

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Helena Margarido Moreira

A FORMAÇÃO DA NOVA GEOGRAFIA POLÍTICA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PAPEL DE
ESTADOS UNIDOS E CHINA

TEXTO ATUAL DA TESE

Texto apresentado para pedido
de prorrogação de prazo de
depósito da tese.

Programa de Pós-graduação em
Geografia Humana, da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas, da Universidade de São
Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Wagner
Costa Ribeiro

São Paulo
2012

PLANO DE REDAÇÃO

A FORMAÇÃO DA NOVA GEOGRAFIA POLÍTICA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PAPEL DE ESTADOS UNIDOS E CHINA

CAPÍTULO UM – MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PROBLEMA

1.1 - Análise do IPCC sobre a cooperação para mitigação

1.1.1 A ciência do clima e as evidências das mudanças climáticas

1.1.2 Os Relatórios de Avaliação do IPCC (AR4 e AR5)

1.1.3 Mitigação das mudanças climáticas

CAPÍTULO DOIS - GEOGRAFIA POLÍTICA E POLÍTICA INTERNACIONAL

2.1 - A Geografia política e a geopolítica

2.1.1 A geografia política clássica e seus principais conceitos

2.1.2 A Geopolítica crítica

2.1.3 A Geopolítica do meio ambiente

2.2 - Política internacional

2.2.1 Política externa

2.2.2 Influência nas negociações internacionais

CAPÍTULO TRÊS - A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL DO CLIMA

3.1 - A Ordem Ambiental Internacional

3.2 - 1988: A criação do IPCC

3.3 - 1992: A Convenção do Clima

3.4 - 1997: O Protocolo de Kyoto

3.5 - 2009: A Conferência de Copenhague

3.6 - Implicações para a geografia política das mudanças climáticas

CAPÍTULO QUATRO - OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO PÓS-KYOTO

4.1 - A política externa norte-americana para as mudanças climáticas

4.2 - Análise das posições dos EUA nas conferências internacionais

CAPÍTULO CINCO - A CHINA NO PÓS-KYOTO

5.1 - A política externa chinesa para as mudanças climáticas

5.2 - Análise das posições da China nas conferências internacionais

CONCLUSÃO - UMA AVALIAÇÃO DA CHINA E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NA ORDEM AMBIENTAL DO CLIMA

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender o jogo das negociações internacionais da ordem ambiental do clima, que tem como objetivo regular a ação dos Estados sobre o sistema climático mundial de forma a impedir a aceleração do aquecimento global, a partir da atuação de dois atores que consideramos como determinantes nessa configuração, os Estados Unidos da América e a China. A nossa hipótese é que as posições que estes dois países adotam nas negociações internacionais sobre o tema estão redefinindo a nova geografia política das mudanças climáticas. Dessa forma, considerando que a aceitação de metas de redução das emissões dos gases de efeito estufa (GEE) por parte dos EUA, como país Parte do Anexo I da Convenção do Clima, está condicionada a um maior compromisso assumido pelos países em desenvolvimento, em especial a China, a pergunta que essa pesquisa pretende responder é a seguinte: como as posições defendidas por EUA e China nas negociações da ordem ambiental internacional referente às mudanças climáticas condicionam a formação de um novo acordo climático, e, portanto, a nova geografia política das mudanças climáticas?

Para responder tal questão, analisaremos as negociações climáticas no período pós-Kyoto, que inicia oficialmente em 2005, com a realização da 1ª. Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP, sigla em inglês), até o ano de 2012, quando expirou o prazo do primeiro período de compromissos do Protocolo de Kyoto. Nosso objetivo é, portanto, analisar as posições adotadas pelos maiores emissores mundiais de GEE, Estados Unidos da América e China, na ordem ambiental internacional do clima durante o período chamado diálogos pós-Kyoto (2005-2012), por meio da análise dos documentos resultantes das rodadas de negociação entre os países partes da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto, procurando identificar quais interesses de ambos os países estão de alguma forma representados nos resultados internacionais dessas conferências e, assim, discutirmos como estas posições vêm definindo a elaboração de um futuro acordo internacional sobre mudanças climáticas.

A escolha do tema se deve ao fato de que, apesar de haverem pesquisas tratando da política climática mundial que sugerem que a participação de EUA e China são importantes, não há uma análise empírica das rodadas internacionais de negociação focando as posições

desses dois países e destacando seus pontos de convergência e divergência nas discussões sobre a mitigação das mudanças climáticas, e menos ainda sob uma perspectiva de diálogo entre a Geografia Política e as Relações Internacionais. Ainda, era uma necessidade da pesquisadora ampliar a análise, pois sua pesquisa de mestrado foi sobre o papel do Brasil na construção do regime internacional de mudanças climáticas, buscando alcançar, neste momento uma representação, nas negociações climáticas, de um jogo político entre estas duas grandes potências que já ocorre no sistema internacional.

Com relação à metodologia, para as primeiras etapas foram analisados artigos e livros que pudessem nos oferecer uma boa base para a construção de um referencial teórico, além dos relatórios publicados pelo IPCC, que dão a legitimidade científica para a construção da ordem ambiental do clima e documentos e decisões das Conferências das Partes da Convenção do Clima, como a própria Convenção, o Protocolo de Kyoto, o Acordo de Copenhague, o Plano de Ação de Bali, os Acordos de Cancun, entre outros.

Para as etapas que se referem às posições dos países, fizemos uma extensa análise empírica de todas as conferências realizadas no período dos diálogos pós-Kyoto (2005 a 2012), ou seja, de todos os documentos e decisões tomadas pela COP e pela CMP que façam referência à mitigação das mudanças climáticas, focando, dessa forma, nas discussões sobre os compromissos para a redução das emissões de GEE, tema de grande prioridade tanto para EUA quanto para China. Para a análise das políticas climáticas dos dois países, foram também lidos uma série de artigos acadêmicos e documentos oficiais dos órgãos internos responsáveis pelas negociações climáticas dos Estados Unidos e da China, além de documentos dos países que foram submetidos aos órgãos decisores da Convenção para auxiliar a construção das rodadas de negociação e mostrar a posição dos países com relação aos temas em discussão.

Uma parte importante de nossa pesquisa foi realizada na *Freie Universität Berlin*, entre os meses de fevereiro e julho de 2013, no *Environmental Policy Research Centre*, sob supervisão da Profa. Dra. Miranda Schreurs, diretora do centro e especialista em política climática global, com ênfase nos EUA e leste asiático. O plano de pesquisa, intitulado “Fatores domésticos e sua influência na política climática global”, foi aprovado pelo programa de Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a realização do estágio colaborou para o desenho final da pesquisa.

Além disso, a participação da pesquisadora como observadora da delegação brasileira¹ na 18ª. Conferência das Partes da Convenção do Clima e 8º. Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto, realizado em Doha, no Qatar, entre 26 de novembro e 07 de dezembro de 2012 teve contribuição importante para a parte empírica da pesquisa, dado que ela pôde acompanhar *in loco* o desenrolar de uma conferência internacional do clima e a forma como os países se posicionam e negociam, seus argumentos e seus interesses, o que ajudou a construir a sua visão do processo e avaliação final.

Para responder a pergunta da pesquisa, esse trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro consiste em apresentar o problema, as mudanças climáticas, por meio da análise das últimas evidências científicas apresentadas no Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas), e, mais recentemente, no Quinto Relatório de Avaliação do IPCC, cujas novas evidências trazidas serão incorporadas ao texto desta tese. Os relatórios publicados pelo IPCC são, desde o início das negociações internacionais sobre o tema, a base científica que fornece os argumentos necessários para que os Estados busquem a cooperação internacional para solucionar o problema das mudanças climáticas. Para a análise desses relatórios, o foco são as evidências científicas apresentadas e as sugestões trazidas para os formuladores de políticas para tratar da mitigação das mudanças climáticas, tema que guiará nossa análise dos documentos resultantes das conferências realizadas no período indicado.

No segundo capítulo, construímos um quadro de referência conceitual que nos auxilie na análise que nos propomos a realizar. Tal corpo teórico traz contribuições da Geografia Política e das Relações Internacionais, posicionando esta análise em uma área interdisciplinar que pretende realizar um diálogo entre essas duas grandes áreas. Como contribuições conceituais, trazemos os principais conceitos da Geografia Política, como território, soberania e poder, como base para a construção de análises geopolíticas, e a geopolítica crítica, uma análise mais contemporânea que inclui as mudanças ocorridas no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria e que tem em John Agnew seu principal expoente. Ainda, utilizamos pesquisadores como Font e Rufí para traçarmos um panorama da Geopolítica do meio ambiente, desde o início das negociações ambientais até a elaboração da Convenção do Clima, em 1992. Finalizamos esse capítulo com os conceitos de

¹ Participação financiada com recursos da reserva técnica da bolsa de doutorado outorgada pela FAPESP.

política internacional, focando nas eleições do realismo e do liberalismo, por serem mais contemporâneas, traduzidas por teóricos como Kenneth Waltz (neorrealismo) e Robert Keohane e Joseph Nye (teoria da interdependência), e de política externa, para entendermos a concepção de interesse nacional. Ainda, fazemos uma discussão do uso do termo influência, que nos será útil na análise de como as posições de EUA e China redefinem a nova geografia política das mudanças climáticas.

O terceiro capítulo consiste em uma periodização das negociações climáticas, destacando alguns momentos marcantes nessa evolução histórica e tendo como base o conceito de Ordem Ambiental Internacional (Ribeiro, 2001). Definimos a caracterização da ordem ambiental do clima a partir dos seguintes marcos: a criação do IPCC, em 1988, que deu legitimidade científica para que as negociações em busca de uma cooperação internacional para as mudanças climáticas tivessem início e congregassem o maior número de Estados possíveis; a Convenção do Clima, elaborada em 1992 e aberta para assinaturas durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e que sedimentou o objetivo das reuniões seguintes; o Protocolo de Kyoto, em 1997, e que definiu prazos e metas de redução das emissões de GEE para os países obedecendo o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”; e, finalmente, a Conferência de Copenhague, realizada em 2009, que reuniu grandes expectativas para a finalização de um novo acordo climático global para o período pós-Kyoto, o que não aconteceu. Finalizando esse terceiro capítulo, fazemos uma análise sobre a mudança que identificamos nas negociações climáticas na perspectiva da geografia política: a mudança de um quadro de negociações que girava basicamente em torno do eixo Norte e Sul, fortemente ligado à noção de desenvolvimento e recursos disponíveis, para um quadro atual de negociações que giram em torno de grupos de países que se formam mais por questão de interesses nacionais, quantidades de emissão e cálculos de custos e benefícios. Esse novo quadro é o que o forma a nova geografia política das mudanças climáticas, definida em termos da espacialização das emissões e das relações entre os seus maiores protagonistas, Estados Unidos da América e China.

Os dois capítulos seguintes consistem na análise documental das posições assumidas pelos dois países ao longo das conferências internacionais sobre mudanças climáticas realizadas do período dos diálogos pós-Kyoto, de 2005 a 2012. Eles foram construídos a partir da definição das políticas climáticas de EUA e China, destacando os interesses

nacionais que permeiam suas políticas externas para o tema e os principais atores responsáveis por essa definição, sem, contudo, aprofundar a análise doméstica dos fatores responsáveis pela formação da posição de cada país, dado que este não é o objetivo dessa tese. A segunda parte de cada capítulo traz os resultados da análise das decisões adotadas durante as Conferências das Partes (COP), Conferências das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP) e documentos adjacentes, de 2005 a 2012, identificando nessas os posicionamentos e sugestões de decisões de EUA e China.

Finalmente, temos as considerações finais acerca do estudo realizado ao longo da tese, propondo uma avaliação dos Estados Unidos da América e da China na ordem ambiental internacional do clima. Nessa avaliação, destacamos os pontos de convergência e divergência identificados nas posições dos dois países nas decisões internacionais adotadas e percebemos que não há a formação de um novo acordo climático, mas sim um impasse nas negociações que é resultado de um condicionamento entre China e EUA, desenhando uma contraposição Leste-Oeste em substituição à Norte-Sul. Essa aparente oposição gera, na realidade, o que chamamos aqui de cooperação conveniente, que resulta na paralisia das negociações internacionais sobre mudanças climáticas.

CAPÍTULO UM

MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PROBLEMA

1.1 Análise do IPCC sobre a cooperação para mitigação

Quando falamos em mudanças climáticas, uma das primeiras ideias que nos vêm à mente é a de que se trata de um problema ambiental, um fenômeno físico que deve ser observado e quantificado. No entanto, cada vez mais a sociedade vem sendo confrontada com as consequências e causas desse fenômeno físico. Mike Hulme (2009) afirma que as mudanças do clima estão longe de serem simplesmente mudanças físicas, e sim uma ideia que vai além de suas origens nas Ciências Naturais, pois ela encontra na sua dinâmica o mundo da política, da economia, da cultura, do comércio, da religião, da mídia, adquirindo novos significados e servindo a novos propósitos.

Por se tratar de um problema extremamente complexo e interdisciplinar, no qual causas e consequências abrangem uma enorme variedade de áreas do conhecimento e de atuação das sociedades, as mudanças climáticas exigem, para o seu enfrentamento, o envolvimento de distintos atores do sistema internacional para a formação e manutenção de um acordo ambiental que seja efetivo. A prioridade desta tese é analisar os aspectos políticos e geopolíticos desse processo, mas ainda se faz necessário conhecermos o problema que o iniciou, as mudanças climáticas.

Há uma literatura extensa, inclusive de pesquisadores brasileiros referências na área, como Carlos Nobre, José Marengo, Tércio Ambrizzi, Gilvan Sampaio², entre outros, que se dedica à pesquisa científica sobre as causas e consequências das mudanças climáticas. Boa parte dessa pesquisa está compilada nos relatórios de avaliação, e demais relatórios especiais, produzidos e publicados pelo IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, sigla em inglês), que servem de base para o conhecimento científico que legitima as negociações internacionais com vistas a regular a ação humana sobre o clima.

A estrutura, criação e funcionamento do IPCC, bem como uma breve discussão sobre a relação entre ciência e política serão objeto de análise do capítulo dois desta tese. Dessa

² Estes e outros cientistas brasileiros são referência na pesquisa climática mundial, desenvolvendo modelos e cenários sobre o clima e as mudanças climáticas, especialmente para a América Latina e Brasil. Institutos como o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), INCT (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas), redes e parcerias com universidades brasileiras e agências de pesquisa, como a Rede Clima e outras, são referência nos estudos climáticos brasileiros.

forma, nesse primeiro momento nos debruçaremos sobre os dois últimos relatórios publicados pelo IPCC, o Quarto Relatório de Avaliação (AR4 – *Fourth Assessment Report*), de 2007, e o Quinto Relatório de Avaliação (AR5 – *Fifth Assessment Report*), publicado no início de 2014, focando nas evidências científicas que ele traz e as recomendações para a cooperação internacional para ações de mitigação das mudanças climáticas.

1.1.1 A ciência do clima e as evidências das mudanças climáticas

As mudanças climáticas como resultado do aquecimento global causado pela ação humana são tidas como o grande desafio do século XXI e sua natureza extremamente complexa reside no fato de que o perigo é muitas vezes imperceptível, e que seus riscos são coisas para o futuro, além do fato de que sua solução passa por uma mudança radical no estilo de vida preconizado pelo Ocidente e visado pelos países que estão se desenvolvendo, como a mudança da matriz energética, e por sacrifícios econômicos, sociais e até políticos, posto que pode reduzir poder em termos comparativos (RICUPERO, 2007).

O desafio é novo, e urgente, mas a ideia de que o homem podia interferir no clima remonta aos estudos do físico Svante Arrhenius, de 1896, que avançou sobre a hipótese de que a acumulação de CO₂ produziria aquecimento da temperatura, calculando seus efeitos (RICUPERO, 2007, p.149). Arrhenius comprovou a teoria de outro físico, John Tyndall que, em 1859, afirmou a existência do ‘efeito estufa’, ou seja, de que a temperatura na atmosfera era resultado da absorção da radiação infravermelha por alguns gases presentes na atmosfera, entre eles o vapor d’água. No entanto, Arrhenius foi além ao comprovar, de forma quantificada, a relação entre a quantidade de CO₂ e a temperatura global, e ao prever o papel da ação do homem no aumento dessa quantidade, pois reconhecia que a industrialização e o consumo de combustíveis fósseis aumentariam com o tempo a quantidade de CO₂ na atmosfera e, conseqüentemente, favoreceriam o aquecimento global (ABRANCHES, 2010).

O ‘erro’ de Arrhenius, se é que podemos chamar resultados científicos de erros, foi não prever a rapidez e intensidade com que isso viria a acontecer, pois para ele o processo seria lento, na medida em que os oceanos absorveriam grande parte dessas emissões, e benéfico, com temperaturas mais agradáveis à vida humana na Terra (ABRANCHES, 2010).

Passou-se quase um século até que o tema do aquecimento global e das mudanças climáticas entrassem para a agenda científica mundial, mas ainda sem certezas (mais com

desconfianças) de que o clima apresentava tendências ao aquecimento e que esse fenômeno se devia basicamente à ação humana por meio da acumulação dos gases de efeito estufa (GEE) (RICUPERO, 2007). Até a década de 70, as certezas com relação ao clima eram de que o clima sempre mudou, desde há pelo menos 50 milhões de anos, passando por fases de resfriamento e aquecimento abruptos, por causa de oscilações periódicas na órbita da Terra e que mudam a distribuição da incidência da luz solar pelo globo terrestre. Essas mudanças foram desencadeadas por diversos fatores, como variações na circulação dos oceanos ou erupções vulcânicas em larga escala (ABRANCHES, 2010).

A partir da década de 1990, as mudanças climáticas passaram a dominar não só a agenda da ciência, mas também as notícias na imprensa e os debates internacionais. As indicações eram de que o aumento da temperatura terrestre devia-se às atividades humanas, argumento sustentado pelo IPCC em seus relatórios e pela comunidade internacional que negocia as soluções para o problema, e que defendemos em nossa tese³. Para sustentar tal argumento é necessário, portanto, entendermos como funciona o sistema climático, o que faremos brevemente a seguir, para em seguida analisarmos os Quarto e Quinto Relatórios do IPCC.

O sistema climático terrestre, composto pelo ar, água, gelo, terra e vegetação, é determinado pela energia que vem do Sol, medida em watts por metro quadrado (W/m^2). Do total da energia emitida pelo Sol e que chega à atmosfera terrestre, 30% é refletido de volta ao espaço e 70% é absorvido e reemitido como calor (a radiação infravermelha). Dentre o que é absorvido, três quartos são absorvidos pela superfície terrestre, e o restante (um quarto) pelas nuvens e vapor d'água. É essa energia absorvida que aquece a Terra e permite as trocas de calor entre os componentes do sistema climático (OLIVEIRA, 2008).

Para permanecer em equilíbrio, a Terra tem que perder de volta para o espaço (radiação infravermelha) a mesma quantidade de energia que absorve, sob a forma de calor. No entanto, parte desse calor reemitido é absorvida pelos gases de efeito estufa presentes na atmosfera, voltando à superfície, como já relatado por Tyndall e Arrhenius no século XIX.

De acordo com Oliveira (2008, p. 22), há três maneiras de alterar o balanço radioativo da Terra, de forma a modificar a temperatura de equilíbrio:

³ Existe um grupo de cientistas ao redor do mundo que não compartilham da tese de que o aquecimento global é causado pela ação humana, são os chamados 'céticos do clima'. Para uma ideia geral de seus argumentos, ver: MOLION, L. C. B. Aquecimento global: uma visão crítica. In: VEIGA, J. E (org). **Aquecimento global: frias contendas científicas**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

São elas: (1) variar a energia solar incidente por alterações na órbita da Terra e no próprio Sol; (2) variar a fração da radiação refletida (albedo) por mudanças na cobertura de nuvens, pela presença de aerossóis atmosféricos, etc; (3) variar a radiação infravermelha emitida pela Terra pela variação no teor dos gases de efeito estufa.

Seguindo o argumento de que a ação antrópica é a causa do aquecimento global, por meio do aumento das emissões de gases de efeito estufa, as variações que nos interessam aqui são as que ocorrem no efeito estufa. Este fenômeno é o que permite que a temperatura da superfície terrestre gire em torno dos 14°C, próprio às formas de vida existentes no planeta. A atmosfera, como sabemos, é composta em mais de 99% pelos gases nitrogênio (N₂), oxigênio (O₂) e argônio (Ar), e o restante composto por pequenas quantidades de gases de efeito estufa⁴ (por serem capazes de absorver a radiação infravermelha reemitida pela superfície terrestre), como o vapor d'água, o gás carbônico (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) e ozônio (O₃). Na dinâmica para equilibrar a temperatura da Terra, os GEE são responsáveis pela diminuição da temperatura na estratosfera (topo) e pelo consequente aumento da temperatura na superfície e na troposfera (parte mais baixa). É, portanto, a intensificação da quantidade de gases de efeito estufa que vem causando o aumento da temperatura terrestre (OLIVEIRA, 2008).

Por serem gases de efeito estufa de vida longa (o que possibilita uma influência de longo prazo no clima), o gás carbônico, metano e óxido nitroso, e os CFCs (clorofluorcarbonos, gases sintéticos que ainda exercem influência no efeito estufa⁵), são os alvos das ações de mitigação sugeridas pelo IPCC para lidar com o aquecimento global e as mudanças climáticas (BRASIL, 2004).

A comprovação do aumento da quantidade de GEE na atmosfera é resultado do trabalho de diversos cientistas desde a década de 1950, especialmente David Keeling, que conseguiu medir a quantidade de CO₂ presente na atmosfera, observável por um gráfico (conhecido por “Curva de Keeling”) que mostra o crescimento ininterrupto de gás carbônico desde que a medição começou, em 1959. Por meio desse gráfico, hoje sabemos que a concentração de CO₂ na atmosfera passou de 316,5 ppm, em 1959, para 386,5 ppm em 2009 (ABRANCHES, 2010, p.62). O aumento da temperatura também se acelerou nas

⁴ A quantidade de gases de efeito estufa são medidos em ppm: partes por milhão.

⁵ Os gases CFCs são também objeto de regulação internacional por meio do Protocolo de Montreal, tratado internacional assinado em 1987 para eliminar os gases que prejudicam a camada de ozônio.

últimas 50 décadas, tendo sido identificado um aumento de 0,55°C entre 1970 e 2006 (OLIVEIRA, 2008, p.28). Esse crescimento é compatível com a expansão econômica nas últimas cinco décadas, associando definitivamente a ação antrópica ao aumento das emissões de GEE e, conseqüentemente, ao aquecimento da Terra.

O aquecimento global é, portanto, um exemplo específico de um fenômeno mais amplo denominado de mudanças climáticas, e que o IPCC define da seguinte forma:

Mudança no estado do clima que pode ser identificado (estatisticamente) por mudanças na variabilidade de suas propriedades, e que persistem por um período extenso, de décadas ou mais. Essa mudança se refere a qualquer mudança no clima ao longo dos tempos, devido à variabilidade natural ou ao resultado das atividades humanas (IPCC, 2007a, p.30).

A preocupação com as consequências das mudanças nos padrões climáticos mundiais, e em buscar suas causas, tem sido objeto de estudos científicos no mundo todo, compilados pelos relatórios publicados pelo IPCC, como veremos no próximo capítulo. O que nos interessa agora é identificarmos as evidências científicas trazidas pelos Quarto e Quinto Relatórios do IPCC e as recomendações de ações de cooperação para a mitigação das mudanças climáticas.

1.1.2 Os Relatórios de Avaliação do IPCC (AR 4 e AR 5)

O Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (2007a) é composto por três textos: (1) as bases das ciências físicas, resultado das pesquisas do Grupo de Trabalho I; (2) os impactos, adaptação e vulnerabilidade, pelo Grupo de Trabalho II; e (3) possibilidades de mitigação, resultado do Grupo de Trabalho III. Para fazermos a avaliação dos resultados foram consultados os seguintes documentos: *Synthesis Report* e o Sumário para Formuladores de Política sobre a Mitigação da Mudança do Clima, todos publicados em 2007.

As mudanças climáticas observadas que constam do *Synthesis Report* (IPCC, 2007a, p.30) são as seguintes: o aquecimento do sistema climático é inequívoco, assim como é hoje evidente pelas observações de aumentos globais na temperatura média do ar e oceanos, vasto derretimento de neve e gelo e aumento global no nível do mar. Algumas das evidências que sustentam essa afirmação são que:

- 1- Onze, dos últimos doze anos (1995-2006) foram os mais quentes desde 1850;

- 2- O nível dos oceanos subiu a uma taxa média de 1,8mm por ano de 1961 a 2003, e a uma taxa de 3,1mm por ano de 1993 a 2003, sendo consistente com o aumento da temperatura;
- 3- A extensão média de gelo no Ártico encolheu em 2,7% por década, sendo que durante o verão ela diminuiu 7,4% por década;
- 4- Tendências na precipitação têm sido observadas de 1900 a 2005 e, durante esse período, a precipitação aumentou significativamente das partes orientais da América do Norte e do Sul, norte da Europa e Ásia central; enquanto diminuiu no Sahel, Mediterrâneo, sul da África e partes do sul da Ásia.

Os efeitos das mudanças climáticas observadas também constam do *Synthesis Report* (IPCC, 2007a, p.31), que declara ainda que já existe ‘alta confiança’ (*high confidence*⁶) de que as “recentes mudanças regionais na temperatura tem tido impactos discerníveis no sistema físico e biológico”. Alguns desses impactos são: alargamento e aumento do número de lagos glaciais, e mudanças em alguns ecossistemas do Ártico e da Antártica no sistema de gelo e neve; aquecimento de lagos e rios em diversas regiões, com efeitos na estrutura termal e qualidade da água no sistema hidrológico; no sistema terrestre, há ‘muito alta confiança’ (*very high confidence*⁷) de que eventos da primavera estejam sendo antecipados (como migração de pássaros e outros); as mudanças no sistema biológico marinho e de água doce estão associados com o aumento na temperatura das águas, assim como às mudanças na cobertura de gelo, salinidade, níveis de oxigênio e circulação (por exemplo, mudanças na extensão e abundância de plânctons, algas e peixes nos oceanos de alta latitude) (IPCC, 2007a, p.31-32).

O relatório também afirma que, de mais de 29 mil séries de dados observadas, de 75 estudos, que mostram mudanças significativas em muitos sistemas físicos e biológicos, mais de 89% são consistentes com a direção das mudanças esperadas como resposta ao aquecimento (IPCC, 2007a, p.33).

Entre as causas das mudanças citadas acima, o relatório inclui a cadeia de emissões de GEE e confirma a participação da ação humana no aumento dessas emissões, afirmando

⁶ A escala dos níveis de confiança é utilizada pelo IPCC para avaliar a chance de um dado ou descoberta estarem corretos. Nesse sentido, o termo *high confidence* significa 8 chances em um total de 10 de a assertiva estar correta (IPCC, 2007a).

⁷ Aplicando-se a mesma escala de confiança, *very high confidence* significa 9 chances entre 10 no total de a assertiva estar correta (IPCC, 2007a).

que “as emissões globais dos gases de efeitos estufa devido às atividades humanas tem crescido desde os tempos pré-industriais, com um aumento de 70% entre 1970 e 2004” (IPCC, 2007a, p.36). Ainda segundo dados trazidos pelo relatório, as emissões anuais de CO₂ cresceram 80% entre 1970 e 2004, representando 77% do total de emissões antropogênicas em 2004, tornando este gás o maior alvo das ações de mitigação pelas altas quantidades em que ele é emitido (IPCC, 2007a).

Outro dado interessante que o relatório traz diz respeito às diferenças entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (nos termos da Convenção do Clima, Partes Anexo I e Partes não-Anexo I) quanto à renda *per capita*, às emissões *per capita* e a intensidade energética. “Em 2004, os países Anexo I da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas representaram 20% da população mundial, produziram 57% do Produto Interno Bruto mundial baseado na paridade do poder de compra e responderam por 46% das emissões globais de GEE” (IPCC, 2007a, p.37). É importante notar que esses dados *per capita* embasam fortemente os argumentos de grandes países como a China, grande emissor em termos absolutos, mas com uma população gigantesca, o que faz com que suas emissões *per capita* diminuam drasticamente e justifiquem, a seu ver, a postura de não aceitar qualquer tipo de compromisso obrigatório perante a Convenção.

Em termos de concentrações de gases de efeito estufa, o relatório admite que elas estejam aumentando devido ao uso de combustíveis fósseis e à queima de biomassa (atividades antrópicas). A concentração de CO₂ na atmosfera passou de cerca de 280 ppm, no período pré-industrial, para 379 ppm em 2005 (IPCC, 2007a). O crescimento anual da concentração de gás carbônico tem sido maior nos últimos dez anos do que em qualquer outro período desde que começaram as medições, através das análises dos núcleos de gelo (ABRANCHES, 2010).

Podemos concluir, com as evidências trazidas pelo Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (2007a), que as certezas com relação às causas e consequências das mudanças climáticas têm aumentado significativamente desde o início dessa compilação de estudos científicos. A partir dos dados do relatório, vimos que o aquecimento do sistema climático é

inequívoco e que também aumentou o grau de certeza⁸ de que a elevação da temperatura seja resultado do aumento das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera.

Quanto aos cenários de emissão para o futuro, o relatório afirma que “existe alto entendimento’ (*high agreement*⁹) e muita evidência (*much evidence*) de que com as políticas atuais de mitigação das mudanças climáticas e as práticas de desenvolvimento sustentável relacionadas, as emissões globais de GEE continuarão a aumentar ao longo das próximas décadas” (IPCC, 2007a, p.44). E a projeção é de um aumento de 0,2°C por década nas próximas duas décadas, isso mesmo que as concentrações de GEE sejam mantidas nos níveis do ano 2000.

Dado o quadro geral do funcionamento do sistema climático e dos estudos que permitiram o entendimento da relação entre emissões antropogênicas de GEE e aumento da temperatura, bem como as consequências desse aumento para os padrões climáticos mundiais, com base no AR4 do IPCC, passaremos agora à avaliação das opções para as ações de mitigação por meio da cooperação internacional, trazidas pelos documentos com as contribuições do GT III para o Quarto Relatório do IPCC.

1.1.3 Mitigação das mudanças climáticas

As contribuições do GT III para o Quarto Relatório do IPCC (IPCC, 2007c) trazem as informações e recomendações para ações de mitigação das mudanças climáticas. Essas recomendações são feitas em duas etapas: mitigação em curto e médio prazos (até o ano 2030) e mitigação em longo prazo (após 2030).

Quanto à mitigação em curto e médio prazos (até 2030), o relatório mostra que, tanto os estudos *bottom up* quanto os estudos *top down*¹⁰ afirmam que existe um potencial econômico (considerando os custos e benefícios sociais e as taxas de desconto sociais) significativo para a mitigação das emissões globais de GEE, que poderia compensar o

⁸ No Relatório usa-se o termo *very likely* para qualificar o grau de certeza com relação à causa do aumento da temperatura (aumento da concentração de GEE), o que significa mais de 90% de certeza científica (IPCC, 2007a).

⁹ Termos como *high agreement* e *much evidence* são usados quando a incerteza é avaliada qualitativamente, e é caracterizada por oferecer um senso relativo da quantidade e qualidade da evidência (IPCC, 2007a).

¹⁰ Os estudos *bottom-up* “baseiam-se na avaliação das opções de mitigação, ressaltando as tecnologias e regulamentações específicas e são estudos tipicamente setoriais, sem mudanças macroeconômicas”. Já os estudos *top-down* “avaliam o potencial econômico das opções de mitigação; usam quadros coerentes do ponto de vista global e informações agregadas sobre as opções de mitigação, captando as respostas macroeconômicas e do mercado” (IPCC, 2007c, p.12).

crescimento projetado dessas emissões ou mesmo reduzi-las (IPCC, 2007c). Isso, considerando políticas e medidas para que as barreiras sejam removidas, ou seja, pressupõe uma mudança na estrutura, não apostando somente em inovações tecnológicas para o aumento da eficiência energética, mas incluindo outras políticas econômicas, como impostos sobre o carbono e política de estabilização das emissões.

Considerando-se apenas as práticas tecnológicas, ou seja, ações de mitigação que podem ser realizadas sem mudanças no estilo de vida¹¹, o relatório listou algumas tecnologias que já estão disponíveis comercialmente e que poderão estar até 2030. Dentre elas, citamos as seguintes: melhoria da eficiência da oferta e da distribuição de energia (energia nuclear, eólica, bioenergia, etc); captação e armazenamento de carbono; veículos com combustíveis mais eficientes; maior uso do transporte ferroviário; sistemas de iluminação mais eficientes; uso da energia solar para aquecimento; planejamento integrado de edificações comerciais; reciclagem e substituição de material; redução do desmatamento; manejo florestal e do solo, para aumentar o armazenamento de carbono; recuperação de metano dos aterros sanitários, entre outros (IPCC, 2007c).

Outro dado que os estudos sobre mitigação trazem são os seus custos macroeconômicos, que, em 2030, são estimados entre uma redução de 3% do PIB global e um aumento pequeno, visando a estabilização das emissões entre 445 e 710 ppm de CO₂-eq (IPCC, 2007c).

Quanto à mitigação em longo prazo (após 2030), o relatório afirma o seguinte:

A fim de estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, as emissões precisariam atingir um pico e cair a partir de então. Quanto mais baixo o nível de estabilização, mais rápido esse pico e queda precisariam ocorrer. Os esforços de mitigação nas próximas duas a três décadas terão um grande impacto nas oportunidades de se atingirem níveis mais baixos de estabilização (IPCC, 2007c, p.26).

Isso significa que, para uma estabilização com concentração e respectivos níveis de temperatura mais baixos é preciso maiores reduções das emissões de GEE até 2050. Em números, o melhor resultado seria manter a concentração de CO₂-eq entre 445 e 490 ppm, para limitar o aumento da temperatura entre 2,0 e 2,4°C e ter pico das emissões de CO₂ entre os anos 2000 e 2015, sendo que, para isso, será necessário reduzir as emissões globais

¹¹ Mas o relatório também considera que mudanças no estilo de vida e nos padrões de comportamento também podem contribuir para a mitigação das mudanças climáticas em todos os setores.

de GEE entre 50 e 85% até 2050 (IPCC, 2007c, p.28). Esses níveis de estabilização podem ser alcançados com o emprego das tecnologias mencionadas acima, e de outras que serão provavelmente comercializadas nas próximas décadas.

Os custos macroeconômicos para a mitigação das mudanças climáticas, neste cenário de longo prazo, visando a estabilização das emissões de CO₂eq entre 445 e 710 ppm, estão entre um ganho de 1% e uma redução de 5,5% do PIB global (IPCC, 2007c, p.32). Fica claro, portanto, que quanto mais a decisão sobre ações de mitigação forem adiadas, maiores serão os custos para reduzir as emissões de GEE ao custo do aumento relativo da temperatura global.

Sobre a tomada de decisão quanto às ações de mitigação, o relatório afirma o seguinte:

A tomada de decisão sobre o nível adequado de mitigação global ao longo do tempo envolve um processo de gestão de risco iterativo que envolva mitigação e adaptação, levando-se em conta os danos reais e evitados da mudança do clima, co-benefícios, sustentabilidade, equidade e atitudes ao risco. Para escolher a escala e o tempo da mitigação dos gases de efeito estufa, é preciso equilibrar os custos econômicos de reduções mais rápidas de emissões no presente com os correspondentes riscos climáticos de médio e longo prazos decorrentes da demora (IPCC, 2007c, p.32).

Uma informação interessante que o relatório traz, e que pode nos ajudar a compreender como as posições que os países assumem nas negociações internacionais são formuladas, diz respeito às circunstâncias nacionais e suas interações, afirmando que as políticas e instrumentos nacionais para a criação de incentivos à mitigação das mudanças climáticas vão depender da aplicabilidade dessas circunstâncias. Nesse sentido, o relatório traz uma avaliação sobre o desempenho da variedade de políticas que podem ser adotadas, por exemplo: integração das políticas climáticas com políticas mais abrangentes de desenvolvimento, criação de regulamentações e padrões para os níveis de emissões, incentivos financeiros para o desenvolvimento de novas tecnologias, acordos voluntários entre indústrias e governos, campanhas de conscientização, entre outros (IPCC, 2007c). A questão é definir que tipos de políticas se adequam melhor a cada realidade, para alcançar ações que são possíveis de serem implementadas, lembrando sempre que os países em desenvolvimento necessitam de apoio financeiro e tecnológico para realizarem as suas próprias ações de mitigação.

Finalmente, o relatório reconhece os esforços da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto em estabelecer uma resposta global ao problema e identifica muitas opções para se alcançar as reduções das emissões de gases de efeito estufa em âmbito internacional por meio da cooperação, como aprimorar mecanismos como o MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo), acordos para desenvolver e implementar novas tecnologias, adoção de políticas comuns, expansão dos instrumentos de financiamento e, principalmente, o estabelecimento de metas ou tetos de emissões de GEE (IPCC, 2007c). Os esforços de cooperação são essenciais para alcançar os níveis de estabilização da concentração de CO₂ desejada, reduzir as emissões de GEE globalmente, diminuir os custos globais para se alcançar determinado nível de mitigação e melhorar a eficácia ambiental.

É importante esclarecermos que os relatórios utilizados até aqui como base científica para os argumentos dessa tese são os do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, que data do ano de 2007, mas as evidências trazidas pelo Quinto Relatório do IPCC serão incorporadas a essa tese após análise do documento, especialmente o sumário para os formuladores de políticas, que foi lançado no fim de março deste ano de 2014.

As evidências científicas foram plantadas, as previsões para as próximas décadas, esclarecidas, as vulnerabilidades foram mapeadas, os custos para lidar de forma eficaz com o problema, calculados, as opções de ações de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, diagnosticadas. O caminho é mais rápido e menos custoso por meio da cooperação internacional. Mas a política climática tem muitas nuances que fazem os países não optarem pela saída aparentemente mais simples e eficiente. Os países estão, em certa medida, subordinados às suas especificidades internas e às realidades geopolíticas do jogo internacional, que variam de acordo com o período histórico, trazendo mudanças à realidade internacional que são incorporadas à evolução da política ambiental global. Geopolítica e política ambiental internacional são, portanto, parte do segundo capítulo desta tese, para nos dar um quadro teórico robusto para as posteriores análises da evolução da ordem ambiental do clima e das posições de dois atores determinantes na nova geografia política das mudanças climáticas, Estados Unidos da América e China.

CAPÍTULO DOIS

GEOGRAFIA POLÍTICA E POLÍTICA INTERNACIONAL

2.1 Geografia Política e Geopolítica

Os estudos de geopolítica e geografia política são tradicionalmente regulados pelos processos de formação da política dos Estados e pela natureza e evolução das relações internacionais, priorizando os assuntos mais ligados ao poder militar. Segundo Wanderley Messias da Costa (2008), essa característica marca a evolução dessa área, “na medida em que as conjunturas funcionariam como verdadeiros ‘marcapassos’ em seu desenvolvimento” (COSTA, 2008, p.15). Isso significa que o pensamento geopolítico é construído sob forte impacto do contexto político e territorial do momento, e é por isso que temos que detectar contemporaneidade quando lemos os clássicos, buscando conceitos e pensamentos que instrumentalizem a nossa visão de mundo hoje.

De forma geral, Costa (2008) diferencia geografia política de geopolítica da seguinte maneira:

É preciso reconhecer, entretanto, que parte da tradição nesse setor identifica como geografia política o conjunto de estudos sistemáticos mais afetos à geografia e restritos às relações entre o espaço e o Estado, questões relacionadas à posição, situação, características das fronteiras etc., enquanto à geopolítica caberia a formulação das teorias e projetos de ação voltados às relações de poder entre os Estados e às estratégias de caráter geral para os territórios nacionais e estrangeiros (...). (COSTA, 2008, p.18).

Essa é uma diferenciação importante, pois mostra que a geopolítica diz respeito diretamente ao jogo de poder entre os Estados em busca da hegemonia mundial e que nasce de uma ciência da guerra, enquanto a geografia política tem um lado mais voltado para a busca de uma metodologia, tentando mesclar a ação (em um aspecto mais voltado à atuação dos Estados) e o pensamento acadêmico. Dessa forma, justificamos o uso do termo ‘geografia política’ em nossa tese pelo fato de que este estudo nos proporciona um maior espectro teórico para que possamos analisar as posições de dois protagonistas na arena das negociações climáticas e na geopolítica mundial (Estados Unidos da América e China), e assumindo que suas ações nesse tema acabam se condicionando pelas relações de poder

estabelecidas entre eles. É claro, portanto, que a geopolítica é importante neste estudo, e ela faz parte do nosso aporte teórico, mas a Geografia Política nos permite avançar mais sobre todas as nuances que envolvem as relações entre estes países em um tema não considerado, ainda, como parte do núcleo duro do Estado, além de permitir também um maior diálogo com as Relações Internacionais, enfatizando o caráter interdisciplinar desta tese. Para estudarmos a geografia política das mudanças climáticas se faz necessário, portanto, voltarmos a algumas definições que demarcaram o escopo de estudo dessa área.

Ainda que buscando conceitos nos clássicos, é preciso reconhecer que o panorama mundial mudou e que, segundo Costa (2008), estaríamos caminhando para uma fase de entendimentos nas relações internacionais, em que os conflitos globais tenderiam a ser solucionados, por exemplo, por mecanismos supranacionais de cooperação e acordos bilaterais e multilaterais em diversas áreas. Outra mudança também se dá no âmbito interno dos Estados, com modificações no modo de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, que reflete em mudanças na adoção de políticas internas, e porque não, externas. Tal perspectiva se encaixa no estudo que essa tese pretende fazer, analisando as políticas externas de Estados Unidos e China e as posições que estes assumem nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas de modo a entender o jogo político e a tentativa de influências de ambos os países nos resultados internacionais relativos ao tema em questão. A compreensão da dinâmica desse jogo, por meio da análise dos resultados e decisões adotados em tais conferências, nos permite identificar as características principais do que chamamos aqui de nova geografia política das mudanças climáticas.

Nesse sentido, nossa tese se situa entre as Relações Internacionais, com foco na política internacional e externa, e a Geografia Política, adquirindo caráter interdisciplinar ao aplicar conceitos das duas áreas em uma análise mais ampla das relações de poder aplicados ao tema do meio ambiente na agenda internacional. Como afirma Costa (2008, p.25):

(...) todas essas mudanças quanto aos novos temas são de suma importância, pois apontam, em geral, para uma evidente *desestatização* do objeto da geografia política com as análises muito mais centradas nos problemas relativos ao poder em geral e às suas formas de manifestação e exercício de que exclusivamente no poder estatal, como no passado (...). Essas transformações recentes quanto ao temário, objeto, e até mesmo quanto ao enfoque teórico-metodológico, coincidem com uma maior aproximação da geografia política dos demais

ramos das ciências sociais, na medida em que os temas em questão têm exigido uma crescente interdisciplinaridade em sua abordagem.

Ao longo deste item iremos, portanto, retomar alguns conceitos clássicos da geografia política e traçar um panorama da evolução dos estudos em geopolítica, que hoje abarcam também os novos temas das relações internacionais, como os ambientais, na formulação de uma geopolítica crítica.

A ideia de começarmos nossa análise com as definições clássicas da Geografia Política, como território e soberania, vem da percepção de que a construção do subsistema da ordem ambiental internacional referente às mudanças climáticas parte do pressuposto de que, tanto as emissões de GEE quanto os impactos do aumento dessas emissões seguem uma espacialização e, portanto, precisam ser pensadas em termos de território e soberania.

2.1.1 A Geografia Política Clássica e seus principais conceitos

Friedrich Ratzel (1983) delimita o escopo da geografia política ao afirmar que o Estado não existe sem território e sem fronteiras, recuperando a importância do fator espacial nas análises sobre o Estado. Como precursor dos estudos da geografia política, ou da geopolítica, Ratzel afirma o seguinte:

Assim, quer seja o homem considerado isoladamente ou em grupo (família, tribo ou Estado), por toda parte em que se observar se encontrará algum pedaço de terra que pertence ou à sua pessoa ou ao grupo de que ele faz parte. No que diz respeito ao Estado, a geografia política após longo tempo se habituou a levar em consideração a dimensão do território ao lado da cifra da população. Mesmo os grupos, como a tribo, a família, a comuna, que não são unidades políticas autônomas, somente são possíveis sobre um solo, e seu desenvolvimento não pode ser compreendido senão com respeito a esse solo; assim como o progresso do Estado é ininteligível se não estiver relacionado com o progresso do domínio político (RATZEL, 1983, p.94).

Ribeiro (2008) afirma que Ratzel considera o território como um fator constante, o que o torna um elemento universal, ou seja, ele diz respeito a tudo aquilo que produzimos para satisfazer as nossas necessidades (alimentação, habitação, produção, entre outras). Em outras palavras, o território é a base da reprodução material da existência humana.

Outro aspecto importante de Ratzel, segundo Costa (2008), é o seu interesse pelo desenvolvimento desigual das regiões de um organismo estatal-territorial, pois “estabelece-

se, por força do desenvolvimento desigual e da diferença entre as regiões, uma relação de ‘centro-periferia’ no interior do sistema, o centro sempre se referindo ao ‘centro de poder’” (COSTA, 2008, p.37).

Retomando os escritos de Camille Vallaux, Costa (2008) afirma que o autor teve o mérito de apresentar um estudo completo em geografia política, no início do século XX. Já caminhando para outro conceito essencial à geografia política, Vallaux reconhece que é “inevitável que a formação dos Estados passe necessariamente pela definição da soberania de um povo sobre uma porção determinada do solo, definindo aí um território, ou seja, um espaço de domínio político” (COSTA, 2008, p.47).

Ao admitir que o Estado é a única fonte de poder, Ratzel faz da geografia política uma geografia do Estado, o que, em uma releitura crítica de Raffestin é alvo de contestação. Para este autor, uma geografia verdadeira só é possível se for uma geografia do poder, o qual é definido aqui em duas esferas. Uma é a do ‘Poder’, nome próprio, que se manifesta por meio dos aparelhos que dominam o território, controlam a população e exploram os recursos. A outra é a do ‘poder’, que não se pode ver, mas que é parte intrínseca de qualquer relação; é um “processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois pólos fazem face um ao outro ou se confrontam” (RAFFESTIN, 1993, p.53).

Para Raffestin (1993), o poder visa o controle e a dominação sobre os homens e sobre as coisas. Para entender essa dinâmica, o autor recorre à divisão tripartida em uso na geografia política: população, território e recursos:

Considerando o que foi dito sobre a natureza do poder, será fácil compreender porque colocamos a população em primeiro lugar: simplesmente porque ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégia. Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance da ação (RAFFESTIN, 1993, p.58).

Nesse sentido, Raffestin (1993) faz uma diferenciação entre espaço e território, o que, segundo ele, não era objeto frequente de estudo por parte da Geografia Política. Segundo o autor, espaço é aquilo que é dado, enquanto que território é aquilo que é

produzido a partir do espaço pela ação humana, o que restitui todo seu valor ao trabalho e à cultura como programa próprio a cada sociedade.

Segundo Font e Rufí (2006) o território, *per se*, não existe, mas se faz. É um espaço delimitado (ora por limites, ora por fronteiras) com o qual se identifica um determinado grupo humano, que o possui e o codifica e aspira a controlá-lo em sua totalidade, e é nesse desejo de controle que se encontra a expressão humana da territorialidade. Retomando Sack, Font e Rufí (2006) afirmam que essa territorialidade humana é a expressão geográfica do poder, já que ela seria uma forma de comportamento espacial, um ato de intencionalidade, uma estratégia com tendência a afetar, influir ou controlar as pessoas e os recursos de um território através de seu controle territorial.

Iná Elias de Castro (2005) afirma que é na relação entre a política, como expressão e modo de controle dos conflitos sociais, e o território, como base material da sociedade, que se delimita o campo de estudos da geografia política. No entanto, as mudanças no contexto mundial trazem novos problemas e debates para a geografia política, como por exemplo, a discussão do caráter específico do Estado-nação e a rigidez da sua natureza territorial diante da globalização, na qual interagem novos atores econômicos de modo mais livre e flexível.

Para entender a emergência desses novos temas nesse novo contexto histórico, Castro (2005) propõe novas perspectivas de análise da geografia política (mas partindo, claro, das matrizes conceituais), como podemos identificar no seguinte trecho:

Em nome de uma perspectiva pluralista, mais condizente com a complexidade da atualidade, proponho aqui uma agenda temática para geografia política que partindo da compreensão da forma Estado-nação moderno, de base territorial, suas especificidades institucionais e organizacionais e seus contextos histórico e geográfico seja capaz de avançar na compreensão das mudanças contemporâneas, que afetam e são afetadas por este aparato institucional, incorporando outras escalas de análise para dentro e para fora dele (CASTRO, 2005, p.47).

Ao definir o termo política, Castro (2005) retoma três perspectivas que têm sido predominantes na geografia política: a vertente sociológica, que vê a política mais deslocada para a sociedade em consequência da perda de centralidade do Estado-nação; a da economia política, que vê a política como dominada pelas determinações de um poder imanente do capital; e a da ciência política, que “busca compreender os fundamentos das

ações e decisões dos atores sociais que se formalizam através do aparato legal e institucional do Estado, identificando-os como fatos políticos que expressam interesses na sociedade” (CASTRO, 2005, p.49). Esta última, que é também a base conceitual a partir da qual construímos a nossa análise (aliada aos processos de cooperação criados para guiar as relações internacionais em alguns temas), é que definiu a geografia política clássica.

Já nos referindo a uma geografia contemporânea, Iole Ilíada Lopes (2009) reafirma uma noção de território semelhante à de Raffestin com relação à ideia de poder, e ainda considerando o Estado-nação como a unidade elementar da política, refutando a ideia de uma ‘desterritorialização’ relacionada a uma perda de poder do Estado. Nesse sentido, o território “é uma categoria política, um espaço de apropriação social e de estabelecimento de relações de poder, cuja história moderna está associada ao desenvolvimento do capitalismo e à constituição de uma ordem internacional organizada em torno dos Estados nacionais” (LOPES, 2009, p.227).

Essa perspectiva é interessante à nossa análise, que se baseia na atuação dos Estados no nível internacional de negociações sobre as mudanças climáticas, caracterizando uma geografia política do meio ambiente. Ainda assim, quando analisamos a atuação dos Estados em nível internacional no mundo contemporâneo, acabamos por identificar não uma perda de soberanias, mas uma cessão de parte dessa soberania para instituições globais, especialmente quando os Estados têm que lidar com temas globais e transfronteiriços. Nesse sentido, Font e Rufí afirmam que:

Soberania e território continuam sendo peças chave do sistema internacional. Porém, reconstituíram-se e parcialmente perderam lugar para outras arenas institucionais fora do Estado e fora dos territórios nacionalizados (...). A soberania se manteve como uma estrutura do sistema, porém agora está localizada em múltiplas arenas institucionais: os novos regimes legais privados transnacionais, as novas organizações supranacionais, e os vários códigos internacionais de direitos humanos (FONT; RUFÍ citando SASSEN, 1996, p. 106).

2.1.2 A Geopolítica crítica

Traçando os caminhos que levam à formulação de uma geopolítica crítica, ou uma revisão dos conceitos e aplicações dos estudos geopolíticos, John Agnew (1995) retoma alguns conceitos básicos da Geografia e das Relações Internacionais para demonstrar como

estes nos levaram a uma ‘armadilha territorial’ nas análises geopolíticas. Para as Relações Internacionais, o aspecto central da definição do Estado é a demarcação do território no qual o Estado exerce poder, ou seja, a divisão geográfica do mundo em estados territoriais mutuamente exclusivos é que tem servido para delimitar esse campo de estudos, por meio da díade soberania-anarquia. Essa ideia de que o Estado é uma entidade territorial fixa é que tem levado as análises a uma ‘armadilha territorial’.

O autor então parte da hipótese de que três fatores contextuais têm interagido para reproduzir a visão dominante sobre a territorialidade do Estado¹²: a preferência dos defensores de uma abordagem positivista das Relações Internacionais por um pensamento abstrato e de “sistema-fechado”, considerando o Estado como tipo-ideal ou objeto lógico; uma confusão entre os termos Estado e Nação como sinônimos de Estado territorial, que dota o Estado territorial da legitimidade de representar e expressar a “personalidade” ou “vontade” da nação; e a separação entre o internacional e o doméstico (AGNEW, 1995).

Na base desses três fatores contextuais que levaram à concepção territorial do Estado nas Relações Internacionais, existem três suposições geográficas (AGNEW, 1995):

- 1- Os Estados territoriais têm sido reificados como um conjunto de unidades fixas de espaço soberano (assim se descontextualiza os processos de formação e desintegração do Estado). Tal presunção leva a algumas consequências para as teorias de Relações Internacionais, como a definição de que a principal função do Estado é garantir a sua soberania sobre o seu território, a ideia de que a identidade política só é possível em termos de estado-territorial, que acaba sendo visto de forma abstrata, como um sujeito idealizado de tomada de decisão (isso elimina as particularidades históricas na formação dos Estados);
- 2- Separação entre o doméstico e o externo, que obscurece as interações entre os processos que operam em diferentes escalas;
- 3- O Estado territorial como existindo a priori e como um receptáculo da sociedade, ou seja, a sociedade acaba se limitando a uma ordem social ou organização dentro do território do Estado, sendo subordinada a ele. A implicação disso para as teorias de Relações Internacionais é a consideração de que só dentro do estado territorial

¹² Agnew (1995) parte das análises dos trabalhos de Kenneth Waltz e Robert Keohane, expoentes das teorias neorrealista e da interdependência nas Relações Internacionais, e que serão analisados no próximo item deste capítulo, sobre a política internacional.

existe ordem social, enquanto fora existe anarquia e ameaça à sobrevivência dos Estados.

Empiricamente, a combinação de pelo menos uma das duas últimas suposições geográficas com a primeira (soberania territorial) é o que define a 'armadilha territorial' nas análises geográficas e de relações internacionais. Temas como a interdependência ecológica desafiam, dessa forma, as bases geográficas das teorias convencionais das Relações Internacionais (AGNEW, 1995).

Apesar de as análises geopolíticas das Relações Internacionais ainda estarem muito ligadas aos conceitos tradicionais de território, Estado, soberania e poder, as novas realidades internacionais trouxeram a necessidade de que a própria Geopolítica fosse revisitada. Seu ressurgimento se deu, portanto, a partir da necessidade de que a análise, a representação e os discursos geopolíticos se distanciassem do poder, mas não da política, com o objetivo de oferecer instrumentos que servissem para compreender melhor a realidade, e não simplesmente avalizar a visão hegemônica (FONT; RUFÍ, 2006). Assim, nasceu a chamada geopolítica crítica.

Agnew (1995) traz uma definição do que seria, para ele, uma nova geopolítica, em contraposição à geopolítica clássica:

Por geopolítica, entendemos a divisão do espaço global por instituições (Estados, empresas, movimentos sociais, organizações internacionais, forças armadas, grupos terroristas, etc) em territórios distintos e esferas de influência político-econômica por meio das quais a economia política internacional é materialmente regulada e intelectualmente representada como uma ordem natural de 'desenvolvido' e 'subdesenvolvido', e áreas 'amistosas' e 'ameaçadoras'. É através desse conjunto de práticas e ideias socialmente construídas, mais do que naturalmente dadas, que a economia política internacional é realizada geograficamente (AGNEW, 1995, p.5).

Essa geopolítica crítica, que Agnew (1995, p.5-7) chama de 'nova' geopolítica, tem quatro pressuposições teóricas, como a seguir:

- 1- A primazia do Estado territorial é um dado trans-histórico, mas é específico a diferentes épocas históricas e a diferentes regiões do mundo. Isso significa que tem havido períodos históricos, e há regiões do mundo, nos quais a 'soberania' de qualquer Estado com relação a outros Estados e atores não-estatais estão longe de estarem completas. A economia mundial é marcada, sobretudo, pela

globalização da produção, comércio e fluxo de informações que tem trazido não homogeneização espacial, mas um novo curso de diferenciação geográfica e desenvolvimento desigual em todas as escalas espaciais. A consequência disso é que o território espacial perde primazia;

- 2- As forças que dirigem a economia política internacional¹³ não são estáticas e imutáveis, pois há mudanças de estratégias territoriais nacionais para internacionais, e vice-versa, no desenvolvimento econômico. Essas mudanças exigem uma abordagem geopolítica – ou geopolítica econômica – que é mais diacrônica (ou histórica em suas concepções de causa nas relações internacionais) do que sincrônica.
- 3- O relativo sucesso ou fracasso de diferentes localidades e regiões na economia política internacional em qualquer época particular é devido a suas acumulações históricas de recursos e obrigações e a suas habilidades de se adaptarem a diferentes circunstâncias, e não devido ao resultado de seus dotes naturais;
- 4- Junto com as mudanças na economia política internacional, vêm novas representações da divisão do espaço mundial¹⁴, caracterizadas pelas conexões entre as ordens geopolíticas (organização do espaço do mundo em determinada época) e as representações discursivas do espaço implícitas nas práticas da política externa de cada país.

Nesse sentido, uma geopolítica crítica se refere não somente às práticas espaciais materiais por meio das quais a economia política internacional é constituída, mas também aos meios pelos quais ela é representada e contestada. Pensando no sistema mundial moderno, Agnew (1995) afirma que ele é caracterizado mais por uma economia política global na qual nenhuma economia nacional tem, sozinha, um papel dominante e na qual muitos atores, incluindo corporações multinacionais e bancos transnacionais são globais no panorama e na organização. Os Estados agora tem que operar em um contexto global no qual eles são efetivamente internacionalizados.

¹³ Por economia política internacional, Agnew (1995) entende a organização material (relações econômicas e finanças) do mundo por meio de práticas espaciais, como o comércio, as tecnologias, a mobilidade, etc.

¹⁴ As representações do espaço envolvem todos os conceitos e códigos geográficos usados para entender as práticas espaciais (que são fluxos físicos e materiais, interações e movimentos que ocorrem no espaço como característica da produção econômica e da reprodução social), e os espaços de representação são os cenários das práticas espaciais futuras que inspiram mudanças nas representações do espaço, com um olho na transformação das práticas espaciais (AGNEW, 1995).

As instituições e os novos atores também desempenham papel fundamental na ‘nova’ geopolítica para Font e Rufí (2006). Para estes autores, uma das vias de reestruturação da soberania foi a criação e o reforço de instituições supra estatais de caráter econômico e político, como a União Europeia, o G77, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e a própria Nações Unidas. Tais instituições converteram-se em agentes geopolíticos do novo sistema global, mas é preciso identificar quais instituições, ou em que temas ou momentos elas realmente intervêm na realidade geopolítica ou se atuam somente em defesa dos interesses das grandes potências.

Um argumento interessante de Font e Rufí (2006) é que as mudanças geopolíticas do mundo contemporâneo só podem ser compreendidas com base nos conceitos de globalização, identidade e escalas¹⁵. Um aspecto importante da globalização é que ela ocorre graças a dois fenômenos, a compreensão do mundo (acontecimentos e decisões tomadas em um lugar do mundo tem consequências em outros), que intensifica a consciência global (o sentimento de compartilhar com muitas outras pessoas de todos os cantos do planeta a sensibilidade diante de determinados temas, como os ambientais) e que só é possível graças à existência de um discurso cada vez mais unificado e transmitido através dos meios de comunicação de massa.

O mundo contemporâneo tem sido marcado pelo desenho de um novo mapa, caracterizado pelas novas tecnologias da informação, pelo capitalismo global, flexível e descentralizado, pela sociedade de rede e pelos novos movimentos culturais, fatores que colocaram em dúvida não só a antiga divisão e interpretação geopolítica Leste-Oeste, mas também as oposições Norte-Sul e outras variações. A Nova Ordem Mundial é, assim, marcada pelo multilateralismo e pluralismo de atores internacionais, e a ‘nova’ geopolítica, pela complexidade e variedade de atores, de agentes e de escalas. O resultado é um cenário de múltiplos discursos geopolíticos (com suas correspondentes práticas geopolíticas), como por exemplo, a geopolítica do meio ambiente (FONT; RUFÍ, 2006).

¹⁵ Globalização tida como um processo duplo de particularização do universal e de universalização do particular; a identidade como o lugar que proporciona o meio fundamental através do qual tanto damos sentido ao mundo quanto atuamos nele; e escalas como hierarquia de níveis e âmbitos em cada um dos quais se observam fenômenos específicos e dinâmicas territoriais próprias, que interagem com as que ocorrem em outros níveis inferiores e superiores (FONT; RUFÍ, 2006).

2.1.3 A geopolítica do meio ambiente

Partindo de uma periodização, Font e Rufí (2006) analisam a evolução da ambientalização da política. Segundo os autores, a progressiva importância do meio ambiente como elemento da geopolítica mundial se sustenta em diferentes pilares, como a escassez de recursos naturais essenciais, os riscos ecológicos, a relação entre crescimento econômico e degradação ambiental, o medo de uma crise ambiental global, a capacidade de mobilização social da ecologia, o questionamento através do meio ambiente de alguns aspectos da soberania dos Estados, e o papel dos organismos internacionais.

Para a geopolítica clássica, o fator que mais influenciava a noção geopolítica de meio ambiente era a disponibilidade de recursos, especialmente os estratégicos para a industrialização (petróleo, minérios, etc). Para Ratzel (1983), por exemplo, disponibilidade de território para sustentar as necessidades da população era motor fundamental da política. Isso mostra que o valor dos recursos naturais como lente para a leitura das relações internacionais e ações territoriais do poder não é recente.

A partir da década de 1960, os problemas ambientais começaram a fazer parte do cotidiano das pessoas, escancarando o esgotamento do ‘mito da abundância’ do modelo capitalista, e também do socialista, e dando início à transição para um modelo caracterizado pela incerteza, o da globalização. Nos anos 1970 tiveram início algumas tendências que se consolidariam como pilares de novas pautas econômicas e sociais ao longo das décadas posteriores, como a preocupação ambiental e todo o leque de respostas à mesma¹⁶, aumentando a conscientização ambiental (FONT; RUFÍ, 2006).

Durante essa década é que ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972. Sendo a primeira conferência ambiental a acontecer em nível internacional, a Conferência de Estocolmo deixou claro que a problemática ambiental era em grande parte outra faceta das desigualdades Norte-Sul, incluindo na pauta de discussões a relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Nesse sentido, os países em desenvolvimento viam, na agenda organizada previamente pelos países desenvolvidos, ou seja, nos projetos de controle de natalidade e de moderação no consumo de recursos, um freio ao seu desenvolvimento (FONT; RUFÍ, 2006).

¹⁶ Podemos considerar como o leque de respostas aos problemas ambientais a formação da Ordem Ambiental Internacional, objeto de estudo do próximo capítulo.

Um dos grandes resultados da Conferência de Estocolmo foi a criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), determinando, assim, uma via institucional para o tratamento das questões ambientais em âmbito internacional. Concomitantemente, os grupos ambientalistas incorporaram ao seu discurso outros tipos de reivindicações que buscavam alternativas ao modo de vida e de desenvolvimento capitalistas, o que propiciou a caracterização do ambiente do lado de fora da Conferência de Estocolmo como *Woodstockholm*, em alusão ao festival *hippie* de música que aconteceu nos EUA no fim da década de 60. Essa imagem mostra que a evolução da política ambiental global se deu por dois caminhos: o da via institucional (oficial) e a da sociedade civil (FONT; RUFÍ, 2006).

Com relação à via institucional, que nos interessa aqui, cabe diferenciar dois níveis: o estatal (com legislações que tentam proteger espaços naturais) e o dos organismos internacionais, cujo papel podemos identificar no seguinte trecho:

Em relação aos organismos internacionais, a principal responsabilidade recai sobre as Nações Unidas. Através do PNUMA, com sede em Nairóbi, articulou-se uma boa parte desta política institucional, tanto em seus aspectos políticos – como braço direito das Nações Unidas – como científicos, com a criação de programas de pesquisa e acompanhamento do panorama ambiental. Outro feito da institucionalização será a multiplicação de acordos internacionais – frequentemente impulsionados ou endossados pelas Nações Unidas – sobre diversos temas: a contaminação, a mudança climática, os resíduos nucleares, o transporte de materiais perigosos, a exploração de recursos naturais, etc (FONT; RUFÍ, 2006, p.245).

Nos anos 1980, alguns eventos revelam a inevitabilidade da ambientalização dos discursos geopolíticos, como por exemplo, o vazamento nas instalações da empresa química norte-americana *Union Carbide*, em 1984, em Bhopal (Índia), que colocou em discussão a transferência das fases mais perigosas da produção industrial para países em desenvolvimento; e o acidente nuclear em Chernobyl, que evidenciou a periculosidade da energia nuclear, o efeito regional de um acidente desse tipo (transfronteiriço) e revelou a debilidade real da URSS (FONT; RUFÍ, 2006).

Finalmente, nos anos 1990 a divisão ideológica Leste-Oeste foi tão derrubada quanto o foi o Muro que simbolizava a sua divisão espacial, em 1989, dando lugar à divisão Norte-Sul na geopolítica mundial. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento (CNUMAD), que aconteceu no Rio de Janeiro, em 1992, foi o momento histórico em que tal divisão ficou clara, com países desenvolvidos e em desenvolvimento lutando por seus interesses e estabelecendo novos acordos em diversos temas, em especial as mudanças climáticas. Com o meio ambiente em definitivo na agenda internacional, os países se posicionavam de forma a garantir o *status quo*, com, por exemplo, a China buscando garantias ao direito ao desenvolvimento e ao princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e os EUA reafirmando o seu modo de vida capitalista. O modo como as negociações da Conferência do Rio aconteceram, bem como seus desdobramentos, serão objeto de análise no terceiro capítulo desta tese.

Segundo Richard Matthew (1999), citado por Font e Rufí (2006), a geopolítica do meio ambiente passaria por três novas e revolucionárias perspectivas sobre a justiça, a economia e a política internacional: a da ética ambiental, a do desenvolvimento sustentável e a da segurança ambiental, respectivamente. Foi a partir dessas perspectivas que se reconstruíram as interpretações clássicas do sistema mundial: a realista, a liberal e a marxista. As duas primeiras, em suas reinterpretações (neorrealismo e teoria da interdependência), serão objeto de discussão do último item deste capítulo, quando trataremos da política internacional. Esta última, a visão marxista, é a que considera a geopolítica do meio ambiente como um aspecto a mais do conflito Norte-Sul, enquanto exploração de recursos e dependência, como resultado do sistema-mundo capitalista, mas que, em nossa análise, já não caracteriza a geografia política das mudanças climáticas.

2.2 Política Internacional

Como indicado anteriormente, este item se dedica a recuperar alguns conceitos e argumentos importantes das teorias de Relações Internacionais, especialmente conceitos da política internacional e de política externa, de forma a compreendermos porque e de que forma instrumentos de cooperação são criados pelos Estados, especialmente quando se trata de problemas considerados globais e transfronteiriços, como é o caso das mudanças climáticas, e entendermos como se dá a influência nas negociações internacionais, construindo assim um aparato teórico robusto para caracterizarmos a nova geografia política das mudanças climáticas.

As teorias de Relações Internacionais são ferramentas criadas para facilitar a compreensão do mundo em que vivemos, especialmente em um contexto globalizado característico do pós-Guerra Fria em que as questões internacionais foram adquirindo mais relevância nos noticiários, no espaço acadêmico e na sociedade. Como afirmam Nogueira e Messari (2005, p.2), “as teorias das Relações Internacionais têm a finalidade de formular métodos e conceitos que permitam compreender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais importantes que moldam a política mundial”.

Com a discussão teórica feita anteriormente, pudemos perceber alguns conceitos-chave sobre os quais foram construídas tais teorias, como o de Estado como unidade fixa, a soberania estatal no âmbito interno e anarquia entre os Estados no âmbito externo, e a polaridade doméstico/internacional, os quais frequentemente levam à chamada ‘armadilha territorial’, para voltar ao termo usado por Agnew (1995), em uma análise geopolítica. Vimos também como as mudanças no contexto sociopolítico ao longo da história influenciam mudanças na forma de se analisar determinadas situações, além de identificarmos, na evolução deste contexto, o surgimento de novos elementos e até mesmo a continuidade de certos discursos.

Neste momento, iremos analisar as respostas institucionais que os Estados criam para lidar com os conflitos internacionais inerentes à política internacional em um contexto altamente globalizado. Para isso, focaremos em duas teorias, ou melhor, releituras de duas das principais teorias das Relações Internacionais: realismo e liberalismo, que serão brevemente retomadas quando tratarmos da construção do conceito de Ordem Ambiental Internacional, de Wagner Ribeiro (2005), no próximo capítulo. Avançarmos sobre as releituras dessas teorias nos parece mais oportuno, pois elas foram se adaptando ao novo contexto internacional no qual nos encontramos atualmente. Ainda assim, isoladamente, essas releituras são incapazes de explicar satisfatoriamente a realidade internacional, mas podem nos oferecer subsídios suficientes, junto às perspectivas teóricas estudadas anteriormente, para fazermos a análise que nos interessa nesta tese.

As teorias de Relações Internacionais oferecem diferentes explicações sobre o motivo pelo qual os Estados cooperam e têm diferentes visões sobre o quanto essa cooperação realmente acontece. Como dissemos, cada teoria tem falhas significativas, e apesar de o construtivismo poder explicar melhor o comportamento do Estado ao

problematizar os interesses estatais, ele é menos hábil na análise de tipos e generalizações do que o neorrealismo e o neoliberalismo. Por esse motivo, focaremos nossa análise nessas duas teorias, a partir de autores como Kenneth Waltz, Robert Keohane e Joseph Nye.

Waltz, em sua releitura do realismo político, que tem suas bases nas concepções teóricas desenvolvidas por Aron e Morgenthau (retornaremos a eles no próximo capítulo, para entender as bases teóricas do conceito de ordem ambiental internacional), criou a sua teoria da política internacional tendo a balança de poder como seu eixo central. Na visão de Nogueira e Messari (2005), Waltz utilizou-se do estruturalismo para explicar a continuidade do sistema internacional (que tem a anarquia como a sua base estrutural) e reduzir o leque de mudanças possíveis na política internacional, já em um contexto que caminhava para o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, na década de 1980.

Centrando sua análise na balança de poder, Waltz (1979) entende que os rumos da política internacional, em um sistema de auto-ajuda (anárquico), são guiados pela busca de ganhos absolutos, mais do que ganhos relativos. Nessa situação, o poder de cada Estado é determinante para sua posição no sistema internacional, e o poder, então, exerce quatro funções: ele fornece os meios para manter a autonomia de um Estado em face da força que outros empunham; grandes poderes permitem ações de maior alcance; países mais poderosos desfrutam de margens mais extensas de segurança ao lidarem com os menos poderosos e exercem maior influência sobre quais jogos serão jogados, e como ; e grandes poderes dão aos seus possuidores uma grande posição em seus sistemas e a habilidade de agir por seu próprio bem (WALTZ, 1979).

Em domínios anárquicos como este a ação coletiva para gerir bens comuns é dificultada, e Waltz (1979) aponta duas destas dificuldades, a primeira é a questão de definir quem vai assumir os custos da ação coletiva. Para explicar essa dificuldade, o autor traz um caso para ilustrá-la, como podemos ver a seguir:

Considere um número de indústrias poluindo um rio com seus dejetos. Para algumas desistirem de jogar seus dejetos no rio enquanto outras continuam a fazê-lo não fará muito bem. A disposição adequada de lixo é custosa. Se algumas indústrias repassarem os custos para a comunidade, todas elas seguirão a mesma prática. As indústrias desfrutam de livre disposição de lixo; a comunidade, assumindo que seria composta de nadadores e pescadores, carrega os custos. Nessas circunstâncias, nada será feito a não ser que todas as

indústrias possam ser forçadas a carregar todos os custos das suas operações, pagando pela disposição adequada do lixo (WALTZ, 1979, p.196).

A outra dificuldade diz respeito aos benefícios, dado que alguns bens e serviços, se disponíveis, beneficiam todos os membros de um grupo, estes ajudando ou não a assumir os custos. Dessa forma, todos têm razão para hesitar, esperando que outros assumam os custos da ação coletiva (WALTZ, 1979).

O caso das mudanças climáticas como bem comum global pode ser aplicado aqui, e essa é realmente uma questão que perpassa toda a discussão, países não querem assumir maiores custos enquanto outros se beneficiam dos resultados da ação coletiva. No entanto, ainda que essa discussão guie fortemente as ações e posições de alguns Estados, como Estados Unidos e China, ela não impede que uma cooperação conveniente em torno da questão seja realizada.

De modo geral, Waltz (1979) afirma que a necessidade de gerenciamento do sistema aumenta na medida em que os Estados tornam-se mais interdependentes (e aqui o componente 'interdependência' tem fortes bases econômicas), fazendo com que cada Estado passe a tratar as ações dos outros como se elas acontecessem dentro das suas próprias fronteiras. A dependência mútua, ao invés de levar os Estados a agirem de forma coletiva, faz com que eles enxerguem uns aos outros com cautela e suspeita.

Waltz (1979) não nega que esforços coletivos são necessários para que os problemas comuns sejam resolvidos e afirma que isso não pode ser feito por somente uma nação, mas sim por um grupo de nações trabalhando em conjunto. No entanto, a questão é quem vai fornecer os meios e quem vai pagar a maior parcela dos custos. Considerando o contexto no qual a obra de Waltz foi escrita, de bipolaridade do sistema internacional caminhando para um mundo unipolar dominado pelos EUA, o autor afirma que, a não ser que a grande potência assuma os custos (os EUA, no caso), as ações cooperativas serão sempre de alcance e efetividade limitadas.

Robert Keohane (1984) também compartilha da opinião de que a cooperação internacional é difícil de ser alcançada, mas não a enxerga como incompatível com um sistema anárquico, competitivo e conflituoso. Keohane (1984, p.50) afirma, nesse sentido, que a "coordenação internacional de políticas parece altamente benéfica em uma economia mundial interdependente, mas cooperação na política mundial é particularmente difícil". Mesmo com a dificuldade de se coordenar políticas, a cooperação é possível por meio da

criação de regimes internacionais, o que acontece quando interesses compartilhados são suficientemente importantes e outras condições essenciais são atendidas.

Quanto à definição de cooperação internacional, segundo Keohane (1984, p.51), ela “requer que as ações de indivíduos ou organizações sejam trazidas em conformidade umas com as outras por meio de um processo de negociação, que é frequentemente referido como coordenação política”. E isso acontece quando os atores ajustam seu comportamento às preferências dos outros, na medida em que as políticas seguidas por um governo são consideradas por outros como uma realização facilitada dos seus próprios interesses. Fica claro, portanto, que a condição essencial é interesse comum, pois caso haja a percepção de que a política de outro pode obstruir o alcance dos objetivos de um, então a discórdia se estabelece, impossibilitando a criação de um regime internacional.

Se a preocupação dos neorrealistas é com ganhos relativos, os neoliberais priorizam ganhos absolutos, pois, em sua visão, cada governo vai perseguir aquilo que percebe como seu próprio interesse, mas procura por barganhas que possam beneficiar todas as partes do acordo, ainda que não necessariamente de forma igual. Apesar de admitir que a cooperação é dificultada em um ambiente anárquico, onde não há uma autoridade supranacional, Keohane (1984) defende que os desafios dessa anarquia em nível internacional podem ser superados por meio da criação dos regimes internacionais e das instituições. As instituições podem mitigar os desafios da cooperação por meio da redução dos custos das transações, do monitoramento, da redução dos custos de verificação e sanção, do fornecimento de informações sobre as percepções dos Estados, diminuindo as incertezas sobre o futuro e criando expectativas mais estáveis.

Para Keohane (1984), o conceito de regime internacional ajuda a descrever padrões de cooperação e, apesar de depender de condições que conduzem a acordos interestatais, ele pode facilitar esforços para coordenar políticas. O autor pensa em regimes internacionais em termos de regras mais ou menos específicas: algumas são de longo alcance e extremamente importantes (difíceis de mudar), outras podem ser meramente técnicas, matérias de conveniência que podem ser alteradas sem grandes impactos políticos ou econômicos. Mas a essência dos regimes internacionais, na análise de Keohane (1984), são aquelas regras que se encontram no meio do caminho, ou seja, que são específicas o suficiente para que violações sejam identificáveis e mudanças observadas, e

suficientemente significantes para que mudanças nelas façam diferença para o comportamento dos atores e na natureza da economia política internacional.

Um dos grandes entraves à manutenção e eficácia de um regime internacional é a defesa da soberania, tendo como consequência o enfraquecimento de suas regras e princípios em relação ao âmbito doméstico. Na política internacional, portanto, essas regras, normas e princípios são necessariamente mais frágeis porque correm o risco de entrarem em conflito com o princípio da soberania (KEOHANE, 1984).

Em comparação com a análise sobre a cooperação internacional do neorrealismo, como vimos com Waltz, Keohane vê possibilidades de mudança na percepção do interesse dos Estados, sem descartar a existência de uma assimetria de poder que define em grande parte os rumos da cooperação:

Regimes internacionais devem ser compreendidos como arranjos motivados por interesses próprios, como componentes de um sistema no qual a soberania permanece um princípio constitutivo. Isso significa que, como os realistas enfatizam, eles serão formados largamente pelos seus membros mais poderosos, perseguindo seus próprios interesses. Mas os regimes também podem afetar os interesses dos Estados, já que a noção de interesse próprio é elástica e largamente subjetiva. Percepções de interesse próprio dependem tanto das expectativas dos atores sobre as consequências que virão de atos particulares quanto de seus valores fundamentais (KEOHANE, 1984, p.63).

Em um mundo cada vez mais interdependente, Keohane (1984) enxerga nos regimes internacionais uma possibilidade de se tornarem cada vez mais úteis aos governos que buscam soluções para problemas comuns globais e perseguem objetivos complementares sem se subordinarem a sistemas hierárquicos de controle.

Nesse contexto de interdependência, Joseph Nye (2005) estipula quatro distinções sobre as dimensões da interdependência: suas raízes, benefício, custos relativos e simetria. Inicialmente, Nye diferencia dois tipos primeiros de interdependência, a militar, que surge da competição militar e tem nas percepções das ameaças e intenções alheias um importante elemento; e a econômica, que envolve escolhas políticas sobre valores e custos. O autor não trata da questão ambiental, mas já está claro, após o estudo da evolução das questões ambientais na agenda internacional, que existe uma forte interdependência ambiental que necessita de cooperação internacional para gerir os bens comuns globais.

Quanto aos benefícios, eles são expressos frequentemente como ‘soma zero’ e ‘soma não zero’. Em uma situação de soma zero, a perda de um é o ganho de outro. Em uma situação de soma positiva, ambos ganham; e de soma negativa, ambos perdem. Todas estão presentes em um contexto de dependência mútua. É necessário, então, prestarmos atenção à desigualdade dos benefícios e aos conflitos que podem surgir quanto à distribuição dos ganhos relativos, que são os aspectos políticos da interdependência. O conflito pode existir mesmo em uma situação de interdependência que leve à cooperação porque ainda que os ganhos sejam conjuntos, haverá países que serão mais ou menos beneficiados (NYE, 2005).

Em relação aos custos, eles podem envolver duas situações: sensibilidade em curto prazo, e vulnerabilidade em longo prazo. A sensibilidade “refere-se à quantidade e rapidez dos efeitos da dependência, ou seja, quão rápido a mudança em uma parte do sistema traz mudança na outra parte”, já a vulnerabilidade “refere-se aos custos relativos de mudar a estrutura de um sistema de interdependência; é o custo de escapar do sistema ou de mudar as regras do jogo” (NYE, 2005, p.201).

Considerando que a simetria se refere a situações de relativo equilíbrio versus desequilíbrio na dependência e que ser menos dependente pode ser uma fonte de poder, ainda que se mantenha a interdependência entre os atores, Nye (2005, p.203) afirma que a assimetria é “o coração da interdependência”, pois a manipulação das assimetrias identificadas na interdependência pode ser uma fonte de poder na política internacional. Estados querem manipular a interdependência em áreas nas quais eles são fortes e evitar serem manipulados nas áreas nas quais eles são relativamente fracos; dessa forma, muito do conflito político envolvendo a interdependência envolve a criação ou prevenção de articulações entre as diferentes áreas das relações internacionais.

Nesse sentido, as instituições internacionais assumem papel importante, pois ao definirem as agendas e as áreas de discussão, elas determinam as regras para trocas nas relações de interdependência. Dessa forma, elas podem beneficiar os atores mais fracos ao manter alguns dos conflitos onde os Estados mais pobres são relativamente mais dotados (como nas questões ambientais, por exemplo) separados da área militar, em que os Estados mais fortes dominam (NYE, 2005).

2.2.1 *Política externa*

A política externa, segundo Altemani (2005), é a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e, portanto, sua definição e implementação é prerrogativa deste. Sendo o Estado uma unidade soberana, ele goza de legitimidade para agir no sistema internacional e para representar, nesse meio, os interesses de todos os outros atores que estão em seu território.

Citando Manfred Wilhelmy, Altemani (2005, p.5) define política externa como “o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante outros Estados”. Já a definição de interesse nacional pode variar de acordo com a perspectiva teórica que o analisa. Para Celso Lafer, a definição do interesse nacional depende de uma equação que considere as realidades interna e externa, de forma a compatibilizar as necessidades internas de um país com as possibilidades externas. Ainda partindo do conceito proposto por Celso Lafer, Altemani afirma o seguinte:

Isto é, a política externa representa um esforço intelectual e pragmático de determinação de interesses convergentes e/ou divergentes entre diferentes parceiros. Parte-se do princípio de que “as relações entre Estados fundamentam-se naquilo que constituem os pontos de interesse comum, naquilo que constitui um relacionamento com vantagem mútua” (ALTEMANI, 2005, p.6).

A percepção dos analistas em geral é de que o sistema internacional afeta o comportamento externo dos diferentes Estados, em graus diferentes, obviamente. No entanto, isso não significa que as funções que os países desempenham individualmente no conjunto do sistema, como eles reagem aos estímulos externos e como se inserem no sistema, não devam ser avaliados. Nesse sentido, Celso Lafer afirma que para se analisar a política externa de um Estado é importante considerar duas dimensões distintas e complementares: as normas de funcionamento da ordem mundial em um determinado momento histórico; e as modalidades específicas de inserção de um Estado no sistema internacional (ALTEMANI, 2005).

Ainda com relação ao conceito de política externa, Altemani (2005) nos lembra que existe uma diferença fundamental entre a decisão e a ação em política externa:

A decisão corresponde a um desejo, intenção e é decorrente de um processo de identificação do problema, produção de alternativas, definição e implementação, enquanto a ação reflete o comportamento prático, podendo obter um resultado diferenciado do que tinha

sido proposto. A decisão pode ser resultante, de forma isolada ou conjugada, de estímulos provenientes da sociedade, de estímulos provenientes do exterior, ou produto de decisão governamental (ALTEMANI, 2005, p.14).

2.2.2 Influência nas negociações internacionais

Em um artigo que discute a influência das organizações não-governamentais (ONGs) nas negociações ambientais internacionais, Betsill e Corell (2001) trazem um quadro metodológico interessante para se definir e medir influência. A partir de evidências que indicam a influência das ONGs nas decisões governamentais para desenvolver políticas domésticas para proteger recursos naturais e para negociar tratados internacionais, além de influenciar a forma como os indivíduos percebem os problemas ambientais, as autoras afirmam que é preciso definir como e em que condições essa influência é exercida. Dessa forma, reconhecer as distintas arenas políticas nas quais os atores operam, definir o que significa “influência” e elaborar mecanismos causais pelos quais tais atores influenciam as negociações ambientais internacionais são os passos que formam o quadro analítico necessário para tratar do tema.

Betsill e Corell (2001) desenvolvem esse quadro analítico para pensar a influência das ONGs nas negociações ambientais, partindo do argumento de que “as ONGs influenciam as negociações ambientais internacionais quando elas transmitem intencionalmente informações para negociadores que alteram tanto o processo negociador quanto o resultado do que teria ocorrido no caso contrário” (p.66). De forma geral, podemos usar sua definição de influência focando não somente nos modos pelos quais os atores participam das negociações internacionais, mas também nos efeitos de tal participação. Isso significa que, ao se estudar a influência de determinado ator nas negociações internacionais, é necessário perguntar também se os resultados alcançados refletem os objetivos iniciais desse ator.

Para definir influência, Betsill e Corell (2001) utilizam-se de uma diferenciação feita pelos autores Cox e Jacobson entre influência e poder:

Cox e Jacobson tentaram evitar este problema distinguindo mais claramente influência de poder. Eles afirmam que “influência significa a modificação do comportamento de um ator pelo comportamento de outro”. Enquanto influência é uma relação entre atores e emerge no processo político, poder se refere à capacidade – o conjunto de recursos políticos disponíveis para um

ator. Poder pode ser convertido em influência, mas pode haver casos em que ele não seja convertido em sua extensão completa. Reciprocamente, poder (como tradicionalmente definido) não é uma pré-condição para exercer influência (BETSILL; CORELL, 2001, p. 73, tradução livre).

A questão é, para as autoras, identificar como as capacidades são traduzidas em termos de influência. Para isso, retomam o que Holsti (1988) identifica como seis táticas que os Estados podem usar para exercer influência: persuasão, oferta de recompensas, concessão de recompensas, a ameaça de uma punição, a infligência de uma punição não violenta, e o uso da força. Apesar de todas as opções, o uso de recompensas, ameaça de punição ou uso da força não são alternativas viáveis durante uma negociação multilateral sobre temas ambientais, pois as negociações certamente entrariam em colapso caso algum país tentasse alguma dessas opções (BETSILL; CORELL, 2001).

A partir daí, as autoras definem a influência das ONGs no contexto das negociações ambientais internacionais como “tendo ocorrido quando um ator transmite intencionalmente a outro ator informações que alteram as ações do último, em comparação ao que ocorreria sem aquela informação” (BETSILL; CORELL, 2001, p. 74). Nesse sentido, se a forma de influência de uma ONG é alterar a percepção que um Estado tem sobre os seus próprios interesses e, conseqüentemente, modificar as ações tomadas pelos decisores (no caso, através da transmissão de informações), a influência de um Estado pode ser definida a partir do quanto seus interesses estão refletidos nos resultados finais das negociações, análise que faremos nos últimos capítulos dessa tese.

Pensando essa definição de influência em termos das negociações climáticas internacionais e considerando os Estados, e não mais as ONGs, como os atores analisados, Miranda Schreurs (2013) afirma que influência é “a habilidade de um Estado em fazer avançar uma negociação ou limitar um progresso na mesma, e influência é também a habilidade de um Estado de ter os seus próprios interesses refletidos nos resultados da negociação internacional”¹⁷. Portanto, uma forma de se medir a influência de determinados países nas negociações climáticas internacionais é identificar como cada um deles responde

¹⁷ Entrevista realizada com a Professora Dra. Miranda Schreurs, diretora do *Environmental Policy Research Centre* da Universidade Livre de Berlim, em 23/07/2013, Berlim. Projeto desenvolvido com a Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior, concedida pela FAPESP.

à ação ou iniciativa de outros. Os países também podem exercer influência moldando os tipos de resultados que são aceitáveis.

Em sua análise sobre a influência de Estados Unidos e China, os dois maiores emissores mundiais de gases de efeito estufa, Schreurs (2013) afirma que para considerarmos que um deles exerce influência nas negociações climáticas significa que o outro está adotando posturas mais avançadas com relação às mudanças climáticas. Nesse sentido, o que ambos estão fazendo é tentar moldar o acordo em uma direção que seja mais favorável a eles mesmos, mas que também exija uma movimentação do outro.

Procuramos, neste capítulo, montar um corpo teórico para nos ajudar a compreender a formação da geografia política das mudanças climáticas, reunindo conceitos de diferentes áreas, mas interdisciplinares, como a Geografia Política e as Relações Internacionais, tendo como ponto de partida a identificação de uma situação que é alvo de negociações na arena internacional e que necessita de cooperação internacional, as mudanças climáticas. Partiremos, no próximo capítulo, para a periodização da evolução das discussões e ações nessa área de forma a identificarmos uma mudança na geografia política das mudanças climáticas, que vem sendo determinada em grande parte pela atuação de dois grandes atores, os Estados Unidos da América e a China.

CAPÍTULO TRÊS

A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL DO CLIMA

Neste terceiro capítulo, analisaremos a formação do subsistema da ordem ambiental internacional para as mudanças climáticas, ou o conjunto de instituições, documentos, acordos e regras que dispõem sobre a regulação da ação humana sobre o clima. O objetivo é mostrar as etapas que permitiram a caracterização da ordem ambiental do clima, desde a criação do Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês), passando pelos principais momentos de negociação sobre o tema, como a elaboração da Convenção do Clima, do Protocolo de Quioto e a Conferência de Copenhague. O diferencial de tal análise é trazer as posições dos dois países objeto desta pesquisa, Estados Unidos da América e China, para começarmos a identificar de que forma os dois se posicionam na formação da ordem ambiental do clima, e assim, nos capítulos seguintes, nos debruçarmos com profundidade sobre o papel de cada um deles nas negociações do período pós-Kyoto e como a dinâmica de negociação entre eles determina o rumo da geografia política das mudanças climáticas.

3.1 A Ordem Ambiental Internacional

A construção do conceito de ordem ambiental internacional (OAI) tem como base a constatação, em virtude da situação de crise ambiental em que vivemos – consequência dos impactos ambientais transfronteiriços que são gerados pelo modelo de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos, e no qual os países que ainda buscam desenvolvimento se baseiam -, de que a consciência da escassez de recursos e da impossibilidade de prover toda a população mundial de bens materiais (seguindo o atual padrão de consumo) não é suficiente para mudar as atitudes dos países em nível internacional (RIBEIRO, 2005).

Essa mesma situação de crise ambiental, e as perspectivas que emergem para o tratamento coletivo dos problemas ambientais, é também objeto de análise de Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004). Sob a perspectiva destes autores, a crise ambiental emerge de uma incongruência entre as esferas “Terra” (conjunto das coisas físicas e naturais) e “Mundo” (gama de interações políticas, econômicas e sociais entre os indivíduos

do globo). Há, portanto, uma discordância entre o mundo físico e o socialmente construído, o que gera a crise ambiental e cuja solução deveria estar baseada justamente na convergência entre ambos, ou seja, por meio de uma gestão coletiva. Nesse sentido, importa menos a lente teórica pela qual se entende a política internacional, dado que tal crise ultrapassa fronteiras e conceitos, e mais os conflitos, arranjos institucionais e negociações que emergem da gestão coletiva da crise ambiental (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004).

De acordo com a análise desses autores, três perspectivas teóricas emergem para a gestão coletiva da crise ambiental: as abordagens organizacionais, os regimes internacionais e a governança global. A abordagem organizacional é o estudo das organizações internacionais (OIs), seguindo a proposição de que o mundo poderia caminhar para a centralização de poder, para um tipo de governo mundial, por exemplo, com uma organização como as Nações Unidas regulando as relações internacionais. O estudo dos regimes internacionais amplia a análise das OIs, incluindo novos atores, já que a ONU vinha fracassando na gestão dos novos problemas globais com o fim do bilateralismo. A ideia de governança global engloba todas as outras, na medida em que vai aumentando o grau de inclusão dos atores na gestão coletiva. Dessa forma, governança pressupõe um alto grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo governados, em uma análise que, portanto, vai muito além da atuação dos Estados (BARROS-PLATIAU; VARELLA, SCHLEICHER, 2004).

A visão que adotamos aqui, no entanto, nos remete ao estudo da atuação dos Estados, como principais atores das relações internacionais e responsáveis últimos pelas decisões internacionais que podem ser incorporadas internamente. Reconhecemos a importância cada vez maior de outros atores internacionais, como as organizações não-governamentais (ONGs), empresas transnacionais e outros, na conformação de uma governança ambiental global. No entanto, compartilhamos a visão de Wagner Ribeiro (2005), em sua formulação da ordem ambiental internacional, de que os Estados ainda atuam em função de seus interesses nacionais e defesa da soberania e de que isso é fundamental para os resultados internacionais.

A ordem ambiental internacional também pode ser colocada como uma forma de gestão coletiva da crise ambiental, voltada à formulação de normas de conduta para regular a ação humana no meio ambiente em nível internacional. A ênfase na atuação dos Estados de forma alguma ignora o papel dos atores não-estatais, ao contrário, para se entender a

OAI em sua totalidade é preciso compreender os arranjos diversos criados por todos os atores (Estados, ONGs, grupos transnacionais) para cada situação em que se envolvem, a partir de uma matriz política, combinada aos arranjos espaciais e ambientais. Tal definição deixa claro quais são as bases teóricas da elaboração do conceito de OAI: as Relações Internacionais e a Geografia Política.

A abordagem política da OAI adota como perspectivas teóricas o realismo político de Hans Morgenthau, o conceito de sistema internacional de Raymond Aron e a interdependência de Joseph Nye e Robert Keohane.

Um dos conceitos fundamentais trazidos por Raymond Aron, e retomado por Wagner Ribeiro, é o de sistema internacional (SI), definido como “o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral” (ARON, 2002, p.155). Para o autor, a característica principal do SI é a correlação de forças, que pode ser medida em termos de participação política e militar em determinado campo diplomático, composto das unidades políticas e coalizões entre elas, temporárias ou permanentes. Nesse sentido, Aron (2002) retoma aspectos geográficos, afirmando que o que sugere aliança ou inimizade é a projeção sobre o mapa de uma determinada correlação de forças, o que obviamente vai depender da força de cada potência (medida em termos de capacidade militar, para o autor) e do contexto histórico. Essa é uma perspectiva interessante para analisarmos a política climática com base na dinâmica de negociações entre Estados Unidos e China, o que será feito nos dois capítulos seguintes.

Nessa relação de forças, Aron (2002) destaca duas configurações: a multipolar e a bipolar. Com o fim da Guerra Fria, caracterizada pelo equilíbrio de forças bipolar entre EUA e URSS, a configuração multipolar é a mais utilizada para definir as características do sistema internacional atual. Nesse caso, a rivalidade se desenvolve entre certo número de unidades políticas. Aron (2002) hierarquiza as unidades políticas, determinada pelas forças que cada uma é capaz de mobilizar, colocando em lados opostos as grandes potências e os pequenos países. Em nossa visão, tal hierarquia não é fixa, especialmente quando analisamos negociações ambientais, área na qual alguns países não considerados grandes potências conseguem ter uma participação mais relevante, muito em função de suas características físicas, como a detenção de recursos naturais.

Além da relação de forças, Aron (2002) considera que as ideias e os sentimentos influenciam as decisões dos atores internacionais, ou seja, é preciso considerar as determinantes da conduta dos principais atores: a natureza dos Estados e os objetivos formulados pelos decisores. É aí que o autor distingue entre sistemas homogêneos (Estados de mesmo tipo) e heterogêneos (Estados organizados segundo princípios e valores diferentes), este último mais instável porque a conciliação para a paz é mais difícil. Transpondo os conceitos de Aron para a OAI, Ribeiro (2005) afirma que esta poderia ser enquadrada como um evento transnacional, pelo fato de os problemas ambientais decorrerem de processos antrópicos e naturais e cujo alcance ultrapassa as fronteiras dos países; e ainda classificada como sendo um subsistema específico do sistema internacional, com características de um sistema heterogêneo, pela multiplicidade de atores envolvidos, e multipolar.

Ao conceito e caracterização do sistema internacional de Raymond Aron, se junta à construção do conceito de OAI, os pressupostos do realismo político de Hans Morgenthau (2003). Dentre os seis princípios que Morgenthau detalha em seu livro “A Política entre as Nações”, um em especial serve de base para o entendimento da forma como os Estados atuam nas negociações da ordem ambiental internacional. O segundo princípio do realismo afirma que “a sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder” (MORGENTHAU, 2003, p.6), o que dá uma característica de racionalidade à política externa¹⁸. Esta ideia garante não só que os Estados vão sempre buscar a defesa de seus interesses nacionais, mas também que, caso sintam seus interesses ameaçados, irão procurar abrigo na salvaguarda da soberania. Dessa forma, Wagner Ribeiro afirma que o que tem sido ressaltado nos documentos ambientais internacionais são a soberania e os interesses nacionais, ou seja, os elementos do realismo, pois “os países não estão tão dispostos a cooperar, mas sim em aproveitar as novas oportunidades para obter vantagens” (RIBEIRO, 2005, p.35).

A outra teoria que embasa a abordagem política da OAI é a da interdependência, definida por Joseph Nye e Robert Keohane (1977), que parte do princípio de que

¹⁸ Aqui, Morgenthau afirma, em outro princípio, que tanto o conceito de interesse quanto de poder não são fixos, ou seja, variam de acordo com o contexto internacional em que se situa a ação. O conteúdo e a maneira como são utilizados são determinados pelo ambiente político e cultural, mas o interesse é o padrão constante com base no qual a ação política deve ser julgada e dirigida (MORGENTHAU, 2003).

acontecimentos ocorridos em determinado país tinham efeitos concretos em outros países que não tinham qualquer controle sobre tais efeitos. Essa interdependência é especialmente verdadeira quando se trata das questões ambientais, como por exemplo, as mudanças climáticas, admitindo que tais problemas não respeitam as fronteiras dos Estados e apresentam suas consequências em diversas partes do globo. Impulsionados pelas transformações na política mundial com o advento da *detente* nas relações EUA-URSS durante a Guerra Fria, e pelos acontecimentos daquele contexto, como o primeiro Choque do Petróleo, movimento realizado por países produtores de petróleo que afetou a economia dos países desenvolvidos na década de 1970, Nye e Keohane (1977) perceberam também a influência de outros atores nas relações internacionais além dos Estados nacionais, como as OIs, fundações privadas, movimentos revolucionários, Igrejas, movimentos sociais, ONGs, entre outros. Entender a atuação desses atores internacionais é imprescindível para compreendermos a OAI em sua totalidade, mas ainda são os Estados os principais responsáveis pelos resultados internacionais e pela internalização de tais decisões em suas jurisdições internas, pois os demais atores ainda têm atuação limitada na OAI. Para Ribeiro (2005), essa abordagem política tem, na análise das conferências ambientais internacionais, nas negociações que fizeram parte delas e nos resultados obtidos, as suas evidências empíricas, e é isso que buscaremos nos dois capítulos seguintes com a análise dos documentos resultantes das negociações internacionais sobre as mudanças climáticas.

Já a base geográfica do conceito de ordem ambiental internacional é definida, de acordo com Ribeiro (2005) por autores que formularam os princípios da geografia política e da geopolítica, como Friedrich Ratzel, Halford Mackinder, Rudolf Kjéllen, Alfred Mahan, Isaiah Bowman e Karl Haushofer. Como já analisamos os principais conceitos da Geografia Política no capítulo dois, retomaremos agora somente aqueles que serviram de base para a construção do conceito de OAI.

O primeiro conceito essencial da geografia como fator de poder é o território, aliado à posição, pois é sobre o território que são criadas as leis que regulam a vida dos povos. Nesse sentido, a extensão, a posição e a configuração do território é que fornecem os elementos necessários para a compreensão da vida de um povo. Outro conceito caro à Ratzel é o de espaço vital, que manifesta a necessidade territorial de uma sociedade para que ela possa crescer e se desenvolver, considerando, inclusive, os recursos naturais disponíveis (RIBEIRO, 2005).

De Mackinder, e da geopolítica, Ribeiro (2005) extrai a ideia de que o balanço de poder político é produto, de um lado, das condições geográficas, econômicas e estratégicas, e de outro, do número, virilidade, equipamento e organização dos povos. Nas análises Mackinderianas, a valorização da posição da unidade política é o elemento comum.

A concepção de Kjéllen permitiu a muitos autores a separação entre geografia política e geopolítica, a partir de sua afirmação de que a geopolítica seria uma área interdisciplinar. Tal concepção “permite afirmar que a geografia política daria a posição estratégica dos países no mundo, enquanto a geopolítica mostraria a sua dinâmica” (RIBEIRO, 2005, p.26). Mahan recolocou o poder marítimo também no centro das discussões, ao afirmar que o domínio dos mares era fundamental para se exercer influência sobre os demais países do mundo e que a posição de um país, sua forma territorial e a presença de uma extensa costa eram fatores centrais para se definir uma potência. Nesse sentido, tal prerrogativa alçava os EUA ao *status* de grande potência (RIBEIRO, 2005).

Haushofer, geógrafo alemão, foi acusado de colaborar com o nazismo, o que acabou colocando a geopolítica no ostracismo, acusada de ser ideológica e a serviço de Estados autoritários, levando a uma ‘desgeopolitização’ do mundo (RIBEIRO, 2005). Felizmente, os estudos geopolíticos foram retomados após um período de reflexão sobre o seu papel, dando origem a novos estudos e novas orientações, como a geopolítica crítica, da qual tratamos no segundo capítulo.

Para Wagner Ribeiro (2005, p.28):

Não basta querer compreender o papel da geopolítica no mundo contemporâneo; é preciso ir além, buscando a compreensão dos mecanismos e dos agentes que a fazem permanentes. Esta busca deve ser cuidadosa, afirmando as diversas particularidades possíveis de serem observadas à luz dos numerosos recortes que podem ser feitos quando analisamos as relações internacionais contemporâneas.

Portanto, entendemos a ordem ambiental internacional como um subsistema do sistema internacional, no qual os Estados atuam de acordo com os princípios do realismo político, como a defesa da soberania e de seus interesses nacionais, ainda que os problemas ambientais sejam caracterizados como transfronteiriços e que pressuponham a participação de diversos atores internacionais (com atuação limitada), e que tem como matriz, além dessa base política das Relações Internacionais, os arranjos espaciais e ambientais trazidos pela Geografia Política.

Considerando a OAI como um “conjunto de convenções internacionais que busca regular as ações humanas sobre o meio ambiente em escala internacional” (RIBEIRO, 2003, p.601), impulsionada com a participação das Nações Unidas como arcabouço institucional para a negociação de tais documentos, nos referiremos às negociações internacionais sobre as mudanças climáticas como a ordem ambiental internacional do clima.

No intuito de caracterizarmos este subsistema da ordem ambiental selecionamos alguns marcos na construção desse conjunto de regulações internacionais sobre o clima, que serão objetos de análise dos próximos itens deste capítulo e aos quais pretendemos agregar observações sobre a participação dos Estados Unidos da América e da China, de forma a compreendermos como vêm se conformando as suas posições nas negociações climáticas. São eles, a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, em 1988; a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em 1992; a assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997; e a 15ª. Conferência das Partes da Convenção (COP 15) e o 5º. Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP 5), conhecida por Conferência de Copenhague, em 2009.

3.2 1988: A criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

A discussão dos problemas ambientais na arena internacional começou bem antes, já na década de 1960, sendo coroada com a realização da primeira grande conferência ambiental internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH), conhecida como Conferência de Estocolmo, por ter acontecido na cidade sueca, em 1972. Mas, para as negociações climáticas, o primeiro momento marcante na definição dos rumos que seriam tomados foi a criação do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC) em 1988 por iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM), ação endossada no mesmo ano pela Assembleia Geral da ONU. O IPCC sucede diversos agrupamentos menores, estabelecidos entre os anos de 1970 e 1980, dentre os quais os mais importantes foram o *Global Atmospheric Research Program* (GARP) e o *Advisory Group on Greenhouse Gases* (AGGG) (RICUPERO, 2007).

Em paralelo às diversas discussões e ações que passaram a fazer parte da agenda ambiental internacional sobre diversos temas (como a poluição atmosférica, chuva ácida, efeito estufa, entre outros), em consequência da Conferência de Estocolmo, e em meio aos

diálogos Norte-Sul que foram substituindo a rivalidade Leste-Oeste característica da Guerra Fria, aconteceu, em 1979, a Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, organizada pela OMM. Essa conferência insistiu na ameaça potencial representada pelo efeito estufa e conclamou a criação de um programa de pesquisa internacional sobre as mudanças climáticas e suas consequências, com o objetivo de forjar consenso científico sobre a natureza e magnitude do problema (LE PRESTRE, 2000). Em 1988, quarenta e oito países se reuniram em Tóquio e recomendaram uma série de medidas, dentre elas uma redução de 20% do nível de emissões de CO₂ de 1988 pelos países desenvolvidos até 2005. Mais duas reuniões aconteceram, uma no mesmo ano e outra em 1989, e os países estabeleceram as grandes linhas de uma possível resposta ao problema do aquecimento global. Em 1989, durante a Cúpula de Haia, organizada pela Holanda por iniciativa da França, Holanda e Noruega para o exame dos problemas ambientais, representantes de vinte e quatro países propuseram a criação de uma autoridade internacional encarregada de proteger a atmosfera. Na Cúpula do Arco, também em 1989, membros do G7 declararam que um acordo acerca de uma convenção-quadro sobre as mudanças climáticas era urgente, opinião retomada então pela Assembleia Geral da ONU (LE PRESTRE, 2000).

De acordo com as informações oficiais, o IPCC foi criado para “fornecer ao mundo uma visão claramente científica sobre o estado atual do conhecimento sobre as mudanças climáticas e seus potenciais impactos ambientais e socioeconômicos”¹⁹ (tradução da autora). Durante a década de 1980, quando foi criado o Painel, o conhecimento científico acerca das mudanças climáticas avançava e já era objeto de várias reuniões internacionais, como vimos acima. No entanto, ainda havia significativa incerteza científica sobre suas causas e consequências e, sendo um corpo de assessoramento científico, o IPCC deveria responder a quatro desafios: identificar as incertezas sobre as mudanças climáticas e seus impactos, e elaborar um plano para superá-las; avaliar as suas implicações políticas; revisar as políticas nacionais e internacionais relacionadas aos gases de efeito estufa (GEE); e avaliar a questão dos GEE sob todos os aspectos para servir de base para os formuladores de política tanto de governos quanto de organizações internacionais (TILIO NETO, 2008). Este era, portanto, o papel do IPCC: responder a estes desafios e apresentar elementos que pudessem embasar uma futura convenção internacional sobre o clima.

¹⁹ Informações obtidas no site do IPCC. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml#.UHh4ZMXR7pc>>. Acesso em: 12/10/2012.

Ricupero (2007) lembra que, à época da criação do IPCC, o objetivo era construir pontes entre os cientistas e os governos, nos moldes da bem sucedida mobilização da comunidade internacional que resultou na elaboração do Protocolo de Montreal (1987), para lidar com o problema da camada de ozônio. Dessa forma, um órgão que aliasse ciência e governo teria muito mais capacidade para lidar com os problemas das mudanças climáticas.

Milhares de cientistas do mundo inteiro contribuem para os trabalhos publicados pelo IPCC de forma voluntária e, sendo um órgão intergovernamental, é aberto a todos os países membros das Nações Unidas ou da OMM. Os governos participam do processo de revisão, parte essencial do processo porque garante uma avaliação completa e objetiva das afirmações coletadas. Os países também participam das sessões plenárias, em que são tomadas as decisões sobre o programa de trabalho do Painel e os relatórios são aceitos, aprovados e adotados²⁰. Os relatórios são escritos por grupos de autores especialistas no assunto, que são recrutados em universidades, associações ambientalistas, empresas e outras organizações, com a preocupação de representar as várias partes do globo e que reflitam em maior aceitação na comunidade científica (TILIO NETO, 2008).

Os trabalhos no IPCC são subdivididos em três grupos de trabalho: o Grupo de Trabalho I (GT I) avalia os aspectos científicos do sistema climático; o Grupo de Trabalho II (GT II) analisa a vulnerabilidade às mudanças climáticas, as consequências para os sistemas socioeconômicos e naturais e as possibilidades de adaptação; já o Grupo de Trabalho III (GT III) lida com as ações de mitigação, ou seja, as opções para limitar as emissões de gases de efeito estufa (RICUPERO, 2007).

Nos relatórios mais importantes²¹, que são em média publicados a cada cinco anos, o IPCC também redige um resumo para formuladores de políticas, com uma linguagem mais acessível para os que não são especialistas. Tais resumos pretendem ser relevantes para a tomada de decisão política quanto às mudanças climáticas, mas mantendo sua neutralidade política. Tilio Neto (2008) analisa, em sua pesquisa de Doutorado, a visão política do IPCC

²⁰ Informações disponíveis no site do IPCC:

<<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml#UHialcXR7pc>>. Acesso em: 12/10/2012.

²¹ São os chamados Relatórios de Avaliação, compilações de informações científicas, técnicas e socioeconômicas sobre as mudanças climáticas que examinam o estado-da-arte do conhecimento científico sobre o tema avaliando as causas das mudanças climáticas, seus impactos e as opções de respostas (TILIO NETO, 2008, p.99). Até o momento, cinco relatórios foram publicados: em 1990, 1995, 2001, 2007 e 2014.

(segundo o autor, compatível com o Ecologismo dos pobres²²) e de que forma ela influencia seus relatórios por meio do mapeamento, por exemplo, dos efeitos das mudanças climáticas e da capacidade de adaptação dos países. De acordo com tal mapeamento, as regiões mais abaladas pelas mudanças climáticas serão o Ártico, pelas altas temperaturas; a África, pela baixa capacidade de adaptação frente à diversidade de impactos previstos; e as pequenas ilhas, que são altamente expostas aos impactos esperados das mudanças climáticas. Da mesma forma, os relatórios do IPCC mostram que os países mais desenvolvidos devem sofrer menos com os impactos das mudanças climáticas, porque possuem recursos técnicos e financeiros para se adaptarem (TILIO NETO, 2008).

De forma geral, tanto as ações de adaptação quanto as de mitigação para lidar com as mudanças climáticas sugeridas pelos relatórios do IPCC exigem um grau de capacitação técnica, financeira, tecnológica, gerencial, de informação, política que é mais encontrada em países desenvolvidos, fazendo com que as maiores vulnerabilidades e os maiores custos (tanto de adaptação, pela falta de capacitação, quanto de mitigação, que podem levar a obrigações com níveis indesejados de comprometimento) para lidar com as mudanças climáticas recaiam sobre os países menos desenvolvidos (TILIO NETO, 2008). Nesse sentido, o autor afirma a guisa de conclusão:

Apesar do IPCC defender que seus relatórios são imparciais, eles na verdade constituem análises prescritivas. Isso ocorre na medida em que eles encaminham os formuladores de política em direção a determinadas opções e linhas de conduta que não são e nem poderiam ser neutras (...). Por mais que o IPCC se esforce, as possibilidades exibidas em seus relatórios se baseiam em escolhas – utilizando critérios científicos, mas ainda assim escolhas. E como tal refletem, em alguma medida, os valores defendidos pelos agentes que fazem essas escolhas quando optam por uma teoria, quando incluem determinado dado, quando suprimem certas expressões ou quando decidem quais exemplos serão citados (TILIO NETO, 2008, p.170).

Como exemplo para comprovar sua tese, Tilio Neto (2008) cita um momento durante a discussão e elaboração do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC quando, na quarta etapa de revisão do relatório (quando o mesmo volta para a aceitação do Grupo de Trabalho que

²² O Ecologismo dos Pobres assinala que o crescimento econômico implica maiores impactos no meio ambiente, chamando atenção para o deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte do resíduo. Estes impactos não são solucionados pela política econômica ou por inovações tecnológicas e, portanto, atingem de forma desproporcional alguns grupos sociais, ou países, que em alguns casos protestam. Tal dinâmica gera uma série de conflitos ecológicos distributivos (MARTÍNEZ-ALIER, 2009).

o preparou e os governos podem fazer valer os seus interesses nacionais) a aprovação do resumo do GT II sofreu forte oposição de alguns países, entre eles EUA e China, que insistiam em negar algumas evidências científicas que colocavam em risco os seus interesses.

Como bem nos lembra Ricupero (2007), após dias de debates as frases que afirmavam que era de se esperar “danos econômicos e perturbações substanciais do sistema socioeconômico e cultural” (RICUPERO, 2007, p.151) na América do Norte foram suprimidas do texto final como barganha necessária para que o documento fosse aprovado de forma consensual. Portanto, apesar de ser um órgão legítimo de avaliação científica acerca das causas, consequências e possíveis respostas às mudanças climáticas e que exerce papel fundamental em servir de base científica para a evolução do processo negociador e adesão dos países, o IPCC eventualmente se mostra como uma “arena onde se digladiam interesses distintos, onde ocorre um jogo de forças que é vencido por quem tiver o maior poder de negociação” (TILIO NETO, 2008, p.177).

Le Prestre (2000) também faz uma reflexão a respeito da relação entre ciência e política, lembrando que é comumente pensar que, uma vez que a ciência desempenha um papel importante na definição dos problemas ambientais, é ela que determina ou deveria determinar a vontade de cooperar, a agenda internacional e as soluções adotadas. No entanto, é notório que o fato de os Estados aceitarem as evidências científicas não significa que estas desempenham papel fundamental na determinação de suas posições.

Na política global, a brecha que existe entre a ciência e a política é ainda mais difícil de fechar, como afirma Abranches (2010):

Ela contrapõe o ritmo em que a ciência diz estar ocorrendo o aquecimento global à velocidade e profundidade das soluções políticas factíveis. O prazo e as metas de redução das emissões de CO₂ capazes de nos manter na zona de segurança climática são dados pela ciência, mas as ações para realizar essas metas no tempo certo dependem da política. O necessário, em termos científicos, não tem sido politicamente viável nas últimas duas décadas de avanço vertiginoso do conhecimento científico sobre a ameaça do aquecimento global. O viável politicamente não tem sido suficiente do ponto de vista científico. Nunca foi tão dramática a distância entre o cálculo da ciência e o cálculo político (ABRANCHES, 2010, p. 71-72).

O peso atribuído à ciência dependerá, muitas vezes, de fatores políticos (opinião pública ou importância de certos grupos afetados pela poluição), de fatores econômicos internos (custos de medidas de redução ou de adaptação), do grau de sensibilidade de cada um ao problema (por exemplo, de Estados que se localizam a jusante ou a montante da poluição) ou da mobilização da opinião pública (LE PRESTRE, 2000, p.316). Ainda segundo Le Prestre (2000), muitas vezes o grau de incerteza científica parece mais importante que o próprio conhecimento científico, na medida em que esta incerteza joga um papel importante no caso das negociações climáticas, reforçando as posições conservadoras de países como a China, a Rússia e os EUA.

Nesse sentido, o conhecimento científico proporcionado pelo Painel não serve somente para que as negociações da ordem ambiental do clima evoluam em direção a uma maior cooperação para um acordo mais eficaz no combate às mudanças climáticas, mas também como instrumento de barganha para que os países defendam seus interesses da forma que melhor os beneficiar na formação da geografia política das mudanças climáticas, o que de forma alguma o desqualifica ou desmerece.

As dúvidas, as incertezas existem, porque ela faz parte da própria ciência, e o princípio da precaução é evocado justamente para garantir que tais incertezas não sirvam de motivo para que ações urgentes não sejam tomadas. Mas conhecimento também é poder, que pode ser transformado em poder político e usado para bloquear ou retardar ações que coloquem em risco os interesses nacionais dos países. A saída ideal para lidar com o dilema ciência e política, no caso das mudanças climáticas, seria, portanto, os esforços de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e investimentos em adaptação (ABRANCHES, 2010).

3.3 1992: A Convenção do Clima

O Painel publicou seu Primeiro Relatório de Avaliação em 1990, que afirmava a grande probabilidade de um aquecimento progressivo em média de 0,3 grau por decênio e propunha negociações o mais rápido possível com vistas a elaboração de uma convenção-quadro. Essas informações permitiram associar um maior número de países ao processo negociador de uma convenção (LE PRESTRE, 2000). Com este relatório, a Assembleia Geral da ONU decidiu que era necessário dar início ao processo negociador para uma convenção internacional sobre o assunto, que acabou resultando na Convenção do Clima. Foi, portanto,

o impacto da publicação deste Primeiro Relatório o que possibilitou a negociação e assinatura, por mais de 150 países, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), à qual nos referimos como Convenção do Clima (RICUPERO, 2007).

A Convenção do Clima foi aberta a assinaturas durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida por Rio 92 por ter acontecido na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. Esta conferência ficou conhecida mundialmente por ter sido uma das maiores conferências internacionais no âmbito das Nações Unidas, o que pode ser comprovado por dados grandiosos como a participação de 172 países, sendo que 108 foram representados por seus Chefes de Estado ou de Governo, a presença de mais de 10 mil jornalistas, e de 1.400 organizações não-governamentais credenciadas, além de mais de 7 mil delas que participavam de fóruns paralelos como a Cúpula dos Povos (LAGO, 2007).

O objetivo oficial da Rio 92 era “elaborar estratégias e medidas para parar e reverter os efeitos da degradação ambiental no contexto dos crescentes esforços nacionais e internacionais para a promoção do desenvolvimento sustentável e ambientalmente adequado em todos os países” (LAGO, 2007, p. 53).

Em um novo contexto, de fim da bipolaridade que perdurou por mais de quarenta anos, de crescimento da economia mundial com a abertura de novos mercados, inclusive da China, e de crença no multilateralismo e de aumento do número de países no mundo com sistemas democráticos, a questão ambiental havia finalmente afirmado a sua importância na agenda internacional, vinte anos após a Conferência de Estocolmo. Além disso, a realização da Rio 92 em um país em desenvolvimento mostrava que a questão exigia o engajamento de toda a comunidade internacional e que a relação meio ambiente-desenvolvimento se firmava como pedra de toque de todas as reuniões internacionais sobre meio ambiente (LAGO, 2007).

A publicação do relatório Nosso Futuro Comum (ou Relatório Brundtland), em 1987, resultado dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente criada pela ONU em 1983, foi a base conceitual para guiar as discussões tanto durante o processo preparatório quanto durante a própria Rio 92. O relatório traz uma visão complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade, e as inter-relações entre economia,

tecnologia, sociedade e política, traduzidas no conceito de desenvolvimento sustentável²³ (LAGO, 2007).

A Rio 92 foi precedida por dois anos de discussões sobre os problemas ambientais e de pobreza em nível doméstico e sobre as questões ambientais globais, especialmente sob a perspectiva das desigualdades e responsabilidades Norte-Sul. E se concretizou como um imenso esforço da comunidade internacional para atingir consenso acerca dos princípios e de um plano de trabalho de longo prazo para o desenvolvimento sustentável (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000).

Em termos práticos, tendo o conceito de desenvolvimento sustentável como ponto de partida, iniciaram-se as reuniões preparatórias para a discussão dos objetivos da Conferência com a formação de um Comitê Preparatório e a divisão de quatro grupos: o primeiro ficaria responsável pela identificação de estratégias regionais e globais para restabelecer o equilíbrio do meio ambiente; o segundo por estabelecer a relação entre degradação ambiental e o quadro econômico mundial; o terceiro responderia pelas questões de formação de recursos humanos para lidar com as novas questões (educação ambiental, cooperação técnica, intercâmbio de informação); e, finalmente, o quarto pelos aspectos institucionais para a execução das decisões da conferência. Nesse processo preparatório da dificuldade em se estabelecer os pontos-chave de negociação da Conferência, o Comitê buscou o consenso e preparou os documentos a serem assinados pelos países presentes no Rio de Janeiro (LAGO, 2007).

A Rio 92 teve como principais resultados duas importantes convenções, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; além da Declaração do Rio, carta de princípios que regem até hoje todas as conferências de meio ambiente, como o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”; a Agenda 21, documento que é um programa de ação que estimula a participação conjunta (governo, academia, sociedade civil, entre outros) no planejamento e execução de novas ações de desenvolvimento e preocupação ambiental; e, finalmente, a criação do *Global Environmental Facility* (GEF), sob a égide do Banco Mundial, responsável

²³ Desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (COMISSÃO, 1987).

por administrar os recursos financeiros advindos dos países desenvolvidos para o financiamento de projetos ambientais e de desenvolvimento (LAGO, 2007).

A divisão Norte-Sul foi característica de todo o processo negociador da Rio 92, polaridades estas que já vinham substituindo o conflito Leste-Oeste desde a Conferência de Estocolmo e que colocava em um polo os países desenvolvidos (membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, e as economias em transição para uma economia de mercado, ex-membros da URSS), denominado de Norte, e no outro os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos (países membros do G77, mais a China), denominado Sul. De modo geral, o Norte representa a maior fonte de degradação dos bens comuns globais e de produção de lixo, enquanto o Sul sofre as consequências desproporcionalmente aos danos que eles causam, assim como os custos para lidarem com os problemas também são maiores, inclusive os custos para lidar com as mudanças climáticas (ELLIOT, 2004).

Essa caracterização embasa as posições que os países representantes de cada bloco assumem nas negociações da ordem ambiental internacional, o que também não significa que tais blocos sejam homogêneos. Os países desenvolvidos, ou do Norte, frequentemente condicionam a tomada de ações mais efetivas sem um maior comprometimento do Sul, sob o argumento de que, sem algum tipo de ação de mitigação destes, as ações tomadas no Norte serão insuficientes. Além disso, tais ações devem seguir acordos internacionais de cumprimento legal obrigatório. Já os países em desenvolvimento, ou do Sul, defendem que, se eles têm que seguir um desenvolvimento de acordo com padrões sustentáveis, as responsabilidades perante esses acordos somente serão formuladas se os países desenvolvidos assumirem a liderança do processo, em termos de ações e seguindo o princípio das “responsabilidades diferenciadas”, e com apoio financeiro e tecnológico para que eles possam se capacitar (ELLIOT, 2004).

Para delimitar o escopo dessa análise aos países que são objeto desta pesquisa é interessante observarmos como Estados Unidos da América e China se posicionaram durante as negociações da Rio 92 e, portanto, de um de seus principais resultados, a Convenção do Clima. Os EUA, à época da Conferência eram governados por George Bush, que afirmou que “o *american way of life* não é negociável”, frase que encerrou qualquer possibilidade de envolvimento do país nos processos de governança ambiental global, pela convicção de que afetava sua soberania econômica, posição que teve continuidade com

George W. Bush e sua negativa em ratificar o Protocolo de Kyoto (Font e Rufi, 2006, p.249). Le Prestre (2000) afirma ainda que os EUA atuaram como bloqueadores²⁴ por ocasião das negociações da Convenção do Clima, pois desejavam evitar reduções de emissões dentro de um cronograma rígido, bem como despesas novas ou o acesso automático de países em desenvolvimento à tecnologia.

Com relação à política chinesa para as mudanças climáticas, autores como Bjørkum (2005) dividem a participação do país nas negociações climáticas em três etapas, considerando a Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto como marcos nessa evolução (assim como fazemos para a análise da ordem ambiental do clima). A primeira etapa vai de 1988 a 1992 e engloba, portanto, a participação chinesa durante a Rio 92. A partir de 1988, com a entrada definitiva das mudanças climáticas na agenda internacional, impulsionada pela criação do IPCC, a China iniciou a sua política climática nacional, o que levou à criação da *National Climate Change Coordination Group*, formado por quatro outras instituições burocráticas: Comissão Estatal para Ciência e Tecnologia (SSTC, sigla em inglês), Agência Nacional de Proteção Ambiental (NEPA, sigla em inglês), Administração Meteorológica Estatal (SMA, sigla em inglês) e o Ministério de Relações Exteriores (MOFA, sigla em inglês).

Duas questões eram essenciais para o entendimento da China acerca da Convenção do Clima, em sua fase de negociação e elaboração: primeiro, se a convenção teria metas específicas de redução das emissões de GEE e, segundo, até que ponto os países em desenvolvimento deveriam participar. Sobre a posição chinesa nessa fase, Bjørkum (2005, p. 27) afirma o seguinte:

Durante as negociações do Comitê Intergovernamental de Negociação, a delegação chinesa se opôs fortemente à ideia de metas e prazos, e apoiou uma convenção-quadro não detalhada, sem responsabilidades específicas para as Partes. A China ainda foi bem-sucedida ao estabelecer uma frente unificada de países em desenvolvimento para resistir às reivindicações dos países industrializados de

²⁴ Le Prestre (2000), retomando as considerações de Porter e Brown (1991), distingue quatro papéis que os Estados podem desempenhar nas negociações multilaterais: (1) o de dirigente, que busca orientar a ecopolítica no sentido por ele preferido, e que exerce poder suficiente para colocar um problema na ordem do dia e para formar uma coalizão internacional com organizações internacionais e organizações não-governamentais; e ainda podem adotar ou ameaçar adotar medidas unilaterais, ou produzir e difundir conhecimentos científicos; (2) o de apoio, ou seja, aqueles que sustentam iniciativas de Estados dirigentes; (3) o fator de pêndulo, ou aqueles que exigem importantes concessões aos seus interesses como preço pelo seu apoio a determinada posição; e finalmente (4) o de bloqueio, que se opõe a um acordo, por intransigência ou por recusa a implementá-lo, e ocorre quando interesses internos poderosos favorecem o *status quo* ou certas políticas.

compromissos para os países em desenvolvimento. Desde o início das negociações climáticas, a China ganhou a reputação de “linha-dura” (tradução livre).

Assim como todos os países em desenvolvimento, os elementos centrais da posição chinesa nessa fase inicial de negociação fiavam-se nos seguintes argumentos: ainda havia grandes incertezas científicas sobre as mudanças climáticas; defesa da soberania nacional e do direito ao desenvolvimento; responsabilidade histórica dos países industrializados; transferência de fundos e tecnologias para os países em desenvolvimento (BJØRKUM, 2005). Um aspecto importante a ser notado nessa fase é que a incerteza científica foi argumento essencial não só para a China, mas também para os Estados Unidos, fazendo com que a incerteza jogasse papel importante nas negociações climáticas, mais do que o próprio conhecimento científico, reforçando assim as posições conservadoras desses dois países (LE PRESTRE, 2000).

Fica claro, dessa forma, que o grupo de países em desenvolvimento exerceu grande influência na estruturação do que veio a ser a Convenção do Clima, especialmente no que diz respeito ao princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e na proteção do sistema climático com base na equidade. Então, durante o processo negociador da Convenção, dois princípios (que constam também da Declaração do Rio) foram a base para a elaboração do documento: o “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e o princípio da “precaução”. Este último foi o que permitiu que um acordo internacional acerca do problema das mudanças climáticas fosse alcançado após as evidências publicadas pelo IPCC, já que o princípio da precaução garante que a falta de certeza científica não pode ser usada como justificativa para a inação ou o adiamento de medidas que previnam a degradação ambiental, como podemos ver no Artigo 3.1 da Convenção do Clima, que afirma que

(...) quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível (BRASIL, 2004, p.70).

Já o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” foi disposto no mesmo Artigo conforme o seguinte:

As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e seus efeitos (BRASIL, 2004, p.70).

Segundo Sérgio Barbosa Serra (2010), a responsabilidade é comum porque quase toda atividade humana gera, em todos os países, emissões de GEE, mas ela também é diferenciada porque alguns países (historicamente, aqueles que iniciaram sua industrialização antes) são mais responsáveis pelas causas do aquecimento global do que outros.

O princípio das “responsabilidades diferenciadas” legitima o discurso das desigualdades presentes no debate Norte-Sul, e é muitas vezes usado com viés ideológico, ou para países desenvolvidos justificarem uma intervenção externa sob os argumentos da necessidade de proteção ambiental, ou para países em desenvolvimento não assumirem compromissos no combate a um problema que, ainda que historicamente em grau muito menor, eles estão ajudando a propagar.

O debate Norte-Sul ficou representado na Convenção do Clima por meio da divisão dos países em dois grupos: os países Partes do Anexo I e os países não-Partes do Anexo I. Tal divisão corrobora o princípio das “responsabilidades diferenciadas” porque estabelece compromissos diferentes para cada grupo. Os países Partes do Anexo I, composto pelos países membros da OCDE e os países industrializados ex-comunistas em transição para uma economia de mercado, respondem pelas ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa (que vão ser estabelecidas posteriormente, no Protocolo de Kyoto); e os países não-Partes do Anexo I engloba todos os outros países (em desenvolvimento e menos desenvolvidos) que, por não terem responsabilidade histórica sobre o aumento das emissões de GEE, ficam obrigados somente a elaborarem inventários nacionais de emissões (VIOLA, 2003).

Por tratar-se de uma Convenção-Quadro²⁵, sua implementação é feita por meio das Conferências das Partes, reuniões anuais com todos os países Partes da Convenção para a

²⁵ Tipo de tratado internacional caracterizado por um objetivo sedimentado mas sem definir os meios de implementação, ou seja, possibilita que decisões tomadas ao longo do processo negociador sejam incorporadas ao objetivo da Convenção (RODRIGUES, 2004).

tomada de decisões e para definir todos os meios para se alcançar o objetivo último da Convenção (VIOLA, 2003). O artigo 2 da Convenção do Clima determina seu objetivo último:

O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável (BRASIL, 2004, p.69).

Dado que o objetivo da CQNUMC não dispõe sobre os meios de se alcançar a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa” era necessário que se estabelecesse um processo negociador para a elaboração de um protocolo adicional de cumprimento obrigatório. Tal processo foi iniciado com a primeira Conferência das Partes (COP 1) em Berlim, em 1995, quando os países decidiram sobre a necessidade de os países estabelecerem um protocolo multilateral de cumprimento obrigatório para seus signatários para fixar metas e procedimentos de mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Assim, as Partes da Convenção adotaram o Mandato de Berlim, que estabelecia um prazo de dois anos para que tal protocolo fosse elaborado, processo este que culminou com o texto do Protocolo de Kyoto, que seria aprovado e aberto a assinaturas em 1997 (MARCOVITCH, 2006).

Em uma análise da política climática dos EUA durante o mandato do presidente Bill Clinton, Royden (2002) afirma que durante as negociações que levaram à adoção do Mandato de Berlim, os EUA incluíram uma fase piloto para atividades de Implementação Conjunta (IC)²⁶ de forma voluntária, uma das principais propostas da política externa norte-americana para as mudanças climáticas. Além disso, o acordo de que os países desenvolvidos deveriam liderar as ações de mitigação, com base no princípio das “responsabilidades diferenciadas”, passou a influenciar sobremaneira a posição do país nas negociações devido à preocupação doméstica com as implicações para o comércio de se excluir países como China, Índia e Brasil de compromissos de redução das emissões de GEE.

²⁶ Implementação Conjunta (IC) é um dos mecanismos flexibilizadores previstos no Protocolo de Kyoto e permite a execução conjunta de medidas para promover reduções de emissões de GEE entre os países do Anexo I, através, por exemplo, de financiamentos de projetos de redução em outros países industrializados (GOLDEMBERG, 2003).

Dessa forma, os objetivos dos EUA durante o Mandato de Berlim eram impedir que a União Europeia fizesse o país se comprometer com metas de redução e incluir a Implementação Conjunta como mecanismo do Protocolo. Aceitar o Mandato de Berlim era, para os EUA, um “passo tático para manter o processo caminhando” (ROYDEN, 2002, p.12).

Em 1996, as implicações econômicas de se assumir compromissos obrigatórios perante um protocolo ainda não estavam claras, o que levou Timothy Wirth, Subsecretário para Assuntos Externos dos EUA, a anunciar que o país apoiaria um acordo de cumprimento obrigatório com limitação de emissões se outros países (os grandes países em desenvolvimento) também o fizessem (ROYDEN, 2002). Tal posicionamento dos EUA com relação às negociações climáticas se manteve durante todo o processo negociador, como bem analisa Royden (2002), afirmando que os EUA frequentemente se mostram preocupados com o problema das mudanças climáticas, aparentemente dispostos a assumir a liderança do processo, a implementar os mecanismos de mercado, mas condicionados à participação de todos os países, ou seja, os maiores países em desenvolvimento.

Pouco antes da realização da 3ª. Conferência das Partes da Convenção do Clima, um discurso proferido pelo presidente Clinton, citado por Royden (2002, p. 2) e traduzido abaixo, ascendeu as esperanças de que o país assumisse metas obrigatórias e de que um acordo mais eficaz fosse possível, ainda que seja possível notar no discurso os aspectos mencionados acima acerca do posicionamento norte-americano.

Hoje nós temos uma clara responsabilidade e uma oportunidade de ouro de conquistar um dos mais importantes desafios do século XXI – o desafio das mudanças climáticas – com uma estratégia ambientalmente correta e economicamente forte, para atingir reduções significativas de gases de efeito estufa nos Estados Unidos e por todo o mundo industrializado e em desenvolvimento. É uma estratégia que, se implementada corretamente, irá criar uma riqueza de novas oportunidades para empreendedores em casa, assegurar nossa liderança fora, e aproveitar o poder do mercado livre para libertar nosso planeta de um risco inaceitável; uma estratégia consistente com nosso compromisso de rejeitar escolhas falsas. Os cientistas ainda não sabem quais serão precisamente as consequências [do aumento das concentrações de gases de efeito estufa]. Mas hoje nós sabemos o suficiente para saber que a Era Industrial tem dramaticamente aumentado os gases-estufa na atmosfera, onde estes demoram um século ou mais para se dissiparem; e que este processo tem que ser tornado lento, e então interrompido, e então reduzido se nós quisermos dar

continuidade ao nosso progresso econômico e preservarmos a qualidade de vida nos EUA e por todo o planeta. Nós sabemos o que temos que fazer (tradução livre).

Retomando os estágios da política climática chinesa, por Bjørkum (2005), com a Convenção do Clima e até a elaboração do Protocolo de Kyoto, a China entra em sua segunda fase na evolução das negociações climáticas. A China assinou a Convenção do Clima em junho de 1992, e a ratificou em 1994.

Durante as negociações da COP 1 destacou que a implementação dos compromissos já existentes deveria ser a principal preocupação da conferência e, assim, mostrava seu ceticismo com a proposta de um protocolo, pois o país não estava interessado em negociá-lo enquanto as Partes Anexo I não tivessem implementado seus compromissos de acordo com a Convenção do Clima (BJØRKUM, 2005). A virada nas negociações aconteceu quando um grupo de países, liderados inclusive pela China, apoiou uma declaração dos pequenos Estados-ilha afirmando que os compromissos das Partes Anexo I perante a Convenção eram inadequados para lidar com o perigo das mudanças climáticas, adotando em consequência o Mandato de Berlim para que os países desenvolvidos assumissem ações concretas (BJØRKUM, 2005).

A contrapartida chinesa para o apoio aos Estados-ilha foi uma recusa definitiva em aceitar quaisquer novos compromissos para os países em desenvolvimento nas rodadas seguintes de negociação do Mandato de Berlim, além de um acordo com EUA e Austrália para que estes desistissem de sua insistência em fazer com que países em desenvolvimento também assumissem compromissos (BJØRKUM, 2005). Obviamente, os EUA não cumpriram o acordo e, como vimos acima, continuaram pressionando por uma participação significativa dos maiores países em desenvolvimento.

Outra preocupação chinesa eram as atividades de Implementação Conjunta, um dos principais elementos da posição norte-americana nas negociações dessa fase inicial. Para a China, a IC era um instrumento criado fundamentalmente para beneficiar os países desenvolvidos ajudando-os a evitar ações domésticas para reduzir as emissões de GEE (BJØRKUM, 2005). Quando tiveram início as negociações da COP 3, a posição inicial da China era de que:

Os países desenvolvidos deveriam reduzir suas emissões de CO₂, CH₄ e N₂O aos níveis de 1990 até o ano 2000. E então reduzir 7,5% até 2005, 15% até 2010 e 20% até

2020, somando tudo a uma redução total de 35% até 2020. A posição da China era muito mais ambiciosa do que a dos EUA, que sugeriram uma estabilização até 2010, mas alinhada à da União Europeia, propondo uma redução de 15% até 2015 (BJØRKUM, 2005, p. 29).

Com uma posição mais unificada do que os países desenvolvidos, o G77 mais a China se mostraram bastante influentes nas negociações que resultaram no Protocolo de Kyoto e em sua implementação. A China conseguiu garantir, ainda, a retirada de um artigo sobre compromissos voluntários para países em desenvolvimento (BJØRKUM, 2005).

3.4 1997: O Protocolo de Kyoto

Durante a 3ª. Conferência das Partes (COP 3), realizado na cidade de Kyoto (Japão) foi adotado o Protocolo de Kyoto, cumprindo o Mandato de Berlim e estabelecendo um documento de cumprimento legal obrigatório para as Partes que o ratificassem, com metas de redução das emissões de GEE definidas e um prazo para que as metas fossem alcançadas.

No primeiro parágrafo do Artigo 3 do Protocolo de Kyoto ficam especificadas as metas e o prazo a ser observado pelos países Partes do Anexo I:

As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012 (BRASIL, 2004, p. 19).

O anexo B do Protocolo traz as metas específicas para cada Parte Anexo I, como podemos ver abaixo:

Tabela 1 - Países incluídos no Anexo B do Protocolo de Kyoto e as suas metas de emissões.

Países	Metas (1990**- 2008/2012)
UE-15*, Bulgária, República Tcheca, Estônia, Latvia, Liechtenstein, Lituânia, Mônaco, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Suíça.	-8%
EUA***	-7%
Canadá, Hungria, Japão, Polônia.	-6%

Croácia	-5%
Nova Zelândia, Rússia, Ucrânia.	0
Noruega	+1%
Austrália	+8%
Islândia	+10%

Legenda:

* Os 15 membros da União Europeia irão redistribuir suas metas entre eles, aproveitando as vantagens de um mecanismo do Protocolo chamado de “bolha” (*bubble*). A UE já tem realizado acordos sobre como suas metas serão redistribuídas.

** Alguns países com economia em transição têm como ano-base um ano diferente do de 1990.

*** Os EUA não ratificaram o Protocolo de Kyoto.

Nota: Embora listados no Anexo I da CQNUMC, Belarus e Turquia não estão incluídos no Anexo B do Protocolo, já que eles não eram Partes da Convenção quando o Protocolo foi adotado.

Fonte: <http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/3145.php>. Acesso em: 14/10/2012.

No início do segundo mandato do Governo Clinton, em 1997, foram iniciados no âmbito interno diversos encontros com ambientalistas, grupos industriais e sindicatos, comunicação pública com os distritos eleitorais para discutir opções para as mudanças climáticas e para buscar apoio interno. Além disso, foi criada a *The White House Climate Change Task Force*, liderada por Todd Stern para apoiar o processo negociador. No entanto, o Senado norte-americano aprovou uma resolução que direcionava o presidente a não assinar qualquer acordo de redução das emissões de GEE que não requeresse também que países em desenvolvimento reduzissem ou limitassem suas emissões, a chamada *Byrd-Hagel Resolution*. De acordo com Royden (2002, p. 21):

(...) Era a compreensão do Senado que os EUA não deveriam assinar nenhum protocolo que (A) ordenasse novos compromissos para limitar ou reduzir emissões de gases-estufa “a não ser que o protocolo ou outro acordo também ordenasse novos compromissos fixados para limitar ou reduzir emissões de gases-estufa para os países em desenvolvimento dentro do mesmo período de conformidade”, ou (B) resultasse em sérios danos à economia dos EUA.

De acordo com Royden (2002), a estratégia dos EUA nas negociações de Kyoto seguiu cinco princípios-chave: (1) as políticas devem ser guiadas pela ciência; (2) as políticas devem contar com ferramentas de mercado (como o comércio internacional de emissões e a implementação conjunta); (3) Os EUA devem buscar soluções do tipo *win-win*, como tecnologias que reduzam ineficiência, economizem e reduzam emissões de GEE; (4) participação global é essencial para tratar de um problema global; (5) o governo dos EUA deve ter revisões e análises regulares sobre a economia e a ciência das mudanças climáticas. O Governo Clinton necessitava, portanto, no âmbito externo obter participação significativa

dos países em desenvolvimento e, no âmbito interno, mostrar que o acordo não prejudicaria a economia para convencer especialmente os grupos industriais e diminuir a oposição interna.

Em 1998, o Governo Clinton enfrentava ainda mais hostilidade dos membros do Congresso com relação ao Protocolo de Kyoto, além da publicação de dois relatórios que mostravam os danos econômicos que o comprometimento com metas de redução de GEE poderiam causar ao país: um do *Council of Economic Advisers*, que dizia que um comprometimento com Kyoto significaria um aumento de 3% a 5% nos custos com energia de 2008 a 2012; e outro da *Energy Information Administration* (EIA), que informava que preços da energia aumentariam significativamente, além de impactos nas indústrias e outros setores da economia (ROYDEN, 2002). Ainda assim, com o objetivo de manter o que havia sido acordado em Kyoto e fazer com que pelos menos alguns países em desenvolvimento mostrassem interesse em limitar suas emissões, os EUA assinaram o Protocolo de Kyoto. No entanto, com a forte oposição interna e com a declaração de congressistas norte-americanos de que a atitude contrariava a vontade do Senado, o Governo Clinton acabou nunca enviando o documento para ser ratificado pelo Congresso.

Reis, Ferreira e Vigevani (2011) observam que entender e analisar os interesses que movem a política doméstica norte-americana para as mudanças climáticas é essencial, na medida em que a percepção de setores domésticos sobre a extensão das implicações tecnológicas, econômicas e políticas de uma ação global para combater o aquecimento global impediu uma cooperação prática efetiva dos EUA.

Com a assinatura do Protocolo de Kyoto, a política chinesa para as mudanças climáticas entra então em sua terceira fase, de acordo com Bjørkum (2005). Nessa etapa, os principais tópicos da diplomacia chinesa eram como assegurar que compromissos para os países em desenvolvimento fossem evitados e como lidar com os mecanismos criados pelo Protocolo, especialmente o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)²⁷. Com a insistência norte-americana em tentar retomar a discussão sobre compromissos voluntários

²⁷ O MDL é um mecanismo do Protocolo de Kyoto que permite a cooperação entre as Partes Anexo I e as Partes não-Anexo I da Convenção do Clima para a realização de projetos que resultem em diminuição das emissões de gases de efeito estufa. O estudo deste mecanismo e da participação do Brasil foi objeto de análise de um artigo produzido pela autora em 2007. Ver: MOREIRA, H. M.; GIOMETTI, A. B. R. O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa. **Contexto Internacional**. Vol. 30, no. 1, jan/abr. 2008. Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais. p. 9- 47.

para os países em desenvolvimento durante a COP 4 (1998), a China recorreu novamente ao princípio das “responsabilidades diferenciadas” para rejeitar tal ideia (BJØRKUM, 2005).

De acordo com a delegação chinesa, compromissos voluntários não promoveriam a Convenção do Clima e eram somente um caminho para evitar os compromissos já existentes por algumas Partes. A ideia de compromissos voluntários para países em desenvolvimento também levantou a preocupação de que os países em desenvolvimento arriscassem perder assistência financeira e transferência de tecnologia como estipulado na Convenção se eles acordassem em assumir compromissos voluntários. A China, além disso, expressou preocupação de que compromissos voluntários criariam uma nova categoria de Partes da Convenção do Clima e destruiria a unidade do ‘G77 e China’ (BJØRKUM, 2005, p. 30).

Percebemos, com as posições adotadas pela China, que o país, ainda que crescendo cada vez mais em termos de emissões de gases de efeito estufa (o que o colocaria em outra categoria em termos de compromissos), continua se valendo do princípio que rege e estrutura a Convenção do Clima e documentos subsequentes. Tal postura confirma a ideia de que as “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” são frequentemente usadas como instrumento de barganha para os países evitarem metas e um papel mais eficaz na política climática.

Na COP 5, realizada em Bonn em 1999, a China diminuiu um pouco o tom nas negociações, explicando porque não aceitava discutir sobre compromissos futuros: “é impossível para o governo chinês comprometer-se a qualquer obrigação de redução de gases-estufa antes que a China alcance os níveis de um país medianamente desenvolvido”, afirmou Liu Jiang, chefe da delegação chinesa, citado por Bjørkum (2005, p. 30). Ainda que o país já viesse crescendo significativamente há alguns anos, em termos econômicos, fica claro que o objetivo primeiro da China é garantir que a maioria de sua população deixe a linha de pobreza.

Outra mudança na postura chinesa foi com relação aos mecanismos flexibilizadores, apropriando-se mais das discussões após a COP 5 e participando das regras e procedimentos para a implementação prática de projetos de MDL, referindo posteriormente a ele como um mecanismo *win-win*, beneficiando tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento (BJØRKUM, 2005). Hoje, dos 4.772 projetos de

MDL registrados pelo Conselho Executivo, 2.427 foram submetidos pela China, o que representa 50, 86% do total de projetos de MDL registrados até 2012²⁸.

3.5 2009: A Conferência de Copenhague

Após a assinatura do Protocolo de Kyoto as Conferências das Partes foram acontecendo anualmente de modo a determinar as formas de implementação do acordo e de seus mecanismos flexibilizadores para que os países tivessem mais recursos disponíveis que os ajudassem a cumprir as suas metas de redução das emissões de GEE. A partir de 2004, quando aconteceu a 10ª. Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 10), em Buenos Aires, os debates passaram a se concentrar no período pós-2012, quando expira o prazo para o cumprimento do Protocolo. Os países desenvolvidos passaram a esboçar uma posição que implica na exigência de que os países Partes não-Anexo I também assumam, depois de 2012, compromissos de redução de suas emissões de GEE. Já a posição destes países, agrupados no G-77 e liderados por Brasil, Índia e China, continua a ser de que a responsabilidade maior pelo aquecimento global é das Partes do Anexo I e que, portanto, cabem a eles os maiores esforços no combate ao problema (MOREIRA, 2009).

No ano de 2005, em Montreal, tiveram início oficialmente as discussões internacionais do período pós-Kyoto, dado que o Protocolo de Kyoto possui mandato até 2012, com a realização conjunta da 11ª Conferência das Partes da Convenção do Clima e do 1º Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 11/ MOP 1). Em 2007, durante a COP 13, em Bali, os Estados-Nação presentes na Conferência aprovaram um “mapa do caminho” para dois anos de negociações para a redefinição da regulação internacional sobre o clima – o “Roteiro de Bali” – que culminaria na COP 15, em Copenhague, em 2009.

Em meio à divulgação do Quarto Relatório do IPCC, a Conferência de Bali, ocorrida em 2007, lançou a ideia de uma visão compartilhada para uma ação cooperativa de longo prazo (UNFCCC, 2008). O Quarto Relatório de Avaliação do IPCC trouxe um novo sentido de urgência para as discussões e forneceu evidências inequívocas das consequências da ação humana sobre o clima (BRUNNÉE, 2010). Assim como o Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC, publicado em 1990, foi a base para a negociação da Convenção do Clima, o Quarto

²⁸ Dados retirados do site oficial da Convenção do Clima para o MDL. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>>. Acesso em: 16/10/2012.

Relatório de Avaliação foi o que deu grande destaque, e grandes esperanças, para a COP 15, que aconteceria dois anos depois com o peso de desenhar um acordo mais ousado e eficaz para o combate às mudanças climáticas.

É importante salientar, como bem o faz Rubens Ricupero (2008), que desde a Conferência de Montreal (COP 11, 2005) existem dois processos de negociação paralelos: o Diálogo (que corre sob a Convenção e é mais um fórum para a discussão de ideias) e o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Compromissos Adicionais para as Partes Anexo I (que corre sob o Protocolo de Kyoto para discutir as ações de mitigação dos países desenvolvidos). Dessa forma, o principal resultado da Conferência de Bali foi lançar um processo negociador em duas frentes, para tentar traçar um regime internacional sobre mudanças climáticas que fosse abrangente até 2009.

O Plano de Ação de Bali coloca como referência para as ações de mitigação o que está proposto no mais recente relatório do IPCC, uma redução das emissões de GEE dos países desenvolvidos de 10 a 40% até 2020. Tais prazos visam a estabilizar as concentrações de GEE em torno de 450 ppm²⁹, o que limitaria o aumento da temperatura da atmosfera em no máximo 2°C (RICUPERO, 2008).

Duas reuniões internacionais aconteceram meses antes da COP 15 e determinaram de alguma forma o caminho que as negociações em Copenhague tomariam, o que Sérgio Abranches (2010) chamou de “trilhas paralelas que dificilmente se unirão se não houver uma intervenção deliberada para fazer as duas convergirem” (ABRANCHES, 2010, p. 89).

A primeira trilha, para usar o termo do autor, foi um encontro convocado pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, e que reuniu mais de cem Chefes de Governo em Nova York, no dia 22 de setembro de 2009.

Com o objetivo de mobilizar vontade política para fechar um acordo em Copenhague, a reunião de Nova York aconteceu como uma prévia da COP 15 e contou com presenças essenciais, como o presidente norte-americano Barack Obama e o presidente chinês Hu Jintao. Em seus discursos, Obama não assumiu nenhum tipo de compromisso e nem deu indicações do que os EUA levariam a Copenhague; já Hu Jintao revelou o plano da China para reduzir suas emissões de GEE e usou uma medida nova, a intensidade das

²⁹ Partículas por milhão de equivalente de dióxido de carbono.

emissões por unidade de PIB (Produto Interno Bruto), ou intensidade de carbono da economia (ABRANCHES, 2010).

A importância da presença de Hu Jintao na cúpula de Nova York (a primeira visita do presidente chinês aos EUA e a primeira fala à ONU após um intervalo de trinta anos) reside no fato de que tal evento marcou a inclusão das mudanças climáticas no topo da agenda do governo chinês, tanto no âmbito doméstico quanto no diplomático. Esse ato iniciou, inclusive, encontros entre os presidentes norte-americano e chinês e discussões sobre cooperação bilateral para lidar com as mudanças climáticas (ABRANCHES, 2010).

A cúpula de Nova York abriu espaço para que os países resolvessem suas divergências, concilhassem interesses e fossem além dos discursos, com números e propostas mais claras e ousadas para que um acordo fosse finalmente desenhado alguns meses mais tarde em Copenhague. No entanto, nada foi avançado nos meses seguintes durante outras reuniões, como o encontro do G20 em setembro, dominado pelas questões econômicas. As reuniões fracassadas e alguns poucos avanços dividiam os especialistas em suas previsões sobre os resultados a serem alcançados em Copenhague. Brincadeiras semânticas com a palavra Copenhague davam o tom das opiniões e do processo negociador: a COP 15 seria a da esperança (do inglês *Hopenhagen*) ou do fracasso (*Floopenhagen*)? Segundo Abranches (2010), o resultado provável seria que os países lidariam com diversos impasses, mas soluções acabadas estavam longe de serem prováveis.

A discussão principal se referia ao impasse do Protocolo de Kyoto, que expiraria em 2012, ou seja, se o acordo deveria ter continuidade com um segundo período de compromissos ou se seria substituído por um novo acordo pós-Kyoto. Abranches (2010) lembra que, desde que o Protocolo de Kyoto entrou em vigor, em 2005, ocorre, simultaneamente às COPs, o Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP, sigla em inglês), responsável por definir um segundo período de compromissos. No entanto, para os EUA serem enquadrados nessa segunda fase de compromissos, o país teria que ratificar o Protocolo de Kyoto, o que dificilmente ocorreria, levando o presidente Obama a defender a busca de um novo tratado. Essas discussões deixaram a dúvida se os países negociariam um tratado legal em Copenhague, com novas metas e prazos estipulados e mais inclusivo, ou se eles caminhariam apenas para um acordo político (ABRANCHES, 2010).

A segunda trilha foi outra reunião que aconteceu em Cingapura no dia 15 de novembro do mesmo ano, a vinte e um dias da Conferência em Copenhague e, ao contrário

de Nova York, a trilha de Cingapura foi vista como uma ingrata surpresa, mas foi um evento marcante e decisivo para os rumos da COP 15. A reunião de Cingapura era regional, um encontro da APEC (Associação para Cooperação Econômica dos Países da Ásia-Pacífico), com a presença de Estados Unidos e China, mas que acabou lançando a tese de um acordo político como passo prévio a um tratado legal (ABRANCHES, 2010).

A ideia, formulada e levada à reunião da APEC pelo então primeiro-ministro da Dinamarca e presidente da Convenção do Clima em 2009, prestes a acontecer, Lars Løkke Rasmussen, era concentrar no que fosse possível e não se distrair pelo que não fosse possível. Nesse sentido, o Acordo de Copenhague, segundo Rasmussen, seria elaborado em duas fases: primeiro negociar um acordo político e não legal em Copenhague e depois disso evoluir para um documento legal, um tratado formal a ser adotado na COP seguinte, no México (ABRANCHES, 2010). Tal situação foi mal vista pelos demais países como uma forma de atender aos interesses de Estados Unidos e China, pois ajudaria o presidente Obama a ter mais tempo para angariar apoio no Senado norte-americano e seria conveniente para a China, dependendo dos termos do acordo a ser fechado em Copenhague, e, portanto, de frustrar as possibilidades de se acordar um tratado legal na COP 15. Os dois países condicionavam suas decisões às ações um do outro, selando o destino e os resultados da COP 15 aos seus presidentes, Barack Obama e Hu Jintao (ABRANCHES, 2010).

Ainda que surpreendidos com o sopro de realidade trazido pela reunião em Cingapura, o clima às vésperas da COP 15 era de esperança e de altas demandas por um novo tratado legal sobre mudanças climáticas. O movimento ambientalista se mobilizou e se articulou para pressionar os governos, as principais estrelas compareceram, como os presidentes Barack Obama, Hu Jintao e Lula da Silva, com a promessa de fechar um acordo, e a comunidade internacional estava mobilizada e esperançosa. Mas a pressão não deu resultado, as promessas não foram cumpridas, a ciência não conseguiu dar voz política ao sentido de urgência, e o acordo não foi o esperado. A história da COP 15, nas palavras de Abranches (2010, p. 45), “se desenvolveu não em torno das possíveis falhas científicas, e sim das diferenças geopolíticas e político-econômicas”.

Originalmente a COP 15 tinha como objetivo completar um novo acordo climático global para substituir o Protocolo de Kyoto, e acabou tendo como resultado o Acordo de Copenhague, uma declaração de não-cumprimento obrigatório que apenas reconhece a

necessidade de estabelecer fortes medidas para segurar o aumento da temperatura global em até 2°C, conforme recomendava o Quarto Relatório do IPCC (BAILEY, 2010).

O Acordo de Copenhague é um texto de cinco páginas em que os chefes de Governo ou de Estado, ministros e membros das delegações concordam que as mudanças climáticas são um dos maiores desafios do nosso tempo e reafirmam suas ações cooperativas para lidar com o problema. As Partes afirmam ainda que

Nós concordamos que cortes profundos nas emissões globais são necessários de acordo com a Ciência, e como documentado pelo Quatro Relatório de Avaliação do IPCC com uma forma de reduzir emissões globais bem como conter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, e tomar ações para cumprir este objetivo consistente com a Ciência e com base na equidade. (UNFCCC, 2009, p. 2).

Os únicos tipos de compromissos que o Acordo coloca para os países é que as Partes Anexo I se comprometam a implementar, conjunta ou individualmente, as suas metas de emissão para 2020 que deveriam ser submetidas ao Secretariado até 31 de janeiro de 2010. Já as Partes não-Anexo I deveriam implementar ações domésticas de mitigação, também a serem submetidas ao Secretariado na mesma data, incluindo os relatórios de inventários nacionais (UNFCCC, 2009). Fica claro, portanto, que o Acordo de Copenhague é uma declaração política de intenções, deixando as decisões e as comunicações dos países a serem feitas durante o ano seguinte para serem incorporadas à Convenção do Clima com a 16ª. Conferência das Partes e 6º. Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 16/ MOP 6), que aconteceu em Cancun (México) em 2010.

As opiniões gerais a respeito do Acordo de Copenhague e das perspectivas que ele gerou ficaram entre a condenação total e o apoio condicional, mas é fato que a COP 15 foi um divisor na política climática global, por todos os exageros que a precederam, a grandiosidade de seus números e pelas implicações que gerou para o futuro das negociações, especialmente na mudança geopolítica que esta Conferência escancarou. A COP 15 reescreveu as configurações espaciais de poder na política internacional climática, e são estas implicações que analisaremos a seguir, lembrando que as posições de Estados Unidos e China serão detalhadas nos próximos capítulos, que focarão no período pós-Kyoto (de 2005 aos dias atuais).

3.6 Implicações para a geografia política das mudanças climáticas

A evolução da ordem ambiental do clima, como mostrada nos itens acima, tem algumas implicações geopolíticas das quais trataremos neste item e que nos faz defender a ideia de que, desde o início da negociação da Convenção do Clima até as discussões do período pós-Kyoto, representadas aqui pela Conferência de Copenhague, a ordem ambiental das mudanças climáticas sofreu uma alteração, caracterizada inicialmente pelo debate Norte-Sul e passando à formação da nova geografia política das mudanças climáticas, que coloca os países em grupos com interesses semelhantes, em termos de espacialização das emissões de gases de efeito estufa e de vulnerabilidade às mudanças climáticas.

Não iremos retomar a caracterização do debate Norte-Sul nas negociações da Ordem Ambiental Internacional, mas apenas lembrar que ele ficou sedimentado na geografia política das mudanças climáticas pelo princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que dividiu os países Partes da Convenção do Clima em desenvolvidos e em desenvolvimento, com responsabilidades diferenciadas em termos de metas de redução das emissões de GEE, e que é usado até hoje como instrumento de barganha por ambos os grupos, especialmente Estados Unidos e China.

Ainda que fossem divididos em apenas dois grupos, em termos de desenvolvimento e riqueza (PIB como medida de desenvolvimento), as coalizões que foram se formando ao longo das negociações mostram que tais grupos não eram homogêneos, nem em termos de realidades internas, nem de emissões e nem de interesses nacionais.

Eduardo Viola (2004) destaca que durante o processo negociador do Protocolo de Kyoto foram formadas quatro coalizões principais de negociação. Nestas coalizões formaram-se e agruparam-se regiões com distintos interesses. Dentre elas, destacaram-se: a União Europeia, favorável à implantação de um Protocolo com metas obrigatórias para os países do Anexo I. A segunda coalizão era o chamado Grupo Guarda-Chuva, formado por três subgrupos: países continentais com alta intensidade de carbono por habitante e que mostram dificuldades em reduzir suas emissões (EUA, Canadá e Austrália); países desenvolvidos com média intensidade de carbono por habitante e que também tem dificuldades para reduzir emissões, seja porque já o fizeram antes de 1990 (Japão, Nova Zelândia e Noruega) ou porque possuem uma opinião pública com baixa responsabilidade global (Suíça, Islândia). Fechando este grupo, países industrializados ex-comunistas que já

havia sofrido uma redução significativa nas emissões de CO₂ pelo colapso de suas economias (Rússia, Ucrânia, Bielo-Rússia, Bulgária, Romênia).

Na terceira coalizão evidencia-se o G77/ China, grupo formado pela grande maioria dos países em desenvolvimento, que apoiavam o Protocolo, dividindo-se em três subgrupos: o primeiro era composto por países grandes com proporção significativa das emissões globais (Brasil, China, Índia, Indonésia, África do Sul e México) dos quais os EUA demandam metas de redução das emissões futuras; o segundo subgrupo foi formado pelos países da Organização de Países Exportadores de Petróleo – OPEP – que eram majoritariamente contrários ao Protocolo devido às perdas que teriam com a substituição da matriz energética petrolífera por uma matriz limpa (Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Irã, Emirados Árabes Unidos, Líbia, Argélia, Nigéria, Venezuela, Equador e Indonésia), e o terceiro era composto por países receptivos a um compromisso para o estabelecimento de metas de redução da taxa de crescimento futuro de emissões de GEE (Coreia do Sul, Cingapura, Argentina, Uruguai, Chile, Costa Rica, entre outros). A última coalizão era composta pela Aliança de Pequenos Estados-Ilha (AOSIS), constituída por pequenas ilhas muito vulneráveis às mudanças climáticas e que apoiavam fortemente um aumento nos compromissos de redução de emissões para todos os países (VIOLA, 2004).

Fica claro, portanto, que a geografia política das mudanças climáticas não pode ser explicada simplesmente pelas divergências e desigualdades entre o Norte e o Sul, como afirma Jon Barnett (2007). Existem vastas diferenças nas posições dos países de um mesmo grupo, como é o caso de Estados Unidos e União Europeia, por exemplo, países desenvolvidos e Partes do Anexo I, mas que assumem posições muito diferentes nas negociações climáticas.

Historicamente, essa divisão Norte-Sul nas negociações climáticas foi baseada no fato de que as emissões de GEE do mundo industrializado têm sido muito maiores, mas as projeções para o futuro mostram um cenário diferente, como podemos comprovar pelo trecho abaixo:

As emissões dos países industrializados ainda excedem significativamente às dos países em desenvolvimento, apesar de as emissões de alguns grandes países em desenvolvimento serem projetadas para aumentar drasticamente ao longo das duas próximas décadas. Em 2006, a China ultrapassou os EUA como o maior emissor nacional de GEE. Entretanto, as emissões chinesas *per*

capita permanecem bem abaixo daquelas dos EUA e União Europeia (BRUNNÉE, 2010, p.87-88).

Segundo Barnett (2007), devemos considerar as mudanças climáticas como um problema essencialmente geopolítico, pois elas surgem das emissões passadas e presentes de GEE na atmosfera, cujo volume não é igualmente distribuído entre os países. Como afirma Brunnée (2010), também os efeitos das mudanças climáticas são desiguais, já que os países industrializados tem uma capacidade econômica e tecnológica muito maior, não só para ações de mitigação dos gases de efeito estufa, como também para se adaptarem às suas consequências.

Como vimos, até a Conferência de Copenhague uma das principais razões para explicar o fracasso em se alcançar um acordo eficaz e inclusivo para lidar com as mudanças climáticas foi o discurso das desigualdades nos diálogos Norte-Sul, mas outra razão que podemos apontar é a tensão entre as escalas nacional e internacional na geografia política das mudanças climáticas, visto que o modo pelo qual se pensa o processo de tomada de decisões na política internacional atualmente sobrepõe a escala internacional sobre a nacional, concentrando toda a discussão em jogos de poder entre os Estados, os principais agentes decisórios que buscam defender prioritariamente os seus próprios interesses.

Desde a assinatura do Protocolo de Kyoto, que coloca metas específicas aos países, fica claro que o processo negociador não avançou no ritmo necessário e esperado, o que leva a essa sensação de fracasso com relação ao tratamento do problema. Por isso, foi importante analisarmos a evolução da ordem ambiental do clima focando nas mudanças ocorridas entre a assinatura do Protocolo e o estado atual das negociações para entendermos que elementos prepararam o terreno para a mudança de posição dos países e para a conformação dessa nova geografia política das mudanças climáticas. Nessa mudança, claramente o IPCC assume papel fundamental, pois é através dos seus relatórios que se alcança a legitimidade científica capaz de fazer os países se comprometerem de forma mais assertiva, como foi demonstrado anteriormente.

Foi no início das negociações do período pós-Kyoto, em Montreal (2005), para configurar um acordo internacional que fosse mais abrangente e inclusivo, que identificamos alguns elementos que servem de base para a formação dessa nova geografia política das mudanças climáticas. Um deles já foi objeto de destaque: o conhecimento científico que legitima as negociações e traz o sentido de urgência que a comunidade

internacional necessita para tomar qualquer tipo de ação, por meio dos relatórios do IPCC. O outro elemento é a mudança do panorama global, e até dos jogos de poder entre as potências, já que as realidades de alguns países em desenvolvimento sofreram grandes mudanças que não foram absorvidas pelas decisões incorporadas à Convenção do Clima ou ao Protocolo de Kyoto.

Ampliando o escopo dessa discussão para uma breve análise do contexto mundial do século XXI, fica claro que a questão ambiental joga papel importante, especialmente quando nos referimos à obtenção de recursos naturais e cujo possível desfecho são conflitos ambientais. Giddens (2010) afirma que os Estados Unidos já estão começando a ver o mundo pelo prisma da luta por recursos energéticos (principalmente petróleo), que o próprio Pentágono já considera estar acontecendo. A China hoje busca estabelecer um alcance global, impulsionado pela demanda de matérias-primas para assegurar seu contínuo crescimento econômico, aumentando sua presença e influência no Oriente Médio e na África, o que causa preocupação aos EUA.

Essa política de poder que dá a sensação de que as instituições internacionais estão cada vez mais fracas (argumento defendido por autores como Robert Kagan), no entanto, parece não ser determinante para a definição do mundo de hoje, mais interdependente do que nunca e ainda dependente de organismos como a ONU, que desempenha papel fundamental especialmente com relação à política climática (GIDDENS, 2010). O que não significa dizer que a política de poder tenha desaparecido da política internacional do século XXI:

É perfeitamente inútil analisar o que aconteceria como resultado de uma colaboração internacional para conter as mudanças climáticas, sem situar isso no contexto das rivalidades que perpassam os esforços de cooperação internacional. São essas rivalidades que determinam as oportunidades reais que existem, os pontos em que é possível exercer uma influência verdadeira (GIDDENS, 2010, p. 259).

Nesse sentido, o principal ponto que determina a probabilidade de um acordo inclusivo acontecer de fato, e que, portanto, acaba determinando o rumo das negociações climáticas, é a relação Estados Unidos-China. Hipótese esta que é corroborada por vários autores, inclusive Rubens Ricupero, que afirma o seguinte:

Sem os Estados Unidos e a China, qualquer regime internacional seria cópia do que se vem atualmente revelando fraco e ineficaz. (...). A junção se justifica,

entretanto, pela fulminante celeridade com que o predatório modelo chinês de desenvolvimento vem tornando a potência asiática a fonte principal de emissões no presente e, crescentemente, no futuro (RICUPERO, 2008, p.409).

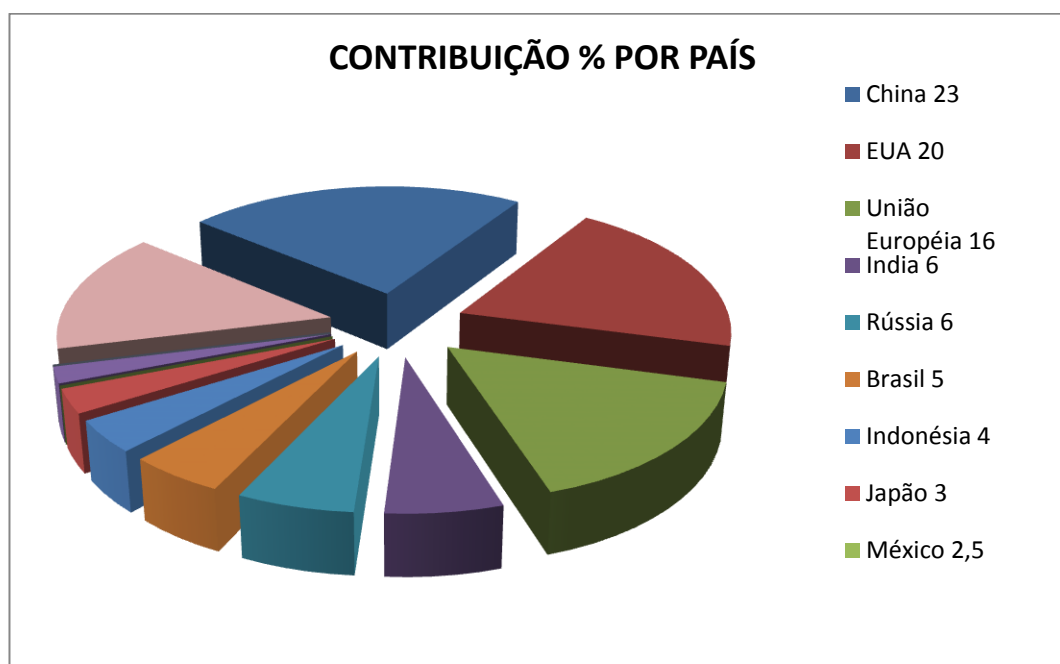
O que sugere uma mudança na geografia política das mudanças climáticas é a espacialização das emissões, que tem demonstrado cada vez mais uma maior contribuição dos países em desenvolvimento para o agravamento do problema. O que não significa que tais países tenham que adotar medidas iguais às dos países desenvolvidos, já que estes ainda são responsáveis por 70% dos GEE lançados à atmosfera. Ainda assim, mais de 73% do aumento da taxa de emissão de GEE provém dos países que não fazem parte do Anexo I da Convenção do Clima (RICUPERO, 2008).

A partir de dados da *Netherlands Environmental Assessment Agency*, Eduardo Viola (2010) mostra que os principais emissores do mundo em 2008 foram: a China, que responde por 23% do total mundial; os EUA, com 20% do total de emissões; seguidos da União Europeia (16%), Índia (6%), Rússia (6%), Brasil (5%), Indonésia (4%), Japão (3%), México (2,5%), Canadá (2%), África do Sul (1,5%), Coreia do Sul (1,5%) e Arábia Saudita (1,5%)³⁰. Esses treze países (considerando a União Europeia, com 27 países, como uma unidade) respondem por mais de 80% das emissões globais de GEE (VIOLA, 2010).

Com base nos dados acima, produzimos o seguinte gráfico:

³⁰ Essas emissões incluem dados de emissão de GEE por desmatamento.

Gráfico 1: Contribuição da porcentagem de gases de efeito estufa por país



Fonte: *Netherlands Environmental Assessment Agency*, citado por Viola (2010, p.82)

Figueres e Ivanova (2005) também trazem números sobre as desigualdades geográficas nas emissões: os países desenvolvidos ainda são claramente os maiores responsáveis pelas emissões mundiais de gases de efeito estufa, sendo que somente os Estados Unidos são responsáveis por 21% do total dessas emissões, embora abriguem apenas 4% da população do planeta. Em contrapartida, 136 países em desenvolvimento respondem, coletivamente, por 24% das emissões globais. No entanto, essa situação tende a mudar até o ano de 2020, quando existem previsões de que o crescimento populacional e o maior consumo de energia nos países em desenvolvimento façam com que estes se tornem responsáveis por metade das emissões mundiais de GEE (FIGUERES; IVANOVA, 2005).

Dessa forma, os países envolvidos nas negociações para uma regulação internacional sobre as mudanças climáticas que seja mais inclusiva são determinados pelo volume de emissões de gases de efeito estufa com que contribuem para o aquecimento global, e eles são: Estados Unidos, China, Indonésia, Brasil, Rússia, Índia, Japão, Alemanha, Malásia e Canadá. Estes países representam 60% das emissões mundiais (incluindo aquelas advindas do desmatamento de florestas), e os 40% restantes estão distribuídos entre 183 países (GOLDEMBERG, 2010).

Era este o cenário de emissões presentes e futuras quando aconteceu a Conferência de Copenhague (COP 15). Sérgio Abranches (2010) avalia as discussões iniciadas durante a COP 15 e identifica uma reforma na geografia política do clima, com rompimentos e formação de coalizões diplomáticas. Segundo sua análise, vários países mudaram de posição nas negociações, passando de uma postura defensiva para uma mais cooperativa, incluindo Estados Unidos, Brasil, China e Índia, o que não significa que essa postura tenha se solidificado na forma de um novo tratado.

Segundo José Goldemberg (2010), as negociações em Copenhague seguiram um padrão diferente das que ocorreram em Kyoto, quando da elaboração do Protocolo. Para a COP 15, os países prepararam antes planos nacionais muito mais detalhados, resultados de uma discussão que ocorreu antes internamente, ao contrário de Kyoto (GOLDEMBERG, 2010).

A identificação de alterações na ordem ambiental internacional do clima é corroborada por diversos outros autores, entre eles Eduardo Viola (2010), que reconfigura a divisão dos países em grandes e médias potências climáticas. Segundo o autor, os treze países responsáveis por 80% das emissões de GEE, dados apresentados anteriormente, constituem os dois grupos cruciais das grandes potências climáticas e das potências climáticas médias (VIOLA, 2010).

Assim, as grandes potências climáticas são: Estados Unidos, China e União Europeia, e respondem por quase 60% das emissões globais de GEE. Sobre este grupo, Viola afirma:

Nenhum novo acordo é possível sem o pleno engajamento delas que têm poder de veto sobre a totalidade ou qualquer parte de um novo acordo. O tabuleiro dessa tríade opera hoje em defasagem entre o nível econômico, político e militar de um lado e o climático do outro. Com efeito, no nível econômico, político, militar e cultural existe uma aliança entre Estados Unidos e União Europeia. No nível climático essa aliança não se repete – a União Europeia está isolada na defesa de uma arquitetura global efetiva para a transição rápida para uma economia de baixo carbono (VIOLA, 2010, p.82).

Já as potências climáticas médias reúnem dez países: Índia, Rússia, Brasil, Indonésia, Japão, México, Canadá, África do Sul, Coreia do Sul e Arábia Saudita. Nenhuma delas, isoladamente, tem poder de veto sobre um novo acordo, mas conjuntamente é um grupo fundamental para que um acordo mais inclusivo e eficaz seja possível (VIOLA, 2010).

João Paulo Capobianco (2010) corrobora a divisão observada por Eduardo Viola (2010) e afirma que, apesar do fracasso em termos de resultados concretos, a Conferência de Copenhague explicitou a geopolítica das mudanças climáticas e a polarização entre as potências climáticas, reconfigurando esta que, como já afirmado, segue uma espacialização das emissões de GEE. Outro acontecimento interessante é que o G-20, a partir de 2009, passa a liderar os processos de negociação com o objetivo de torná-los mais ágeis e eficientes (CAPOBIANCO, 2010).

Ian Bailey (2010) afirma que a COP 15 tinha como objetivo original completar um novo acordo climático global para substituir o Protocolo de Kyoto, mas acabou tendo como resultado uma declaração de não cumprimento obrigatório (Acordo de Copenhague) que apenas reconhece a necessidade de fortes medidas para limitar o aumento da temperatura em 2°C. Para este autor, é interessante notar também como a Conferência de Copenhague reescreveu as configurações espaciais de poder na política internacional climática (BAILEY, 2010).

Ficou claro, portanto, que durante as negociações da COP 15 ocorreu uma mudança de uma conversa multilateral, liderada pelas Nações Unidas, para “barganhas clandestinas entre EUA, China, Índia, Brasil e África do Sul, chamadas de *‘conversas minilaterais’*” (BAILEY, 2010, p. 128). Para Bailey (2010), esses chamados acordos minilaterais têm construído algumas divisões geopolíticas nas mudanças climáticas, criando, assim, novas tensões e desigualdades na governança climática internacional, na medida em que os países menos desenvolvidos, que não contribuíram para o agravamento do problema e que sofrem as consequências mais sérias do aquecimento global, perdem a voz.

As mudanças de posição dos países se tornaram evidentes durante a Conferência de Copenhague, com vários países trazendo propostas e números para a mesa de negociação. Em 2010, de acordo com Viola (2010) a arena climática acabou sendo dividida entre o campo reformista, com metas mais ousadas, e o campo conservador, que acaba obstruindo as negociações.

O campo reformista está formado por União Europeia, Japão, Coreia do Sul e México; e o campo conservador está composto por Estados Unidos, Canadá, China, Índia, Rússia, Indonésia e Arábia Saudita. Na turma do meio encontram-se Brasil e África do Sul, “que estão hoje no campo reformista do ponto de vista de suas metas de redução das

emissões, mas estão no campo conservador como posição de negociação internacional” (VIOLA, 2010, p.82).

Essa nova divisão entre os países propicia uma abordagem voltada para acordos ou parcerias entre nações, grupos de países ou regiões, o que, para Giddens (2010) faz mais sentido, pois pode forçar a adoção de medidas mais universais. Mas mesmo essa abordagem não isenta os países mais desenvolvidos de assumirem posição de vanguarda no combate às mudanças climáticas, pois são eles que têm a maior capacidade de criar soluções, como afirma o autor:

A grande maioria das emissões de gases-estufa é produzida apenas por um pequeno número de países; no que concerne à mitigação, o que é feito pela maioria dos Estados perde importância ao ser comparado com as atividades dos grandes poluidores. Apenas um número restrito de nações tem a capacidade de um pioneirismo de peso nas inovações tecnológicas concernentes à mudança climática; as normas que regerem a transferência de conhecimentos e de investimentos desses países para outros serão mais importantes do que os acordos universais (GIDDENS, 2010, p. 268).

Algumas tentativas de negociar em pequenos grupos de países ou regiões já vêm acontecendo desde o início dos diálogos pós-Kyoto, mas ainda sem resultados concretos. O G8 (grupo dos sete países industrializados mais influentes do mundo, mais a Rússia) se reuniu em 2008 para chegar a um consenso com relação às metas para a redução de GEE e seus líderes anunciaram um plano de reduzir globalmente em 50% estas emissões, até o ano de 2050. Nessa ocasião, os EUA assumiram publicamente o compromisso de tentar cumprir a meta. Desde então, o G8 vem se reunindo com mais oito países em desenvolvimento para negociar um substituto para o Protocolo de Kyoto, sem nenhum resultado (GIDDENS, 2010).

Por outro lado, o BASIC (grupo regional formado por Brasil, África do Sul, Índia e China) tem estreitado cada vez mais seus laços em torno de um maior poder regional para equilibrar preocupações internacionais e interesses nacionais e regionais. A preocupação com relação ao grupo é de que seu poder estrutural poderá guiar as negociações internacionais para longe das ações de mitigação. Por outro lado, ele pode criar uma rede de “campeões climáticos” regionais e usar suas influências econômicas e políticas para promover ações de seus vizinhos (BAILEY, 2010).

O que vem sendo discutido atualmente na arena climática são formas para fazer com que estes principais países, ou “potências climáticas” acordem um documento internacional

que possibilite a consolidação de um regime eficaz de mudanças climáticas. Keohane e Raustiala (2009) propõem um desenho que reúna as principais exigências para um acordo mais eficaz, ou seja, maior participação, regras estritas e um sistema de *compliance* que seja robusto.

Para isso, os autores afirmam que um sistema de *cap-and-trade*³¹ é o que pode tornar possível uma participação suficiente para a mitigação das emissões, pelo menos dos maiores emissores. Além disso, um sistema de *compliance* que coloque a responsabilidade sobre o comprador das permissões de emissão, através de mercados regulados (KEOHANE; RAUSTIALA, 2009). Este é apenas um exemplo do que pode servir como modelo para que os países consigam conformar um acordo que seja inclusivo e eficiente.

Para Giddens (2010), todas essas tentativas dos países de criarem acordos internacionais que restrinjam as emissões de GEE têm sido profundamente influenciadas por considerações geopolíticas, mas que raramente são explicitadas. O foco das análises, para este autor, deve recair sobre as influências geopolíticas sobre as decisões dos governantes.

É cada vez mais pertinente e comum a ideia de que as mudanças climáticas já são o problema que mais clama pela cooperação multilateral, com a participação de todos os países do mundo e de todos os atores internacionais, tanto no âmbito interno quanto no externo. Giddens (2010) afirma que o caminho passa pelo compartilhamento das descobertas científicas, pela transferência de tecnologia, pelo auxílio direto que parte de alguns países para outros e de várias outras atividades que pressuponham colaboração. Como afirma o mesmo autor, “apesar das divisões e das lutas de poder existentes, enfrentar as mudanças climáticas talvez seja o trampolim para a criação de um mundo mais cooperativo” (GIDDENS, 2010, p. 278).

Já existem alguns estudos que procuram analisar as implicações das alterações do clima para a geografia política, especialmente com referência aos possíveis conflitos ambientais, tantos outros que se debruçam sobre a mecânica da obtenção de acordos internacionais para conter as emissões de GEE, e mais alguns sobre a política externa norte-americana ou chinesa para as mudanças climáticas. Porém, nesse trabalho, analisamos a

³¹ O sistema *cap-and-trade* é um sistema de tetos e cotas, um mecanismo de mercado que estabelece um teto de emissões de GEE para os países que participem deste desenho e cotas de carbono que podem ser comercializadas por países que tiverem emissões inferiores ao seu teto (VIOLA, 2010).

atuação desses dois países nas negociações climáticas a partir de extensa pesquisa empírica dos documentos resultantes das conferências internacionais sobre o clima de forma a definirmos a influência de EUA e China nos resultados internacionais bem como o quanto estes representam seus interesses nacionais, definidos em suas políticas externas. A partir dessa análise, podemos discutir a formação da nova geografia política das mudanças climáticas.

Nos capítulos seguintes, portanto, focaremos nas análises dos Estados Unidos da América e da China no período pós-Kyoto, buscando responder a nossa pergunta de pesquisa: como as posições defendidas por EUA e China nas negociações do subsistema da ordem ambiental internacional referente às mudanças climáticas condicionam a formação de um novo acordo climático, e, portanto, a nova geografia política das mudanças climáticas?

CAPÍTULO QUATRO

OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO PÓS-KYOTO

4.1 A política externa norte-americana para as mudanças climáticas

O cenário global vive, ao menos desde os ataques terroristas às torres do World Trade Center, em Nova York em 2001, uma tendência de desconcentração de poder que já não concede a nenhum país o status de superpotência global. No entanto, é inegável o fato de que os Estados Unidos da América seguem exercendo hegemonia. Segundo Pecequillo (2013), “independente do crescimento do poder e influência de outras nações, os norte-americanos permanecem como um fator de estabilidade ou desequilíbrio das relações internacionais” (p.2). Ainda que a análise de sua hegemonia esteja dividida por debates sobre a política doméstica e externa, valores, sociedades, e análises do poder de outras nações, como a China, e do ordenamento de poder mundial, os EUA não declinaram o suficiente para darem lugar a uma nova hegemonia e tampouco as potências emergentes ascenderam o suficiente para tomar o seu lugar. De acordo com a análise de Pecequillo:

O “tipo” de ordem que os norte-americanos construíram gerou uma situação peculiar de interdependência político-econômica que provoca situações de vulnerabilidade mútua e de compartilhamento de interesses dos Estados Unidos com seus desafiadores que são exploradas: seja via engajamento ou contenção, a hegemonia busca taticamente “dividir para conquistar” seus adversários, enquanto tenta superar seus dilemas domésticos. Porém, questiona-se até quando esse mecanismo será eficiente, uma vez que o país permanece em crise e as demais nações prosseguem seu curso de mudanças (PECEQUILLO, 2013, p.3).

No campo da política climática internacional, os EUA também assumem papel hegemônico, dado que é o segundo maior emissor mundial de gases estufa, em termos absolutos, e o maior emissor mundial em termos *per capita*. A grandiosidade de sua contribuição para o problema não se materializa, no entanto, em ações efetivas de combate às mudanças climáticas, e a quantidade gigantesca de gases estufa liberados na atmosfera terrestre pelo país, aliada à falta de vontade política em decretar políticas federais sérias de mitigação e à relutância em se engajar em uma ação global efetiva, é vista pelos não-americanos como injusta e perigosa (VANDEVEER; SELIN, 2010).

Para traçar o panorama de como se desenha a política externa dos EUA para as mudanças climáticas, é importante retomarmos a espacialização das emissões de GEE de forma comparativa para termos ideia das contribuições tanto dos EUA quanto da China para o cenário global. Como visto no gráfico trazido no capítulo anterior, em termos absolutos a China contribui com 23 a 24% das emissões globais, enquanto que os EUA contribuem com 20 a 21%. No entanto, quando fazemos os cálculos de emissão *per capita*, a contribuição norte-americana é muito maior do que a chinesa: 19,4 toneladas métricas para 5,1 toneladas métricas, respectivamente. Isso significa que um norte-americano médio emite quase quatro vezes mais GEE do que um chinês médio. A tabela abaixo, baseada na tabela dos cinco maiores emissores de CO₂ a partir do uso de combustíveis fósseis do mundo (dados de 2007) trazida por Vandever e Selin (2010, p.315) em seu artigo, mostra esses dados comparativos entre EUA e China:

Tabela 1 – Emissões globais e *per capita* de EUA e China no ano de 2007

<i>País/região</i>	<i>Participação percentual das emissões globais</i>	<i>Toneladas métricas per capita</i>
China	24	5.1
EUA	21	19.4

Fonte: VANDEVEER; SELIN, 2010, p.315.

Seguindo a trilha do fórum global de negociações climáticas sob os auspícios da ONU, que nos interessa aqui, retomamos brevemente o posicionamento dos EUA nos dois acordos que moldam a formação da ordem ambiental do clima: a Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto. Os EUA ratificaram a Convenção em 1992 durante a Rio 92, durante a administração de George W. Bush, aceitando, portanto, os termos do tratado (inclusive o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas) e os incorporando às leis e políticas norte-americanas. O Protocolo de Kyoto foi ratificado pela maior parte dos países Partes da Convenção até o início dos anos 2000 e entrou em vigor em 2005 com a ratificação feita pela Rússia. Após a ratificação da Austrália em 2008, os EUA se tornaram o único país Parte do Anexo I a não aceitar o acordo e assim continua até os dias atuais. Segundo Vandever e Selin (2010), a recusa do país em ratificar o documento resultou em uma “influência reduzida dos EUA durante as negociações das COPs sobre regras e

procedimentos, particularmente após 2001, quando a administração Bush se opôs oficialmente à ratificação dos EUA e à entrada em vigor do Protocolo de Kyoto” (p.319).

Depois de uma administração desastrosa de Bush filho para as mudanças climáticas, como vimos no capítulo anterior, Barack Obama chegou ao poder em 2009 trazendo a esperança e as expectativas de governantes, cientistas e ativistas de todo o mundo preocupados com a questão climática de uma política norte-americana mais agressiva para as mudanças climáticas, interna e externamente (VANDEVEER; SELIN, 2010).

Assim que assumiu seu primeiro mandato como presidente dos EUA, Obama fez questão de se diferenciar de seu antecessor em seu posicionamento com relação às mudanças climáticas, aceitando as evidências científicas sem qualquer reserva e trazendo propostas para uma lei climática nacional. Em nível internacional, Obama tentava recuperar a legitimidade perdida e reconstruir a base de valores comuns entre as nações aliadas, buscando uma liderança global no tema. Estrategicamente, o presidente continuou a buscar iniciativas fora do processo negociador das Nações Unidas (estratégias também adotadas por seu antecessor), como negociações no contexto do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Mudança do Clima (MEF) e negociações bilaterais com a China (G2), mas também buscando uma aproximação mais liberal e multilateral, aumentando o envolvimento dos EUA nas negociações da ONU (MILDNER; RICHERT, 2010).

Em uma reunião chamada pela ONU em 2009, como preparação para a Conferência de Copenhague, o enviado especial dos EUA, Todd Stern, afirmou que o país reconhece sua responsabilidade única para a proteção climática, mas destacou que essa proteção requer uma resposta global, com medidas muito significantes das maiores economias mundiais. Tal declaração reafirmou a posição norte-americana de exigir um maior comprometimento das maiores economias emergentes, como a China. No entanto, para ganhar concessões desses dois países e se tornarem liderança no tratamento global para as mudanças climáticas, sinais positivos dos EUA são essenciais (MILDNER; RICHERT, 2010).

Mildner e Richert (2010) analisam o envolvimento dos EUA nas negociações multilaterais para as mudanças climáticas destacando os seguintes aspectos:

(...) enquanto o multilateralismo é considerado um objetivo em si mesmo pelos países Europeus, os EUA sempre adotam uma postura pragmática com relação ao multilateralismo. Isso é importante em dois aspectos: de um lado, significa que países como a China e Índia também têm que fazer a sua parte para garantir o sucesso da proteção climática – sem a

contribuição deles, o envolvimento norte-americano é virtualmente impensável. Por outro lado, as negociações da ONU são importantes, mas não é o único caminho que os EUA estão trilhando na política climática internacional (MILDNER; RICHERT, 2010, p. 47, tradução livre).

Durante o ano de 2010 os países submeteram as suas metas de redução das emissões para 2020 e os planos domésticos de ação ao Secretariado da Convenção, documentos estes que fizeram parte dos Acordos de Cancun (*Cancun Agreements*). No documento *Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention* (UNFCCC, 2011a, p. 7), os EUA comunicam sua meta:

Reduzir as emissões em 17% até 2020 comparados com os níveis de emissão do ano de 2005, em conformidade com a legislação norte-americana para o clima e energia, reconhecendo que a meta final será relatada ao Secretariado à luz dessa legislação. Ainda, o caminho estabelecido na legislação pendente poderia vincular uma redução de 30% nas emissões até 2025 e uma redução de 42% até 2030, alinhadas ao objetivo de reduzir as emissões em 83% até 2050. A submissão das metas pelos EUA foi feita na suposição de que outras Partes Anexo I, assim como as mais avançadas Partes não-Anexo I, submeteriam em concordância com o Acordo de Copenhague, até 31 de janeiro de 2010, suas ações de mitigação e informação de acordo com os parágrafos 4 e 5 do Acordo de Copenhague, como é o caso (tradução livre).

Apesar das metas de redução aparentemente ousadas, fica claro na comunicação dos EUA que os principais pontos de sua política externa para as mudanças climáticas continuam presentes, especialmente a condicionalidade de suas ações a um maior compromisso das grandes economias em desenvolvimento, leia-se especialmente China. Também fica claro que tais ações estão na dependência da legislação interna do país e do apoio doméstico.

Em uma breve análise da influência dos EUA nos resultados das rodadas de negociação sobre mudanças climáticas, Miranda Schreurs (2013) afirma que o país não foi muito bem sucedido no início das negociações. Por exemplo, no momento em que ele se retirou do Protocolo de Kyoto, ele o fez com a expectativa de que outros países o seguissem, o que não aconteceu. Então, nesse caso, os EUA fizeram um movimento, mas a comunidade internacional não o acompanhou. Retomando a ideia de Schreurs de que

influência de um Estado pode ser medida pelos seus interesses refletidos no resultado final, então os EUA não exerceram a influência esperada no início das negociações.

No entanto, Schreurs (2013) afirma que, mais tarde, quando os EUA decidiram entrar no jogo e tornarem-se uma parte mais ativa nas negociações climáticas para o regime pós-Kyoto, então eles foram mais influentes e bem-sucedidos ao, por exemplo, forçar a China a aceitar a ideia de relatar o monitoramento e a verificação dos dados de suas emissões de GEE.

Aqui, é importante esclarecermos que os EUA agem, no nível internacional, mais com base nas suas realidades políticas domésticas do que nas questões internacionais de fato, assumindo muitas vezes uma posição mais independente por estar respondendo a conflitos políticos domésticos. Isso não significa, entretanto, que os EUA não tenham interesse internacional. De acordo com Schreurs (2013), a proposta de redução das emissões norte-americanas em 17% (até 2020, tendo 2005 como ano-base), levada pelo presidente Obama à Conferência de Copenhague, mostra que o país está tentando melhorar a forma como outros Estados sentem o comprometimento dos EUA com relação às mudanças climáticas.

Ainda que esse não seja o objetivo da nossa tese, é importante esclarecermos brevemente como funciona a política climática dos EUA no âmbito doméstico, onde existe uma pluralidade de atores envolvidos em definir a agenda de mudanças climáticas ou tentando evitar que o tema faça parte da agenda política doméstica. Segundo Schreurs (2013), de um lado estão as grandes ONGs ambientais e a comunidade científica, alguns estados como Califórnia ou Nova York, e ainda algumas indústrias voltadas para energias renováveis e tecnologia “verde”, que forçam uma tomada de ação em mudanças climáticas. De outro lado, existe um número de indústrias (como as ligadas à exploração de combustíveis fósseis) que agem como bloqueadoras de ações climáticas. Além disso, outros importantes atores são os dois partidos políticos, Republicano e Democrata, cujos representantes podem tanto bloquear quanto pressionar por mais ações voltadas às mudanças climáticas, dependendo muito do estado e interesses locais aos quais eles respondem.

Um exemplo disso foi a votação do *American Clean Energy and Security Act* (ACES), em 2009, no início do primeiro mandato do presidente Obama. A Câmara (*House of Representatives*) aprovou o debatido decreto que, apesar de acusado por ambientalistas de

ser complacente com as indústrias, constituiu um passo importante na política climática norte-americana. O Ato foi aprovado por uma maioria estreita, com 219 votos a favor e 212 contra, e com dificuldades nos dois partidos. Enquanto a maioria dos congressistas representantes de estados da costa oeste e do nordeste votaram a favor da lei proposta, o ceticismo dos congressistas dos estados do sul, muitos deles ricos em recursos como carvão, e dos estados produtores de manufaturados do meio-oeste, foi claramente refletido nos resultados da votação. O ACES previa uma redução de 17% nas emissões de GEE até 2020 e uma redução de 83% até 2050, tendo 2005 como ano-base. Isso mostra que a disciplina partidária nos EUA ainda é relativamente fraca, pois os interesses econômicos específicos de um estado em particular são mais decisivos do que a filiação partidária (MILDNER; RICHERT, 2010).

De modo geral, para Schreurs (2013), não existe um só ator que seja particularmente forte em formular as políticas norte-americanas para as mudanças climáticas, mas é preciso lembrar que a Casa Branca está tentando mover o país em direção a ações mais efetivas, como aumentar a eficiência energética e estabelecer novos padrões de eficiência dos automóveis.

Essa relação entre os níveis doméstico e internacional também é uma forma importante de um país exercer influência nos resultados internacionais. Por exemplo, um caminho importante pelo qual as regulações surgem na cena internacional é através da internacionalização das regulações que um ou mais Estados adotam domesticamente, pois eles tentam persuadir outros a fazerem o mesmo. DeSombre (2000) estudou alguns exemplos de regulações ambientais domésticas nos EUA que podem ser candidatas à internacionalização. Não nos interessa aqui analisar tais exemplos, mas sim pensarmos em como ocorre esse processo de internacionalização que, de alguma forma, objetiva exercer influência sobre os demais Estados na arena internacional.

De acordo com DeSombre (2000), esse processo acontece em dois estágios, no primeiro a decisão é tomada, dentro do processo de formulação de política dos EUA, sobre qual regulação interna o governo norte-americano vai tentar convencer os outros Estados a adotarem; no segundo estágio, o sucesso da tentativa de internacionalização é determinado, ou seja, definir em que medida os EUA são bem-sucedidos em convencer outros Estados a adotar suas políticas regulatórias.

Especificamente sobre o processo de internacionalização, DeSombre (2000) afirma o seguinte:

Os Estados Unidos tipicamente tentam internacionalizar aquelas políticas ambientais domésticas que seriam vantajosas no nível internacional tanto por razões ambientais quanto econômicas (...). O governo norte-americano decide em favor da internacionalização quando os atores industriais se identificam com objetivos semelhantes àqueles dos ambientalistas (DESOMBRE, 2000, p.10).

Harrison (2010) também faz uma análise da política climática dos EUA voltada para os aspectos domésticos, principalmente nos desincentivos eleitorais, reforçados pelas distintas instituições políticas norte-americanas, mas admite a influência de fatores internacionais tanto nas ideias debatidas quanto na balança de interesses nos debates domésticos. Com relação à influência exercida pelos EUA na ordem ambiental do clima, em seu início, Harrison afirma o seguinte:

Os Estados Unidos influenciaram as normas internacionais por meio de sua insistência no comércio de emissões, um instrumento político com o qual o país teve uma experiência significativamente maior do que outras Partes das negociações internacionais em 1997. Entretanto, outra norma internacional, aquela das responsabilidades diferenciadas, recebeu notavelmente menor atenção em um debate doméstico que moldou questões de justiça relativas ao status quo. De fato, representantes no Congresso de ambos os partidos destacaram a injustiça de um comprometimento dos EUA com redução das emissões na ausência de compromissos semelhantes por parte dos países em desenvolvimento, um argumento que ressoou fortemente entre a opinião pública norte-americana (HARRISON, 2010, p. 94, tradução livre).

Para analisarmos o grau de influência exercido pelos EUA nas Conferências, é importante retomarmos a proposta norte-americana, de redução das emissões, mas em conformidade com a legislação doméstica. Tal proposta não foi longe entre os negociadores, que criticavam o ano-base proposto pelos EUA, 2005 ao invés de 1990, como propõe o Protocolo de Kyoto e os demais países (MILDNER; RICHERT, 2010).

Além disso, a então Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, anunciou, durante a COP 15, que os EUA se somariam aos esforços dos outros países desenvolvidos para mobilizar 100 bilhões de dólares por ano até 2020 para os países em desenvolvimento, com a condição de que os países receptores desses recursos se comprometessem com objetivos

climáticos concretos e aceitassem monitoramento regular. Nesse ponto, Obama confrontou a comunidade internacional com uma escolha: ou os países aceitavam a posição norte-americana ou colocariam a política climática internacional em perigo ao arriscar o fracasso das negociações (MILDNER. RICHERT, 2010). O que foi tido como fracasso por toda a comunidade internacional, a não aceitação de um acordo obrigatório e vinculativo (Acordo de Copenhague) que havia sido acordado por um pequeno grupo de países (EUA, China, União Europeia, Brasil, Índia e África do Sul) pela plenária final da COP 15, significou uma vitória dos interesses norte-americanos, mostrando a influência do país nos resultados finais dessa rodada de negociação.

Mildner e Richert (2010), em relatório produzido pela *Stiftung Wissenschaft und Politik* (think tank alemã) sobre a política climática internacional, analisam da seguinte forma os resultados finais da COP 15:

Enquanto os resultados da cúpula de Copenhague foram decepcionantes para muitos dos participantes nas negociações - como a UE - eles refletem vários aspectos dos interesses dos EUA. A questão do ano-base foi deixada aberta; metas de redução das emissões devem ser determinadas por cada país de forma independente. Se os países em desenvolvimento querem receber ajuda financeira internacional para medidas climáticas, eles devem relatar as suas estratégias de mitigação. Além disso, não existem obrigações internacionais vinculantes. Ainda, os EUA não conseguiram tudo o que queriam: em particular o grau de envolvimento e comprometimento dos países emergentes não encontram as demandas dos EUA (MILDNER; RICHERT, 2010, p.51, tradução livre).

Isso mostra que, apesar do maior envolvimento dos EUA nas negociações da ordem ambiental do clima, o país ainda enfrenta limitações internas para assumir uma posição de liderança global e acaba buscando um acordo que satisfaça os seus próprios interesses, mas que enfrenta resistência da comunidade internacional em geral. Em entrevista dada à imprensa durante a 18ª. Conferência das Partes³², em Doha, 2012, o enviado especial dos EUA Todd Stern, reiterou a posição norte-americana e o tipo de acordo que o país busca para as mudanças climáticas.

³² Entrevista acompanhada por conta da participação da autora como observadora da delegação brasileira durante as negociações da 18ª. Conferência das Partes da Convenção do Clima e 8º. Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto, em Doha (Qatar), no final de 2012. Participação que contou com apoio financeiro da FAPESP.

Stern lembrou que o governo Obama vem se esforçando para adotar políticas domésticas de combate às mudanças climáticas e de eficiência energética, o que coloca os EUA de forma irrevogável no rumo do processo negociador da ONU, mas que várias dessas ideias e ações sofrem uma dificuldade interna com o Congresso. Questionado sobre que forma um novo acordo de compromissos para 2025 deveria assumir para que os Estados Unidos o ratificassem, Stern afirmou que a Plataforma de Durban (acordada no ano anterior) é um passo importante no rumo dessas negociações e que dois elementos são fundamentais para os EUA: um acordo que seja aplicável para todos, e um prazo de ações para 2020.

De forma geral, Stern afirmou que tem que ser um acordo inclusivo, e que isso ajudará a estruturar um novo acordo de cumprimento legal. Ainda, os EUA afirmam que a diferenciação entre os países tem que ser feita a partir de uma visão pragmática, realista e praticável, considerando as capacidades internas de cada país, o que cada um pode realmente fazer, e não em bases ideológicas como tem sido até agora (em referência à defesa inquestionável do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas por parte dos países em desenvolvimento).

A questão central que se coloca para a atuação dos EUA na ordem ambiental do clima, e para analisar o grau de influência que o país exerce nos resultados finais das negociações é o comprometimento dos países emergentes com metas de redução das emissões de GEE. Nesse sentido, não podemos afirmar que o país tenha alcançado sucesso, pois esses países ainda relutam em assumir compromissos de redução, mas os EUA têm mostrado influência ao retardar a conclusão de um acordo que substitua o Protocolo de Kyoto, ou mesmo ao conseguir que alguns países, como Japão, Rússia e Canadá, se retirassem do segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, enfraquecendo o processo negociador que ocorre sob os auspícios das Nações Unidas.

4.2 Análise da posição dos EUA nas conferências internacionais do clima

As negociações oficiais do período pós- Kyoto, que teve início oficialmente em 2005 e que busca definir um novo acordo global e inclusivo para combater as mudanças climáticas, tem como pontos-chave de discussão os seguintes desafios (VANDEVEER; SELIN, 2010, p.320):

- 1) Metas e prazos: encontrar metas de redução de GEE que sejam agressivas o suficiente para fazer a diferença nas concentrações de GEE e que sejam política, econômica e tecnicamente factíveis;
- 2) Compromissos nacionais: decidir quais países podem e devem assumir compromissos mandatórios de redução das emissões e como estes podem ser formulados;
- 3) Mecanismos de mitigação: como desenvolver colaboração internacional por meio de comércio de emissões, implementação conjunta e outros mecanismos de mercado definidos no Protocolo de Kyoto;
- 4) Florestas: definir se assuntos ligados a desmatamento e manejo sustentável de florestas devem ser ligados aos esforços de mitigação e aos compromissos assumidos no novo tratado;
- 5) Adaptação: o que o acordo deve dizer a respeito dos desafios associados com a adaptação aos impactos das mudanças climáticas e se deve haver compromissos específicos;
- 6) Financiamento e construção de capacidades: como os esforços internacionais devem apoiar a construção de capacidades e as mudanças econômicas e sociais pelo mundo, incluindo transferência de tecnologias e financiamento para os países em desenvolvimento;
- 7) Informação e avaliação: como a cooperação internacional deve gerar e usar os dados sobre as mudanças ambientais, medidas políticas e custos e benefícios econômicos.

Seguindo a metodologia adotada neste trabalho, prosseguiremos com a análise das conferências e dos documentos resultantes delas focando nos compromissos de mitigação das mudanças climáticas, ou seja, nas discussões sobre quem, quando e como os compromissos de redução das emissões de GEE devem ser adotados.

Para a análise dos documentos resultantes das reuniões internacionais sobre mudanças climáticas, o foco foram as decisões tomadas nas seguintes conferências e grupos de trabalho, todos adjacentes à estrutura formada em torno da Convenção do Clima: Conferência das Partes (COP)³³, Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP)³⁴, Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Compromissos Futuros

³³ Conference of the Parties

³⁴ Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol

para as Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto (AWG-KP)³⁵, Grupo de Trabalho Ad Hoc em Ação Cooperativa de Longo-Prazo sob a Convenção (AWG-LCA)³⁶ e Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Plataforma de Durban para Ação Aprimorada (ADP)³⁷.

Aqui é bom esclarecermos que o AWG-KP responde à CMP, pois trata das discussões sobre os períodos de compromissos subsequentes ao Protocolo de Kyoto para os países desenvolvidos e, portanto, os EUA, como país não Parte do Protocolo, atuam como observadores e não têm direito a voto, mas sim à voz. O AWG-LCA e o ADP foram estabelecidos como órgãos subsidiários sob a Convenção, e por isso respondem à COP: o AWG-LCA, que terminou o seu mandato ao fim de 2012, buscou conduzir um processo para permitir a implementação completa, efetiva e sustentada da Convenção por meio de ação cooperativa de longo-prazo, agora e além de 2012; o ADP iniciou o seu mandato em 2011 e busca desenvolver um protocolo ou outro instrumento de cumprimento legal obrigatório que seja aplicável para todas as Partes e que entre em vigor até 2020. Esse é o escopo institucional que permeia a análise levada a cabo neste trabalho e que serve de base empírica para este e para o próximo capítulo.

Assim, os documentos analisados até o momento foram os seguintes³⁸:

- COP 11 – Montreal, 2005
 - Documento FCCC/KP/CMP/2005/8 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005. Part One: Proceedings;
 - Documento FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1 – Addendum, Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its first session;
- COP 12 – Nairobi, 2006

³⁵ Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol

³⁶ Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention

³⁷ Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action

³⁸ Ainda serão incorporados a essa tese os documentos referentes à COP 17 (2011) e à COP 18 (2012) e decisões adjacentes.

- Documento FCCC/KP/CMP/2006/10 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its second session, held at Nairobi from 6 to 17 November 2006 - Part One: Proceedings;
 - Documento FCCC/KP/CMP/2006/10/Add.1 - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its second session;
 - Documento FCCC/KP/AWG/2006/4 - Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its second session, held at Nairobi from 6 to 14 November 2006;
- COP 13 – Bali, 2007
 - Documento FCCC/KP/CMP/2007/9 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its third session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, Part One: Proceedings;
 - Documento FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its third session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, Addendum - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its third session;
 - Documento FCCC/KP/AWG/2007/5 - Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its resumed fourth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007;
 - Documento FCCC/CP/2007/6/Add.1 - Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, Addendum - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session (Bali Action Plan);
- COP 14 – Poznan, 2008
 - Documento FCCC/KP/CMP/2008/11 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fourth session, held in Poznan from 1 to 12 December 2008, Part One: Proceedings;

- Documento FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.1 - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fourth session;
- Documento FCCC/KP/AWG/2008/8 - Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its resumed sixth session, held in Poznan from 1 to 10 December 2008;
- Documento FCCC/AWGLCA/2008/17 - Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its fourth session, held in Poznan from 1 to 10 December 2008;
- Documento FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1 - Ideas and proposals on paragraph 1 of the Bali Action Plan – AWG-LCA Revised note by the Chair;
- COP 15 – Copenhagen, 2009
 - Documento FCCC/CP/2009/11 - Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, Part One: Proceedings;
 - Documento FCCC/CP/2009/11/Add.1 - Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009 - Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session;
 - Documento FCCC/CP/2009/L.7 - Draft decision -/CP.15 Proposal by the President - Copenhagen Accord;
 - Documento FCCC/KP/CMP/2009/21 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fifth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, Part One: Proceedings;
 - Documento FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fifth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fifth session;
 - Documento FCCC/AWGLCA/2009/17 - Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009;

- Documento FCCC/KP/AWG/2009/17 - Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its tenth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009;
- COP 16 – Cancun, 2010
 - Documento FCCC/CP/2010/7 - Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 Part One: Proceedings;
 - Documento FCCC/CP/2010/7/Add.1 - Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session (The Cancun Agreements);
 - Documento FCCC/KP/CMP/2010/12 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 - Part One: Proceedings;
 - Documento FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1 - Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its sixth session;
 - Documento FCCC/AWGLCA/2010/18 - Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its thirteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010;
 - Documento FCCC/KP/AWG/2010/18/Add.1 - Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its fifteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010.

Em todos os documentos relacionados acima buscamos as decisões relacionadas às discussões sobre a mitigação das mudanças climáticas e, portanto, todas as decisões referentes a outros assuntos como adaptação, financiamento e transferência de tecnologia, apesar de importantes para a formação da ordem ambiental do clima, não foram objeto de análise por não fazerem parte do escopo definido em nossa metodologia. Com relação à atuação de cada país, buscamos documentos elaborados e submetidos por eles tanto à COP

quanto à CMP (e grupos de trabalho de cada uma delas) que contenham suas visões do processo, suas sugestões de texto e seus posicionamentos. Analisamos também alguns discursos proferidos por seus representantes durante os segmentos de alto nível e coletivas de imprensa realizadas durante as conferências anuais do clima.

Especificamente com relação aos Estados Unidos da América, os documentos que foram objeto de análise para a definição do posicionamento do país e sua capacidade de influência nos resultados finais são os seguintes³⁹:

- COP 11

- Coletiva de imprensa disponível no site da UNFCCC:
http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=2785&

- COP 12

- Coletiva de imprensa disponível no site da UNFCCC:
<http://www.un.org/webcast/unfccc/2006/archive.asp?go=105;>

- COP 13

- Coletiva de imprensa disponível no site da UNFCCC:
<http://www.un.org/webcast/unfccc/2007/index.asp?go=05071213;>

- Documento FCCC/SBI/2007/MISC.10 - Views on possible elements of a work programme to succeed the New Delhi work programme on Article 6 of the Convention: Submissions from Parties;

- Documento FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1 - Views regarding the work programme of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: Submissions from Parties;

- Documento FCCC/AWGLCA/2008/MISC.5 - AWG-LCA Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan: Submissions from Parties;

- Documento FCCC/ASR/2008/USA - Annual status report of the greenhouse gas inventory of United States of America;

³⁹ Serão incorporados a essa tese documentos referentes à participação dos EUA durante as COP 17 (2011) e COP 18 (2012).

- Documento FCCC/ARR/2007/USA - Report of the individual review of the greenhouse gas inventory of the United States of America submitted in 2007;

- COP 14

- Documento FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 - AWG-LCA Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan, Submissions from Parties;

- Documento FCCC/IDR.4/USA - Report of the in-depth review of the fourth national communication of the United States of America;

- COP 15

- Documento FCCC/CP/2009/7 - Draft implementing agreement under the Convention prepared by the Government of the United States of America for adoption at the fifteenth session of the Conference of the Parties;

- Office of the Special Envoy for Climate Change: Carta ao Secretário Executivo da UNFCCC, Mr. Yvo de Boer, Janeiro-2010;

- Discurso do Presidente Barack Obama durante o High-Level Segment da COP 15, 18/12/2009, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=acdzaAoyNXo](https://www.youtube.com/watch?v=acdzaAoyNXo;);

- COP 16

- Plenary Statement of U.S. Special Envoy for Climate Change Todd Stern;

- Coletiva de imprensa de 29/11/2010 disponível no site da UNFCCC: http://unfccc.int/resource/webcast/player/app/play.php?id_episode=2995;

- Coletiva de imprensa de 11/12/2010.

A análise propriamente dita fará parte da apresentação final da tese, mas de forma geral podemos afirmar que os Estados Unidos da América são um dos maiores emissores mundiais de gases de efeito estufa, só perdem para a China em termos absolutos, e a magnitude de suas contribuições reflete não só a escala de sua economia, mas também as suas emissões *per capita*, a maior do mundo. O país é claramente parte significativa do problema das mudanças climáticas, mas não é parte da solução, sendo o único país desenvolvido que não ratificou o Protocolo de Kyoto até hoje (HARRISON, 2010).

No âmbito doméstico, os EUA vêm adotando uma série de medidas para lidar com as mudanças climáticas e energia, mas ainda consideradas fracas e que enfrentam resistências

tanto dentro do Congresso norte-americano quanto de outros atores internos que representam interesses de indústrias de exploração de combustíveis fósseis. Além disso, um enfrentamento mais substantivo do problema não conta com um forte apoio da opinião pública norte-americana, que em geral é a favor da ratificação do Protocolo de Kyoto até o momento em que medidas domésticas para combater as mudanças climáticas interfiram negativamente nos custos com energia, nos preços dos combustíveis e na oferta de empregos. Harrison (2010) afirma que a opinião pública norte-americana tem sido caracterizada por um alto nível de suporte para a ação, mas um baixo nível de atenção com o problema e que tende a perceber a justiça das políticas de mitigação de forma extremamente auto-interessada, ou seja, a favor de medidas de regulação, desde que aplicadas ao mundo todo.

Essa também é, de forma geral, a posição do governo norte-americano na ordem ambiental do clima, discutir um maior comprometimento dos EUA como parte da solução, mas condicionando-o ao apoio doméstico amparado por lei e à aceitação de metas de redução das emissões por parte das maiores economias emergentes. A influência norte-americana nos resultados internacionais das rodadas de negociação de mudanças climáticas pode ser medida pelos interesses dos EUA que acabam refletidos nos documentos adotados. Nesse sentido, podemos afirmar que, no início, o país não viu seus maiores interesses sendo adotados pelos outros países, já que eles não o acompanharam no abandono das negociações para a adoção do Protocolo de Kyoto; por outro lado, a adoção de mecanismos de mercado como forma de ajudar os países a cumprirem suas metas de redução das emissões de GEE atendeu a um interesse norte-americano defendido desde o início das negociações.

Com um maior envolvimento do país na ordem ambiental do clima e a busca por uma liderança global no tema, os EUA viram alguns de seus interesses refletidos nas decisões finais, como por exemplo, deixar em aberto a definição do ano-base para medir as reduções de emissões e postergar um acordo obrigatório e vinculante que substitua o Protocolo de Kyoto. No entanto, o país não tem sido bem-sucedido em rediscutir, ou até mesmo eliminar, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, aspecto vital para forçar um maior comprometimento dos grandes países em desenvolvimento em um novo acordo climático que inclua todos os países, condição fundamental para sedimentar uma atuação realmente eficaz dos EUA na ordem ambiental do clima.

CAPÍTULO CINCO

A CHINA NO PÓS-KYOTO

5.1 A política externa chinesa para as mudanças climáticas

Como ator global, a China hoje pode ser considerada um país-chave na política climática internacional. Além disso, é também o maior emissor de gases de efeito estufa (GEE) do mundo desde 2007, quando ultrapassou os Estados Unidos da América - EUA. De acordo com Heggelund, Andresen and Buan (2010), outra razão que faz da China um ator essencial nas negociações climáticas é o seu status e influência no G77, grupo que congrega os países em desenvolvimento para aumentar sua capacidade de negociação no sistema ONU, dentro de seus interesses. Os autores afirmam que a atuação chinesa junto ao G77 lhe dá proeminência nas negociações climáticas, pois o país é uma liderança no grupo, é participante ativo das negociações climáticas, desde a elaboração do documento que veio a ser a Convenção do Clima, em 1992, passando pelas negociações para o estabelecimento do Protocolo de Kyoto, e conquista cada vez mais importância nas rodadas da ordem ambiental internacional sobre o clima, incluindo seu futuro.

A postura chinesa nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas, apesar de muito participativa e fundamental para o encaminhamento das decisões globais sobre o tema, é definida em termos do interesse desenvolvimentista do Estado chinês.

A China é um país de dimensões gigantescas, em termos territoriais e populacionais, com ainda grande parte de sua população vivendo em situação de pobreza, mas com uma alta taxa de crescimento econômico e, conseqüentemente, taxas de emissão de GEE cada vez maiores. A fome chinesa em busca de recursos naturais que garantam seu firme desenvolvimento econômico coloca a China em uma posição de importante ator global especialmente quando se discute energia, mudanças climáticas, desenvolvimento econômico e segurança internacional.

Uma população gigantesca, um relativamente baixo desenvolvimento econômico, uma biosfera regional vulnerável e complicadas condições climáticas formam um conjunto de características que fazem das mudanças climáticas um tópico de grande preocupação para o governo chinês, mas ainda subordinada às suas necessidades de desenvolvimento. A China é o Estado maior consumidor mundial de carvão e, hoje, o maior produtor de CO₂ do

mundo, em termos absolutos. Segundo relatório da *International Atomic Energy Agency* (IAEA), até 2030, se medidas não forem adotadas, o montante de poluentes produzidos pela China será o dobro do montante total de poluentes produzidos por todos os países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o que traz preocupações do governo chinês com as potenciais influências das mudanças climáticas no desenvolvimento nacional (HUNG; TSAI, 2012).

Quanto aos desafios que a China enfrenta como resultados das mudanças climáticas e aos custos das mudanças climáticas, Hung e Tsai (2012) destacam o seguinte:

Os desafios incluem o derretimento das geleiras, especialmente no Tibete e, Tianshan; perda na produção agrícola, que pode diminuir 10% até 2030; aumento do número de secas, tempestades, enchentes e desastres naturais causados pelo clima extremo; aumento do nível do mar que afetará 67 milhões de pessoas; e a exposição de outros 40% da população mundial à ameaça do desastre natural. Levando em conta que a China abriga uma população massiva de 1,3 bilhão de pessoas, recursos em declínio, problemas severos de poluição e uma economia que cresce rapidamente – fatores de um típico dilema de desenvolvimento –, o custo potencial das mudanças climáticas para a China é excessivamente alto (HUNG; TSAI, 2012, p.107, tradução livre).

Ainda que os objetivos centrais sejam voltados aos interesses econômicos, a vulnerabilidade do país às mudanças climáticas, como citado acima, tem chamado cada vez mais atenção do governo chinês, fazendo com que as mudanças climáticas sejam cada vez mais percebidas como ameaça potencial aos interesses nacionais (HEGGELUND; ANDRESEN; BUAN, 2010). Fica claro que as mudanças climáticas podem ter consequências desastrosas para a China, aumentando ainda mais a sua busca por recursos naturais em outros países, degradando sua situação ambiental e impactando negativamente o seu crescimento econômico e até mesmo a estabilidade política. Além dos desafios domésticos, a China enfrenta crescente pressão internacional para assumir um papel mais ativo, devido ao aumento do poder da China e à consequente diminuição da percepção global da China como país em desenvolvimento (HUNG; TSAI, 2012).

Segundo Altemani de Oliveira (1999), o envolvimento internacional da China, especialmente com relação à segurança, tem relação direta com o desenvolvimento econômico, pois existe a percepção de que a preocupação da China com a modernização

econômica a desviou de grandes envolvimento militares, e a crescente interdependência econômica com o restante do mundo pode transformar a China em uma potência cooperativa e pacífica, com restrições ao uso da força. O crescimento do papel estratégico da China é visível e importante, especialmente para a estabilização regional, e vem acompanhado de uma maior influência na política mundial, fazendo com que os demais Estados (principalmente os Estados Unidos) evitem tratar a China como um inimigo e desenvolvam um clima propício para uma ampla cooperação, em todos os temas.

No tema das mudanças climáticas, a China mantém internacionalmente um papel ativo, participando de todas as negociações e buscando cooperação com outros países. Assim, mantendo o interesse no tema, a China evita a crescente pressão internacional para agir. Domesticamente, o governo chinês adota diversas medidas para reduzir os impactos negativos das mudanças climáticas ao mesmo tempo em que garante um desenvolvimento econômico firme (HUNG; TSAI, 2012).

As mudanças climáticas são tratadas na China como assunto tanto relacionado a uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável quanto como de colaboração internacional. Essa dualidade, segundo Qi, Ma e Zhang (2007), faz com que a política climática chinesa varie frequentemente entre a ênfase doméstica e a internacional. No âmbito doméstico, destacaremos brevemente aqui a estrutura de governança para as mudanças climáticas dentro do governo chinês, identificando os principais atores e as políticas domésticas chinesas para tratar do tema. No âmbito internacional analisaremos, no próximo item, a atuação da China nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas.

Heggelund, Andresen e Buan (2010) defendem que os interesses que guiam a política climática chinesa são ligados à política econômica do país e afirmam que ela acaba sendo definida por um jogo fechado entre ministros relevantes e outras agências. As prioridades oficiais da China são o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a estabilidade social, o que levará também ao rápido crescimento econômico e à melhoria do padrão de vida.

Os principais órgãos que representam esses interesses econômicos são o *National Development and Reform Commission* (NDRC), uma agência governamental macroeconômica de maior influência que vê as mudanças climáticas sob a perspectiva da economia e da energia, e o *Ministry of Foreign Affairs* (MOFA), ator-chave no processo político

internacional e considerado linha-dura, pois sempre aponta a importância da economia, a soberania chinesa, o princípio CBDR e a necessidade de assistência financeira e tecnológica para os países em desenvolvimento. Órgãos como o *Ministry of Environmental Protection* (MEP) e atores não-estatais, como Organizações Não-Governamentais e a comunidade acadêmica, são mais proativos com relação às mudanças climáticas e às medidas necessárias para enfrenta-las, mas gozam de baixo prestígio interno (HEGGELUND; ANDRESEN; BUAN, 2010). Esse quadro mostra que a economia e a busca pelo desenvolvimento econômico são os principais determinantes da política climática chinesa, e pode ser resumido de acordo com o seguinte:

A NDRC determina a agenda e é o ator decisivo nos assuntos domésticos. Como a NDRC tem a responsabilidade tanto pela política econômica quanto pela energética, isso define e estabelece os limites para a política climática. Como as mudanças climáticas estão sendo definidas primariamente como um assunto sensível de política externa, o Ministério de Relações Exteriores exerce grande influência tanto internacionalmente quanto domesticamente. Até o momento, esses atores representam o núcleo dos interesses nacionais chineses no tema e tem sido a “coalizão vencedora” na formulação da política climática chinesa (HEGGELUND; ANDRESEN; BUAN, 2010, p.241, tradução livre).

Como parte de uma entrevista concedida à autora já mencionada nessa tese, a Prof. Dr. Miranda Schreurs analisou os atores que desempenham papel fundamental na formulação da política climática chinesa, afirmando que o *Communist Party Politburo* é quem determina se a China terá uma legislação climática e que o NDRC e outras organizações poderosas são os atores que definem que forma tomará essa política. Considerando que a China é um Estado centralizado e autoritário, tais órgãos sofrem pouca influência de outros atores como ONGs, indústrias ou mesmo dos governos locais (províncias). Quanto à prioridade dada no âmbito doméstico ao tema das mudanças climáticas, Schreurs (2013) afirma o seguinte:

E a outra coisa que podemos dizer no caso da China é que eles ainda têm muitos problemas com a implementação da política climática, e provavelmente porque mudanças climáticas não é assunto prioritário para todo mundo, não é sempre a prioridade no nível provincial e ainda não é institucionalizada em todos os sentidos. Então, você pode ter um objetivo de política e

uma visão, mas se você não tem esse objetivo e essa visão institucionalizados, então eles podem ser difíceis de serem implementados. E no caso da China, o que frequentemente ouvimos é que os oficiais do Partido que, no nível local, são promovidos de acordo com seu desempenho econômico, e não pelo desempenho climático. Então é claro que eles focam em desenvolvimento econômico, algumas vezes ao custo das mudanças climáticas, e talvez isso seja um indicador de que a liderança por si só não seja suficiente, você precisa também das instituições e capacidades certas⁴⁰.

A maior parte das declarações oficiais acerca da política climática chinesa pode ser encontrada no site do *National Coordination Group for Climate Change Strategies (NCG)*⁴¹, do qual podemos extrair os princípios e estratégias do governo para o tema, como segue (QI; MA; ZHANG, 2007):

- 1- Atribuir grande importância para o tema de mudanças climáticas com base na estratégia de desenvolvimento sustentável: em 2006, a China adotou o desenvolvimento sustentável como a orientação chave e o objetivo estratégico para seu desenvolvimento social e econômico estratégicos;
- 2- Envolver-se ativamente nas atividades internacionais de mudanças climáticas baseada no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e considerando desenvolvimento econômico e redução da pobreza como prioridades;
- 3- Promover a implementação de tratados internacionais e manter o interesse nacional;
- 4- Melhorar a comunicação da contribuição da China para a mitigação das mudanças climáticas;
- 5- Contribuir ativamente para a mitigação das mudanças climáticas com base nas políticas e medidas de desenvolvimento sustentável;
- 6- Melhorar a conscientização pública; promover mudanças no estilo de vida e no consumo que resultem em redução das emissões de GEE;
- 7- Fortalecer pesquisa científica em mudanças climáticas; aprimorar a capacidade nacional em participar das atividades relacionadas às mudanças climáticas globais;

⁴⁰ Entrevista com a Prof. Dr. Miranda Schreurs em 23/07/2013, em Berlim, por conta do estágio de pesquisa no exterior. Apoio financeiro da FAPESP.

⁴¹ O NCG é uma instituição do governo chinês para coordenar vários Ministérios que lidam com a questão climática. Ele é responsável pela discussão os principais assuntos envolvidos na área de mudanças climáticas, pela coordenação setorial em política e atividades climáticas, pela organização de negociações, e pela tomada de decisão nos temas intersetoriais relacionados às mudanças climáticas (QI; MA; ZHANG, 2007, p.3).

Em seu *National Climate Change Programme* (CNCCP), produzido pelo NDRC em 2007, o governo chinês divulga a situação do país com relação aos impactos e desafios das mudanças climáticas, os esforços internos que vêm sendo adotados, e as linhas, princípios e políticas nacionais e internacionais da China para o tratamento do tema. Neste documento, o governo reconhece as mudanças climáticas como um assunto de preocupação global e como um assunto que envolve meio ambiente e desenvolvimento, mas admite que é “em última análise um assunto de desenvolvimento” (NDRC, 2007, p.2).

Entre os esforços chineses para mitigar as mudanças climáticas, o CNCCP destaca os seguintes (NDRC, 2007, p.7-13):

- Reestruturar a economia, promover o avanço tecnológico e melhorar a eficiência energética;
- Otimizar a matriz energética desenvolvendo energias renováveis e de baixo-carbono: o objetivo é diminuir a quota de combustíveis fósseis na matriz energética chinesa e, portanto, as emissões de GEE;
- Lançar uma campanha nacional de plantio de árvores e arborização e melhorar restauração e proteção ecológica;
- Controlar efetivamente o crescimento populacional por meio de planejamento familiar;
- Fortalecer leis e regulamentações, e políticas e medidas relevantes para o tratamento das mudanças climáticas, como por exemplo, o Plano de Conservação de Energia de Longo Prazo (2004);
- Melhorar ainda mais instituições e mecanismos, como o *National Coordination Committee on Climate Change* (NCCCC) responsável pela Comunicação Nacional da China para a Convenção do Clima;
- Anexar grande importância para a pesquisa climática e construção de capacidade;
- Aprimorar educação, treinamento e conscientização pública em mudanças climáticas;

Fica claro no CNCCP que os esforços chineses para as mudanças climáticas, em termos domésticos, estão diretamente relacionados, e subordinados, às questões energéticas e de desenvolvimento, e, em termos internacionais, fundamentados em uma liderança dos países desenvolvidos nas ações de mitigação das emissões de GEE, seguindo o princípio CBDR.

Pablo Bustelo (2007) faz uma crítica ao CNCCP focada na primazia do crescimento econômico e na falta de metas para a redução da emissão de GEE, dado que o país claramente coloca o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza antes da luta contra as mudanças climáticas, já que considera que medidas muito rigorosas para cortar os GEE pode limitar seu potencial econômico. No entanto, o autor reconhece que um país com uma relativa baixa renda per capita (US\$1.740,00) e altos níveis de pobreza (de acordo com o Banco Mundial, em 2001, 16.6% da população vivia com menos de um dólar por dia) ainda tem grandes necessidades econômicas e sociais. De toda forma, se o Plano for realmente implementado, haverá uma redução das emissões de GEE e um crescimento econômico mais lento.

Em 2011, o governo chinês adotou o 12º. Plano Quinquenal⁴², que estabelece as políticas para o período 2011-2015 e dá atenção considerável às questões energética e de mudanças climáticas. O plano apresenta metas para reduzir o consumo de energia fóssil e adotar um modelo de desenvolvimento chamado “economia de baixo-carbono” para reestruturar a economia chinesa. As metas principais do plano são: redução de 16% na intensidade energética (consumo de energia por unidade de PIB); aumentar a taxa de energia não-fóssil para 11,4% do uso total de energia; e uma redução de 17% na intensidade de carbono (emissões de carbono por unidade de PIB) (LEWIS 2011).

Um dos focos do documento é, portanto, a redução da intensidade energética e a promoção da eficiência energética. Isso significará também uma diminuição da taxa de crescimento do PIB para 7% ao ano, menor do que as taxas atuais. Quanto à intensidade de carbono, o governo chinês propôs, na Conferência de Copenhague (2009) uma redução de 40 a 45% na intensidade de carbono nacional até 2020 nos níveis de 2005, como veremos adiante, e, para atingir esse compromisso, o 12º. Plano Quinquenal determina uma meta de redução na intensidade de carbono de 17% até 2015 nos níveis de 2010. No entanto, o alcance dessa meta dependerá da taxa de crescimento do PIB (LEWIS 2011).

Hung e Tsai (2012) relembram que o termo “economia de baixo-carbono” foi definido por Thomas e Boyle no artigo *At the energy crossroads: policies for a low-carbon*

⁴² De acordo com o site oficial do Governo Chinês, o Plano Quinquenal “tem como objetivo providenciar projetos-chave de construção, gerenciar a distribuição das forças produtivas e as contribuições de setores individuais para a economia nacional, mapear a direção do desenvolvimento futuro, e estabelecer metas” (tradução livre). Disponível em: <http://english.gov.cn/2006-04/05/content_245556.htm>. Acesso em: 29/11/2013.

economy, de 2001, que apontam que a mudança gradual para uma economia de baixo-carbono é a única resposta em direção ao desenvolvimento de energia renovável. De acordo com os autores, economia de baixo-carbono é “modelo de desenvolvimento econômico que busca facilitar a transição de uma era de alta-energia para uma de baixa-energia melhorando a eficiência energética, promovendo a inovação de produtos de baixo-carbono e mantendo um balanço ambiental global” (HUNG; TSAI, 2012, p.114). Com esse novo modelo de desenvolvimento econômico, a China atrela as medidas climáticas e energéticas aos objetivos de desenvolvimento, com a preocupação de que os efeitos das mudanças climáticas afetem o crescimento econômico e a competitividade do país, mas mantém o interesse internacional no tema, buscando cooperação com os demais países:

Em suma, domesticamente a China adere ao modelo de desenvolvimento da economia de baixo-carbono e ativamente adota várias ações para reduzir os efeitos negativos das mudanças climáticas enquanto equilibra o objetivo de manter o firme desenvolvimento econômico. Internacionalmente, a China participa ativamente das negociações climáticas e busca aprimorar a cooperação com outros países. Mantendo o interesse no assunto das mudanças climáticas, a China não só evita a crescente pressão internacional para o país agir; mas também evita a contração da sua própria autonomia na comunidade internacional (HUNG; TSAI, 2012, p.117).

A posição chinesa na ordem ambiental internacional do clima combina desenvolvimento econômico e uma estratégia, lenta e gradual, de transição para uma economia de baixo-carbono. Até que ponto essa matriz de referência está presente nas posições chinesas nas negociações climáticas internacionais é o que buscamos responder com a análise documental da participação do país nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas.

Quando analisamos o Acordo de Copenhague, de 2009, percebemos que os únicos tipos de compromissos que ele apresenta aos países é que as Partes Anexo I se comprometam a implementar, conjunta ou individualmente, as suas metas de emissão para 2020 que deveriam ser submetidas ao Secretariado até 31 de janeiro de 2010. Já as Partes não-Anexo I deveriam implementar ações domésticas de mitigação, também a serem submetidas ao Secretariado na mesma data, incluindo os relatórios de inventários nacionais (UNFCCC, 2009).

Os planos domésticos para limitar o crescimento das emissões nos países em desenvolvimento (conhecidos como NAMAs – *Nationally Appropriate Mitigation Actions*) foram submetidos ao Secretariado durante o ano de 2010. A China comunicou seu plano de ações, compilados no documento *Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention* (UNFCCC, 2011b, p. 7), como segue:

A China comunicou que irá se comprometer a baixar suas emissões de CO₂ por unidade de PIB de 40 a 45% até 2020 em comparação aos níveis de 2005. Também expressou a intenção de aumentar a cota de combustíveis não-fósseis no consumo de energia primária para cerca de 15% até 2020 e a aumentar a cobertura de florestas em 40 milhões de hectares (ha) e o estoque de volume de floresta em 1,3 bilhões de metros cúbicos até 2020 em comparação aos níveis de 2005. A China afirmou que as ações domésticas autônomas mencionadas acima são de natureza voluntária e que serão implementadas de acordo com os princípios e provisões da Convenção, em particular seu artigo 4, parágrafo 7. A Parte ainda afirma que sua comunicação é feita de acordo com as provisões do Artigo 12, parágrafos 1(b) e 4, e Artigo 10, parágrafo 2(a), da Convenção (tradução livre).

O Artigo 4, parágrafo 7 da Convenção do Clima, mencionado na citação acima, dispõe sobre a condicionalidade da efetividade de compromissos assumidos pelos países em desenvolvimento ao cumprimento efetivo dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos, no que se refere a recursos financeiros e transferência de tecnologia. O Artigo 12, parágrafo 1(b) dispõe sobre a obrigação das Partes em transmitir ao Secretariado a descrição geral de medidas tomadas, e o parágrafo 4 sobre a natureza voluntária das propostas das Partes não-Anexo I. Finalmente, o Artigo 10, parágrafo 2(a) refere-se ao exame das informações transmitidas pelas Partes (BRASIL, 2004).

Em documento oficial que faz parte das posições defendidas pelo G77 no tema de mudanças climáticas, a China mostrou sua posição na Conferência de Copenhague, afirmando que as mudanças climáticas é um dos desafios mais sérios que a humanidade deve enfrentar no século XXI e que requer esforços conjuntos de toda a comunidade internacional. O documento afirma ainda que o país tem formulado e implementado o seu *National Climate Change Programme*, adotando uma série de medidas internas para combater as mudanças climáticas (NDRC, 2009).

De acordo com o documento *China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference* (NDRC, 2009), os princípios sobre os quais se estabelece a posição chinesa no tratamento multilateral das mudanças climáticas são os seguintes:

- 1- A Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto são a base, e o Mapa do Caminho de Bali como o foco, que determina tais documentos como as bases legais para a cooperação internacional para as mudanças climáticas e o Roteiro de Bali como o foco para melhorar a implementação desses acordos;
- 2- O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que reafirma a demanda pela liderança dos países desenvolvidos em reduzir as emissões de GEE, em prover transferência de tecnologia e auxílio financeiro, enquanto que os países em desenvolvimento irão, “em busca do desenvolvimento econômico e da erradicação da pobreza, adotar medidas proativas para se adaptarem e mitigarem as mudanças climáticas” (NDRC, 2009, p.2);
- 3- O princípio do desenvolvimento sustentável, como a ferramenta adequada para que os países em desenvolvimento assegurem o seu direito ao desenvolvimento e busquem o desenvolvimento econômico integrado à redução da pobreza e à proteção do clima;
- 4- Mitigação, Adaptação, Transferência de Tecnologia e Apoio Financeiro em pé de igualdade e como prioridades iguais, afirmando que a necessidade de adaptação às mudanças climáticas é mais urgente e real para os países em desenvolvimento do que a mitigação, apesar de ambos serem componentes integrais do combate às mudanças climáticas, assim como o financiamento e a transferência de tecnologias.

A prioridade chinesa ao desenvolvimento pode ser atestada com o documento que trata das ações que cabem aos países em desenvolvimento, as NAMAs. De acordo com a posição chinesa, estas “devem ser tomadas no contexto do desenvolvimento sustentável e alinhadas às legítimas necessidades prioritárias dos países em desenvolvimento e à erradicação da pobreza” (NDRC, 2009, p.4); ou seja, alinhadas às circunstâncias nacionais e às estratégias de desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento, reafirmando assim a decisão chinesa de submeter a sua política climática às estratégias de desenvolvimento sustentável e aos objetivos de crescimento econômico.

Três anos após a Conferência de Copenhagen, a 18ª. Conferência das Partes e 8º. Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 18/CMP 8) aconteceu em Doha, Catar. Nessa conferência, nós tivemos a possibilidade de identificar as posições dos países nas

negociações internacionais, acessar alguns documentos e acompanhar os discursos das autoridades chinesas e norte-americanas. Em seus discursos, a China, o maior representante dos países em desenvolvimento e sempre falando em nome do G77/China, reafirmou os grandes desafios que o país enfrenta com relação às mudanças climáticas, especialmente no plano doméstico, e a necessidade de cooperação internacional para ajudar o país a superar esses desafios. A posição chinesa consiste basicamente em destacar a necessidade de transferência de tecnologia e apoio financeiro dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, e em defender o princípio CBDR como o princípio fundador da ordem ambiental do clima, porque a China o considera vital para as futuras negociações climáticas. O Chefe da delegação chinesa durante a Conferência de Doha, Sr. Xie Zhenhua, afirmou que este princípio se aplica ao país devido ao fato de que toda a arena nacional deve ser considerada, dado que a China tem diferentes níveis de desenvolvimento entre suas províncias e, portanto, enquanto todas elas não alcançarem o nível de desenvolvimento desejado, o país como um todo deve ser considerado um país em desenvolvimento.

Em uma declaração feita pela China em nome de Brasil, Índia, África do Sul e China (BASIC) na COP 18, o país afirma que as mudanças climáticas são um desafio transversal que enfraquece a habilidade dos países em desenvolvimento em alcançarem o desenvolvimento sustentável e, por causa disso, os países deveriam tomar ações concretas de acordo com os princípios da Convenção. A China resume a posição dos países em desenvolvimento como a seguir:

Enquanto o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza permanecem desafios urgentes e prioridades primordiais em nossos países em desenvolvimento, nós já estamos tomando ações ambiciosas para reduzir emissões, e como afirmado por muitos relatórios acadêmicos de organizações internacionais renomadas, nossa contribuição para a mitigação é muito maior do que a dos países desenvolvidos que têm maiores responsabilidades históricas e devem assumir a liderança no combate às mudanças climáticas. Nós urgimos aos países desenvolvidos que honrem seus compromissos para reduzir suas emissões de forma ambiciosa e forneçam apoio financeiro e tecnológico adequados e apoio à construção de capacidades para permitir aos países em desenvolvimento que adotem ações de combate às mudanças climáticas (UNFCCC, 2012, p.1).

Como podemos ver, a China mantém sua posição em defesa do direito ao desenvolvimento e ao objetivo de erradicação da pobreza. Ela também considera o

desenvolvimento sustentável como o modelo que deve guiar os países em desenvolvimento a esses objetivos, destacando, contudo, a necessidade de assistência dos países desenvolvidos em oferecer financiamento, tecnologia e construção de capacidades. Fica claro, pela declaração, que a China está preocupada com o futuro dos acordos climáticos e com a falta de medidas ousadas que deveriam ser tomadas pelos países desenvolvidos (UNFCCC, 2012).

Durante as discussões em Doha (2012), a China expressou preocupação especial com três principais tópicos de negociação, adaptação, financiamento e transferência de tecnologia, deixando claro que os países em desenvolvimento precisam de ajuda e assistência dos países desenvolvidos para enfrentar os desafios das mudanças climáticas. A China também apela regularmente por um maior envolvimento dos países desenvolvidos em termos de metas de redução das emissões, mostrando insatisfação com o direcionamento das discussões. O núcleo da posição chinesa durante a Conferência de Doha era, portanto, os compromissos de mitigação das Partes Anexo I da Convenção, além das discussões sobre adaptação, financiamento e tecnologia.

Outro argumento importante defendido pela China durante a COP 18 foi a necessidade de considerar as circunstâncias nacionais de todos os países para as negociações de um novo acordo climático, significando que os países deveriam ter em mente dois aspectos da demanda por ações: as especificidades domésticas de cada país e suas prioridades de desenvolvimento, resumindo a característica mais importante da posição chinesa, a do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, o governo chinês procurou mostrar que o país está comprometido com as ações climáticas domesticamente, expondo os objetivos do *National Climate Change Programme* e do 12º. Plano Quinquenal, como, por exemplo, os investimentos em eficiência energética para uma economia de baixo-carbono, afirmando que essa transformação pode melhorar a qualidade de vida da população chinesa.

Os resultados finais de Doha foram um conjunto de medidas que irão permitir o movimento das velhas negociações para um novo conjunto de conversas que focarão em forjar um novo acordo internacional, a ser desenhado até 2015 para entrar em vigor em 2020. Uma dessas medidas foi o acordo para estender o Protocolo de Kyoto até 2020. No entanto, de acordo com Fiona Harvey, para que essas novas negociações sejam bem-sucedidas, “tanto os EUA quanto a China devem aceitar metas rígidas de corte de emissões,

e encontrarem um jeito de fornecer ajuda financeira aos países pobres para ajuda-los a cortar emissões e lidarem com os efeitos do aquecimento global”⁴³.

5.2 Análise da posição da China nas conferências internacionais do clima

Seguindo a metodologia adotada no capítulo anterior e para completar a análise empírica a que este trabalho se propõe a fazer, listamos os documentos, discursos e coletivas de imprensa que nos fornecem dados para identificarmos a visão chinesa do processo de formação da ordem ambiental do clima⁴⁴:

- COP 13
- Coletiva de imprensa do G77/China disponível no site da UNFCCC: <http://www.un.org/webcast/unfccc/2007/index.asp?go=05071214>;
- Documento FCCC/KP/AWG/2008/MISC.1 - Views and information on the means to achieve mitigation objectives of Annex I Parties: Submissions from Parties;
- Documento FCCC/SBI/2008/MISC.2 - Views on how the issues specified in decision 4/CMP.3, paragraph 6, should be addressed in the second review of the Kyoto Protocol pursuant to its Article 9, and information from Parties included in Annex I to the Convention demonstrating progress made in implementing their commitments under the Kyoto Protocol: Submissions from Parties;
- Documento FCCC/SBI/2007/MISC.10 - Views on possible elements of a work programme to succeed the New Delhi work programme on Article 6 of the Convention: Submissions from Parties;
- Documento FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1 - Views regarding the work programme of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: Submissions from Parties;
- Documento FCCC/AWGLCA/2008/MISC.5 - AWG-LCA Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan: Submissions from Parties;

⁴³ Informações disponíveis em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/2012/dec/12/china-us-global-climate-deal>>. Acesso em: 21/03/2013.

⁴⁴ Serão incorporados a essa tese documentos referentes à participação da China durante as COP 17 (2011) e COP 18 (2012).

- Documento FCCC/KP/CMP/2007/MISC.2 - Views on the proposal by the Russian Federation for the development of appropriate procedures to enable Parties to the Kyoto Protocol to adopt voluntary commitments;

- COP 14

- Documento FCCC/KP/AWG/2009/MISC.5 - Further elaboration of the options, elements and issues contained in annex IV to document FCCC/KP/AWG/2008/3 and annex III to document FCCC/KP/AWG/2008/5, including on which proposals could address cross-cutting issues, and how, Submissions from Parties;

- Documento FCCC/KP/AWG/2009/MISC.8 - Further views and proposals relating to a proposal for amendments to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9, and a text on other issues outlined in document FCCC/KP/AWG/2008/8, Submissions from Parties;

- Documento FCCC/AWGLCA/2009/MISC.1 - Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan, Submissions from Parties;

- Documento FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 - Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan Submissions from Parties;

- COP 15

- Documento FCCC/KP/CMP/2009/7 - Proposal from Algeria, Benin, Brazil, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, China, Congo, Democratic Republic of the Congo, El Salvador, Gambia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Liberia, Malawi, Malaysia, Mali, Mauritius, Mongolia, Morocco, Mozambique, Nigeria, Pakistan, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Togo, Uganda, United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe for an amendment to the Kyoto Protocol;

- Implementation of the Bali Road Map: China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference May 20, 2009;

- Carta do Departamento de Mudanças Climáticas, da Comissão de Desenvolvimento Nacional e Reforma da China para o Secretário Executivo da UNFCCC, Mr. Yvo de Boer, 2010;

- Discurso do Sr. Wen Jiabao, Premiê do Conselho de Estado da China, no High-Level Segment da COP 15, disponível em: http://unfccc2.meta-fusion.com/kongresse/cop15_hls/templ/play.php?id_kongresssession=4274;

- COP 16

- Discurso no High Level Segment da COP 16/CMP 6 feito pelo Vice - Presidente da National Development and Reform Commission, Xie Zhenhua, P.R.China , dezembro de 2010;
- Discurso em nome do Grupo dos 77 e China feito pelo Sr. Abdulrahman Fadel Al-Eryani, chefe da delegação da República do Iêmen, no Joint High-Level Segment da COP 16/ CMP 6;
- Documento FCCC/AWGLCA/2010/MISC.8/Add.2 -Preparation of an outcome to be presented to the Conference of the Parties for adoption at its sixteenth session to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action now, up to and beyond 2012, Submissions from Parties;
- Coletiva de imprensa de 06/12/2010 disponível no site da UNFCCC: http://unfccc.int/resource/webcast/player/app/play.php?id_episode=2960.

Também de forma geral, após prévia análise, podemos afirmar que a China é um ator global no processo decisório da ordem ambiental internacional do clima. Maior emissor de GEE, o país é um protagonista fundamental nas relações econômicas atuais, além de ocupar posição de destaque no Conselho de Segurança da ONU, como membro permanente, e possuir um arsenal militar respeitável, incluindo armas nucleares.

A política interna chinesa baseia-se no desenvolvimento do país por meio da diminuição da pobreza, que ainda é expressiva. No contexto mundial contemporâneo, o país tornou-se fornecedor de produtos industrializados a grande parte dos países, o que levou a um crescimento muito significativo da sua economia, que foi realizado por meio de um intenso uso de carvão. As emissões chinesas cresceram para abastecer o mundo de produtos industrializados, mas também permitiu melhorias de qualidade de vida para parte de sua população. Por isso a posição chinesa na ordem ambiental internacional do clima é de cautela. Articulada ao G77, grupo em que exerce liderança junto a países como Brasil e Índia, argumenta que suas emissões são menores se comparadas às emissões per capita de países de industrialização tardia. Por isso defende que as emissões sejam reduzidas primeiramente por eles.

Durante as negociações das Conferências das Partes analisadas até o momento, podemos influir que a China agiu em nome do G77 e em defesa de seus próprios interesses, tentando garantir que os resultados dessas negociações não prejudiquem o seu

desenvolvimento econômico. O governo chinês mostra um alto nível de interesse na ordem ambiental internacional do clima, sendo parte ativa das rodadas de negociação da Convenção do Clima para a elaboração de um acordo climático futuro que envolva todos os países, mas não abdica do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas como seu princípio fundador se recusando a admitir metas compulsórias de redução das emissões para os países em desenvolvimento, garantindo firmemente que a China ainda é um país em desenvolvimento.

Domesticamente, a China adotou o modelo da economia de baixo-carbono para enfrentar o desafio das mudanças climáticas e reduzir seus impactos na economia doméstica, enquanto mantém os objetivos do desenvolvimento econômico e da redução da pobreza. Na arena internacional, a China participa das negociações sobre as mudanças climáticas e busca fortalecer a cooperação com outros países para financiamento, transferência de tecnologia e construção de capacidade para a adaptação. Como o atual número um em emissões absolutas de GEE, a China enfrentará uma crescente pressão global para aceitar obrigações internacionais visando as ações de mitigação das mudanças climáticas e deverá, portanto, ser cada vez mais difícil para o país se ater ao princípio CBDR. Entretanto, ao assumir tais compromissos, a China pode colocar em risco o seu crescimento econômico sustentável. Essa decisão deve ser essencial para determinar o papel futuro da China não só na ordem ambiental internacional do clima, mas também como uma potência global em ascensão.

CONCLUSÃO

UMA AVALIAÇÃO DA CHINA E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NA ORDEM AMBIENTAL DO CLIMA

As indicações que temos até o momento nos levam a concluir, previamente, que não há a formação de um novo acordo climático, mas sim um impasse nas negociações, que é resultado de um condicionamento entre EUA e China, colocando uma nova oposição Leste-Oeste. A aparente oposição gera uma cooperação conveniente, que resulta na paralisação das negociações.

Referências

- ABRANCHES, S. **Copenhague: antes e depois**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 321p.
- ACSELRAD, H. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. **XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Caxambu, 2002.
- AGNEW, J. **Mastering Space: hegemony, territory and international political economy**. London and New York: Routledge, 1995.
- ALTEMANI, H. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- BAILEY, I. Copenhagen and the new political geographies of climate change. **Political Geography**, n.29, p. 127-129, 2010.
- BARNETT, J. The Geopolitics of climate change. **Geography Compass**. p. 1361-1375, 2007.
- BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. D.; SCHLEICHER, R. T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (2), p. 100-130, 2004.
- BECKER, B. Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. A Geografia Política do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. p. 445-456.
- BETSILL, Michelle M.; CORELL, Elisabeth. NGO Influence in International Environmental Negotiations: a framework for analysis. **Global Environmental Politics** 1:4, November 2001.

BJØRKUM, I. China in the international politics of climate change: a foreign policy analysis. **FNI Report 12/2005**. The Fridtjof Nansen Institute, 2005. 82p.

BRASIL. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Protocolo de Quioto e legislação correlata**. Brasília, 2004. v.3 (Coleção Ambiental). 88 p.

BRUNNÉE, J. From Bali to Copenhagen: towards a shared vision for a post-2012 climate regime?. **Maryland Journal of International Law**, v.25: 86, p. 86-108, 2010.

BUSTELO, Pablo. *China and Climate Change: responsible action?*. ARI 68/2007 (Translated from Spanish) - 31/7/2007 Availability: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Print?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_in/Zonas_in/ARI%2068-2007>, accessed on November 26th 2013.

CAPOBIANCO, J.P.R. Do Rio a Copenhagen, sem escala em Kyoto. **Política Externa – o clima pós-Copenhague**. Vol.18, n.4, mar/abr/mai 2010. P. 37-42.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política**: território, escalas de ação e instituições. Bertrand Brasil, 2005. 304p.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.

COSTA, W. M. **Geografia Política e Geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. 2ª. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. 352p.

ELLIOT, Lorraine. **The Global Politics of the environment**. 2nd ed. New York: New York University Press, 2004.

FIGUERES, C.; IVANOVA, M. H. Mudança Climática: interesses nacionais ou um regime global? In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (orgs.). **Governança ambiental global**: opções e oportunidades. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p. 233-255.

FONT, J. N.; RUFÍ, J. V. **Geopolítica, Identidade e Globalização**. São Paulo: Annablume, 2006. 284p.

GIDDENS, A. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. 314p.

GOLDEMBERG, J. O Caminho até Joanesburgo. In: TRIGUEIRO, A. (org.) **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p.171-181.

_____. Copenhague: um “post mortem”. **Política Externa – o clima pós-Copenhague**. Vol.18, n.4, mar/abr/mai 2010. P. 15-24.

HARRISON, K. The United States as Outlier: Economic and Institutional Challenges to US Climate Policy. IN: HARRISON, Kathryn; SUNDSTROM, Lisa McIntosh (eds). **Global Commons, Domestic Decisions: the comparative politics of climate change**. Massachusetts: The MIT Press, 2010. P. 67- 103.

HEGSELUND, Gørild; ANDRESEN, Steiner; BUAN, Inga Fritzen. Chinese Climate Policy: Domestic Priorities, Foreign Policy, and Emerging Implementation. In: HARRISON, Kathryn; SUNDSTROM, Lisa McIntosh (eds). **Global Commons, Domestic Decisions: the comparative politics of climate change**. Massachusetts: The MIT Press, 2010: 229- 259.

HUNG, Ming-Te.; TSAI, Tung-Chieh. Dilemma of choice: China's response to climate change. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 55 (special edition) 2012: 104-124.

HULME, M. **Why we disagree about climate change**: understanding controversy, inaction and opportunity. United Kingdom: Cambridge University Press, 2009. 392 p.

IPCC. Synthesis Report. **Climate change 2007: synthesis report**. Geneva: IPCC, 2007a. 104p. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf>. Acesso em: 19/10/2012.

_____. **Mudança do clima 2007: impactos, adaptação e vulnerabilidade**; contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima; Sumário para os Formuladores de Políticas. Bruxelas: IPCC, 2007b. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15131.pdf>. Acesso em: 19/10/2012.

_____. **Mudança do clima 2007: mitigação da mudança do clima**; contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima; Sumário para os Formuladores de Políticas. Bancoc: IPCC, 2007c. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15132.pdf>. Acesso em: 19/10/2012.

_____. IPCC enters new stage of Fifth Assessment Report Review. **IPCC Press Release**. Geneva: IPCC, 2012. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/ar5/ar5_sod_pr.pdf>. Acesso em: 20/10/2012.

JIMÉNEZ, A. M. Justicia ambiental: del concepto a la aplicación en planificación y análisis de políticas territoriales. **Scripta Nova**, v. XIV, n. 316, mar/ 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-316.html>>. Acesso em: 22/04/2011.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984. 279p.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. **Power and Interdependence**. 2nd. ed. New York: Longman, 1989.
KEOHANE, Robert O.; RAUSTIALA, Kal. Toward a Post-Kyoto Climate Change Architecture: a Political Analysis. Discussion Paper 2008-01, Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate Agreements, July 2008.

KRASNER, S. D. Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, p. 185-205, 1982.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: O Brasil e as três conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 274p.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Editora Senac, 2000. 518p.

LEWIS, Joanna I. Energy and Climate Goals of China's 12th Five-Year Plan. **Pew Center on Global Climate Change**. March 2011. Disponível em:

<<http://www.c2es.org/international/key-country-policies/china/energy-climate-goals-twelfth-five-year-plan>>. Acesso em: 29/11/2013.

LOPES, I. I. Estado, território e pensamento geográfico: discutindo a atualidade de uma interpretação política do espaço. **Anais do II Encontro Nacional de História do Pensamento Geográfico**. São Paulo: Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2009.

MARCOVITCH, J. **Para mudar o Futuro**: mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Editora Saraiva, 2006. p. 9-121.

MARTÍNEZ-ALIER, J. **O Ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2009. 379p.

MILDNER, Stormy-Annika; RICHERT, Jörn. Going Green? The new US climate policy under Barack Obama. IN: DRÖGE, Susanne (ed). **International Climate Policy**: priorities of key negotiating parties. SWP, March 2010. P. 38-53.

MOREIRA, H. M. **A atuação do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas de 1995 a 2004**. 2009. 156f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas PUC-SP/UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2009.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NDRC, National Development and Reform Commission of the People's Republic of China. **China's National Climate Change Programme**. Beijing: National Development and Reform Commission, 2007.

_____, National Development and Reform Commission of the People's Republic of China. **China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference**. Implementation of the Bali Road Map. Beijing: National Development and Reform Commission, 2009.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 250p.

NYE, J. S. **Understanding International Conflicts**: an introduction to theory and history. New York: Pearson Education, 2005. 276p.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. A Crise Asiática e a China. **Seminário Dissonâncias Sino-Japonesas diante da Crise Financeira Asiática**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Setembro de 1999.

OLIVEIRA, S. M. B. Base científica para a compreensão do aquecimento global. In: VEIGA, J. E. (org.). **Aquecimento global: frias contendas científicas**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008. p. 17-54.

PATERSON, M. **Global warming and global politics**. New York: Routledge, 1996.

PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. S. **Global environmental politics**. 3rd. Ed. United States of America: Westview Press, 2000. 286p.

POSNER, E.A.; WEISBACH, D. **Climate Change Justice**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3., 1988. p. 427-460.

QI, Ye; MA, Li; ZHANG, Lingyun. Climate Change Governance in China: a case study. **China Population, Resources and Environment**. Volume 17, Issue 2, March 2007.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RATZEL, F. O solo, a sociedade e o Estado. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo: Revista do Departamento de Geografia da FFLCH da USP, 1983. p. 93-101.

REIS, S; FERREIRA, K; VIGEVANI, T. (2011). A política climática dos Estados Unidos sob perspectiva doméstica.

RIBEIRO, W. C. O Brasil na Ordem Ambiental Internacional. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Patrimônio Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. v.1, p.601-619.

_____. **A ordem ambiental internacional**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005. 176 p.

_____. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RODRIGUES, M. A. Protocolo de Kyoto e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: Uma Análise Jurídico-Ambiental. **Interesse Público**, Porto Alegre, n.24, p.29-38, mar/abr. 2004.

RICUPERO, R. A mãe de todas as ameaças: a mudança climática e o futuro da vida. **Rev. USP**, São Paulo, n. 74, ago. 2007. Disponível em

<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-99892007000300012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 13/10/2012.

_____. De Bali a Copenhague: o futuro regime internacional sobre mudança de clima. In: DUPAS, G.; LAFER, C.; SILVA, C. E. L. **A Nova Configuração Mundial do Poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

ROYDEN, A. U.S Climate Change Policy Under President Clinton: A look back. **Golden Gate University Law Review**. Vol. 32, Issue 4, Article 3, 2002. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.ggu.edu/ggulrev/vol32/iss4/3>>. Acesso em: 12/09/2012.

SERRA, S. B. A incógnita de Copenhague. IN: IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – IV CNPEPI. **Seminário sobre Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro, 19 de novembro de 2009. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

TILIO NETO, P. **Ecopolítica das mudanças climáticas**: o IPCC e o ecologismo dos pobres. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008.

THOMAS, Gareth; BOYLE, Stewart T. **At the Energy Crossroads**: Policies for a Low Carbon Economy. London: Fabian Society, 2001.

UNFCCC. **Bali Action Plan**. Geneva: Conference of the Parties, Thirteenth session, 2008. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>>. Acesso em: 24/10/2012.

_____. **Copenhagen Accord**. Geneva: Conference of the Parties, Fifteenth session, Draft decision -/CP.15, 2009. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>>. Acesso em: 24/10/2012.

_____. **Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention**. Bonn: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, 2011a. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/sb/eng/inf01r01.pdf>>. Acesso em: 24/10/2012.

_____. **Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention**. Geneva: Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, 2011b. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/inf01.pdf>>. Acesso em: 24/10/2012.

_____. **Statement by China on behalf of Brazil, India, South Africa and China at COP 18**. Doha, 2012. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/BASIC%20STATEMENT%20A%20COP18.pdf>. Acesso em: 30/11/2013.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979. 251p.

VANDEVEER, S.D.; SELIN, H. Re-engaging International Climate Governance: challenges and opportunities for the United States. IN: RABE, B.G. (ed). **Greenhouse Governance: addressing climate change in America**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010. P. 313-336.

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

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

_____. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo de Mundo**, Brasília, v.2, n.2, p. 81-117, agosto 2010.