



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Doutorado em Política Internacional e Comparada

**A POSIÇÃO BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE
FLORESTAS E CLIMA (1997 – 2010)**

Do Veto à Proposição

FERNANDA VIANA DE CARVALHO

TESE DE DOUTORADO

Brasília/DF

NOVEMBRO DE 2010

**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Doutorado em Relações Internacionais**

**A POSIÇÃO BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS
SOBRE FLORESTAS E CLIMA (1997-2010)**

Do Veto à Proposição

Fernanda Viana de Carvalho

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Ana Flavia Barros Platiau (Orientadora)
Prof. Dr. Eduardo Viola (Membro)
Profa. Dra. Cristina Inoue (Membro)
Dr. Haroldo Machado Filho (Membro)
Dr. Sérgio Abranches (Membro)
Prof. Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca (Membro suplente)

Brasília, 17 de novembro de 2010.

À minha mãe e à floresta, minhas eternas fontes de
inspiração.

*I went to the woods because I wanted to live
deliberately, to front only the essential facts of life,
and see if I could not learn what it had to teach, and
not, when I came to die, discover that I had not lived.*

Henry Thoreau, *in* Walden.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Ana Flávia pela atenção a mim dedicada;

Agradeço às queridas Mariana, Camila e Julia, que me deram as mãos durante minha caminhada acadêmica e isso fez com eu não me desviasse do rumo e nem ficasse para trás;

Agradeço ao amigo Mauro Pires, grande incentivador desta pesquisa desde quando ela era uma idéia recém-nascida de projeto para a seleção do doutorado;

Agradeço aos amigos do CLIM, por iluminarem meu caminho com seus valiosos conhecimentos e experiências;

Agradeço à banca por dedicar ao meu trabalho parte de seu tempo, recurso natural cada vez mais escasso nos dias de hoje;

Agradeço imensamente à TNC, que me permitiu viver de perto o que eu só conheceria por “fontes secundárias” e que acreditou na minha tese tanto quanto eu.

RESUMO

A problemática da conservação das florestas tropicais tem reconhecimento quase universal em razão dos diversos valores que eles representam. No entanto, tal reconhecimento não foi capaz de engendrar um regime internacional visando tratar dessa questão. O que existe é um quase-regime: uma miríade de instrumentos em sua maioria não-vinculantes, descoordenados entre si, muitas vezes replicando ou sobrepondo esforços e deixando a desejar em relação a encaminhamentos óbvios.

A partir de 1995 o papel das florestas “em pé” no ciclo do carbono ganhou alguma proeminência no âmbito do regime internacional do clima. A mudança global do clima ganhou novo fôlego na política internacional em virtude da negociação de um novo período do regime após 2012, quando expira o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto (2008-2012). Por uma série de razões técnico-científicas e políticas, nesse período estão excluídos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) projetos envolvendo redução do desmatamento de florestas nativas e sua conservação. Em 2005 esse tema novamente entrou em pauta nas negociações e até 2010 foi um dos pontos mais apaixonadamente debatidos por diversos atores: países em desenvolvimento e desenvolvidos, ONGs, setor privado, academia e povos da floresta. Assim, o regime do clima tornou-se o lócus mais importante na discussão internacional sobre florestas.

O Brasil é um ator de peso nessa discussão devido à abundância desses recursos em seu território. A posição brasileira à época de Quioto (1997) foi de Estado-veto, excluindo do regime emissões relativas à conversão de florestas nativas para outros usos. A partir de 2006, essa posição evoluiu do veto à proposição. Isso se relaciona ao desenvolvimento dos processos internacionais, como as negociações do Plano de Ação de Bali a partir de 2007. Mas a variável determinante para a mudança foi o quadro doméstico a partir de 2003, constituído de um mosaico de diversos fatores que permitiu ao Brasil usar suas florestas como recurso de poder: a governança sobre o desmatamento; a emergência do MMA como ator internacional na questão da mudança do clima; a participação determinante da sociedade civil; envolvimento dos estados amazônicos na discussão; diplomacia presidencial e o envolvimento do setor privado.

ABSTRACT

The problematic of tropical forest conservation is almost universally acknowledged due to the sum of values which they represent. But such recognition was not capable of promoting an international regime aimed at tackling the issue. What is in place is a quasi-regime: a myriad of instruments most of which are non-binding, uncoordinated and many times replicating or overlapping efforts, and lacking results regarding obvious measures.

Since 1995 the role of “standing forests” on the carbon cycle has gained prominence within the international climate regime. Global climate change has gained a new impulse on international policy by virtue of the negotiation of a new commitment period after 2012, when the first commitment period of the Kyoto Protocol (2008-2012) expires. For a series of technical, scientific and political reasons, projects that involve reducing emissions from deforestation and conservation of native forests are excluded from the Clean Development Mechanism within this period. In 2005 such theme re-entered the negotiation agenda and till 2010 it has been one of the most passionately debated issues by developed and developing countries, NGOs, private sector, academic sector and forest peoples. Consequently, the climate regime has become the most relevant space of international discussions on forests.

Brazil is a crucial actor on those discussions due to the abundance of forest resources within its territory. The Brazilian position in Kyoto (1997) was a veto, as it excluded from the regime emissions related to the conversion of native forests to other uses. Since 2006 this position has evolved to a proposition. This is related to international developments, such as the Bali Action Plan negotiations. But the determining variable for that change was the internal framework since 2003, which consists of a mosaic of different factors that allowed Brazil to use forests as power resources: governance over deforestation; the emergence of the Ministry of Environment as an international actor on the climate change issue; the determining participation of civil society; the involvement of Amazon states on the discussion; presidential diplomacy and the progressive engagement of the private sector.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Contextualização do tema	10
Florestas e Clima	18
Evolução da Posição Brasileira: de Estado-Veto a Negociador Estratégico	29
Perguntas de Pesquisa	33
Metodologia de Pesquisa	34
Hipótese	35
Estrutura da Tese	37

CAPÍTULO 1 – FLORESTAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONTEXTO INSTITUCIONAL

1.1	Contextualização	40
1.2	Principais instituições, acordos e processos	44
1.2.1	<i>Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura</i>	47
1.2.2	<i>Organização Internacional das Madeiras Tropicais (OIMT) e Acordo Internacional das Madeiras Tropicais (AIMT)</i>	52
1.2.3	<i>O Banco Mundial</i>	57
1.2.4	<i>O Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF) e seus antecessores (PIF/FIF)</i>	65
1.2.5	<i>Convenção sobre Diversidade Biológica</i>	72
1.3	Discussão	75

CAPÍTULO 2 - FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA E ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DO CARBONO FLORESTAL

2.1	Contextualização	77
2.2	Atividades de Implementação Conjunta (AIJ): Primeiros Projetos Florestais da Convenção	81
2.3	O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo	84
2.4	EU ETS e outros sistemas regionais	91

2.5	Mercado Voluntário	95
2.6	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD): Mercado em Construção?	98
2.7	Discussão	106

CAPÍTULO 3. POLÍTICA INTERNACIONAL SOBRE FLORESTAS E CLIMA: DA ESFERA JURÍDICA À ESFERA ECONÔMICA

3.1	Contextualização	111
3.2	1988 a 1992: Soberania sobre os recursos naturais X Convenção Internacional sobre Florestas	114
3.3	1992 a 1997: Inserção das Florestas no Regime Internacional da Mudança do Clima	118
3.4	1997 a 2005: Regulamentação das modalidades florestais do MDL	123
3.5	2005 a 2009: Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação e o Plano de Ação de Bali	127
3.6	Discussão	132

CAPÍTULO 4 - BRASIL: DO VETO À PROPOSIÇÃO

4.1	Contextualização	135
4.2	O Brasil e o Protocolo de Quioto (1997-2000)	141
4.3	A regulamentação de Quioto: os sumidouros florestais e o MDL (2001-2004)	147
4.4	Discussões para o regime pós-2012: Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação – REDD (2005-2010)	152
4.5	Discussão	162

CAPÍTULO 5 – O QUADRO DOMÉSTICO DE 2003 A 2010

5.1	Contextualização	164
5.2	Atores, Instituições Governamentais Relevantes e Posições no Nível Federal	166

5.3	Governança sobre o desmatamento	171
5.4	A emergência do MMA na discussão sobre mudança do clima	179
5.5	O Papel das ONGs	186
5.6	O Papel dos Estados Amazônicos	190
5.7	Diplomacia Presidencial	192
5.8	Setor Privado: Coalizões de Empresas	195
5.9	Discussão	197
	CONCLUSÃO	199
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	210

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAU – *Assigned Amount Units*
ACESA - *American Clean Energy and Security Act of 2009*
AIJ – Atividades Implementadas Conjuntamente
ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas
AND - Autoridade Nacional Designada
AHTEG-Grupo *Ad-Hoc* de Experts Técnicos em Biodiversidade e Mudança do Clima
APEC - Associação para a Cooperação Econômica dos Países da Ásia-Pacífico
AWG LCA – *Ad-hoc Working Group on Long-term Cooperative Action*
AWG KP - *Ad-hoc Working Group on the Kyoto Protocol*
BASIC – grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais
CCX - Chicago Climate Exchange
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CfRN – *Coalition for Rainforest Nations*
CFI - Carbon Financial Instrument
CI – Conservation International
CIM – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIMGC - Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
CO2 – Dióxido de Carbono
COFA – Comitê Orientador do Fundo Amazônia
COP – Conferência das Partes
DETER – Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real
DETEX – Sistema de Detecção da Exploração Florestal
ECO 92– Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
ECOSOC -Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ENB – *Earth Negotiations Bulletin*
EOD - Entidade Operacional Designada
EUA – *European Union Allowance*
EPA – Environmental Protection Agency
EU ETS – European Union Emission Trading Scheme
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FCPF –Parceria para o Carbono Florestal do Banco Mundial
FFT – Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais
FIF – Fórum Internacional sobre Florestas
FIP – *Forest Investment Programme*
FRA – *Forest Resources Assessment*
FSC – *Forest Stewardship Council*
G8 – Grupo formado por Canadá, Itália, Japão, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos,Rússia, França.
GEE – gases de efeito estufa
G77/China – Grupo dos 77 e China
GLOBE - *Global Legislators Organization for a Balanced Environment*
IAG – Grupo Consultivo Internacional do PPG7
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IDA – *International Development Agency*
IDESAM – Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
IFC – *International Finance Corporation*
IIED – *International Institute for the Environment and Development*
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAM – Instituto de Pesquisa da Amazônia
ISA – Instituto Socioambiental
ITFF – Força-Tarefa Internacional sobre Florestas

INPE – Instituto Nacional de Pesquisa Espacial
IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima
IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza
JUZCANNZ – grupo formado por Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Noruega, Nova Zelândia.
IRCEs – Reduções Certificadas de Emissões de Longo Prazo
LMMCs -Like-Minded Megadiverse Countries
LULUCF – Uso da Terra, Mudanças no Uso da Terra e Florestas
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MIGA – *Multilateral Investment Guarantee Agency*
MFS – Manejo Florestal Sustentável
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MP – Medida Provisória
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MRV – “Medir, Relatar e Verificar”
NAMA – Ações Nacionalmente Apropriadas de Mitigação
ODA – Assistência Internacional para o Desenvolvimento
OIMT – Organização Internacional de Madeiras Tropicais
ONG – Organização Não-Governamental
PIF – Painel Internacional sobre Florestas
PNF – Programa Nacional de Florestas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
PPCDAM - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7 – Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais
PRODES – Programa de Monitoramento do Desflorestamento da Amazônia Brasileira
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais
RCEs – Reduções Certificadas de Emissões
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REDD – Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação
REDD+ - Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação, conservação, aumento de estoques e manejo florestal sustentável.
RGGI - Regional Greenhouse Gases Initiative
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Nacional
Rio 92 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
SBI – Órgão Subsidiário de Implementação
SBSTTA – Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico
TFAP - Tropical Forestry Action Plan
WRI – *World Resources Institute*
WWF – *World Wildlife Fund*
tRCEs – Reduções Certificadas de Emissões Temporárias
TNC – *The Nature Conservancy*
TWN – Third World Network
UN/DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDRIP – United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFF – Fórum das Nações Unidas sobre Florestas
VERs – *Verified Emission Reductions*

LISTA DE FIGURAS

Fig. 1. Emissões Brasileiras de CO₂ por setor em 2005 (dados preliminares), p. 15

Fig. 2. Emissões Brasileiras de CO₂ por setor em 2005 (2º Inventário), p. 16

Fig. 3. Emissões globais por setor, p.19

Fig. 4. Área florestal por país (% da área total) p.20

Fig. 5. Desmatamento anual da Amazônia de 1998 a 2009, p.21

Fig. 6. Ciclo do projeto de MDL, p. 86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de Votos dos Maiores Países Produtores e Consumidores no AIMT, p. 54

Tabela 2. Projetos florestais sob o marco das Atividades Implementadas Conjuntamente (AIJ), p. 83

Tabela 3 - Projetos florestais no Registro do MDL, p.85.

Tabela 4 – Mercados de Carbono em Volume de Toneladas e Preço, p. 97

LISTA DE QUADROS

Quadro 2. Instituições, Acordos e Processos Internacionais sobre Florestas, pp.45 e 46

Quadro 3. Programas do Plano de Ação para as Florestas Tropicais, p. 48

Quadro 4. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais p. 62

Quadro 5. Programa de Trabalho do Painel Internacional sobre Florestas p. 65

Quadro 6. Objetivos do Programa de Trabalho sobre Biodiversidade Florestal da CDB, p. 73

Quadro 7. Projeto de MDL Plantar S/A, p.90

Quadro 8. Projeto de REDD da RDS do Juma, p.98

Quadro 9. Evolução da Discussão Política Internacional sobre Clima e Floresta, p. 112

Quadro 10. Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas, p. 120

Quadro 11. Fundo Amazônia, p. 178

Quadro 12. Pressupostos do Pacto para Valorização da Floresta x Orientações Estratégicas e Prioridades do Fundo Amazônia, p.185

INTRODUÇÃO

Contextualização do tema

Em setembro de 2010, quando esta tese foi finalizada, ainda não havia sido alcançado um consenso internacional sobre o tratamento das questões de mitigação e adaptação à mudança do clima após 2012, quando expira o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto de 1997¹. A 15ª Conferência das Partes² (COP 15), que ocorreu em dezembro de 2009 em Copenhague, falhou em adotar as decisões aguardadas desde a COP 13, em Bali, em 2007³. Os países membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (daqui em diante referida como Convenção sobre Mudança do Clima, UNFCCC⁴ – sigla em inglês, ou simplesmente Convenção) ainda não decidiram por um novo período de compromisso do Protocolo, com novas metas de redução de emissões de gases de efeito-estufa (GEE), ou por novos instrumentos que substituam, ampliem ou modifiquem os instituídos em Quioto.

Uma das decisões mais aguardadas na COP 15, que ocorreu em Copenhague em dezembro de 2009, deveria versar sobre a “redução das emissões por desmatamento e degradação e o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento”, conforme estabelece o art. 1.b.iii do Plano de Ação de Bali.

¹ O primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto vai de 2008 a 2012 (art. 3.1)

² A Conferência das Partes é o órgão deliberativo da Convenção do Clima, e se reúne anualmente. Tais eventos são também chamados de Conferências das Partes ou COPs.

³ Na 13ª Conferência das Partes foi adotado o documento conhecido como Plano de Ação de Bali, que estabeleceu a estrutura formal para as discussões sobre “medidas de cooperação de longo prazo, com início imediato até 2012 e posteriormente, visando alcançar um resultado por consenso e adotar uma decisão em sua 15ª sessão”. (Dec.1/CP.13, parágrafo 1, disponível em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/72023.html>). O Plano estabelece ainda os temas sobre os quais deve versar essa cooperação: visão compartilhada; mitigação, adaptação, transferência de tecnologia e financiamento.

⁴ *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Optei por manter a sigla em inglês, mais usada na literatura especializada em português que a tradução.

Após 2007, a estratégia de mitigação das emissões de GEE relativas à destruição das florestas nativas descrita no citado artigo passou a ser conhecida como REDD (redução das emissões por desmatamento e degradação). Após a COP 14, em 2010, consagrou-se a expressão REDD+ (REDD *plus*⁵) por demanda principalmente da Índia, interessada em equiparar o papel da conservação, do manejo sustentável e do aumento de estoques de carbono das florestas para mitigação de emissões de GEEs ao da redução do desmatamento e da degradação⁶.

A lógica do mecanismo REDD consiste basicamente em se compensar os países em desenvolvimento por sua *performance* nessas atividades via diversas formas de financiamento, incluindo desde recursos de doação a um eventual mercado de carbono compensatório ainda pendente de consenso. Relevante, portanto, a demanda indiana de inclusão de atividades de manutenção e recuperação de florestas para garantir a equidade na participação de países com altas e baixas taxas de desmatamento. Se apenas países onde o desmatamento é alto são elegíveis para incentivos positivos, países com grandes estoques florestais terão incentivos perversos para aumentarem o desmatamento em seu território. A discussão sobre o escopo ou alcance do mecanismo foi uma dos temas mais complexos nas negociações sobre REDD no período de janeiro de 2008 a dezembro de 2009.

A falta de decisão sobre o mecanismo de REDD e seu papel no regime do clima deve ser analisada no contexto mais amplo da difícil negociação sobre compromissos mais fortes para os países desenvolvidos, compromissos adequados para os países emergentes e recursos novos e adicionais para os países em desenvolvimento para adaptação à mudança do clima. A discussão sobre REDD foi

⁵ Nesta tese tanto a expressão REDD quanto REDD+ são utilizadas com o mesmo significado, abrangendo as modalidades de redução de emissões por desmatamento, degradação, conservação, manejo sustentável das florestas e aumento de estoques de carbono florestal.

⁶ O desmatamento é a conversão, permanente ou de longo prazo, de uma área coberta por florestas em área não florestada. A degradação compreende mudanças na floresta que afetam negativamente sua estrutura ou funções. A conservação de florestas existentes evita a emissão do CO² armazenado em sua biomassa para a atmosfera. A restauração florestal aumenta o potencial de armazenamento desse carbono. Finalmente, o manejo florestal e práticas de impacto reduzido podem minimizar a degradação florestal.

uma das que mais avançou no período de dois anos de discussão que precedeu a COP 15, tendo resultado em uma minuta de decisão pronta para aprovação na Conferência. Na ausência de acordo sobre metas e financiamento, pressupostos da arquitetura na qual o REDD deve se inserir, a minuta não foi aprovada. Assim, as expectativas nem sempre convergentes de países tropicais e de outros atores, como ONGs, cientistas e povos das florestas, deixaram de ser atendidas. Segmentos ansiosos pelo REDD ficaram frustrados em virtude do atraso de mais um ano para decisão sobre o assunto. De outro lado, segmentos contrários ao REDD não tiveram sucesso em retirar o tema da pauta de discussões do ano seguinte.

O resultado das discussões sobre florestas na COP 15, embora não surpreendente em função dos impasses no contexto geral da política internacional do clima, foi significativo como indicador do fenômeno que motivou esta pesquisa: a grande relevância que o tema vem adquirindo no âmbito regime internacional do clima, em detrimento de instituições com mandato específico para tratar de florestas, como o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF⁷). De fato, a discussão internacional sobre essa temática vem ocorrendo de forma fragmentada desde os anos 80, em diversas instituições e arranjos complexos que não necessariamente se complementam, são pouco eficazes e muitas vezes se sobrepõem.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), é um marco importante na política internacional sobre florestas. Nessa ocasião a proposta de uma Convenção Internacional sobre Florestas Tropicais foi rechaçada pelos países em desenvolvimento, liderados pela Malásia e pelo Brasil. Ao invés de um instrumento legalmente vinculante, foi adotado um documento não vinculante intitulado *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests*, conhecido em português como Declaração de Princípios Florestais. Como consensos globais normalmente são frágeis e representam um mínimo denominador comum entre os interesses envolvidos, o próprio título revela

⁷ Optou-se por utilizar a sigla em inglês por ser como os diplomatas e técnicos do MMA que tratam do assunto referem-se ao órgão.

ser exatamente essa a essência do referido documento, que muito pouco ou quase nada contribuiu para reverter taxas globais de desmatamento.

Outras instituições e arranjos internacionais (Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, Acordo Internacional sobre Madeira Tropical, FAO, Banco Mundial, Organização Internacional da Madeira Tropical) vêm tratando do tema, alguns deles anteriores à ECO 92. Mas nenhuma dessas iniciativas tem abordado a questão das florestas da forma abrangente e multifacetada como ela passou a ser discutida no regime internacional sobre mudança do clima, que se tornou desde 2005 seu lócus político mais relevante.

A Convenção do Clima é um complexo espaço de discussão. Para alcançar o propósito da estabilização das concentrações dos gases de efeito estufa (GEE) num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático (art. 2 da Convenção), a solução mais lógica e ambientalmente segura seria a redução das emissões de GEE pelos países que mais emitem. Como a questão climática transcende a esfera ambiental e atinge fortemente a questão econômica e energética (matriz produtiva mundial amplamente baseada em combustíveis fósseis), foram estabelecidos mecanismos econômicos visando proporcionar eficiência de custos a tais reduções, o que implica que elas nem sempre ocorrerão no território do país emissor.

Nessa perspectiva, os projetos florestais adquiriram uma importância político-econômica por vezes mais relevante que sua contribuição ambiental, o que se reflete nos posicionamentos dos países sobre a questão e leva a conflitos de interesses. Vale dizer, a discussão sobre floresta e clima ultrapassa a esfera jurídica e geopolítica (soberania dos países sobre os recursos naturais compreendidos em seu território e direito ao desenvolvimento) e se aproxima da esfera econômica. O que está em jogo é o repasse de recursos financeiros dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento detentores de florestas para sua conservação, a título de pagamento pelo serviço ambiental por elas prestado de retenção de CO₂, e sua

possível inserção num regime de mercado como forma de repasse desses recursos e, em alguma medida, de transferência de tecnologia⁸.

É natural que o Brasil seja um dos atores de maior peso na discussão sobre florestas em virtude da abundância desse recurso natural em seu território. Quatro milhões de quilômetros quadrados (63%) do bioma Amazônia⁹ estão em território brasileiro. Essa área corresponde a cerca de um terço das florestas tropicais úmidas do planeta, concentra cerca de 30% da diversidade biológica mundial e reúne mais de 1.100 afluentes da bacia do Rio Amazonas, o que equivale a cerca de 20% da água doce não congelada do planeta e 80% da disponibilidade hídrica brasileira. A Amazônia brasileira possui ainda uma identidade social e cultural singular, dada a presença de povos indígenas e ribeirinhos com modos de vida seculares, adaptados às condições da floresta (PAS, 2008, pp. 20-21).

Além do bioma amazônico, há ainda no país outras regiões fitoecológicas de grandes extensões, como o Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga e Pantanal (2ª Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC, 2010). O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, lançado em dezembro de 2008, define o Brasil como:

“(...).um país florestal com aproximadamente 4,8 milhões de quilômetros quadrados de florestas – o que representa em torno de 10% do total mundial – e a segunda maior área de florestas do mundo. As florestas do Brasil abrigam a maior diversidade biológica do Planeta e contribuem de maneira notável para a conservação dos recursos hídricos, a regularização da vazão dos rios, a manutenção de encostas e a minimização dos riscos de assoreamento dos rios e lagos, entre outros. Além disso, essas florestas abrigam imensos estoques de carbono e, por isso, desempenham uma função estratégica na regulação do clima regional e global. O setor florestal brasileiro representa cerca de 4% do PIB brasileiro. Finalmente, essas florestas são vitais para milhões de brasileiros que as habitam, os quais dependem dos seus produtos e serviços ambientais. Enquanto as florestas do Brasil representam 56% do território nacional, as áreas não florestais compreendem 42%. (p.56)

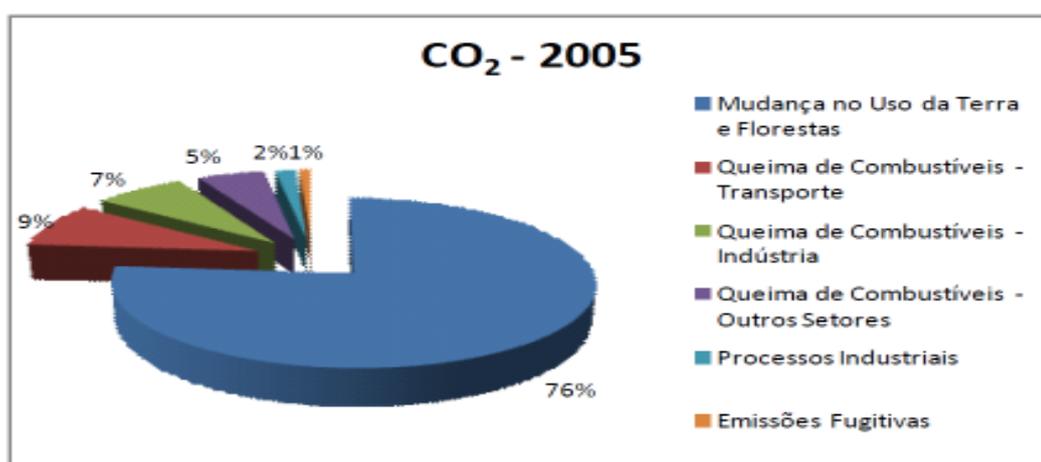
⁸ Em relação à transferência de tecnologia na questão florestal, o Brasil pode ser considerado um caso desviante de país em desenvolvimento: está próximo da condição de devedor, vez que detém sistemas modernos e eficientes de monitoramento da cobertura florestal tanto do Governo (PRODES, DETER, DETEX, DEGRAD do INPE) quanto da sociedade civil (SAD do AMAZON).

⁹ A área total do bioma é de 6,4 milhões de quilômetros quadrados. Os 37% restantes (2,4 milhões de km²) estão distribuídos entre o Peru (10%), Colômbia (7%), Bolívia (6%), Venezuela (6%), Guiana (3%), Suriname (2%), Equador (1,5%) e Guiana Francesa (1,5%). Fatos Florestais 2005, AMAZON.

Outro fator determinante para a posição brasileira é o perfil diferenciado de emissões de GEE, do qual o setor florestal constitui a maior fonte. Enquanto representam 17% das emissões mundiais (IPCC, 2007), em 1994 as emissões do setor de uso da terra, mudanças no uso da terra e floresta representavam 75% das emissões brasileiras (Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, 2008).

Dados preliminares do Segundo Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, divulgados pelo MCT em 2009, estimam que em 2005 as emissões do setor de uso da terra, mudança no uso da terra e florestas eram da ordem de 1,2 bilhão de toneladas por ano, totalizando 76,3% das emissões brasileiras. Um estudo produzido pelo professor Carlos Cerri, do Centro de Energia Nuclear na Agricultura da USP, apresenta dados ligeiramente diferentes para o mesmo ano: 1,14 bilhão de toneladas de CO₂ atribuíveis ao desmatamento e mudança de uso da terra, ou 54,5% das emissões totais (Viola, 2010). Vale observar que a redução significativa do desmatamento no Brasil ocorreu após 2005, não tendo sido considerada no Segundo Inventário.

Fig. 1 – Emissões Brasileiras de CO₂ em 2005

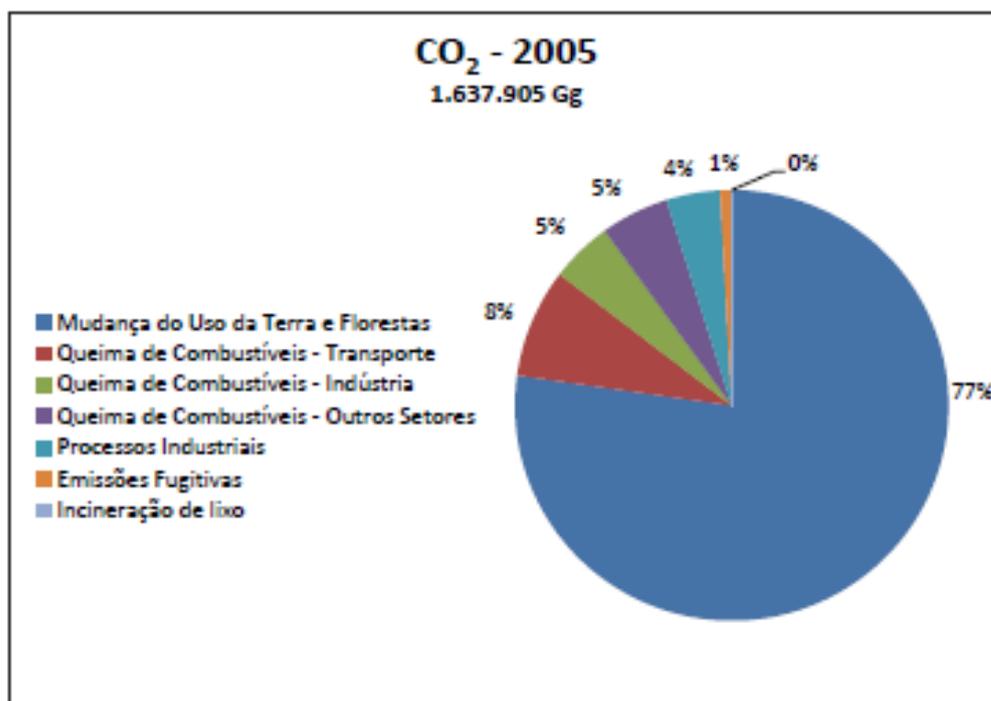


Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2009 – Inventário Brasileiro das Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Informações Gerais e Valores Preliminares, 24 de novembro de 2009.

Em 26 de outubro de 2010 foi lançada a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Esse documento

traz os dados mais atuais das emissões brasileiras de GEE. Há alguma diferença entre os dados apresentados no Inventário Preliminar, o que se deve a uma mudança metodológica em relação ao Primeiro Inventário Nacional, que não incluía na contabilidade das emissões líquidas do setor de Mudança no Uso da Terra e Florestas as Unidades de Conservação (excluídas as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN) e Terras Indígenas. Os dados do 2º Inventário Nacional confirmam que 77% das emissões líquidas totais de CO₂ em 2005 eram desse setor. A conversão de florestas para outros usos, em particular o agrícola, consistiu na quase totalidade das emissões de CO₂.

Fig. 2 – Emissões de CO₂ por setor - 2005



Fonte: Segunda Comunicação Nacional à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, p. 142.

O país vem desde 1992 buscando um papel de destaque na política internacional do clima. Nesse contexto, o quadro doméstico é determinante para sustentar sua atual posição de relevância no debate sobre florestas: esforços significativos resultaram numa diminuição de 75% nas taxas de desmatamento na Amazônia no período de 2005 a 2010 em relação a 2004 (Presidência da República, 2009). A inserção crescente do Brasil na discussão sobre floresta e clima está alinhada com o que

Hirtz e Lima (2005) apontam como a principal aspiração do país em termos de política internacional: assumir seu papel natural de ator importante em assuntos mundiais, por meio do seu “poder brando¹⁰”. Há que se considerar ainda conexões (*linkages*) a outros fatores que determinam a postura do Brasil, em especial interesses comerciais e estratégicos relativos à exportação de etanol e biodiesel, bem como o anseio de constituir uma liderança sul-americana (Almeida, 2006).

A questão das florestas nas Relações Internacionais é um tema interessante e polêmico porque, apesar do reconhecimento cada vez mais forte de sua dimensão global e da importância desses ecossistemas para a manutenção dos processos naturais, paradoxalmente não existe regulação internacional específica com força legal (convenção ou tratado internacional) que garanta sua conservação e uso sustentável. Smouts (2001) fala de um “sistema transnacional florestal” e alguns autores mencionam a existência de um regime, como Gulbrandsen (2004).

O conceito clássico de regime internacional é o de Krasner (1981): “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno do qual as expectativas dos atores convergem numa determinada área”. No caso das florestas, constata-se a existência de princípios, normas e procedimentos fragmentados, descoordenados e genéricos, o que torna complexa a identificação das expectativas dos atores. Outro aspecto relevante no estudo de regimes internacionais é sua efetividade, ou o fato daquele regime “fazer diferença” (Young, 2001; Dimitrov, 2005 e Sprinz, 2005.). Sob essa perspectiva, o conjunto de instrumentos normativos e instituições internacionais existentes sobre florestas não constitui propriamente um regime, e sim o que denomino de “quase-regime” por pelo menos proporcionar uma estrutura de diálogo e tomada de decisão sobre o tema, ainda que tais decisões sejam de baixíssimo efeito.

É fascinante, portanto, o destaque que um dos aspectos da floresta, o seu papel no ciclo do carbono no âmbito do regime internacional do clima. Trata-se de um fenômeno recente e em construção, portanto ainda não suficientemente estudado. A

¹⁰Poder brando (*soft power*) é a habilidade de um país de conseguir seus objetivos pela atração ao invés de coerção ou pagamentos. Deriva da atratividade da cultura e ideais políticos de um país. Quando sua política é legítima aos olhos de outros países, o soft power de um país aumenta (Nye, 2004)

evolução da posição brasileira sobre florestas e clima de 1997 a 2010, bem como seus determinantes, merecem a devida atenção e análise por parte do campo das relações internacionais. Minha pesquisa visa iluminar essa vertente ainda pouco explorada e atual da discussão internacional sobre mudança do clima, com foco na trajetória do Brasil.

Florestas e Clima

O papel múltiplo desses ecossistemas no equilíbrio climático

Na lógica do regime internacional do clima, as florestas enquadram-se nas seguintes definições:

Fonte: qualquer processo ou atividade que libere um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de gás de efeito estufa na atmosfera (UNFCCC, art.1.9)

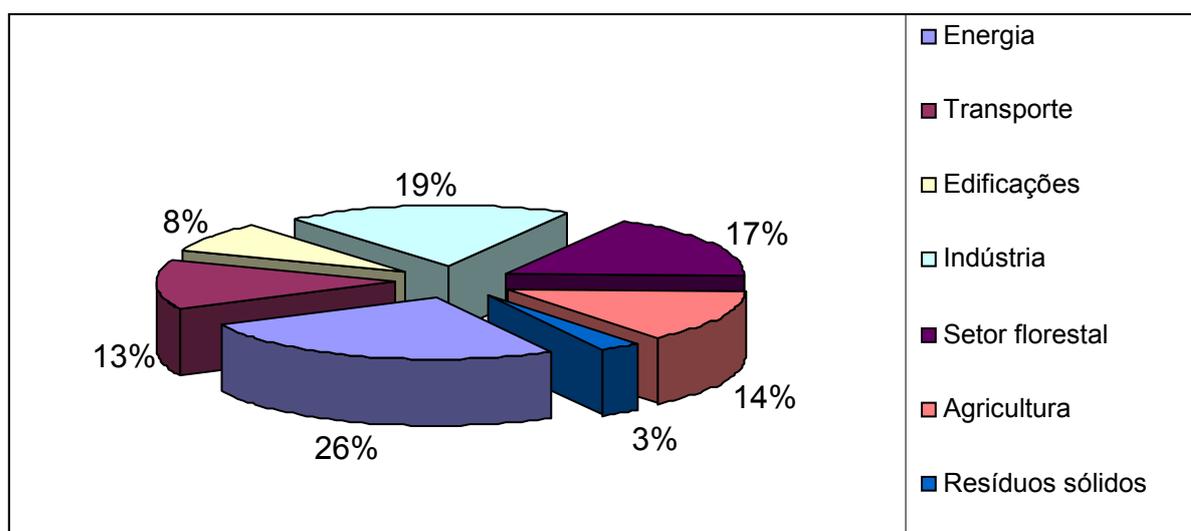
Sumidouro: qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera. (UNFCCC, art.1.8)

Reservatório: componente ou componentes do sistema climático no qual fica armazenado um gás de efeito estufa ou um precursor de um gás de efeito estufa (UNFCCC, art. 1. 7)

Florestas são ao mesmo tempo parte do problema do aquecimento global (fonte de emissões de GEE através da destruição ou queimadas) e parte das estratégias de mitigação de seus efeitos por sua função de captura (remoção de CO₂ da atmosfera e armazenamento do carbono em sua biomassa enquanto crescem). Esse papel múltiplo, de difícil equacionamento, fez com que seu tratamento no regime fosse matéria complexa e polêmica desde o início das discussões anteriores à Convenção até o presente. O desmatamento, portanto, ao mesmo tempo em que aumenta a concentração de GEE na atmosfera, altera negativamente os fluxos naturais entre os estoques de carbono.

Dados do 4º Relatório do IPCC (2007) estimam que as emissões de CO₂ provenientes do desmatamento e mudanças no uso da terra são 17% das emissões globais (figura 2). Assim, o setor florestal é a terceira maior fonte de emissões, após os setores de energia (26%) e indústria (19%). Interessante observar que sua contribuição para o aquecimento global é superior à do setor de transportes (13%) e da agricultura (14%).

Fig. 3 – Emissões globais por setor



Fonte: 4º Relatório do IPCC (2007) , WG III – *Mitigation of Climate Change*, fig. 1.3b, disponível em http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/contents.html

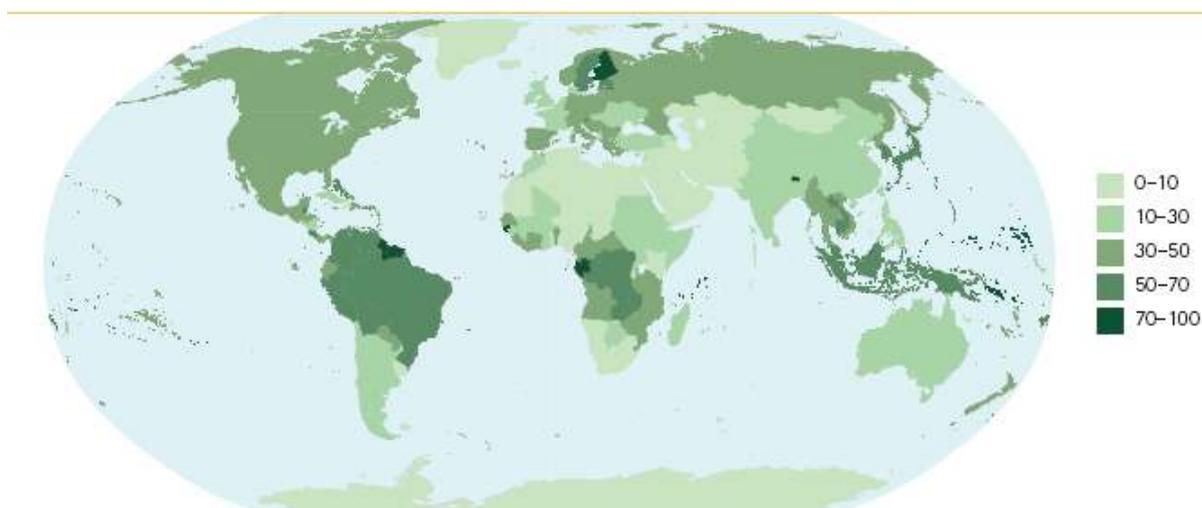
Quase metade do carbono terrestre¹¹ mundial está armazenada nas florestas, que cobrem cerca de 30% da superfície da terra. Considerando-se somente a vegetação e ignorando-se os solos, as florestas armazenam 75% do carbono terrestre. Por unidade de área, as florestas armazenam de 20 a 50% mais carbono em sua vegetação que os ecossistemas que geralmente as sucedem, e esse carbono é liberado na atmosfera quando as florestas são convertidas em outros usos. Também ocorre a perda do carbono do solo se ele for cultivado. Um dado importante é que as árvores em florestas tropicais normalmente armazenam 50% mais carbono que florestas fora dos trópicos. (Houghton, 2005, pp 14-15).

¹¹ O carbono terrestre compreende, além daquele armazenado na vegetação, o dos solos.

O mais recente relatório da FAO¹² considera que a “taxa líquida global” de desmatamento tem dado sinais de queda, mas ainda é preocupante. A estimativa da taxa líquida global de desmatamento entre 2000-2010 é de 5,2 milhões de hectares (quase o tamanho da Costa Rica), enquanto no período de 1990-2000 essa taxa foi da ordem de 8,3 milhões de hectares. (FRA 2010, p.3)

Uma cláusula de cautela é necessária aqui: a análise da FAO considera a “taxa líquida de desmatamento”, calculada pela diferença entre a área desmatada e a reflorestada, incluindo florestas plantadas com espécies nativas e exóticas. Portanto, deve-se atentar para o fato de que esse dado é diferente da taxa bruta de perda global de florestas primárias¹³. Cerca de 13 milhões de hectares dessas florestas foram convertidos para outros usos ou perdidos em cada ano na última década, em comparação com os 16 milhões de hectares anuais dos anos 90. A diferença em relação à taxa líquida diz respeito ao aumento das plantações florestais, cuja área aumentou cerca de 5 milhões de hectares por ano de 2005 a 2010. O país com maior área de florestas plantadas é a China (FRA 2010, pp.3-5).

Fig. 4 – Área florestal por país (% da área total)



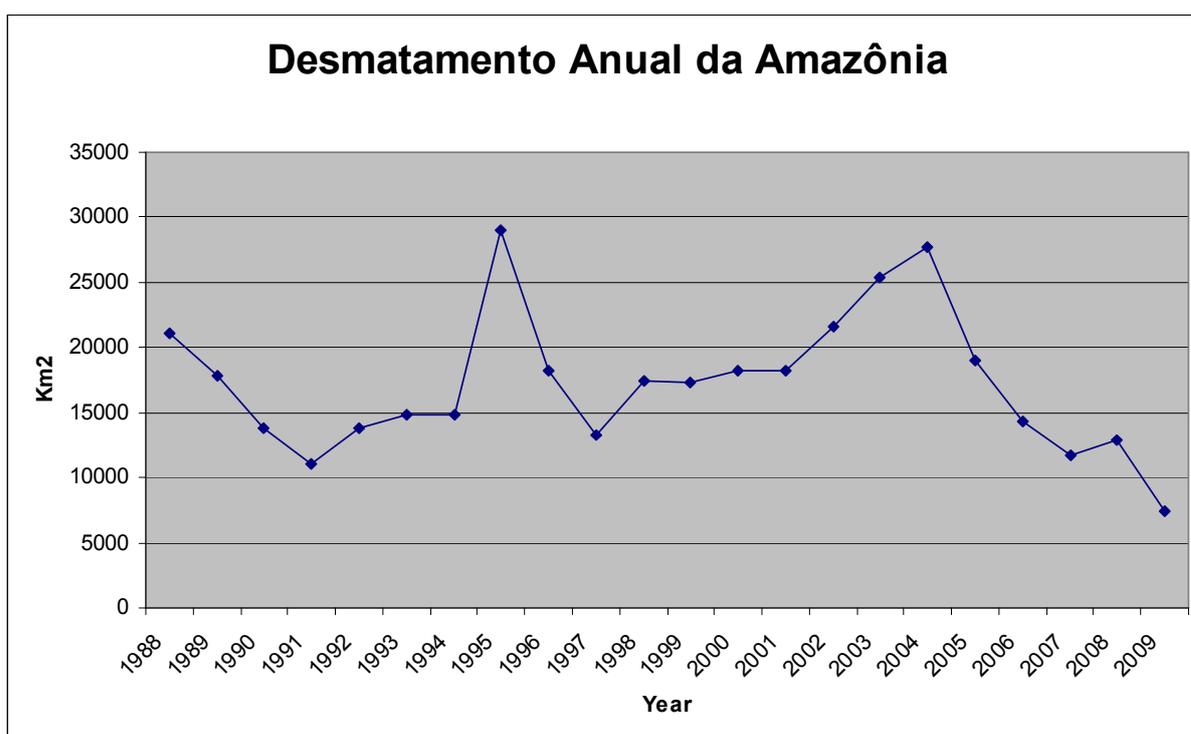
¹²Global Forest Resources Assessment (FRA) 2010, disponível em <http://foris.fao.org/static/data/fra2010/KeyFindings-en.pdf>, acesso em 22 de março de 2010.

¹³ Florestas de espécies nativas onde não há claras indicações visíveis de atividades humanas, onde os processos ecológicos não foram significativamente impactados (FRA 2010, p. 5)

Fonte: FAO, Global Forest Resources Assessment 2010¹⁴

Tanto o Brasil quanto a Indonésia, que tiveram as maiores perdas de florestas nos anos 90, diminuíram significativamente seu desmatamento, enquanto na Austrália houve aumento da perda de florestas devido à seca que causou o aumento de incêndios florestais desde o ano 2000 (FRA 2010, p.3). No caso do Brasil, a redução entre os anos de 2005 a 2009 foi da ordem de 75% (Presidência da República, 2010, p.45).

Fig. 5 – Desmatamento anual da Amazônia de 1988 a 2009



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2010. Disponível em http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm, acesso em 13/08/2010.

Conforme indicam o primeiro e segundo inventários nacionais, a maior fonte brasileira de emissões é o desmatamento, e sua redução representou uma grande contribuição do País para a mitigação da mudança do clima, embora o Brasil não

¹⁴ Op.cit.n.4

tenha obrigações quantificadas de redução de emissões nos termos do Protocolo de Quioto. Estimativas de quantas toneladas de CO₂ o Brasil deixou de emitir de 2006 a 2009 variam de 1,2 a 1,4 bilhão (Vargas, 2008; Lima, 2009), quantidade equivalente a quase 20% da meta de redução total do Protocolo de Quioto. Para Viola (2010), a magnitude das reduções brasileiras num contexto de crescimento econômico de 3,5% ao ano, superior à média histórica das duas décadas anteriores, é única, somente comparável ao Leste Europeu e ex-União Soviética, embora nesses casos as reduções se devam à significativa retração da atividade econômica.

Justiça, equidade e o equilíbrio ambiental do regime do clima

A lógica atual do regime do clima consiste em duas estratégias complementares de mitigação: de um lado a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) por meio de compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, estabelecidos no Protocolo de Quioto; de outro, o fortalecimento de sumidouros, como florestas e oceanos. A implementação das duas estratégias fundamenta-se no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, consagrado na Convenção, cujos pilares são:

1. Reconhecimento explícito de que a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos e que as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas.
2. Reconhecimento explícito de que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento deve crescer para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento;
3. Reconhecimento explícito de que a participação dos países na resposta internacional efetiva e apropriada à mudança do clima deve ser proporcional às suas capacidades e condições sociais e econômicas distintas.

A “conservação e fortalecimento dos sumidouros de gases estufa” é uma das obrigações relativas a todos os países, assim descrita na Convenção:

Art. 4.1(d) - Promover a gestão sustentável, bem como promover e cooperar na conservação e fortalecimento, conforme o caso, de sumidouros e reservatórios de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, incluindo a biomassa, as florestas e os oceanos como também outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos;

Já nas obrigações que se aplicam somente aos países do Anexo I¹⁵, consta o seguinte em relação a sumidouros:

4.2(a) Cada uma dessas Partes deve adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa.

O Protocolo de Quioto à Convenção de Mudança do Clima é um marco importante porque representa um primeiro esforço de tradução do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em compromissos quantitativos de limitação e redução de emissões para os Países do Anexo I. Essas metas¹⁶ devem ser cumpridas no período de 2008 a 2012 e representam uma redução de 5,12% das emissões de GEEs em relação aos níveis de 1990. O Protocolo também introduz no regime do clima uma arquitetura inovadora: os chamados mecanismos flexíveis, que permitem aos Países do Anexo I cumprir suas metas de redução de emissões através da implementação de medidas fora de seu território nacional, com maior eficiência de custos.

Dentre esses mecanismos flexíveis, destaca-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) por ser o único que permite a participação de países em

¹⁵ O Protocolo de Quioto foi assinado em 1997 e entrou em vigor em 2005. Os “Países Anexo I da Convenção” são aqueles que possuem compromissos de limitação e reduções de emissões: Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia. Vale ressaltar que os EUA, embora listados, não ratificaram o Protocolo.

¹⁶ As metas mais elevadas são as seguintes: União Européia – 8%, Estados Unidos -7%, Japão -6% (Protocolo de Quioto, Anexo B)

desenvolvimento. O MDL visa ajudar as “partes não Anexo I”¹⁷ a alcançar o desenvolvimento sustentável e a ajudar a partes do Anexo I a cumprir com seus compromissos quantificados de redução de emissões de GEE, contribuindo assim para o objetivo último da Convenção de estabilização dessas emissões. A lógica do MDL é que as “partes não Anexo I” beneficiem-se de atividades de projetos que resultarem em reduções certificadas de emissões (RCEs), popularmente conhecidas como créditos de carbono¹⁸, e as partes do Anexo I possam usar essas RCEs para cumprir parte de seus compromissos de redução de emissões.

Dentre as atividades de projeto elegíveis para o MDL estão o florestamento¹⁹ e o reflorestamento²⁰. Todavia, as atividades florestais no MDL não conseguiram representar uma parcela significativa do mercado de carbono: até a data de conclusão dessa tese, havia apenas 14 projetos florestais num universo de 2.315 projetos registrados pelo Conselho Executivo do MDL, nenhum deles no Brasil (*CDM Registry*²¹, 2010). Conforme Thelma Krug (entrevista, 2010), isso se deve a fatores como a baixa demanda (somente Japão e Canadá interessados); alta complexidade dos requisitos técnicos (poucas metodologias aprovadas); elevados custos de transação com lentas taxas de retorno e o fato dos créditos florestais serem temporários.

O papel dos mecanismos flexíveis no regime do clima remete a discussões de fundo ético sobre justiça, equidade e o equilíbrio ambiental do regime. Conforme o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, consagrado na Convenção sobre Mudança do Clima e traduzido em compromissos no Protocolo de Quioto, os países desenvolvidos devem demonstrar

¹⁷ A Convenção não traz uma lista desse grupo de países, que inclui os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

¹⁸ Interessante destacar que “créditos de carbono” são usados em sentido bem mais amplo que as RCEs, também se referindo a outros tipos de documentos referentes a toneladas reduzidas como AAUs, unidades de JI e até mesmo os do mercado voluntário.

¹⁹ Florestamento é a conversão induzida diretamente pelo homem de terra que não foi florestada por um período de pelo menos 50 anos, em terra florestada por meio de plantio, semeadura e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes (Dec. 16/CMP.1, art.1.b)

²⁰ Reflorestamento é a conversão, induzida diretamente pelo homem, de terra não-florestada em terra florestada por meio de plantio, semeadura e/ou a promoção induzida pelo homem de fontes naturais de sementes, em área que foi florestada, mas convertida em terra não-florestada. Para o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, as atividades de reflorestamento estarão limitadas ao reflorestamento que ocorra nas terras que não continham florestas em 31 de dezembro de 1989 (Dec. 16/CMP.1, art. 1.c)

²¹ Disponível em <http://cdm.unfccc.int/Projects/registered.html>, acesso em 15/09/2010.

pioneirismo na redução das emissões no seu próprio território. Além disso, devem contribuir financeiramente e transferir tecnologia para que os países em desenvolvimento cumpram suas obrigações. As questões de justiça e de equidade dizem respeito ao fato desses mecanismos significarem, na prática, a transferência do ônus da mitigação aos países em desenvolvimento, sob o discurso da eficiência dos custos.

Já o equilíbrio ambiental do regime do clima diz respeito à utilização exagerada de sumidouros para compensar as emissões de origem fóssil de um determinado país no território de outros países (*offsets*), o que pode retardar esforços de reduções domésticas dessas emissões, que continuariam na mesma escala ou eventualmente aumentariam. Isso representaria um jogo de soma zero²² para o clima global: os países ganhariam mais tempo para investir na redução de emissões, porém a situação do clima se agravaria, necessitando de intervenções mais fortes que os números atualmente em discussão e sobre os quais não há acordo. Essa é a racionalidade usada pelos diplomatas brasileiros para explicar a posição contrária à introdução da redução de emissões por desmatamento e degradação em mecanismos de mercado compensatório.

Outro aspecto que merece ser citado diz respeito à participação dos países em desenvolvimento, que atualmente não contam com compromissos quantificados de redução de emissões. Nenhum regime de mitigação e adaptação à mudança do clima será efetivo sem a participação dos países emergentes, onde vem ocorrendo a maior parcela do crescimento de emissões de GEE.

²² A teoria dos jogos é freqüentemente aplicada nas Relações Internacionais para explicar escolhas racionais dos atores (Estados) de forma estratégica, com base numa análise empírica de quais são os atores relevantes, as regras do jogo, escolhas disponíveis e resultados possíveis. Jogos de soma zero são aqueles em que a soma das vantagens dos jogadores é zero, ou seja, um jogador só pode ganhar se outro perder (Snidal, 1985).

A lógica da valoração econômica das florestas

Na Convenção do Clima a discussão política mais ampla, numa perspectiva lógica, deveria ser o redirecionamento da economia mundial no sentido de reduzir sua dependência dos combustíveis fósseis. Mais que um problema ambiental, o desafio da mitigação da mudança do clima é intrinsecamente ligado ao modo de produção vigente, o capitalismo. Natural, portanto, que a lógica neoliberal permeie a busca de soluções para o problema. Nesse contexto, a redução do desmatamento nos países tropicais leva à discussão sobre a valorização econômica das florestas e sua inserção em um mecanismo de mercado pelo serviço ambiental de retenção de carbono prestado por elas.

A literatura estabelece o conceito de pagamento por serviço ambiental (PSA) como uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido ou um uso da terra que possa assegurar esse serviço é adquirido por pelo menos um comprador de pelo menos um provedor, sob a condição de que o provedor garanta a prestação deste serviço. Quase todos os PSA existentes compreendem serviços ambientais associados a uma das quatro categorias: retenção ou captação de carbono; conservação da biodiversidade; conservação de recursos hídricos e conservação da beleza cênica (MMA, 2008).

A discussão sobre REDD na Convenção do Clima tem como base a premissa de que países que decidam reduzir suas taxas nacionais de desmatamento abaixo de um nível previamente determinado (linha de base) recebam compensação *ex post* (após demonstrada a redução das emissões) e se comprometam a estabilizar ou diminuir ainda mais o desmatamento no futuro. Um programa desse tipo poderia criar incentivos de larga escala para reduzir o desmatamento tropical, assim como permitir a participação dos países em desenvolvimento no regime do clima (Santilli *et al*, 2005). Esses incentivos tanto podem ser financeiros como de transferência de tecnologias e conhecimentos.

Há visões diferentes sobre como tal mecanismo deve ser implementado, o que será tratado nos capítulos subsequentes. Mas há consenso de que o mecanismo de

REDD consiste numa proposta internacional de PSA baseada na compensação aos países tropicais pelo serviço prestado de redução do desmatamento, conservação das florestas, manejo florestal sustentável e aumento de estoques de carbono florestal. A divergência principal é em relação à opção mais adequada para tal compensação: por meio de recursos públicos de doação; mercados compensatórios de carbono a exemplo do MDL; ou abordagens mistas ligadas ao mercado, como recursos de leilões de permissões ou de transações de carbono.

O PSA de retenção do carbono florestal, ou REDD, é mais complexo que outros tipos de PSA porque, além da complexa relação entre floresta e clima já discutida, existem três dimensões para a problemática da conservação florestal (Humphreys, 1997). A primeira delas é a dimensão causal. Algumas causas do desmatamento podem ser tratadas em âmbito nacional, por governos ou agências locais, porém muitas outras causas são transnacionais em sua natureza e só serão resolvidas levando-se em conta processos econômicos globais, como a expansão da fronteira agropecuária em face da crescente demanda mundial por alimentos. Em termos de REDD a questão das causas é ainda mais complexa frente à constatação de que grande parte do desmatamento é ilegal, como no caso brasileiro. Um país pode ser pago para cumprir com suas próprias leis?

A segunda dimensão é a institucional. Em relação às florestas, identifica-se uma tensão triangular de interesses entre os globais, nacionais e locais, além dos de outros atores, como as corporações transnacionais. As instituições internacionais existentes não conseguiram ainda estabelecer uma estrutura de governança sobre o desmatamento que reverta a perda de florestas tropicais em nível global. Tanto essas instituições quanto as estruturas políticas nas quais se inserem não contemplam de forma sistemática e adequada a participação e os interesses dos diversos atores envolvidos, principalmente os locais, o que seria fundamental para a efetividade de um mecanismo de REDD.

A mais disputada das três dimensões apontadas por Humphreys (1997) é a que diz respeito à propriedade. Sob esse aspecto há demandas em nível global, nacional, local e até mesmo transnacional. Muitos atores, notadamente países desenvolvidos e algumas ONGs, preocupados com as conseqüências globais da destruição das

florestas, têm afirmado que as florestas são bens comuns globais, ou recursos cuja superexploração não pode ser eficazmente impedida por meios físicos ou institucionais e cuja utilização por um beneficiário limita a disponibilidade desse recurso para outros (Engel e Saleska, 2005).

Essa posição é veementemente repudiada pelos países detentores de florestas tropicais, que consideram as florestas um recurso soberano nacional cujo uso deve ser pautado pelas políticas e interesses nacionais. Lago (2007) menciona que houve nas três grandes conferências de meio ambiente (Estocolmo, Rio e Joanesburgo) insistência dos países desenvolvidos para classificar as florestas como “bens comuns”. Diante disso, o Brasil sempre se empenhou pelo reconhecimento da soberania dos países sobre seus recursos naturais.

Finalmente, muitas populações locais, especialmente populações tradicionais, atuando com a ajuda de redes de ONGs internacionais como o *World Rainforest Movement*, afirmam que as florestas são bens comuns locais pertencentes aos povos da floresta. Por outro lado, empresas multinacionais obtêm concessões de exploração florestal em diversos países onde as áreas florestadas são públicas e sob a gestão de governos, e em outros, como o Brasil, admite-se a propriedade privada desses ecossistemas.

É difícil o enquadramento da floresta numa categoria de bem privado ou bem público. Localmente ela produz benefícios privados, como produtos madeireiros e não-madeireiros. Globalmente ela produz benefícios de armazenamento de carbono e de provimento de biodiversidade. Portanto, seu uso privado local pode afetar sua disponibilidade global. Para Smouts (2001), a floresta deve ser compreendida como um conjunto de recursos de gestão compartilhada, que exige uma engenharia social e acordos mais amplos que operarão no nível local. Essa visão não é compartilhada pelas autoridades dos países detentores de florestas tropicais, mas encontra defensores entre ONGs e academia.

Em síntese, sobre o serviço ambiental de retenção de carbono pelas florestas, permanecem não respondidas as seguintes questões: quem deve ser recompensado; como repartir benefícios e responsabilidades entre todos os atores

envolvidos; como estabelecer fontes de financiamento e de transferência de tecnologia e conhecimentos; como compatibilizar oferta e demanda; qual a base técnico-científica adequada e quais arranjos institucionais deverão regular a relação entre os usuários e os provedores do serviço. Todas essas questões contribuem para explicar tanto a complexidade das negociações internacionais quanto a evolução da posição brasileira,

Evolução da Posição Brasileira: do Veto à Proposição

Porter e Brown (2006), ao tratarem dos atores na arena da política ambiental global, classificam os estados em quatro categorias quanto ao seu papel, a saber: Estado líder: aquele que assume um compromisso forte com uma ação internacional efetiva em determinado assunto; Estado apoiador: aquele que oferece apoio à proposta de um Estado-líder numa negociação; Estado “indeciso”²³, aquele que demanda uma concessão a seus interesses como moeda de troca para apoiar determinado acordo; e por fim Estado-veto: aquele que se opõe frontalmente a uma proposta ou tenta enfraquecê-la até que ela perca sua efetividade.

À época da negociação do Protocolo de Quioto, no âmbito do Mandato de Berlim²⁴ (1995 a 1997), o Brasil pode ser classificado como Estado-veto no que diz respeito ao seu posicionamento fortemente contrário à inclusão das florestas “em pé” no regime da mudança do clima. Dois fundamentos dessa posição são os mesmos que se tornaram clássicos no período que precedeu a Conferência Rio 92: a soberania do país sobre os recursos naturais em seu território e seu direito ao desenvolvimento. Também foram invocadas as dificuldades técnicas e o pouco conhecimento científico acerca do papel das florestas no ciclo global do clima.

Posteriormente à Rio 92, outro fundamento passou a compor a posição de veto do Brasil: o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A leitura do

²⁴ “Mandato de Berlim” é como ficou conhecida a Dec.1/CP.1, que determinou na Primeira Conferência das Partes da UNFCCC um período de dois anos de negociação de um protocolo à Convenção, que veio a ser adotado em 1997 (Protocolo de Quioto).

Brasil e dos países em desenvolvimento é de que os países desenvolvidos são os principais responsáveis pelas ações de mitigação da mudança do clima em função de sua responsabilidade histórica, e que tal ônus não lhes caberia na mesma proporção, em função de sua contribuição reduzida para o problema e sua baixa capacidade técnica e financeira para lidar com ele. Seriam, portanto elegíveis para o recebimento de aporte financeiro e tecnológico. Minha tese é de que, no tema específico das florestas, essa posição evoluiu de veto para indecisão, e que tal mudança explica-se por determinantes domésticos.

O Brasil tampouco é um “estado indeciso” (*swing state*), dado que a sutil mudança em sua posição sofreu maior influência doméstica do que externa na questão específica das florestas. Tal mudança não pode ser explicada por concessões feitas por outros países. A postura diferenciada do Brasil caracteriza-se a partir de 2006 e tem como marco a proposta de um fundo internacional para incentivos positivos para a redução do desmatamento, apresentada pelo Governo Brasileiro na COP 12, em Nairóbi. A apresentação pelo Brasil de uma alternativa para a inclusão das florestas no regime do clima afasta em alguma medida a postura anterior de buscar garantir nas negociações a exclusão do reconhecimento do papel múltiplo das florestas naturais. Trata-se de uma evolução e não de uma mudança de grandes dimensões, pois os fundamentos acima apresentados permanecem como pilares da posição brasileira, conforme Machado, Krug e Santhiago (entrevistas, 2010).

Outros indicadores de uma evolução da posição brasileira são a criação do Fundo Amazônia em 2008, como espelho doméstico da citada proposta brasileira à Convenção do Clima. O Fundo é o mecanismo através do qual o Brasil pode receber recursos de doação como pagamento por sua *performance* de redução do desmatamento. Também em 2008 o Plano Nacional sobre Mudança do Clima definiu pela primeira vez uma meta doméstica quantificada de redução do desmatamento²⁵. Ambos os desdobramentos seriam impensáveis para o país à época da negociação do Protocolo de Quioto.

²⁵ Redução do desmatamento em 40% no quadriênio 2006-2010 e 30% a mais em cada um dos dois quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores (Plano Nacional de Mudança do Clima, 2008, p.14. Posteriormente essa meta passou a ser anunciada pelo Governo Federal como redução de 80% do desmatamento até 2020, não consubstanciada em documentos oficiais.

O ano de 2009 foi marcado por uma série de avanços: o Brasil assumiu compromissos voluntários quantificados de redução de emissões de GEE em 36.1 a 38.9% de suas emissões projetadas até 2020²⁶, o que rompeu com sua tradicional postura negociadora, alinhada à Índia e China, de defender a não assunção de compromissos pelos países em desenvolvimento.

É interessante observar que, no desenvolver desta pesquisa até 2008, o conceito que eu utilizava para definir a posição brasileira a partir de 2006 era o de “liderança estratégica”. No entanto, no âmbito das discussões no Plano de Ação de Bali (2008 e 2009), ficou claro que a proposta brasileira (2006) não teve a mesma influência da outra proposta na mesa, liderada por Papua Nova Guiné e Costa Rica e apoiada por 11 países, que pretendia a inserção do REDD no MDL. Essa última atualmente é mais sofisticada no sentido de defender a criação de um mecanismo de mercado independente do MDL e é compartilhada por países detentores de florestas tropicais, incluindo a Indonésia e a República democrática do Congo.

Outro aspecto importante da posição brasileira Brasil foi o descompasso entre o grande avanço obtido domesticamente (redução do desmatamento em 75% até 2010²⁷) e a posição de negociação internacional brasileira de não utilizá-lo como oportunidade para se beneficiar dos mecanismos financeiros da Convenção. A maior parte da responsabilidade do Brasil em relação ao clima global já foi cumprida sem que os custos pudessem ser compartilhados com a sociedade internacional.

Ainda assim, a posição brasileira sobre florestas na Convenção é de peso, pois até o momento sucedeu em não permitir a inclusão de florestas “em pé” no mercado de carbono. O Fundo Amazônia já obteve uma doação da Noruega no valor de 140 mil dólares, o que representa uma aposta daquele país na abordagem brasileira. Esse montante de recursos é similar ao que dispõe o *Forest Carbon Partnership Facility*, do Banco Mundial, para financiar estratégias de preparação para o REDD (*readiness*) em 37 países (FCPC, 2009). Conforme Tony LaViña, que coordenou o

²⁶ art. 12 da Lei 12.187/09.

²⁷ Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento, 2010.

grupo de contato sobre REDD do AWG LCA²⁸, os negociadores brasileiros sobre florestas são profissionais e estratégicos e estão entre os de maior influência no processo (entrevista, 2010).

Viola (2010) classifica as posições na arena climática em dois campos: conservador (EUA, Canadá, China, Índia, Rússia, Indonésia e África do Sul) e reformista (União Européia, Japão, Coreia do Sul e México). Para esse autor o Brasil é um híbrido: está no campo reformista do ponto de vista de suas metas de redução de emissões, mas está no campo conservador em termos de sua posição negociadora, na medida em que mantém alianças com China, Índia, África do Sul e sua associação ao Grupo dos 77 e China – G77. Em relação ao ponto específico das florestas, esse caráter híbrido de uma posição a um só tempo avançada em relação à implementação de políticas e instrumentos para controle do desmatamento, porém conservadora nas negociações internacionais, não admitindo o uso dos instrumentos existentes de financiamento e afastando questionamentos sobre suas emissões, condiz com a categoria proposta de “estado indeciso”.

Uma das possíveis explicações para posicionamentos de países em negociações internacionais é a política doméstica. Um modelo interessante nesse sentido é o dos jogos de dois níveis, de Putnam (1988). No nível nacional, grupos de interesse domésticos perseguem suas pautas pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam consolidar seu poder através da construção de coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais buscam maximizar sua habilidade de satisfazer a pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas de avanços internacionais. Sustento a tese de que a posição brasileira sobre florestas no regime do clima está fortemente ancorada em interesses domésticos, que ainda não atingiram um consenso sobre a conservação florestal, sua relação com o desenvolvimento econômico do país e sua conexão com a questão da mudança do clima.

²⁸A decisão conhecida como Plano de Ação de Bali criou dois grupos de trabalho para a discussão das ações da Convenção após 2012. O primeiro grupo é o AWG KP (Ad-Hoc Working Group of the Kyoto Protocol), cujo mandato é a negociação do segundo período de compromisso do Protocolo. O outro é o AWG LCA (Ad-Hoc Working Group for Long-Term Cooperative Action), para discutir o futuro da Convenção no médio e longo prazo. A discussão nesse grupo foi dividida em grupos de contato (contact groups), visando facilitar acordos sobre os diversos temas envolvidos: visão compartilhada, mitigação, adaptação, financiamento e transferência de tecnologia. O tema de mitigação, por sua vez, foi subdividido em grupos de contato sobre REDD, mitigação para países desenvolvidos e mitigação para países em desenvolvimento.

Esses interesses domésticos divergentes são representados pelos diversos Ministérios que compõem o Poder Executivo, pela sociedade civil, pelo setor privado e pelos estados amazônicos. Em relação ao Governo Federal, serão analisados os atores mais relevantes na formação da posição sobre florestas na Convenção do Clima: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). A participação do MMA nessa agenda cresceu a partir de 2004, o que influenciou significativamente na evolução da posição brasileira de veto para indecisão. Também analiso a influência de outros setores nesse processo, como a sociedade civil²⁹, o setor privado e os governadores amazônicos.

Perguntas de Pesquisa

A pergunta principal que norteia esta pesquisa é a seguinte: Que papel o Brasil vem desempenhando nas negociações no âmbito da UNFCCC sobre florestas e clima de 1997 a 2010? Para chegar à resposta, utilizou-se o seguinte mosaico de questões específicas:

1. Qual o contexto político-institucional das discussões internacionais sobre florestas?
2. Qual a dinâmica da discussão sobre florestas no regime internacional do clima e como o Brasil vem atuando de 1997 a 2010?
3. Qual a percepção brasileira da economia internacional do carbono florestal?

²⁹ Nesta tese, o conceito de sociedade civil utilizado é o do *Center for Civil Society da London School of Economics (LSE)*: Arena não regulada de ação coletiva sobre interesses, propósitos e valores compartilhados. Na teoria, sua institucionalidade difere do estado, das famílias e do mercado, embora na prática as fronteiras entre esses campos sejam complexas, pouco claras e negociadas. Normalmente abrange uma diversidade de espaços, atores e instituições de vários graus de formalidade, autonomia e poder: organizações de caridade, ONGs, grupos comunitários, organizações de mulheres, organizações religiosas, profissionais, sindicatos, grupos de auto-ajuda, movimentos sociais e associações de classe. Disponível em http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm, acesso em 20/08/2010.

4. Quando e como se deu a evolução da posição brasileira de veto para proposição?
5. Quais os determinantes dessa transição?
6. Como se exerce a posição do Brasil no contexto do Plano de Ação de Bali?
7. Como o Brasil vem utilizando suas florestas como recurso de poder?

Metodologia de Pesquisa

Trata-se de um estudo de caso da posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas no regime internacional do clima de 1997 a 2010, com base na metodologia de “rastreamento de processos” (Thompson, 2005). Segundo esse autor, uma estratégia empírica chave para se explicar o desenho de instituições através da escolha racional é analisar as negociações e decisões que levaram à criação ou modificação daquela instituição. A análise das negociações expõe a política subjacente ao desenho institucional, ajudando a entender porque determinadas características são escolhidas em detrimento de outras, qual o papel da política de poder nessas negociações e porque regimes nem sempre são desenhados eficientemente de acordo com o padrão das previsões racionalistas.

Para Thompson (2005), observar negociações internacionais é valioso por três razões. Primeiro, permite analisar se as escolhas foram feitas pelas razões explicitadas. Segundo, dá uma visão mais política do processo de desenho de regimes do que uma abordagem correlacional, ajudando a explicar porque as preferências de alguns atores acabam se sobrepondo a outras. Por fim, joga luzes sobre como Estados escolhem entre alternativas institucionais que servem como soluções substitutas aos dilemas de cooperação que eles enfrentam.

No que concerne às fontes utilizadas, as principais foram:

1. Fontes primárias (documentos da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, da Casa Civil da Presidência da República, do MMA, do MRE e do MCT);

2. Fontes secundárias: livros, artigos e publicações;
3. Relatos detalhados de reuniões do *Earth Negotiations Bulletin* (IISD); *Third World Network*, Conferências das Partes à UNFCCC e Reuniões das Partes ao Protocolo de Kyoto;
4. observação presencial das conferências e reuniões da UNFCCC e Protocolo de Kyoto entre dezembro de 2008 e junho de 2010;
5. observação presencial das reuniões da Comissão Executiva do Grupo Permanente de Trabalho para a Redução das Taxas de Desmatamento na Amazônia de 2004 a 2008;
6. Entrevistas com representantes dos setores acadêmico, governamental e sociedade civil.

Trabalhei, portanto, com uma abordagem que busca integrar diferentes planos. O plano institucional é construído com base nas fontes primárias e relatórios detalhados das discussões pelo *Earth Negotiations Bulletin*, *Third World Network* e da própria UNFCCC. As fontes secundárias trazem a perspectiva do estado da arte da produção acadêmica sobre o tema. O plano prático norteia minha incursão no tema proposto, a partir da minha experiência de quatro anos (2004 a 2008) no Ministério do Meio Ambiente como assessora para prevenção e controle do desmatamento, bem como minha posterior experiência de acompanhamento presencial das discussões do Plano de Ação de Bali de 2008 a 2010, como observadora da sociedade civil. O plano político é construído a partir das entrevistas com atores relevantes dos diversos setores que vêm acompanhando o tema:

- Tony LaViña, facilitador do grupo de contato sobre REDD;
- Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, chefe da Delegação Brasileira de 2008 a 2010 e coordenador do AWG-LCA em 2008;
- Thelma Krug, Assessora Internacional do INPE e negociadora para o tema florestas desde 2000;
- Thaís Juvenal, Diretora do Departamento de Mudança do Clima do MMA;
- Fernando Lyrio Silva, Assessor para Assuntos Internacionais do MMA
- Adriano Santhiago, Coordenador-Substituto da Coordenação Geral de Mudança Global do Clima do MCT;
- Eduardo Viola, professor doutor da UnB e especialista em mudança do clima;

- Márcio Santilli, coordenador do Programa de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental – ISA.

O trabalho foi desafiador por se tratar de um tema muito novo e pouco estudado de forma organizada. Há inúmeras publicações e documentos produzidos por ONGs, todos eles de caráter normativo e prescritivo, buscando influenciar o desenho do mecanismo de REDD no regime do clima de acordo com seus interesses. É fundamental ressaltar a limitada disponibilidade de obras e artigos científicos que abordam diretamente a discussão sobre florestas no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima. As duas obras de Humphreys (1997 e 2006) são atualmente as mais importantes por enfrentarem diretamente a questão dos instrumentos e instituições existentes e também da relação entre florestas e o sistema capitalista de mercado. Outra autora relevante é Smouts (2001), que equaciona teoricamente o tema por meio do que ela denomina um “sistema transnacional florestal” e seus elementos. Ambos os autores abordam a questão das florestas na Convenção do Clima embora não se dediquem a ela de forma profunda ou exclusiva. Ainda na seara da política internacional sobre florestas, outros autores relevantes para a tese são Gulbrandsen (2004) e Dimitrov (2005, 2007).

Em relação a autores brasileiros, Viola (2002, 2004, 2010) trata da posição brasileira sobre clima, abordando a questão das florestas em alguns artigos. Também foram úteis autores que há muito vêm tratando da questão amazônica, como Bertha Becker (2004, 2005) e Abdalla (2007).

Hipótese

Na discussão internacional sobre florestas e mudança do clima, o papel do Brasil evoluiu de veto para proposição a partir de 2006. Essa transição tem dois fatores determinantes:

- Uma nova configuração, em âmbito doméstico, da formação da posição de política externa sobre o tema, que reflete a inserção crescente do Ministério

do Meio Ambiente no assunto. A partir de 2009 o MMA tornou-se um ator central, modificando sua condição anterior de ator secundário em relação ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Foram decisivas nessa nova configuração pressões de outros setores da sociedade como as ONGs e coalizões de empresas, bem como os estados amazônicos.

- O firme propósito do país de influenciar o rumo das negociações multilaterais sobre florestas no âmbito da UNFCCC, utilizando-se do patrimônio florestal brasileiro como recurso de poder, para avançar posições políticas coerentes com o interesse nacional e sua leitura do interesse global e da integridade do regime internacional do clima.

Estrutura da Tese

A tese está estruturada em 5 capítulos, precedidos da Introdução e seguidos da conclusão, tratando dos seguintes temas:

Capítulo 1 – Florestas e Relações Internacionais: Contexto Institucional

A finalidade desse capítulo é fornecer ao leitor um panorama da discussão internacional sobre florestas. Existem diversas instituições internacionais com mandato para lidar com questões florestais, que compõem um mosaico fragmentado e irregular, onde os papéis nem sempre se complementam e muitas vezes se sobrepõem e com baixíssima efetividade: o quase-regime de proteção às florestas tropicais. Desse conjunto, foram analisados os principais instrumentos e processos que tratam de florestas a fim de mapear o estado da arte do tema no contexto internacional.

Capítulo 2 – Florestas no Regime Internacional do Clima e Economia internacional do carbono florestal

Como o regime internacional do clima tornou-se o lócus mais relevante para a discussão internacional sobre florestas tanto por questões políticas como por

aspectos econômicos, esse capítulo explica os mecanismos que constituíram uma economia internacional do carbono florestal a partir da aprovação do Protocolo de Quioto. São tratados aqui os mecanismos de mercado mandatório (MDL); as atividades implementadas conjuntamente (AIJ); o mercado europeu (EU ETS) e outros sistemas regionais; mercado voluntário e REDD.

Capítulo 3 – Política Internacional sobre Florestas e Clima: Da Esfera Jurídica à Esfera Econômica

Delineia-se nesse capítulo a transição do tema da esfera jurídica (soberania sobre os recursos naturais e direito ao desenvolvimento) para a esfera econômica (mercado de carbono florestal). A discussão é dividida em quatro momentos distintos: de 1988 a 1992, quando girava em torno de uma possível Convenção Internacional sobre Florestas, que não se concretizou; de 1992 a 1997, quando foi negociado o Protocolo de Quioto; de 1997 a 2005, quando foi construída a regulamentação do Protocolo e de 2005 a 2010, quando se passou a discutir o papel das florestas em pé por meio do mecanismo de REDD.

Cap. 4 – Brasil: Do Veto à Proposição

Este capítulo aborda a trajetória da posição do Brasil sobre florestas no contexto das negociações sobre clima. Foram analisados três períodos da negociação sobre florestas com vistas a demonstrar sua evolução de veto (períodos de 1997 a 2000 e de 2000 a 2004) à proposição (2006 até o presente). O marco inicial da transição foi a submissão pelo Brasil, em 2006, de uma proposta de incentivos positivos para a redução do desmatamento.

Cap. 5 - O quadro doméstico

São tratadas aqui as variáveis determinantes no âmbito doméstico que embasaram a evolução da posição brasileira exposta no capítulo anterior: o alcance da governança sobre o desmatamento; a participação presidencial na discussão; a emergência do Ministério do Meio Ambiente como ator relevante; a decisiva

contribuição da sociedade civil; a participação de outros atores interessados, como o setor privado e os Governadores da Amazônia.

CAPÍTULO 1 – FLORESTAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONTEXTO INSTITUCIONAL

1.1. Contextualização

Para entender o que fez com que o regime do clima passasse a ser o principal lócus de discussão política sobre florestas, é preciso mapear a discussão internacional sobre o tema. Assim, este capítulo inicia-se com uma pergunta: existe um regime internacional de proteção às florestas? A falta de resposta claramente positiva ou negativa à dúvida suscitada evidencia a natureza *sui generis* das florestas enquanto problema de política internacional.

Apesar do reconhecimento praticamente universal de que as florestas devem ser conservadas e sua destruição controlada, não há um instrumento vinculante que formalize esse compromisso, o que pode indicar a inexistência de um regime internacional sobre o tema. Para Dimitrov (2005), essa lacuna é especialmente notável dada a proeminência do desmatamento no discurso público e a importante mobilização da opinião pública, e ainda mais porque os governos seguem engajados em discussões e processos internacionais. Ademais, ele considera que o caso das florestas é uma oportunidade valiosa para se tratar da relação entre normas, governança e instituições internacionais.

Fato é que, embora não exista uma convenção internacional sobre florestas, existe um conjunto fragmentado de processos internacionais, instrumentos não-vinculantes (*soft law*³⁰), instituições com mandato florestal e normas privadas. Portanto, não é difícil encontrar na literatura especializada respostas positivas à questão

³⁰ Abott e Snidal (2000, p. 421) utilizam o termo *soft law* para designar uma categoria de instrumentos legais em que as dimensões de obrigação, precisão e delegação são enfraquecidas. Já Rezek (2002, p. 236) observa que “as normas ambientais têm um tom freqüente de diretrizes de comportamento mais que de obrigações de resultado”. Instrumentos do tipo *soft law* são comuns no direito ambiental internacional, como a Declaração do Rio (1992), a Declaração de Princípios sobre Florestas e o Acordo de Copenhague (2010).

apresentada, embora os próprios autores dessa linha preocupem-se em destacar evidências de sua inconsistência.

Abdalla (2007) considera o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7) um exemplo de condições de governança e transnacionalidade “no contexto mais amplo dos regimes internacionais para a conservação da biodiversidade e de florestas”. Esse autor constata tendências de governança global sobre florestas à medida que as políticas orientadas para a proteção florestal vêm expandindo-se globalmente, pela intensificação de suas dimensões cognitivas, político-institucionais e econômicas internacionais e disseminação de novos conceitos e práticas de conservação e manejo, bem como a inclusão de múltiplos atores.

Para Tarasofsky (1999), há um regime de florestas que, considerado em sua totalidade, não está logrando os efeitos que deveria, ou seja, não está criando as condições para os atores nacionais, subnacionais e privados assegurarem a conservação, o manejo sustentável e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas. O arcabouço existente não proporciona os meios para que esse objetivo seja atingido, quais sejam: regras claras e padrões mensuráveis; incentivos positivos e financeiros apropriados; transferência de tecnologia; consenso sobre uma abordagem “de baixo para cima” e holística; coordenação entre instituições e políticas em todos os níveis; um fórum permanente de diálogo e resolução equitativa de conflitos entre os diversos interesses envolvidos.

Gulbrandsen (2004) observa que vários autores argumentam que algum tipo de regime florestal entre Estados emergiu nos anos 90. Esse regime, apesar de fragmentado e sem fundamento numa convenção ou protocolo, teria estabelecido princípios e normas para promover o Manejo Florestal Sustentável (MFS) e a preservação das florestas. É reconhecida, no entanto, a insuficiência desses princípios para realmente garantir a proteção ambiental das florestas, controlar o desmatamento e reverter a dramática perda global da biodiversidade, bem como o fato de restarem graves lacunas a serem preenchidas.

Humphreys (2006) também identifica um regime internacional sobre florestas emergindo nos anos 90. Esse regime *sui generis* estaria em gradual expansão e fortalecimento, com a emergência de novas áreas de acordo, e se constituiria em torno de três eixos. O primeiro é o conjunto de instrumentos legais vinculantes relacionados a florestas (Convenções das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Biodiversidade) e de convenções de direitos humanos que se aplicam aos povos da floresta, principalmente a Convenção da OIT nº 169 de 1989. O segundo é o grupo de instrumentos não-vinculantes (*soft law*) sobre florestas, constituído pelos Princípios Florestais (1992); o Capítulo 11 da Agenda 21 (1992) – Combatendo o Desmatamento; as Propostas de Ação do IPF (1997) e do IFF (2000); e as resoluções do UNFF (desde 2002). Por fim, o regime compreenderia ainda instrumentos privados de governança sobre florestas, como os princípios do FSC (*Forest Stewardship Council*) para o manejo florestal sustentável.

Respondo à questão colocada acima propondo o conceito de um “quase-regime de proteção às florestas tropicais”. Esse conceito tem como pressuposto que a massa de instrumentos políticos e técnicos não chega a ser um arcabouço de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem, conforme postula Krasner (1983) em sua clássica definição de regime internacional. Considera-se que, além do que propõe Krasner, outra característica fundamental de um regime é sua efetividade (Young, 2001; Sprinz (2005) e Dimitrov (2005). Assim, o conjunto de instituições e instrumentos públicos e privados, vinculantes e não-vinculantes, direta ou indiretamente afetos ao tema das florestas está em um estágio inferior à existência de um regime internacional. Além da baixíssima implementação e efetividade desse arcabouço, sua alta fragmentação, a falta de coordenação entre as diversas iniciativas e a ausência de mandatos institucionais claros torna difícil mapear tanto os atores interessados quanto as expectativas em torno das quais deveria convergir.

Tampouco estamos numa ausência de regime conforme a descrita por Keohane e Nye (2001), que pressupõe a inexistência de normas e procedimentos acordados ou que a exceção às regras seja mais importante que as instâncias de aderência. Assim, a questão das florestas coloca-se num ponto intermediário entre a inexistência e a existência de um regime internacional – o quase-regime. Nos

instrumentos existentes há um consenso mínimo sobre os pressupostos que devem nortear uma política internacional sobre o tema, como o foco no manejo florestal sustentável, o estabelecimento de áreas protegidas, a necessidade de medidas visando compatibilizar meio ambiente e comércio internacional, a devida consideração aos direitos dos povos das florestas, entre outros. Existe, portanto, uma base principiológica, ainda que frágil, que aproxima o arranjo internacional sobre florestas da posição de regime internacional.

Para Dimitrov (2007), a formação de um regime compreende três estágios. O estágio 1 é aquele em que nenhum esforço sério é feito para a formação de um regime; o estágio 2 é aquele onde há esforços sistemáticos para sua criação de um regime e o estágio 3 é o caso de sucesso desses esforços. Os não-regimes são aqueles que não avançam do estágio 1 para o 2; ficam parados no 2 ou retornam do 2 para o 1. O quase-regime aproxima-se da categoria 2 de Dimitrov, mas não completamente, dado que os esforços para a formação de um regime não são sistemáticos.

Esse capítulo aborda os principais instrumentos e instituições do quase-regime de proteção das florestas tropicais. Um panorama dos arranjos existentes é fundamental tanto para se compreender os contornos políticos do enquadramento da discussão sobre florestas no regime do clima quanto para o entendimento da posição brasileira, que bebe na fonte dos consensos, ainda que fracos, e nos conflitos, sempre presentes, que resultam desses processos políticos e técnicos.

1.2. Principais instituições, acordos e processos

Uma classificação proposta para os atores e processos é a de Smouts (2001), que os divide em técnicos e operacionais (OIMT, FAO, PNUMA, CDB); de coordenação (FAO, PNUD, CDB, DESA); de cooperação financeira (Banco Mundial e PNUD), e de atividade normativa (FAO, OIMT, CDB e PNUMA). Essa classificação diz respeito a papéis comuns às diversas instituições e torna mais difícil a compreensão ao leitor não familiarizado com o tema. Optou-se por tratar das principais instituições, analisando seu histórico e atuação.

Abdalla (2007) cita uma tipologia proposta pelo *World Resources Institute - WRI* para os diversos instrumentos: iniciativas de articulação internacional em torno da definição de critérios e indicadores nacionais para o manejo florestal; mobilização política nacional e internacional em torno das estratégias para usos e conservação florestal; acordos sobre o comércio de produtos florestais, especialmente madeira; fomento à participação social e grupos de interesses na formulação de políticas florestais; e programas de ação em cooperação internacional para proteção florestal, tal qual o PPG7. Essa tipologia é falha dada a grande sobreposição de mandatos dos diversos instrumentos, que envolvem vários dos temas colocados acima.

Essa sobreposição de papéis é uma das principais características do quase-regime, portanto é mais importante analisar os principais arranjos com vistas a identificar como sua dinâmica se reflete na formação da posição brasileira sobre floresta e clima do que buscar classificá-los em categorias. O quadro abaixo (Abdalla, 2007) identifica, de forma não exaustiva, as iniciativas internacionais e regionais de natureza vinculante ou não-vinculante relacionadas à temática florestal.

Quadro 2 – Instituições, Acordos e Processos Internacionais sobre Florestas

Instituições, Acordos e Processos Internacionais sobre Florestas
<p>1. Instrumentos Internacionais Vinculantes</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) ➤ Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); ➤ Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação naqueles Países que Experimentam Graves Secas e/ou Desertificação, particularmente na África (CNUCD); ➤ Convenção sobre Regiões Úmidas de Importância Internacional (RAMSAR); ➤ Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora Ameaçadas (CITES); ➤ Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (AIMT).
<p>2. Instituições Internacionais com Mandato sobre Florestas</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) ➤ Banco Mundial ➤ Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT) ➤ Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF)
<p>3. Instrumentos, Acordos e Processos Internacionais não Vinculantes</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Declaração de Princípios sobre Florestas ➤ Capítulo 11 da Agenda 21 ➤ Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF³¹); ➤ Parceria Colaborativa sobre Florestas (PCF); ➤ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM); ➤ Plano de Implementação de Johannesburgo (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável)

³¹ Conforme já mencionado, é difícil classificar as instituições e processos do quase-regime, que muitas vezes se sobrepõem. É o caso do UNFF, que pode tanto ser enquadrado como uma instituição quanto um processo.

4. Instrumentos, Acordos e Processos Regionais

- Parceria Florestal da Ásia (PFA);
- Parceria Florestal da Bacia do Congo (PFBC);
- Rede de Modelo Florestal da América Latina e Caribe (RMFALC).
- Conselho Centro-americano para Florestas e Áreas Protegidas (CCAFAP);
- Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA);

5. Outras Iniciativas Internacionais

- Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (CDS);
- Comitê sobre Florestas da FAO (COFO);
- Programa Global de Ação para a Proteção do Ambiente Marinho de Fontes de Poluição Terrestres (PAG);
- Processos Internacionais e Regionais de Definição de Critérios e Indicadores para o Manejo Florestal Sustentável;
- Grupo Consultivo em Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR);
- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA);
- Centro Internacional para Pesquisa Florestal (CIFOR);
- União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN);
- União Internacional de Organizações de Pesquisa Florestal (IUFRO);
- Programa sobre Florestas (PROFOR);
- Aliança WWF-Banco Mundial para Conservação e Uso Sustentável de Florestas.

7. Instrumentos, Acordos e Processos de Cooperação Florestal na Amazônia

- Iniciativa Amazônica;
- Processo MAP: Madre de Diós . Acre . Pando (MAP);
- Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7);
- Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera da Amazônia (LBA);
- Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).

Dado esse grande número de instituições e processos, foi necessário priorizar os mais relevantes para esta pesquisa. O primeiro critério utilizado foi o de alto grau de envolvimento do Brasil. Serão abordados os Princípios Florestais e o processo PIF/FIF/UNFF por serem globais em termos de participação e por seu foco exclusivo nas florestas. A Convenção de Biodiversidade será analisada pela enorme interface entre sua agenda e a conservação florestal. O mesmo critério se aplica à Convenção de Mudança do Clima, que é o foco desta tese e portanto será tratada em detalhe no capítulo subsequente. A FAO, o Banco Mundial e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais/Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais, instituições em permanente construção (Smouts, 2001), vêm desde os anos 80 atuando globalmente tanto na formação de políticas como na assistência técnica e financiamento internacional para florestas. Passa-se então à análise desses instrumentos, aqui expostos cronologicamente.

1.2.1. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

A FAO teve papel relevante nos anos 80, época em que era a única instituição com um mandato florestal no âmbito das Nações Unidas. Sua maior e mais controversa contribuição para a política internacional sobre florestas foi o Plano de Ação para as Florestas Tropicais (TFAP), cujos documentos foram publicados em 1985 e 1987. Mais que um plano, o TFAP foi um processo em evolução com o envolvimento de um grande número de atores do sistema internacional, como o setor privado e ONGs³² (Humphreys, 1997), visando responder politicamente à primeira disseminação de dados sobre o desmatamento generalizado das florestas tropicais. Na elaboração do TFAP, foram identificadas pelo Comitê de Desenvolvimento Florestal Tropical da FAO cinco áreas prioritárias. Para cada uma delas foi criado um

³² Um parceiro determinante foi o *World Resources Institute*, foi criado em 1982, que se define como “um *think tank* ambiental que vai além da pesquisa, buscando caminhos práticos para proteger a terra e melhorar a qualidade de vida das pessoas”. (disponível em <http://www.wri.org/about>, acesso em 28/06/2010)

grupos de trabalho para elaborar um programa de ação específico, conforme o quadro abaixo.

Quadro 3 – Programas do Plano de Ação para as Florestas Tropicais

1. **Florestas e uso da terra**, visando conservar a base de recursos para a agricultura, integrar a floresta e os sistemas agrícolas e, numa perspectiva mais ampla, o uso racional da terra.
2. **Desenvolvimento Industrial de Base Florestal**, voltado à promoção da indústria florestal pela intensificação do manejo dos recursos, aproveitamento adequado da matéria-prima e fomento ao mercado de produtos florestais industrializados.
3. **Madeira para Combustível e Energia**, com a finalidade de repor estoques de madeira para combustível nos países vulneráveis à sua escassez e apoio a programas nacionais de madeira para combustível e geração de energia.
4. **Conservação de Ecossistemas Florestais Tropicais**, visando à conservação, manejo e uso de plantas, fauna e recursos genéticos tropicais através de uma rede de áreas protegidas.
5. **Programa de Ação para Instituições**, com o objetivo de remover barreiras institucionais que impeçam a conservação e o uso racional das florestas tropicais através do fortalecimento dos órgãos governamentais florestais.

Fonte: The Tropical Forestry Action Plan, Rome: FAO, 1987; Humphreys, 1997.

O TFAP não constituiu um plano global, e sim um agregado de planos nacionais conceitualmente similares, baseados nos cinco eixos descritos acima. O conceito de Plano Nacional de Florestas evoluiu gradativamente para a estratégia de Programas Nacionais de Florestas (PNF), que constitui até hoje a base do trabalho da FAO. Um PNF inicia-se com um pedido de assistência do governo proponente à FAO. O segundo passo é a escolha de uma agência central de apoio técnico e uma agência de apoio financeiro, que na maioria dos casos tem sido a FAO e o PNUD. O Banco Mundial vem em segundo lugar nos dois papéis. A agência central de apoio técnico designa uma equipe internacional para trabalhar com o coordenador nacional, a ser indicado pelo órgão nacional responsável pelo PNF. ONGs como o WRI, IIED, IUCN

e WWF também participaram como agências de apoio. O PNF é monitorado tanto nacional quanto internacionalmente (Humphreys, 1997).

Em 1990, o TFAP poderia ser interpretado como um sucesso, com uma alta taxa de participação dos países detentores de florestas tropicais, com 79 deles com um PNF ou interesse nele (Humphreys, 1997). O TFAP obteve também suporte político e financeiro de países desenvolvidos e ONGs. Mas foi exatamente nesse período que começaram a surgir críticas e evidências contrárias. Foram iniciadas então três revisões do Plano: uma independente, pela FAO, e duas feitas por ONGs (*World Resources Institute* e *World Rainforest Movement*).

As conclusões principais das revisões, que são bastante similares, resumem-se às seguintes: não houve contribuição para a diminuição nas taxas de desmatamento; não houve reconciliação de interesses nacionais e preocupações internacionais (as revisões das ONGs trataram também da dimensão de interesses locais, o que não foi considerado pela FAO); foco exclusivo no setor florestal, sem atenção às causas do desmatamento que estão fora da floresta (embora nas três revisões não houvesse consenso sobre quais são essas causas); a necessidade de reforma institucional no nível internacional, bem como dos mecanismos de tomada de decisão.

Pressionada, a FAO iniciou o processo de revisão do TFAP, que foi longo. Os debates evoluíram para a necessidade de criação de um grupo consultivo, e as questões mais polêmicas foram a composição desse grupo (número de membros e a participação ou não de ONGs); e a relação entre esse grupo e a FAO ou seu caráter independente (Humphreys, 1997). O processo foi atrasado pelas atividades preparatórias para a UNCED 1992 e pela criação do Painel Internacional de Florestas, em 1995.

As críticas de 1990 foram decisivas, a ponto de abalar momentaneamente a legitimidade da FAO como instituição com mandato florestal. No processo que antecedeu a ECO 92, a FAO tentou retomar seu status e obter um mandato de facilitadora da negociação sobre uma Convenção Internacional sobre Florestas, formulando uma minuta de documento. Essa tentativa foi frustrada e o grupo

preparatório à Conferência assumiu esse papel (Humphreys, 2006). Desde então, a atuação da FAO assumiu contornos mais técnicos do que de formulação de políticas no que diz respeito a florestas.

Em 2010, no contexto mais amplo da reforma da FAO, foi publicado um documento intitulado “Estratégia da FAO para Florestas e Silvicultura³³”. Essa estratégia consiste basicamente numa versão revista do plano estratégico que havia sido aprovado pelo Comitê da FAO para a Silvicultura em 1999, cuja revisão foi solicitada em 2007 pelo mesmo Comitê, após consulta a países, à equipe da FAO e a outros *stakeholders*. Nessa estratégia são definidas as seguintes funções básicas para a FAO:

1. Fornecer perspectivas de longo prazo e liderança no monitoramento e análise de tendências dos recursos e serviços florestais e da produção, consumo e comércio de produtos florestais;
2. Gerar, disseminar e aplicar informações e conhecimentos, inclusive estatísticas;
3. Liderar o desenvolvimento de regulamentos voluntários, apoiando o desenvolvimento de instrumentos legais e promovendo sua implementação;
4. Fornecer apoio técnico para transferência de tecnologias, catalização de mudanças e construção de capacidades institucionais efetivas e sustentáveis para o manejo florestal sustentável;
5. Articular opções políticas e estratégicas e assessoria técnica visando aprimorar aspectos sociais, econômicos e ambientais do desenvolvimento e da conservação florestal;
6. Exercer influência e comunicação para mobilizar vontade política e promover o reconhecimento global das ações requeridas para o alcance do manejo florestal sustentável;
7. Trazer abordagens interdisciplinares integradas e inovadoras para influenciar o trabalho do setor florestal e outros setores-chave que impactam as florestas;
8. Trabalhar através de fortes alianças e parcerias onde a ação conjunta for necessária;
9. Facilitar conexões entre os níveis nacionais e regionais e o nível global.

Apesar de a conservação florestal constar entre as funções da FAO, está claro que a visão da instituição sobre si mesma é mais voltada ao desenvolvimento e

³³ Disponível em <http://www.fao.org/forestry/49435/en/>, acesso em 15/08/2010.

fortalecimento do manejo florestal sustentável e de mercados para seus produtos. A própria definição de silvicultura (*forestry*) é esclarecedora nesse sentido: “conceito amplo e multidisciplinar que envolve aspectos sociais, econômicos e ambientais. A silvicultura envolve políticas e instituições, a produção de bens e serviços e os empregos a eles associados, bem como meios de vida e mercados relacionados às florestas e árvores fora das florestas”. (FAO 2010)

É importante destacar que o modelo dos Programas Nacionais de Florestas permanece até hoje, embora tenha passado por diversas revisões e adequações. Hoje em dia a principal função da FAO é fornecer assistência técnica para a formulação e implementação desses programas. No Brasil, o Programa Nacional de Florestas foi criado em 2000³⁴ e é executado pelo Ministério do Meio Ambiente com suporte técnico e financeiro da FAO. Smouts (2001) considera que a FAO continua sendo uma fonte importante de informações e de dados sobre florestas; de apoio técnico para melhoria da saúde das florestas e conservação dos ecossistemas florestais; e de pesquisa em todos os assuntos de interesse na questão florestal, da agronomia ao manejo comunitário. A instituição também reforçou suas parcerias com atores públicos e privados e recuperou sua credibilidade como órgão técnico.

Um trabalho relevante da FAO é a publicação do *Global Forest Resources Assessment* (FRA) a cada cinco anos, a fonte mais completa de dados sobre o desmatamento em nível mundial. A FAO vem monitorando as florestas do mundo desde 1946. Os primeiros estudos tinham como foco o suprimento de madeira, por medo de uma escassez após a Segunda Guerra Mundial. Seu escopo gradualmente se expandiu, e hoje o relatório abrange os seguintes temas: extensão dos recursos florestais e sua contribuição para o ciclo de carbono, saúde e vitalidade das florestas, biodiversidade florestal, funções produtivas, de proteção e socioeconômica das florestas e arcabouços legais, políticos e institucionais relacionados às florestas³⁵.

³⁴ Decreto nº 4.340, de 20 de abril de 2000.

³⁵ Disponível em <http://www.fao.org/forestry/fra/en/>, acesso em 16/08/2010.

Embora a FAO tenha um papel importante de compilação e divulgação de dados sobre florestas em nível mundial, os produtos da instituição, como o FRA, ainda remetem a uma maior valorização de seus objetivos relacionados à silvicultura em detrimento da conservação. Um exemplo é o uso da “taxa líquida” de desmatamento³⁶, segundo a qual a destruição das florestas estaria em franca retração no mundo. A ênfase nesse dado tem a indesejada consequência de mascarar as ainda inadmissíveis taxas de perda da cobertura florestal nativa.

1.2.2. O Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (AIMT) e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT)

O Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (AIMT), elaborado sob os auspícios da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) após sete anos de negociações, foi assinado em 1983 pelos países produtores e consumidores de madeira tropical. Ele só entrou em vigor dois anos depois, em 1985. As decisões sobre a sede do acordo e a nomeação de um secretário executivo levaram mais 18 meses (Smouts, 2001). Assim, a Organização Internacional sobre Madeiras Tropicais, criada pelo AIMT, só se tornou efetiva em 1986.

Os objetivos originais do AIMT são principalmente relacionados ao comércio, mas também incentivam o uso sustentável e a conservação das florestas tropicais. Isso faz com que ele seja considerado por alguns autores um pioneiro acordo comercial com um mandato ambiental. A inclusão da variável ambiental pode ser creditada à IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza), que na Conferência das Nações Unidas sobre Madeira Tropical de 1983 enfatizou a necessidade de que um acordo sobre o tema considerasse a relação entre conservação e desenvolvimento (Humphreys, 1997).

³⁶ Ver Introdução, p.9.

No entanto, medidas substantivas nesse sentido são poucas, o que evidencia a absoluta falta de prioridade do objetivo conservacionista quando comparado ao objetivo principal de “promover a expansão e a diversificação do comércio internacional de madeira tropical” (Art. 1, h). Outros objetivos são: fornecer uma base para cooperação e consulta; promover pesquisa e desenvolvimento; melhorar a inteligência de mercado; aumentar o processamento de madeira tropical, o reflorestamento industrial, o mercado e a distribuição das exportações.

Para Smouts (2001), a OIMT segue sendo uma organização criada em função de um produto, visão com a qual o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado concorda (entrevista, 2010). A própria instituição se vê como uma organização de *commodities*, que visa regulamentar o comércio internacional de madeira tropical entre países produtores e consumidores. O número de 60 membros representa cerca de 80% do comércio mundial de madeiras tropicais, bem como cerca de 90% do comércio global de madeira tropical (OIMT, 2008).

A OIMT é composta do Conselho Internacional da Madeira Tropical, seu órgão deliberativo, e um secretariado sediado em Yokohama, no Japão. Os votos no Conselho são igualmente divididos entre os países produtores e consumidores (1000 votos para cada categoria), mas em cada bloco votos individuais são alocados com base em regiões, fatias de mercado (volume exportado e volume importado) e, no caso dos produtores, também em função da área de cobertura florestal. Ou seja, um país que reduz sua área florestada ainda pode manter ou aumentar seu número de votos pelo critério do aumento de exportação. A quantidade de votos é recalculada anualmente, com base nos últimos dados comerciais. Mas, conforme dispositivo do próprio Acordo que declara a preferência pelo consenso, as decisões no Conselho vêm sendo tomadas desta forma (Humphreys, 1997)

Tabela 1 - Número de Votos dos Maiores Países Produtores e Consumidores

País	Nº de votos (AIMT 1994)	Nº de votos (AIMT 2006)
Indonésia	170	131
Malásia	139	105
Brasil	133	157
Japão	320	Consumidores têm inicialmente 10 votos cada e o restante é proporcional às importações
Comunidade Européia	302	
Coréia	97	

Fonte: OIMT, 2010. Disponível em <http://www.itto.int/en/itta/>, acesso em 15/08/2010

Como se nota pelos dados acima, o número de votos do Brasil aumentou em 2006, tornando-o o principal país produtor no conselho. Smouts (2001) já identificava a relevância do Brasil ao mencionar sua delegação numerosa e competente, que o colocava numa posição de liderança entre os países produtores.

A noção de sustentabilidade das fontes de madeira no âmbito da OIMT/AIMT é estrita, aplicando-se somente à manutenção dos estoques, embora seu mandato seja descrito pelo Secretariado do Fórum Internacional sobre Florestas (1998) como a promoção do comércio de madeira tropical; a implementação do AIMT; a promoção da conservação e do manejo sustentável das florestas tropicais com equilíbrio entre a conservação e a utilização; e a prevenção do desmatamento das florestas tropicais. Um aspecto interessante da OIMT é o fato de ser uma das organizações mais abertas ao acesso e participação da sociedade civil. Basta que os representantes se identifiquem para ter acesso a reuniões do Conselho com status de observadores (Humphreys, 1997).

O trabalho da OIMT concretiza-se por meio de projetos, cuja aprovação está a cargo do Conselho Internacional da Madeira Tropical. Entretanto, há críticas de ONGs de que a aprovação de projetos leva em conta considerações políticas em detrimento das ambientais, sociais, técnicas e financeiras (Humphreys, 1997). Smouts (2001)

ressalta que o papel dos experts é determinante na OIMT, pois eles fazem praticamente tudo, deixando para os diplomatas uma pequena parte da negociação.

O sistema que contempla a atuação da OIMT desde 1985 e o AIMT como marco legal desde 1983, com seus acordos sucessores de 1994 e 2006, possui fragilidades. Uma delas é a questão dos povos indígenas e populações tradicionais, que nunca chegou a ser satisfatoriamente considerada por pressão dos países produtores. A mais grave, no entanto, é o fato do discurso da organização atribuir um mesmo peso aos objetivos, contraditórios em sua natureza, de fomentar o comércio internacional de madeira e conservar os recursos florestais, e na prática beneficiar um em total detrimento do outro, praticamente ignorado. Rotulagem e incentivos financeiros foram debatidos no âmbito da OIMT, mas afastados por serem considerados prejudiciais ao comércio. O arranjo segue apostando na possibilidade da conservação das florestas sem a adoção de restrições comerciais à madeira tropical, o que é paradoxal³⁷.

Em 1990, foi adotado pelo Conselho o Objetivo do Ano 2000, iniciativa que previa que as exportações de madeira tropical “deveriam originar-se de manejo florestal sustentável até o ano 2000”. O AIMT foi reformulado em 1994 e manteve os mesmos objetivos, entrando em vigor em 1997. Algumas das demandas dos países produtores foram atendidas, como a criação de um fundo (Parceria de Bali) para financiar a implementação de ações visando o Objetivo do Ano 2000; a inclusão de uma cláusula de não-discriminação de produtos madeireiros e não-madeireiros e outra cláusula de revisão do acordo a cada 5 anos.

Em 2000, não tendo sido atingido o “Objetivo do ano 2000”, houve uma reformulação do compromisso para “buscar o mais rapidamente possível que as exportações de madeira tropical provenham de fontes de manejo sustentável”, mantendo-se o nome de Objetivo 2000. Para a OIMT (2008), ele permanece um objetivo central, com esforços renovados para aumentar a capacidade de governos, indústrias e comunidades para o manejo de suas florestas e a agregação de valor

³⁷ Conforme dados da FAO (FRA 2010), 30% das florestas mundiais têm como uso principal a extração de produtos madeireiros e não-madeireiros. Não há dados sobre a exploração ilegal desses recursos, o que leva a crer que a área seja ainda maior.

aos produtos florestais, mantendo e aumentando a transparência do comércio e do acesso aos mercados internacionais.

Em 2006 houve nova revisão do Acordo. O AIMT 2006 é baseado nos mesmos princípios que os anteriores. Adicionalmente, contém dispositivos de intercâmbio de informações, inclusive dados sobre o comércio de produtos não-madeireiros, e abre a possibilidade de considerar questões não-madeireiras relacionadas às madeiras tropicais.

Smouts (2001) considera que o resultado da OIMT é o paulatino estabelecimento de uma filosofia comum sobre o que é um bom projeto de manejo florestal tropical na única instância mundial onde os países produtores e países consumidores sentam-se à mesa para discutir em condições paritárias. As sessões vêm se tornando cada vez mais técnicas. Mas persistem questões de fundo, tais como: países produtores considerando discriminatórias as exigências para o manejo de florestas tropicais; países consumidores demandando o cumprimento do Objetivo 2000; países produtores condicionando sua adesão ao repasse de recursos financeiros e transferência de tecnologia.

No caso do Brasil, os pontos focais são o Itamaraty e o Ministério do Meio Ambiente. A posição do Brasil na OIMT, que na FAO é similar, é de garantir que a preocupação com a sustentabilidade do manejo florestal não implique em restrições comerciais disfarçadas. Defende o país, portanto, que o manejo não deve ser somente sustentável, mas também competitivo, sendo necessária a abertura dos mercados aos produtos florestais sustentáveis. Outro ponto importante é o tratamento doméstico da exploração madeireira ilegal (*illegal logging*) em oposição à regulamentação internacional, conforme o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado (entrevista, 2010).

1.2.3. O Banco Mundial

Talvez o Banco Mundial seja a mais complexa instituição internacional a lidar com florestas, dadas as contradições do seu papel desde 1949, quando foram feitos os primeiros empréstimos à silvicultura. Smouts (2001) menciona que a imagem do Banco Mundial é por vezes percebida como a encarnação do dogmatismo e da arrogância ocidental. Humphreys (2006) nota que, dado o fato do pensamento do Banco Mundial incorporar elementos neoliberais e intervencionistas, a instituição vem enfrentando críticas tanto da direita e da esquerda mundiais.

Para setores da direita, o Banco Mundial é uma burocracia ineficaz, que atrapalha a operação dos mercados por adotar políticas intervencionistas keynesianas e por subsidiar economias ineficientes por meio de empréstimo. Para setores da esquerda, o Banco se desvia de sua missão de ajudar os mais pobres do mundo, por atuar como agente dos países desenvolvidos ao abrir as economias de países em desenvolvimento para o investimento estrangeiro direto e por impor modelos econômicos neoliberais a esses países (Humphreys, 2006). É nesse contexto paradoxal que se insere a atuação do Banco Mundial, que tanto pode ser direta, apoiando projetos específicos de conservação das florestas como o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais - PPG7, quanto indireta, mediante financiamentos a projetos e obras causadores de desmatamento.

No âmbito do Grupo Banco Mundial³⁸, identificam-se as seguintes iniciativas de política florestal: a adoção pelo Banco Mundial e pela IDA de três iniciativas de política florestal em 1978, 1991 e 2002 e a adoção pela IFC de uma política de florestas em 1998 (Humphreys, 2006).

A política florestal de 1978 visava ampliar a abordagem do Banco Mundial sobre investimentos florestais, de forma a atender às necessidades da população rural

³⁸ O Grupo de Bretton Woods, também conhecido como Grupo Banco Mundial, é formado por cinco instituições: o Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que aqui será referido como Banco Mundial; a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA); a Corporação Financeira Internacional (IFC); a Agência de Garantia de Investimento Multilateral (MIGA) e o Centro Internacional para Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID).

carente com os devidos cuidados ao meio ambiente. Mas os benefícios da extração comercial de madeira foram priorizados em detrimento dessas questões. Segundo Humphreys (2006), a política resultou no investimento maciço na indústria florestal e, embora voltada a ajudar os países em desenvolvimento, estes foram considerados os maiores culpados da degradação das florestas. Os recursos eram dirigidos não para conservar florestas nativas, e sim para sua substituição por florestas plantadas, atribuindo-se aos governos locais a responsabilidade pela recuperação das áreas degradadas ao invés das corporações madeireiras causadoras da degradação.

O cenário do final da década de 80 foi decisivo para a revisão dessa política, com a divulgação dos altos índices de desmatamento da Amazônia, a morte de Chico Mendes, a divulgação do estudo do *International Institute for Environment and Development* de que apenas um por cento das florestas tropicais seria objeto de manejo florestal sustentável, a moratória da exploração madeireira na Tailândia, as críticas ao TFAP e as críticas das ONGs aos Projetos Polonoroeste e Grande Carajás, financiados pelo Banco na Amazônia (Humphreys, 2006).

Em 1991 sobreveio uma estratégia de cunho bem mais preservacionista que sua antecessora. Ela adotava uma abordagem “plurissetorial”, baseada menos em projetos e mais em programas que integravam questões florestais numa perspectiva mais ampla, incluindo demografia, agricultura, criação de empregos e a luta contra a pobreza, que seguiu sendo considerada a principal causa do desmatamento. Paradoxalmente, essa estratégia tornou-se controversa. Seu dispositivo mais forte dizia respeito ao compromisso de não financiar a exploração madeireira comercial em florestas tropicais primárias. Apesar de bem intencionado, tal dispositivo fortaleceu o principal argumento do G77/China na ECO 92 contra uma convenção internacional sobre florestas: a tentativa de se limitar a soberania dos países em desenvolvimento sobre seus recursos florestais, vez que não havia qualquer limitação similar para florestas temperadas.

Conforme a estratégia de 1991, os empréstimos comerciais, inclusive para plantações, eram condicionados ao compromisso do governo com uma política florestal sustentável voltada à conservação; definição de áreas para a manutenção da biodiversidade e para salvaguardar o direito de acesso dos povos da floresta;

devida atenção a projetos de infra-estrutura e outros projetos de uso da terra, buscando minimizar seus impactos adversos; participação dos povos da floresta e promoção do comércio de produtos não-madeireiros. Esse excesso de condicionantes foi visto como intrusivo pelos países em desenvolvimento.

Conforme era de se esperar em se tratando de um banco, a estratégia de 1991 refletiu o pensamento neoliberal por atribuir um papel de conservação a novos mercados, como o desenvolvimento do ecoturismo, mercado de produtos não-madeireiros e o mercado de carbono (Humphreys, 2006). Embora seja inegável sua evolução em relação à estratégia de 1978, permaneceram em aberto pontos contenciosos como sua limitação aos trópicos e a ausência de mecanismos para sua implementação. Uma crítica importante identificada por Smouts (2001) é que tanto o custo da conservação das florestas quanto saber quem deveria assumi-lo não foram devidamente considerados no estabelecimento da estratégia.

Em 1999 o Departamento de Avaliação do Banco iniciou um processo de revisão dessa estratégia, motivado por três fatores: a ampliação do diálogo internacional sobre florestas das tropicais para todos os tipos de florestas; a mudança do portfólio de empréstimos do Banco, que passou a envolver florestas boreais e temperadas; e por fim a evolução do debate sobre certificação e critérios e indicadores de manejo florestal sustentável, que levou a uma mudança de posicionamento, admitindo-se a possibilidade de conservação das florestas tropicais sem a necessidade de uma moratória do comércio de madeira (Humphreys, 2006). O relatório de avaliação constatou que a moratória não teve nenhum efeito sobre o desmatamento e a degradação de florestas nativas, visto que a exploração ilícita, até hoje dificilmente controlada pelo poder público, supera em muito a licenciada, como é o caso dos projetos financiados pelo Banco. Portanto, a medida aparentemente drástica foi na verdade inócua.

Vale destacar a influência das ONGs na construção das políticas e estratégias florestais do Banco Mundial. Em 1991 a posição coesa das ONGs foi decisiva na adoção pelo Banco de uma moratória do comércio de madeira. Em 1999, no âmbito da revisão da estratégia de 1991, formou-se um grupo técnico facilitado pela IUCN,

que contou com a participação de agências financiadoras bilaterais e multilaterais e ONGs como o *World Resources Institute*, o WWF e o *Forest Peoples Programme*.

O processo culminou com a conclusão do Departamento de Avaliação de Operações do Banco da necessidade da instituição voltar a se engajar em investimentos florestais. Essa conclusão dividiu algumas das ONGs mais expressivas na questão florestal: enquanto o WWF e os Amigos da Terra-Brasil a apoiaram, o *World Rainforest Movement* e o *Friends of the Earth* (UK) se opuseram (Humphreys, 2006). Essa falta de consenso entre as ONGs deu ao Banco Mundial o argumento de que a retomada dos empréstimos para o setor florestal contava com o apoio de parte delas.

A estratégia de 2002 fundamenta-se em três pilares, que correspondem aos objetivos gerais da Estratégia de Meio Ambiente de 2001. Ao objetivo geral de melhoria da qualidade de vida, corresponde o objetivo de aumentar o potencial das florestas para a redução da pobreza. Ao objetivo geral de melhoria da qualidade do crescimento, corresponde o objetivo de integrar as florestas ao desenvolvimento econômico sustentável. Ao objetivo geral de proteger a qualidade dos bens comuns globais e regionais, corresponde o objetivo de promoção de serviços e valores ambientais locais e globais (Humphreys, 2006).

A principal evolução em relação à estratégia de 1999 diz respeito a abordagens de mercado. Em 1999 reconhecia-se o potencial dos mercados. Em 2002 aponta-se a necessidade de envolvimento do Banco Mundial em dois níveis: construção e financiamento de mercado para bens públicos globais, especialmente carbono e biodiversidade; e ajuda aos governos no estabelecimento de mercados nacionais para bens e serviços ambientais. Embora o Banco tenha diagnosticado riscos associados a tais mecanismos de mercado, continuou a se engajar cada vez mais nessas abordagens e é um forte defensor da construção de mercados para REDD, contexto no qual busca uma inserção definitiva nos mecanismos financeiros em discussão na Convenção do Clima.

Em relação à governança privada, os Princípios do Equador, adotados em Washington em 2003, tiveram a adesão da IFC e de outros bancos privados. Esses

princípios aplicam-se somente a projetos acima de 50 milhões de dólares, o que deixa de fora grande parte do fluxo de investimentos. Os princípios são voltados à responsabilidade socioambiental dos projetos financiados, porém sua natureza é voluntária e não há monitoramento independente. Para Humphreys (2006), são um produto tipicamente neoliberal e é improvável que levem a um sistema eficiente de governança privada que realmente garanta o cumprimento de padrões sociais e ambientais.

Outra questão que merece ser destacada em relação ao Banco Mundial é o fato de que sua estratégia de florestas de 2002 e as salvaguardas a ela relacionadas não se aplicam a empréstimos de ajuste setorial, que correspondem a 25% das operações do Banco (Humphreys, 2006). As condicionantes neoliberais atreladas a tais financiamentos, tais como cortes nos gastos públicos, podem causar migrações para áreas de floresta com o aumento de demanda por áreas para agricultura de subsistência, ou aumento da exploração madeireira para exportação.

Uma das experiências de apoio à proteção de florestas que merece destaque nesta tese por ter ocorrido no Brasil e ter sido de extrema importância para consolidar tanto a atuação do MMA quanto dos estados e organizações locais da sociedade civil é o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), descrito no quadro abaixo.

Quadro 4 – O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais - PPG7 - surgiu de um pedido do então Chanceler alemão Helmut Kohl à Cúpula de Estado do Grupo dos Sete (G7) para que fosse criado um programa piloto com o fim de combater o desmatamento das florestas tropicais do Brasil. Sua aprovação final ocorreu em 1991 e o G7, juntamente com os Países Baixos, prometeu o montante de 250 milhões de dólares para o Programa, dos quais 50 milhões formariam um fundo fiduciário sob a administração do Banco Mundial. O Banco teve, até 1998, o papel de coordenar o projeto, que depois passou ao Ministério do Meio Ambiente. Os objetivos básicos do PPG7 eram os seguintes:

1. Preservar a biodiversidade das florestas tropicais
2. Reduzir a contribuição das florestas tropicais para a emissão dos gases de efeito estufa, e
3. Dar uma demonstração de cooperação internacional entre as nações industrializadas e os países em desenvolvimento com vistas a solucionar problemas ambientais mundiais

É interessante notar que uma das queixas recorrentes de ONGs e movimentos sociais em relação ao Banco Mundial e seus projetos é a falta de participação de atores interessados. Talvez o caso do PPG7 seja um exemplo positivo por ter conseguido envolver em sua implementação não só o governo federal mas governos estaduais brasileiros, doadores externos, ampla gama de ONGs, uma rede de mais de 600 grupos comunitários, associações de seringueiros, sindicatos de trabalhadores rurais e organizações ambientais locais.

A avaliação de meio termo do Programa apontou dados e lacunas que permaneceram em alguma medida até o encerramento do Programa em 2009. Após seis anos, o índice de desembolso manteve-se apenas em torno de 30%, o que demonstrou a baixa capacidade de execução do governo brasileiro, comprovada também pelo fato de um percentual muito elevado dos recursos (40% do montante desembolsado) ter sido dispendido na própria administração do Programa. O Grupo Consultivo Internacional (IAG) do Programa concluiu que, embora o PPG7 não tenha impactado significativamente as taxas de desmatamento devido à sua escala limitada, obteve considerável influência no processo decisório da região e fortaleceu sua governança.

Abdalla (2007) ressalta que o Banco Mundial desempenhou papel expressivo em todo o ciclo do PPG7, desde negociações prévias, desenho dos projetos e definição de procedimentos operativos, até coordenação, apoio e envolvimento na implementação, disseminação de informações, internalização de resultados e mobilização de recursos e parcerias. Quanto aos altos custos de assistência financeira e técnica terem chegado ao montante de U\$ 25,85 milhões (35, 31% dos valores depositados no Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais-FFT), o Banco argumenta que tais custos não seriam administrativos em sua totalidade, pois compreendem assistência técnica, organização de reuniões, funcionamento do Grupo Assessor Internacional, entre outras atividades.

Fonte: Abdalla (2007), PPG7 (2006).

Vale ainda destacar duas iniciativas recentes do Banco Mundial sobre florestas e mecanismos de redução de emissões por desmatamento e degradação (REDD). A primeira delas é o Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). A discussão sobre esse fundo começou em 2006, motivada por países desenvolvidos interessados em financiar atividades de REDD. A Declaração da Cúpula do G8 em 2007 apoiou tal iniciativa. O Fundo foi então anunciado na COP 13, em Bali, começou a operar em junho de 2008, e é formado por dois componentes:

1. Mecanismo de *Readiness* (preparação para o REDD): visa fornecer assistência técnica e capacitação para países-membros tropicais, principalmente no cálculo de estoques nacionais de carbono florestal e emissões florestais, elaboração de cenários de referência, cálculo dos custos de oportunidade de atividades de REDD e desenho de sistemas de monitoramento, relato e verificação. Em junho de 2009 esse componente contava com 110 milhões de dólares (a meta é de 185 milhões) e 37 países selecionados (FCPF, 2009).
2. Fundo de Financiamento de Carbono: espera-se que cerca de 5 países que avancem na preparação para o REDD também participem e recebam recursos do Fundo de Financiamento de Carbono, por meio do qual serão implementados programas de incentivos para REDD com base num sistema de reduções compensadas/pagamento por performance. A estrutura desses pagamentos será atrelada às opções em discussão na UNFCCC. Até julho de 2009, esse componente havia arrecadado 51 milhões de dólares, sendo a meta de arrecadação de \$200 milhões. (FCPF, 2009)

O FIP (*Forest Investment Programme*) é a mais nova iniciativa do Banco Mundial sobre florestas, no âmbito dos recentes Fundos de Investimento para o Clima. O Fundo foi aprovado em julho de 2009, após um processo de consultas com doadores e beneficiários, órgãos do sistema ONU, outros bancos multilaterais, organizações da sociedade civil e o setor privado. Como era de se esperar, um tema polêmico foi a necessidade de participação de povos indígenas e comunidades locais.

O propósito principal do FIP é apoiar esforços de REDD dos países em desenvolvimento, fornecendo capital de giro para reformas de preparação para REDD e investimentos identificados na construção de estratégia de REDD, visando ajudá-los a se adaptar aos impactos das mudanças do clima nas florestas e contribuir para benefícios múltiplos, como a conservação da biodiversidade e melhoria da qualidade de vida de populações locais. O FIP financiará esforços para atacar as causas do desmatamento e degradação florestal e superar barreiras que resistiram a tais esforços no passado (Climate Funds, 2010³⁹).

As atividades a serem financiadas pelo FIP, ainda em detalhamento, são as seguintes (Climate Funds, 2010):

- aumento da capacidade institucional, melhoria da governança e informação: sistemas de monitoramento, desenvolvimento legal e institucional, adequação fundiária, remoção de incentivos perversos, planejamento territorial;
- investimentos em medidas de mitigação florestal: pagamento pelos serviços ambientais e outros arranjos de repartição de benefícios, restauração, manejo florestal sustentável, restauração florestal, certificação da cadeia de custódia;
- investimentos fora do setor florestal necessários para reduzir a pressão sobre florestas: desenvolvimento rural e infraestrutura socioeconômica, energias alternativas, redução da pobreza e intensificação rural, incluindo sistemas agroflorestais.

Em julho de 2010, o Brasil foi selecionado pelo Sub-Comitê do FIP como um dos países-piloto⁴⁰ para um investimento de 587 milhões de dólares.

³⁹ <http://www.climatefundsupdate.org/listing/forest-investment-program>, acesso em 12/08/2010.

⁴⁰ Os outros países são Burkina Faso, República Democrática do Congo, Ghana, Indonésia, Laos, México e Peru. Disponível em <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5>.

1.2.4. Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF) e seus antecessores

A partir de 1992, após a aprovação na CNUMAD da Declaração dos Princípios Florestais, teve início um processo no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas visando implementar a Declaração. Em 1995 foi estabelecido um Painel Internacional sobre Florestas (PIF), convertido num Fórum Internacional (FIF) em 1997, culminando no atual Fórum sobre Florestas das Nações Unidas (UNFF), criado em 2001. A discussão no âmbito desses órgãos em muito se assemelha à tônica dos Princípios Florestais: falta objetividade e o caráter do compromisso é voluntário. Dimitrov (2005), ao analisar o UNFF, propõe uma discussão interessante sobre “instituições vazias” (*hollow institutions*), criadas justamente com o propósito de aparentar a busca de resposta ao problema em virtude do qual foram criadas, mas sem mandato forte ou efetividade para lidar com ele. Essa é uma perspectiva interessante sobre o UNFF, cujos resultados não têm demonstrado relevância prática.

Quadro 5 – Programa de Trabalho do Painel Internacional sobre Florestas

- I – Implementação das decisões sobre florestas da UNCED (Princípios sobre Florestas)
- II – Assistência Financeira (UNDP) e Transferência de Tecnologia (FAO)
- III – Pesquisa Científica, Inventário Florestal e Critérios e Indicadores para o Manejo Florestal
- IV – Comércio e Meio Ambiente em relação às florestas, inclusive sistemas de certificação voluntária e rotulagem (ITTO)
- V – Organizações Internacionais e instituições e instrumentos multilaterais, incluindo a identificação de lacunas, áreas que necessitam fortalecimento e sobreposições – UN/DESA.

Fonte: Humphreys, 1997

O Painel Internacional sobre Florestas (PIF) foi criado em 1995 como um órgão “aberto”, vale dizer, além da participação formal dos 53 membros da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, outros membros das Nações Unidas teriam o mesmo status e os mesmos privilégios dos membros originais.

O Painel reuniu-se quatro vezes: setembro de 1995 em Nova York; março de 1996 em Genebra; setembro de 1996 em Genebra e fevereiro de 1997 em Nova York. No decorrer dos trabalhos, decidiu-se pela criação da Força-Tarefa Interinstitucional para as Florestas (ITFF) para apoiar o Painel, formada pelas seguintes organizações internacionais com mandato florestal: FAO, OIMT, CDB, PNUMA, PNUD, Banco Mundial, UN/DESA e CIFOR. A ITFF foi uma inovação por ser o primeiro órgão interinstitucional formado para apoiar uma organização internacional (Humphreys, 2006).

No Painel retomou-se a discussão sobre a necessidade ou não de uma convenção internacional sobre florestas, latente desde a UNCED 1992. Novamente decidiu-se pela não adoção de tal instrumento face à oposição dos dois atores mais influentes: o Brasil, maior país florestal do mundo, e os Estados Unidos, país da maior indústria madeireira do mundo. O resultado das discussões em 1997 foi meramente formal: mais um instrumento não-vinculante (*soft law*) sobre florestas, denominado Propostas de Ação.

Avanços no UNFF, se houve, foram normativos, como a consolidação do conceito de programas nacionais de florestas e o pioneirismo na abordagem de dois temas até então nunca discutidos numa instância internacional sobre florestas: povos das florestas e o conhecimento tradicional associado às florestas, embora sem grandes encaminhamentos práticos, conforme já ressaltado, e com a oposição do Brasil, que defendia ser a CDB o fórum apropriado para a discussão sobre esses temas (Dimitrov, 2005). O diálogo político sobre causas subjacentes ao desmatamento e necessidades de países com baixa cobertura florestal foi iniciado.

Humphreys (2006) destaca não ter havido inovações em pontos que somente progrediriam se questionados alguns fundamentos do neoliberalismo. Isso explica a tentativa de se transferir a disponibilização de recursos para a iniciativa privada ao invés dos países; a relutância dos países desenvolvidos quanto à criação de um fundo global para as florestas; a resistência à discussão sobre novas formas de transferência de tecnologia que não as de mercado e a ênfase em códigos voluntários de conduta.

O Fórum Internacional sobre Florestas, sucessor do Painel, representa para Humphreys (2006) a mesma instituição com um novo nome e um mandato supostamente revisado, dividido em três categorias de trabalho: implementação das Propostas de Ação do Painel; questões pendentes; e arranjo internacional e mecanismos. À semelhança de seu antecessor, o Fórum reuniu-se quatro vezes: outubro de 1997 em Nova York; agosto e setembro de 1998 em Genebra; maio de 1999 em Genebra e janeiro-fevereiro de 2000 em Nova York. Não houve avanços significativos em relação ao Painel. As ONGs aprovaram o fato da implementação das Propostas de Ação do Painel constar da agenda do Fórum, porém os países concordaram apenas em prestar informações voluntariamente.

Também no FIF prevaleceu claramente uma visão liberal pró-mercado. Sem sucesso, as ONGs pleitearam que a privatização de florestas para o benefício de grandes proprietários ou corporações fosse reconhecida como ameaça a esses ecossistemas, devido à sua história de desmantelamento de regimes comunitários, destruição de modos de vida e degradação florestal. O texto final do FIF reconhece o papel essencial do setor privado nos aspectos produtivo e empresarial do manejo florestal sustentável, clamando pela promoção e fortalecimento do investimento privado nas florestas.

Outro aspecto do Painel anterior que se repetiu no Fórum com relativamente pouco acréscimo foi a discussão sobre a continuidade do trabalho. As opções eram novamente uma convenção internacional sobre florestas ou um novo órgão florestal no sistema das Nações Unidas. Houve acordo pela criação de um novo órgão, o “Fórum sobre Florestas das Nações Unidas” (UNFF), com participação universal e status teoricamente mais elevado que os anteriores por ser vinculado ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Segundo Humphreys (2006), as vantagens do ECOSOC consistem na possibilidade de participação ampla, na sua boa relação com outras agências especializadas das Nações Unidas e na sua expertise na coordenação de políticas sociais e econômicas.

O UNFF foi criado em 2001 por um período inicial de cinco anos. É questionável a interpretação de que houve uma elevação do status político internacional da questão

das florestas, dada a ausência de progressos significativos tanto na definição e alcance quanto na implementação de compromissos até o presente. Durante seus primeiros quatro anos o órgão negociou 12 resoluções de conteúdo mais frágil que as propostas de seus antecessores e, em alguns temas, notadamente os mesmos que outrora geraram polêmica nas discussões que o precederam, não foi possível avançar.

A forma de trabalho do UNFF apresenta algumas inovações. A primeira delas é a maior ênfase no trabalho interinstitucional através da Parceria Colaborativa sobre Florestas (PCF), sucessora da Força-Tarefa Interinstitucional para as Florestas. Sob a coordenação da FAO, a PCF é composta de 14 instituições, enquanto a força-tarefa reuniu oito. Trata-se de um mecanismo internacional informal e independente, de alto nível, cuja contribuição técnica tem se mostrado bastante efetiva.

Seguindo uma recomendação do IFF, o UNFF estabeleceu diálogos com partes interessadas, o que é outra inovação em relação a seus antecessores. Oito grupos participaram desses diálogos: empresas e indústria; crianças e jovens; fazendeiros e pequenos proprietários; povos e populações tradicionais; ONGs; comunidades científicas e tecnológicas; mulheres; trabalhadores e ligas trabalhistas. Entre os temas abordados destaca-se a privatização das florestas, um dos assuntos mais contenciosos entre ONGs, povos e populações tradicionais e indústrias madeireiras e de papel.

Embora esses diálogos representem um novo canal de participação, não produziram qualquer resultado prático que viesse a ser traduzido em resoluções. O UNFF introduziu ainda painéis de discussão com especialistas, tendo abordado temas como aspectos econômicos das florestas; implementação na África; e florestas nos pequenos países insulares. No segmento ministerial houve mesas-redondas de alto nível sobre restauração de florestas e governança florestal. À semelhança dos diálogos com partes interessadas, os painéis também não impactaram o trabalho do UNFF.

O UNFF criou três grupos *ad hoc* de especialistas. O primeiro grupo versou sobre o tema do monitoramento, avaliação e relatórios, cuja produção, assim como o próprio

órgão, é voluntária. O segundo grupo tratou de financiamentos e tecnologias ambientalmente adequadas. Nesse tema as negociações seguiram os padrões já estabelecidos em negociações prévias: países em desenvolvimento clamando por um aumento no fluxo de recursos e países em desenvolvimento considerando mais que suficientes as fontes existentes, somadas à assistência oficial para o desenvolvimento (ODA), e enfatizando o papel do financiamento por parte do setor privado.

O terceiro grupo de *experts* do UNFF tinha a missão de propor alternativas para o arranjo internacional sobre florestas após a quinta sessão do fórum. O nome do grupo é emblemático: “Grupo *Ad Hoc* de Experts para Considerações com vistas à Recomendação de Parâmetros para um Mandato para o Desenvolvimento de um Marco Legal sobre Todos os Tipos de Florestas⁴¹”. Humphreys (2006) observa que o processo foi inclusivo, tendo sido permitida a manifestação de grupos e delegados participando como observadores além dos experts. Delinearam-se dois caminhos que se bifurcavam: a discussão sobre um instrumento vinculante (convenção ou protocolo a uma convenção preexistente) ou o fortalecimento do UNFF (por meio do estabelecimento de metas quantificáveis ou de um instrumento não-vinculante).

A idéia de fortalecimento de um instrumento não-vinculante ganhou força e prevaleceu, o que traz à reflexão elementos positivos e negativos. Para Humphreys (2006), um arranjo dessa natureza tem o condão de mediar a relação entre Estados a favor e contra uma convenção. Para os Estados favoráveis, o instrumento não-vinculante é visto como ponto de partida para compromissos mais consistentes. Para os desfavoráveis, o instrumento não-vinculante fortalece politicamente o UNFF e evita a discussão sobre compromissos vinculantes. O caráter legal ou voluntário do instrumento dividiu o G77, principalmente entre os países da América Central, apoiados pela Argentina, Chile e México, que assumiram posição favorável a um instrumento com validade legal, e os países do Tratado de Cooperação Amazônica, liderados pelo Brasil, favoráveis ao instrumento voluntário. Outras divergências surgiram sobre assistência financeira e responsabilidades comuns, porém

⁴¹ Tradução livre

diferenciadas. Quanto a metas globais, o Brasil se opôs veementemente e não houve acordo (ENB 2004, vol. 13, nº 116).

O UNFF adotou em sua 7ª sessão (2007) um programa de trabalho até 2015, bem como um Instrumento Não Vinculante sobre Todos os Tipos de Florestas (Instrumento Florestal), com base nos seguintes objetivos globais adotados na 6ª sessão (2006):

1. Reverter a perda da cobertura florestal mundial via manejo florestal sustentável, incluindo a proteção, restauração, florestamento e reflorestamento, e aumentar os esforços para prevenir a degradação florestal.
2. Aumentar os benefícios, sociais e ambientais das florestas, incluindo a melhoria da qualidade de vida das populações dependentes dos recursos florestais.
3. Aumentar significativamente a área mundial de florestas protegidas e de áreas de manejo florestal sustentável e aumentar a proporção de produtos florestais de florestas sustentavelmente manejadas.
4. Reverter o declínio da assistência oficial para o desenvolvimento voltada ao manejo florestal sustentável e mobilizar recursos significativos, novos e adicionais de todas as fontes para a implementação do manejo florestal sustentável.

A sessão subsequente (2009) analisou a implementação desses quatro objetivos, principalmente o quarto, referente a recursos financeiros para o manejo florestal sustentável. Não houve acordo sobre o tema e uma minuta de decisão foi elaborada para aprovação na próxima sessão (janeiro de 2011). Essa discussão no âmbito do UNFF é uma excelente tradução da dicotomia de posições entre os países desenvolvidos e desenvolvimento, cuja tônica também permeia as discussões sobre florestas na UNFCCC. Países em desenvolvimento defenderam a criação de um fundo global para florestas, e países desenvolvidos foram contrários. Um dos principais argumentos dos potenciais doadores é de risco à reputação do Fórum pela criação de um fundo que não receberia quaisquer doações voluntárias, razão pela qual um processo facilitador da eficiência no uso de fundos já existentes seria preferível. O G77/China usou o mesmo argumento de forma inversa: o risco à

reputação seria não criar o fundo e conseqüentemente não aportar os recursos necessários para a implementação do instrumento florestal (ENB 2009, vol. 13, nº 174).

Para Dimitrov (2005), a opção por instituição vazia ao invés de um instrumento vinculante deixa claro que o UNFF não foi criado para garantir governança. Em primeiro lugar, interesses socioeconômicos na exploração florestal reduzem os incentivos para coordenação política. Ao mesmo tempo, a “norma do multilateralismo ambiental” torna proibitivo aos países seu desengajamento de discussões mundiais num tema ecológico proeminente. O citado autor define tal norma como a expectativa da coletividade de que os governos tratem as questões ecológicas de forma coletiva, multilateral. Esta expectativa mantém governos “reféns” de uma instituição deliberadamente criada para ser inócua. Com base no exemplo do UNFF, conclui-se que a existência de normas e instituições, sem uma análise de sua efetividade, nem sempre é um indicativo de governança sobre um determinado tema.

A visão do UNFF como um consenso mínimo, portanto fraco, entre diversas preferências ancoradas em interesses domésticos, é a mais adequada. Para os países contrários a um instrumento legal sobre florestas, um fórum sem efetividade evita interferências na soberania dos países, enquanto para os favoráveis uma instituição ineficaz evidenciará a necessidade de um instrumento legal. Ambas as vertentes, embora opostas, têm seus interesses contemplados dada a inocuidade do arranjo. Vale ainda ressaltar que quando da criação do UNFF 2000, as únicas delegações que apontaram benefícios de se prosseguir no diálogo foram a brasileira e a americana, cuja retórica foi amplamente percebida como disfarce do desejo genuíno de esvaziar um acordo político (Dimitrov, 2005).

1.2.5. Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB)

Humphreys (2006) elegeu a CDB como o instrumento vinculante mais importante do regime sobre florestas. Essa visão é compartilhada por diversos países, como a França e a Alemanha, que inclusive advogaram à época da Rio 92 que um instrumento legal internacional sobre florestas deveria ser um protocolo à CDB ao invés de um acordo separado. A CDB baseia-se em três pilares: a conservação da diversidade biológica; o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos. O equilíbrio entre esses pilares é um desafio a ser superado tanto pela comunidade internacional quanto em âmbito nacional.

A estrutura institucional da CDB consiste numa Conferência das Partes (COP) cujas reuniões são bienais, e um Órgão de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA), que se reúne nos intervalos entre as COPs. A negociação ocorre principalmente entre dois grupos⁴²: os países desenvolvidos e os países megadiversos (*like-minded megadiverse countries* – LMMCs: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Quênia, Madagascar, Malásia, México, Peru, República Democrática do Congo e Venezuela). Humphreys (2006) observa que, apesar de sua expressividade (60 a 70% da biodiversidade mundial representada), o grupo não abrange todas as áreas mais relevantes (*hotspots*) da biodiversidade mundial.

Em 1998 a CDB adotou um programa de trabalho sobre biodiversidade florestal, visando promover sua conservação, seu uso sustentável e a repartição dos benefícios. Esse programa foi expandido em 2002. O quadro abaixo apresenta seus 12 objetivos.

⁴² Há outras coalizões menos expressivas, como os *Like-Minded Asia-Pacific and Peru*.

Quadro 6 - Objetivos do Programa de Trabalho sobre Biodiversidade Florestal da CDB**Elemento 1 – Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios**

Objetivo 1 – Aplicar a abordagem ecossistêmica ao manejo de todos os tipos de florestas;

Objetivo 2 – Reduzir as ameaças e mitigar os impactos de processos danosos à biodiversidade florestal;

Objetivo 3 – Proteger, recuperar e restaurar a biodiversidade florestal

Objetivo 4 – Promover o uso sustentável da biodiversidade florestal

Objetivo 5 – Acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos florestais

Elemento 2 – Fortalecimento Institucional e Socioeconômico

Objetivo 1 – Fortalecer o ambiente institucional

Objetivo 2 – Corrigir falhas e distorções socioeconômicas que levem a decisões que resultem em perda de biodiversidade

Objetivo 3 – Fomentar a educação, a participação pública e a conscientização

Elemento 3 – Conhecimento, Levantamentos e Monitoramento

Objetivo 1 – Caracterizar e analisar, do ecossistema florestal à escala global, e desenvolver uma classificação geral das florestas em várias escalas, visando aprimorar o levantamento do status e tendências da biodiversidade florestal;

Objetivo 2 – Aprimorar o conhecimento e métodos para o levantamento do status e tendências da biodiversidade florestal, com base na informação disponível;

Objetivo 3 – Aprimorar o entendimento do papel da biodiversidade florestal e do funcionamento dos ecossistemas;

Objetivo 4 – Aprimorar a infra-estrutura para dados e gerenciamento de informações para levantamentos acurados e monitoramento da biodiversidade florestal global.

Fonte: Humphreys (2006), Secretariado da CDB (2004) *Expanded Programme of Work on Forest Biological Diversity*, Montreal: Secretariat of the CDB.

Em 2002, quando da revisão do Programa de Florestas, o Brasil manifestou sua preocupação com uma possível sobreposição entre o Programa e o UNFF. Para o País, a CDB deve tratar do tema florestal dentro de sua esfera de competência e em estreita coordenação com o UNFF (ENB 2002, Vol.9, nº 239).

Na 9ª Conferência das Partes (COP 9) da CDB, que ocorreu em Bonn em 2008, o tema da biodiversidade florestal foi um dos principais temas discutidos. Os principais aspectos abordados foram a necessidade de financiamento adequado e inovador e governança florestal efetiva e resolução de questões fundiárias; a redução das emissões por desmatamento em colaboração com a UNFCCC e o impacto do consumo e da produção de biomassa para geração de energia. Árvores geneticamente modificadas, controle do comércio de madeira e produtos florestais ilegais e referências aos impactos das mudanças do clima foram as questões mais polêmicas (ENB 2008, Vol. 9, nº 452).

Resultou da COP 9 da CDB uma série de recomendações relativas ao manejo florestal sustentável, questões fundiárias e recursos financeiros; áreas protegidas; pesquisa científica, legislação e governança e o papel de sistemas de certificação voluntária de produtos madeireiros e não-madeireiros. No caso de árvores geneticamente modificadas, recomenda-se uma abordagem de precaução e a autorização de liberação somente após estudos de impacto e risco. Sobre a redução de emissões de desmatamento e degradação, recomendou-se assegurar que as ações não sejam contrárias, e sim convergentes com a CDB e beneficiem a biodiversidade florestal e povos da floresta quando possível (ENB 2008, Vol. 9, nº 452)

Outra iniciativa da COP 9 que merece destaque na CDB é a criação de um Grupo *Ad-Hoc* de Experts Técnicos em Biodiversidade e Mudança do Clima -AHTEG, que produziu recomendações específicas sobre redução do desmatamento e da degradação florestal (CBD Technical Series nº 41, 2009)

Gulbrandsen (2004) nota que o Programa de Florestas da CDB tem um caráter muito mais de pesquisa e troca de informações que de desenvolvimento de

compromissos políticos florestais. Tem sido esse o papel bastante limitado dessa Convenção, que não tem mandato para lidar de outra forma com as causas do desmatamento, principalmente as econômicas.

1.3. Discussão

Conforme se depreende pelos instrumentos e instituições acima descritos, a política internacional sobre florestas é complexa, os consensos são frágeis e há mais histórias de fracasso do que de sucesso. Isso se deve não ao fato do caráter voluntário da maioria dos instrumentos, como postulam alguns autores, mas principalmente à existência de percepções distintas e dificuldades de se atingir um consenso mínimo sobre temas polêmicos, muitas vezes relacionados à soberania de um país sobre seus recursos naturais e seu direito de utilizar esses recursos para seus objetivos de desenvolvimento. A flexibilidade dos instrumentos é justamente o reflexo da falta de consenso político sobre o tema, não o contrário, devido ao forte viés econômico da discussão.

O mosaico da política florestal internacional compõe-se de várias dimensões: do local ao global, passando pelo sub-nacional, nacional e regional. São diversos interesses a serem conciliados, pertencentes a atores com recursos de poder absolutamente desproporcionais. O caso mais complexo é o dos povos indígenas e comunidades locais, que são os mais afetados pelas dinâmicas de uso das florestas e que possuem frágil governança sobre elas.

Fica claro que os diversos arranjos institucionais e políticos são insuficientes para lidar com uma problemática tão ampla de forma eficiente. Portanto, sua contribuição para a diminuição da perda global das florestas nativas é baixíssima, mesmo no caso do UNFF, que é um órgão com participação universal. Uma possível explicação é a ausência, no âmbito desses arranjos, de mandato político que os permita lidar com as causas socioeconômicas subjacentes ao desmatamento, como a exploração madeireira e a expansão desordenada da fronteira agrícola.

Humphreys (2006) destaca a falta um diálogo sistemático sobre os vetores políticos, sociais e econômicos da destruição das florestas. Um exemplo é Organização Internacional de Madeiras Tropicais, onde a discussão sobre conservação das florestas é conduzida como se o desmatamento fosse um fenômeno independente de uma das suas principais causas: a demanda internacional por madeiras tropicais. Para esse autor, o problema do desmatamento e da governança democrática resume-se na penetração de organizações públicas e da própria natureza e seus recursos comuns por corporações, o que é amplamente facilitado pela ordem econômica neoliberal dedicada a promover a expansão do capital a novos espaços.

Sem dúvida é flagrante, complexa e crescente a relação entre florestas e mercados. Por um lado, a madeira tropical é um produto demandado internacionalmente. Por outro, a demanda crescente por alimentos contribui para uma maior pressão sobre ecossistemas florestais pela disponibilidade de terras agricultáveis. Nesse contexto, surge ainda o discurso da valorização dos serviços ambientais prestados pela floresta. Vale ressaltar que, embora a discussão florestal tenha adquirido uma flagrante ótica econômica, nenhum dos instrumentos e instituições analisados aqui foi capaz de criar instrumentos econômicos viáveis e sustentáveis para a conservação das florestas.

Apesar disso, o mercado adquiriu um papel determinante na dinâmica atual do desmatamento, tanto para o bem quanto para o mal. A maior causa do desmatamento é a abertura de terras para a expansão da fronteira agropecuária, relacionada à crescente demanda por tais produtos. Por outro lado, discute-se uma solução para o desmatamento e a degradação vinculada ao mercado compensatório de emissões, que criaria outro tipo de demanda pelos recursos florestais. É nesse panorama complexo que se insere a posição brasileira sobre florestas tropicais no regime internacional do clima.

CAPÍTULO 2 - FLORESTAS NO REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA E ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DO CARBONO FLORESTAL

2.1. Contextualização

O objetivo central do regime internacional do clima é “alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (UNFCCC, art.1). A fim de alcançá-lo, o Protocolo de Quioto estabeleceu metas de redução das emissões de GEE pelos países do Anexo I, que poderão ser alcançadas com ações domésticas e suplementarmente via mecanismos flexíveis, que permitem que as emissões possam ocorrer onde houver maior eficiência do ponto de vista dos custos. Esses mecanismos são três:

- Implementação conjunta, ou a possibilidade de que as Partes do Anexo I cumpram conjuntamente seus compromissos de redução de emissões, no âmbito de um acordo aprovado pelas respectivas partes participantes;
- Comércio de emissões, ou a possibilidade de que, suplementarmente aos seus esforços domésticos, Partes do Anexo I transfiram para ou adquiram de outras Partes do Anexo I unidades de redução de emissões a fim de cumprir seus compromissos;
- Mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL), que permite às Partes do Anexo I investir em atividades de projeto em Partes não incluídas no Anexo I que resultem em reduções certificadas de emissões, que poderão ser utilizadas pelas Partes não-Anexo I para contribuir com o cumprimento de um percentual de seus compromissos.

Apesar da demanda americana de inclusão de mecanismos de mercado ter sido atendida, os Estados Unidos não assinaram o Protocolo, alegando sua insuficiência dada a falta de compromissos para os países emergentes. Em 2001, o presidente

George Bush Jr. repudiou o Protocolo por representar uma ameaça à economia americana, notadamente em relação à perda de empregos e aumento do custo de vida. Tal fato teve um impacto forte no regime e levou Hovi, Springs e Guri Bang (2009) a considerarem Quioto um “caso desviante” da teoria dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988). Isso se deveu à atuação dos EUA como grande negociador do instrumento, apesar da resolução Byrd-Hagel⁴³ de julho de 1997, que recomendou expressamente que o país não se tornasse signatário de qualquer acordo relativo à UNFCCC que não envolvesse compromissos dos países emergentes. Essa ausência dos EUA, maior emissor histórico⁴⁴, segue sendo um dos maiores obstáculos à eficiência do regime.

Dado o fato de que reduções de emissões de GEE podem ocorrer em qualquer lugar do mundo com o mesmo impacto para a atmosfera, a emergência dos mecanismos flexíveis justifica-se pela eficiência de custos de reduções ocorridas fora do território de determinado país. Dos três, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é o único que permite a participação de países em desenvolvimento e tem o duplo objetivo de auxiliar as Partes não-Anexo I a alcançar o desenvolvimento sustentável e auxiliar as Partes Anexo I a cumprir seus compromissos quantificados de redução de emissões⁴⁵.

Lecocq e Ambroise (2007) definem o mercado de carbono como a soma de todas as transações nas quais uma ou mais partes pagam a outra parte ou um conjunto de partes em troca de uma dada quantidade de “créditos de emissão”. Esses créditos de emissão em tese representam reduções de emissões realmente ocorridas, que podem ser contabilizadas tanto por países na meta de redução do país investidor definida no Protocolo de Quioto, quanto por empresas no cumprimento de legislações nacionais ou como reduções extralegais (voluntárias) para fins de responsabilidade social ou relações públicas. Essas reduções são conhecidas no jargão climático como *offsets*.

⁴³ 105th Congress, 1st session, S.RES.98. Disponível em <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>, acesso em 06/02/2010.

⁴⁴ Embora oficialmente os EUA sejam considerados o maior emissor histórico, dados do PBL Netherlands Environmental Assessment Agency constataram que em 2006 as emissões chinesas ultrapassaram em 8% as americanas (disponível em <http://www.pbl.nl/en/dossiers/Climatechange/moreinfo/Chinanowno1inCO2emissionsUSAinsecondposition.htm> Acesso em 13/09/2010.

⁴⁵ Protocolo de Quioto, art. 12.

Considera-se nesta tese que a economia política internacional do carbono florestal abrange as transações de redução de emissões por meio de projetos florestais em duas categorias:

1. Baseadas em permissões, onde o comprador adquire permissões criadas e alocadas (ou leiloadas) por reguladores em regimes de *cap-and-trade*, como AAUs⁴⁶ de Quioto ou permissões do EU ETS.
2. Baseadas em projetos, onde o comprador adquire créditos de um projeto que reduz emissões de GEEs em comparação com o que teria acontecido na sua ausência. Aí estão incluídas transações de MDL e implementação conjunta; o chamado “mercado voluntário⁴⁷” e projetos ligados a regulamentações nacionais na Austrália e alguns estados dos EUA.

Também é considerada no âmbito da economia internacional do carbono florestal a possível demanda por créditos de REDD, que poderá surgir tanto no regime internacional do clima quanto em sistemas de *cap-and-trade* nacionais e regionais. O *cap-and-trade*, grande tendência do mercado de carbono, é um sistema que surgiu nos Estados Unidos nos anos 90, fruto de uma aliança entre governo e ONGs com vistas ao controle da poluição por agentes causadores da chuva ácida (Coniff, 2009). Esse sistema tem como premissa básica um papel regulador e indutor do governo, ao invés dos tradicionais mecanismos de comando e controle. Cabe ao governo estabelecer um teto ou *cap* (patamar máximo de emissões). Cada entidade coberta⁴⁸ pelo sistema começa o ano com um determinado número de toneladas permitidas (uma espécie de “direito de emitir”, consubstanciado num documento conhecido como permissão).

⁴⁶ *Assigned amount units*. As metas do Protocolo de Quioto são expressas como “níveis permitidos de emissão”, que são divididos em unidades conhecidas como AAUs e alocadas aos países do Anexo I para permitir o comércio de emissões estabelecido pelo art. 17 do Protocolo.

⁴⁷ Mercado voluntário é toda negociação de créditos de carbon por motivações outras que o cumprimento de obrigações nacionais ou internacionais. Inclui transações de créditos próprios desse mercado, como VERs – Verified Emission Reductions ou CFI – Carbon Financial Instruments, e também a compra de créditos do mercado regulado, como RCEs, para compradores voluntários (Ecosystem Marketplace, 2009).

⁴⁸ Companhias que sejam obrigadas a reduzir suas emissões

Fica a critério das entidades como utilizar suas permissões: diminuindo a produção, alterando suas fontes energéticas ou investindo em tecnologias limpas, ou não tomando medidas para redução de emissões e adquirindo permissões de outras entidades. Quem não usar suas permissões, deixando de emitir a parcela das toneladas de GEE que elas representam, poderá vender tal parcela a outra entidade coberta. Seguindo a mesma lógica, quem emitir toneladas além de sua cota permitida terá que adquirir permissões no mercado. A cada ano o teto é reduzido, e o preço das permissões tende a aumentar. Coniff (2009) descreve esse sistema como uma “dança das cadeiras” onde os poluidores tentam equilibrar suas emissões e permissões conforme a música. O controle desse equilíbrio compete ao governo.

Pode-se afirmar que Quioto é um *cap-and-trade* internacional, pois as transações ocorrem entre países, enquanto sistemas como o europeu e a proposta discutida em 2009 e 2010 nos Estados Unidos⁴⁹ seriam regionais ou nacionais, envolvendo empresas (entidades cobertas). Há também sistemas estaduais em construção, como na Califórnia⁵⁰. O sistema europeu é fechado à participação de créditos florestais, enquanto os futuros sistemas da Califórnia e o nacional americano poderão incluir a aquisição de créditos florestais internacionais, principalmente na modalidade de REDD+⁵¹, que até a finalização dessa tese ainda não fazia parte dos mecanismos de mercado do regime internacional do clima.

No atual mercado regulado de reduções de emissões, as florestas têm tido um papel extremamente limitado. Conforme já discutido anteriormente, sua inserção no MDL é restrita às modalidades de florestamento e reflorestamento, e o número de projetos aprovados para geração de reduções certificadas de emissões (RCEs ou créditos de carbono) é baixíssimo. Desde 2005 abriu-se nova discussão sobre o tema, com a perspectiva da introdução nesse mercado de créditos gerados pelo mecanismo de REDD. Já o mercado voluntário tem tido um comportamento interessante no que tange às florestas, criando um nicho para projetos de florestamento, reflorestamento e desmatamento evitado, ainda que reduzido.

⁴⁹Draft Bills Waxman Markey (Congresso) e Kerry Boxer (Senado), retiradas de discussão em junho de 2010.

⁵⁰ Califórnia, AB 32.

⁵¹Ver Quadro 1, pg. 2.

Este capítulo explica os instrumentos econômicos criados para transformar projetos florestais em ações de mitigação das emissões de GEE. A criação e implementação desses instrumentos é um resultado político que influenciou na política mundial sobre florestas, por isso seu entendimento institucional e operacional é fundamental antes da análise política dessa influência, a ser feita no próximo capítulo.

2.2. Atividades de Implementação Conjunta (AIJ⁵²): Primeiros Projetos Florestais da Convenção

Na primeira Conferência das Partes da UNFCCC, em 1995, foi decidido o início de uma fase piloto de “atividades implementadas conjuntamente” – AIJ (*activities implemented jointly*), entre partes do Anexo I e partes não-Anexo I. Vale observar que as AIJ da fase piloto, apesar de terem influenciado a “implementação conjunta” do Protocolo de Quioto, não se confundem com ela pelo fato de não haver comércio ou compensação de emissões reconhecida pela Convenção. Essa é uma fase pouco explorada do regime internacional do clima ainda em sua infância, mas é importante para o objetivo desta tese por envolver os primeiros projetos florestais.

As AIJ, embora contribuindo para o objetivo da Convenção, não são consideradas para o cumprimento dos compromissos de limitação e redução de emissões ou de adoção de políticas estabelecidos na Convenção para os países do Anexo I, mas podem ser consideradas para o cumprimento dos compromissos de transferência de tecnologias e de conhecimentos. Existe sob esse marco um total de 157 projetos. Desses, 40 estão localizados na América Latina e nenhum no Brasil, que foi um dos maiores opositores às AIJ. Os maiores investidores foram Suécia e Estados Unidos. Em relação aos setores, apenas 17 dizem respeito ao setor florestal (13 de reflorestamento e preservação e 4 de florestamento) (UNFCCC, 7º Relatório-Síntese, 2006⁵³).

⁵² *Activities implemented jointly*

⁵³ FCCC/SBSTA/2006/8, disponível em

https://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&priref=600003987#beg. Acesso em 19/03/2010.

Em face da relevância desses projetos para a geração de lições, a Conferência das Partes definiu pela continuação indeterminada da fase piloto, com a prestação de informações sobre seu andamento a cada dois anos (Dec. 14/CP.8). O último relatório é de 2006⁵⁴ e as informações disponíveis sobre os projetos florestais encontram-se resumidos na tabela abaixo:

⁵⁴ Em 2008 a COP 13 entendeu ser desnecessário novo relatório, dada a ausência de novas informações sobre os projetos.

Tabela 2 - Projetos florestais sob o marco das AIJ

TIPO DE ATIVIDADE	NOME DO PROJETO	PARTES ENVOLVIDAS (HOSPEDEIRO E INVESTIDOR)	DURAÇÃO (ANOS)	QUANTIDADE DE CO2 REMOVIDO (MTCO2)
Florestamento	Aumento do sequestro de carbono através de espécies geneticamente melhoradas	Vietnam e Austrália	30	646.590
Florestamento	PROFAFOR	Equador e Holanda	Informação não disponível	Informação não disponível
Florestamento	RUSAFOR: Projeto de Florestamento Saratov	Federação Russa e EUA	60	292.728
Florestamento	Projeto SIF de sequestro de carbono	Chile e EUA	51	3.977.307
Preservação Florestal	Reserva Biológica Bilsa	Equador e Estados Unidos	30	1.170.108
Preservação Florestal	ECOLAND: Parque Nacional Piedras Blancas	Costa Rica e Estados Unidos	16	1.132.733
Preservação Florestal	Reabilitação florestal nos Parques Nacionais Krkonose e Sumava	República Tcheca e Holanda	15	9.843.120
Preservação Florestal	Projeto de Ação Climática Noel Kempff Mercado	Bolívia e Estados Unidos	30	55.345.286
Preservação Florestal	Exploração madeireira de impacto reduzido em East Kalimantan	Indonésia e Estados Unidos	40	134.379
Preservação Florestal	Projeto Piloto de Sequestro de Carbono Rio Bermejo	Argentina e Estados Unidos	30	1.430.130
Preservação Florestal	Projeto Piloto de Sequestro de Carbono Rio Bravo	Belize e Estados Unidos	42	6,023,992
Preservação Florestal	Projeto Piloto de Sequestro de Carbono Rio Condor	Chile e Estados Unidos	60	6,359,828
Preservação Florestal	Consolidação Territorial e Financeira de Parques Nacionais e Reservas Biológicas na Costa Rica	Costa Rica e Estados Unidos	25	57,467,271
Preservação Florestal	Reflorestamento Comercial na Província de Chiriquí	Panamá e Estados Unidos	25	57,640
Preservação Florestal	Projeto de Reflorestamento Klinki	Costa Rica e Estados Unidos	46	7,216,000
Reflorestamento/Preservação Florestal	Reflorestamento e Conservação Florestal	Costa Rica e Noruega	25	230,842
Reflorestamento/Preservação Florestal	Reflorestamento em Vologda	Federação Russa, Estados Unidos	60	858,000
Reflorestamento/Preservação Florestal	Scolec Té: Sequestro de Carbono e Manejo Florestal Sustentável em Chiapas	México e Estados Unidos	30	1,210,000

Fonte: http://unfccc.int/kyoto_mechanisms/aij/activities_implemented_jointly/items/2094.php, acessado em 02/03/2010.

2.3. O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

A recusa de ratificação de Quioto pelos EUA não impediu que o Protocolo entrasse em vigor em 16 de fevereiro de 2005⁵⁵, quando ratificado pela Federação Russa. Mas a ausência daquele país, então maior emissor de gases de efeito estufa e mais rica nação do mundo, é uma ameaça à eficiência desse instrumento de mitigação da mudança do clima. O futuro de Quioto é incerto, dado o fato de não se ter obtido em Copenhague uma decisão por um segundo período de compromisso após 2012, a grande resistência dos Estados Unidos e a sinalização de uma mudança da posição europeia que se tornou pública na rodada de negociação de Bangcoc, em outubro de 2009, de aceitar outro instrumento que substitua Quioto desde que incorpore suas obrigações.

Conforme já mencionado, o MDL tem um objetivo duplo que envolve o desenvolvimento sustentável nos países não-Anexo I e o cumprimento de compromissos de redução de emissões pelos países do Anexo I. A lógica do mecanismo é de projetos funcionando independentemente, e uma das maiores críticas ao seu funcionamento tem sido justamente a falta de equilíbrio entre os dois componentes de seu objetivo no âmbito desses projetos.

A questão da contribuição ao desenvolvimento sustentável é discricionária, ou seja, fica a cargo de cada país definir se determinado projeto contribui ou não, independentemente de critérios e procedimentos pré-definidos. Pesquisas demonstram que na prática esse objetivo muitas vezes não é alcançado (Boyd et al, 2007; Brunnengräber, 2007). Além da contribuição ou não ao desenvolvimento sustentável de projetos individuais, Boyd (2007) nota que o MDL tem aportado benefícios desiguais para diversos países em desenvolvimento. Por exemplo, a China domina o mercado de projetos desde 2002 devido ao baixo custo de redução de emissões, enquanto os países africanos têm participação quase nula devido ao

⁵⁵ Protocolo de Quioto, art. 25, 1: *Este Protocolo entra em vigor no nonagésimo dia após a data em que pelo menos 55 Partes da Convenção, englobando as Partes incluídas no Anexo I que contabilizaram no total pelo menos 55 por cento das emissões totais de dióxido de carbono em 1990 das Partes incluídas no Anexo I, tenham depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.*

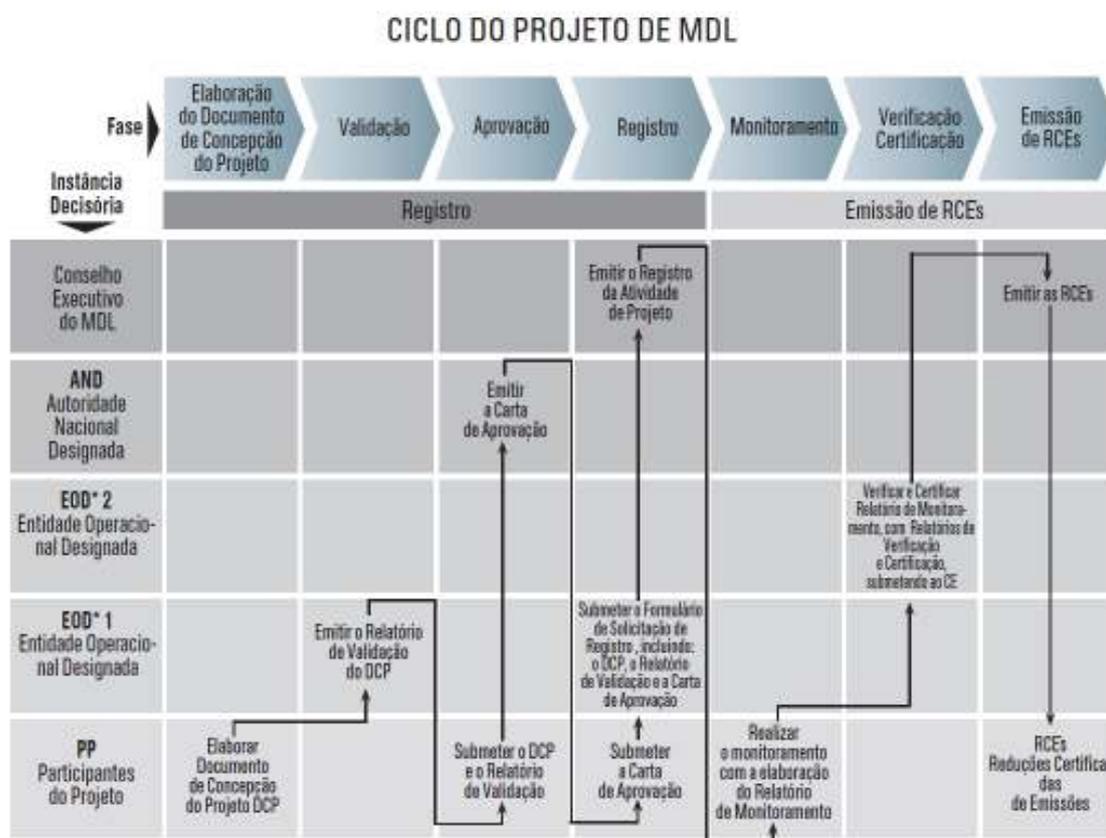
pouco ou nenhum suporte tecnológico para atividades de rápida implementação. O Brasil é o terceiro colocado em termos da distribuição geográfica do MDL, com 8,18% dos projetos registrados, atrás da China, com 36,18%, e da Índia, com 23,66% (*CDM Registry, 2010*).

Para que um projeto de MDL resulte em reduções certificadas de emissões (RCEs, popularmente conhecidas como créditos de carbono), as etapas são sete (MCT, 2009):

1. Elaboração de documento de concepção de projeto (DCP), usando metodologia de linha de base e plano de monitoramento aprovados;
2. Validação pela Entidade Operacional Designada (verificação da conformidade do projeto com a regulamentação do Protocolo de Quioto);
3. Aprovação pela Autoridade Nacional Designada – AND⁵⁶;
4. Submissão ao Conselho Executivo para registro;
5. Monitoramento;
6. Verificação/certificação independente das reduções de emissões atribuíveis ao projeto pela Entidade Operacional Designada (terceira parte credenciada pelo Conselho Executivo do MDL);
7. Emissão de unidades segundo o acordo de projeto

⁵⁶ No caso do Brasil, a AND é a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima – CIMGC. Nessa fase verifica-se o aporte do projeto ao desenvolvimento sustentável do país (MCT, 2009)

Fig. 6 - Ciclo do projeto de MDL



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia (MDL – Guia de Orientação, 2009, p.36). Disponível em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/33803.html>, acesso em 26/04/2010.

As três primeiras etapas do ciclo de projeto ocorrem exclusivamente em nível nacional. Somente a partir da quarta etapa, o registro, é que o projeto tem a aceitação formal do Conselho Executivo do MDL e passa a ter legitimidade internacional. O registro do MDL (*CDM registry*) é público e encontra-se disponível na internet⁵⁷. Em outubro de 2010 o portfólio do MDL contava com 4.200 projetos. Desses, 2.425 projetos estão registrados e 61 solicitaram registro. Há 42 projetos para os quais foi solicitada revisão (por uma das partes ou 3 membros do Conselho Executivo do MDL); correções foram solicitadas em 48 projetos; 26 estão sob revisão; 173 foram reprovados e em 49 houve desistência e retirada voluntária do projeto pelos participantes. Vale ressaltar que desses 2.425 projetos registrados, há

⁵⁷ <http://cdm.unfccc.int/Registry/index.html>. Acesso em 08/10/2010.

apenas 17 projetos florestais no registro do MDL, ou seja, uma participação ínfima desse setor no MDL até outubro de 2010.

Tabela 3 - Projetos florestais no Registro do MDL

Países hospedeiros	Número de Projetos	Reduções (ton CO2 equivalente/ano)	Países do Anexo I
Índia	3	48.825	Reino Unido
China	3	72.982	Itália e Espanha
Moldávia	1	179.242	Suécia e Holanda
Vietnã	1	2.665	-
Bolívia	1	4.341	Bélgica
Uganda	1	5.564	Itália
Paraguai	1	1.523	Japão
Brasil	1	75.783	Holanda
Peru	1	48.689	-
Etiópia	1	29.343	Canadá
Albânia	1	22.964	-
Chile	1	9.292	Reino Unido
Colômbia	1	37.783	-

Elaborado a partir de dados disponíveis em <http://cdm.unfccc.int/Projects/index.html>, acessado em 16/10/2010

Conforme se nota na tabela acima, apenas um dos projetos registrados de MDL florestal é brasileiro. Trata-se do projeto “Reflorestamento como fonte renovável do suprimento de madeira para uso industrial no Brasil”, cujo titular é a empresa Plantar S/A Planejamento, Técnica e Administração de Reflorestamentos (*CDM Registry*, 2010).

Há diversas razões para a baixa participação das atividades florestais no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Conforme Dutschke (2001), muitos ambientalistas consideram que conservar ou incrementar estoques de carbono de biomassa são medidas de muita incerteza no combate à mudança do clima. Para eles, esses projetos só poderiam substituir emissões fósseis se a existência infinita das florestas for assegurada (permanência). De outro lado, os países em desenvolvimento temem que o uso da terra para neutralizar emissões de países desenvolvidos signifique uma restrição ao uso futuro que se torne uma limitação ao seu desenvolvimento. Esses países também temem um ônus adicional em seus esforços futuros de redução de emissões, pois as alternativas de custo mais baixo já terão sido

aproveitadas pelos países desenvolvidos. Há ainda as questões de permanência, altos custos de transação e baixas taxas de retorno, demanda reduzida e complexidade técnica (Thelma Krug, 2010, entrevista).

Com vistas a solucionar a questão da permanência, a Colômbia apresentou em 2000 uma proposta de que as RCEs geradas por projetos florestais expirassem ao término dos projetos. Isso permitiria aos países em desenvolvimento alguma flexibilidade ao alocar ao comprador a responsabilidade de repor tais créditos (Dutschke, 2001). Com base nessa proposta, em 2003, na COP 9 (Milão) foram adotadas duas modalidades de créditos temporários para projetos de MDL de florestamento e reflorestamento: A primeira é a redução certificada de emissões temporárias (tRCE), cuja validade expira no final do período de compromisso subsequente ao período no qual foram emitidas. A outra modalidade consiste na redução certificada de emissões de longo prazo (lRCE), cuja validade expira ao final do período de créditos do projeto para o qual foram emitidas. Após o término de sua validade, esses créditos devem ser substituídos por outros. Estabeleceu-se que a duração de um projeto florestal será de 30 anos, não renovável, ou 20 anos, podendo ser renovada duas vezes, vale dizer, um projeto florestal durará no máximo 60 anos (Dec.19/CP.9).

A pergunta óbvia em relação às tRCEs e lRCEs é se seu caráter temporário afeta a demanda. Para Dutschke (2001), o efeito da compra de créditos temporários para um investidor equivale a deixar o cumprimento de suas obrigações para um período futuro. A decisão de adquirir tais créditos depende da expectativa de preços dos créditos que deverão substituí-los. Se o comprador não conta com um segundo período de compromissos, o preço dos créditos temporários equivale ao preço dos créditos permanentes. Se um período de compromisso futuro é certo, haverá possível queda de preços e da demanda. Outro aspecto que pode influir na oferta e demanda por créditos temporários é a aposta em futuras inovações tecnológicas. É preciso considerar-se ainda que o horizonte dos investidores é bem menor que 20 a 60 anos e que até mesmo instituições raramente atingem essa duração. Portanto, é legítimo afirmar que a incerteza inerente aos créditos temporários é tanto um risco quanto um atrativo para o mercado de carbono.

Outro fator de complexidade de projetos de MDL consiste na exigência da chamada adicionalidade, ou o requisito de que o projeto obtenha reduções que não seriam obtidas na sua ausência. O instrumento metodológico para se medir a adicionalidade de um projeto é a linha de base, que consiste no cálculo das emissões que ocorreriam no cenário de inexistência do projeto. A principal fraqueza de uma linha de base é ser sempre uma hipótese: é impossível estabelecer com exatidão e monitorar o que realmente teria ocorrido se o projeto de MDL não tivesse sido implementado. Por isso, a fim de assegurar a integridade do cálculo de redução de emissões, é crucial que o cálculo da linha de base seja feito de forma conservadora e transparente. Os Acordos de Marraqueche⁵⁸ estabelecem recomendações nesse sentido, como a necessidade de se levar em conta políticas e circunstâncias e nacionais e/ou setoriais e de se considerar as incertezas (Boyd et al, 2007).

Também deve ser levada em conta na elaboração de um projeto florestal de MDL a possibilidade de “vazamento” ou “fuga”, que consiste no risco da implementação do projeto levar a um aumento de emissões fora de seus limites. Por exemplo, no caso do reflorestamento de uma determinada área onde ocorriam atividades agrícolas ou de exploração madeireira, essas atividades podem se deslocar para outras áreas, mantendo as emissões a elas associadas.

São essas especificidades técnicas, somadas à complexidade dos procedimentos e ao alto nível de exigência do Conselho Executivo do MDL, que tornam bastante elevados os custos de transação de projetos florestais de MDL. Outro aspecto que contribuiu para a baixa *performance* do MDL florestal é o fato da Europa não contemplar créditos de tais projetos em seu mercado interno de carbono, conforme apontado por diversos entrevistados.

⁵⁸ Os Acordos de Marraqueche contêm as decisões que regulamentam o Protocolo de Quioto. Ficaram assim conhecidos por terem sido aprovados na COP 7, no Marrocos, em Marraqueche.

Quadro 7 - Projeto de MDL Plantar S/A

O projeto “Reflorestamento como fonte renovável do suprimento de madeira para uso industrial no Brasil” prevê a redução de emissões de GEE por meio da utilização de combustível renovável (carvão vegetal proveniente de plantios sustentáveis de eucalipto) no lugar de combustível fóssil (coque de carvão mineral) ou biomassa não-renovável (carvão vegetal de florestas nativas), na indústria de ferro gusa. A adicionalidade do projeto consiste no uso exclusivo do carvão vegetal, que só se tornou possível pelo financiamento do projeto de MDL.

Esse projeto é emblemático porque desde 2002, antes mesmo da entrada em vigor do Protocolo de Quioto, os créditos já tinham sido comprados pelo *Prototype Carbon Fund* do Banco Mundial, um dos investidores. Em 2002 e 2003, a iniciativa enfrentou diversas críticas da sociedade civil organizada pelas seguintes razões: incompatibilidade entre monocultura de eucaliptos e desenvolvimento sustentável; fragilidade da certificação do FSC para comprovar a sustentabilidade das plantações de eucalipto; dúvidas em relação à efetividade de uma plantação florestal enquanto sumidouro de carbono (o projeto antecedeu a aprovação dos Acordos de Marraqueche); descaso da empresa no envolvimento das partes interessadas; críticas à gestão socioambiental da Plantar.

As críticas tiveram forte impacto, inclusive sobre a re-certificação da Plantar pelo FSC. Os conflitos advindos do projeto alteraram a forma da empresa se relacionar com seus funcionários, com seus vizinhos de forma geral, com ONGs e movimentos ambientalistas e com o governo brasileiro. Após várias revisões e adequações solicitadas tanto pela Comissão Interministerial de Mudança do Clima quanto pelo Conselho Executivo do MDL, o projeto veio a ser registrado em julho de 2010.

Fonte: Ventura e Andrade, 2008

2.4. EU ETS⁵⁹ e outros sistemas regionais

O Sistema de Comércio de Emissões da União Européia - EU ETS, lançado em 2005, é o primeiro sistema oficial de *cap-and-trade* setorial baseado em permissões de emissões de CO₂⁶⁰ e outros gases de efeito estufa. Sua finalidade é permitir à União Européia cumprir seus compromissos assumidos em Quioto a um custo inferior a 0,1% de seu Produto Nacional Bruto, possibilitando atingir metas mais severas até 2020. O EU ETS baseia-se em quatro princípios: arquitetura do tipo *cap-and-trade*; participação mandatória para os setores cobertos; uma estrutura forte de responsabilização (*compliance*); aceitação de créditos de MDL e JI à exceção de créditos florestais (European Communities, 2008).

O EU ETS abrange os 27 países da União Européia e desde 2008 passou a incluir a Noruega, a Islândia e Liechtenstein. Há abertura para que futuramente venha a conectar-se com outros sistemas mandatórios de *cap-and-trade* de GEE em outras partes do mundo. Em termos de setores industriais, o EU ETS cobre cerca de 11.000 empreendimentos de alto consumo energético e a partir de 2012 será expandido para emissões de aviação, incluindo vôos partindo e chegando a aeroportos europeus (European Communities, 2008).

O sistema é descentralizado, ou seja, há grande margem de autonomia nacional. A implementação do EU ETS vem ocorrendo em fases ou “períodos de comércio”. Para cada uma dessas fases ou períodos, os países devem elaborar um Plano de Alocação Nacional que defina a quantidade de permissões que pretendem alocar e como se propõem a fazê-lo, com critérios objetivos e transparentes, além de consulta pública (art.9 da Diretiva 2003/87/EC). Esses planos são submetidos à aprovação da Comissão Européia. Conforme a Comissão, a alocação deve ser consistente com as metas de Quioto e a quantidade de permissões de emissão a

⁵⁹ *European Union Emissions Trading Scheme*

⁶⁰ Cada permissão (European Union Allowance ou EUA) corresponde ao direito de emissão de 1 tonelada de CO₂.

serem alocadas não deve ser maior do que o necessário, levando em conta as emissões atuais e projetadas.

A fase I ocorreu de 1º de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2007, e seu objetivo foi a geração de experiências para a continuidade do sistema. Os principais resultados foram o estabelecimento de um preço para o carbono e do comércio de emissões no território europeu, bem como a implementação de um sistema de monitoramento, prestação de informações e verificação das reduções de emissões, crucial para o sucesso da fase II. Quando em 2006 foram trazidos a público os dados das emissões de 2005, foi constatada a distribuição excessiva de permissões de emissões, o que injetou polêmica no debate sobre a eficiência do sistema e sua continuidade (Skjaereth e Wettstad, 2008; Hepburn *et al.*, 2006; Ellerman e Buchner, 2007).

Uma análise interessante da performance da fase I do EU ETS é a de Skjaereth e Wettstad (2008). Para esses autores, o principal desafio do sistema é o nível de ambição dos países ao alocarem as permissões de acordo com seus planos nacionais de alocação. Para ilustrar tal desafio, eles classificam quatro países quanto ao seu nível de ambição. O Reino Unido foi um líder, pois após a polêmica em 2005, seu segundo plano nacional de alocação foi o único de dez a ser incondicionalmente aprovado pela Comissão Européia. A Alemanha, maior emissor europeu, foi classificada como intermediária, pois após uma leve superalocação em seu primeiro plano, o teto proposto no segundo foi rejeitado e reduzido pela Comissão Européia. A Espanha figurou como um país atrasado, porém em evolução, pois seu primeiro plano, apesar de submetido com atraso, provou-se adequado às emissões de 2005, e seu segundo plano foi aprovado quase incondicionalmente pela Comissão. A Polônia foi bastante atrasada, pois seu primeiro plano foi submetido com bastante atraso e o nível de ambição do teto estabelecido foi muito pouco. Quando saíram os dados de 2005, identificou-se uma superalocação significativa de permissões. O segundo plano da Polônia foi submetido dentro do prazo, mas foi seriamente questionado e submetido a um corte de 27% das permissões pretendidas pela Comissão Européia, o que levou a uma declaração da Polônia de que levaria esta decisão à Corte Européia de Justiça.

A fase II teve início em 1º de janeiro de 2008 e vai até 31 de dezembro de 2012, coincidindo com o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto. Com base nas emissões informadas e verificadas na fase I, a Comissão Europeia diminuiu o volume de permissões para 6,5% abaixo dos níveis de 2005, a fim de assegurar reduções reais de emissões. (European Communities, 2008). A fase III, que ainda está em discussão, deve ocorrer de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020. Esse período mais longo de comércio deve contribuir para estimular investimentos de longo prazo na redução de emissões. A Comissão propõe que nessa fase o sistema seja substancialmente fortalecido e expandido, a fim de proporcionar o alcance das metas de clima e energia da União Europeia para 2020.

Um aspecto fundamental do EU ETS é sua conexão com o mercado de Quioto. A principal razão para isso é a mesma que embasou a criação dos mecanismos flexíveis de Quioto: eficiência de custos na redução de GEEs. Na Diretiva 2003/87/EC, que estabeleceu o EU ETS, a Comissão se preocupou em explicitar o caráter suplementar desses créditos da seguinte forma:

(19) Mecanismos baseados em projetos, inclusive Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, são importantes para o alcance dos objetivos tanto de reduzir as emissões de gases de efeito estufa quanto de aumentar a eficiência de custos do funcionamento do sistema da Comunidade. De acordo com as provisões relevantes do Protocolo de Quioto e dos Acordos de Marraqueche, o uso desses mecanismos deve ser suplementar à ação doméstica, e essa ação doméstica constituirá assim um elemento significativo do esforço a ser feito. (tradução livre)

A Diretiva 2004/101/EC (*Linking Directive*), que regulamenta o uso de créditos de Implementação Conjunta e MDL pelo EU ETS, deliberadamente exclui o uso de créditos florestais:

Art. 11 a – Uso de RCEs e UREs de atividades de projeto no sistema da Comunidade

3 – Todas as RCEs e UREs que sejam geradas e possam ser usadas de acordo com a UNFCCC e o Protocolo de Kyoto e decisões subsequentes podem ser usadas no sistema da Comunidade:

(b) exceto RCEs e UREs de uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas (LULUCF)

(tradução livre, sem grifo no original)

As razões alegadas para essa exclusão, além do caráter temporário dos créditos, são as mesmas já apontadas para o baixo número desse tipo de projetos no registro do MDL: incertezas associadas às questões permanência, adicionalidade, linhas de base e vazamentos. A União Européia vê o caráter temporário dos créditos florestais como fator de risco de desestabilização do seu sistema. Essa posição foi reafirmada quando da revisão do EU ETS para a fase II e até o presente não há sinais de uma possível mudança para a fase III.

Em sua Comunicação de 2008 sobre desmatamento e degradação florestal⁶¹, a União Européia afirma que a inclusão de créditos relacionados a essas atividades não seria realista no momento, dado que magnitude dessas emissões é mais de três vezes maior que a quantidade de emissões reguladas pelo EU ETS, podendo levar a um desequilíbrio entre oferta e demanda no sistema.

Esse documento menciona ainda a questão do risco representado pelo caráter temporário desses créditos e a necessidade de sua substituição: se uma companhia deixa de existir, alguém deverá assumir a responsabilidade por eles para garantir a integridade ambiental do sistema. Assim, o reconhecimento de créditos florestais como ferramenta complementar pelo EU ETS só seria possível a longo prazo, por exemplo após 2020, se algumas condições forem cumpridas, especialmente o equilíbrio entre oferta e demanda e a questão do risco.

Além do EU ETS, há outras iniciativas que também utilizam o modelo *cap-and-trade*. Uma delas é o *Regional Greenhouse Gases Initiative – RGGI*, por meio da qual dez

⁶¹ COM(2008) 645/3: Addressing the challenges of deforestation and forest degradation to tackle climate change and biodiversity loss

estados americanos⁶² estabeleceram um teto para suas emissões de CO₂ do setor de energia e pretendem reduzi-las em 10% até 2018. À semelhança do sistema europeu, a meta de redução será alcançada em distintas fases (RGGI, 2010). Existe também na Austrália uma iniciativa denominada *South Wales Greenhouse Gas Reduction Scheme*, em vigor desde 2003 com metas estabelecidas até 2012⁶³.

2.5. Mercado Voluntário

A principal característica do mercado voluntário é que as transações de carbono que o compõem ocorrem independentemente da existência de obrigações de redução de emissões definidas em legislação nacional ou internacional. A demanda pelas reduções no âmbito desse mercado tem como vetores principais a responsabilidade social corporativa e relações públicas, *marketing* ou *branding* (Ecosystems Marketplace, 2009).

O mercado voluntário divide-se em duas vertentes. A primeira é a do CCX (Chicago Climate Exchange), que é um sistema americano de *cap-and-trade* ao qual a participação de empresas é voluntária e passa a ser legalmente vinculante após a adesão. O CCX tem três tipos de membros, com compromissos de redução diferenciados. A unidade de redução negociada, ou crédito, é o CFI (*Carbon Financial Instrument*), que representa 100 toneladas de CO₂ equivalente⁶⁴. Apesar de voluntário, o CCX tem caráter formal e as transações são devidamente registradas. Em outubro de 2010 o CCX anunciou o fim de suas operações e a elaboração de um novo programa (CCX, 2010⁶⁵)

A outra vertente é o mercado de balcão (*over-the-counter*), que é fragmentado, baseado em projetos e não se orienta por um teto (*cap*) de emissões. Os créditos

62 Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island e Vermont. Disponível em <http://www.org/design>, acesso em 13/09/2010.

63 Disponível em <http://www.greenhousegas.nsw.gov.au>, acesso em 13/09/2010.

64 Assim como os mercados de Quioto, o CCX comercializa seis tipos diferentes de GEEs convertidos numa unidade comum – toneladas de carbono equivalente (tCO₂e).

65 CCX Advisory 2010-13, disponível em <http://www.theccx.com/info/advisories/2010/2010-13.pdf>.

desse mercado são conhecidos como VERs (*verified emission reductions*) ou apenas *offsets*. Existe também a possibilidade de compradores voluntários adquirirem créditos de mercado regulado, como RCEs. Há dois tipos de compradores: “voluntários puros”, que adquirem os créditos para neutralizar suas próprias emissões e os retiram do mercado logo após a compra; e “de pré-cumprimento”, que visam ao reconhecimento desses créditos, adquiridos a preços menores, como “ação adiantada” num sistema regulado ou à sua revenda por preços mais altos a entidades a serem reguladas por um futuro sistema de *cap-and-trade*. Compradores do primeiro tipo normalmente são entidades emissoras que possivelmente serão reguladas, enquanto compradores do segundo tipo são entidades financeiras. (*Ecosystems Marketplace*, 2009).

A evolução do mercado de balcão pode ser classificada em quatro fases: surgimento; normatização, formação e funcionamento⁶⁶. A fase de surgimento vai de 1988 (primeira transação registrada) a 2007, quando começa a normatização com a definição de padrões. A partir de 2008 até o presente, a fase de formação se caracteriza pela implementação de infra-estrutura própria: a verificação independente torna-se a norma; prossegue a consolidação de alguns critérios; registros entram em cena para permitir o acompanhamento das transações; novas parcerias começam a se estabelecer e a transparência passa a ser enfatizada. A fase de funcionamento está prevista para 2012.

Em 2008 o mercado voluntário representou 2,9% o volume do mercado global de carbono (mandatório + voluntário), com 0,6% do seu valor. O volume de carbono transacionado foi de 123.4 milhões de toneladas de CO₂, tendo praticamente dobrado entre 2007 e 2008 (com 87% por cento de crescimento). Seu valor total foi de 705 milhões de dólares (*Ecosystems Marketplace*, 2009). Apesar de sua baixa estatura frente ao mercado global, o mercado voluntário é relevante para essa pesquisa por compreender uma fatia maior de projetos florestais do que o MDL.

No mercado de balcão, os projetos florestais representam 10% dos créditos transacionados em 2008 nas seguintes modalidades: florestamento e

⁶⁶ Adaptado de *Ecosystems Marketplace*, 2009, que apresenta as seguintes fases: storming/norming/forming/performing.

reflorestamento voltados à conservação (7%); desmatamento evitado (1%), manejo florestal (1%) e florestamento e reflorestamento de florestas plantadas (1%). Já no CCX os projetos florestais, que em 2007 representaram 1% das transações, cresceram a 22% em 2008. Uma possível explicação é o desenvolvimento técnico dessas atividades, com o acréscimo de novos protocolos, o refinamento de protocolos antigos, a expansão do cadastro de verificadores independentes e do Comitê florestal do CCX (*Ecosystems Marketplace*, 2009). Esses investimentos técnicos podem estar relacionados ao reaparecimento da discussão internacional sobre florestas no âmbito do regime internacional do clima a partir de 2005. Em 2009 o mercado voluntário esfriou e teve um declínio de 26% em relação a 2009. Prováveis explicações são a crise financeira e a incerteza sobre um novo período de compromisso tanto na UNFCCC quanto sobre a proposta do cap-and-trade americano (*Ecosystems Marketplace*, 2010).

Tabela nº 4 - Mercados de carbono em volume de toneladas e valor

Mercados	Volume (MtCO ₂ e)			Valor (US \$ milhões)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Voluntário	66,0	123,4	93,7	335,3	704,8	387
Regulado	2.919,5	4.146,1	8.625	63.710,7	117.582,2	144.000
Total	2.985,5	4.269,5	8.718,7	64.046	118.277	144.387

Fonte: State of the Voluntary Carbon Markets 2010⁶⁷, Ecosystems Marketplace

Em 2010, uma pesquisa realizada pela TNC e pelo IDESAM mapeou 17 projetos de carbono florestal de mercado voluntário na América Latina. Constatou-se que, embora muitos apostem no fim desse mercado em virtude da redução do desmatamento vir a fazer parte de um mecanismo regulado pela Convenção do Clima, há um nicho de mercado, ainda que pequeno, para esses projetos.

⁶⁷Disponível em

http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/resources.library.page.php?page_id=7585§ion=carbon_market&eod=1, acessado em 20/10/2010

Quadro 8 - Projeto de REDD da RDS do Juma

Um recente projeto brasileiro voltado ao mercado voluntário é o da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, no estado do Amazonas. Sua adicionalidade consistiu na criação e implementação de uma unidade de conservação estadual de uso sustentável (RDS) no município de Novo Aripuanã, no sul do Amazonas, região sob ameaça de desmatamento.

O projeto é implementado pela FAS (Fundação Amazonas Sustentável) e pelo Governo do Estado do Amazonas. A rede Marriott de Hotéis é responsável pelo financiamento e compra dos créditos de carbono, que serão utilizados para neutralizar suas emissões de carbono.

Fonte: Guia de Projetos de REDD+ na América Latina, TNC e IDESAM, 2010.

2.6. Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD): Mercado em Construção?

Considerando-se que o desmatamento é a terceira maior fonte de emissões de GEE, representando um quinto do total mundial (IPCC, 2007), desde 2005 encontra-se em discussão na Convenção um mecanismo que permita com que países que reduzirem o desmatamento, conservarem e incrementarem estoques e praticarem o manejo florestal sustentável, reduzindo assim suas emissões, possam ser compensados financeiramente por sua *performance* a partir de 2012.

O papel das florestas nativas em pé no regime do clima e a possibilidade de geração de créditos de carbono a ele associados (*offsets*) são temas complexos que permanecem pendentes de encaminhamento até a conclusão desta tese. Na prática, projetos dessa natureza vêm ocorrendo desde a década de 90, primeiramente sob o

marco das atividades implementadas conjuntamente e posteriormente no âmbito do mercado voluntário (TNC e IDESAM, 2010).

A inserção do REDD no regime do clima é uma discussão ainda em curso, mas é forte a possibilidade de que venha a se concretizar, considerando-se que desde 2005 a agenda vem ganhando grande espaço, com a participação de atores distintos como Noruega, Papua Nova Guiné, Brasil e Estados Unidos. Esse foi um dos temas que mais avançou até a COP 15. Esse assunto atraiu enorme interesse das ONGs, dos cientistas e do setor privado. O mecanismo de REDD também fez parte da discussão da proposta de lei americana de *cap-and-trade* posteriormente abandonada pelo Congresso americano.

Após os dois anos de negociações do Plano de Ação de Bali, a COP 15 (Copenhague) produziu uma minuta de decisão⁶⁸ que não chegou a ser aprovada devido à falta do acordo maior sobre as metas globais de redução de emissões e de fluxos de financiamento. Segundo os negociadores do processo, esse documento representa o consenso mínimo possível no âmbito de seu mandato. As discussões foram bastante complexas. O facilitador do grupo de trabalho de REDD no âmbito do LCA, Tony LaViña, relata ter optado por conduzir reuniões bilaterais, por vezes em grupos, para colher os pontos de vista das partes, tendo por vezes chegado a conduzir mais de 50 reuniões num período de 36 horas (LaViña, 2010).

Dentre os principais consensos a quais chegou o grupo de trabalho estão salvaguardas relativas aos direitos dos povos indígenas e comunidades locais, com menção à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas - UNDRIP, atendendo a uma forte demanda desses povos durante o processo negociador. Também foram definidas salvaguardas relacionadas à biodiversidade, a fim de garantir que as ações de REDD não fomentem a conversão de florestas naturais e sim sua conservação, mantendo-se os diversos serviços ambientais prestados por elas.

⁶⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a06.pdf>

Quanto ao escopo do REDD, a minuta de decisão da COP incorpora o chamado “REDD+”, ou todas as atividades descritas no art. 1.b.iii do Plano de Ação de Bali: redução do desmatamento e da degradação, conservação, manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono florestal. Não há definição mais detalhada dessas categorias, o que deve ocorrer posteriormente no processo de regulamentação, a exemplo da negociação dos Acordos de Marraqueche, que regulamentam o Protocolo de Quioto.

Ao concluir suas discussões em Copenhague, o grupo de trabalho de REDD destacou questões pendentes a ser levadas para decisão em nível superior, o que acabou não acontecendo devido ao colapso das negociações. Uma delas diz respeito à adoção de uma meta global para a redução do desmatamento em 50% até 2020 e total até 2030, proposta pela União Européia. Para os países detentores de florestas tropicais, a aceitação de um compromisso quantificado de redução do desmatamento depende do volume de recursos financeiros disponíveis para tanto, que segue indefinido.

Outro aspecto pendente diz respeito ao tratamento de atividades nacionais e subnacionais. A maioria dos países apóia uma abordagem nacional, ou seja: há que se comprovar que houve redução do desmatamento em nível nacional para que o país possa receber compensação. Há países como Colômbia e México que pleiteiam o reconhecimento de atividades subnacionais, ou reduções de projetos ou programas específicos para o recebimento de compensação independentemente da performance nacional. Há forte resistência a essa linha, tanto de países como Brasil e Papua Nova Guiné, quanto de ONGs, como o Greenpeace, devido ao risco de vazamento ou aumento do desmatamento fora da área da atividade em função da sua implementação. Existe uma terceira posição favorável ao reconhecimento temporário de atividades no nível subnacional até que seja possível migrar para uma estratégia nacional (TNC, 2010 e Cenamo e Pedroni, 2010).

Há ainda indefinições quanto a MRV - medir, relatar e verificar as reduções de emissões⁶⁹. No plano mais amplo das discussões de clima, em Copenhagen o MRV

⁶⁹ O Plano de Ação de Bali (Dec 1/CP.13, arts. 1.b.i e 1.b.ii) estabelece que tanto os objetivos quantificados de redução e limitação de emissões (mitigação pelos países desenvolvidos) quanto as ações de mitigação

foi um ponto extremamente polêmico por estar relacionado com a questão da transparência e enfrentar grande oposição da China, avessa à ingerência externa em assuntos que considera de caráter doméstico. Após intensas discussões, a China aceitou monitorar e relatar suas ações, mas segue resistindo fortemente à verificação externa, o que não foi suficiente para alterar o panorama de Copenhague. A maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento acredita que o MRV é um elemento indispensável para garantir a efetividade e a credibilidade de um mecanismo de REDD, principalmente se houver a possibilidade desses créditos serem usados por países desenvolvidos no cumprimento de suas obrigações de redução de emissões (*offsets*). (TNC, 2010).

O ponto mais complexo da discussão é justamente a possibilidade das atividades nacionais poderem gerar créditos de *offsets* a serem negociados num eventual mercado de carbono de REDD para o cumprimento de metas assumidas pelos países do Anexo I. A minuta de decisão da COP não resolve as divergências entre países que defendem fundos públicos não ligados à compensação de emissões de outros países, e outros países que defendem a entrada do mecanismo no mercado compensatório de carbono. No caso dos países do Anexo I, os Estados Unidos são ferrenhos defensores dos chamados *offsets*. A União Européia, conforme já exposto, é cética quanto à introdução de créditos de REDD no mercado internacional de carbono e em seu sistema interno, o que, conforme já mencionado, pode impactar significativamente a provável demanda por créditos originados desse mecanismo.

Os países em desenvolvimento estão divididos quanto ao financiamento para REDD. Brasil, Paraguai, Bolívia e Tuvalu são contrários a um mecanismo de mercado que permita *offsets* aos países investidores alegando risco à integridade ambiental do regime do clima. No caso Bolívia há, além disso, uma orientação anticapitalista e pró direitos indígenas, bem marcante nas discussões. Já Papua Nova Guiné e Indonésia são favoráveis. Um papel interessante tem sido o da Noruega, que apóia tanto abordagens de fundos públicos quanto de mecanismos de mercado. A Noruega tem também investido em estudos que visam propor soluções para REDD⁷⁰, além de

nacionalmente apropriadas (NAMAs – mitigação pelos países em desenvolvimento, não vinculante) possam ser mensurados, relatados e verificados (MRV).

⁷⁰ Exemplos são o *Options Assessment Report* (2009) e o *Institutional Assessment Report* (2009).

cooperação bilateral com o Brasil através do Fundo Amazônia e mais recentemente com a Indonésia.

No caso brasileiro, a decisão sobre a inserção do REDD no mercado de carbono é de crucial importância. O Governo Federal defende que um REDD seja um NAMA (ação de mitigação nacionalmente apropriada), ou seja, o REDD faria parte do compromisso voluntário assumido pelo país em dezembro de 2009 de redução em 36,1 a 38,9% das emissões projetadas até 2020. O apoio financeiro para a redução do desmatamento ocorreria através de recursos novos e adicionais aos já comprometidos para a assistência internacional para o desenvolvimento (ODA).

A discussão sobre REDD constituir ou não um NAMA não é trivial, pois diz respeito ao equacionamento do papel das florestas em pé no regime do clima, que é muito mais uma questão política do que técnico-científica. O cerne do debate é justamente a quem serão atribuídas as reduções de emissões do REDD: aos próprios países em desenvolvimento, com o aporte de recursos de doação dos países desenvolvidos relacionados às responsabilidades comuns, porém diferenciadas; ou aos países desenvolvidos, como *offsets* referentes a reduções fora de seu território, mediante o repasse de recursos financeiros no âmbito de um mecanismo de mercado que em tese deve garantir a integridade ambiental do regime. O enquadramento do REDD como NAMA também tem implicações metodológicas sobre como medir, reportar e verificar tais reduções (MRV).

Vários estudos buscaram estimar os custos para o controle do desmatamento e da degradação mundial. Estes concluem que os investimentos necessários são da ordem de 12 a 35 bilhões de dólares por ano (TNC, 2010). Vale destacar que um estudo realizado pela McKinsey Co. para o Brasil chegou às cifras de 2,5 bilhões de euros anuais nos próximos 20 anos no combate direto ao desmatamento e 5,7 bilhões de euros se incluídas iniciativas de desenvolvimento socioeconômico rural (8 euros/ton CO²). Esse cálculo considera a eliminação do desmatamento da Amazônia em 2030. Combater o desmatamento nos outros biomas chegaria 600 milhões de euros. 1,6 euro/ton CO₂ (McKinsey Co, 2009).

Os recursos públicos internacionais de doação atualmente disponíveis para todas as ações de adaptação e mitigação são da ordem de 8 bilhões de dólares/ano (Parker *et al*, 2010). A Noruega tornou-se um ator relevante no financiamento do REDD através de sua Iniciativa Internacional sobre Clima e Floresta, que pode mobilizar até 3 bilhões de coroas por ano (cerca de R\$ 870 milhões) para esforços de redução do desmatamento e degradação. Já fazem parte dessa iniciativa os seguintes países: Brasil (Fundo Amazônia), Indonésia, Guiana, Tanzânia, México; iniciativas como o Programa UN-REDD, da ONU, o A Parceria para o Carbono Florestal do Banco Mundial (FCPF), o Fundo Florestal da Bacia do Congo e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais, bem como a sociedade civil (Governo Norueguês, 2010).

Numa perspectiva mais ampla de mercado, a demanda por créditos de REDD é composta pelos seguintes atores: países desenvolvidos com compromissos internacionais quantificados de Quioto (demanda potencial); companhias com metas mandatárias de emissões em sistemas domésticos de mercado; empresas e indivíduos que desejam voluntariamente neutralizar suas emissões. Dentre os atores estatais possíveis compradores de REDD, os Estados Unidos afiguram-se como maior interessado, dada a posição refratária da União Européia de não aceitar tais créditos no EU ETS pelo menos até 2020 (Comissão Européia, 2008).

Os EUA viveram, desde a eleição de Barack Obama, o que parecia ser um novo ciclo político em relação a políticas de clima que, no entanto não logrou resultados significativos até o presente. No dia 31 de março de 2009, os congressistas americanos Henry Waxman e Ed Markey propuseram um projeto de lei denominado *American Clean Energy and Security Act of 2009* (ACESA ou *Waxman-Markey bill*). O cerne desse projeto seria um regime de *cap-and-trade*, com um teto para emissões de 17% abaixo dos níveis de 2005 para 2020; 42% para 2030 e 83% para 2050. Uma grande fatia das reduções de emissões viria de *offsets* domésticos e internacionais.

No caso dos *offsets*, os créditos seriam concedidos pela *EPA – Environmental Protection Agency* – e considerados no cumprimento das obrigações do regime

americano. A quantia máxima de créditos de *offsets* por ano seria de dois bilhões de toneladas, dividida igualmente entre *offsets* domésticos e internacionais. Os outros programas destinariam recursos de doação obtidos de leilões de permissão para investimentos em REDD em países tropicais que entrassem num acordo com os EUA.

O Projeto de Lei *Waxman-Markey* foi aprovado pela Câmara Americana em 26 de junho de 2009, com uma diferença de um voto. Em 30 de setembro de 2009, os Senadores John Kerry e Barbara Boxer apresentaram sua versão de projeto de lei baseado no *Waxman-Markey*, intitulado *Clean Energy Jobs and American Power Act*, que reduziu substancialmente as provisões sobre REDD deixando só a possibilidade de *offsets* e excluindo os programas envolvendo recursos de doação.

Em maio de 2010 foi apresentada a última versão do projeto de lei pelos Senadores John Kerry e Joseph Lieberman - o *American Power Act*, bastante influenciado pela enorme proporção do desastre ambiental devido ao vazamento de óleo de uma plataforma da British Petroleum no golfo do México. Nessa proposta o REDD seguia contemplado, com a possibilidade de demanda de 500 milhões de toneladas de *offsets* internacionais. Aumentaram, no entanto, os requisitos para que países pudessem negociar com os EUA: o país deveria atingir o desmatamento líquido zero em 20 anos após o estabelecimento de sua linha de base, bem como demonstrar sua capacidade de participar do mecanismo. Com a crise política no Congresso Americano e a proximidade das eleições para o legislativo, a iniciativa foi tirada de pauta em julho de 2010.

No âmbito da mencionada Iniciativa sobre Clima e Floresta, a Noruega patrocinou em 2009 um estudo denominado REDD: Relatório de Avaliação de Opções, que propõe três fases para a implementação de mecanismos de REDD. A fase I é a de preparação para o mecanismo (*readiness*), e envolve o desenvolvimento de uma estratégia nacional de REDD incluindo um diálogo nacional, o fortalecimento institucional e a implementação de atividades demonstrativas. Recursos de doação são fontes de financiamento mais apropriadas nessa fase. A fase II diz respeito à implementação de políticas e medidas (P&Ms) propostas nas estratégias nacionais de REDD. Nesse estágio o estudo sugere um fundo respaldado por um instrumento financeiro baseado em compromissos obrigatórios de doação, como os recursos

advindos da renda de leilões de permissões. A fase III consiste no pagamento por *performance*, com base na quantificação das emissões e remoções por florestas em relação aos níveis de referência acordados. Nessa etapa poder-se-ia contar com recursos de mercados globais regulados, ou outros mecanismos, sendo a elegibilidade condicional ao nível de desempenho nas atividades de monitoramento, relato e verificação (MRV) e de redução de emissões.

A proposta norueguesa teve boa aceitação. Na minuta de decisão da COP 15, estabelecia-se que as atividades de REDD serão implementadas em fases, embora não seja tratado o número de fases e a possibilidade de uso de REDD como *offset*. Há, no entanto, consenso sobre a fase I, o que fez com que países prometessem em Copenhague recursos no montante de 3,5 bilhões de dólares a serem investidos na preparação dos países para o REDD, sendo um bilhão proveniente dos EUA. Para acompanhar a aplicação desses recursos, foi estabelecida em maio desse ano uma Parceria para o REDD+, formada por 68 países (*REDD+ Partnership*, 2010⁷¹). É importante destacar que a *REDD+ Partnership* é uma iniciativa independente dos países e governos, não sendo um órgão oficial da UNFCCC.

Do ponto de vista financeiro, a arquitetura de um mecanismo de REDD de mercado, para funcionar devidamente, necessita de compradores públicos e privados com papéis complementares; mecanismos de mercado abrangendo tanto abordagens nacionais (envolvendo estados e municípios) como projetos e programas; liquidez do mercado; governança forte; e dispositivos para mitigação de riscos. A transição para a inclusão do REDD no mercado de carbono deve ser cuidadosamente preparada, a fim de evitar ameaças à integridade ambiental do regime.

Possíveis compradores e investidores em REDD estão preocupados com os seguintes aspectos: titularidade legítima do carbono; capacidades técnicas, administrativas, financeiras e de gestão dos desenvolvedores de atividades para fornecer o montante esperado de créditos. Nesse contexto, a oferta deve contemplar os seguintes aspectos: titularidade e direitos de uso da terra definidos de forma transparente e clara, bem como direito aos benefícios de carbono gerados;

⁷¹ Disponível em <http://reddpluspartnership.org/65230/en/>

existência de legislação sobre titularidade de carbono que possa ser cumprida e aplicada a ações de REDD; e um sistema de reconhecimento ou certificação de créditos gerados por projetos ou programas

Há muitos riscos relacionados a projetos de REDD, inerentes à sua natureza complexa. Quanto maior a responsabilidade assumida pelo vendedor, mais atrativos se tornam ao comprador, o que por sua vez determina preços mais elevados. Os riscos técnicos de um projeto de REDD são similares aos do MDL florestal: a possível não-permanência das reduções de emissões e o risco material de vazamentos. Esses são pontos para os quais não existe uma solução ou fórmula universal, e que deverão ser tratados no nível dos projetos e/ou programas.

Quanto aos requisitos técnicos para projetos de REDD, são fundamentais: metodologias rigorosas e padronizadas para a medição e o monitoramento da redução de emissões combinadas à verificação independente por terceiros; e a demonstração da adicionalidade da redução de emissões a fim de assegurar que atividades que não ocorreriam num cenário tendencial recebam créditos. Pode-se assumir que um eventual mercado de REDD dará preferência a projetos com uma sólida base metodológica e que permitam uma análise objetiva da adicionalidade e estimativas dos créditos de carbono.

2.7. Discussão

O advento de uma economia política do carbono florestal traz em si alguns questionamentos, como o porquê da primazia da abordagem de mercado sobre outras possibilidades, como taxar as emissões de carbono; e como as florestas se tornaram uma parte tão relevante da solução para a mitigação da mudança do clima, apesar do papel reduzido do setor florestal em Quioto e do percentual relativamente pequeno representado por essas emissões (cerca de 1/5 do total global).

O papel de destaque que os mecanismos de mercado adquiriram no âmbito do regime internacional do clima demonstra a dificuldade de se integrar questões

econômicas e ambientais na mitigação à mudança do clima. É inevitável a reflexão sobre outros mecanismos que poderiam ter maior eficiência, como por exemplo taxar as emissões de carbono. Holtmark (2005) comparou o mecanismo de *cap-and-trade* a uma taxa internacional sobre emissões de carbono e chegou a duas conclusões extremamente relevantes.

A primeira é de que ambos os regimes necessitam de um mecanismo de *enforcement* (fazer cumprir), e só funcionariam com a participação de todos os membros da UNFCCC. A questão é que a amplitude da participação necessária acaba por tornar mais difícil o consenso, enfraquecendo o mecanismo de *enforcement* até que ele se torne aceitável para todos. Países que acharem o mecanismo oneroso sequer assinarão, e menos provavelmente ainda ratificarão o acordo.

A segunda é de que as implicações do descumprimento num regime de taxação são diferentes num regime *cap-and-trade*. No *cap-and-trade* o comércio de emissões pode legitimar a falta de ação de compradores de permissões de emissão, posando risco à integridade ambiental do regime internacional. Ou seja, metas podem ser cumpridas sem que haja efetiva redução de emissões. No caso de taxação pressupõe maior efetividade, pois se houver reduções de emissões por um único país já haverá benefício global.

Já Grubb (2009) conclui pela superioridade do *cap-and-trade* com base em dois aspectos pertinentes. Para esse autor, a taxação combina dois elementos muito complexos num só instrumento: o estabelecimento de um preço, que provavelmente será inadequado por questões políticas; e a transferência de grandes somas da indústria ao governo. O comércio de emissões separaria esses dois fatores por meio de negociações sobre o *quantum* de permissões a ser alocado gratuitamente versus leilado, permitindo uma evolução ao longo do tempo. Também a “adicionalidade” da taxação é difícil de estabelecer, pois seria absolutamente possível aos governos estabelecerem uma taxa e neutralizarem-na por meio de alterações em outras taxas, mascarando sua real efetividade. O comércio de emissões foca em resultados (níveis de emissões) e revela os custos reais das reduções.

Brunnengraber (2007) resume a questão: a mudança do clima é uma crise profunda da sociedade e do modo capitalista de produção, para a qual não existe uma solução que seja única ou livre de controvérsias. No entanto, formas hegemônicas de regulação da crise emergem, e correspondem a conceitos políticos neoliberais. Medidas que caibam no sistema econômico vigente obtêm maior sucesso do que aquelas que questionam o sistema energético baseado em combustíveis fósseis.

A ressurgência das discussões sobre o papel das florestas naturais no regime do clima e sua futura inserção no mercado regulado refletem bem a explicação de Brunnengraber. As emissões provenientes do desmatamento representam cerca de um quinto das emissões totais (IPCC, 2007). O grande foco sobre esse setor e seu papel fundamental para solucionar a equação da mudança climática está intrinsecamente relacionado ao fato das reduções de emissões florestais serem mais “baratas” de se obter, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Um exemplo é a grande margem de *offsets* de REDD nos projetos de lei americanos em tramitação, que visam tornar um regime nacional de mitigação da mudança do clima mais palatável à sociedade americana, com menor impacto sobre a economia e o estilo de vida amplamente baseados no alto consumo de combustíveis fósseis.

O mercado de carbono tem o seu papel no regime. A experiência da União Européia, embora não sem percalços, é uma demonstração do valor desse instrumento na redução de emissões de GEE, desde que devidamente regulado e aplicado. Abordagens econômicas vêm ganhando cada vez mais espaço na busca de soluções para os problemas ambientais em detrimento dos tradicionais mecanismos de comando e controle, o que tem aspectos positivos e negativos. Muitos problemas ambientais são essencialmente econômicos, mas a solução não pode ser buscada exclusivamente no sistema capitalista que é também sua causa.

Para que um mercado global de REDD possa funcionar efetivamente, o primeiro ponto a ser reconhecido é que ele é apenas parte da solução, uma vez que as emissões por desmatamento e degradação são apenas parte do problema. Outro pré-requisito é o estabelecimento de uma meta global de redução de emissões. Só assim se pode aferir o cumprimento de critérios como adicionalidade e vazamento,

além de medir, reportar e verificar as remoções de emissões. A ausência de metas esvazia a função do mercado compensatório.

No Acordo de Copenhague, a lógica dos compromissos assumidos por países desenvolvidos e em desenvolvimento é voluntária e os compromissos são estabelecidos de baixo para cima, conforme a disposição política dos países. Embora o Acordo valorize o REDD e clame pelo estabelecimento imediato de um mecanismo, o momento para um mercado compensatório de REDD é de incerteza devido à improbabilidade de um acordo forte e legalmente vinculante na COP 16, a ser realizada em dezembro de 2010 no México.

O argumento mais forte sobre as vantagens do REDD é o fato do mecanismo ser de ganha-ganha-ganha (*win-win-win*). Ganha o país hospedeiro de atividades de REDD, pois haverá fluxos de recursos para compensar os diferentes atores pela prestação do serviço ambiental de conservar a floresta para remover carbono da atmosfera, bem como preservar os estoques de carbono na biomassa. Ganham os países que investirem em REDD, pois garantirão seus compromissos de redução de emissões a custos mais baixos e com menor desgaste político com suas sociedades, mas é interesse destacar que esta parte do argumento só é válida num contexto de mercado de *offsets*. E ganham os povos que dependem das florestas, que dependem de seus recursos naturais, e os próprios recursos naturais que serão conservados, como os recursos hídricos, os solos e a biodiversidade.

O argumento de ganha-ganha-ganha não se sustenta isolado do contexto mais amplo da mitigação da mudança do clima. Após a COP 15, várias das definições necessárias ao estabelecimento de um mecanismo de REDD que possa efetivamente contribuir com a redução global das emissões de gases de efeito estufa continuam pendentes. Os preços de carbono também foram afetados pela crise econômica de 2008 e pela incerteza quanto à continuidade do Protocolo de Quioto.

O papel do mecanismo de REDD depende do estabelecimento de metas de redução de emissões no âmbito do regime do clima. O REDD é tanto uma peça no quebra-cabeça de um acordo que seja efetivo para reverter a mudança climática quanto um

quebra-cabeça em si mesmo, com peças que ainda não se encaixaram. Existe a possibilidade de uma decisão sobre REDD na COP 16, em Cancun, bem como o comprometimento de recursos. Tal decisão, porém, terá alcance limitado, pois a regulamentação efetiva do mecanismo depende de questões maiores, como a definição de uma meta global para que se possa estabelecer um papel ou não para o REDD no mercado de carbono. Sem tal consenso, improvável em Cancun, quaisquer outros avanços serão meramente processuais.

CAPÍTULO 3. POLÍTICA INTERNACIONAL SOBRE FLORESTAS E CLIMA: DA ESFERA JURÍDICA À ESFERA ECONÔMICA

3.1. Contextualização

O objetivo desse capítulo é delinear os contornos políticos da discussão internacional sobre florestas e sua evolução de um contexto marcadamente jurídico, que deu a tônica das reuniões preparatórias à Eco 92 e dos debates sobre a implementação dos Princípios Florestais de 1992, para um contexto econômico, notadamente no regime internacional do clima a partir de 1997.

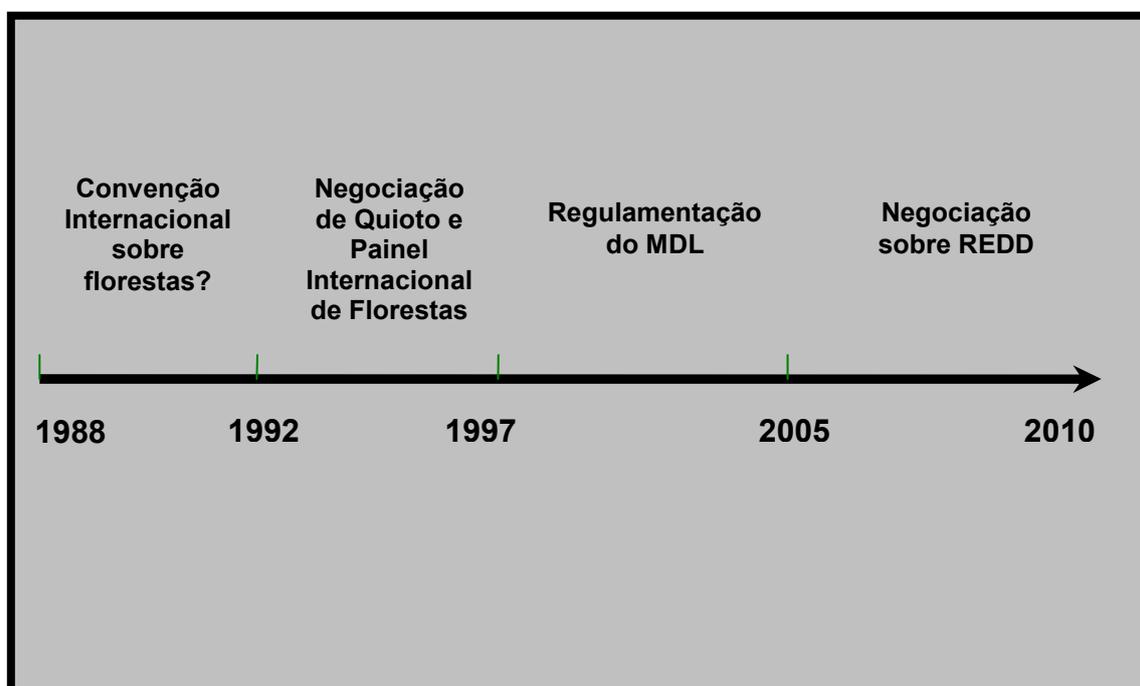
Vale esclarecer que os outros fóruns de discussão abordados no capítulo anterior permanecem relevantes para o tratamento da questão florestal, que é bem mais ampla que a remuneração pelo serviço ambiental de retenção de carbono. Considera-se, no entanto, que a Convenção sobre Mudança do Clima tornou-se o mais importante espaço político internacional sobre as florestas do ponto de vista da intensidade, da participação e da complexidade das discussões.

Conforme o Embaixador Luíz Alberto Figueiredo Machado (entrevista, 2010), o fato de não ter sido alcançada uma normatização internacional dos recursos florestais imprimiu pragmatismo à discussão, e a Convenção do Clima apareceu como uma oportunidade mais rápida de se alavancar recursos financeiros para a proteção das florestas. A discussão sobre recursos financeiros é também objeto das atuais discussões no âmbito do UNFF, pois a necessidade desses recursos transcende o aspecto climático da conservação das florestas.

Para melhor compreensão, utiliza-se uma divisão cronológica em quatro momentos delimitados pelos principais processos políticos sobre florestas e posteriormente, florestas e clima, que os caracterizam. O primeiro deles é de 1988 a 1992, marcado pela discussão sobre uma Convenção Internacional sobre Florestas que culminou na adoção dos Princípios Florestais. O segundo é de 1992 a 1997, destacando-se o ano de 1995, ano no qual teve início a discussão sobre florestas no regime

internacional do clima, no âmbito do Mandato de Berlim (negociação do Protocolo de Quioto) e foi implementado o Painel Internacional sobre Florestas, com o fim de implementar os Princípios Florestais. O terceiro é de 1997 a 2005, marcado pela adoção e regulamentação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no âmbito do Protocolo de Quioto. O quarto é de 2005 a 2010, quando ressurgiu a discussão sobre relação entre floresta e clima através da nova abordagem que passou a ser conhecida como mecanismo REDD⁷². Cabe destacar que o marco de 2010 refere-se à finalização desta tese e não à conclusão do processo.

Quadro 9 – Evolução da Discussão Política Internacional sobre Clima e Floresta



No período de 1988 a 1992 a natureza da discussão foi política e jurídica, tendo os países em desenvolvimento como principal objetivo garantir e reafirmar sua soberania sobre os recursos naturais em seu território e seu direito de usá-los de acordo com o interesse nacional e em favor de seu desenvolvimento. Esses países conseguiram sucesso em afastar a proposta de uma Convenção que tratasse somente das florestas tropicais. Assim, a Declaração dos Princípios Florestais, de

⁷² Ver quadro 1, pg. 2.

caráter não vinculante, adotada na ECO 92, versa sobre todos os tipos de florestas e sua implementação passou a ser discutida no processo PIF/FIF/UNFF⁷³.

A partir de 1995, na primeira reunião da Conferência das Partes (COP) da Convenção do Clima, ganha relevância política internacional a discussão sobre mitigação da mudança do clima pela conservação florestal e da plantação de árvores em países em desenvolvimento⁷⁴ no contexto das negociações sobre um Protocolo à Convenção. Bäckstrand e Lövbrand (2006) consideram essa discussão um campo de batalha discursivo que, durante as últimas décadas, envolveu cientistas, elites políticas, negociadores e sociedade civil num complexo debate caracterizado por diversos interesses e demandas de conhecimento.

A principal justificativa para tal complexidade é o fato dos projetos florestais terem como premissa de que as emissões devem ser mitigadas onde é mais barato. Assim, abre-se aos países desenvolvidos a possibilidade de reduzir emissões fora de seu território através do investimento nesses projetos ou pela compra e venda dos chamados “créditos de carbono” para o cumprimento de seus compromissos. O comércio de emissões é um tema contencioso, cujas implicações políticas, sociais, econômicas e ambientais ainda não foram suficientemente diagnosticadas ou avaliadas. Além disso, remete à lógica capitalista da mercantilização dos recursos naturais e seus riscos ambientais e sociais, principalmente aos povos da floresta, que dependem desses recursos para sua sobrevivência.

A partir de 2005 a discussão sobre florestas toma novos rumos, uma vez que volta ao regime internacional do clima, de onde havia sido afastada, durante a regulamentação de Quioto, a questão do papel das florestas nativas enquanto fontes e sumidouros de carbono e sua relação com o mercado compensatório de emissões. Este capítulo mapeia essa trajetória.

⁷³ Ver Cap. 1, item 1.2.4.

⁷⁴ Conforme Bäckstrand e Lövbrand (2006) e Boyd (2008), a proposta de um programa mundial emergencial de plantio florestal como resposta temporária aos níveis crescentes de dióxido de carbono na atmosfera teria surgido em 1976, de autoria do cientista Freeman J. Dyson.

3.2. 1988 a 1992: Soberania sobre os recursos naturais X Convenção Internacional sobre Florestas

No final dos anos 80 a destruição da Floresta Amazônica atingiu grande repercussão na mídia internacional, devido à divulgação de dados sobre destruição de florestas pela FAO e pelo INPE. A morte de Chico Mendes em 1988 contribuiu para mobilizar ainda mais a opinião pública internacional quanto à necessidade de medidas para a proteção das florestas tropicais. O período de 1988 a 1992 é marcado por intensas discussões sobre esses ecossistemas em uma perspectiva jurídica ou de direitos (soberania sobre recursos naturais e direito ao desenvolvimento), fortemente ancorada na clivagem Norte-Sul. Esses debates culminaram no fracasso da tentativa de alguns atores de aprovar na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, em 1992, uma Convenção Internacional sobre Florestas Tropicais.

Conforme descrito acima, pode-se afirmar que no final da década de 80 o Brasil esteve no foco do debate ambiental internacional sobre meio ambiente. Nesse contexto, foi estratégica a decisão brasileira de oferecer o país como sede da Convenção das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) de 1992⁷⁵. Em conjunto com uma série de outras medidas, como o lançamento do Programa Nossa Natureza e a suspensão de incentivos fiscais a projetos agropecuários em áreas de floresta tropical densa, tal decisão buscava demonstrar interna e externamente a importância que o Brasil atribuía à questão ambiental (Lago, 2007).

Após a Resolução 44/228 da Assembléia das Nações Unidas de 1989, que anunciava a realização da conferência (Humphreys, 1997), surgiu de diversas instituições um total de nove recomendações⁷⁶ para negociação de uma convenção

⁷⁵ Também conhecida como Eco 92 ou Rio 92.

⁷⁶ As propostas vieram do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) em seu workshop sobre Agricultura, Florestas e outras Atividades Humanas; da FAO na revisão independente do Plano de Ação para as Florestas Tropicais (TFAP); do World Resources Institute em sua revisão do TFAP; da Cúpula do Conselho Europeu em Dublin, em junho de 1990; da Cúpula do G7 em Houston, em julho de 1990; de uma resolução do

global sobre florestas. Poder-se-ia supor que havia então um ambiente político favorável àquele instrumento, não fosse a oposição ferrenha dos países em desenvolvimento.

Humphreys (1997) descreveu a discussão que culminou na Declaração de Princípios Florestais em processos e áreas de explicação. Os processos são: o Grupo de Trabalho I do Comitê Preparatório (atmosfera e recursos terrestres, incluindo florestas); as discussões informais entre os delegados; e a atividade intergovernamental fora do Comitê Preparatório.

As linhas de explicação consistem na dimensão da propriedade, com os países desenvolvidos argumentando em favor da dimensão global e os países em desenvolvimento argumentando pela dimensão nacional atrelada à soberania; no desacordo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre as causas do desmatamento e sua conexão com a economia global; e por fim na tentativa de ambas as coalizões de maximizar seus ganhos individuais. Países em desenvolvimento tentaram obter concessões econômicas sem assumir compromissos de conservação das florestas, compromissos esses que foram defendidos pelos desenvolvidos como condição para o repasse de recursos financeiros.

O Comitê Preparatório da Conferência reuniu-se quatro vezes. Cabe destacar os principais atores e suas posições na discussão. Na primeira sessão, a FAO ofereceu-se para ser o fórum de negociações sobre florestas, e chegou até mesmo a apresentar um documento preliminar intitulado “Possíveis Elementos Principais de um Instrumento (Convenção, Acordo, Protocolo, Carta, etc.) para a Conservação e o Desenvolvimento das Florestas do Mundo” (Humphreys, 2006). Esse documento fundamentava-se em três princípios: soberania dos estados sobre seus recursos florestais; “guarda” ou “tutela” desses recursos de forma a garantir o atendimento e a continuada satisfação das necessidades humanas das presentes e futuras gerações; e finalmente a noção de “divisão eqüitativa do ônus da conservação e do

Parlamento Europeu; da Segunda Conferência Mundial sobre o Clima, em outubro de 1990; da Declaração das ONGs na mesma conferência; e da 18ª Sessão da Assembléia Geral da União Mundial para a Natureza (IUCN). Humphreys (2006), pp. 84-85

desenvolvimento das florestas pela comunidade internacional”. A proposta foi uma tentativa da FAO de retomar sua credibilidade como instituição com um mandato florestal, abalada nos anos 80.

Para Humphreys (1997), as conexões entre os três princípios propostos pela FAO são complementares numa barganha global: países detentores de florestas aceitariam o papel de guardiões desses recursos em nome da comunidade internacional, e essa por sua vez assumiria parte do ônus da conservação por meio do aumento do fluxo de recursos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. Um fator de enfraquecimento dessa proposta é o descrédito associado à ineficiência dos fluxos de ajuda oficial internacional. O compromisso genérico de repasse de 0.7% do PIB mundial para o desenvolvimento dos países mais pobres, assumido em 1980 na 34ª Sessão da Assembleia Geral da ONU de 1980, nunca chegou a ser honrado pelos países desenvolvidos.

No início do processo preparatório à ECO 92, a posição da Comunidade Européia era de que as florestas deveriam ser tratadas num protocolo a uma futura convenção sobre mudança do clima. Posteriormente a preferência européia passou a ser uma declaração em linhas gerais que estabelecesse os pressupostos para uma futura convenção. Os Estados Unidos e o Canadá eram favoráveis a uma convenção em bases similares às propostas pela FAO, levando a uma desconfiança quanto à isenção dessa agência e à necessidade de reafirmação da Conferência como fórum adequado para a discussão sobre florestas. Ainda assim, em alguma medida os princípios apresentados pela FAO influenciaram os Princípios Florestais (Humphreys, 1997).

O conceito de guarda ou tutela foi a proposta mais polêmica, pois foi interpretado pelos países em desenvolvimento como uma tentativa de criação de autoridade supranacional sobre as florestas por parte dos países desenvolvidos, por eles considerada absolutamente inaceitável. Também foram rechaçados pelos países detentores de florestas tropicais os conceitos de bens comuns globais ou herança/patrimônio comum da humanidade, com base no princípio da soberania dos países sobre os recursos naturais compreendidos em seu território. A partir da segunda reunião, a Malásia assumiu um papel de liderança do G77/China na

discussão, ao trazer à tona a relação entre desmatamento e pobreza, pressão demográfica e dívida externa, bem como a necessidade de transferência de tecnologias ambientalmente seguras e recursos adicionais (Humphreys, 1997).

As ONGs dividiram-se no debate. Algumas inicialmente se pronunciaram favoráveis a uma Convenção e até formularam propostas, como o WRI e a IUCN. Durante as discussões, quando ficou claro o foco apenas nas florestas tropicais, a maioria manifestou-se contrariamente, o que fortaleceu a posição dos países em desenvolvimento. Outro argumento das ONGs transcendeu a tão invocada soberania sobre os recursos naturais em sua acepção jurídica clássica. Elas defendiam os direitos das comunidades locais às florestas que ocupam, necessárias à sua sobrevivência, dimensão nem sempre convergente com o entendimento de interesse nacional subjacente à posição soberanista e desenvolvimentista do G77/China.

A ECO 92 produziu duas convenções, quais sejam, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e três documentos não-vinculantes ou *soft law*: a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e os Princípios Florestais. Todos esses instrumentos são relevantes para o Brasil, pois conforme aponta Lago (2007), todos em alguma medida abrangem as florestas, distinguindo seu papel como sumidouro de carbono, no âmbito das mudanças climáticas; como local de máxima concentração da biodiversidade; como habitat de comunidades humanas locais, indígenas e realocadas e como repositório de recursos naturais.

A visão dos múltiplos papéis das florestas mencionados por Lago (2007) foi fortemente influenciada por uma discussão que emergiu nos anos 90 no campo da economia sobre sua relação com a conservação da natureza, que resultou em conceitos como “capital natural” e “pagamento por serviços ambientais”. O capital natural compreende, além dos recursos naturais usados pela humanidade, como água, minérios, petróleo, peixes, árvores, solo, ar, etc, os sistemas vivos nos quais

eles se encontram, como savanas, áreas úmidas, estuários, oceanos, florestas, etc (GRAIN, 2005⁷⁷).

Serviços ambientais (ou ecossistêmicos, conforme eram chamados em 1997) consistem nos fluxos de materiais, energia e informação dos estoques de capital natural que, combinados ao capital humano e ao manufaturado, produzem o bem-estar humano (Costanza et al, 1997). Até o presente, discute-se como se configura o direito de remuneração por tais serviços, quem seriam os beneficiários e qual o seu valor. Isso fez com que as florestas passassem a ser vistas como “ativos”, gerando oportunidades de negócios tanto para países que as detêm quanto para países que se beneficiam dos serviços que elas prestam.

3.3 1992 a 1997: Inserção das Florestas no Regime Internacional da Mudança do Clima

Após a Rio 92, o tema da necessidade ou não de uma convenção sobre florestas continuou na agenda de diversos fóruns, como uma Reunião de Experts em Florestas Tropicais Japão-Alemanha em setembro de 1992, a OIMT e a Assembléia Geral da *Global Legislators Organization for a Balanced Environment* (GLOBE) em 1993 (Humphreys, 1997). Em 1995 essa discussão migrou para o Painel Internacional de Florestas, seguiu na sua instituição sucessora (Fórum Internacional sobre Florestas) e ressurgiu em 2006 no âmbito do sucessor das duas instituições, o UNFF. Em todas as três instituições a opção foi por instrumentos não-vinculantes que pouco ou nada contribuíram para reverter o desmatamento⁷⁸.

Paralelamente à discussão no âmbito do processo PIF/FIF/UNFF, também no ano de 1995, quando ocorreu a 1ª Conferência das Partes à UNFCCC, abriu-se uma janela de discussão sobre florestas no regime do clima, dado o papel duplo desses ecossistemas enquanto fontes e sumidouros de GEE. A primeira decisão

⁷⁷ Disponível em <http://www.grain.org/seedling/?id=332>

⁷⁸ Ver discussão detalhada sobre o processo PIF/FIF/UNFF no capítulo 2.

relacionada a florestas na Convenção foi a adoção de uma fase piloto de 5 anos para projetos de sumidouros denominada “atividades implementadas conjuntamente” (AIJ)⁷⁹. Tais atividades não gerariam créditos de carbono, mas aportariam lições aprendidas. Essa fase é a precursora da complexa discussão subsequente sobre como considerar as emissões oriundas do setor de uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas na mitigação à mudança do clima.

O marco de início do surgimento de uma economia internacional do carbono florestal é o Protocolo de Quioto de 1997 à UNFCCC, que criou o mercado de carbono. Na lógica do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, o Protocolo estabelece metas mandatórias de redução de emissões para os países do Anexo I no período de 2008-2012 que, se cumpridas, resultarão numa redução de 5,12% das emissões globais de gases de efeito estufa. Desde essa época a inserção das florestas num sistema de mercado compensatório de metas é um dos temas mais complexos nas negociações do regime do clima

⁷⁹ Ver capítulo 2, item 2.1.

Quadro 10 - Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas

No plano internacional, o tratamento preferencial a países em desenvolvimento não é novidade. Ele foi reconhecido no GATT 1966; na parte XI da Convenção Internacional das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 e era um dos pressupostos da Nova Ordem Econômica Internacional, que prevaleceu nas Nações Unidas nos anos 70 e 80.

Em relação ao meio ambiente, o conceito de desenvolvimento sustentável consagrado em 1988 reconhece que a integração e a interdependência constituem sua base, e assim a Declaração do Rio de 1992 visualizou uma parceria global nova e equitativa de um lado, e de outro a prioridade a ser dada à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento (Matsui, 2002).

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam.

(Declaração do Rio de 1992, princípio 7)

No regime do clima, as responsabilidades comuns derivam do reconhecimento da natureza global do problema. Nesse contexto, todos os Estados, inclusive os países em desenvolvimento, devem participar ativamente na formulação e implementação de políticas de mitigação e adaptação. Há, no entanto, o reconhecimento da maior contribuição dos países do Anexo I para a mudança do clima de origem antrópica, o que implica numa carga mais pesada de obrigações para esses países, incluindo reduções quantificadas de emissões.

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

Numa perspectiva mais ampla, Brunnengraber (2007) delimita a politização da questão climática em duas fases. A primeira delas é até 1997, quando os temas da discussão eram a distribuição mundial igualitária de emissões per capita, a conexão entre pobreza, riqueza e a destruição do meio ambiente, a responsabilidade histórica pela mudança do clima e a necessidade de uma transferência substancial de recursos dos países industrializados para os países em desenvolvimento.

A segunda fase ocorre a partir da adoção do Protocolo de Quioto em 1997, com a redução do foco das negociações a assuntos econômicos, vez que a indústria dos combustíveis fósseis subitamente percebeu a relevância, ou a ameaça, do Protocolo para os seus interesses. Medidas econômicas, novas tecnologias e instrumentos financeiros são os temas que agora dominam as negociações. Nessa fase, torna-se proeminente a discussão sobre a valoração do serviço ambiental de retenção de carbono prestado pelas florestas, com todas as suas complicações e desdobramentos técnicos, políticos e econômicos, dada sua possível eficiência de custos para remoção⁸⁰ de emissões.

Bäckstrand e Lövbrand (2006) identificam na discussão das florestas como sumidouros de GEE três discursos da governança ambiental global que se entrelaçam: modernização ecológica, governabilidade verde e ambientalismo cívico. Para as autoras, projetos de conservação florestal e seqüestro de carbono em países em desenvolvimento representam um microcosmo de discursos concorrentes e sobrepostos que refletem debates maiores: local X global, norte X sul, ciência moderna X conhecimento tradicional, direitos soberanos X governança pós-soberania, descentralização X centralização.

O discurso da modernização ecológica prega a compatibilidade entre o crescimento econômico e a proteção ambiental, o capitalismo liberal de mercado e o desenvolvimento sustentável. Para Bäckstrand e Lövbrand (2006), esse discurso prioriza soluções economicamente eficientes e flexíveis em detrimento da justiça social e da equidade. Importante destacar que ele não é uniforme: há uma versão mais fraca, que não questiona as instituições sociais existentes, mas a versão forte e

⁸⁰ Remoção é o termo que se aplica aos projetos florestais para ressaltar seu caráter temporário. Para os outros tipos de emissões de GEE, o termo utilizado é redução.

“reflexiva” critica as instituições e paradigmas dominantes em sua capacidade de lidar com as ameaças ao meio ambiente.

O discurso da governabilidade verde manifesta-se por meio de uma noção de “tutela” técnico-científica da natureza e do manejo completo de seus recursos. Os vários *experts* e cientistas que passaram a integrar a arena ambiental nas últimas décadas têm papel relevante na construção deste “conhecimento ecológico”. No campo da mudança do clima é especialmente visível a manifestação desse discurso: monitoramento por satélite da vegetação, modelagem de processos, estações meteorológicas e torres de fluxo de carbono são exemplos da forte infraestrutura usada por grupos de *experts* para estudar, monitorar e prever as trajetórias da mudança climática induzida pelo homem. Para Bäckstrand e Lövbrand (2006), esse discurso é elitista e totalizante a ponto de marginalizar outros tipos de entendimento do mundo natural.

Por fim, o discurso do ambientalismo cívico é associado à Rio 92, quando a linguagem sobre participação dos interessados (*stakeholders*) entrou na agenda ambiental global. Enquanto o princípio da soberania e a prerrogativa dos estados como únicos tomadores de decisão nas negociações internacionais permanecem, a participação de outros grupos e atores não-estatais, como o setor empresarial e as ONGs, criou arranjos de governança mais complexos, multifacetados e policêntricos. Mas tampouco esse discurso é unânime ou homogêneo. Há uma facção reformista que prega maior participação dos atores na tomada de decisão internacional, e há outra vertente mais radical que questiona as relações de poder nas instituições internacionais, buscando reformas institucionais e de padrões de consumo, bem como uma ordem mundial mais justa.

A discussão das florestas e do mercado de carbono nessa fase que antecede o Protocolo de Quioto até sua adoção está diretamente ligada ao discurso da modernização ecológica. Sua construção é baseada nos pressupostos de flexibilidade e eficiência de custos, buscando minimizar uma lógica de imposição de obrigações e seu cumprimento por motivos éticos ou pelo reconhecimento da contribuição dos países ao problema. Esse discurso justifica a introdução do

conceito de “emissões líquidas⁸¹” como uma “abordagem abrangente” que leve em conta todas as fontes e sumidouros de GEE num esquema de mitigação. Enquanto muitos países em desenvolvimento temiam que a inclusão de sumidouros na Convenção do Clima desviasse o foco da redução de emissões, os Estados Unidos e outros membros do extinto JUSSCANNZ⁸² enquadraram essa abordagem como fundamental para um tratado flexível e eficiente do ponto de vista dos custos (Bäckstrand e Lövbrand, 2006).

Outra faceta utilizada do discurso da modernização ecológica é a narrativa da maximização de sinergias, que sugere que projetos envolvendo florestas tropicais proporcionam a oportunidade de combinar mitigação a baixo custo com o manejo florestal sustentável, proteção da biodiversidade, redução da pobreza e desenvolvimento socioeconômico local (Bäckstrand e Lövbrand, 2006).

3.4. 1997 a 2005: Regulamentação das modalidades florestais do MDL

O MDL apareceu num contexto de negociação já avançada do Protocolo. Em junho de 1997, faltando apenas seis meses para a COP de Quioto, a delegação brasileira propôs a criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo, cujos recursos viriam dos países que não cumprissem seus compromissos, com a finalidade de apoiar projetos de mitigação em países em desenvolvimento. O G77/China, oposto a mecanismos que replicassem a lógica das atividades de implementação conjunta, apoiou a proposta, porém não houve acordo dos países desenvolvidos, que não aceitaram seu caráter punitivo (Viola, 2004).

Surgiu então em novembro de 1997, fruto de uma aliança pontual entre Estados Unidos e Brasil, a iniciativa de transformar a proposta de Fundo num sistema “positivo” pelo qual os países com compromissos em Quioto poderiam exceder sua

⁸¹ Emissões totais por fontes menos as remoções por sumidouros.

⁸² JUSSCANNZ era uma coalização formada por Japão, Estados Unidos, Suíça, Canadá, Austrália, Noruega e Nova Zelândia que atuou nas negociações de Quioto, tendo sido substituída pelo *Umbrella Group* após a aprovação do Protocolo. A natureza do *Umbrella Group* é informal e sua formação geralmente é a seguinte: Austrália, Canadá, Islândia, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Rússia, Ucrânia e os Estados Unidos.

quota de emissões via suporte a projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento e transação de “créditos de carbono” representativos de tais reduções. A diferença dessa proposta em relação às atividades de implementação conjunta é o fato do novo mecanismo ter o duplo objetivo de “ajudar os países desenvolvidos a cumprir seus compromissos” e “promover o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento”, teoricamente ambos na mesma ordem de relevância.

A experiência dos regimes internacionais ambientais demonstra que muitos se iniciam com obrigações genéricas, que vão sendo negociadas e se delineando mais claramente ao longo do tempo. Nesse sentido, após a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo em 1997 é que vieram a ser definidas as atividades elegíveis para ele, dentre elas as florestais, limitadas a florestamento e reflorestamento. O processo de regulamentação dessas modalidades só veio a terminar em 2003 na COP 9, em Milão.

A discussão sobre florestas e clima nessa fase versou essencialmente sobre aspectos técnicos, dados científicos, procedimentos e metodologias necessárias para a implementação das atividades do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, extremamente complexa no caso dos projetos florestais. Predominou nitidamente o discurso da governabilidade verde (Bäckstrand e Lövbrand, 2006). Para essas autoras, por meio desse discurso uma noção técnico-científica do controle do carbono planetário firmou-se no terreno nas negociações de clima.

As narrativas predominantes são relacionadas a metodologias confiáveis de medição e sistemas de verificação, e define-se o procedimento para aprovação dos projetos e geração dos “créditos de carbono”. Um exemplo claro de materialização desse discurso é o Relatório do IPCC sobre Mudanças no Uso da Terra e Florestas, que no capítulo de projetos destaca a relevância de métodos padronizados e práticas de medição e monitoramento para projetos florestais, bem como os dados científicos necessários para a credibilidade e verificação desses projetos (Bäckstrand e Lövbrand, 2006).

A partir de Quioto, intensificou-se a discussão sobre florestas em dois temas específicos: o tratamento do setor LULUCF, que no jargão da UNFCCC significa uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas (*land-use, land-use change and forest*); e a inclusão de sumidouros no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

O LULUCF é diferente dos outros setores econômicos que são fontes antrópicas de emissões de gases de efeito-estufa (energia, processos industriais, agricultura e resíduos). Enquanto esses setores estão bem definidos como fontes e há metodologias de consenso para aferir sua contribuição para a mudança do clima, o setor de LULUCF é o único onde, paralelamente às emissões, ocorrem remoções de gases de efeito-estufa pelo crescimento de biomassa (Schlamadinger et al, 2007). Vale dizer, o setor de LULUCF é tanto fonte quanto sumidouro, e por isso necessita de regras especiais de contabilidade de carbono para sua devida consideração pelos países do Anexo I em seus inventários nacionais de emissões e remoções de GEE. Esse é um ponto estrategicamente sensível e contencioso nas discussões do clima até o presente, pois as regras a serem adotadas influenciarão o cálculo das emissões líquidas de cada país e podem vir a afetar o equilíbrio ambiental do regime caso supervalorizem as remoções⁸³ de emissões de GEE pelo setor florestal.

Outra questão polêmica foi a inclusão de sumidouros no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, mais precisamente no que diz respeito a como gerar os créditos de carbono (RCEs) pelas remoções de emissões atribuíveis aos projetos florestais dadas suas peculiaridades técnicas. Em 2000, na 6ª Conferência das Partes - COP 6, realizada em Haia, na Holanda, deveriam ter sido tomadas decisões para que o sistema de Quioto pudesse entrar em funcionamento.

Após dois anos de discussão que a antecederam sob o marco do Plano de Ação de Buenos Aires⁸⁴, a COP 6 foi encerrada sem que houvesse acordo. Houve outras questões pendentes, como o financiamento, mas as análises de entidades da

⁸³ Em relação aos projetos florestais, o termo utilizado é remoção e não redução de emissões, devido ao ser caráter temporário.

⁸⁴ O Plano de Ação de Buenos Aires, adotado pela COP 4 em 1998, estabeleceu um período de dois anos para a regulamentação do Protocolo de Quioto (Dec. 1/CP.4). Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf>, acesso em 15/09/2008,

sociedade civil⁸⁵ que acompanham as negociações de clima são unânimes em considerar o LULUCF e a inclusão de sumidouros no MDL como os temas responsáveis pelo fracasso da COP 6, bem como vários autores (Boyd, 2007 e 2009; Yamin e Grubb, 2001; Dutschke, 2001).

Frente à falta de acordo descrita acima, foi necessária a realização de uma COP 6 *bis*, que ocorreu em Bonn em julho de 2001, cujos principais resultados são os Acordos de Bonn⁸⁶. Esses acordos foram encaminhamentos políticos a serem consolidados em decisões da 7ª Conferência das Partes, que ocorreu em Marraqueche em 2001. Estabelecem que somente projetos de florestamento e reflorestamento⁸⁷ são modalidades de LULUCF elegíveis para o MDL durante o primeiro período de compromisso (2008-2012), e que a inclusão de projetos de LULUCF no MDL para períodos futuros deverá ser decidida no âmbito do processo de negociação para o segundo período de compromisso, que teve início em 2008 e até o presente não se concluiu. Na COP 7, os destaques foram o aumento do teto de emissões de uso da terra para a Rússia, barganha política complexa, mas necessária para a adesão daquele país ao Protocolo, e o estabelecimento de definições e princípios para o setor de LULUCF.

Outro marco relevante para a questão de florestas e clima foi a COP 9, realizada em Milão em 2003. O fato de se ter chegado a consensos relevantes sobre sumidouros florestais fez com que essa COP ficasse conhecida como a “COP das Florestas”. Nessa ocasião foram adotadas conclusões e decisões sobre diversos assuntos, destacando-se definições e modalidades para a inclusão de atividades de florestamento e reflorestamento no MDL e a adoção do guia de boas práticas do IPCC sobre LULUCF.

Ainda na COP 9, num evento paralelo, foi apresentada por um grupo de instituições da sociedade civil, dentre elas o Instituto de Pesquisa da Amazônia – IPAM e o Instituto Socioambiental – ISA, a proposta conhecida como “redução compensada do desmatamento”. A lógica dessa proposta é a seguinte: os países em

⁸⁵ *Earth Negotiations Bulletin, Third World Network.*

⁸⁶ Dec. 5/CP 6, disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/cop6secpart/05.pdf>. Acessado em 17/11/2009

⁸⁷ Ver notas 19 e 20.

desenvolvimento que voluntariamente conseguissem promover reduções das suas emissões nacionais provenientes do desmatamento receberiam compensação financeira internacional correspondente às emissões evitadas, tendo como referência o valor do carbono no mercado. Este mecanismo, voltado às nações em desenvolvimento que detêm florestas tropicais, permitiria sua participação efetiva nos esforços globais de mitigação do aquecimento global, uma vez que o desmatamento é a principal fonte de emissões nesses países (Moutinho e Schwartzman, 2005).

3.5. 2005 a 2010: Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação e o Plano de Ação de Bali

A partir de 2004 um grupo de ONGs brasileiras e internacionais começou a pronunciar-se favoravelmente à discussão apresentada acima sobre um mecanismo que pudesse compensar os países detentores de florestas tropicais pela redução do desmatamento, cuja contribuição para o total das emissões mundiais é de 15 a 17% (IPCC, 2007).

Em 2005 um grupo de países capitaneados por Papua Nova Guiné e Costa Rica encaminhou oficialmente pedido para inclusão do tema, que posteriormente passaria a conhecido como REDD, na pauta da próxima Conferência das Partes (COP 12, em Nairóbi). A proposta, apoiada pelo Brasil, foi aceita pela Conferência das Partes. Posteriormente, o Brasil apresentou sua visão sobre o assunto em 2006. Em 2008 o REDD entrou no Plano de Ação de Bali, decisão que abriu as negociações para um novo período do regime internacional do clima pós 2012, a ser decidido em Copenhague, o que acabou não acontecendo.

Essa fase é especialmente interessante porque se caracteriza pela presença dos três tipos de discurso propostos por Bäckstrand e Lövbrand (2006): modernidade ecológica, com base na flexibilidade e eficiência de custos do REDD; governabilidade verde, na questão dos requisitos técnico-científicos para garantir a real contribuição do mecanismo na mitigação da mudança do clima; e ambientalismo

cívico, à medida que alguns setores da sociedade civil organizada combatem uma “mercantilização” dos recursos florestais e exigem o reconhecimento dos direitos dos povos da floresta.

Um exemplo da complementaridade entre modernização ecológica e governabilidade verde ocorre na posição americana, favorável a um mecanismo de REDD que possa gerar créditos de carbono em razão de sua eficiência de custos, baseada no pressuposto que entraves técnico-científicos presentes em 1997 já foram superados. Já para países contrários a um mecanismo REDD envolvendo mercado compensatório, o discurso do ambientalismo cívico é um grande aliado: não está clara a relação entre REDD e os direitos dos povos da floresta.

A discussão do mecanismo de REDD a partir de 2005 polarizou-se entre duas visões diferentes. A primeira, representada pelo Brasil, considera que a melhor forma de se viabilizar o mecanismo é por meio de fundos públicos e não de mecanismos de mercado, visando garantir a integridade ambiental do sistema. A visão concorrente é aquela dos 11 países da submissão de 2005, liderados por Papua Nova Guiné e Costa Rica, que posteriormente formaram uma coalizão no âmbito do G77 conhecida como *Coalition for Rainforest Nations* (CfRN) da qual o Brasil não é parte, que considera que o REDD deve ser incluído num mecanismo de mercado compensatório.

Em 2006 (Roma, Itália) e 2007 (Cairns, Austrália) houve workshops do SBSTA⁸⁸ onde foram reconhecidos os avanços científicos das ferramentas, métodos e dados para estimar e monitorar emissões com um nível aceitável de precisão, embora restem lacunas relacionadas a questões como a degradação florestal⁸⁹. Também se ressaltou a relevância das questões socioeconômicas, principalmente em nível local, onde as populações dependem das florestas e seus produtos e onde podem ser identificados vetores específicos de desmatamento (FCCC/SBSTA/2006/10).

A partir dessas discussões, a complexidade do tema foi se intensificando: como envolver países em diferentes capacidades técnico-científicas; como abordar e

⁸⁸ Órgão de Assessoramento Técnico e Científico da Convenção

⁸⁹ Ver quadro 1, pg. 2.

atacar causas do desmatamento diferentes por região ou país; como integrar as dimensões locais, regionais e nacionais; como garantir que os benefícios locais de conservação das florestas resultem em reduções de emissões no nível nacional; como fazer com que REDD contribua para o combate à pobreza e manutenção de outros serviços ambientais, como os relacionados à biodiversidade, solos e recursos hídricos.

Sob o marco do Plano de Ação de Bali, documento orientador das discussões para a discussão sobre o regime internacional do clima pós 2012 aprovado na COP 13, em 2007, foi criado um Grupo de Trabalho Ad-Hoc para Ação Cooperativa de Longo Prazo (AWG-LCA), além do reforço do mandato do Grupo de Trabalho para discussão sobre o Protocolo de Quioto (AWG-KP), criado em 2005. As discussões sobre REDD entraram na pauta do AWG-LCA, que se reuniu nove vezes até a COP 15, em Copenhague.

O REDD enfrentou apaixonadas discussões em 2009 que refletem tanto a abrangência quanto a complexidade da interpretação dos diversos países sobre o que incluir na discussão. Os principais temas discutidos em 2009 foram os seguintes:

1. Escopo do mecanismo – Esse aspecto diz respeito à inclusão das outras atividades florestais previstas no Plano de Ação de Bali, além da redução das emissões por desmatamento e degradação: a conservação, o aumento de estoques e o manejo florestal sustentável. Há aqui duas linhas diferentes de interesse. A primeira é dos países que questionam a “ampliação” do mecanismo para tais atividades, vez que elas em si não reduzem emissões, o que afetaria o equilíbrio ambiental do sistema. De outro lado, há países florestais com baixas taxas de desmatamento, cujo interesse no mecanismo é a estabilização de seus estoques florestais em face de ameaças futuras com o crescimento de atividades insustentáveis. Se o REDD for restrito a países com altas taxas de desmatamento, cria-se um incentivo perverso que pode vir a estimular o desflorestamento em regiões onde ele provavelmente não ocorreria com o fim de atrair recursos financeiros. Saiu de Copenhague um consenso de que o mecanismo deve abranger todas as atividades florestais mencionadas (REDD+). A relevância dessa discussão

é tanta que em Poznan as discussões sobre a manutenção ou retirada de um “ponto-e-vírgula” da redação do artigo que define essas atividades ocupou horas de discussão no SBSTA porque poderia implicar diferenciação em seu tratament⁹⁰o.

2. Co-benefícios, ou benefícios gerados pelo mecanismo além da redução das emissões de GEE – essa discussão versa sobre os benefícios adicionais às remoções de emissões que porventura sejam gerados pelos projetos ou estratégias de REDD, como manutenção e melhoria de outros serviços ambientais; proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos. Há posições no sentido de que tais impactos devam ser medidos, relatados e verificados, o que agrega complexidade ao mecanismo. As ONGs são favoráveis a que se considere e incentive os co-benefícios nas iniciativas de REDD.

3. Salvaguardas sobre não-conversão de florestas nativas – essa discussão busca minimizar o risco de que projetos de REDD venham a se tornar incentivos perversos para a conversão de áreas de florestas nativas para o plantio de espécies exóticas de crescimento rápido, que poderiam ser mais eficientes do ponto de vista de remoções de carbono.

4. Direitos das populações indígenas e comunidades locais: participação; consentimento livre, prévio e informado; repartição equitativa dos benefícios – essas questões estão entre as mais polêmicas das discussões, dada a demanda de representantes dos povos indígenas de inclusão de uma referência à obrigatoriedade de observação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP⁹¹). Ocorre que uma declaração é um instrumento “*soft law*”, não mandatário, e que esse instrumento tampouco foi assinado por todas as partes da Convenção do Clima. Austrália, Nova Zelândia e Canadá tornaram-se signatários em 2009 e 2010, mas os Estados Unidos não assinaram e se opõem a uma menção à UNDRIP que vá além de se “tomar nota” dela, conforme a minuta de

⁹⁰ Redação do art. 1.b.iii do Plano de Ação de Bali: “Criação de políticas e incentivos positivos com relação a questões referentes à redução de emissões provenientes do desflorestamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento; e o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento;”

⁹¹ A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas – UNDRIP (disponível em http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf , acesso em 10/05/2010) foi adotada pela Assembléia Geral em 13 de setembro de 2007 com 144 votos favoráveis, 11 abstenções e 4 votos desfavoráveis (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos).

texto de decisão da COP 15. O Brasil não vê obstáculo à menção da UNDRIP, mas tem sempre ressaltado seu caráter não-vinculante.

5. REDD como uma ação de mitigação nacionalmente apropriada (NAMA) – Há divergências sobre como inserir o REDD no regime do clima. A primeira opção é que projetos de REDD possam gerar reduções a serem convertidas em créditos de carbono, que poderiam ser usados no cumprimento de metas de redução de países desenvolvidos para compensar emissões de outras fontes (offsets). A segunda linha, defendida pelo Brasil, é que REDD seja uma ação de mitigação adequada a cada país (NAMA⁹²), com apoio tecnológico, financeiro e de capacitação pelos países desenvolvidos. Dessa forma, o esforço de reduzir as emissões provenientes do desmatamento e conservar estoques seria creditado ao país florestal em desenvolvimento, não aos países desenvolvidos como no caso do mercado compensatório. A questão é que não há ainda definição clara do que seria um NAMA e qual sua relação com o financiamento internacional.

5. Fontes de financiamento – A questão do tipo de recursos financeiros a serem disponibilizados para o mecanismo de REDD é contenciosa, conforme já exposto. Para o Brasil, cuja linha é minoritária, permitir o comércio de créditos de carbono de projetos de REDD ameaça o equilíbrio ambiental do regime, vez que essas remoções enfrentam problemas de permanência e possíveis deslocamentos⁹³, conforme Adriano Santhiago, do MCT (entrevista, 2010). Já para os países da *Coalition for Rainforest Nations*, o mercado seria a fonte mais segura, previsível, robusta e estável de recursos financeiros para o REDD. Essa posição alia-se a interesses de países distintos, como Noruega e Estados Unidos, interessados na mitigação de emissões com maior eficiência de custos. A posição da União Européia é merecedora de reflexão: embora desfavorável a um mecanismo compensatório, a UE não propôs nenhum mecanismo alternativo para financiar o REDD. Ou seja, apesar de uma posição fortemente moralista quanto à integridade ambiental do

⁹² O Plano de Ação de Bali (Dec.1/CP.13), em seu art. 1.b, refere-se a compromissos e medidas de mitigação, entre os quais objetivos quantificados de limitação e redução de emissões, para os países desenvolvidos (art. 1.b.i) e ações de mitigação adequadas a cada país (em inglês – *nationally appropriate mitigation actions*, ou NAMAs) para os países em desenvolvimento (1.b.ii), com apoio tecnológico, financeiro e de capacitação adequados.

⁹³ Terminologia preferida pelo MCT para diferenciar de fugas, que para aquele Ministério estão relacionadas ao MDL.

regime, a UE não tem sido um protagonista no financiamento à proteção das florestas tropicais no âmbito da Convenção do Clima.

3.6 Discussão

A problemática das florestas internacionais desafia a noção clássica de soberania como “poder perpétuo e absoluto dos Estados”, pois tanto as causas do desmatamento quanto suas consequências extrapolam as fronteiras nacionais, como o comércio internacional de madeira e a demanda por terras agricultáveis, e determinam fenômenos em âmbito internacional, nacional e local. Também a relação entre desmatamento e direito ao desenvolvimento econômico provou-se independente no Brasil, onde ocorreu uma redução significativa de perda florestal num contexto de crescimento de 3,5% ao ano, superior à média histórica das duas décadas anteriores (Viola, 2010).

Para Litfin (1997), apesar de sua inquestionável faceta legal, o conceito de soberania também compreende uma perspectiva operacional, traduzida pelo fluxo de práticas associadas ao exercício da autoridade. Nesse sentido, embora os Estados permaneçam os principais atores na arena política global, no caso das florestas constata-se a crescente emergência de outros atores relevantes, como organizações governamentais e não-governamentais, corporações transnacionais e povos das florestas, cujas relações de poder são absolutamente assimétricas.

Conforme demonstrado no cap. 1, também é assimétrico o tecido institucional existente para lidar com a ampla e multifacetada problemática florestal. Nesse contexto, surge a possibilidade de valoração econômica desses ecossistemas no âmbito dos mecanismos de mercado do regime internacional do clima, que acena com a possibilidade de recursos financeiros para a conservação. Natural, portanto, que as diversas demandas políticas associadas a florestas, como reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e comunidades locais e os outros serviços ambientais por elas prestados (regulação hídrica, conservação da biodiversidade, entre outros) busquem ser reconhecidas num espaço cuja relevância é crescente,

em detrimento de outros onde as condições são muitas vezes desfavoráveis. Isso agrega complexidade à atual discussão sobre REDD.

A Convenção do Clima é um instrumento jurídico vinculante, o que merece ser destacado. Embora o UNFF seja um fórum ligado ao ECOSOC, com participação global, as decisões tomadas são voluntárias. Para atores externos como ONGs e povos da floresta, em função de seu caráter mandatório, a Convenção é vista como um fórum mais eficaz para a garantia de direitos e demandas. Há, portanto, um movimento de ampliação da agenda de florestas e mudança do clima visando a inclusão de outros valores relevantes à conservação desses ecossistemas (os chamados co-benefícios).

Há que se ponderar, no entanto, alguns aspectos. O primeiro deles é a baixa eficácia da Convenção do Clima para lidar até mesmo com o problema em função do qual foi criada. Outro é sua estrutura de governança, presentemente inapropriada para tratar da enorme agenda que se pretende associar ao REDD. Por exemplo: questões relativas à participação dos povos indígenas foram discutidas na COP 14, em Poznan, pelo SBSTA, formado em sua maioria por cientistas e técnicos em assuntos climáticos, não contando com a expertise adequada à temática socioambiental. Outro aspecto é a enorme expectativa de benefícios econômicos, sociais e ambientais atrelados a um mecanismo cujo objetivo primordial é a redução de emissões de GEE do setor de LULUCF e não a geração desses benefícios.

A discussão sobre florestas na UNFCCC é impregnada dos três discursos explorados por Backstrand e Lovebrand (2006). O fato do REDD ser considerado uma alternativa ganha-ganha-ganha reflete o discurso da modernização ecológica, segundo o qual se pode compatibilizar crescimento econômico e proteção ambiental. O REDD surge ainda como alternativa de redução que, além de ter menores custos, tem externalidades positivas sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, minimiza a necessidade de reformas no modo de produção dos grandes emissores.

O discurso da governabilidade verde, que prega a apropriação da natureza pelo campo técnico-científico, também encontrou seu lugar nas infindáveis discussões sobre linha de base, contabilidade de carbono, permanência e adicionalidade. Um

comentário de um representante da sociedade civil resume bem o tom dessas discussões: “no REDD o menos importante é a redução do desmatamento” (comunicação pessoal, 2010⁹⁴). A participação de especialistas e consultores nas discussões é crescente. Realmente esse tipo de mecanismo necessitará de grande aporte técnico-científico para garantir sua real contribuição à mudança do clima, mas sem dúvida há o intuito de se criar um nicho de mercado de serviços para esses especialistas e consultores, muitas vezes auto-reconhecidos.

Faz-se ainda presente o discurso do ambientalismo cívico no que diz respeito aos direitos dos povos indígenas e comunidades locais e, sobretudo, no que diz respeito a uma posição ferrenhamente contrária aos mecanismos de mercado por algumas ONGs e movimentos sociais. Conforme Márcio Santilli (entrevista, 2010), o papel das ONGs na Convenção é justamente o contraditório. Mecanismos de mercado envolvendo florestas existem desde 1997, com a introdução do MDL, e não são propriamente uma novidade. No entanto, à medida que passam a envolver florestas nativas em pé, adquirem maior complexidade dado o mosaico de direitos e demandas envolvidos. É necessário ainda garantir o equilíbrio no uso desses mecanismos, a fim de se evitar uma aposta exagerada numa medida de mitigação de alcance limitado. O controle social é fundamental para uma construção eficaz do mecanismo de REDD.

O que esse capítulo demonstra é a construção de um campo discursivo em torno do papel das florestas no regime do clima baseado na possibilidade de remuneração financeira pelo serviço ambiental de remoção de carbono na atmosfera. Essa possibilidade, frequentemente supervalorizada, causou o esvaziamento dos outros processos e instituições que tratam do tema florestal e o seu “inchaço político” na UNFCCC.

⁹⁴ Adriana Ramos, do Instituto Socioambiental.

CAPÍTULO 4 – BRASIL: DO VETO À PROPOSIÇÃO

4.1 Contextualização

As posições dos Estados nas negociações internacionais sobre os diversos temas da agenda ambiental são fruto de um equilíbrio entre pressões externas e a composição entre forças e interesses políticos e econômicos, tanto domésticos quanto transnacionais. Ocorre que os custos e riscos associados à degradação ambiental e medidas para evitá-la variam em relação aos temas e aos diversos países envolvidos. Assim, para alguns há mais estímulos à participação nos esforços internacionais, bem como existem percepções distintas sobre as soluções mais adequadas. Portanto, a construção de consensos é um exercício lento, complexo e desafiador.

Nesse contexto, Chasek, Downie e Brown (2006) destacam a importância do poder de veto como uma das principais características da política ambiental global. Para cada tema existe um país ou grupo de países cuja cooperação é tão essencial para o sucesso de um acordo que esse país ou grupo tem o potencial de bloquear uma ação internacional eficaz. Quando esses países se opõem a um acordo ou tentam enfraquecê-lo, por qualquer que seja a razão, eles agem individualmente como estados-veto ou em grupo, formando coalizões de veto.

O papel dessas coalizões ou estados é central para a dinâmica das negociações internacionais ambientais. O poder de veto é tão importante que até mesmo países economicamente poderosos não têm meios para impor um acordo internacional ambiental a países economicamente inferiores se estes, por razões específicas, forem fundamentais para o acordo e se opuserem a ele. Exemplos são a coalizão formada por Brasil, Indonésia, Gabão e Malásia na Eco 92, que efetivamente bloqueou a proposta dos países desenvolvidos de uma convenção internacional

sobre florestas tropicais; e os *Like Minded Megadiverse Countries*⁹⁵ (LMMC) no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica. Países também utilizam seu poder de veto como moeda de troca para obter compensações e outras formas de tratamento mais favorável. Vale ressaltar que na UNFCCC as decisões são tomadas por consenso, vale dizer, todo e qualquer país teoricamente tem o poder de veto, porém a realidade é bem mais complexa. Sem dúvida há assimetrias devido à situação política e econômica dos países, que qualificam seu poder de veto.

Embora o status econômico dos países nem sempre seja decisivo nas negociações ambientais, conforme citado acima, ele é definitivamente um elemento favorável ao poder de veto. Isso faz com que países em desenvolvimento estejam em situação desfavorável na maioria dos regimes internacionais, mas no caso dos países emergentes torna a análise ainda mais complexa. Apesar de em alguns casos tais países conseguirem impedir acordos ou obter concessões, os países desenvolvidos têm seu poder de veto fortalecido tanto por seu papel econômico na produção e consumo de determinados bens, quanto pela recusa de apoio financeiro a um regime ao qual sejam desfavoráveis. Esses países também influenciam resultados de negociações oferecendo ou negando benefícios econômicos, como ajuda financeira bilateral ou acesso a mercados.

Chasek, Downie e Brown (2006) propõem uma classificação dos papéis que podem ser representados pelos Estados nas negociações internacionais de meio ambiente. O papel de Estado-veto descrito acima é uma das categorias. As outras são líder, aliado e indeciso. Um Estado líder (*lead state*) tem um compromisso forte com a ação internacional efetiva em determinado assunto, tenta avançar com as negociações através de suas propostas para um acordo e busca o apoio de outros Estados. Um Estado aliado (*supporting state*) apóia a proposta de um estado líder numa negociação. Um Estado indeciso (*swing state*) demanda uma concessão a

⁹⁵ Esta coalizão é formada por 17 países (Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, República Democrática do Congo, Equador, Índia, Indonésia, Quênia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Filipinas, África do Sul e Venezuela. Esse grupo detém cerca de 60 a 70% da biodiversidade mundial e grande parte do conhecimento tradicional associado, portanto foi decisivo em pautar o tema de acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios na Convenção sobre Diversidade Biológica em 2005. (Third WN, 2005). Disponível em <http://www.twinside.org.sg/title2/service157.htm>, acesso em 20/05/2010

seus interesses como moeda de troca para apoiar um acordo, porém não tão forte para colocar em risco a eficiência do regime. Um exemplo comum é a demanda por prazos diferenciados, normalmente maiores, para o cumprimento de obrigações.

Para analisar a posição brasileira sobre florestas no regime internacional do clima, identifiquei duas fases distintas. Para a primeira (1997 a 2005), adotei a categoria de Estado-veto, proposta por Chasek, Downie e Brown (2006). No panorama mais amplo das negociações climáticas, o Brasil é considerado um líder da coalizão dos países em desenvolvimento (G77/China) por sempre ter defendido a adoção de compromissos quantitativos de redução de emissões pelos os países desenvolvidos e a atribuição de compromissos adequados aos países em desenvolvimento, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades. No entanto, no tema específico da relação entre florestas e clima, a posição brasileira nessa primeira fase caracterizou-se pela resistência em discutir medidas de mitigação às emissões oriundas do desmatamento e degradação de florestas, usando a soberania do país sobre as florestas em seu território como escudo. Isso caracterizou o Brasil como Estado-veto e lhe rendeu tanto a oposição dos Estados Unidos quanto visões divergentes até mesmo no âmbito do G77/China.

O poder de veto do Brasil sobre florestas no regime internacional do clima fundamenta-se nas seguintes características do país:

1 – Possuir a maior área de floresta tropical do mundo. Cerca de 64% (aproximadamente 544 milhões de hectares) do seu território é coberto por vegetação florestal (FAO, 2010).

2 – Possuir um perfil de emissões diferenciado, dada a significativa participação da energia hidrelétrica na matriz energética brasileira e a relevância do desmatamento e da degradação florestal, principalmente na Floresta Amazônica. Em 2000, as emissões brasileiras eram da ordem de 2.200 MtCO₂, ou cerca de 6% das emissões globais. Excluindo-se as emissões do setor de LULUCF, as emissões brasileiras de GEE seriam 1,4% das emissões globais (La Rovere *et al*, 2006).

3 - Ter conseguido reverter significativamente suas taxas de desmatamento no período de 2005 a 2010, com 75% de redução em relação aos índices de 2004 (PPCDAM, 2010), tendo deixado de emitir de 1, 2 a 1,4 bilhão de toneladas de CO₂ (Lima et al, 2008).

4 – Possuir negociadores com alta capacidade técnica, o que reflete a importância atribuída ao tema (La Viña, entrevista, 2010)

Friberg (2009) ressalta que o Brasil vem tendo um papel proativo e de influência nas negociações da UNFCCC. Para esse autor, a posição brasileira é complexa e as três linhas que a compõem são as seguintes: responsabilidade pelas emissões baseada na contribuição histórica dos países; financiamento ao desenvolvimento limpo; e engajamento nas discussões sobre desmatamento e o setor florestal, dado seu perfil de emissões. Essa última linha, embora interconectada às outras, é a que mais interessa a esta pesquisa. Nela o Brasil exerceu seu poder de veto muito eficazmente, conforme será explorado nesse capítulo.

As questões técnico-científicas de incerteza quanto à contribuição do setor florestal à mudança do clima; permanência; adicionalidade e vazamentos funcionaram como justificativas para o exercício do veto, conforme o discurso brasileiro. Mas para Viola (2004), os valores nacionalistas de parte relevante da burocracia nacional (militares, relações internacionais e promoção do desenvolvimento) predominaram nos anos 90, e qualquer incidência internacional sobre a Amazônia era vista como ameaça à soberania brasileira sobre a Região. Ou seja, o que definiu nesta fase a posição brasileira foram princípios e entendimentos políticos, em cuja defesa foram invocados argumentos técnico-científicos sólidos e cuidadosamente estruturados. La Viña (entrevista, 2010) observa que o Brasil se opôs a cada etapa da inclusão das florestas no arranjo de fontes e sumidouros que compõem a cesta de mecanismos de Quioto.

Embora o Brasil possa ser classificado como Estado-líder na agenda internacional política do clima, sua posição na discussão específica sobre florestas a partir de 2005 até o presente não se enquadra em nenhuma das categorias propostas por Chasek, Downie e Brown (2006). Inicialmente trabalhei com a categoria de

“liderança estratégica”, mas de 2005 a 2008 observei que desdobramentos das negociações afastaram o Brasil de uma posição de liderança. O primeiro desses é o fato da posição brasileira sobre florestas não ter se tornado a preferida dos países detentores de florestas do G77-China, que se identificaram mais com a posição pró-mercado liderada por Papua Nova Guiné e Costa Rica.

O segundo é a contradição entre a posição tradicional do Brasil de defender a transferência de recursos para a mitigação da mudança do clima dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento e o fato do país ter realizado o imenso esforço de reduzir as taxas de desmatamento de 2005 a 2010 sem qualquer aporte financeiro internacional. Para Márcio Santilli (2010, entrevista), o Brasil teria perdido uma oportunidade histórica de trazer à mesa seu passivo e se beneficiar dos mecanismos da Convenção, como fez a China com o MDL⁹⁶. Para Viola (2010, entrevista), no entanto, o Brasil nunca teria alcançado a redução do desmatamento por meio dos mecanismos de Quioto, dada a baixa relevância do MDL florestal.

Por outro lado, houve desdobramentos estratégicos no âmbito nacional que, mesmo não diretamente relacionados à Convenção, colocaram o Brasil numa posição influente nas negociações. Portanto, a posição brasileira é tratada como tendo evoluído de um simples veto para a proposição de alternativas. No caso brasileiro há ainda questionamentos internos sobre a compatibilidade entre a postura propositiva e o “interesse nacional⁹⁷” por atores relevantes, como ONGs, alguns ministérios e parte conservadora do setor privado, o que será aprofundado no capítulo 5.

A transição do veto à proposição ocorre a partir de 2005, quando o Brasil apresentou oficialmente à Convenção sobre Mudança do Clima uma proposta de criação de um fundo florestal global para reverter a destruição das florestas por meio de “incentivos

⁹⁶ Segundo dados do MCT (2009), o Brasil ocupa o 3º lugar no MDL, com 7,56% dos projetos. Já a China, que ocupa o primeiro lugar, detém 39,61% dos projetos (UNFCCC, 2010). Disponível em <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>, acesso em 03/09/2010.

⁹⁷ O interesse nacional em uma sociedade democrática se expressa por meio da adoção de estratégias visando maximizar a prosperidade para a maior parte da população, a posição relativa do país em termos de desenvolvimento econômico e a proteção da economia e da população do país contra ameaças externas. O interesse nacional estará materializado se os ideais de prosperidade e segurança forem alcançados, pouco importando a percepção de liderança em relação a outros países. (Pio e Viola, 2003)

positivos para a redução do desmatamento”. Vale ressaltar que essa mudança sutil não foi suficiente para garantir a adesão dos países detentores de florestas à sua posição contrária às florestas nativas no mercado compensatório de carbono, sua discordância com a proposta predominante de Papua Nova Guiné e outros países em 2005 vem forçando a continuidade e a evolução das negociações. Ou seja, embora o Brasil não seja um líder, o fato de ter feito sua proposta o colocou em posição influente. Outra observação importante é que o Brasil já havia em 1997 apresentado uma proposta à UNFCCC que será discutida abaixo, mas tal proposta não aborda a questão das florestas.

Necessário ressaltar novamente que na Convenção as decisões são tomadas por consenso. Seria, portanto, legítimo ao Brasil manter o veto puro e simples à entrada das florestas naturais no regime, como em 1997. Mas o país optou por adotar uma postura construtiva e conciliadora mais sofisticada, o que lhe permite buscar entendimentos, influenciar países e obter consensos com a Coalizão das Nações de Florestas Tropicais (CfRN), grupo detentor da visão oposta à brasileira. Tony La Viña, facilitador do Grupo de Contato sobre REDD no LCA em 2009, considera que a posição brasileira é clara e tecnicamente sólida, e acrescenta que a negociadora-chefe do Brasil nesse tema é a mais influente nas negociações sobre LULUCF e REDD (entrevista, 2010).

Em 2007 ocorreu outra evolução determinante. Juntamente com a China e a África do Sul, o Brasil anunciou sua disposição de assumir ações voluntárias de mitigação nacionalmente adequadas, passíveis de se medir, relatar e verificar (MRV). Essa disposição foi posteriormente traduzida em estratégias domésticas, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, lançado em 2008 na COP 14. Outro pilar relevante na construção da posição propositiva do Brasil é a criação do Fundo Amazônia, que é fruto de um arranjo com a Noruega baseado numa proposta de ONGs brasileiras e norueguesas. O ano de 2009 foi determinante para a posição brasileira pelos grandes avanços do Brasil no sentido de adotar metas voluntárias nacionais de redução de emissões e estratégias relacionadas às emissões florestais, o que fortaleceu o “poder brando” do país. O quadro doméstico será tratado no capítulo 5.

A soma dos fatores acima expostos e dos avanços aqui apontados explica a transição do Brasil do veto à proposição. Esse capítulo desdobra a evolução dessa posição entre 1997 (Protocolo de Quioto e seu processo preparatório) e outubro de 2010 (finalização da tese), considerando 3 períodos: 1997 a 2000; 2000 a 2004 e 2005 a 2010.

4.2 O Brasil e o Protocolo de Quioto (1997-2000)

Em 1995, na primeira Conferência das Partes, o Brasil posicionou-se contrariamente às atividades implementadas conjuntamente (ver cap.3) por acreditar que elas não resolveriam o problema de mitigação da mudança do clima e destruiriam o princípio de que os países devem se responsabilizar por suas emissões. Uma frase forte e emblemática foi externada na ocasião pelo chefe da Delegação brasileira à época: “não trocaremos fumaça por árvores” (ENB 1995, vol.12, nº. 21).

Com o apoio dos países desenvolvidos (EUA, Suíça, Holanda) e alguns países em desenvolvimento (Chile, Venezuela, Costa Rica, Argentina, Bolívia, Uruguai, Peru e Índia), a fase das atividades implementadas conjuntamente foi aprovada, ressaltando-se o caráter voluntário da participação dos países em desenvolvimento e a impossibilidade de geração de créditos de carbono. O Brasil manifestou-se novamente declarando ter feito grandes concessões, requerendo atenção para atividades envolvendo países Anexo I e não-Anexo I e ressaltando o risco da geração de créditos por meio da cooperação internacional enfraquecer a responsabilidade dos países sobre suas emissões (ENB 1995, vol.12, no. 21).

Durante as negociações que precederam o Protocolo de Quioto (1995 a 1997, período conhecido como Mandato de Berlim), a principal contribuição do Brasil às discussões consistiu numa proposta que passou a ser conhecida como proposta brasileira de 1997. Seu objetivo, conforme Miguez (1998), era estabelecer um critério objetivo que medisse a responsabilidade de cada país em causar o efeito estufa, evitando dessa maneira uma solução meramente política.

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

A segunda parte da proposta sugeriu a criação de um “Fundo de Desenvolvimento Limpo”, que receberia recursos provenientes de multas aplicadas aos países que não cumprissem com suas metas estabelecidas no Protocolo, recursos esses a serem aplicados em projetos visando reduzir emissões nos países em desenvolvimento, permitindo seu crescimento limpo e de baixo impacto climático e contribuindo para a desaceleração do problema. O fundo proposto transformou-se no mecanismo de desenvolvimento limpo do Protocolo de Quioto, numa aliança momentânea, porém decisiva, entre Brasil e Estados Unidos. Conforme Viola (2002), o fato de o Brasil ter passado a aceitar os mecanismos flexíveis é uma ruptura à posição de 1995, contrária à implementação conjunta e às cotas comercializáveis de emissão entre os países do Anexo I.

Miguez (1998) considerou que a proposta brasileira teve bons resultados, vez que a parte científica foi submetida à análise do SBSTTA e do IPCC e o fundo de desenvolvimento limpo tornou-se a base do atual MDL. Já Viola (2002) aponta que até 2001 a parte científica da proposta não havia alcançado resultados práticos. Esse autor reconhece a consistência técnica, a legitimidade histórica e o caráter equitativo da proposta brasileira, mas a considera utópica, em razão de sua distância da realidade efetiva do poder mundial. Vale ressaltar que a proposta segue em discussão nas negociações internacionais até a data de finalização dessa tese, sem maiores implicações ou encaminhamentos concretos.

Viola (2002) descreve a atuação brasileira durante a negociação do Protocolo de Quioto (1996 a 2001) em quatro dimensões: a afirmação do direito ao

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

Tomando-se essas quatro dimensões, no panorama geral da Convenção, poder-se-ia argumentar que a proposta brasileira colocou o Brasil na posição de líder nas negociações do Protocolo de Quioto. Ela funcionou como uma interpretação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, fortalecendo o argumento brasileiro de que, numa primeira fase, não seria apropriado o estabelecimento de compromissos por parte dos países em desenvolvimento, tendo atraído a essa corrente o Japão e a União Européia.

Porém, analisando-se especificamente o tema dos sumidouros florestais de carbono, é flagrante a oposição deliberada do Brasil ao estabelecimento de compromissos para países em desenvolvimento, principalmente em se tratando de redução do desmatamento de florestas nativas. Ou seja, apesar de sua liderança na negociação como um todo, no tema das emissões de GEE associadas às florestas o Brasil atuou como Estado-veto ao não permitir a entrada das florestas em pé no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Para Miguez (1998), a dificuldade com a temática florestal começou quando alguns países propuseram definir como sumidouros qualquer floresta desde que "manejada", um conceito de difícil definição e comprovação e de risco à integridade ambiental do Protocolo. A delegação brasileira argumentou que isto representaria risco à Convenção pela possibilidade de geração de créditos por absorções em florestas nativas, que não constituem atividades antrópicas adicionais à capacidade natural daqueles ecossistemas de absorção de carbono. Na leitura do Brasil, a

Convenção deveria lidar com emissões e remoções antrópicas e não gerar créditos por remoções naturais oriundas de florestas nativas ou de oceanos.

Já para Viola (2002), a posição defensiva em relação à inclusão das florestas em pé no Protocolo de Quioto tem como razão a incapacidade de controle efetivo do desmatamento na Amazônia. No ano de 1995 foi registrada a mais alta taxa anual de desmatamento desde o início do monitoramento por satélite pelo INPE em 1988: 29.059 km², (INPE, 2010⁹⁸) uma área pouco menor que o tamanho da Bélgica, que tem cerca de 30.000 km². Assim, de 1995 a 1997 a posição brasileira teve como pano de fundo o temor de que, quando viessem a ser estabelecidos compromissos para os países emergentes, o Brasil pudesse deparar-se com um grande passivo. Apoiado pela União Européia, que via com ceticismo a entrada das florestas naturais no MDL, o Brasil obteve uma vitória que pode ser descrita como parcial: embora os sumidouros de carbono tenham passado a fazer parte do Protocolo, foram limitados ao reflorestamento e florestamento. É interessante notar que ao se opor à entrada das florestas nativas no MDL, o Brasil ficou em minoria entre os países não pertencentes ao Anexo I particularmente na América Latina, discordando de países florestais como Costa Rica e Bolívia.

A criação do MDL na COP 3 (Quioto, 1997) não resolveu a questão de quais tipos de projetos florestais seriam elegíveis sob o mecanismo. O art. 12 do Protocolo não faz menção clara a projetos envolvendo sumidouros, como no caso do art. 6º, que trata dos projetos de implementação conjunta. As negociações internacionais são, em grande medida, um exercício de definição do alcance das palavras. Portanto, apesar de aprovado o instrumento, discutiu-se de 1997 a 2001 quais seriam os projetos elegíveis, e de 2001 a 2003 os requisitos técnicos necessários para os projetos florestais. Nessa discussão viria a ser excluído o desmatamento como modalidade de projeto elegível para o MDL.

Nas COPs 4 (1998) e 5 (1999), embora a discussão sobre florestas tenha sido menos relevante, ela seguiu a linha da polarização entre países favoráveis e desfavoráveis à inclusão de sumidouros no MDL. Os favoráveis, liderados pela Colômbia, defendiam a inclusão de sumidouros no MDL devido à sua relevância

⁹⁸ disponível em http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm, acesso em 01/09/2010.

para a conservação da biodiversidade. O Brasil, aliado à China e à Índia, manteve o argumento de que a questão do uso da terra e florestas poderia colocar em risco o equilíbrio ambiental do Protocolo de Quioto, caso a COP tomasse uma decisão equivocada sobre como contabilizar a relação entre florestas e emissões e remoções de GEE.

Na COP 5 as discussões foram retardadas pela falta de informações científicas adequadas (Boyd, 2008). Essa lacuna viria a ser parcialmente preenchida em 2000, com a publicação de um Relatório Especial do IPCC sobre LULUCF. Embora com a oposição da Europa e do Brasil, que defendiam discussões separadas para cada um dos temas (sumidouros no MDL e LULUCF), a discussão seguiu ocorrendo de forma integrada e não separadamente até a COP 9, em 2003.

Um momento relevante foi a COP 6 (2000), onde a questão das florestas foi, mais uma vez, um dos temas que gerou maior divergência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, apesar de posições afinadas entre Brasil e UE. A discussão nesse momento dividiu-se em duas vertentes. A primeira diz respeito a metodologias de contabilidade das emissões e remoções de GEE provenientes do setor de uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas (LULUCF). Nesse tema os pontos críticos eram os seguintes: a definição de florestas e de reflorestamento, com a inclusão ou não de atividades de regeneração após o ciclo de colheita; se essas atividades deveriam ser consideradas no primeiro período de compromisso do Protocolo (2008-2012); e se a captura natural de carbono deveria ser tratada separadamente das atividades diretamente induzidas pelo homem.

A outra vertente diz respeito à inclusão de projetos florestais no MDL. Os Estados Unidos defenderam fortemente a inclusão de sumidouros no mecanismo durante o primeiro período de compromisso (2008-2012), com base na flexibilidade dessa abordagem e numa visão de longo prazo para a mitigação da mudança do clima. A União Européia tradicionalmente detém posição conservadora quanto ao papel dos projetos florestais, considerando-os secundários às reduções domésticas para o cumprimento de suas metas estabelecidas pelo Protocolo de Quioto. Isso se deve a incertezas associadas às questões de permanência, incerteza, riscos, adicionalidade e especialmente escala das reduções de emissões. Interessante notar que a posição

brasileira nessa época aproximava-se mais da europeia do que da de alguns países latinoamericanos, como Colômbia, Costa Rica e outros, que viam como oportunidade a entrada dos sumidouros no MDL.

A COP 6 foi tão polêmica que acabou fracassando e terminou sem qualquer decisão. Para Grubbs e Yammin (2001), a polarização entre as posições americana e europeia em relação a sumidouros no MDL foi um dos aspectos responsáveis pela falta de consenso. Boyd (2008) aponta outra razão plausível que contribuiu para o insucesso da COP: o fato das metas e mecanismos terem sido estabelecidos em 1997 e de sua implementação ter sido discutida posteriormente. Essa autora constata que as negociações do Protocolo de Quioto sobre sumidouros e MDL tinham apoio multilateral por serem consideradas soluções práticas, mas “saíram do trilho” devido a interesses e barganhas entre os diversos atores. As discussões prosseguiram em julho de 2001, na reunião extraordinária da Conferência das Partes conhecida como COP 6-bis.

O peso e a influência do Brasil nas negociações de 1997 a 2000 demonstram seu poder de veto qualificado (para além do veto garantido em tese pela UNFCCC), muito bem exercido na questão dos sumidouros a serem considerados no MDL. O Brasil aliou-se aos Estados Unidos ao apoiar a criação de mecanismos de mercado para o cumprimento de compromissos no intuito de trazer ao regime o maior emissor histórico, o que significou uma mudança em sua posição contrária às atividades implementadas conjuntamente em 1995. Em troca a tal concessão, obteve sucesso em restringir o escopo dos projetos florestais permitidos no MDL a florestamento e reflorestamento, vetando a inclusão de projetos de conservação de florestas em pé. Para tanto, utilizou o discurso técnico-científico legítimo e defensável de garantir o equilíbrio ambiental do regime, ancorado numa visão contrária à discussão sobre emissões e remoções associadas às florestas nativas em face da falta de governança sobre o desmatamento à época, refletida nas altas taxas anuais constatadas pelo INPE.

A questão florestal expõe de forma contundente a clivagem entre países desenvolvidos na Convenção do Clima e questiona a atual lógica de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Como dividir o ônus e o bônus da

redução das emissões associadas às florestas: quem paga a conta e quem fica com o crédito? É justo oferecer aos países que mais emitem uma forma mais barata de reduzir emissões e de cumprir com seu papel no regime?

4.3 A Regulamentação de Quioto: os Sumidouros Florestais e o MDL (2001-2004)

Conforme já mencionado, a inclusão de sumidouros no MDL foi um dos temas mais contenciosos na discussão sobre a operacionalização do Protocolo de Quioto. O uso de florestas para “compensar” emissões dos países do Anexo I sempre foi controverso de modo geral, e nessa fase as discussões adquiriram um tom altamente técnico e detalhista, o que dificulta discernir as reais razões políticas das partes. Assim, predominou claramente nessa fase o discurso da governabilidade verde (Backstrand e Lovebrand, 2006).

A posição do Brasil na malfadada COP 6 foi similar à posição europeia, contrária à inclusão de florestas naturais no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o que a fortaleceu. Porém, o Brasil enfrentou a oposição de um grupo conhecido como GRILA, formado por 16 países do G77/China com a finalidade de incluir sumidouros no MDL, do qual participavam Bolívia, Chile, Costa Rica e Colômbia. Após a COP 6-bis em 2001, esse grupo desintegrou-se. Se na COP 6 o LULUCF foi um tema tão polêmico a ponto de “afundar” a reunião (ENB, 2000, vol.12, nº 163) na COP 6-bis (continuação da fracassada reunião anterior), o Brasil manteve sua posição de não aceitar a inclusão do desmatamento no MDL no primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto. Essa posição, apoiada pela União Europeia, prevaleceu.

Sobre essa decisão, Boyd (2008) destaca três pontos importantes. Primeiramente, a inclusão de sumidouros no MDL não foi um aspecto isolado, e ligava-se a questões maiores como incentivos a países como o Japão para ratificarem o protocolo. Em segundo lugar, o G77/China estabeleceu uma lista de princípios que influenciou decisivamente o acordo, como por exemplo um pedido de que o financiamento para a implementação da Convenção não fosse restrito ao GEF. Por fim, houve uma

troca entre a não inclusão do desmatamento no MDL e sua inclusão na decisão sobre o Fundo de Adaptação⁹⁹. Vale ressaltar que a primeira chamada para projetos desse Fundo só veio a ocorrer em 2010 (Adaptation Fund, 2010¹⁰⁰), ou seja, essa troca ainda não demonstrou reais vantagens para os países detentores de florestas tropicais.

Na COP 7 (2001), houve avanços significativos. Foi acordada a definição de florestamento e reflorestamento, altamente relevante para os projetos de MDL florestal por estabelecer o ano-base para consideração dos projetos de reflorestamento (1990). Também os Acordos de Marraqueche, que regulamentam do Protocolo de Quioto, definiram um teto para a quantidade de créditos de carbono a ser gerada por projetos de fortalecimento de sumidouros: um por cento vezes 5 das emissões de 1990 das partes do Anexo I. Considerando que o total de emissões de CO₂ pelas Partes Anexo I, em 1990, totalizou 13.728.306 Gg¹⁰¹ CO₂, o limite de 1% corresponde a 137.283 Gg CO₂. Este total, entretanto, somente seria atingido caso todas as Partes Anexo I ratificassem o Protocolo de Quioto e fizessem uso total do limite permitido. Com a decisão de não ratificação do referido Protocolo pelos Estados Unidos, responsáveis por 36,1% das emissões globais em 1990, o teto máximo passou a ser 87.712 Gg CO₂ por ano. Considerando, ainda, que a União Européia não aceita no EU ETS créditos florestais de MDL, esse teto é ainda menor. Com a exclusão, por exemplo, da Alemanha (7,4%), Reino Unido (4,3%), Itália (3,1%) e França (2,7%), o teto revisado é de 63.793 Gg CO₂ (ou 17.398 ktoneladas de CO₂ por ano) (Krug, 2004, p.3).

Em 2002, na COP 8, esteve em pauta a questão das modalidades de projetos de sumidouros no MDL. Novamente os países dividiram-se entre aqueles que consideravam as atividades de florestamento e reflorestamento como parte de sua estratégia de desenvolvimento, enquanto outros argumentavam que tais projetos

⁹⁹O Fundo de adaptação é financiado por uma parte dos lucros do MDL e financiado por uma parte dos recursos gerados pelo MDL e outras fontes. Essa parte dos recursos é de 2% dos CER (certificados de redução de emissões, ou créditos de carbono) atribuídos a um projeto. A convite dos países-parte da Convenção, o GEF atua como secretariado do Conselho do Fundo e o Banco Mundial atua temporariamente como agente fiduciário. Disponível em http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/items/3659.php. Acesso em 21/08/2010.

¹⁰⁰ Disponível em <http://www.adaptation-fund.org/node/8>, acesso em 13/09/10.

¹⁰¹ Giga grama é a unidade recomendada pelo IPCC. Equivale a 1.000 toneladas de CO₂.

não representam verdadeiro desenvolvimento e ameaçavam a integridade ambiental do protocolo. Não houve avanços significativos no tema.

Boyd (2008) destaca como uma das discussões mais contenciosas na COP 9 a possibilidade de adoção de critérios para se aferir a contribuição de projetos MDL ao desenvolvimento sustentável dos países, vista pelos países em desenvolvimento como afronta à sua soberania. Essa era a posição do G77/China, com a notável exceção da AOSIS e apoio do Canadá, que temiam um aumento do custo de transação de projetos em função desses critérios. O resultado negociado foi uma lista genérica de informações necessárias ao documento de projeto do MDL.

Na COP 9 o debate foi polarizado entre potenciais compradores e vendedores de créditos de carbono (ENB 2003, vol. 12, nº 231). Os compradores, incluindo União Européia, Noruega e Suíça, tinham como maior preocupação a qualidade do produto e por isso procuravam condições que pudessem proteger seus investimentos e preservar sua credibilidade junto às ONGs. Alguns insistiram em critérios rigorosos para impactos ambientais e socioeconômicos, permanência e vazamentos. Os vendedores, que incluem Bolívia, Colômbia e outros da América Latina, defendiam condições favoráveis de mercado, com a finalidade de minimizar os custos proibitivos de transação.

Nesse contexto, a posição do Brasil foi intermediária. Aproximou-se da dos vendedores quanto à seriedade de critérios para garantir a real contribuição dos projetos à mitigação da mudança do clima; e identificou-se com a dos vendedores por afirmar a autonomia dos países de decidir sobre a contribuição dos projetos de MDL para o seu desenvolvimento sustentável com base em sua soberania sobre os recursos naturais compreendidos em seu território.

Resultou da COP 9 um pacote de compromissos sobre projetos florestais no MDL cuidadosamente desenhado pelos coordenadores do grupo de trabalho, Thelma Krug (Brasil) e Karsten Sachs (Alemanha). Os temas mais polêmicos da discussão foram o ano-base para consideração de atividades de reflorestamento, linhas de base e adicionalidade, vazamentos, não-permanência, avaliação de impactos sociais

e ambientais e uso de organismos geneticamente modificados e espécies invasoras (Boyd, 2008; ENB 2003, vol. 12, nº 231).

Em relação ao ano-base para reconhecimento de atividades de reflorestamento, que ficou estabelecido como 1990, o Brasil, apoiado pela União Européia, Malásia e AOSIS, posicionou-se contrariamente à proposta do Canadá e de alguns países latinoamericanos de que tal ano fosse 2000, com base no argumento de que isso já havia sido decidido em 2001 (Dec. 11/CP.7¹⁰²) e poderia levar a incentivos perversos para a substituição de florestas nativas por plantações comerciais.

Quanto a vazamentos, o Brasil assumiu posição contrária ao reconhecimento de “vazamentos positivos”, ou benefícios extras gerados pelos projetos em relação aos GEEs, pelas dificuldades associadas a monitoramento e verificação. Essa posição, apoiada pela União Européia e Noruega, prevaleceu em detrimento do que defendiam Canadá, Bolívia e outros países. Sobre a não-permanência dos créditos florestais, havia duas propostas na mesa: uma abordagem de seguro e a proposta apresentada pela Colômbia em 2000 de créditos temporários¹⁰³. Essa última prevaleceu, com o apoio do Brasil.

Outra questão difícil foi a discussão sobre projetos de pequena escala, dada a não-convergência entre Brasil e outros países florestais da América Latina. A posição brasileira foi de pouco interesse nesses projetos, dadas as complexidades associadas (Boyd, 2008). Contrariamente, países como Nicarágua, Colômbia, Costa Rica, Bolívia, Uruguai e México pressionaram pela inclusão de projetos de pequena escala no MDL, que permitiriam menores custos de transação e a participação de comunidades locais. Tal controvérsia só veio a ser decidida na COP 10 (2004, em Buenos Aires), quando foi estabelecido que apenas projetos que resultassem em remoções de menos de 8 kt (quilotoneladas) e desenvolvidos ou implementados por comunidades de baixa renda (assim definidas pelos países hospedeiros) poderiam

¹⁰² Disponível em <http://unfccc.int/documentation/decisions/items/3597.php?dec=j&such=j&volltext=+%2FCP&anf=120&sorted=&dir=&anf=120&seite=4#beg>. Acesso em 13/05/2010.

¹⁰³ Ver cap. 2, item 2.2.

beneficiar-se de modalidades e procedimentos simplificados e concessões existentes para outras modalidades de projetos de pequena escala.

Na negociação sobre sumidouros no MDL destacam-se dois aspectos. Primeiramente, formaram-se alianças interessantes entre países em desenvolvimento a fim de defender o uso de sumidouros como fonte de financiamento para os setores de desenvolvimento rural e de conservação, apesar da oposição de Brasil, Índia e China. Para Boyd (2008), houve grande influência dos EUA com seu “ambientalismo de mercado”, buscando flexibilidade no cumprimento dos compromissos e inclusão de obrigações para os países em desenvolvimento. Essa influência se assentava na promessa de recursos financeiros americanos para o setor florestal.

Em segundo lugar, a complexidade técnica tornou-se uma limitação ao uso do mecanismo no curto prazo, implicando altos custos de transação para os projetos, o que, somado à decisão europeia de não aceitar créditos florestais em no EU ETS, impactou a demanda. Para Boyd (2008), o tempo empregado na negociação de sumidouros no MDL diminuiu sua chance de ter papel relevante como fonte de créditos de carbono, pois após 2003, quando foram adotadas as regras, o tempo seria insuficiente para o desenho de projetos até 2012, uma vez que as árvores fixam mais carbono entre cinco e quinze anos depois de plantadas.

Para Thelma Krug, negociadora principal do Brasil no tema de florestas na UNFCCC (2010, entrevista) e para o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, negociador-chefe da Delegação Brasileira na Convenção do Clima (2010, entrevista), a complexidade técnica é necessária para garantir a integridade ambiental do mecanismo e a ausência de demanda europeia é a grande responsável pelo fracasso dos projetos florestais no MDL, além, é claro, da não ratificação do Protocolo pelos Estados Unidos.

4.4 Discussões para o Regime pós-2012: Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação – REDD (2005-2010)

Em 2005, na COP 11, Papua Nova Guiné e Costa Rica, com o apoio de Bolívia, República Centrafricana, Chile, Congo, Costa Rica, República Democrática do Congo, República Dominicana e Nicarágua, solicitaram a inclusão de um item na agenda da conferência referente à redução do desmatamento em países em desenvolvimento e abordagens para estimular ações. O Brasil apoiou a proposta, mas não integrou esse grupo por discordar de argumentos contrários aos pilares de seu posicionamento desde 2007, como a necessidade de regulamentação das obrigações dos países em desenvolvimento e a defesa de acesso justo e equitativo a mercados de emissões. A submissão de Papua Nova Guiné e Costa Rica resume dessa forma a posição desse grupo de países:

“No curso das próximas décadas, a projeção é de um dramático aumento das emissões daqueles que são atualmente classificados como nações em desenvolvimento. Como países em desenvolvimento, estamos preparados para assumir responsabilidade por nossa contribuição para a estabilidade climática global, desde que estruturas internacionais sejam apropriadamente modificadas, principalmente através de acesso justo e equitativo a mercados de emissões de carbono. **A estabilidade climática duradoura dependerá da expansão equitativa dos sistemas de mercado iniciados a partir do Protocolo de Quioto, que facilitem e integrem a participação de nações em desenvolvimento.**”

(Submissão de Papua Nova Guiné e Costa Rica à COP 11, em 2005¹⁰⁴, sem grifos no original)

Nessa linha de defesa de um mercado para REDD, Papua Nova Guiné e Costa Rica sugeriram como possibilidades a adoção de um protocolo opcional à UNFCCC ou uma série de decisões no âmbito do Protocolo de Quioto para permitir a entrada das emissões do desmatamento tropical. A proposta de se iniciar discussões sobre o tema obteve apoio de outros países, que ressaltaram a importância e a complexidade do assunto, e concordaram em iniciar um processo formal para sua consideração (ENB 2005, vol. 12, nº 291).

¹⁰⁴ Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>. Acesso em 23/05/2010.

Houve divergência de opiniões sobre como conduzir a discussão: se no âmbito do SBSTA (Órgão Subsidiário de Assessoramento Técnico e Científico da Convenção) para avaliação dos aspectos técnicos e científicos conforme proposto pela União Européia e outros países; ou a um só tempo no SBSTA e no SBI¹⁰⁵, para que este último discutisse paralelamente os aspectos políticos, conforme preferiam o G77/China e AOSIS. Os EUA eram contrários ao SBI tratar da questão. O Brasil, com o apoio da União Européia e de outros países, destacou que o assunto deveria ser considerado no âmbito da Convenção. O acordo final foi começar a discussão no SBSTA, convidando partes a submeter informações e recomendações sobre como abordar o assunto. Importante destacar que a decisão menciona “incentivos positivos”, conforme preferiram o Brasil e Papua Nova Guiné ao invés de compensação (ENB, 2005, vol.12, nº 291).

Os países que apoiaram a submissão de Papua Nova Guiné/Costa Rica, com exceção da Bolívia, e posteriormente outros países, formaram um grupo conhecido como Coalização dos Países detentores de Florestas Tropicais (*Coalition for Rainforest Nations - CfRN*¹⁰⁶). A participação nesse grupo é voluntária e ocorre através de posições unificadas de negociação, workshops e programas colaborativos e não implica necessariamente a adesão a políticas domésticas ou posições em negociações internacionais. A Coalizão visa atingir seu objetivo de facilitar fluxos de recursos existentes e novos para possibilitar o crescimento econômico ambientalmente sustentável e de base comunitária, através da reforma de sistemas regulatórios, comerciais e econômicos para um alinhamento mais efetivo de instrumentos de mercado a resultados sustentáveis (CfRN, 2010).

Em 2006, na COP 12, em Nairóbi, o Brasil pela primeira vez apresentou sua visão sobre o tema da redução das emissões por desmatamento e degradação no workshop do Diálogo sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo aprovado na COP 11. A proposta foi apresentada pela Ministra Marina Silva, que destacou ser injusta a

¹⁰⁵ Órgão Subsidiário de Implementação.

¹⁰⁶ Os países membros da CfRN são os seguintes: Bangladesh, Belize, República Centro-Africana, Camarões, Congo, Colômbia, Costa Rica, República Democrática do Congo, República Dominicana, Equador, Guiné Equatorial, El Salvador, Fiji, Gabão, Gana, Guatemala, Guiana, Honduras, Indonésia, Quênia, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malásia, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Samoa, Serra Leoa, Ilhas Solomon, Suriname, Tailândia, Uruguai, Uganda, Vanuatu e Vietnã (CfRN, 2010, disponível em <http://www.rainforestcoalition.org/eng/>, acesso em 11/09/2010).

percepção de que reduzir o desmatamento é mais fácil do que mudar a matriz energética nos países desenvolvidos. João Paulo Capobianco, Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, explicou a proposta brasileira, ressaltando tratar-se de um arranjo voluntário que não implica obrigações futuras nem envolve o uso de créditos para o cumprimento das metas do Anexo I (ENB 2006, vol. 12, nº 316).

A partir desse momento, ocorreu dentro do G77/China uma polarização de posições entre os países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais: aqueles favoráveis a uma abordagem de mercado para a redução das emissões por desmatamento e degradação (EUA, CfrN, Noruega, entre outros) e aqueles contrários à abertura dos Acordos de Marraqueche a novas modalidades de projetos florestais (Brasil, UE, ALBA¹⁰⁷). O Brasil, em sua submissão de novembro de 2006, que formalizou a proposta apresentada no workshop, deixa clara sua posição de considerar o REDD no contexto de abordagens voluntárias que promovam o desenvolvimento sustentável local e mitiguem a mudança do clima de forma apropriada às circunstâncias nacionais:

“A análise de abordagens políticas e incentivos positivos para a redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento é baseada no entendimento de que esses temas devem ser devidamente considerados somente no âmbito da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. Dessa forma, o Brasil não contempla um mecanismo que possa ser usado pelos países do Anexo I para alcançar seus compromissos quantificados de limitação e redução de gases de efeito estufa no Protocolo de Quioto. Nesse contexto, as reduções de emissões alcançadas devem ser consideradas adicionais às reduções de emissões por países do Anexo I. **A proposta não é, portanto, ligada ao conceito de manutenção de estoques de carbono em áreas de florestas, como o conceito de “desmatamento evitado” ou conservação; ela se baseia na redução efetiva de emissões por desmatamento.**” (sem grifos no original)

(Submissão Brasileira à UNFCCC em 2006¹⁰⁸, tradução livre)

¹⁰⁷ A ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América) é uma organização de cooperação internacional formada por Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, República Dominicana, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela de inspiração socialista. Ver www.alianzabolivariana.org.

¹⁰⁸ Disponível em http://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/wp_21_braz.pdf, acesso em 23/05/2010.

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

O fundamento da proposta brasileira (2006) é a constatação de que, conforme comunicações nacionais e submissões à UNFCCC, um conjunto expressivo de programas nacionais em implementação pelos países em desenvolvimento vem resultando em reduções consideráveis de suas emissões de GEE. A elegibilidade de um país em desenvolvimento aos incentivos positivos estaria condicionada a à sua performance na redução voluntária de emissões pelo desmatamento em relação a uma “taxa de referência de emissões”. Essa taxa seria estabelecida tomando-se em conta a média de desmatamento em um determinado período, considerando os estoques de carbono de biomassa por unidade de área (hectare, no caso brasileiro) e o tipo de bioma ou vegetação específica. A taxa deve ser periodicamente atualizada. Se a redução ficar abaixo da “taxa de referência de emissões”, ou linha de base, o país terá direito a receber incentivos; caso contrário, não há o direito a incentivos.

Em maio de 2007, o Órgão Subsidiário de Assessoramento Técnico e Científico iniciou as discussões oficiais sobre o REDD. Essa reunião caracterizou-se pela falta de consenso, um indicativo das dificuldades vindouras. A União Européia manifestou sua preferência por uma decisão ambiciosa na COP 13, em Bali, menos focada em aspectos técnicos e metodológicos e dando destaque a co-benefícios, participação voluntária dos países e uma fase-piloto para o mecanismo de REDD. Os Estados Unidos e o Japão destacaram ações em curso. Os países em desenvolvimento apontaram a necessidade de recursos financeiros estáveis e previsíveis, a serem

comprometidos pelos países desenvolvidos. Os países africanos defenderam a inclusão da degradação florestal e Papua Nova Guiné, Índia, Guiana e outros defenderam incluir a estabilização e a conservação dos estoques de carbono florestal.

O Brasil posicionou-se contrariamente tanto à entrada da estabilização e da conservação, dado o fato de tais atividades não implicarem redução efetiva de emissões, quanto a uma abordagem por projetos-piloto à semelhança do MDL. Já nas negociações sobre MDL foi discutida a possibilidade de aumento do limite de toneladas de CO₂ para atividades florestais de pequena escala. Novamente o Brasil, com o apoio da União Européia, opôs-se à Bolívia que, associada ao Chile, Malásia e Canadá, ressaltou que a janela de oportunidade para inclusão de projetos florestais no primeiro período de compromisso estava se fechando. Com sucesso, Brasil e UE recusaram-se a abrir tal discussão, adiando-a por tempo indeterminado (ENB 2007, Vol.12, nº 333).

Na COP 13, em Bali, em 2007, os temas centrais da discussão foram inclusão da conservação e aumento de estoques de carbono florestal, conforme proposta da Índia, Butão e outros, com a oposição inicial do Brasil e da União Européia; e a inclusão do desmatamento nas discussões sobre ação cooperativa de longo prazo na Convenção. Também foram tratadas as seguintes questões: uma fase-piloto; inclusão ou não de atividades subnacionais adicionalmente às nacionais (proposta da Colômbia); ação antecipada (*early action*) e sua consideração no futuro regime do clima, conforme sugeriu Papua Nova Guiné; e um convite explícito às partes do Anexo II para mobilizar recursos, oposto pelo Japão.

O Brasil conseguiu uma menção a “atividades demonstrativas” ao invés de projetos-piloto e também passou a concordar com a inclusão da referência à “consideração do papel da conservação, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques florestais de carbono nos países em desenvolvimento” na decisão sobre ação cooperativa de longo prazo. Ou seja, fez concessões à demanda indiana sobre estabilização e conservação no mecanismo de REDD, o que representa uma evolução à proposta de 2006. Para Thelma Krug (entrevista, 2010) essa decisão tem

cunho mais político e estratégico do que propriamente técnico e científico, dadas as incertezas associadas ao papel dessas atividades na redução de emissões. A aproximação entre Brasil, Índia e China vem se intensificando no regime do clima, tendo sido inclusive consolidada na emergência do BASIC¹⁰⁹ como bloco negociador na COP 15, em Copenhagen.

Por fim, a decisão aprovada, conhecida como Plano de Ação de Bali ou Mapa de Bali, é dividida em dois trilhos de negociação: um novo grupo para continuar o diálogo sobre ação cooperativa de longo prazo – AWG-LCA, e o grupo que já vinha discutindo a implementação do Protocolo de Quioto desde 2005, com mandato renovado para a discussão de um segundo período de compromissos, que passou a ser referido como AWG-KP. A abordagem dos temas em discussão no AWG-LCA é por meio dos seguintes “blocos construtores”: visão compartilhada, adaptação, mitigação, capacitação; transferência de tecnologias e financiamento. A discussão sobre REDD passou a ocorrer no âmbito das estratégias de mitigação. Vale lembrar que na COP 6-bis o desmatamento foi incluído entre as atividades passíveis de financiamento pelo Fundo de Adaptação.

A COP 13, em Bali, foi extremamente polêmica pela institucionalização das tensões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; por uma crise de confiança na implementação dos compromissos existentes e, sobretudo, pela discussão sobre a necessidade de redistribuição de responsabilidades para os países emergentes, dado seu crescente poder econômico. É importante notar que o Plano de Ação de Bali menciona países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ou seja, abandona a tradicional divisão entre Anexo I e não-Anexo I de Quioto. Conforme já mencionado, em negociações internacionais palavras e definições são absolutamente estratégicas. Se por um lado essa nova terminologia pode refletir melhor a nova realidade dos países emergentes, embora esses sigam rejeitando compromissos quantificados, de outro deixa margem aos países desenvolvidos para tentar compromissos mais fracos que os do Protocolo.

¹⁰⁹ Grupo formado por Brasil, África do Sul, China e Índia.

Nessa mesma COP a discussão sobre projetos de pequena escala de MDL florestal novamente opôs Brasil, China e outros a vários países latino-americanos, dentre eles Bolívia, e africanos na questão do aumento do limite máximo de remoção de emissões por projetos, estabelecido como 8 kilotoneladas (kt) na COP 10 (Buenos Aires). Enquanto Bolívia sugeria 48 kt e os países africanos 32 kt, o Brasil sugeriu 12 kt. O compromisso final foi de 16 kt.

Em 2008 e 2009, as discussões sobre REDD aconteceram no âmbito do AWG LCA. Em 2008 o grupo foi coordenado pelo Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, negociador-chefe brasileiro, o que sinaliza a relevância do país nas discussões e a confiança na experiência e capacidade técnica da equipe brasileira, que também teve papel de destaque nas negociações da regulamentação de Quioto. Em 2008 as discussões no âmbito do LCA foram mais gerais e focadas nos pilares temáticos (*building blocks*) do Plano de Ação de Bali: visão compartilhada, adaptação, mitigação, transferência de tecnologias; capacitação e financiamento.

Durante todas as reuniões o Brasil manteve sua postura de que REDD não deveria ser discutido isoladamente das causas da mudança do clima, e sim no âmbito do pacote maior das medidas de mitigação, além de sempre manifestar os riscos de uma abordagem de mercado e as vantagens de um mecanismo não compensatório, como a eliminação de problemas de não-permanência e vazamentos. (ENB 2008, vol.12, n°s 345 a 354; 362; 375; 383; 395). Outra linha fundamental da posição brasileira é o convite às partes do Anexo I para que mobilizem recursos financeiros de doação novos e adicionais para o REDD.

Um momento de 2008 que merece destaque foi o Workshop do SBSTA sobre Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação, realizado em Tóquio em junho de 2008. Nesse workshop foram discutidos os seguintes aspectos: metodologias; questões e desafios relacionados à quantificação, medição e forma de relatar as emissões de GEE do desmatamento e degradação; opções e critérios para avaliar a efetividade das ações; e conexões entre as metodologias e as abordagens políticas. O Brasil marcou posição ao questionar metodologias complexas e detalhadas em face da urgência do REDD e chamar atenção para a perda de florestas por eventos extremos ou força maior. Ao mesmo tempo em que destacou a falta de conhecimento científico sobre as relações entre floresta e clima,

apresentou sua experiência em monitoramento do desmatamento por satélite, oferecendo inclusive acesso a tal tecnologia e know-how para outros países em desenvolvimento. Conforme o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado e Adriano Santhiago (entrevistas, 2010), esse tipo de cooperação com países em desenvolvimento, podendo envolver a participação de um país desenvolvido (cooperação triangular), é um interesse estratégico do Brasil.

A essência das três reuniões do AWG-LCA ocorridas em 2008 foi eminentemente técnico-científica. Os principais temas em discussão foram construção de capacidades, monitoramento e o deslocamento de emissões¹¹⁰ no caso de abordagens nacionais e subnacionais. (ENB, vol.12, 375). Nessa etapa o Brasil questionou as abordagens subnacionais devido aos riscos de deslocamento de emissões e também a necessidade de metodologias complexas e detalhadas, o que atrasaria a entrada em vigor de um mecanismo de REDD. Esse argumento justificou a posição brasileira anti-mercado: se a abordagem não é de *offsets*, não há que se preocupar com os riscos de permanência e deslocamento de emissões (ENB, vol. 12, nº 376).

Para a discussão geral no âmbito do mandato do Plano de Ação de Bali, a COP 14, (Poznan, Polônia), não teve conseqüências relevantes por ser o “meio do caminho”, ou uma etapa intermediária entre a adoção do Plano em 2007 e a COP 15, em Copenhague, onde se esperava decisões concretas sobre o regime do clima após 2012. Conforme já mencionado, a discussão sobre o escopo do mecanismo (desmatamento e degradação, mas também outras atividades, como conservação, manejo florestal e aumento de estoques florestais) chegou ao ponto da necessidade de remoção de um ponto-e-vírgula da redação do art. 1. b.(iii) do Plano de Ação de Bali, cuja redação original é a seguinte:

Criação de políticas e incentivos positivos com relação a questões referentes à redução de emissões provenientes do desflorestamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento; e o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento;
(sem grifos no original)

¹¹⁰ O uso da terminologia “deslocamento de emissões” foi uma demanda do Brasil. Equivale ao conceito de “vazamento”, mas o Brasil prefere não usar esse termo por estar associado ao MDL (Adriano Santhiago, 2010, entrevista).

Na leitura de países como a Índia, desejosos de um papel mais central para a conservação e outras atividades, uma vírgula ao invés de ponto-e-vírgula daria a elas maior proeminência no mecanismo ao invés de um papel secundário, visão que acabou prevalecendo (ENB 2008, vol.12, nº 395). A partir daí consagrou-se a expressão REDD+ (REDD *plus*), que traduz melhor o escopo do mecanismo: redução das emissões pelo desmatamento e degradação, conservação, aumento de estoque e manejo florestal sustentável.

Outro ponto apaixonadamente discutido na COP 14 foi a questão dos direitos dos povos indígenas e comunidades locais. Alguns grupos indígenas e ONGs advogaram fortemente pela inclusão de uma referência à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), o que não ocorreu naquele momento devido à oposição dos países não signatários¹¹¹.

Embora sem grandes avanços concretos, a COP 14 foi importante para o Brasil porque nela foram apresentados o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que pela primeira vez estabeleceu uma meta voluntária quantificada de redução do desmatamento, e também o Fundo Amazônia, instrumento que projetou externamente o país e reforçou seu papel fundamental no desenho de um mecanismo internacional de REDD.

No ano de 2009, os países decidiram entrar em ritmo de negociações, o que demandou uma maior quantidade de reuniões preparatórias à COP 15. Foi um período tenso e difícil, marcado pelo pouco avanço nos dois aspectos centrais a uma nova fase do regime internacional do clima: metas de redução de emissões de médio e longo prazo e a repactuação dos compromissos de financiamento dos países do Anexo I para auxiliar os países em desenvolvimento a cumprir com suas obrigações na Convenção.

O LCA reuniu-se cinco vezes antes da COP 15 (em 2009 em Copenhague). Houve progresso nas discussões de REDD, que transcenderam o caráter técnico e científico chegaram a temas de natureza política. Dentre esses, destaca-se o de

¹¹¹ À época, os não-signatários da UNDRIP eram Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália. Os dois últimos acabaram assinando a Declaração em 2009.

como incluir a conservação no mecanismo e sua relação com as NAMAs. Para o Brasil, apoiado por Bolívia e Tuvalu, o REDD é um/uma NAMA, posição essa que foi oposta por Papua Nova Guiné devido ao fato da discussão sobre NAMAs ser incipiente, portanto longe de um entendimento comum, o que poderia atrasar a entrada em vigor do mecanismo de REDD sobre o qual já há bastante massa crítica. (ENB, vol.12, 241).

Um momento onde Brasil teve uma participação interessante foi a 8ª reunião do AWG LCA, em Bangcoc. O Brasil, juntamente com os EUA e a Noruega, destacou que muitos dos princípios associados ao REDD, inclusive financiamento e MRV, estavam contemplados na discussão sobre NAMAs. Buscou assim fortalecer a visão de que a redução do desmatamento é questão nacional, condizente com suas posições históricas nas discussões sobre florestas. O Brasil também foi favorável à salvaguarda sobre não-conversão de florestas nativas, ressaltando não significar uma proibição ao manejo sustentável de florestas. Pela primeira vez a negociadora brasileira referiu-se à abordagem de fases proposta no estudo *Options Assessment Report*, da Noruega e do Meridien Institute, admitindo a possibilidade de um mercado na terceira fase, embora defendendo que a discussão sobre mecanismos e o uso de terminologias associadas devesse ser evitada até o alcance dessa fase de plena implementação do REDD (ENB, Vol. 12, 489).

Em Copenhague, além da minuta de decisão sobre REDD já tratada nos capítulos anteriores, foram prometidos por diversos países recursos financeiros para REDD no montante de 3,5 bilhões de dólares¹¹². Em maio de 2010, numa Conferência em Oslo, na Noruega, foi criada uma instância denominada Parceria Temporária de REDD+ (*REDD+ Interim Partnership*), com a finalidade de aumentar a escala de atividades de REDD+ e de recursos de doação pelos países interessados. Não se trata de um acordo ou tratado, a participação tanto de doadores quanto hospedeiros é voluntária. O documento adotado em Oslo estabelece que tal iniciativa será substituída pelo mecanismo de REDD a ser desenvolvido na UNFCCC e que os

¹¹² Noruega e Estados Unidos prometeram cada um o montante de um bilhão de dólares. O restante será doado pelo Japão, Reino Unido, Austrália e França.

países participantes reafirmam seu objetivo de implementar tal mecanismo (FIELD, 2010¹¹³).

4.5 Discussão

Na Convenção do Clima, o Brasil foi primeiro país a assinar a UNFCCC, primeiro país a ter uma Autoridade Nacional Designada e primeiro país a ter um projeto de MDL registrado (Nova Iguaçu). No entanto, em relação às florestas, sua maior fonte de emissões, a postura brasileira de 1997 a 2006 foi evitar a entrada da questão do desmatamento nas discussões. Essa posição pode ser classificada como de Estado-veto, pois através de sua refinada argumentação técnico-científica o país conseguiu impedir que o tema das florestas em pé e sua contribuição para as emissões de GEE fosse incluído no regime do clima.

Os argumentos técnicos e científicos utilizados pelo Brasil não deixam transparecer os reais determinantes políticos desse posicionamento que, para Viola (2002, 2004, 2010) está fortemente ancorado em sua dinâmica de desmatamento à época e à mentalidade fortemente soberanista sobre a Amazônia, que rechaçava qualquer tratamento internacional do tema.

O processo de regulamentação de Quioto quanto às modalidades florestais foi complexo e dividiu opiniões. Nessa fase o Brasil confortavelmente se aproximou da posição conservadora e moralista da Europa de que a questão florestal apresentava riscos ao regime. Também alinhava-se à Índia e à China ao defender ferrenhamente que somente os países do Anexo I deveriam ter obrigações num primeiro momento, posição defensiva no sentido de evitar o escrutínio internacional de suas crescentes emissões de GEE.

No ano de 2003, quando finalmente é concluído o processo de regulamentação das modalidades florestais do MDL (COP 9, em Milão), paralelamente tem início um

¹¹³ Disponível em http://www.field.org.uk/files/fieldreddpartnershipbriefoct_en.pdf, acesso em 10/10/2010.

movimento das ONGs, movimentos sociais e alguns países visando trazer novamente à discussão internacional sobre mudança do clima o papel múltiplo das florestas naturais. Também nesse ano assume o Ministério do Meio Ambiente a ministra Marina Silva, que dá início a uma série de medidas que, a partir de 2005, culminaram numa redução significativa do desmatamento no país, rompendo o velho paradigma da impotência sobre esse fenômeno nefasto. Nessa dinâmica de pressão externa e de uma conjuntura interna favorável, o Brasil iniciou em 2006 uma lenta e sutil evolução rumo a uma postura propositiva.

Vale ressaltar que não houve uma guinada da posição brasileira, que segue ancorada nos mesmos fundamentos, e sim uma evolução, conforme ressalta a maioria dos entrevistados. Ao colocar uma proposta na mesa, o Brasil tentou mostrar ao mundo sua leitura da questão do REDD, que condiz com suas ambições em matéria internacional de ser um grande país nas decisões globais e constituir-se numa liderança tanto sul-americana quanto dos países do sul, por meio do exercício de seu poder brando. Mas existe também por parte de alguns setores a visão do país ter perdido uma janela de oportunidade de compartilhar com a sociedade internacional os custos do serviço prestado de redução de emissões, sem paralelo até o presente, excluindo-se os casos de retração econômica dos países da ex-União Soviética. Conforme Márcio Santilli (entrevista, 2010), “essa conta ninguém vai pagar, quem pagou foi a sociedade brasileira”.

É necessário destacar que a estabilização das emissões associadas ao desmatamento e à degradação florestal é bem mais complexa do que a substituição de uma tecnologia. Ela exigirá a transição de uma economia baseada na destruição da floresta para obtenção de lucro no curto prazo para uma economia que valorize a floresta em pé e garanta a qualidade de vida das populações locais. Nesse contexto, recursos públicos ou privados para o REDD terão um papel importante em garantir essa trajetória rumo a alternativas sustentáveis.

CAPÍTULO 5 – O QUADRO DOMÉSTICO DE 2003 A 2010

5.1. Contextualização

Conforme Putnan (1988), o questionamento sobre a possibilidade de a política doméstica influenciar as relações internacionais ou vice-versa é menos relevante, vez que a resposta é que ambas influenciam-se em determinados momentos, sendo o “quando” ou o “como” perguntas teóricas mais interessantes. Para Allison (1971), posições de política internacional resultam da sobreposição de jogos de barganha internos (modelo da política burocrática). Partindo do pressuposto de que a transição do Brasil do veto à proposição foi influenciada pela conjuntura política interna a partir de processos iniciados em 2003, esse capítulo delimita o quadro doméstico em relação ao qual se deu tal evolução. Essa dinâmica só pode ser explicada por múltiplas variáveis, apresentadas aqui de forma complementar e não-hierárquica, em face da dificuldade de se aferir a contribuição isolada de cada uma ao resultado comum.

Os principais atores governamentais responsáveis pela formação da posição brasileira sobre mudança do clima são o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério do Meio Ambiente. A Secretaria de Assuntos Estratégicos se envolveu nas discussões de agosto de 2008 a meados de 2009, trazendo os estados amazônicos à mesa de discussão. A partir de 2003¹¹⁴, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, pôde-se observar as seguintes variáveis determinantes da mudança: o alcance da governança¹¹⁵ sobre o desmatamento; a crescente participação presidencial na discussão política sobre clima tanto interna quando externamente; a emergência do Ministério do Meio

¹¹⁴ Conforme já explicitado nesta tese, o marco formal e temporal da mudança de posição do Brasil é a submissão brasileira à UNFCCC em 14 de novembro 2006 (Dialogue Working Paper 21, 2006, disponível em

¹¹⁵ O termo governança é utilizado aqui em sua dimensão política mais ampla, não se restringindo aos processos do Estado, compreendendo também padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais voltados ao controle do desmatamento.

Ambiente como ator na questão das florestas; a decisiva contribuição da sociedade civil¹¹⁶; a emergência de interesses internos que se organizaram e pressionaram o Governo Federal (notadamente os Governadores da Amazônia e parte do setor privado) a uma atitude mais proativa em relação à inclusão da floresta em pé no regime do clima.

Para Cason e Power (2009), desde a metade da década de 90 a construção da política externa brasileira é marcada por duas tendências: a pluralidade de atores e o crescente envolvimento do Presidente na diplomacia. A primeira tendência é mais antiga, e a segunda ocorre a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e se consolida no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Dessas duas tendências, os autores consideram que a liderança pessoal (“presidencialização”) é mais avançada presentemente, embora considerem que a tendência de pluralização possa vir a crescer no futuro.

No caso brasileiro a pluralização na questão climática é ainda incipiente, porém relevante. O número de atores governamentais e não governamentais, aí incluído o setor privado, vem aumentando cada vez mais. Obviamente há assimetrias de poder e diferentes interesses, e ainda há muito que se avançar para que esses interesses diversos alcancem seu lugar na posição brasileira.

Essas duas tendências romperam com os padrões tradicionais da política externa brasileira e se acentuaram após 1995, embora em trajetórias distintas. A agenda brasileira na política internacional do clima, principalmente no que diz respeito à questão das florestas tropicais, foi fortemente influenciada tanto pela maior participação do Presidente quanto pela inserção crescente de diversos atores governamentais e não-governamentais.

¹¹⁶ Ver na nota 29 o conceito de sociedade civil utilizado nesta tese.

5.2. Atores Governamentais Relevantes e Posições no Nível Federal

Para Allison (1969), as decisões e ações dos governos são essencialmente resultados políticos internos, no sentido de que aquilo que acontece não é escolhido por ser uma solução para o problema, e sim o resultado de compromissos, coalizões, competição e confusão entre representantes governamentais com distintas percepções sobre determinado tema. Ou seja, o caminho para se chegar ao resultado é uma negociação ou barganha entre atores diversos e os interesses que representam.

No âmbito do Governo Federal, os “jogadores” institucionais mais relevantes na formação da posição brasileira sobre florestas e clima de 1997 a 2010 são o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Ciência e Tecnologia. A gradual evolução dessa posição a partir de 2005 é um reflexo da alteração das posições desses jogadores no tabuleiro do jogo, com uma presença mais qualificada e crescente do Ministério do Meio Ambiente, somada à influência de outros atores, como o Presidente da República, Governadores amazônicos, a sociedade civil e o setor privado.

Conforme a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, as competências legais dos atores governamentais mencionados são as seguintes:

1. Ministério das Relações Exteriores (MRE): política internacional; relações diplomáticas e serviços consulares; participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; programas de cooperação internacional e apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais (art. 27, XIX, a-e).
2. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT): política nacional de pesquisa científica e tecnológica; planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia; política de desenvolvimento de

informática e automação; política nacional de biossegurança; política espacial; política nuclear; controle da exportação de bens e serviços sensíveis (art.27, IV, a-g). Cabe ainda ao MCT a presidência da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima¹¹⁷, que tem a finalidade de articular as ações de governo nessa área (Decreto não numerado de 07 de julho de 1999). Esse decreto consagra o MCT como principal ministério setorial na discussão internacional sobre clima.

3. Ministério do Meio Ambiente (MMA): política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; políticas para integração do meio ambiente e produção; políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; zoneamento ecológico-econômico (art. 27, XV, a-f). Cabe ao Ministério do Meio Ambiente a vice-presidência da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima.

Importante ressaltar que em 2007 foi criada pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007, uma instância com a finalidade de elaborar e acompanhar a implementação do Plano Nacional de Mudança do Clima: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM, de caráter permanente. O CIM inclui todos os ministérios que fazem parte da Comissão, e ainda os seguintes: Defesa; Educação; Integração Nacional; Saúde; Minas e Energia e Desenvolvimento Agrário. A principal atribuição do Comitê é elaborar o Plano Nacional de Mudanças do Clima, lançado em 2008, e acompanhar sua implementação.

Diferentemente da Comissão Interministerial sobre Mudança do Clima, a coordenação do Comitê coube à Casa Civil da Presidência da República. O envolvimento da Casa Civil consagra a subida de nível, no âmbito do governo brasileiro, do tema da mudança clima de assunto técnico e científico para questão

¹¹⁷ A Comissão é formada por representantes dos seguintes Ministérios: das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; dos Transportes; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; da Ciência e Tecnologia; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Casa Civil da Presidência da República; das Cidades; e da Fazenda (incluído em 2006).

estratégica para o desenvolvimento do país, e de especial interesse do Presidente da República. A Casa Civil tem sido um ator mais relevante no plano doméstico do que no internacional, mas sua participação nas negociações do clima é crescente e tem facilitado a resolução de conflitos pontuais e a compatibilização de interesses entre o MCT, MRE e MMA.

A posição do MRE e do MCT sobre florestas pode ser descrita como conservadora, fundamentada numa desconfiança dos mecanismos de mercado com base nos seguintes argumentos: as reduções são difíceis de medir, relatar e verificar e há perigos de fraude e distorção (Viola, 2010, entrevista). Para esses atores o carbono florestal deve ser uma opção secundária de mitigação da mudança do clima devido às dificuldades de controle e aos altos custos de transação envolvidos, e a opção principal e mais segura é a redução das emissões de GEE da queima de combustíveis fósseis. Para o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, o Itamaraty tem um papel de neutro de mediador dos conflitos entre os ministérios setoriais e recorre à Casa Civil quando não consegue resolver as diferenças. A grande orientação vem da Presidência da República (entrevista, 2010).

O MCT é o ministério mais influente na formação da posição brasileira, tanto pelo conhecimento técnico e científico que acessa quanto por ter posicionamentos plenamente convergentes aos do MRE. O MCT destacou-se na Convenção à época da negociação de Quioto, com Gylvan Meira Filho, muito respeitado pela comunidade científica. (Viola, 2010, entrevista). A posição desse ministério é descrita por Adriano Santhiago (entrevista, 2010) como uma preocupação de que os resultados da mitigação garantam a integridade ambiental do regime, cujo objetivo primordial são reduções mensuráveis, reais e de longo prazo, com resultado positivo para mudança do clima global. Nesse contexto, o REDD deve ser um mecanismo adicional às reduções de emissões pelos países do Anexo I e não compensatório a essas. Para Thelma Krug (entrevista), o envolvimento mais afirmativo do Brasil nas negociações de REDD não é propriamente uma mudança, e sim uma flexibilização da posição brasileira, cujos princípios continuam intactos (Thelma Krug, 2010, entrevista). Conforme Adriano Santhiago (entrevista, 2010), há abertura para discutir a questão fora de uma perspectiva de *offseting* que admite, por exemplo, a opção do mercado voluntário.

O MMA reconhece seu envolvimento recente na discussão internacional sobre clima e florestas, apesar de seu mandato de órgão responsável pela política florestal brasileira. Considera que a questão saiu de um tratamento formal, no âmbito do pacote amplo da mitigação, e passou a ocupar um espaço maior com o reconhecimento de suas especificidades, como o impacto dos mecanismos de mitigação sobre a governança florestal. No caso da adaptação, a vulnerabilidade dos povos da floresta é reconhecida. O MMA busca integrar os mecanismos de mitigação à governança florestal interna.

O MMA tem uma postura mais aberta que a do MCT em relação ao avanço nas possibilidades de verificação através da tecnologia, entendendo haver segurança para a formulação de um mecanismo que inclua tanto desmatamento quanto estoques de carbono florestal. É importante ressaltar que no caso da conservação de estoques florestais, é reconhecida a necessidade de avanço nas metodologias de estimativas e verificação de seu impacto para a mitigação da mudança do clima. Desde 2009 o MMA vem defendendo que o Brasil passe a participar da governança do REDD pela sua capacidade negociadora e de influenciar o mecanismo para garantir sua integridade ambiental (Thaís Juvenal, entrevista, 2010). Para o MMA a questão da possibilidade da compensação de emissões de origem fóssil por mecanismos florestais (*offseting*) é complexa, o que é bem diferente de afirmar que ela é inviável ou inadmissível, como crê o MCT.

É interessante destacar que todos os entrevistados pertencentes aos quadros do MRE, MCT e MMA consideram que há diferentes visões entre eles sobre determinados temas, o que é natural a um governo, mas ressaltam não haver divergências fundamentais. Nas próprias entrevistas realizadas fica clara, no entanto, a diferença de abordagens sobre o tema. O MRE afirma que a partir de novembro de 2009, com a Força-Tarefa dos Governadores Amazônicos, não há mais oposição ideológica a mecanismos de mercado para REDD, desde que atendidas uma série de condições das quais a principal é a assunção de metas mais contundentes de redução de emissões pelos países do Anexo I. Essa aparente mudança histórica vem a ocorrer em novembro de 2009, momento em que, após a reunião dos países da Associação para a Cooperação Econômica dos Países da

Ásia-Pacífico (APEC) em Cingapura, é revelada a baixíssima probabilidade de um acordo robusto e legalmente vinculante em Copenhagen. Dessa forma, não foi necessário ao Brasil externar na COP 15 essa pretensa mudança de posição, nunca admitida pelo MCT.

Também foi relatado pelo MCT o momento em que, na COP de Bali de 2007, foi tomada uma decisão política pelo MRE de se admitir a entrada da conservação dos estoques de carbono num mecanismo de REDD, à qual a Índia era favorável e o MCT se opunha devido ao fato da conservação não representar redução de emissões. Ou seja, não há neutralidade do MRE, que quando necessário assume posições políticas com base nos interesses internacionais mais amplos do país, como a manutenção de sua aliança com Índia e China.

O MMA é um ator mais recente, cuja ascensão é reconhecida pelo MCT e pelo MRE. No entanto, sua emergência progressiva no jogo burocrático interno de formação da posição do Brasil no regime internacional do clima não é processo simples nem pacífico, tendo havido momentos tensos de negociação entre os três atores. Um deles foi a construção da proposta brasileira de 2006, que necessitou de reuniões internas no MMA, reuniões com a sociedade civil e posterior envolvimento do MCT e do MRE, que foi difícil. O MMA habilmente acomodou as demandas desses órgãos, principalmente no que dizia respeito à criação de um mecanismo que não fosse ligado ao mercado de carbono (Fernando Lyrio, 2010, entrevista).

A visão majoritária na sociedade civil brasileira envolvida com o tema é de que o MRE tem uma hegemonia incrustada e atua como tutor do interesse nacional da nação brasileira, cujo conteúdo nem sempre é compartilhado com os demais atores políticos e sociais. O MCT é o “artífice do castelo de cartas” formado pelos argumentos tecnocráticos para dizer que tudo é impossível, mas ajudou a construir a possibilidade do seqüestro de carbono no MDL, o que é contraditório. Ou seja, tem seu próprio entendimento da oportunidade e da conveniência do uso de mecanismos florestais no regime do clima. Márcio Santilli (entrevista, 2010) considera que o MMA, quando teve protagonismo, soube usá-lo, mas ressalta que o MRE leva vantagem histórica por ser uma burocracia constante, enquanto as oportunidades de outros órgãos, como as do MMA, são espasmódicas.

5.3. Governança sobre o desmatamento

Na 3ª Conferência das Partes (Quioto, 1997), bem como durante seu processo preparatório, o MMA, embora presente nas delegações com uma representação de segundo escalão, não foi politicamente capaz de uma inserção no mesmo patamar que o MRE, ministério legalmente competente para a agenda ambiental internacional, e o MCT, detentor de conhecimento técnico e científico qualificado e reconhecido internacionalmente. Como o Brasil relutava em discutir o papel das florestas na mitigação da mudança do clima, a participação do MMA caracterizou-se por um acompanhamento mais geral das questões ligadas a energias renováveis e florestas, sem posicionamentos próprios que confrontassem aqueles construídos pelo MRE e MCT.

Conforme já mencionado, no ano de 1995, houve um aumento significativo das taxas monitoradas pelo INPE desde 1988: de 14.896 km² (média de 1993 e 1994) para 29.059 km² (1995), a mais alta taxa detectada até o presente (INPE, 2010). A reação do então Presidente Fernando Henrique Cardoso foi a Medida Provisória nº 1.511, de 27 de junho de 1996, que alterou o art. 44 da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), aumentando a reserva legal¹¹⁸ das propriedades rurais com fitofisionomias florestais na Amazônia de 50% para 80% de sua área. A MP também proibiu o incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas, tendo sido reeditada 67 vezes. Atualmente está vigente sob o nº 2.166-67, de 14 de agosto de 2001, sob a égide da Emenda Constitucional nº 32¹¹⁹. O aumento da reserva legal por meio de medida provisória, nunca submetida à conversão em lei, é uma grande polêmica no país desde sua edição, opondo visões do setor ambientalista e do setor

¹¹⁸ Reserva Legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas (Lei nº 4.771/65, com a redação dada pela MP nº 2166-67/01, art. 1º, §2º, III)

¹¹⁹ Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, art. 2º - As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional

agropecuário sobre a necessidade de manutenção de 80% da propriedade rural na Amazônia em regime de conservação versus a demanda de terras para a expansão da fronteira agropecuária.

É interessante notar que a Exposição de Motivos à MP nº 1.511 foi assinada conjuntamente pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia, das Relações Exteriores e do Meio Ambiente, e menciona explicitamente a necessidade das medidas propostas a fim de reforçar, no plano externo, a credibilidade da política ambiental brasileira e a necessidade de medidas que valorizem a exploração sustentável dos recursos florestais, ressaltando o acesso não-discriminatório a mercados. Tal redação demonstra claramente a grande preocupação do Brasil com sua imagem no exterior a respeito da proteção da Amazônia.

No entanto, a alteração do Código Florestal não foi acompanhada de um investimento político e financeiro correspondente para fazer cumprir a lei e para implementar medidas que transcendiam a competência do MMA e do IBAMA, como a restrição de crédito e incentivos para a abertura de novas áreas. Depois de uma redução para 18.161 km² em 1996 e 13.227 km² em 1997, a taxa manteve-se no patamar de 17.000 km² anuais em 1998 e 1999, aumentando para cerca de 18.000 km² em 2000 e 2001. Nos anos de 2002 e 2003 houve novos recordes de desmatamento: 21.651 km² e 25.396 km², esta última a segunda taxa mais alta desde 1988 (INPE, 2010).

É necessário contextualizar politicamente o governo de Fernando Henrique Cardoso para o melhor entendimento da dinâmica do desmatamento à época. Foram priorizados investimentos em mineração, energia, exploração madeireira e transporte, associados à baixa capacidade de responsabilização pelo desmatamento ilegal e de implementação de políticas e incentivos sustentáveis relacionados à biodiversidade, ecoturismo e cadeias produtivas (Viola, 2004). Esses fatores, somados à ocupação descontrolada de terras públicas na Amazônia, à fragilidade do IBAMA na região e à falta de visão de longo prazo das elites locais, foram responsáveis pelo recrudescimento das altas taxas de desmatamento. Assim, a posição de estado-veto à entrada das florestas no regime do clima de 1997 até 2006 visava impedir que o Brasil se submetesse ao escrutínio internacional devido às

emissões significativas de GEE associadas ao desflorestamento num momento de fraca governança sobre a conversão de florestas nativas.

Em 2003, na gestão da ministra Marina Silva, foram definidas as seguintes diretrizes estratégicas para o MMA: promoção do desenvolvimento sustentável; controle e participação social; fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente; e “transversalidade”, ou o envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais (MMA, 2006). Essa última diretriz foi determinante na questão do controle do desmatamento, pois o MMA teve sucesso em transformá-lo numa política de governo, de responsabilidade de diversos ministérios e da Casa Civil da Presidência da República, quebrando a visão tradicional de que somente políticas de comando e controle seriam suficientes para sanar o problema.

Nesse mesmo ano o MMA obteve junto ao Presidente da República a criação de um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial – GPTI, composto de 14 ministérios¹²⁰, com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem à redução do desmatamento na Amazônia Legal. Esse GPTI submeteu em 2004 ao Presidente da República o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM, cuja contribuição para a redução significativa do desflorestamento na Amazônia de 2005 a 2010 é inquestionável. Pode-se afirmar que o PPCDAM lançou as bases políticas para que o Brasil pudesse, em 2009, assumir os compromissos voluntários de redução de desmatamento que constam da Lei de Política Nacional do Clima.

O PPCDAM é dividido em três eixos: ordenamento territorial e fundiário; monitoramento e controle; e fomento às atividades produtivas sustentáveis, divididos

¹²⁰ O GPTI é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e formado pelos seguintes ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência e Tecnologia; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Trabalho e Emprego; Transportes; Planejamento, Orçamento e Gestão e Relações Exteriores (Decreto s/n de 03/07/2003)

em 31 ações estratégicas. Dessas, destacaram-se as seguintes no período de 2003 a 2006 (MMA, 2006):

- Redução da impunidade em relação a crimes de desmatamento, exploração ilegal de recursos florestais e grilagem de terras públicas, bem como grandes operações integradas de fiscalização com a instalação de bases do IBAMA em regiões estratégicas;
- Aperfeiçoamento significativo e estratégico do sistema de monitoramento florestal governamental, operado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE), com o aprimoramento do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite – PRODES, do MCT/INPE, responsável pelas taxas anuais de desmatamento. Também foram criados dois novos sistemas, o de Detecção do Desmatamento em Tempo Real – DETER, que produz estimativas do desmatamento a cada 15 dias, permitindo maior eficiência das ações de fiscalização; e o de Detecção da Exploração Florestal – DETEX, que permite o acompanhamento das áreas sob manejo florestal sustentável e sob exploração ilegal;
- Criação de Unidades de Conservação (cerca de 25 milhões de hectares) em regiões de conflito e expansão da fronteira predatória, inibindo assim o desmatamento para fins ocupação ilegal de áreas públicas. Nesse período o MMA ampliou em 41% a área ocupada por UCs federais no Brasil. Também foram homologados mais de 10 milhões de hectares de terras indígenas (MMA, 2006, p. 25);
- Exigência do INCRA de recadastramento dos pedidos de inscrição no Cadastro de Propriedades Rurais nos municípios com maiores índices de desmatamento; e retomada do processo de regularização fundiária na Amazônia, paralisado desde a década de 70;
- Aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006), visando à valorização da floresta em pé e o desenvolvimento de atividades econômicas em bases sustentáveis.

Dentre os resultados do PPCDAM, é especialmente significativa a questão dos sistemas de monitoramento da cobertura vegetal. A contribuição do INPE foi fundamental nesse sentido. São sistemas de alta eficiência e transparência, cujos dados são disponibilizados gratuitamente via internet, o que permitiu à sociedade civil e aos estados avançarem nas suas próprias estratégias de monitoramento. Esses avanços fortalecem o papel do Brasil à medida que o país se coloca como provedor dessa tecnologia e de construção de capacidades para outros países detentores de florestas. Na abordagem de fases discutida internacionalmente, esse arcabouço estratégico colocaria o Brasil numa fase mais avançada do que os demais países, dado que esse conjunto de sistemas complementares (DETER, PRODES e DETEX) é a base para se medir, reportar e verificar as reduções de emissões. Trata-se de uma cooperação de sucesso entre MMA e MCT/INPE, nesse caso coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, que se contrapõe aos conflitos entre MMA e outros setores do MCT na área específica de políticas internacionais de clima e florestas.

A queda da taxa anual de desmatamento na região entre 2004 e 2007 foi da ordem de 58% (de 27.423 km² para 11.532km². similar a 1991, ano da menor taxa registrada desde que teve início o monitoramento da Amazônia pelo INPE, em 1988). Ao final de agosto de 2007, no entanto, foram detectadas novas dinâmicas preocupantes: o aumento das ocorrências de degradação por meio do sistema DETER e um crescimento significativo dos desmatamentos com área inferior a 50 hectares, que naquele ano perfizeram 56% do total desmatado. Uma possível explicação para essa mudança de padrão é a elevação dos preços da soja e da carne bovina nos mercados internacional e nacional, que pode ter influenciado a abertura de novas áreas nesse período. (Lima et al, 2008).

O aumento dos pequenos desmatamentos criou dificuldades para a fiscalização e a responsabilização administrativa e criminal. Também a estratégia anterior, amplamente baseada na criação de unidades de conservação, mostrou-se ineficiente para lidar com essa nova dinâmica. Foi necessária, portanto, uma reorientação estratégica do PPCDAM priorizando a integração entre a regularização

fundiária e ambiental no nível das propriedades rurais, consubstanciada no Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007, que introduziu as seguintes medidas:

- Estabelecimento de uma lista dos municípios que mais desmatam na Amazônia, atualmente 42¹²¹ (5% dos municípios correspondentes a 50% da taxa de desmatamento de 2007). O fato de estar na lista significa que os imóveis rurais nesses municípios terão o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR¹²² em seu território inibidos, o que por sua vez impede o acesso ao crédito rural até que os proprietários se recadastram. Também foram suspensas as autorizações para novos desmatamentos. Para sair da lista, o município deve ter 80% de seu território, excetuadas as unidades de conservação de domínio público e terras indígenas homologadas, com imóveis rurais devidamente monitorados, e manutenção da taxa de desmatamento anual abaixo do limite estabelecido em portaria do MMA (40 km² em 2009, conforme a Portaria MMA nº 68, de 24 de março de 2010).
- Imposição de restrições ao crédito rural no bioma Amazônia. A inobservância de requisitos que comprovassem a regularidade dos imóveis quanto ao cumprimento do Código Florestal, bem como a legítima posse ou propriedade do imóvel, constituía grave lacuna no financiamento público a atividades agropecuárias¹²³. A Resolução do Banco Central nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008, estabeleceu um conjunto de condições ambientais e fundiárias para acesso ao crédito rural pelos bancos públicos no Bioma Amazônia: CCIR válido; regularidade em relação à Reserva Legal e Área de Preservação

¹²¹ Conforme a Portaria nº 66, de 24 de março de 2010, são 20 municípios no estado de Mato Grosso, 15 no Pará, um no Maranhão, um no Amazonas, quatro em Rondônia e um em Roraima. Paragominas é o único município amazônico que esteve na lista e conseguiu sair.

¹²² CCIR é o documento emitido pelo INCRA que constitui prova do cadastro do imóvel rural, sendo indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial (sucessão causa mortis) de acordo com os parágrafos 1.º e 2.º do artigo 22 da Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, modificado pelo artigo 1.º da Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11728:o-que-e-ccir&catid=52:faqincra&Itemid=83, acesso em 15/08/2010.

¹²³ De acordo com Nota Técnica 01/08 do Departamento de Política de Combate ao Desmatamento do MMA, os estados de RO, MT e PA, responsáveis por 85% dos desmatamentos entre 1999 e 2006, receberam 81% do total de crédito rural disponibilizado na região

Permanente ou comprovação de início de procedimento formal para regularização junto ao órgão ambiental estadual; ausência de embargo do imóvel do tomador; e cumprimento das condicionantes do Zoneamento Ecológico-econômico, se houver.

- Convocação pelo INCRA para atualização cadastral dos imóveis rurais situados nos municípios da lista, com a finalidade de reunir dados e informações georreferenciadas para monitorar, de forma preventiva, a ocorrência de novos desmatamentos, bem como promover a integração das políticas agrária, agrícola e ambiental. Os imóveis rurais que não apresentaram os dados necessários ao recadastramento no prazo definido pelo INCRA tiveram os seus CCIR cancelados, o que impediu o acesso a crédito público e transações envolvendo o imóvel.

- Responsabilização da cadeia produtiva, inserindo-se na regulamentação da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008), a penalidade de embargo das áreas ilegalmente desmatadas, vedação da comercialização do produto obtido nessa área, proibição de sua utilização econômica e sanções não só ao proprietário que descumprir o embargo, mas também a quem adquirir, intermediar, transportar ou comercializar esse produto ou subproduto de origem vegetal ou animal.

Também o setor produtivo mobilizou-se, não somente em face desse conjunto de medidas, mas da crescente pressão dos mercados importadores e de ONGs nacionais e internacionais. Um exemplo é a Moratória da Soja, ou o compromisso de não comercialização da soja oriunda de áreas desflorestadas após 24 de julho de 2006. Trata-se de uma iniciativa conjunta da Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais – ABIOVE e da Associação Brasileira de Exportadores de Cereais – ANEC, com o apoio do Greenpeace, The Nature Conservancy – TNC, Conservation International – CI e World Wildlife Fund – WWF¹²⁴. Iniciativa similar foi ainda incorporada em setembro de 2009 pelos três maiores frigoríficos brasileiros: JBS

¹²⁴Disponível em http://www.abiove.com.br/ss_moratoria_br.html. Consulta em 20/08/2008.

Friboi, Bertin e Marfrig, com a participação do Greenpeace e do então Governador do Mato Grosso, Blairo Maggi¹²⁵.

Para Viola (2010), a queda da taxa de desmatamento teve cinco determinantes principais: aumento da capacidade institucional e de implementação da lei pelo Estado; a criação de extensas áreas protegidas principalmente federais entre 2002 e 2007; atuação de grandes ONGs internacionais e nacionais que realizaram intensa campanha de conscientização na opinião pública e junto a empresas importadoras e *traders* dos países desenvolvidos; cooperação de governos estaduais da Amazônia com o governo federal para o controle do desmatamento, ainda que de forma heterogênea; e alguns períodos de declínio nos preços da soja e da carne. Esse autor ressalta que a redução do desmatamento persistiu mesmo após o aumento desses preços, rompendo a correlação histórica entre desmatamento e preço de soja e carne. O aumento da presença do Estado, criação de áreas protegidas e cooperação com os estados são ações previstas no PPCDAM, o que demonstra a grande contribuição dessa iniciativa para a governança do país sobre as taxas de desmatamento, revertendo uma tendência histórica.

Em 2010, foi divulgada pelo INPE a taxa de desmatamento referente ao ano de 2009, que atingiu o mais baixo patamar desde o início do monitoramento em 1988: 7.464 km²¹²⁶. Conforme discutido acima, grande parte da redução deve-se principalmente à implementação da lei, fortalecimento da presença de estado e criação de unidades de conservação, além de medidas punitivas como restrições de crédito. Tais medidas vão somente até determinado ponto e seu custo político e social é cada vez mais alto, inclusive tendo sido a razão de desentendimentos governamentais em 2008 que culminaram com a renúncia de Marina Silva ao Ministério do Meio Ambiente. A mudança necessária na economia amazônica para a valorização da floresta em pé em detrimento de atividades insustentáveis, que é a garantia de baixas taxas de desmatamento no longo prazo, ainda não se concretizou. Portanto, embora improvável a reversão da tendência de queda, ainda há que se construir uma economia local que valorize a floresta em pé na qual o

¹²⁵ Disponível em <http://oglobo.globo.com/blogs/blogverde/posts/2009/10/05/moratoria-da-carne-sai-do-papel-228915.asp>. Consulta em 20/08/2010.

¹²⁶ Disponível em www.obt.inpe.br/prodes/prodes/_1998_2009.htm, acesso em 13/08/2010.

mecanismo de REDD pode ter um papel relevante. Daí o crescente interesse do MMA e da sociedade civil no tema.

O sucesso da estratégia brasileira de combate ao desmatamento deu ao MMA o capital político necessário para sua inserção na agenda internacional da mudança do clima a partir de 2004, quando se iniciou a tendência de queda do desmatamento. O MMA atuou de forma estratégica, buscando negociar internamente a proposta das ONGs e fazendo as adaptações necessárias para que ela finalmente pudesse ser assumida pelo Governo Brasileiro, o que ocorreu em 2006 (Fernando Lyrio, 2010, entrevista). Na COP de Nairóbi a então Marina Silva esteve presente e atuou como chefe da delegação, o que de certa forma evitou que a atuação do MCT e do MRE pudesse vir a neutralizar o acordo construído internamente para a apresentação da proposta brasileira (2006). Esses avanços domésticos, por sua vez, agregaram ao país “poder brando” nas negociações internacionais.

5.4. A emergência do MMA na discussão sobre mudança do clima

A importância histórica do Itamaraty é reconhecida nacional e internacionalmente. Algumas razões são o nível de profissionalização dos diplomatas; sua autonomia burocrática, seu isolamento e o monopólio das responsabilidades de política internacional, garantido por lei. O Itamaraty beneficia-se das fronteiras formais e informais que o separam dos outros ministérios, e possui sua própria cultura organizacional (Cason e Power, 2009). No MRE, o órgão responsável por essa temática é o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (Decreto 7.309, de 22 de setembro de 2010).

O Ministério da Ciência e Tecnologia, por ter acesso privilegiado ao conhecimento técnico-científico sobre a questão da mudança do clima, é o principal ator governamental temático na formação da posição brasileira, conforme já explicitado. Sua legitimidade foi formalizada no Decreto de 7 de junho de 1999, que lhe atribuiu a presidência da Comissão Interministerial de Mudança do Clima. No âmbito do MCT

o órgão responsável pela agenda é a Coordenação Geral de Mudanças Globais de Clima.

O Ministério do Meio Ambiente sempre acompanhou as discussões sobre clima, fazendo parte da delegação, mas os representantes do MMA até 2003 foram de segundo e terceiro escalão, como mencionado. No ano da COP 9, em 2003 (Milão, Itália) a representação do MMA coube ao então Secretário-Executivo e Vice-Ministro Cláudio Langone. Nas COPs 10, 11, 12 e 13, a Ministra Marina Silva esteve presente, inclusive chefiando a delegação em alguns momentos, o que demonstra uma nova visão sobre a importância da questão do clima por parte do MMA. Em 2006, quando houve a apresentação preliminar da proposta brasileira de um fundo no workshop de Nairóbi sobre REDD , a apresentação foi feita pelo então Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, João Paulo Capobianco.

Um fato que contribuiu para a inserção do MMA na agenda internacional do clima foi a transformação da antiga Secretaria de Qualidade Ambiental em Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental em 2007. Criou-se assim um lócus específico para o tratamento da questão no âmbito do MMA, com as atribuições: de coordenar as ações do Ministério relacionadas às mudanças climáticas e propor políticas e instrumentos econômicos para regular o mercado de carbono (MDL)¹²⁷.

Nessa Secretaria, foi criado o Departamento de Mudanças Climáticas, que dentre suas competências específicas tem a de subsidiar, assessorar e participar, em articulação com a Assessoria de Assuntos Internacionais, de negociações internacionais e eventos relacionados com as mudanças globais do clima. A primeira Secretária de Mudanças Climáticas do MMA foi Thelma Krug, do MCT/INPE, membro da delegação brasileira e negociadora sobre florestas desde 2000, o que demonstra a vontade do MMA de ocupar espaço qualificado nessa discussão. Vale ainda destacar que o tema da III Conferência Nacional do Meio Ambiente, em 2008, foi a mudança global do clima, outro indicador do crescente interesse do Ministério sobre o tema na gestão da Ministra Marina Silva.

¹²⁷ Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, art. 14, V e VI.

Em agosto de 2008, uma estratégia que contribuiu definitivamente para posicionar o Brasil numa posição de ator propositivo no tema das florestas na Convenção de Clima foi a criação do Fundo Amazônia, em 2008, com uma atuação decisiva do MMA e da sociedade civil. O Fundo é a primeira iniciativa mundial de um mecanismo de pagamento por *performance* de redução do desmatamento. O BNDES é a instituição gestora, e o Fundo conta com um Comitê Científico com a função de atestar a redução de emissões e um Comitê Orientador (COFA), com a função de estabelecer as diretrizes e critérios para aplicação dos recursos. No COFA há representantes de diversos ministérios, dos estados, do setor privado e da sociedade civil. A escolha do BNDES, uma instituição nacional, em detrimento dos tradicionais financiadores internacionais como o Banco Mundial e o GEF, é outro indicativo da busca de protagonismo do país.

Para determinar o montante de recursos a ser captado anualmente, o Fundo utiliza-se das taxas anuais de desmatamento aferidas pelo INPE, confrontadas com a média das taxas de desmatamento de períodos de 10 anos. Esses decênios serão atualizados a cada cinco anos, de forma que, nos períodos de 2006 a 2011, as taxas de desmatamento anuais serão confrontadas com a média dos desmatamentos de 1996 a 2005. No período subsequente, de 2011 a 2015, as taxas de desmatamento anuais serão confrontadas com a média de 2001 a 2010 (MMA, 2008).

A fórmula de cálculo da redução das emissões de carbono oriundas de desmatamento correspondente às emissões evitadas, em toneladas de carbono, resulta da multiplicação do desmatamento reduzido, calculado em hectares (taxa média dos últimos 10 anos, subtraída a taxa de desmatamento anual) pela quantidade de carbono presente na biomassa¹²⁸, em toneladas de carbono por hectare. O Fundo utiliza uma estimativa conservadora de 100 toneladas de carbono por hectare.

¹²⁸ O Fundo Amazônia utiliza, inicialmente, o valor de 100 tC/ha (toneladas de Carbono por hectare) de biomassa, equivalente a 367 tCO₂e/ha (toneladas de dióxido de Carbono equivalente por hectare), valor extremamente conservador face aos dados encontrados na literatura (entre 130 e 320 tC/ha), mas bastante adequado para a simplificação dos cálculos e o entendimento do mecanismo proposto (MMA, 2008).

Quadro 11 - Fórmula do Fundo Amazônia para o Cálculo da Redução das Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento

RED = (TDM – TD) x FE X FC, onde:

RED - Redução nas Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento, em toneladas de Carbono (tC)

TDM - Taxa de Desmatamento Médio

TD - Taxa de Desmatamento anual do período

Fator de emissão em tC/ha - Toneladas de Carbono por hectare de floresta

Fator de conversão de C para CO² (3, 67)

Cálculo para as reduções entre 2006 e 2007

RED₂₀₀₆ = 546.885 ha x 100 tC/ha x 3,67 = 54.688.508 tC = 200.524.529 tCO₂;
onde:

TDM 1996-2005 - TD 2006 = 1.950.785 ha – 1.403.900 ha = 546.885 ha

Fator de emissão em tC/ha= 100 tC/ha

FCC-CO₂ – Fator de conversão de C para CO₂ (3,67)

Fonte: MMA, 2008, p. 15.

São emitidos para os doadores diplomas nominiais e intransferíveis correspondentes ao valor equivalente em toneladas de CO₂, que não geram direitos patrimoniais ou créditos de qualquer natureza e tampouco podem ser transacionados em mercados de carbono. O preço-padrão por tonelada de CO₂ é de 5 dólares (MMA, 2008). Até o presente, só houve um compromisso de doação da Noruega, no valor de até 700.000.000 de coroas norueguesas (cerca de 217 milhões de reais) por ano. No momento de finalização dessa tese, de 66 projetos apresentados, o Fundo já havia aprovado 8, no valor aproximado de 109 milhões de reais (Fundo Amazônia, 2010¹²⁹).

O Fundo Amazônia é importante por tratar-se da consolidação da estratégia proposta pelo Brasil à Convenção de 2006 no âmbito doméstico. A iniciativa é

¹²⁹ Disponível em http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos/
Acesso em 16/08/2010.

independente das discussões sobre o mecanismo de REDD na UNFCCC, porém fortalece o poder brando do Brasil nas discussões por ser uma experiência prática de REDD pioneira, com uma metodologia eficiente e simples, apoiada num sistema de monitoramento confiável e contar com o apoio da Noruega, ator estratégico na provisão de recursos e no desenvolvimento de um arcabouço internacional para o REDD.

Ainda em 2008, em dezembro, na COP 14 (Poznan, Polônia) o Brasil lançou seu Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que incluiu os seguintes objetivos específicos relacionados a florestas (Presidência da República, 2008):

- Buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero (redução de 40% no período 2006-2009, relativamente à média dos dez anos do período de referência do Fundo Amazônia, 1996-2005, e 30% a mais em cada um dos dois quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores).
- Eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil até 2015. Vale destacar que o conceito de “perda líquida” leva em consideração tanto a área de floresta nativa convertida quanto a de florestas plantadas, o que pode levar a questionamentos do ponto de vista da biodiversidade. Pretende-se dobrar a área de florestas plantadas no Brasil de 5,5 milhões de hectares em 2008 para 11 milhões de hectares em 2020, sendo 2 milhões de hectares com espécies nativas.

O Plano é um marco importante, pois foi nesse instrumento que pela primeira vez o país assumiu compromissos quantificados de redução do desmatamento, ainda que voluntários, no regime internacional do clima. Esses compromissos foram oficialmente comunicados à UNFCCC em fevereiro de 2010, na notificação brasileira ao Acordo de Copenhague. O Brasil apresentou, dentre suas ações de mitigação nacionalmente apropriadas (NAMAs) para uma economia de baixo carbono, os seguintes compromissos relacionados a florestas nativas: redução do desmatamento na Amazônia no montante estimado de 564 milhões de toneladas de CO₂

equivalente em 2020 e redução do desmatamento no cerrado no montante estimado de 104 milhões de toneladas de CO₂ equivalente em 2020¹³⁰.

A governança sobre o desmatamento foi, sem dúvida, o maior recurso de poder do MMA na discussão ocorrida em 2009 sobre a assunção de compromissos voluntários quantificados de redução de emissões para Copenhague. A gestão do Ministro Carlos Minc foi relevante no sentido de consolidar e aprofundar as conquistas de sua antecessora. A saída de Marina Silva abriu uma oportunidade singular de negociação junto ao Presidente da República. Isso foi determinante tanto para o lançamento do Plano Nacional de Mudança do Clima quanto dos compromissos voluntários de redução de emissões em novembro de 2009. Nessa ocasião, o Ministro Carlos Minc aproveitou-se da janela de oportunidade aberta quando começou a ser noticiada pela mídia uma possível candidatura da ex-Ministra do Meio Ambiente à Presidência da República.

Conforme Abranches (2010), chegar a tais compromissos não foi uma decisão fácil. O Itamaraty era contra sua apresentação à Convenção, bem como a então Ministra Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff. O MCT estava dividido, com o INPE e seus cientistas a favor, e a Coordenação Geral de Mudança do Clima contrária à assunção de metas quantificadas de redução de emissões. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento–MAPA posicionou-se favoravelmente, o que foi uma surpresa. Nesse contexto, após quatro tensas reuniões, o MMA convenceu o Presidente Lula de que o Brasil ficaria isolado em Copenhague com sua posição ultrapassada, e que era o momento de se tornar líder. Em dezembro foram anunciadas as metas, rompendo com a tradicional posição brasileira de se negar a assumir compromissos quantificados.

O MMA deu um fez um movimento importante ao apresentar estimativas das emissões de GEE por setor da economia em outubro 2009. O MCT declarou que esses números não eram oficiais (Abranches, 2010), o que o obrigou a rever sua estratégia de utilizar o maior prazo possível para a submissão de seu inventário

¹³⁰ Disponível em http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf. Acesso em 24/07/2010.

nacional à UNFCCC e antecipar os números oficiais num documento preliminar para fins de cálculo dos compromissos voluntários. Há problemas nos cálculos conforme ressaltava Abranches (2010), mas ao anunciar os números de 36,1 a 39,1% de redução de suas emissões projetadas para 2020, o Brasil demonstrou peso político na Convenção do Clima. A reversão das altas taxas de desmatamento deu ao país condições para a adoção de uma postura vencedora e proativa, que inclui a disposição de compartilhar tecnologias, experiências e estratégias com outros países florestais. Essa postura é condizente com a busca de uma liderança do sul, um dos grandes objetivos do Brasil em matéria de política externa.

Persiste internacionalmente, no entanto, a resistência aos mecanismos de mercado vistos como oportunidades tanto por atores internos quanto por outros países. Daí o fato da liderança brasileira nas negociações de clima não estar plenamente concretizada. Afinal, a condição fundamental para se tornar um líder é conquistar seguidores, o que ainda não ocorreu no caso do Brasil no tema das florestas embora o país siga exercendo grande influência na construção do regime. Mais do que seguidores internacionais, será necessária a construção de consensos sobre florestas e interesse nacional entre todos os atores domésticos interessados, o que historicamente é bastante complexo e desafiador.

5.5. O Papel das ONGs

As ONGs tiveram papel relevante em reposicionar a questão florestal na agenda da Convenção do Clima. Em 2001, num evento paralelo¹³¹ à COP 6, Márcio Santilli, do ISA, manifestou apoio à inclusão no MDL de iniciativas que considerem desmatamento evitado, conservação e manejo florestal sustentável. Desde então, mais precisamente em 2003, um grupo formado por pesquisadores de ONGs e cientistas¹³² começou a publicar artigos e apresentar de propostas em eventos paralelos nas COPs, ressaltando a necessidade de se tratar da questão do desmatamento nos mecanismos de mitigação do regime do clima (Santilli, 2010, entrevista).

Em 2003 foi escrita uma proposta na virada do ano para apresentação a Marina Silva, que viria a assumir o Ministério do Meio Ambiente. Posteriormente, em março daquele ano, as ONGs apresentaram a proposta à Ministra numa audiência. Não houve nenhum comentário por escrito em resposta. A estratégia das ONGs foi então organizar um evento paralelo na COP 9 (Milão, 2003) convidando para manifestar-se sobre a proposta o MMA (representado pelo Secretário Executivo Cláudio Langone), e Bill Hare, do Greenpeace (uma das ONGs mais influentes na Convenção do Clima com uma posição fortemente anti-mercado). A manifestação de ambos foi significativa. Langone, pelo MMA, considerou a proposta instigante, ou seja, houve alguma legitimação da proposta pelo Governo ainda que não pelo MRE ou MCT; e Bill Hare considerou a proposta interessante pelo tratamento de florestas na escala nacional e pelo foco na redução de emissões. Em 2004 houve uma reunião no MRE onde o governo comunicou à sociedade civil que passaria a aceitar a discutir a questão do desmatamento e pediu licença para usar a proposta (Márcio Santilli, entrevista, 2010).

¹³¹ Nas Conferências das Partes (COPs) da UNFCCC, são realizados por ONGs, governos, setor privado e organizações internacionais os chamados “eventos paralelos” à programação oficial.

¹³² Márcio Santilli (Instituto Socioambiental); Paulo Moutinho (IPAM); Daniel Nepstad (WHRC); Steve Schwartzman (EDF); Lisa Curran (Yale School of Forestry) e Carlos Nobre (CPTEC/INPE).

Em 2005 foi publicada a versão atualizada da proposta da sociedade civil, denominada “redução compensada” (IPAM e EDF, 2005), visando proporcionar a redução das emissões associadas ao desmatamento e a participação dos países em desenvolvimento no Protocolo de Quioto. A lógica da proposta é de que países que optem por reduzir suas emissões nacionais provenientes de desmatamento durante 5 anos do primeiro período de compromisso, usando como base a média de desmatamento de um período passado aferida via monitoramento por satélite, seriam autorizados a emitir créditos de carbono similares aos do MDL a serem vendidos a governos ou investidores privados. Uma vez compensados, os países concordariam em manter ou diminuir ainda mais as taxas de desmatamento em futuros períodos de compromisso, desde que os países do Anexo I cumprissem com suas obrigações. Um país que se comprometeu a reduzir o desmatamento e foi compensado, mas teve um aumento de desmatamento, adotaria esse aumento como meta mandatória de redução para o próximo período de compromisso.

Alguns elementos propostos foram incorporados na proposta brasileira de 2006 e no Fundo Amazônia, como a linha de base histórica e a renovação do compromisso de redução do desmatamento. Não foi incorporado o componente de mercado por ser contrário a um dos tradicionais princípios da posição brasileira: a manutenção da integridade ambiental do regime. A influência da proposta das ONGs é reconhecida, considerando-se essa diferença, que é especialmente marcante para o MRE e MCT.

Outra iniciativa das ONGs que influenciou no processo foi o Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento, uma iniciativa proposta por um grupo de nove ONGs¹³³ lançada em outubro de 2007, com a finalidade de estabelecer entre diversos setores do governo e da sociedade brasileira um amplo compromisso pela conservação da Floresta Amazônica. O objetivo principal é o fim do desmatamento na Amazônia num prazo de sete anos, por meio da adoção de um regime de metas de redução. Vários setores consideraram a proposta muito radical por propor a total eliminação do desmatamento, inclusive o permitido pelo Código Florestal.

¹³³ Instituto Socioambiental, Greenpeace, Instituto Centro de Vida, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, The Nature Conservancy, Conservação Internacional, Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, Imazon e WWF-Brasil.

A proposta do Pacto tem três eixos: fortalecimento da governança florestal (monitoramento, controle e fiscalização; promoção do licenciamento rural e ambiental para propriedades rurais; criação e implementação das Unidades de Conservação e Terras Indígenas), otimização do uso de áreas já desmatadas e compensação financeira aos atores sociais responsáveis pela manutenção das florestas (povos indígenas, comunidades locais, populações tradicionais, agricultores familiares e produtores rurais). Para sua sustentabilidade, deveriam ser desenvolvidos instrumentos de remuneração financeira por serviços ambientais prestados pela conservação florestal.

O pacto serviu como subsídio para que organizações não-governamentais norueguesas discutissem a contribuição do governo de seu país à redução dos desmatamentos nos países de floresta tropical, como Brasil, Indonésia e Congo. (Ramos, 2009). Para implementar o pacto, as ONGs estimaram ser necessários investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão por ano, através de um estudo econômico que considerou fontes nacionais e internacionais. O estudo também indicou o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES – para captar recursos privados, internos e externos para viabilizar os mecanismos do pacto.

Conforme Ramos (2010), o Pacto encontrou o apoio da comunidade internacional, principalmente por ONGs norueguesas, que já discutiam a necessidade de seu governo apoiar mecanismos que contribuíssem com os esforços dos países tropicais em reduzir as emissões oriundas do desmatamento. Em 2008 tanto o Governo Norueguês quanto o brasileiro, após negociações entre o MMA, MCT e MRE, incorporaram grande parte da proposta do Pacto no Fundo Amazônia. A cifra de \$1 bilhão de dólares foi o compromisso de doação anunciado pelo Primeiro Ministro norueguês Jens Stoltenberg em visita ao Brasil, em setembro de 2008¹³⁴. Também o BNDES tornou-se a instituição gestora do Fundo. Há ainda grande similaridade entre as prioridades do Pacto e as do Fundo para os seus dois primeiros anos de funcionamento, conforme demonstra o quadro abaixo.

¹³⁴ Disponível em http://www.norway.org/ARCHIVE/policy/environment/regnskogen_i_brasil_en/. Acesso em 03/08/2010.

Quadro 12 - Pressupostos do Pacto para Valorização da Floresta x Orientações Estratégicas e Prioridades do Fundo Amazônia

Pressupostos do Pacto para Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento	Orientações estratégicas e prioridades de investimento do Fundo Amazônia (2009/2010)
<p>1. Instrumentos normativos e econômicos que valorizem a floresta em pé a serem destinados ao Estados, aos atores sociais responsáveis pela conservação da floresta e aos produtores rurais (pagamento por serviços ambientais).</p> <p>2. Instrumentos normativos e econômicos que otimizem o uso de áreas já desmatadas (compensação florestal).</p> <p>3. Fortalecimento de ações de monitoramento, controle e fiscalização (ambiental e fundiário).</p> <p>4. Estabelecimento e fortalecimento da governança florestal nas terras públicas da região.</p>	<p>1. Ações para valorizar a floresta em pé: cadeias produtivas de produtos florestais madeireiros e não madeireiros; sistemas de pagamento por serviços ambientais de incremento e/ou manutenção da cobertura florestal; modelos de recuperação de APPs e Reserva Legal, com ênfase no uso econômico; áreas protegidas.</p> <p>2. Ações para promover ordenamento territorial e regularização fundiária: destinação de florestas Públicas não destinadas, priorizando florestas comunitárias; repressão à grilagem, regularização e ordenamento fundiário, preferencialmente em áreas de conflito.</p> <p>3. Ações para estruturar e integrar os sistemas de controle, monitoramento e fiscalização ambiental na Amazônia: estruturação dos órgãos estaduais; sistemas municipais de monitoramento e fiscalização ambiental; sistemas de controle da gestão florestal, propriedades rurais e de rastreamento e cadeia de custódia de produtos agropecuários e florestais; sistemas de monitoramento do desmatamento e degradação florestal.</p>

Fonte: MMA, 2008 e Pacto pela Valorização da Floresta e Fim do Desmatamento, 2007.

5.6. O Papel dos Estados Amazônicos

Em junho de 2009 foi formalizada, com o apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, uma demanda dos governadores da Amazônia favorável ao REDD, com o envio de uma carta ao Presidente da República com 3 propostas:

- criação de uma força-tarefa composta de especialistas indicados pelos governos estaduais e federal para propor recomendações à posição brasileira em Copenhague;
- criação de um órgão governamental vinculado à Casa Civil da Presidência da República, para cuidar da formulação, implementação e gestão de um Sistema Nacional de Reduções;
- organização de uma missão de Governadores da Amazônia para Copenhague (Força Tarefa sobre REDD e Mudanças Climáticas, 2009). Vale dizer que, das propostas dos Governadores Amazônicos, apenas a primeira foi atendida pelo Governo Federal.

A Força Tarefa sobre REDD e Mudanças Climáticas teve quatro reuniões entre agosto e outubro de 2009 e produziu um relatório com um texto um tanto confuso, contendo suas recomendações, das quais se destacam as seguintes (Força Tarefa sobre REDD e Mudanças Climáticas, 2009):

- Considera-se de interesse nacional a melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas, a manutenção das florestas em pé, a redução das emissões resultantes do desmatamento e degradação florestal e a ampliação das oportunidades de financiamento para REDD, explorando um conjunto balanceado de opções.
- REDD não deve representar desincentivo para o investimento em redução de emissões pelos países ricos, e sim de aumento das metas. Esse carbono deve ser adicional aos compromissos firmados pelo Anexo I.

- Devem ser aproveitadas oportunidades de cooperação entre os governos estaduais da Amazônia e governos estaduais de outros países, bem como oportunidades de cooperação bilateral entre países interessados em programas de REDD.

- Não há objeção ideológica para a inclusão do REDD como mecanismo compensatório dentro do mercado de emissões de gases de efeito estufa, desde que mantida a integridade ambiental do Protocolo de Quioto e da Convenção. Poderá ser estabelecida uma pequena quota específica para REDD sem fungibilidade, de modo a não reduzir o esforço doméstico dos países desenvolvidos.

Embora não tenha obtido sucesso em todas as suas demandas, o movimento dos Governadores conseguiu trazer parte de sua visão para compor a posição brasileira, o que é interessante principalmente ao trazer à discussão mecanismos de mercado para REDD. No entanto, a possibilidade de aceitação desses recursos ficou comprometida em face da não assunção de metas mais fortes pelos países do Anexo I. Na ausência dessas metas, o Brasil não aceita mecanismos de REDD associados ao mercado de carbono pelo risco de comprometimento ao equilíbrio ambiental do regime do clima.

Importa ressaltar que iniciativas desta natureza são ainda raras no Brasil, haja vista a participação incipiente dos Estados em questões globais. É um movimento interessante, pois questionou a visão do Itamaraty e do próprio Governo Federal enquanto responsáveis pela definição do interesse nacional subjacente às posições do Brasil em política externa.

5.7. Diplomacia presidencial

Almeida (2006), avaliando a diplomacia brasileira no primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, considera ter havido uma combinação entre os princípios tradicionais da diplomacia do Itamaraty¹³⁵, algumas inovações conceituais e novas ênfases em alianças preferenciais. Para esse autor, no primeiro mandato, os objetivos eram os seguintes: participação no Conselho de Segurança da ONU; alianças com parceiros estratégicos (Argentina, China, Índia, África do Sul); reforço do MERCOSUL e ampliação das oportunidades econômicas na região; relações com a Argentina; liderança do Brasil na América do Sul e formação de um bloco político regional; presença afirmativa na OMC, Rodada Doha e negociações comerciais multilaterais e regionais; relações com China, Rússia e presença política mundial. O segundo mandato não conheceu alterações significativas, a não ser em temáticas específicas, como na questão da mudança do clima.

A inserção presidencial na diplomacia não é recente, e vem acontecendo desde os anos 80, após a crise da dívida externa. Desde essa época há pressão para uma maior integração dos países em desenvolvimento à dinâmica internacional. O primeiro a se preocupar com políticas internacionais, principalmente na área econômica, foi Fernando Collor de Mello (1990-1992). Posteriormente, tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Luís Inácio Lula da Silva investiram estrategicamente em comunicar internacionalmente a mudança no modelo brasileiro de desenvolvimento de substituição de importações para uma economia exportadora e demonstrar o engajamento do Brasil ao contexto global (Cason e Powers, 2009).

Especialmente no governo de Luís Inácio Lula da Silva, esse investimento de projeção do Brasil no exterior não se restringiu à área econômica. Conforme Lima e Hirst (2005), a inclusão da agenda social como tema relevante de política externa foi uma das primeiras e mais relevantes inovações. Outro componente político é a maior ênfase na necessidade de revisão conceitual e reforma das principais instituições multilaterais, inclusive a ONU, no que tange à distribuição desigual de

¹³⁵ Para Barros (1998), a diplomacia brasileira é pautada por princípios (prevalência do interesse público e nacional sobre o particular e o privado; prevalência da visão de futuro sobre o imediatismo) e valores (relacionamento harmonioso com os países vizinhos, o recurso ao diálogo e à cooperação, a defesa permanente da paz e do desarmamento e o respeito ao Direito Internacional).

poder e riqueza nessas instituições e às distorções impostas pela arquitetura institucional atual.

No caso da mudança do clima, a influência do Presidente intensificou-se a partir de 2009. Foi por decisão presidencial que se criou a Força-Tarefa dos Governadores da Amazônia e se estabeleceram os compromissos voluntários de redução das emissões na Lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09). Conforme já identificado, o ano de 2009 apresentou janelas de oportunidade para que o MMA conseguisse avanços junto ao Presidente. A minuta de projeto de lei, encaminhada ao Congresso pelo Executivo em 2008, não continha tais compromissos ou a previsão dos planos setoriais contemplados pela Lei. A incorporação dos avanços já detalhados aqui reflete um raro, porém decisivo momento de maior influência do MMA junto ao Presidente do que o MCT e MRE.

É importante destacar, no entanto, que a relevância política dos compromissos voluntários é maior que sua eficiência prática, o que agrega ambigüidade à posição do Brasil. Exemplo disso é o fato do Presidente vetou artigos da lei que seriam relevantes para colocar o país no rumo de uma economia de baixo carbono, um referente ao estímulo ao desenvolvimento e ao uso de tecnologias limpas e ao paulatino abandono do uso de fontes energéticas que utilizem combustíveis fósseis e outro referente ao pacote de medidas para substituição dos combustíveis fósseis.

Paradoxalmente, na COP 15 Luís Inácio Lula da Silva apresentou um discurso contundente, que destoava em grande medida da posição histórica construída pelo MRE e MCT. Lula utilizou inclusive a palavra “meta”, fortemente rechaçada pelos negociadores brasileiros durante as discussões do Plano de Ação de Bali. Apresentou também a cifra de 166 bilhões de dólares como o montante necessário para o cumprimento dos compromissos de redução de emissões, equivalente a 16 bilhões de dólares por ano. Primeiramente o Presidente fez referência às responsabilidades comuns, porém diferenciadas, sendo coerente com a posição brasileira histórica:

“...o dinheiro é importante e os países pobres precisam de dinheiro para manter o seu desenvolvimento, para preservar o meio ambiente, para cuidar de suas florestas...”

“...Mas é importante que nós, os países em desenvolvimento, e os países ricos, quando pensarmos no dinheiro, não pensemos que estamos fazendo um favor, não pensemos que estamos dando uma esmola, porque o dinheiro que vai ser colocado na mesa é o pagamento pela emissão de gases de efeito estufa feita durante dois séculos por quem teve o privilégio de se industrializar primeiro...”

(Trechos do discurso de Lula na sessão plenária informal da COP 15 em 18/12/2009¹³⁶)

As falas mais emblemáticas, por divergirem da postura tradicional brasileira de ressaltar a necessidade da transferência de recursos financeiros dos países do Anexo I, foram as seguintes:

“...O que nós precisamos...e vou dizer, de público, uma coisa que eu não disse ainda no meu país, não disse à minha bancada e não disse ao meu Congresso: se for necessário fazer um sacrifício a mais, o Brasil está disposto a colocar dinheiro também para ajudar os outros países. Estamos dispostos a participar do financiamento se nós nos colocarmos de acordo numa proposta final, aqui neste encontro...”

“...O Brasil não veio barganhar. As nossas metas não precisam de dinheiro externo. Nós iremos fazer com os nossos recursos, mas estamos dispostos a dar um passo a mais se a gente conseguir resolver o problema que vai atender, primeiro, a manutenção do desenvolvimento dos países em desenvolvimento...”

(Trechos do discurso de Lula na sessão plenária informal da COP 15 em 18/12/2009¹³⁷, sem grifos no original).

Tal postura do Presidente, apesar de ter arrancado aplausos em Copenhague, deve ser contextualizada em função do cenário eleitoral em 2010 e principalmente da candidatura de Marina Silva na disputa pela Presidência da República, o que elevou a novo patamar a discussão sobre clima no Brasil. Evidência disso foi a presença dos três candidatos à Presidência na COP 15, fato inédito até então na história das COPs. Também a aprovação da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que criou o Fundo Nacional de Mudança do Clima e da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, podem estar mais relacionadas ao jogo eleitoral do que a uma crescente

¹³⁶ disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,leia-na-integra-o-discurso-de-lula-na-cop-15,484275,0.htm>, acesso em 25/04/2010

¹³⁷ Idem n. 18.

preocupação ambiental do Presidente da República. Vale ressaltar que há por parte da diplomacia brasileira uma visão de que tal inserção do Presidente na política internacional brasileira tem como único resultado a projeção de Lula internacionalmente, chegando a afetar a sólida reputação do país nesse campo (Almeida, 2010).

Em discurso feito no dia 27 de outubro de 2010¹³⁸, quando da entrega ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima do Segundo Inventário Nacional de Emissões de GEE e da Segunda Comunicação Nacional à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Lula declarou:

“Eu queria terminar dizendo para vocês que nós vencemos uma etapa importante da discussão sobre a questão do clima, não só pela seriedade com que o Pinguelli dirigiu este Fórum, mas porque aos poucos nós vamos compreendendo que ninguém é melhor do que ninguém, **que o governo não se tranca numa redoma de vidro, e acha que quem não concorda com o governo é contra o governo e que, portanto, o governo ia para reuniões como se fosse de forma preventiva, com aquele negócio que a polícia de choque usa para não tomar bordoadas...”** (sem grifos no original)

5.8. Setor privado: Coalizões de Empresas

Parte mais avançada do setor privado vem cada vez mais assumindo um papel importante na questão da política nacional sobre mudança do clima. Viola (2010) analisou as três coalizões empresariais formadas entre junho e setembro de 2009 com a finalidade de demandar mudanças na política climática brasileira. A primeira delas é a “Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima”, bastante heterogênea na sua composição e a menos reformista delas, cuja demanda é a inclusão do REDD em mecanismos de mercado.

¹³⁸Disponível em http://www.info.planalto.gov.br/download/Informe_da_Hora/pr2118-2@.doc, acesso em 27/10/2010.

A segunda coalizão denomina-se “Carta Aberta ao Brasil sobre Mudanças Climáticas”, liderada pela Vale, Instituto Ethos, Pão de Açúcar e CPFL. Essa coalizão, que tem ao todo 22 membros, é a mais significativa do ponto de vista do PIB nacional que representa (Viola, 2010). Suas demandas têm perfil mais sofisticado: redução da curva do crescimento de emissões, eficiência energética, controle do desmatamento e reflorestamento de áreas degradadas e, assim como a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, inclusão do REDD em mecanismos de mercado de *offsets*. O avanço em relação à primeira coalizão é a contrapartida das empresas, ausente naquele caso: as empresas da Carta Aberta ao Brasil se comprometeram a publicar anualmente inventários de suas emissões de GEE; inserir a variável climática no processo decisório de investimentos e reduzir as emissões ao longo de toda a cadeia de suprimentos.

A terceira é a “Coalizão de Empresas pelo Clima”, liderada pela AES Brasil, Shell, AmBev e Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável – FBDS. Para Viola (2010) essa é a mais avançada das três coalizões, dadas suas propostas: assunção pelo Brasil de compromissos de redução de emissões em 2020 considerando-se 2007 como ano-base e não somente redução da curva de emissões, conforme propõe a Carta Aberta ao Brasil; e compromisso com a transição para uma economia de baixo carbono.

Não resta dúvida de que a postura favorável das empresas em relação a compromissos de realização de inventários e redução de emissões é absolutamente positiva. Mas há incerteza sobre a seriedade e disposição de implementar tais compromissos, passado o momento de Copenhague e após os resultados insuficientes da Conferência. Viola (2010) informa que em outubro de 2010 a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP e a Confederação Nacional da Indústria – CNI se pronunciaram contrariamente a compromissos quantificados brasileiros até que outros emissores também os assumam.

5.9. Discussão

Apesar da configuração da discussão internacional sobre floresta e clima ter exigido respostas do Brasil, o mais importante fator para a evolução da posição que ocorreu em 2006 foi o quadro doméstico que se desenhou a partir de 2003. Esse quadro é composto do mosaico de variáveis que apresentei nesse capítulo.

O alcance da governança do desmatamento talvez seja, dentre as razões que explicam essa transição, a mais relevante. O MMA teve um papel central ao conseguir, com muito esforço, posicionar a estratégia de prevenção e controle do desmatamento como política e prioridade de governo a partir de 2004 por meio de um plano de ação interministerial (PPCDAM). Anteriormente essa tarefa era confinada ao MMA, enquanto as causas do desmatamento extrapolam sua esfera de competência. Portanto, a partir do engajamento de outros atores estratégicos, obteve-se a reversão das altas taxas de desmatamento que manchavam internacionalmente a reputação do país.

No nível doméstico, os resultados positivos no combate ao desmatamento deram poder ao MMA para buscar uma inserção diferenciada no jogo de barganha da formação da posição brasileira sobre florestas e clima. Esse ator governamental foi criativo, ousado e usou janelas de oportunidade estratégicas para influenciar o Presidente da República, que por sua vez passou a perceber a questão internacional da mudança global do clima como estratégica para o “poder brando” do país. Não se pode, no entanto, negar a influência do processo eleitoral: o lançamento de Marina Silva, ex-Ministra do Meio Ambiente, como candidata à Presidência, exigiu manobras políticas que demonstrassem o comprometimento do atual governo, pleiteando sua sucessão, com a temática ambiental.

Para que o Brasil alcançasse a posição de ator estratégico que ocupa hoje nas discussões sobre floresta e clima, foi preciso tanto rever as posições dos tradicionais atores principais na discussão (MCT e MRE) e buscar novas abordagens, quanto construir parcerias estratégicas internas como a do MMA e do INPE no monitoramento da cobertura florestal da Amazônia. Foi preciso também dialogar

com a sociedade civil, com os Governadores da Amazônia e com o setor privado. Resta uma parte fundamental do caminho à liderança plena: a implementação desse conjunto de instrumentos medidas, que ainda não são consenso na sociedade brasileira. O momento é de transição e o tempo dará respostas.

CONCLUSÕES

“Por mais intrincado que seja o labirinto (a obra pronta e acabada; melhor-durante e depois principalmente), há todavia um autor. Por mais que ele se disfarce, procure desaparecer na sua própria obra.”

Autran Dourado, *in* Ao Meu Mestre Imaginário

1. Atualmente o lócus mais importante da discussão internacional sobre florestas é o regime internacional da mudança do clima.

Conforme demonstrado nesta tese, a questão da proteção internacional das florestas é um controverso problema de relações internacionais. Embora a necessidade de conservação desses ecossistemas seja de reconhecimento virtualmente universal, o multilateralismo ainda não foi capaz de engendrar um regime que estabeleça princípios e padrões de cooperação visando tal fim. Embora tenha havido avanços, o desmatamento segue preocupante e ameaça a prestação de diversos serviços ambientais úteis em nível local, regional, nacional e global.

A maioria dos instrumentos existentes sobre florestas é de natureza não vinculante, resultando de discussões caracterizadas pela falta de objetividade e de mandato para se lidar com as causas do desmatamento. Ficou claro que há uma resistência dos países a tratar da questão no âmbito da cooperação internacional, mas por outro lado, dado o clamor social sobre o tema, é necessário demonstrar perante a sociedade o interesse dos países em reverter a perda mundial de cobertura florestal.

Isso é especialmente visível no caso do Fórum das Nações Unidas sobre Florestas – UNFF, terceira instuição criada para tratar da implementação da Declaração de

Princípios Florestais que emanou da Eco 92. O UNFF é sucessor do Painel Internacional de Florestas (1995-1997) e do Fórum Internacional de Florestas (1997-2000). Ao final dos trabalhos de cada uma dessas instituições, optou-se por um instrumento ou instrumentos não vinculantes e pela criação de uma nova instituição esvaziada de poder para impor aos países quaisquer mudanças nos padrões de uso de suas florestas. Essa ausência de mandato também se repete no caso da Convenção sobre Diversidade Biológica, embora esta seja um instrumento vinculante. A definição de instrumentos voluntários e de instituições vazias passou a ser a opção preferida para as discussões sobre florestas em diversos processos e instituições.

Restou provado que a configuração do debate internacional sobre florestas vem sofrendo alterações desde a ECO 92. À época, enquadrava-se numa abordagem de direitos em nível nacional: países em desenvolvimento visando ter reconhecida sua soberania sobre os recursos naturais localizados em seu território, bem como seu direito ao desenvolvimento; e países desenvolvidos buscando formas de institucionalizar sua relação com os serviços ambientais prestados pelas florestas. A primeira tentativa de conciliar tais interesses foi a proposta de uma Convenção Internacional sobre Florestas Tropicais, rechaçada pelos primeiros pela sua tentativa explícita de globalizar as externalidades positivas desses ecossistemas e garantir a legitimidade dos beneficiários internacionais na tomada de decisão que pudesse vir a afetar sua produção.

A partir de 1995, ano em que ocorreu a primeira Conferência das Partes da UNFCCC, um dos serviços ambientais prestados pelas florestas passou a merecer maior destaque e atenção da comunidade internacional pela sua valorização econômica e inserção num sistema de mercado: seu papel no ciclo do carbono. Assim, conforme demonstrei no capítulo 3, o debate adquiriu fortes contornos econômicos. No período da regulamentação de Quioto, por exemplo, alguns países latino-americanos chegaram a formar uma coalizão com vistas à inclusão das florestas em pé no MDL defendendo sua contribuição para a biodiversidade. Essa demanda aparentemente ambiental está ligada à expectativa de um fluxo de recursos do regime de clima para tais atividades.

A expectativa de um fluxo de recursos norte-sul por meio de doação de recursos novos e adicionais ao ODA ou por meio de mecanismos de mercado é a explicação mais apropriada para a emergência da Convenção do Clima como lócus mais importante da discussão internacional sobre florestas. É uma expectativa complexa, pois envolve inúmeras demandas políticas além da mera remuneração pelo serviço ambiental de retenção de carbono.

O desmatamento das florestas tropicais representa cerca de 15% por cento do total das emissões globais de GEE, sendo portanto relevante a sua contribuição para a mitigação da mudança do clima. No entanto, a aposta superdimensionada nessa solução, em detrimento da redução doméstica das emissões de GEE, reflete conflitos maiores no regime internacional do clima. O principal deles é a recusa dos Estados Unidos em assumir compromissos quantificados de redução de emissões e a excessiva utilização de mecanismos de mercado, que pode comprometer a eficiência do regime em reduzir as emissões de GEE.

Os Estados Unidos são um dos maiores interessados na implementação de um mecanismo de REDD em função da sua eficiência de custos. Para a sociedade americana, que até o presente se recusa a discutir medidas que provavelmente implicariam em mudanças em seu estilo de vida no médio e longo prazo, é mais aceitável dar uma contribuição à mudança do clima que não implique em nenhum ônus dessa natureza. Contribuir para a mudança do clima e para a proteção das florestas tropicais, que povoam o imaginário da humanidade com seus mistérios, sem ter que abrir mão do modo de produção altamente maléfico para o clima global surge como uma excelente alternativa de demonstrar engajamento.

Já a União Européia tem uma posição conservadora de não admitir créditos florestais em seu mercado interno e acena com a possibilidade de discutir o REDD a partir de 2020. Essa posição tem peso moral, ancorado no princípio de que os países do Anexo I foram os que mais emitiram e, portanto, devem liderar os esforços de redução de GEE em seu território. A *performance* da Europa no regime é louvável e há uma enorme preocupação em obter a adesão dos Estados Unidos. Por outro lado, a UE é um dos principais atores na defesa das florestas tropicais na Convenção sobre Diversidade Biológica, e também é um dos maiores doadores para

sua conservação. A recusa à inclusão de florestas no regime internacional do clima pelo menos até 2020 faz com que a UE não tenha que mobilizar recursos adicionais para proteção de florestas, ou seja, a posição ambientalmente elogiável também é contraditória e economicamente confortável.

A Noruega, por sua vez, tornou-se um ator de extrema relevância para o REDD através de sua Iniciativa Internacional sobre Clima e Floresta, que pode mobilizar até 3 bilhões de coroas por ano (cerca de R\$ 870 milhões) para esforços de redução do desmatamento e degradação. Já fazem parte dessa iniciativa os seguintes países: Brasil (Fundo Amazônia), Indonésia, Guiana, Tanzânia, México; iniciativas como o Programa UN-REDD, da ONU, o A Parceria para o Carbono Florestal do Banco Mundial (FCPF), o Fundo Florestal da Bacia do Congo e a Organização Internacional da Madeira Florestal, bem como a sociedade civil.

A escala atual de recursos públicos comprometidos para o REDD era de 4,2 bilhões de dólares até Copenhague (Parker et al, 2009). Em Copenhague foram ainda comprometidos 3,5 bilhões de dólares no âmbito da Parceria Global para REDD+. O interesse do setor privado pode aportar recursos por meio do mercado. Esse potencial de financiamento em larga escala é um enorme atrativo para países em desenvolvimento como a Costa Rica, Papua Nova Guiné, Indonésia, Congo, entre outros países. Para o Brasil também, embora seja improvável que no futuro o Brasil siga sendo um forte candidato ao recebimento de recursos de doação em função de suas significativas taxas de crescimento.

Esse montante de recursos e a relevância política das discussões, nunca obtida em outros fóruns, fez com que outros atores interessados na questão florestal também deslocassem ou intensificassem seus esforços no âmbito da Convenção do Clima. É o caso de diversas ONGs, tanto internacionais quanto brasileiras, ligadas à agenda florestal. Outro conjunto de atores é o dos povos indígenas e populações tradicionais, que depositam nesse regime a esperança de garantir que as florestas continuem prestando os serviços ambientais ao mundo, aos países onde se encontram tais tesouros naturais e, sobretudo, às populações que deles dependem para sua sobrevivência.

Um ponto interessante, a ser aprofundado em oportunidade futura, é como o regime do clima reagirá à nova e complexa demanda que a ele se apresenta: proteger as florestas tropicais garantindo a equidade do mecanismo, a geração de co-benefícios e a observância os direitos e modos de vida dos povos da floresta. As atuais estruturas – Órgão de Assessoramento Técnico e Científico (SBSTA) e o Órgão Subsidiário para Implementação, bem como o IPCC, não possuem a expertise necessária para lidar com as múltiplas dimensões da questão florestal apresentadas nesta tese. A introdução das florestas no regime do clima é muito mais que uma simples medida de mitigação, e tem desdobramentos políticos, sociais e ambientais de alta complexidade. Regimes devem ser “organismos vivos” em constante evolução, adaptando-se aos estímulos externos que a sociedade constantemente lhes apresenta. O encaminhamento dessa discussão definirá novos rumos para a política florestal internacional. Não defendo que o regime do clima por si só resolverá todas as questões do quase-regime de florestas, mas por sua relevância e complexidade, demonstrará ao mundo sua capacidade de resiliência e absorverá as novas demandas dentro de sua esfera de competência.

2. Nas discussões sobre florestas e clima de 1997 a 2010, o papel do Brasil evoluiu do veto à proposição.

Conforme demonstrei nos capítulos 4 e 5, a posição brasileira nas negociações sobre floresta e clima vem evoluindo desde 2006. Vale ressaltar que considero que a transição ainda não está completa e que há um descompasso entre a postura de assunção de compromissos, sua implementação interna, real benefício à sociedade brasileira e reações dos diferentes órgãos do governo. Também internacionalmente o Brasil tem sido influente, mas sua proposta não é a preferida dos países florestais na Convenção. Ou seja, a posição brasileira evoluiu de um veto puro e simples à proposição de alternativas, um passo anterior a uma liderança efetiva, classificação cujo alcance dependerá do equacionamento dessas questões.

Constatou-se que o marco da evolução da posição brasileira é a proposta, apresentada pelo Brasil à Convenção em 2006, de um fundo para incentivos

positivos para a redução do desmatamento. A construção dessa proposta, descrita nesta tese, é extremamente interessante por diversas razões. Primeiramente, teve influência determinante da sociedade civil, que apresentou ao mundo em 2003 uma visão diferenciada da “oficial”. Essa voz dissonante fez com que o Governo Federal tivesse que contemplar de alguma forma tal demanda, principalmente o MRE, tradicionalmente protegido pelo manto da competência legal para a definição do “interesse nacional”. Para Márcio Santilli (entrevista, 2010), foi difícil a discussão nesse período, dado ao assunto estar minado por uma cadeia de argumentos construída pelos negociadores brasileiros, alguns pertinentes e outros não, numa lógica predominante de que “floresta era coisa do mal e quem fala disso estava ali para tumultuar o processo”. Nesse período as ONGs apresentavam um conjunto de obviedades que ninguém contestava, como o fato da floresta ser parte do problema e, portanto, parte da solução.

A partir de 2003 duas ONGs brasileiras, o Instituto Socioambiental – ISA e o Instituto de Pesquisa da Amazônia – IPAM, associadas a contrapartes internacionais, começaram a divulgar internacionalmente uma proposta de inclusão das florestas em pé no regime do clima, conhecida como “desmatamento evitado”. Houve resistência inicial do Governo Brasileiro em adotar tal proposta, devido ao fato de prever a inclusão do desmatamento evitado no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Em 2005, Papua Nova Guiné e mais 11 países, que posteriormente formariam a *Coalition of Rainforest Nations*, incorporaram essa proposta numa submissão à Convenção e tiveram sucesso em obter a inclusão do tema na agenda da UNFCCC, com o apoio discreto do Brasil.

Os órgãos responsáveis pela formação da posição brasileira reagiram diferentemente: o MMA, detentor da competência legal de formular a política florestal brasileira, reconheceu as especificidades do tema e segue buscando integrar os mecanismos de mitigação com a governança interna sobre o desmatamento. Durante o ano de 2008, o MCT e o MRE mantiveram sua posição do REDD ser uma parte do pacote maior de mitigação e não objeto de discussão separada e específica. O maior interesse do MMA em discutir detalhes como, por exemplo, a repartição de benefícios, pode ser explicado por sua maior proximidade do que a do

MCT e MRE a outros atores interessados como a sociedade civil, os Governos Estaduais e sobretudo dos povos da floresta.

Conclui-se que a evolução da posição brasileira é inequívoca, com o que concordam todos os entrevistados, embora com visões distintas. Para os representantes do Governo Federal, houve uma evolução baseada nas negociações externas e circunstâncias externas. Ressaltam, porém, não ter havido mudança no que é o cerne dessa posição: a preocupação com a integridade ambiental do sistema. A não aceitação de offsets, ou compensação de emissões de origem fóssil com redução de desmatamento segue sendo o ponto mais controverso da posição brasileira. Já para Márcio Santilli (entrevista, 2010), a mudança é pequena: saímos do “não pode” para o “pode um pouquinho”. Houve uma metamorfose no processo, há um resultado político em relação à posição anterior defensiva, de consciência culpada, mas não trouxe o resultado que poderia ter sido para o país de entrada de recursos para florestas. Para Santilli, o Brasil fez muito a um custo muito baixo e “ninguém vai pagar essa conta”.

Embora tenha havido alguma discussão sobre esse tema no âmbito da Força-Tarefa dos Governadores da Amazônia, constando inclusive do documento não haver objeção ideológica para a inclusão do REDD como mecanismo compensatório dentro do mercado de emissões de gases de efeito estufa, essa posição não chegou a ser apresentada nas rodadas de negociação, pelo menos até julho de 2010. Os Governadores seguem envolvidos em tratativas relacionadas a mercados de carbono com outros Governos Estaduais, notadamente o da Califórnia.

Não há dúvida de que, a partir da proposta brasileira de 2006, o Brasil vem ganhando peso nas negociações sobre floresta e clima. Sua posição é respaldada por um arcabouço legal e institucional que começou a ser desenhado a partir de 2008, com o Fundo Amazônia e o Plano Nacional de Mudança do Clima, e em 2009 com o lançamento dos compromissos voluntários quantificados de redução de emissões e sua posterior consagração na Lei de Política Nacional de Mudança do Clima. Isso vem permitindo ao Brasil transmitir experiências e conhecimentos a outros países e influenciar em alguma medida a *Coalition of Rainforest Nations*, bem como outros países do G77. Permanece, no entanto, a falta de consenso com a

Coalizão e outros países favoráveis à entrada do REDD num mecanismo de mercado compensatório de emissões.

Embora a própria lei tenha se preocupado em destacar a natureza não vinculante desses compromissos para 2020, a nova postura do Brasil em face da problemática sobre floresta e clima é uma conquista da sociedade brasileira. A chance de retrocesso é cada vez menor. A mudança do clima tornou-se um tema de discussão, ainda que longe do ideal, na dinâmica eleitoral de 2010. Em algum momento a posição de negociação internacional, ainda próxima da Índia e da China ao focar a discussão em responsabilidade histórica dos desenvolvidos e necessidade absoluta de transferência de recursos, terá seu *turning point* para refletir os avanços internos, conforme deseja a grande parte da sociedade brasileira. Avançamos muito. Agora se faz absolutamente necessária a implementação desses instrumentos, próxima etapa a ser vencida pelo país no rumo da liderança internacional em matéria de clima.

3 – Na transição de veto para proposição de alternativas nas negociações internacionais sobre REDD, o Brasil utilizou suas florestas como recursos de poder brando.

A mudança da posição brasileira responde, em alguma medida, a estímulos internacionais que surgiram a partir de 2003, quando tiveram início esforços de diversos atores interessados na introdução do desmatamento das florestas nativas no regime internacional do clima. Mas o fator doméstico teve maior peso nisso. Conforme explanado no Capítulo 5, configurou-se a partir de 2005 um mosaico de dinâmicas que constituiu uma conjuntura favorável para que o Brasil pudesse utilizar suas florestas como recurso de poder brando. Vale destacar novamente que tratei na minha tese de um processo de construção que, embora cuja reversão seja improvável, ainda encontra-se em curso.

As variáveis domésticas determinantes da recente posição propositiva do Brasil na questão das florestas são as seguintes: a instituição da governança sobre o desmatamento; a crescente participação presidencial na política sobre clima tanto no plano internacional quanto no doméstico; a emergência do Ministério do Meio Ambiente como ator; a decisiva contribuição da sociedade civil e os interesses internos de atores não tradicionalmente ligados à agenda internacional ambiental, como os Governadores da Amazônia e o setor privado, que se organizaram e pressionaram o Governo Federal por uma postura mais pró-ativa e menos reativa nessa temática.

Do quadro apontado acima, há duas dessas variáveis que demonstram claramente que as florestas funcionaram como recursos de poder. A primeira é a governança sobre o desmatamento. Os resultados positivos obtidos pelo PPCDAM, somados a fatores de mercado como flutuação de preços, ainda que em menor medida, e a crescente exigência de regularidade ambiental da cadeia produtiva por mercados importadores, colocaram o Brasil em outro patamar em relação ao que era o nosso “calcanhar-de-aquiles” no regime internacional do clima: as altas taxas de desflorestamento da Amazônia.

Destaca-se dentre as estratégias constantes do PPCDAM o aprimoramento dos instrumentos de monitoramento por satélite pelo INPE. O atual arcabouço de monitoramento da cobertura florestal conta com três sistemas: PRODES, DETER e DETEX. Toda a informação encontra-se disponibilizada na internet, o que é um enorme avanço em termos de transparência. Um dos componentes das ações nacionalmente apropriadas de mitigação é justamente como medir, relatar e verificar as reduções de emissões (MRV no jargão da Convenção). O Brasil tornou-se referência mundial em função desse arcabouço técnico-científico. É assim que se exerce “poder brando” utilizando florestas como recurso de poder.

A reversão das altas taxas de desmatamento legitimou o MMA como ator relevante nas discussões internas sobre clima. Em 2003, essa redução foi uma das prioridades estabelecidas pela Ministra Marina Silva. Houve sucesso no envolvimento de Ministérios não diretamente relacionados à questão ambiental cujas atividades setoriais relacionam-se aos vetores do desmatamento, como o

agronegócio, a pecuária e os bancos públicos responsáveis pelos financiamentos a tais atividades. O MMA aliou-se a parceiros domésticos estratégicos, como o INPE e o BNDES, e trouxe à mesa uma vitória naquilo que, para o país era uma vergonha perante a comunidade nacional a ser ocultada sob o manto da soberania sobre seus recursos naturais e seu direito ao desenvolvimento.

A saída da Ministra Marina Silva abriu uma janela de oportunidade para que fossem lançados instrumentos que já haviam sido construídos e acordados com a sociedade civil pelo Ministro Carlos Minc. Assim surgiram o Fundo Amazônia e o Plano Nacional de Mudança do Clima. O Plano é muito criticado por ser apenas um apanhado das ações dos diversos ministérios já constantes do Plano Plurianual 2008-2011 que pudessem ser encaixadas na agenda de clima, ou seja, não houve um planejamento estratégico focado em uma meta de redução de emissões. No entanto, esse Plano define um compromisso voluntário quantificado de redução do desmatamento, o que é uma conquista histórica para a conservação florestal no país.

Mesmo que alguns Ministérios façam questão de ressaltar a todo tempo o caráter não-voluntário dos compromissos assumidos, o país os consubstanciou em lei, demonstrando ao mundo estar comprometido com a agenda internacional da mitigação da mudança do clima. O que possibilitou ao país romper com sua posição de rechaçar quaisquer compromissos aos países em desenvolvimento foi justamente o fato de se haver demonstrado na prática sua capacidade de lidar com seu maior fator de emissões de GEE: o desmatamento das florestas tropicais.

É preciso lembrar que florestas são mais que sumidouros de carbono. Elas abrigam a maior parte da biodiversidade mundial, são o meio de vida dos povos da floresta e têm papel fundamental no ciclo da água e na proteção dos solos. Um mecanismo de mercado em sentido estrito, baseado no tratamento igual de commodities, maximização de lucros e custos cada vez menores, não solucionará nem a mudança global do clima nem a destruição das florestas se não levar em conta essas especificidades.

Nas estratégias de mitigação da mudança global do clima, florestas são parte do problema e parte da solução. O Brasil, país florestal, tem demonstrado no regime do clima sua capacidade de usar suas florestas como recursos de poder. Mas é preciso lembrar que, embora no regime do clima as florestas tenham ganhado relevância e possam alavancar recursos financeiros, os outros aspectos apontados acima devem ser tratados em conjunto com outros regimes, como o da Convenção sobre Diversidade Biológica. O avanço do Brasil no regime do clima é um aprendizado valioso para sua atuação em outros fóruns e agendas. Que a floresta possa ser conservada e servir de inspiração para futuras incursões acadêmicas, e que cada vez mais desperte o interesse dos tomadores de decisão e as paixões dos outros atores envolvidos na luta pela sua sobrevivência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALLA, Fabio. **Governança Global sobre Florestas: o Caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 (1992-2006)**. Tese de Doutorado. Brasília, UNB, Instituto de Relações Internacionais. 2007

ABRANCHES, Sérgio. **Copenhague: Antes e Depois**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

Allison, Graham T. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis**. The American Political Science Review, Vol. 63, No. 3. Set. 1969

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Pensamento e Ação da Diplomacia de Lula: Uma Visão Crítica**. 2010. Disponível em <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2168PensamAcaoDiplomLulaPExt.pdf>

_____. **A Diplomacia de Lula no Primeiro Mandato**. São Paulo: Carta Internacional, março de 2007.

_____. **O Estudo das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: LGE, 2006.

ANDRESEN, Steinar e AGRAWALA, Shardul. **Leaders, Pushers and Laggards in the Climate Change Regime**. Global Environmental Change 12, 2002.

BÄCKSTRAND, Karin e LÖVBRAND, Eva. **Planting Trees to Mitigate Climate Change: Contested Discourses of Ecological Modernization, Green Governmentality and Civic Environmentalism**. Global Environmental Politics 6:1, MIT: Massachusetts, 2006.

BARRETO et al. **A Pecuária e o Desmatamento na Amazônia na Era das Mudanças Climáticas**. Imazon: Belém, 2008.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. São Paulo: USP, Estudos Avançados 19 (53), 2005.

Boyd *et al.* **The Clean Development Mechanism: An assessment of current practice and future approaches for policy.** Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper No. 114. 2007.

Boyd *et al.* **UNFCCC negotiations (pre-Kyoto to COP-9): What the Process says about the Politics of CDM-sinks.** Current Sociology, v.57, 2009.

Boyd *et al.* **How do CDM projects contribute to sustainable development?** Tyndall Centre for Climate Change Research Technical Report 16, June 2004

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**, 2008.

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2010.

BRUNNENGRÄBER, Achim. **The Political Economy of the Kyoto Protocol.** Socialist Register, 2007.

BUCK, Daniel. **The Ecological Question: Can Capitalism Prevail?** Socialist Register, 2007.

CASON, Jeffrey W. and POWER, Timothy J. **Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era.** International Political Science Review 2009; 30.

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

CONNIFF, Richard. **The Political History of Cap-and-Trade.** Smithsonian Magazine, August 2009. Disponível em <http://www.smithsonianmag.com/science-nature/Presence-of-Mind-Blue-Sky-Thinking.html>

COSTANZA, R. *et al.*, 1997. **The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital**. Nature 387.

DIMITROV, Radoslav. **Hostage to Norms: States, Institutions and Global Forest Politics**. Global Environmental Politics 5:4. MIT: Massachusetts, 2005.

_____. **International Nonregimes: A Research Agenda**. International Studies Review, Vol. 9, issue 2. 2007.

DUTSCHKE, Michael. **Permanence of CDM forests or non-permanence of land-use related carbon credits?** HWWA, Hamburg, Discussion Paper 134, 2001.

ECOSYSTEMS MARKETPLACE. **State of the Carbon Markets**, 2009.

ECOSYSTEMS MARKETPLACE. **State of the Carbon Markets**, 2010

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, 1995, vol.12, n° 21.

_____. 2003, vol. 12, n° 231.

_____. 2005, vol.12, 241.

_____. 2005, vol.12, n° 291

_____. 2006, vol. 12, n° 316.

_____. 2007, vol.12, n° 333.

_____. 2008, vol.12, n°s 345 a 354; 362; 375; 383; 395

_____. vol. 12, 2008, n° 376.

_____. 2009, Vol. 12, n° 489.

ENGEL, K.H. e SALESKA, S. R. **Subglobal Regulation of the Global Commons: the case of climate change**. California: Ecology Law Quarterly, vol. 32(2), 2005

EUROPEAN COMMUNITIES. **EU Action Against Climate Change: The EU ETS System**. European Commission, 2008.

FAO. **Global Forest Resources Assessment**, 2010.

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

GRUBB, M. and YAMIN, F. Climatic Collapse at The Hague: **What Happened, Why, and Where do We Go from Here?** International Affairs (Royal Institute of International Affairs) Vol. 77, No. 2 (Apr., 2001).

GRUBB, Michael *et al.* **Tackling Leakage in a World of Unequal Carbon Prices**. Climate Strategies, 2009.

GULBRANDSEN, Lars H. **Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps of the Global Forest Regime?** Global Environmental Politics 4:2. MIT: Massachusetts, 2004.

HOUGHTON, J. **Tropical Deforestation as a source of greenhouse gas emissions**. In Moutinho, Paulo e Schwartzman, Steve. Tropical Deforestation and Climate Change. IPAM e EDF, 2005.

HAAS et al. **Institutions for the Earth**. MIT : Massachusetts, 2001. 4^a ed.

HOLTSMARK, B., 2005. **Global per capita CO2 emissions - stable in the long run?** Discussion Papers 438, Research Department of Statistics Norway.

HOVI, Jon et al. **Why the United States did not become a party to the Kyoto Protocol: German, Norwegian and U.S. Perspectives**. Paper apresentado na 50^a Sessão da International Studies Association - ISA. New York: 2009

HUMPHREYS, David. **Forest Politics : The Evolution of International Cooperation**. Earthscan : London, 1997. 2^a ed.

HUMPHREYS, David. **Logjam : Deforestation and the Crisis of Global Governance**. Earthscan : London, 2006.

IPCC. **Fourth Assessment Report**, 2007

KRUG, Thelma. **Modalidades e Procedimentos para Atividades de Projeto de Florestamento e Reflorestamento no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. Paper apresentado ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima em 2004.

LA ROVERE, E. L., KRUG, T., Lima, M. A. D., & MACHADO FILHO, H. **Greenhouse gas mitigation in Brazil: Scenarios and opportunities through 2025**. Washington, DC: Center for Clean Air Policy. 2006

LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.

LAMARCA JR., Mariano Rios et al. **A Amazônia e o Mercado de Carbono**. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco : Anais, 2008.

LAVIÑA, Antonio. **Ways Forward After Copenhagen. Reflections on the Climate Change Negotiation Processes by the REDD-plus Facilitator**. FIELD, 2010

LECOCQ, Franck e AMBROISI, Phillipe. **The Clean Development Mechanism: History, Status and Prospects**. Policy Monitor: Oxford University Press, 2007.

LIMA, André *et al.* **Desmatamento na Amazônia: Medidas e Efeitos do Decreto Federal nº 6.231/07**. IPAM, 2009.

LITFIN, K. **Sovereignty in World Ecopolitics**. Merson Review of International Studies, 41, 2. Autumn 1997.

LIVERMAN, Diana. **Who governs, at what scale and at what price? Geography, environmental governance, and the commodification of nature**. Annals of the Association of American Geographers 94(4), 2004.

MAGNUSSON, S.R. **The Kyoto Protocol: Implications of a Flawed but Important Environmental Policy**. Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, Vol. 26, No. 3. Sep., 2000

McKinsey Co. **Caminhos para uma Economia de Baixa Emissão de Carbono no Brasil**, 2009.

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

Parker et al. **The Little REDD+ Book**. Global Canopy Programme, 2009.

Parker et al. **The Little REDD+ Finance Book**. Global Canopy Programme, 2009.

PUTNAM, Robert. D. **Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games**. International Organization, Vol. 42, No. 3, 1988.

Ramos, Adriana. **Articulação Nacional contra o Desmatamento**. Democracia Viva, nº 41. IBASE, janeiro de 2009.

REDCLIFT, Michael. **The Environment and Carbon Dependence : Landscapes of Sustainability and Materiality**. *Current Sociology* 2009; 57; 369

Relatório da Força-Tarefa dos Governadores da Amazônia, 2009.

SANTILLI *et al*, 2005. **Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol : an Editorial Essay**. In Moutinho, Paulo e Schwartzman, Steve. Tropical Deforestation and Climate Change. IPAM e EDF, 2005.

SANTILLI, Márcio e MOUTINHO, Paulo. **O Desmatamento na Amazônia e a Efetividade do Protocolo de Quioto**. Santa Maria: Revista Ciência e Ambiente, vol. 30. 2005.

Schlamadinger, B.e Bird, N. (eds.) **Special Issue: Options for including agriculture and forestry activities in a post-2012 international climate agreement**. Environmental Science & Policy 10 / 4, 2007.

Skjærseth, J.B. e Wettestad, J. **EU Emissions Trading: Initiation, Decision-making and Implementation**. Aldershot, Ashgate, 2008.

SMOUTS, Marie-Claude. **Forêts Tropicales, Jungle Internationale. Les Revers d'une Écopolitique Mondiale**. Paris: Presses de Sciences Po, 2001.

TESCARI, A.S. e VARGAS, E. **A Biodiversidade como Recurso Estratégico: Uma Reflexão do Ângulo da Política Externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, Dossiê, vol. 2, ano 6, 2007.

THOMPSON, A. **The Rational Choice of International Institutions: Uncertainty and Flexibility in the Kyoto Regime**. For presentation at the Colloquium on Positive Political Economy, Department of Political Science, Ohio State, January 21, 2005.

TNC e IDESAM. **Guia de Projetos de REDD+ na América Latina**. 2010.

TNC. **An Introduction to REDD+: Participant Manual**. 2010.

WORLD BANK/CLIMATE INVESTMENT FUNDS. **Third design meeting on the Forest Investment Program**. CIF/DMFIP.3/2. April 15, 2009

WUNDER *et al.* **Pagamentos por Serviços Ambientais: Perspectivas para a Amazônia Legal**. Projeto AMA, Série Estudos, nº 10. Brasília: MMA, 2008.

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

Ventura, A. C. e Andrade, J.C.S. **Conflitos Socioambientais no Projeto de MDL da Plantar S.A: Interesses Muito Além das Fronteiras Locais**. Revista Eletrônica de Gestão de Negócios - v. 4, n. 1, jan.-mar./2008, p. 124-157

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

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

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

Tarasofsky, R. G. **Assessing the International Forest Regime**. IUCN Environmental Policy and Law Paper nº 37. Cambridge : IUCN, 1999.

Teixeira Júnior, G. A.. **A Política Externa Brasileira e a Amazônia nas negociações sobre mudanças climáticas**. História & Perspectivas, Uberlândia (41): 59-84, jul.dez.2009

RUEDA, Rafael Pinzón (coord) *et al.* PPG7: **1997-2006. Relatório Consolidado de Avaliação**. Brasília: MMA.

Documentos Legais

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 1992

Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica

Decreto não numerado de 07 de julho de 1999

Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007

Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008

Decreto nº 6.321, de 27 de dezembro de 2008

Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003

Emenda Constitucional nº 32, de 11 de dezembro de 2001

Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998

Lei nº 11.284, de 05 de março de 2006

da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009

Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009

Medida Provisória nº 1.511, de 27 de junho de 1996, reeditada sob o nº 2.166-67, de 14 de agosto de 2001

Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests.

Protocolo de Quioto, 1997

Resolução BACEN nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008

UNFCCC Dec. 11/CP 07

UNFCCC Dec. 17/CP 07

UNFCCC Dec. 14/CP 08

UNFCCC Dec. 19/CP 09

UNFCCC Dec. 03/CP 13

Lista de Entrevistados

1. Adriano Santhiago, Coordenador-Substituto da Coordenação Geral de Mudança Global do Clima do MCT, em 13/09/2010 em Brasília.
2. Eduardo Viola, professor doutor da UnB e especialista em mudança do clima, em 02/08/2010, em Brasília.
3. Fernando Lyrio Silva, Assessor para Assuntos Internacionais do MMA, em 23/08/2010 em Brasília.
4. Luiz Alberto Figueiredo Machado, Embaixador, chefe da Delegação Brasileira de 2008 a 2010 e coordenador do AWG-LCA em 2008, em 30/08/2010 em Brasília.
5. Márcio Santilli, coordenador do Programa de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental – ISA, em 10/08/2010, em Brasília.
6. Thaís Juvenal, Diretora do Departamento de Mudança do Clima do MMA, em 23/08/2010 em Brasília.
7. Thelma Krug, Assessora Internacional do INPE e negociadora para o tema florestas desde 2000, em 31/08/2010 em Brasília.
8. Tony LaViña, facilitador do grupo de contato sobre REDD na UNFCCC durante o ano de 2009, email respondido em 13/08/2010.