

RELAÇÕES ENTRE BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL DO CLIMA

*Fernanda Viana de Carvalho*¹

CONTEXTUALIZAÇÃO

Na política internacional de meio ambiente, a cooperação entre União Europeia e Brasil ocorre em duas vertentes: buscando convergir posicionamentos em temas de relevância global, como a mudança do clima e a biodiversidade; e por meio de cooperação técnica em projetos de interesse comum. Esse artigo oferece uma breve análise dessa cooperação por meio do exemplo do regime internacional do clima, que se tornou desde a última década o lócus político ambiental mais importante da atualidade.

A ameaça da mudança adversa do clima passou a ocupar uma posição de destaque no sistema internacional em 2008, a partir das reações ao 4º Relatório de Avaliação do IPCC², que expôs sua gravidade e conclamou a sociedade internacional a tomar medidas mais severas que as existentes para mitigar seus efeitos. Esse relatório deixou claro que o compromisso do Protocolo de Quioto de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) em pelo menos 5%

-
- 1 Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB). Membro da organização The Nature Conservancy/Brasil.
 - 2 O IPCC (Painel Internacional sobre Mudança do Clima) é um órgão científico criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e pela Organização Meteorológica Mundial. O IPCC analisa as informações científicas, tecnológicas e socioeconômicas mais recentes. Ele não realiza pesquisa ou monitoramento de dados e parâmetros climáticos. Disponível em <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>, acesso em 01/03/2011

em relação aos níveis de 1990, no período de 2008 a 2010³, é insuficiente para reverter o aumento da temperatura global, e que seriam necessárias reduções bem maiores para se limitar tal aumento.

O novo rumo das negociações internacionais de clima tem como marco a adoção do Plano de Ação de Bali (Dec. 1/CP.13) em 2008. Esta decisão define a estrutura da negociação de ações de cooperação de longo prazo a partir de 2012, quando expira o Protocolo de Quioto. Foram estabelecidos dois trilhos para as discussões: um novo grupo para continuar o diálogo sobre ação cooperativa de longo prazo – AWG-LCA (*Ad-hoc Working Group on Long-term Cooperative Action*), e o grupo que já vinha discutindo a implementação do Protocolo de Quioto desde 2005, com mandato renovado para a discussão de um segundo período de compromissos – AWG-KP (*Ad-Hoc Working Group on the Kyoto Protocol*). A abordagem dos temas no AWG-LCA dá-se por meio dos seguintes “blocos construtores”: visão compartilhada, adaptação, mitigação, capacitação; transferência de tecnologias e financiamento. A discussão sobre REDD+⁴, relevante tanto para o Brasil quanto para a União Europeia, vem ocorrendo no AWG LCA no âmbito das estratégias de mitigação.

O prazo inicialmente previsto para a conclusão do trabalho dos grupos acima mencionados era dezembro de 2010, quando da realização da 15ª Conferência das Partes à Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). As expectativas de adoção na COP 15 de metas mais robustas de curto, médio e longo prazo e de comprometimento de recursos financeiros novos e adicionais para mitigação e adaptação à mudança do clima desgastaram-se durante as difíceis negociações de 2010, resultando no insuficiente Acordo de Copenhagen. Na COP 16, em Cancun, houve avanços pontuais em temas específicos. Nesse contexto, este artigo busca explicitar as posições negociadoras do Brasil e da União Europeia e identificar convergências, divergências e perspectivas.

3 Protocolo de Quioto, art. 3.1

4 Após 2007, a estratégia de mitigação das emissões de gases de efeito estufa relativas à destruição das florestas nativas passou a ser conhecida como REDD (redução das emissões por desmatamento e degradação). Após a COP 14, em 2008, consagrou-se a expressão REDD+, que abrange além do desmatamento e da degradação o papel da conservação, do manejo sustentável e do aumento de estoques de carbono das florestas para mitigação de emissões de GEEs.

UNIÃO EUROPEIA E BRASIL NA POLÍTICA INTERNACIONAL DO CLIMA

Chasek, Downie e Brown (2006) propõem uma classificação dos papéis que podem ser representados pelos Estados nas negociações internacionais de meio ambiente. São elas:

- Estado veto ou bloqueador: ou logo se opõe a uma proposta de regime ambiental ou busca enfraquecê-la até comprometer sua efetividade.
- Estado líder (lead state): tem um compromisso forte com a ação internacional efetiva em determinado assunto, tenta avançar com as negociações por meio de propostas para um acordo e busca o apoio de outros Estados.
- Estado aliado (supporting state): apoia a proposta de um estado líder numa negociação.
- Estado indeciso (swing state): demanda uma concessão a seus interesses como moeda de troca para apoiar um acordo, porém não tão forte para colocar em risco a eficiência do regime. Um exemplo comum é a demanda por prazos diferenciados, normalmente maiores, para o cumprimento de obrigações.

No contexto da política internacional do clima, os papéis da UE e do Brasil são distintos, ainda que algumas posições sejam convergentes, o que potencializa o poder de ambos nas negociações. A União Europeia está na posição de estado-líder, o que é um reflexo de sua importância econômica, política e cultural. Segunda maior emissora de GEE, a UE tem uma área de mais de 4 milhões de quilômetros quadrados, compreendendo 27 países-membros com uma população de 498 milhões de habitantes (EUROPA, 2011⁵), e configura-se como a segunda economia mundial, com um PIB de 14.9 trilhões de dólares (CIA, 2010).

Já o Brasil é um país de crescente importância dado seu crescimento econômico relativamente estável nos últimos anos, seu peso político na América Latina e a magnitude dos recursos naturais compreendidos em seu território. Quinto maior emissor de GEE, o país tornou-se em 2010 a sétima maior economia do mundo, com um PIB de 2.19 trilhões de dólares (CIA, 2010). O perfil brasileiro de emissões é diferenciado: 75% provém de mudanças no uso da terra, principalmente em virtude das altas taxas de desmatamento na Amazô-

5 Disponível em http://europa.eu/abc/keyfigures/index_pt.htm, acesso em 25/02/2011.

nia (Segunda Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC, 2010). Em termos globais, as emissões associadas ao desmatamento são da ordem de 15 a 20% (IPCC, 2007). Tal situação agrega complexidade à posição brasileira, que vem evoluindo de um veto puro e simples à entrada das florestas nativas no regime do clima e a compromissos quantificados de redução de emissões para países em desenvolvimento, para uma postura propositiva sobre florestas e o estabelecimento de metas voluntárias para esses países. A posição brasileira ainda não chega a constituir uma liderança direcional em razão de contradições tanto domésticas quanto internacionais, mas tem impactos relativos no regime do clima.

União Europeia: Liderança Direcional

Liderança pode ser conceituada como “o poder de um ou vários indivíduos de induzir um grupo a adotar uma determinada linha política”; ou “o que permite a um indivíduo formatar o padrão comportamental coletivo de um grupo em uma direção determinada conforme seus valores individuais” (Andresen e Agrawala, 2002). Esses autores identificam quatro tipos de liderança no âmbito dos regimes internacionais: intelectual, ligada à produção de conhecimentos; instrumental, ligada à utilização desses conhecimentos para determinar agendas políticas; de poder, exercida por meio de incentivos (ameaças e promessas) para o aceite de propostas; e direcional, por meio do estabelecimento de um bom exemplo ou da demonstração de formas com as quais lidar com um problema.

Andresen e Agrawala (2002) relacionam os tipos de liderança às três fases de formação de um regime: estabelecimento de uma agenda; negociação e operacionalização. A primeira fase (estabelecimento da agenda) vai de 1950 até o início das negociações da Convenção de Clima, em 1998. Nessa fase, foi marcante a liderança intelectual e instrumental de indivíduos como Roger Revelle, diretor do Scripps Instituto de Oceanografia, que conseguiu direcionar recursos e prioridades de pesquisa nos Estados Unidos para a questão climática. Também se destacou Mostafa Tolba, diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Ainda na fase de estabelecimento da agenda, de 1988 a 1990, há uma transição da liderança de atores individuais para os Estados. Nesse contexto, identifica-se uma liderança negativa dos Estados Unidos que, em face do custo

social e financeiro das reduções de emissões de GEE, passam a questionar as evidências científicas do aquecimento global. Também se posiciona estrategicamente como líder direcional a União Europeia, no vácuo deixado pela ausência de posições fortes do Japão e dos Estados Unidos sobre a questão climática (Andresen e Agrawala, 2002). A União Europeia utilizou-se da oportunidade política de se apresentar como um bloco forte e unificado no cenário mundial, apesar das diferentes visões internas a serem conciliadas. Em 1990, a UE definiu uma meta de estabilização das emissões de GEE para o ano 2000.

Já no Rio de Janeiro, em 1992, onde foi adotada a Convenção do Clima, a UE apresentou-se dividida devido às divergências internas sobre a taxação das emissões de CO₂, o que permitiu que seus países mais ricos (Alemanha, Holanda e Dinamarca) continuassem em posição de liderança. A falta de unidade permitiu ainda ao Reino Unido negociar um acordo modesto com os Estados Unidos, contrários ao estabelecimento de metas obrigatórias de redução de emissões.

A posição de liderança direcional da União Europeia assenta-se sobre os seguintes pilares: cooperação técnica e financeira; assunção e implementação de compromissos domésticos e a busca da aderência de outros grandes emissores, sobretudo os Estados Unidos, ao Protocolo de Quioto ou seu eventual sucessor.

A Europa também demonstrou liderança intelectual e capacidade de aprendizado ao criar o EU ETS – *European Union Emissions Trading Scheme* (Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia) para o cumprimento de sua meta no Protocolo de Quioto (8% de redução de emissões). O EU ETS, lançado em 2005, é o primeiro sistema oficial de *cap-and-trade* em nível industrial baseado em permissões de emissões de CO₂⁶ e outros gases de efeito estufa. Sua finalidade é permitir à União Europeia cumprir seus compromissos assumidos em Quioto a um custo inferior a 0,1% de seu Produto Nacional Bruto, possibilitando atingir metas mais severas até 2020. O EU ETS baseia-se em quatro princípios: arquitetura do tipo *cap-and-trade*; participação mandatória para os setores cobertos; uma estrutura forte de responsabilização (*compliance*); aceitação de créditos do Mecanismo de Desenvolvimento

6 Cada permissão (European Union Allowance ou EUA) corresponde ao direito de emissão de 1 tonelada de CO₂.

Limpo e de Implementação Conjunta, com exceção de créditos florestais (European Communities, 2008).

A implementação do EU ETS é relevante porque, apesar de eventuais falhas e lacunas, ele constitui a primeira experiência de um sistema de *cap-and-trade* entre entidades privadas. O EU ETS, sem dúvida, influenciou a discussão do desenho de um sistema similar nos Estados Unidos em 2009 e 2010. Infelizmente, a proposta americana, por razões políticas, foi retirada da pauta do Congresso em 2010 e não deve voltar à discussão durante o mandato do Presidente Obama.

Durante o ano de 2009, a liderança direcional da UE foi especialmente proeminente pela adoção de um pacote energético ousado, com uma meta de redução de emissões de 20% em relação aos níveis de 1990 até 2020. A UE foi ainda mais ousada ao comunicar sua disposição em aumentar essa meta para 30% de redução de emissões caso outros países assumissem compromissos comparáveis e os países em desenvolvimento se comprometessem com ações adequadas. Infelizmente, tal liderança se depara com um dilema maior, que diz respeito à efetividade do atual regime de mudança internacional do clima na ausência de compromissos de redução de emissões por parte maiores poluidores mundiais: os Estados Unidos e a China, bem como de outros países emergentes relevantes, como Brasil e Índia. Tais atores são fundamentais ao sucesso de qualquer iniciativa que vise reverter a tendência de aumento da temperatura global.

Brasil: do Veto à Proposição

A posição do Brasil no regime do clima sempre foi de buscar a implementação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, consagrado na Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. As responsabilidades “comuns” derivam do reconhecimento da natureza global do problema. Nesse contexto, todos os Estados, inclusive os países em desenvolvimento, devem participar ativamente na formulação e implementação de políticas de mitigação e adaptação. O elemento de “diferenciação” está no reconhecimento da maior contribuição dos países do Anexo I para a mudança do clima de origem antrópica, implicando numa carga mais pesada de obrigações para esses países, incluindo compromissos quantificados de limitação e redução quantificada de emissões (metas).

As responsabilidades comuns, porém diferenciadas implicam ainda a transferência de recursos e tecnologias em termos preferenciais aos países em desenvolvimento, o que é altamente questionado pelos países desenvolvidos em face de seus direitos de propriedade intelectual, fortemente defendidos. Já a transferência de recursos é uma obrigação assumida em algumas convenções, com vistas a garantir que os países em desenvolvimento possam cumprir os compromissos assumidos. Importante destacar que essa ajuda refere-se somente aos custos incrementais ou adicionais incorridos por esses países, não se estendendo ao financiamento de todo o seu processo de desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o Brasil assumiu uma liderança intelectual relativa durante as negociações que precederam o Protocolo de Quioto (1995 a 1997, período conhecido como Mandato de Berlim). A principal contribuição às discussões consistiu em uma proposta que passou a ser conhecida como proposta brasileira de 1997. Conforme Miguez (1998), sua finalidade era estabelecer um critério objetivo que medisse a responsabilidade de cada país em causar o efeito estufa, evitando dessa maneira uma solução meramente política.

A proposta brasileira de 1997 pode ser dividida em duas partes. A primeira estabelece a fórmula para o cálculo da divisão do ônus de combater a mudança do clima. Utiliza-se a soma das emissões antrópicas de cada gás de efeito estufa emitidas por cada país a partir de um ano inicial (1850, associado ao início da revolução industrial) levando-se em consideração o tempo de decaimento diferente para cada gás, e a cada nível de concentração obtido desta maneira estima-se o aumento da temperatura média da superfície terrestre ocasionado por estas emissões em um dado período de tempo. Para Miguez (1998), esse cálculo facilitaria a discussão do problema, restando apenas definir a meta de redução da temperatura média da superfície terrestre em um determinado período.

A segunda parte da proposta sugeriu a criação de um “fundo de desenvolvimento limpo”, que receberia recursos provenientes de multas aplicadas aos países que não cumprissem com suas metas estabelecidas no Protocolo. Esses recursos seriam destinados a projetos visando reduzir emissões nos países em desenvolvimento, fomentando assim seu crescimento limpo e de baixo impacto climático e contribuindo para a desaceleração do aquecimento global. O fundo proposto evoluiu para um mecanismo de mercado, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), numa aliança momentânea, porém deci-

siva, entre Brasil e Estados Unidos. Conforme Viola (2002), o fato de o Brasil ter passado a aceitar os mecanismos flexíveis de Quioto é uma ruptura à posição de 1995, contrária à implementação conjunta e às cotas comercializáveis de emissão entre os países do Anexo I.

Miguez (1998) considerou que a proposta brasileira teve bons resultados, vez que a parte científica foi submetida à análise do SBSTTA e do IPCC e o fundo de desenvolvimento limpo tornou-se a base do atual MDL. Já Viola (2002) aponta que até 2001 a parte científica da proposta não havia alcançado resultados práticos. Esse autor reconhece a consistência técnica, a legitimidade histórica e o caráter equitativo da proposta brasileira, mas a considera utópica. Vale ressaltar que ela segue na pauta de discussão internacional até o presente, sem maiores implicações ou encaminhamentos concretos.

Viola (2002) descreve a atuação brasileira durante a negociação do Protocolo de Quioto (1996 a 2001) em quatro dimensões: a afirmação do direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira; a promoção de uma visão do desenvolvimento associada à sustentabilidade ambiental, refletindo a evolução interna da conscientização da sociedade sobre a questão ambiental e conseqüente elaboração de políticas; a promoção de uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e a oposição à regulamentação internacional sobre o uso das florestas, a fim de garantir sua autonomia de decisão sobre o uso econômico da Amazônia. Sobre esse último aspecto, vale destacar a visão favorável a uma regulação internacional sobre florestas defendida pelos Estados Unidos, Canadá, Rússia, Austrália, Costa Rica, entre outros países.

A influência do Brasil nas negociações de 1997 a 2000 demonstra seu poder de veto, muito bem exercido na questão dos sumidouros⁷ a serem considerados no MDL. O Brasil aliou-se aos Estados Unidos ao apoiar a criação de mecanismos de mercado para o cumprimento de compromissos no intuito de trazer ao regime o então maior poluidor histórico, o que significou uma mudança em sua posição contrária às atividades implementadas conjunta-

7 “Sumidouro” significa qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera. (UNFCCC, art. 1.8)

mente em 1995. Em troca, obteve sucesso em restringir o escopo dos projetos florestais permitidos no MDL a florestamento⁸ e reflorestamento⁹, vetando a inclusão de projetos de conservação de florestas em pé. Para tanto, utilizou o discurso técnico-científico legítimo e defensável de garantir o equilíbrio ambiental do regime, ancorado numa visão contrária à discussão sobre emissões e remoções associadas às florestas nativas em face da falta de governança sobre o desmatamento à época, refletida nas altas taxas anuais constatadas pelo INPE.

A submissão do Brasil à UNFCCC, em 2006, marca a mudança da posição brasileira de veto à proposição. Ao invés de simplesmente bloquear a proposta apresentada em 2005 por 11 países florestais liderados por Papua Nova Guiné e Costa Rica, pela primeira vez, o Brasil trouxe à mesa uma proposta de mecanismo para a inclusão das florestas em pé no regime do clima. Para o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado (2010, entrevista), essa proposta é de vanguarda, pois reintroduziu nas negociações o tema das florestas nativas e emissões associadas, propondo uma solução inovadora. Essa solução consiste num arranjo simples e transparente no âmbito da Convenção, visando a fornecer a tais países incentivos positivos, entendidos como recursos financeiros novos e adicionais, transferência de tecnologia e meios para construção e melhoria de capacidades endógenas. (Submissão Brasileira à UNFCCC em 2006).

O fundamento da proposta brasileira (2006) é a constatação de que, conforme comunicações nacionais e submissões à UNFCCC, um conjunto expressivo de programas nacionais em implementação pelos países em desenvolvimento vem resultando em reduções consideráveis de suas emissões de GEE. A elegibilidade de um país em desenvolvimento aos incentivos positivos estaria condicionada a à sua performance na redução voluntária de emissões

8 Florestamento é a conversão induzida diretamente pelo homem de terra que não foi florestada por um período de pelo menos 50 anos, em terra florestada por meio de plantio, semeadura e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes (Dec. 16/CMP.1, art.1.b)

9 Reflorestamento é a conversão, induzida diretamente pelo homem, de terra não-florestada em terra florestada por meio de plantio, semeadura e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes, em área que foi florestada, mas convertida em terra não-florestada. Para o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, as atividades de reflorestamento estarão limitadas ao reflorestamento que ocorra nas terras que não continham florestas em 31 de dezembro de 1989 (Dec. 16/CMP.1, art. 1.c)

pelo desmatamento em relação a uma “taxa de referência de emissões”. Essa taxa seria estabelecida tomando-se em conta a média de desmatamento em um determinado período, considerando os estoques de carbono de biomassa por unidade de área (hectare, no caso brasileiro) e o tipo de bioma ou vegetação específica. A taxa deve ser periodicamente atualizada. Se a redução ficar abaixo da “taxa de referência de emissões”, ou linha de base, o país terá direito a receber incentivos; caso contrário, não há o direito a incentivos. Essa viria ser a lógica posteriormente aplicada no Fundo Amazônia, criado em 2008.

Em 2007, houve outra evolução importante. Juntamente com a China e a África do Sul, o Brasil anunciou sua disposição de assumir ações de mitigação nacionalmente adequadas, passíveis de se medir, relatar e verificar (MRV). O anúncio foi posteriormente traduzido em estratégias domésticas, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, lançado em 2008, na COP 14, que pela primeira vez estabeleceu metas quantificadas de redução do desmatamento na Amazônia. Outro avanço relevante em 2008 foi a criação do Fundo Amazônia, fruto de um arranjo com a Noruega baseado numa proposta de ONGs brasileiras e norueguesas. O ano de 2009 foi determinante pela histórica adoção de metas voluntárias nacionais de redução de emissões, o que fortaleceu o “poder brando” do país nas negociações internacionais sobre clima. Vale no entanto ressaltar que a associação à China e a Índia, países com posições mais atrasadas, constitui um entrave no rumo da liderança direcional pretendida pelo país.

Friberg (2009) ressalta que o Brasil vem tendo um papel proativo e de influência nas negociações da UNFCCC. Para esse autor, a posição brasileira é complexa e as três linhas que a compõem são as seguintes: responsabilidade pelas emissões baseada na contribuição histórica dos países; financiamento ao desenvolvimento limpo; e engajamento nas discussões sobre desmatamento e o setor florestal, dado seu perfil de emissões. Trata-se de uma posição negociadora justificável que, no entanto, não pode ser considerada ainda uma liderança direcional e torna-se controversa dada a associação do Brasil à China e Índia, países com posições mais atrasadas em relação a uma economia de baixo carbono.

CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E PERSPECTIVAS

As principais convergências de posições entre Brasil e União Europeia dizem respeito ao reconhecimento das responsabilidades comuns, porém dife-

renciadas e à preocupação com a integridade ambiental do regime internacional do clima, ou seja, a necessidade de se garantir que as ações dos países sejam efetivas no alcance do objetivo da Convenção. Nesse sentido, tanto Brasil como União Europeia tinham, à época da negociação do Protocolo de Quioto, posições conservadoras sobre o uso de mecanismos de mercado para a redução de emissões. O fundamento dessa posição é de ordem ética e ambiental: os países ricos comprariam “créditos de carbono” de outros países, não tomando as ações domésticas necessárias de redução de emissões e mantendo a possibilidade do aumento global da temperatura.

É interessante notar que esse posicionamento aproximou mais o Brasil da União Europeia do que dos países latinoamericanos, boa parte dos quais defenderam o uso de mecanismos de mercado e a inclusão da redução do desmatamento no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. À época, o Brasil enfrentou um grupo conhecido como GRILA, formado por 16 países do G77/China, do qual faziam parte Bolívia, Chile, Costa Rica e Colômbia. O Brasil manteve sua posição de não aceitar a inclusão do desmatamento no MDL no primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, no que foi apoiado pela União Europeia, o que determinou a prevalência dessa visão.

Na COP 9, que ocorreu em Milão em 2003, a questão das modalidades florestais no Protocolo de Quioto foi tema de destaque, levando a reunião a ficar conhecida como “COP das Florestas”. Naquela ocasião, o debate foi polarizado entre potenciais compradores e vendedores de créditos de carbono de projetos florestais (ENB 2003, vol. 12, nº 231). Os compradores, incluindo União Europeia, Noruega e Suíça, tinham como maior preocupação a qualidade do produto e por isso procuravam condições que pudessem proteger seus investimentos e preservar sua credibilidade junto às ONGs. Alguns insistiram em critérios rigorosos para impactos ambientais e socioeconômicos a fim de garantir a real contribuição desses projetos à mitigação da mudança do clima. Os vendedores, que incluem Bolívia, Colômbia e outros da América Latina, defendiam condições favoráveis de mercado, com a finalidade de minimizar os custos proibitivos de transação.

Nesse contexto, a posição do Brasil foi intermediária. Por um lado aproximou-se da dos compradores, dentre eles a União Europeia, quanto à seriedade de critérios para garantir a real contribuição dos projetos à mitigação da mudança do clima. Por outro, identificou-se com a dos vendedores por afirmar a autonomia dos países de decidir sobre a contribuição dos projetos de

MDL para o seu desenvolvimento sustentável com base em sua soberania sobre os recursos naturais compreendidos em seu território.

Nas discussões sobre REDD+ também houve aproximação entre Brasil e União Europeia no sentido de garantir a discussão no âmbito da Convenção e não do Protocolo de Quioto, o que evitou a discussão sobre a inclusão dessa modalidade de projeto florestal no primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto (2008 a 2012). Outro ponto de consenso foi a resistência à inclusão no mecanismo de REDD+ de outras modalidades além do desmatamento, como a conservação, o manejo florestal sustentável e o aumento de estoques. Posteriormente, devido à insistência de países como Índia e Guiana sobre o componente ético do mecanismo (incentivos positivos não só a países com altas taxas de desmatamento, mas também com grande cobertura florestal), o REDD+ foi aceito a partir da COP 14, em Poznan, na Polônia.

Em comunicação de 2008, a Comissão Europeia pronunciou-se favoravelmente a um mecanismo global de florestas, mas enfatizou que a inclusão de créditos relacionados a essas atividades não seria realista no momento, dado a magnitude dessas emissões ser mais do que o triplo da quantidade de emissões reguladas pelo EU ETS, podendo levar a um desequilíbrio entre oferta e demanda no sistema. Esse documento menciona ainda a questão do risco representado pelo caráter temporário desses créditos e a necessidade de sua substituição: se uma companhia deixa de existir, alguém deverá assumir a responsabilidade por eles para garantir a integridade ambiental do sistema. Assim, o reconhecimento de créditos florestais, como ferramenta complementar, pelo EU ETS só seria possível a longo prazo, por exemplo após 2020, se algumas condições forem cumpridas, especialmente o equilíbrio entre oferta e demanda e a questão do risco. Também é mencionada possibilidade de direcionamento ao mecanismo global de florestas de recursos oriundos de leilões de permissões de emissão, o que está em linha com a posição brasileira de que o REDD+ não deve ser objeto de mercados de carbono.

A relação entre Brasil e União Europeia apresenta divergências pontuais. A primeira delas é a baixa demanda por créditos do Protocolo de Quioto por parte do bloco, o que contribuiu para a baixa participação dos projetos florestais (dentre os 2.927 projetos registrados até a data de conclusão do artigo, apenas 21 eram das modalidades de florestamento e reflorestamento). O Brasil é um grande incentivador desse tipo de projeto. Também a busca do Brasil por mercados para biocombustíveis esbarra na resistência da União Europeia

em função de uma provável relação entre sua produção, o aumento do preço dos alimentos e do desmatamento. Mas a principal divergência explicitada em 2009, durante uma das reuniões dos grupos Ad-hoc do Mandato de Bali, é o apoio da União Europeia a outro instrumento legal que venha a suceder o Protocolo de Quioto, admitindo assim a provável expiração do Protocolo ao final de seu primeiro período de compromisso. Essa hipótese é inadmissível para o Brasil, que defende ferrenhamente um segundo período de compromisso.

Explicitadas aqui as convergências e divergências entre Brasil e União Europeia nas negociações internacionais sobre mudança do clima, conclui-se que a relação entre os dois países é bastante frutífera e lhes garante um papel proeminente. Há possibilidades de aprofundamento dessa cooperação. Um exemplo é a experiência da União Europeia no EU ETS, que pode iluminar a construção pelo Brasil do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, previsto em sua Política Nacional sobre Mudança do Clima¹⁰. A implementação da política dar-se-á por meio da elaboração de planos setoriais de mitigação e adaptação que conterão metas setoriais de redução de emissões. Esses planos poderão servir de base para o MBRE. A construção de um mercado de redução de emissões no Brasil está em linha com a proposta da União Europeia do uso de mecanismos de mercado setoriais como uma etapa do desenvolvimento de sistemas de *cap-and-trade* nos países emergentes (Comissão Europeia, 2010).

Vale ainda mencionar a experiência de cooperação financeira entre União Europeia e Brasil no combate ao desmatamento, maior fonte de emissões de GEE do país. A UE contribuiu com 5,8 milhões de euros para o projeto “Manejo Florestal, apoio à produção sustentável e fortalecimento da sociedade civil na Amazônia brasileira”, na área de influência da BR 163. O projeto atende interesses comuns do bloco e do país: a conservação das florestas no bioma amazônico por meio de uma economia local que valorize as florestas em pé. Esse projeto encontra-se em fase de desenvolvimento e durará até 2013. Iniciativas dessa natureza, construídas com transparência e com a participação da sociedade civil, são necessárias e desejadas. Há oportunidade de aprofundamento com os recursos de curto prazo comprometidos pela UE – 5 milhões de euros de 2010 a 2012 (Comissão Europeia, 2010).

10 Lei n. 12.137, de 29 de dezembro de 2009, e Decreto n. 7.390, de 9 de dezembro de 2010.

A cooperação internacional é um aprendizado que se aprimora em face de novos temas na agenda ambiental, o que, por sua vez, requer compromisso político, flexibilidade e capacidade de implementação de seus atores. A questão da mudança do clima é talvez o melhor exemplo. Tanto a União Europeia quanto o Brasil, cada um à sua maneira e atendendo a diferentes motivações, foram capazes de alcançar posições de destaque nas negociações por meio da propositura de soluções inovadoras e buscando avanços internos para influenciar outros países e atores domésticos. A experiência dessa cooperação é uma referência tanto para o mundo desenvolvido quanto para o mundo em desenvolvimento nos diversos temas da agenda global para o meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRESEN, Steinar e AGRAWALA, Shardul. *Leaders, Pushers and Laggards in the Making of the Climate Change Regime*. Global Environmental Change, Elsevier, vol. 12 (2002), pp. 42-51.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Informações Gerais e Valores Preliminares. 2009.

_____. Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. 2010.

CARVALHO, Fernanda Viana de. *A Posição Brasileira sobre Florestas no Regime Internacional do Clima (1997-2010) - Do Veto à Proposição* Tese de doutorado defendida junto ao IREL/UNB em novembro de 2010.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook 2011*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES *Towards a Comprehensive Climate Change Agreement in Copenhagen*. Brussels, 2009. COM (2009) 39 final.

_____. *International Climate Policy Post-Copenhagen: Acting Now to Reinvigorate Global Action on Climate Change*. Brussels, 2010, COM (2010) 86 final.

CHASEK et al. *Global Environmental Politics*. Westview : Boulder, 2006. 4ª ed.

FRIBERG, Lars. *Varieties of Carbon Governance: The Clean Development Mechanism in Brazil – a Success Story Challenged*. The Journal of Environment Development 2009; 18.

MIGUEZ, José Domingos. *O Brasil em Kyoto*. Economia e Energia, ano II, nº 8. Maio/Junho 1998.

Submissão do Governo Brasileiro à UNFCCC: Implementation of the Berlin Mandate. FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3

Submissão do Governo Brasileiro à UNFCCC: *Positive Incentives for Voluntary Action in Developing Countries to Address Climate Change: Brazilian Perspective on Reducing Emissions from Deforestation*. Disponível em unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/.../wp_21_braz.pdf

VARGAS, Everton. *A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil*. Interesse Nacional: 2008. Disponível em http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=14

VIOLA, Eduardo. *O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil*. RBCS Vol. 17. no 50. outubro, 2002.

_____. *Brazil in the Context of Climate Change Politics, 1989-2003*. Ambiente & Sociedade – Vol. VII nº. 1 jan./jun. 2004

_____. *Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira*. Brasília: Cindes, 2010.