dotação do DEP-PIN 2002-2006 dedicava 6 milhões de euros, de um montante total de 63 milhões, para o meio ambiente (projeto “BR-163”), cerca de 30% do DEP-PIN atual vão para projetos ambientais (18,3 milhões de 61 milhões de euros). Como 11,9 milhões já estão empenhados nos projetos “São Félix do Xingu” e “Terra do Meio”, um montante adicional de 6,4 milhões permanece disponível para uma nova intervenção, a ser decidida pelo Ministério do Meio Ambiente, em coordenação com a Agência Brasileira de Cooperação e a Delegação da UE.

O foco dessa cooperação ambiental UE-Brasil em relação ao desmatamento justifica-se ainda mais pelo compromisso voluntário de redução de GEE assumido pelo Brasil na COP 15 de Copenhague, que depois se tornou juridicamente vinculativa no país, através da adoção de uma Lei sobre Mudança Climática, em 29 de dezembro de 2009. Até 2020, o país pretende reduzir suas emissões em 36,1 a 38,9% em relação ao aumento que seria esperado de acordo com um cenário *business-as-usual*. Embora onze “medidas de mitigação nacionalmente apropriadas” (NAMA) tenham sido identificadas na lei, abrangendo vários setores (florestas, agricultura, indústria, energia), mais da metade do esforço de mitigação prometido tem um alvo em particular, que é reduzir o desmatamento no bioma da Amazônia em 80% até 2020, em comparação com a taxa média anual de desmatamento de 1996-2005, que foi de 19.625 km². Os resultados muito animadores dos últimos dois anos de monitoramento mostram que o país parece estar no bom caminho para atingir efetivamente esta meta.

Cooperação temática

A cooperação bilateral direta entre a Comunidade Europeia e o Brasil é complementada por uma cooperação indireta que segue objetivos e orientações estabelecidos em programas temáticos (cada um dos quais é um componente do DCI). Um desses, chamado “Programa Temático para Meio Ambiente e Gestão Sustentável de Recursos Naturais incluindo a Energia” (ENRTP),

foi criado em 2007 com a fusão das antigas rubricas orçamentárias “Florestas Tropicais em Países em Desenvolvimento” e “Meio Ambiente em Países em Desenvolvimento”. Este programa destinou uma média anual de 117 milhões de euros para co-financiar ações de desenvolvimento em todo o mundo em 2007-2010.

O programa temático destina-se a complementar e suplementar medidas na área do meio ambiente, dos recursos naturais e da energia sustentável no âmbito de projetos nacionais, regionais ou multinacionais. Está projetado em torno de cinco prioridades:

- Ajudar os países em desenvolvimento a fazer mais progressos na integração da sustentabilidade ambiental à tomada de decisões e às políticas de desenvolvimento (um alvo relativamente negligenciado do sétimo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio) e, desse modo, apoiar a realização de todos os Objetivos do Milênio, promovendo a capacitação, apoiando a participação da sociedade civil e desenvolvendo abordagens inovadoras;
- Promover a implementação de iniciativas da UE e dos compromissos acordados (inclusive aqueles definidos por Acordos Ambientais Multilaterais) sobre o meio ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a eficiência dos recursos, energia em nível internacional e regional e através de fronteiras nacionais;
- Melhorar a integração ambiental e promover a coerência das políticas da UE que afetam países terceiros através de um trabalho metodológico e melhoria da expertise;
- Promover as políticas ambientais da UE no estrangeiro, através do fortalecimento da governança, da negociação e do monitoramento ambiental internacional, do auxílio ao funcionamento de acordos ambientais multilaterais e outros processos, apoiando o desenvolvimento da política internacional coerente através dos três pilares do desenvolvimento sustentável;
- Promover opções de energia renovável, em particular mediante o apoio institucional e a assistência técnica, a criação de um marco legislativo e administrativo propício aos investimentos e negócios e o incentivo à cooperação regional.

O programa é implementado através de convites à apresentação de propostas que são acessíveis a um número muito grande de organizações da sociedade civil, ou através de projetos dirigidos que se destinam geralmente a

ser executados por organizações internacionais, como as agências ou programas do sistema das Nações Unidas. Os projetos podem ser de abrangência nacional, regional ou multinacional.

Esses convites são muitas vezes subdivididos em lotes temáticos, o que lhe permite cobrir diferentes questões ambientais, tais como florestas, gestão de resíduos, recursos hídricos, energias renováveis, desertificação, biodiversidade etc. Obviamente, uma parte substancial da dotação disponível se destina cada vez mais às atividades relacionadas com a mudança climática, embora as ações que tratam especificamente de outras questões – por exemplo, florestas, energias renováveis ??ou biodiversidade – também tenham por alvo a mitigação da mudança climática ou o objetivo de adaptação.

Desde a sua criação em 2007, o ENRTP apoiou seis projetos com relevância para a mudança climática, que abrangem somente o Brasil (três projetos), ou o Brasil e outros países (três projetos). O co-financiamento da UE de todas essas ações representa quase 9 milhões de euros. A forma como essas ações são representativas da cooperação UE-Brasil em mudança climática varia de acordo com o projeto. Desses projetos, dois tem a mitigação da mudança climática como principal objetivo, enquanto o outro inclui a mitigação da mudança climática entre seus objetivos ambientais. Quatro projetos são implementados em um ambiente de floresta. Um projeto visa a promoção das energias limpas e renováveis, enquanto que o último visa especificamente a adaptação às alterações climáticas num contexto de luta contra a desertificação no semi-árido.

Um maior número de projetos foi financiado pela antiga rubrica orçamentária “Floresta Tropical” durante a década de 1990 e início da de 2000. Paralelamente aos recursos fornecidos ao PPG7 – que era naquele período a cooperação ambiental “dominante” – 25 projetos foram co-financiados pela CE, catorze dos quais eram principal ou significativamente relevantes para a mudança climática (mitigação somente), significando um co-financiamento total de 18,2 milhões de euros.

Cada um desses projetos é, portanto, muito menor em termos de financiamento do que programas bilaterais, mas permite uma maior flexibilidade com relação ao tema (não somente desmatamento, mas também apoio à política e à implementação de acordos multilaterais ambientais, energia, apoio a redes da sociedade civil) e no que respeita à área geográfica (não apenas a Amazônia, mas também o cerrado, o pantanal, a caatinga).

Alguns desses projetos de ONGs com atuação na região amazônica tiveram um impacto tão significativo, especialmente em termos de mobilização da sociedade civil e instalação de uma cultura de diálogo entre as partes interessadas públicas e privadas, que contribuíram para definir as condições favoráveis em que os atuais programas bilaterais estão se desenvolvendo. Existem também alguns casos em que esses projetos experimentaram uma ação-piloto inovadora que se mostrou bem sucedida e depois foi aproveitada por políticas governamentais para uma utilização em escala maior.

E para o futuro próximo? Para o mundo em geral, a Comissão Europeia assegurou uma dotação de 517 milhões de euros para o período orçamentário de 2011-2013, dos quais mais da metade (276 milhões) estão claramente destinados a ações relacionadas à mudança climática, cobrindo subtópicos como a adaptação, a redução das emissões por desmatamento e degradação (REDD), tecnologia de mitigação, energia sustentável, apoio à política externa do clima. É provável que fundos adicionais aumentem esse montante, em resposta ao compromisso assumido pela UE em Copenhague (“fundo imediato” para Mudança Climática) e à decisão de Cancún sobre Fundo Verde para Mudança Climática.

Relacionada aos progressos alcançados nas negociações da UNFCCC sobre alguns tópicos fundamentais, como, por exemplo, monitoramento, informe e verificação, bem como de acordo com a disponibilidade das próprias políticas setoriais do Brasil a serem elaboradas para a implementação da Lei sobre Mudança Climática aprovada em Dezembro de 2009, a cooperação da UE com o Brasil dentro do ENRTP pôde diversificar-se, dirigindo alguns recursos para o apoio a outras medidas que o Brasil está tomando para implementar sua política sobre mudança climática. O papel cada vez mais ativo que os setores industriais privados do país reivindicam desempenhar no palco da mudança climática talvez possa ser a oportunidade para uma nova abordagem de cooperação.

Além disso, durante vários anos a Comissão Europeia levou a cabo um trabalho considerável no desenvolvimento de metodologias e formação de pessoal para uma maior integração do meio ambiente em políticas e programas de ajuda ao desenvolvimento “não-ambientais”. Qualquer novo programa ou projeto, para ser aprovado, é agora sistematicamente examinado ou, se for o caso, avaliado sobre seus impactos potenciais – positivos ou negativos – sobre o meio ambiente, inclusive sobre a mitigação ou adaptação da mudança climática.

Cooperação regional ou multinacional que abrange o Brasil

Promover a integração regional – ao menos econômica – é uma das prioridades fundamentais da ação externa da UE. Portanto, a UE não só mantém relações de cooperação bilateral com os países em desenvolvimento, como também dedica orçamentos significativos para abordagens regionais. Desse modo, o Brasil é também beneficiário de programas da UE que visam o Mercosul, toda a América Latina, ou até mesmo um número limitado de países de diferentes continentes que apresentam características ou necessidades semelhantes (por exemplo, um grupo de “países emergentes”).

A cooperação UE-Mercosul se beneficia de sua própria dotação bilateral, baseada em um acordo de cooperação que foi assinado em 15 de dezembro de 1995, a fim de oferecer um marco jurídico específico para essa cooperação. Documentos de programação plurianual fornecem dotações financeiras de cerca de 50 milhões de euros ao longo de períodos de cinco anos. O Programa Indicativo atual, que cobre o período 2007-2013, está direcionado para uma série de ações que sustentam três prioridades: (1) o fortalecimento das instituições políticas do Mercosul, (2) aumento da integração econômica, (3) aumento da consciência de pertencer ao Mercosul. Um componente ambiental está bem presente na segunda prioridade, embora não relacionados à mudança climática.

Na América Latina, a UE investe também em programas que dizem respeito a todos os países da região. Em 2009, foi feita uma ampla análise econômica dos impactos da mudança climática nos países latino-americanos e suas conseqüências em termos de ações necessárias de mitigação e adaptação¹¹. Seguiu-se o programa EUroCLIMA, um amplo programa de capacitação que começou em 2010 com uma contribuição da UE de 5 milhões de euros, em parceria com a Comissão Econômica para América Latina da Organização das Nações Unidas (ONU-CEPAL). O EUroCLIMA destina-se a beneficiar autoridades públicas e líderes políticos a fim de proporcionar-lhes ferramentas de gestão do conhecimento e instrumentos metodológicos para tomada de decisão e integração da mitigação e adaptação da mudança climática às estratégias de desenvolvimento sustentável nacionais ou setoriais.

11 Climate Change in Latin-America, Identification mission of the EUroCLIMA initiative, 2009, Agrifor Consult.

Cooperação científica

Além da cooperação para o desenvolvimento “clássica”, o Brasil e a UE também construíram uma relação científica e tecnológica (C&T) importante ao longo dos anos.

A União Europeia canaliza para o Brasil fundos significativos para a cooperação em C&T, através de seu orçamento de Desenvolvimento Tecnológico e de Pesquisa (DTP). O último está programado para períodos de 5 anos, mediante Programas-Quadro (FP). A partir do quarto FP, que abrangeu o período 1994-1998, um orçamento específico foi destinado à promoção da cooperação internacional em DTP (“COIN”). Isso possibilitou que instituições de pesquisa de países que não pertencem à UE (“países terceiros”) possam ter acesso a fundos de DTP da UE, em geral, através de parcerias com instituições de pesquisa da UE. 53 projetos com participação brasileira foram aprovados no FP4, e 46 no FP5, fazendo do Brasil, de longe, o principal participante na América Latina. Esse número subiu para 99 projetos no FP6 (2002-2006), totalizando uma contribuição comunitária de 14,4 milhões de euros¹² (os fundos da CE co-financiam geralmente 75% dos custos do projeto). Vinte projetos desses 99 foram sobre desenvolvimento sustentável, mudanças globais e ecossistemas.

A relação científica atual entre a UE e o Brasil é regida principalmente por um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em 29 de janeiro de 2004. Este acordo não tem qualquer compromisso financeiro. No entanto, permitiu a criação, em 2005, de um Bureau Brasileiro para a Ampliação da Cooperação Internacional com a União Europeia (B. Bice), que visa fortalecer a promoção dos Programas-Quadro da UE entre a comunidade científica brasileira. O resultado disso é um aumento considerável da participação brasileira nos consórcios que executam projetos de pesquisa dentro do FP7 em andamento.

Atualmente na metade de sua duração, ou seja, após três convocações do FP7 para a apresentação de propostas, 23 projetos de pesquisa (de um total de 151 projetos em que as instituições brasileiras estão envolvidas no âmbito do

12 Assessment of the International Standing of the 6th Framework Programme, Part II – Case studies, 2009, IDEA consult.

FP7) estão direta ou indiretamente¹³ relacionados às questões da mudança climática, para um montante indicativo total de 53 milhões de euros, dos quais 4,8 milhões beneficiam realmente parceiros brasileiros desses consórcios compostos principalmente por centros de pesquisa europeus e de países terceiros. Estes projetos abrangem um leque amplo de campos de pesquisa como, por exemplo, a observação da Terra, avaliação de vulnerabilidade, a energia renovável, ambiente urbano, impacto da mudança climática sobre a saúde humana ou sobre a segurança alimentar, estratégias de adaptação, eficiência energética na construção civil, silvicultura relacionada à REDD ou ao CDM (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) etc.

Em nível global, para todo o FP7, um orçamento de 1,9 bilhões de euros está reservado ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável, incluindo a mudança climática, o que significa 3,5% da dotação total de 54 bilhões de euros. Mas como dissemos antes, muitos outros projetos de pesquisa relevantes para o clima se encontram em outras prioridades do programa-quadro.

Diálogo político e cooperação

Durante as duas últimas décadas, o Brasil experimentou um período sem precedentes de estabilidade e crescimento e deixou de ser um “mero” país em desenvolvimento para tornar-se uma verdadeira potência emergente mundial. Isso, obviamente, mudou bastante a influência e o peso do Brasil nas negociações internacionais, inclusive aquelas do processo da UNFCCC. Esse poder econômico e político emergente adquirido pelo Brasil em nível regional e global está provavelmente entre os fatores que induziram a UE a participar de uma Parceria Estratégica com esse país, por ocasião da primeira Cúpula UE-Brasil, realizada em 4 de julho de 2007 em Lisboa, Portugal.

A cooperação entre a UE e o Brasil, através de seus diferentes canais, já estava sendo complementada por uma relação política e de diálogo possibilitada pelo Acordo-Quadro de 1992. Não obstante, a parceria estratégica lançada em Lisboa, em 2007, atualizou essa relação para uma dimensão que se har-

13 Vários projetos que pertencem a outras categorias que não tratam explicitamente de meio ambiente e mudança climática, como energia, transportes, segurança alimentar, saúde, podem ter relevância para a mudança climática, conforme seu objeto de estudo.

moniza melhor com o aumento do peso político e econômico mundial do Brasil e da União Europeia.

Essa parceria deve ser construída em cinco áreas prioritárias de cooperação, que são as seguintes:

1. Promoção da paz e da segurança geral através de um sistema multilateral eficaz.
2. Ampliação da parceria econômica, social e ambiental para promover o desenvolvimento sustentável.
3. Promoção da cooperação regional.
4. Promoção da ciência, tecnologia e inovação.
5. Promoção dos contatos pessoais e intercâmbios culturais.

Um Plano de Ação Conjunto (PAC) de três anos, lançado na Segunda Cúpula UE-Brasil, em 22 de dezembro de 2008 no Rio de Janeiro, permite que as duas partes empreendam um diálogo político construtivo e eficaz a fim de conduzir a aplicação concreta das prioridades definidas na Parceria Estratégica. A Comissão Mista Brasil-UE, instituída pelo Acordo-Quadro de Cooperação de 1992, foi mantida para ser o instrumento que avaliaria e orientaria o PAC anualmente. Em geral essa Comissão Mista reúne-se alternadamente no Brasil e na Europa.

Até agora, estabeleceram-se diálogos periódicos em mais de quinze áreas de interesse mútuo (os chamados “diálogos setoriais”), tais como questões políticas e de direitos humanos, questões macroeconômicas e regulamentações financeiras, meio ambiente e mudança climática, cultura e educação, transporte marítimo e aéreo, energia, tecnologia nuclear, administração pública e etc.

O Meio Ambiente e a Mudança Climática constituíam uma das importantes questões do diálogo político mesmo antes do estabelecimento da Parceria Estratégica. Um diálogo setorial sobre essa temática começou em setembro de 2006. Atualmente, está em preparação um quarto diálogo de alto nível sobre ambiente e mudança climática, que se realizará em Brasília em 2011.

Esses diálogos, conduzidos pelo Departamento de Meio Ambiente e Questões Especiais do Itamaraty, pelo lado brasileiro, e pela Direção Geral de Ação Climática da Comissão Europeia, pelo lado da UE, são oportunidades apropriadas para discutir uma série de temas-chave que ocupam as negociações internacionais no âmbito da UNFCCC ou outras instâncias pertinentes, tais como o G20 ou a Assembleia Geral das Nações Unidas.

Durante as próprias reuniões da UNFCCC, sejam grupos de trabalho *ad hoc* ou órgãos subsidiários, as delegações brasileira e europeia não perdem nenhuma oportunidade de manter encontros bilaterais, que muitas vezes são de grande ajuda para encontrar pontos de convergência e estratégias comuns de negociação.

Atualmente, o Brasil e a União Europeia estão entre as partes que mostraram mais proatividade para alcançar um acordo multilateral abrangente e juridicamente vinculativo sobre mudança climática, o que garantiria que sejam feitos os necessários esforços coletivos para reduzir as emissões de GEE e limitar o aquecimento global a não mais de 2° C até o final do século.

A UE COMO UM TODO:

A COMUNIDADE EUROPEIA E OS ESTADOS-MEMBROS

É comum ouvir ou ler que a União Europeia é o maior doador para o desenvolvimento no mundo e fornece mais da metade da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento mundial. Isso implica obviamente que não se deve levar em consideração somente a ajuda ao desenvolvimento concedida pela Comissão Europeia, com o dinheiro de seu próprio orçamento, ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento¹⁴, mas também a ajuda proporcionada por cada um de seus Estados-Membros. Costumava-se fazer a distinção entre a “CE” (instituições da Comunidade Europeia, da qual a Comissão Europeia é o órgão encarregado de implementar as políticas co-decidas pelo Conselho e o Parlamento) e a “UE” (União Europeia, ou seja, a CE, mais os 27 Estados-Membros). Porém, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, UE é o termo a ser utilizado em qualquer documento referente à ajuda externa, seja com os recursos somente da Comissão ou também incluindo a ação dos Estados-Membros em geral.

Alguns Estados-Membros mantêm também uma importante cooperação bilateral com o Brasil, o que torna a cooperação total da UE muito maior do que se levarmos em conta apenas a “Comunidade Europeia”.

Na verdade, dos treze Estados-Membros que financiam – ou financiaram até recentemente – programas de cooperação com o Brasil, somente quatro visam especificamente um objetivo relacionado à mudança climática, muitas

14 Somente para países ACP, isto é. África, Caribe, Pacífico.

vezes entendida como um “problema global” ou “desafio global”: Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

De longe, a maior doadora é a Alemanha, que também está entre as mais antigas, pois sua cooperação bilateral teve início em 1963. A cooperação alemã, que já era o maior contribuinte para o PPG7, ainda é a segunda maior na ajuda externa recebida pelo Brasil (depois do Japão). Sua cooperação atual se dá dentro do marco de quatro acordos: (1) uma parceria estratégica Brasil-Alemanha (2008); (2) uma Estratégia Conjunta para a Floresta Tropical (2007); (3) um Memorando de Entendimento sobre Mudança Climática (2009); (4) um Memorando de Entendimento sobre Cooperação Triangular (2010).

Quase toda a carteira de cooperação da Alemanha – em torno de 580 milhões de euros estão sendo atualmente implementados ou em fase de preparação – é compartilhada por duas prioridades: as florestas tropicais e a energia sustentável, as quais, é óbvio, são altamente relevantes para a mudança climática. Trata-se de apoio financeiro (através de empréstimos concessionários) ou de cooperação técnica (por meio de subvenções não reembolsáveis), os recursos alemães são canalizados pelo Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW) ou por uma das agências de cooperação técnica alemã, que recentemente se fundiram em um único órgão, a Cooperação Internacional Alemã (GIZ).

A Alemanha contribuiu significativamente para o resultado positivo alcançado pelo Brasil em termos de áreas protegidas na Amazônia, tanto mediante o apoio ao Programa ARPA para a criação de Unidades de Conservação, como à Funai (Fundação Nacional do Índio) para a criação de mais de cem Terras Indígenas desde 1995. A cooperação alemã também oferece um apoio considerável ao Ministério do Meio Ambiente para o desenvolvimento de estratégias de uso sustentável dos recursos florestais e da biodiversidade, bem como para a implementação do zoneamento do uso da terra e planejamento de políticas. Recentemente, a Alemanha se comprometeu a contribuir com 23 milhões de euros para o Fundo Amazônia, com o objetivo de apoiar os programas que estão relacionados com a REDD.

O outro foco principal da cooperação alemã abrange o desenvolvimento de fontes de energia renováveis, bem como a implementação de estratégias de eficiência energética. Isso inclui empréstimos para a implementação de projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo.

Depois da Alemanha e da CE, a França é o terceiro maior doador da UE em termos de volume de recursos, e também está comprometida em uma Parceria Estratégica com o Brasil. Os principais canais da ajuda bilateral ao desenvolvimento são a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) – que funciona como um banco de desenvolvimento, isto é, através de empréstimos – e o Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial (FFEM) – que atua como um “GEF francês”¹⁵, ou seja, através de subvenções. Enquanto que a primeira apoia principalmente as políticas de energia sustentável, como a eficiência energética e o desenvolvimento de fontes renováveis, bem como políticas de desenvolvimento urbano, o FFEM visa as florestas e os recursos naturais, mediante o apoio à gestão florestal sustentável e de programas de áreas protegidas, desenvolvendo em particular o conceito de parques naturais regionais e “mosaicos de áreas protegidas”, em diferentes biomas brasileiros.

A França tem a particularidade de ser um país vizinho do Brasil, já que um dos seus departamentos ultramarinos, a Guiana Francesa, faz fronteira com o estado do Amapá. Isto significa que, além da abordagem clássica Norte-Sul, sua cooperação bilateral intergovernamental tem também uma dimensão de parceria transfronteiriça, que inclui um programa de geminação entre as áreas protegidas nos dois países.

Os organismos de pesquisa franceses estão muito presentes no Brasil e desempenham um papel complementar no âmbito da cooperação francesa. Entre esses órgãos, o Centro para a Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD) é particularmente ativo nos campos da agricultura e da silvicultura sustentáveis. Alguns de seus projetos de pesquisa são relevantes para a política de mudança climática, seja para a mitigação – por exemplo, o desenvolvimento de biocombustíveis alternativos – ou para a adaptação – por exemplo, pelo estudo e desenvolvimento de planejamento do uso da terra e de estratégias de segurança alimentar.

O Reino Unido costumava ser um importante parceiro de cooperação bilateral do Brasil, através de seu Departamento para o Desenvolvimento Internacional. No entanto, o país tomou um novo rumo desde 2009 e abandonou a abordagem convencional de financiar grandes programas bilaterais. A cooperação britânica está agora centrada na facilitação e no acompanhamento de processos de elaboração de políticas com seus parceiros brasileiros,

tanto do governo como do setor privado. A mudança climática é uma das duas prioridades. No âmbito dessa prioridade, a cooperação britânica está atualmente trabalhando em torno de seis eixos: (1) desmatamento e REDD: isso inclui um importante componente de cooperação Sul-Sul, uma vez que visa o desenvolvimento de uma plataforma de intercâmbio que inclui também a Indonésia e a República Democrática do Congo; (2) agricultura; (3) combate à desertificação em terras secas; (4) apoio ao Painel Brasileiro sobre Mudança Climática e ao grupo de peritos do BASIC¹⁶; (5) apoio a um processo global de gestão do conhecimento da relação entre redução da pobreza e adaptação à mudança climática; (6) apoio ao desenvolvimento do conceito de uma economia de baixo carbono.

A Itália também abandonou sua cooperação bilateral com o Brasil. Atualmente, sua cooperação é essencialmente indireta, através de ONGs parceiras, ou mediante instituições públicas descentralizadas de ambos os países. No entanto, vale ressaltar que a (antiga) cooperação bilateral italiana forneceu um apoio significativo ao Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos subsidiários, como o Ibama e o Serviço Florestal Brasileiro, para a prevenção de queimadas descontroladas.

PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

À medida que as negociações internacionais progridem no palco da UNFCCC, o espaço para uma maior cooperação entre Brasil e União Europeia em relação à mudança climática continua em aberto. Os próximos anos darão ensejo a um novo ciclo de programação para a cooperação técnica e financeira para depois de 2013. Dependendo de quais sejam os interesses comuns de ambas as partes, a sustentabilidade ambiental pode permanecer como uma das prioridades do novo Documento de Estratégia para a cooperação da UE com o Brasil. Além da AOD tradicional que está definida nesses CSP, é provável que surjam recursos financeiros novos e adicionais de doadores internacionais, através de canais multilaterais ou bilaterais, a fim de cumprir a exigência de cem bilhões de dólares por ano, considerados necessários para conseguir combater a mudança climática em termos globais. Pode-se esperar que mais propostas de cooperação relacionadas com a

16 BASIC = Brasil, África do Sul, Índia, China.

mudança climática venham a ser apresentadas aos governos de países terceiros, inclusive o Brasil.

Ainda que a redução do desmatamento na Amazônia continue a ser o grande desafio a ser vencido, resultados recentes obtidos pelo Brasil mostraram que o objetivo de redução de 80% está a caminho de ser alcançado. Isso não significa que os esforços possam ser arrefecidos por enquanto. Mas o governo brasileiro pode querer orientar novos recursos externos para áreas onde a pressão é muito maior e os resultados alcançados são ainda mais limitados. É o caso do bioma do Cerrado, que está sujeito a uma taxa de desmatamento muito superior à da floresta amazônica e, se a tendência continuar, pode até mesmo ultrapassar esta última em termos de contribuição para as emissões de GEE. De qualquer forma, é provável que a decisão formal tomada em Cancún sobre a questão da REDD possibilitará que fluxos significativos de ajuda internacional continuem indo para a conservação e o uso sustentável das florestas.

Outro campo em que as oportunidades para uma maior cooperação são amplas é a construção de um futuro mercado global de carbono. O Sistema Europeu de Comércio de Emissões (ETS), o primeiro e maior mercado de carbono do mundo, entrará em sua terceira fase de implementação em 2013, com um grau de ambição renovado e maior, a fim de permitir que a UE alcance sua meta de redução de 20% das emissões de GEE até 2020. É preciso então a cooperação com países terceiros, em particular, as economias emergentes, para estimulá-los a também elevar seu grau de ambição quando negociam créditos de emissões. A tendência futura pode ser uma mudança progressiva de um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo baseado em projetos e compensações para um sistema de créditos setoriais, em que subsídios externos para os créditos de carbono obtidos seriam complementares aos esforços internos realizados em nível setorial para reduzir emissões.

Uma tendência recente e em expansão observada entre os parceiros de cooperação internacional em relação ao Brasil é o desenvolvimento de mecanismos de cooperação triangular, em que o país doador “tradicional” e o Brasil juntam seus recursos financeiros, técnicos e humanos para prestar ajuda ao desenvolvimento de países menos desenvolvidos, em geral africanos. Nisso também há uma série óbvia de oportunidades para estimular a cooperação Sul-Sul em questões de mudança climática, tais como a preservação de florestas tropicais ou o desenvolvimento de biocombustíveis e outras formas de

energia renovável e limpa; já existem alguns casos-piloto que envolvem o Brasil com outros países possuidores de grandes florestais tropicais, em parceria com doadores “do norte”.

Por fim, todas as partes precisam se esforçar para integrar ainda mais a mudança climática às políticas dominantes, como as estratégias de crescimento econômico e os acordos comerciais, a fim de tornar a mitigação da mudança climática e as políticas de adaptação mais eficazes. Também é de grande importância para a UE que as políticas de mudança climática e os mecanismos de financiamento resultantes de acordos internacionais não ignorem e muito menos prejudiquem as políticas que abordam outras questões ambientais globais, tais como a perda de biodiversidade, a desertificação e a escassez de água. A UE continua convicta de que essas questões globais estão direta e indiretamente ligadas umas às outras, e que há uma maneira de encontrar sinergias entre os diferentes acordos, políticas e objetivos multilaterais, a fim de racionalizar a utilização dos recursos limitados, que serão sempre insuficientes em relação às necessidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assessment of the International Standing of the 6th Framework Programme, Part II – Case studies, 2009, IDEA consult.

Brazil Country Strategy Paper 2007-2013, European Commission.

Climate Change in Latin-America, Identification mission of the EUroCLIMA initiative, 2009, Agrifor Consult.

Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2004, Ministério de Ciência e Tecnologia.

Country Environmental Profile-CEP Brasil, 2005, MWH consultants.

Country Strategy Paper 2001-2006 and National Indicative Programme 2002-2006, Federative Republic of Brazil – European Community.

DAC List of ODA recipients, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>

Draft report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on the European Union-Brazil strategic partnership – 2008/2288(INI).

ENRTP Thematic strategy paper and multi-annual indicative programme 2011-2013, EuropeAid, European Commission.

Everything is connected – Climate and Biodiversity in a fragile world, 2010, Embaixada Britânica em Brasília.

Framework Agreement for Cooperation between the European Economic Community and the Federative Republic of Brazil - Official Journal L 262 , 01/11/1995 P. 0054 – 0065.

Instituto Socioambiental, monitoramento das áreas protegidas na Amazônia Legal, última atualização em 05/04/2010, http://www.socioambiental.org/uc/quadro_geral

Livro Azul 2008 da cooperação da União Europeia no Brasil.

Participação brasileira nos programas-quadro de pesquisa e desenvolvimento tecnológico da União Européia, B.Bice, Delegação da UE no Brasil, 2009.

PPG7 - Caminhos para a sustentabilidade; as contribuições do maior programa ambiental do país para o uso e a proteção das florestas tropicais brasileiras, Departamento de Articulação de Ações da Amazônia – DAAM, 2009.

Projeto PRODES, monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite, <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>

Regulation (EC) N° 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation, OJ L 378 of 27.12.2006.

Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 2010, Ministério de Ciência e Tecnologia.