UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FADIR

Curso de Relações Internacionais

Meio Ambiente e Relações Internacionais: O Impacto do Regime Internacional de Mudança Climática e o Quase-Regime Internacional de Proteção às Florestas na Amazônia

Karina Okamoto Silva

Dourados-MS

Abril/2013

Universidade Federal da Grande Dourados
Graduação em Relações Internacionais

Meio Ambiente e Relações Internacionais: O Impacto do Regime Internacional de Mudança Climática e o Quase-Regime Internacional de Proteção às Florestas na Amazônia

Karina Okamoto Silva

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. João Nackle Urt.

Dourados-MS
2013

Dedico este trabalho aos meus pais Valdeci e Clarice; meus irmãos Rodrigo e Hugo e demais familiares e amigos que acreditaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com a colaboração de muitas pessoas as quais agradeço. Primeiramente agradeço a Deus que esteve sempre iluminando meu caminho e guiando meus passos e minha mente para desenvolver este trabalho.

Agradeço também à minha família, principalmente meus pais Valdeci e Clarice que são minhas maiores fontes de inspiração, força e incentivo para as grandes realizações de minha vida, e aos meus irmãos Rodrigo e Hugo.

Agradeço ao "103", minhas amigas Tatyane e Vitória, pela parceria e amizade durante toda a faculdade. Agradeço as minhas queridas Flávia e Ana Flávia, pelos conselhos e apoio dado durante o desenvolvimento deste trabalho, e também a todas as "bests" de Birigui: Isadora, Thaís, Kaori e Thalita.

Agradeço a todos os colegas e amigos do curso que compartilharam da mesma angústia durante o período deste trabalho, principalmente à Dani Ohara, Kaully, Marcus, Dyeriksson, Camila Tiemann, Naiara, Thiala e Emília. E também a todos os amigos e "calourinhos" que torceram por mim.

E claro, agradeço imensamente ao meu professor orientador João Urt pela dedicação, conselhos, paciência e apoio para elaboração deste trabalho. Agradeço também a todos os outros professores do curso que colaboraram de forma direta e indireta para este trabalho, e dos quais levarei os ensinamentos adquiridos na faculdade por toda minha vida.

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo efetuar um levantamento das principais normas, regras e instituições que compõem os regimes internacionais de mudança do clima e o quase-regime de proteção às florestas, incluindo também a biodiversidade, buscando identificar algumas de suas influências diretas e indiretas na gestão do meio ambiente no Brasil e na Amazônia. Para isso, serão desenvolvidos o conceito e o histórico dos principais instrumentos criados para a preservação do meio ambiente, que visam o combate à mudança climática e a preservação das florestas e biodiversidades, divididos em níveis internacionais, nacionais e locais.

O Brasil apresentou diferentes posições diante desse tema: na década de 1970 o País tinha uma postura defensiva diante dos problemas ambientais, e até liderou uma coalizão de países contrários a lidarem com esses problemas, na Conferência de Estocolmo em 1972; da década de 1980 em diante, o Brasil mudou essa postura, passando a aderir instrumentos criados no âmbito internacional que visavam à preservação do meio ambiente; e na década de 2000, particularmente no ano de 2006 em diante, o País passou a ter uma posição de liderança estratégica.

Desse modo, o Brasil criou diversos instrumentos nacionais para a preservação do meio ambiente, e propôs a criação de alguns mecanismos no cenário internacional com essa finalidade, contribuindo assim para a reprodução de experiências semelhantes em outros países, como o Fundo de Desenvolvimento Limpo, o mecanismo de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD), e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Pelo fato de a Amazônia ter a maior parte de seu território no Brasil, este criou vários desses instrumentos, tanto no âmbito nacional como local, para auxiliar na preservação da região. Alguns desses mecanismos foram criados na década de 1970, mas a maioria foi desenvolvida na década de 2000.

A partir do conceito e desenvolvimento de todos esses mecanismos criados tanto no âmbito internacional, como no nacional e no local, verificou-se que o regime internacional de mudança climática e o regime internacional de proteção às florestas tiveram impactos reais no Brasil e, mais especificamente, na Amazônia.

PALAVRAS-CHAVE: regimes internacionais, meio ambiente, Amazônia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1

1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E MEIO AMBIENTE: OS REGIMES INTERNACIONAIS DE CLIMA FLORESTA E BIODIVERSIDADE 3

1.1Governança Global e Regimes Internacionais 3

1.2 Meio Ambiente no âmbito Internacional: clima, florestas e biodiversidade 6

1.2.1 Regime internacional do clima: Origem histórica e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre mudança climática no âmbito internacional 9

Conferências das Partes 10

1.2.2 O quase-regime internacional das florestas: Origem histórica e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre florestas no âmbito internacional 17

1.2.3 Regime internacional de biodiversidade: Origem histórica e desenvolvimento dos principais instrumentos internacionais sobre biodiversidade 20

2 O BRASIL E OS REGIMES INTERNACIONAIS DE MEIO AMBIENTE 22

2.1 Origem e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre meio ambiente no Brasil 22

2.2 Origem e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre mudança climática no Brasil 26

2.3 Origem e desenvolvimento dos regimes e programas sobre florestas no Brasil 29

3 O REGIME INTERNACIONAL DO CLIMA E O QUASE-REGIME DE PROTEÇÃO ÀS FLORESTAS NA AMAZÔNIA 32

3.1. Principais instituições do regime internacional de mudança climática e do quase-regime internacional sobre florestas na preservação da Amazônia 32

3.2. Os regimes internacionais sobre mudanças climáticas e florestas e a Amazônia 36

CONSIDERAÇÕES FINAIS 41

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 43

INTRODUÇÃO

Desde antes dos anos 1980 muitos teóricos das relações internacionais visualizam maneiras de se promover a cooperação internacional em diferentes temas, e é a partir dos anos 1980 que eles veem essa cooperação sendo através dos regimes internacionais (AMARAL, 2011). Os regimes internacionais são definidos por Stephen Krasner como o "conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão" (KRASNER, 1983) referidos a questões específicas, como questões do meio ambiente que é o foco deste trabalho.

No período da Guerra Fria, os temas que não fossem relacionados à segurança internacional ou economia não eram considerados muito relevantes no ambiente internacional. Nesse período da guerra, mais precisamente na década de 1970, a temática ambiental começa a ganhar espaço a partir da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 1972. Diversos outros instrumentos relacionados à preservação do meio ambiente foram instituídos, muitos deles com foco na preservação das florestas e da biodiversidade e mais recentemente na mudança do clima também.

Este trabalho vai efetuar um levantamento das principais normas, regras e instituições que compõem os regimes internacionais de mudança do clima e o quase-regime de proteção às florestas, e buscar identificar algumas de suas influências diretas e indiretas na gestão do meio ambiente no Brasil e na Amazônia. Este levantamento será feito através dos instrumentos criados nesses regimes desde os anos 1970 até os anos 2010, e para isso será apresentado o conceito de regime internacional, diferenciando-o do conceito de governança global. O conceito de quase-regime de proteção às florestas foi tomado emprestado de Fernanda Carvalho, e sua ideia também será esclarecida no capítulo 1.

Para trabalhar com os instrumentos do regime de mudança climática, florestas e biodiversidade, este trabalho será dividido em três partes: na primeira parte, serão analisados os principais instrumentos internacionais que tratam do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, subdivididos nas categorias de mudança climática, florestas e biodiversidade; na segunda, serão tratados os principais instrumentos que visam a preservação do meio ambiente no Brasil, também subdivididos nos três subtemas da primeira parte, assim como os instrumentos internacionais sobre esses temas são impactados no País; e na terceira e última parte serão apresentados os principais reflexos de tais regimes na preservação da Amazônia, e então analisar como os regimes de mudança climática e floresta influenciam na conservação da região.

Para isso, a metodologia do trabalho é feita através de pesquisa bibliográfica, coleta de informações na internet, principalmente em sites de organizações e programas que tratam desses assuntos.

O problema estabelecido neste trabalho é se os regimes globais de conservação[1] ambiental, desenvolvidos principalmente a partir da década de 1970, têm impactos reais sobre a preservação da Amazônia brasileira. Para tentar solucionar este problema, a hipótese proposta aqui é que esses regimes têm impactos concretos na preservação da Amazônia brasileira, por meio da adesão do Brasil a tais regimes e por meio da criação de instrumentos de preservação do meio ambiente pelo Brasil e pela própria Amazônia, muitas vezes influenciada pelos regimes internacionais.

[1] O termo "conservação" tem o mesmo significado que "preservação" no presente trabalho.

CAPÍTULO 1 – Relações internacionais e meio ambiente: os regimes internacionais de clima, floresta e biodiversidade

Este trabalho tratará dos impactos que os regimes internacionais sobre mudança climática e florestas têm na Amazônia, e para isso é necessário primeiramente dar o conceito de regime internacional para entender melhor o desenvolver do trabalho. Muitas vezes os regimes internacionais são confundidos com governança global, mas de acordo com alguns autores, há uma diferença entre os dois. Desse modo, se esclarecerá a diferença desses dois objetos, ressaltando suas diferenças para então se trabalhar com o impacto dos regimes citados anteriormente na região amazônica.

1.1 Governança global e Regimes internacionais

Um dos temas que apresenta grande importância na atualidade é o da governança global, a qual está relacionada a um processo de aproximação entre diferentes países, povos, indivíduos e atores internacionais que deparam com problemas comuns entre eles, e que os levam a perceber que não poderiam ser solucionados sem uma organização (VIEGAS, 2012). James Rosenau diz que a governança "compreende as atividades dos governos, mas também inclui os canais através dos quais outros comandos fluem no formato de metas estabelecidas, orientações e políticas desenvolvidas" [2].

A governança surge aproximadamente nos anos de 1980, porém é em 1994 que especialistas da ONU apresentam uma definição sobre a mesma, dizendo que ela pode ser considerada "a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns", ressaltando que ela é vista como um conjunto de relações intergovernamentais envolvendo também as organizações não-governamentais (ONGs), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital global (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2). Assim, a governança tem a "condição necessária para resolver problemas sociais e principalmente econômicos, e passa agora a assumir um novo papel: é agora um exercício que envolve Estados, a sociedade civil e o setor empresarial" (GONÇALVES, 2011).

Sérgio Augusto de Avellar Coutinho e Jorge Roberto consideram a governança global como uma:

[2] 2003 apud SETTE, 2010, p. 16.

> Concepção político-ideológica de uma nova ordem mundial caracterizada por um sistema transnacional de gestão (leis e instituições) estabelecido por um Pacto Global, cuja autoridade normativa e executiva supera a soberania absoluta dos Estados-Nação, para solução dos problemas de âmbito nacional (globalização econômica, criminalidade internacionalizada, pobreza, fome e doenças mundiais, direitos humanos e meio-ambiente), para a preservação da paz e promoção da prosperidade geral (COUTINHO; PEREIRA 2009, p. 2).

É importante destacar que a governança global não se refere ao governo ou à governabilidade, podendo a mesma ser explicada como um sistema para ordenar, envolvendo também o reconhecimento da importância que tem o crescimento de atores não-Estatais, tanto na participação ativa nos processos decisórios e de engenharia legislativa, como destinatários de políticas públicas mais transparentes (VIOLA; PLATIAU; LEIS 2008, p. 6).

Essa governança em nível global pode então ser caracterizada pela regulação nas relações internacionais, sob variados temas pelos quais o público e os decisores conduzem suas preocupações em relação a problemas comuns, em geral de ordem global, como a segurança, os direitos humanos e o meio ambiente, o qual é um objeto deste trabalho (ABDALA, 2007). Visto que este último é um dos temas de destaque no âmbito da governança global, é necessário desenvolver o tema da governança global ambiental, um dos objetos de estudo desse trabalho.

A governança global, segundo Gonçalves, "surge dentro de um novo paradigma, que é o da sociedade global", onde há "a passagem do Estado soberano, único e absoluto ator a exercer o poder, tanto no plano nacional quanto internacional, para uma nova situação". Ele ainda ressalta que nessa configuração, o poder é dividido entre Estados e outras entidades, onde são necessárias novas instituições, caracterizadas por regimes internacionais.

Gonçalves articula sobre a relação dos conceitos de governança global e regimes internacionais. Para ele os regimes internacionais seriam "uma das maneiras possíveis de promover a governança global" onde "a governança diz respeito à busca de solução de problemas comuns, os regimes seriam uma das possibilidades de promover a governança". Oran R. Young também diferencia os dois conceitos, para ele a governança tem um caráter mais amplo e aberto, já os regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão referidos a questões específicas (YOUNG, 1989), definição esta que foi proposta por Krasner. Cristina Yumie Aoki Inoue ainda destaca que eles "fazem a mediação entre variáveis causais e o comportamento do Estado".

Arthur Bernardes do Amaral fala do surgimento dos regimes internacionais, destacando que desde a década de 1980 que os teóricos das relações internacionais já viam

uma solução para promover a cooperação interestatal em no âmbito internacional através dos regimes internacionais. Assim, ele destaca os mesmos como sendo “deliberadamente construídos pelos atores com o propósito de mitigar o caráter de auto-ajuda das RI ao demonstrar aos Estados a possibilidade de obter ganhos conjuntos por meio da cooperação” (AMARAL, 2011).

Outros dois autores, Stephan Haggard e Beth A. Simmons, salientam que regimes são exemplos de comportamento cooperativo, os quais de fato facilitam a cooperação. Visto esse conceito de regimes internacionais que envolve a cooperação entre os Estados, é necessário verificar como os mesmos se envolvem com o tema do meio ambiente. Para compreender contexto dos regimes internacionais sobre meio ambiente é necessário voltar alguns anos, no período da Guerra Fria. Nesse ambiente bipolar da Guerra Fria, os temas que não fossem relacionados à segurança internacional ou à economia ficaram bastante restritos. Somente nos anos 1970 é que a temática ambiental começa, ainda que bem restrita, a ganhar espaço (VIÉGAS, 2012. P. 94).

Apesar de o tema do meio ambiente começar a ganhar espaço nos anos 1970, somente nos anos 1980 que os Estados começaram a promover a cooperação entre eles no que diz respeito a este tema. Mesmo assim, começaram a ser criados nos anos 1970 instrumentos visando à preservação do meio ambiente, como um programa instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) na área ambiental, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que foi considerado um grande passo no âmbito dos regimes internacionais para a proteção do meio ambiente.

O PNUMA é um dos maiores instrumentos que trata do meio ambiente, responsável por promover a preservação do mesmo e também o bom uso de recursos no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável. Dentre os principais objetivos desse programa encontram-se a manutenção do estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alerta dos povos e nações sobre problemas e ameaças do meio ambiente e recomendação de medidas para melhoria da qualidade de vida das pessoas, para serem realizadas de modo que não comprometam os recursos das gerações futuras. O PNUMA foi estabelecido em 1972 e em 2004 foi inaugurado um escritório dessa instituição em Brasília para reforçar suas atividades no Brasil (ONU, 2013).

Esse programa, arquitetado para ser a organização de iniciativa aos temas relativos de manutenção do meio ambiente global, serviu como base para conscientizar a todo o mundo em relação a essa questão. Então, nessa mesma década de fundação do PNUMA, 1970, as questões ambientais entraram na agenda política global, se desenvolvendo rapidamente.

Diversos programas, instituições, acordos e processos internacionais sobre o meio ambiente foram constituídos e realizados, os quais serão trabalhados a seguir.

1.2 Meio Ambiente no âmbito Internacional: clima, florestas e biodiversidade

Como dito anteriormente, até a década de 1970, a preservação do meio ambiente não havia ganhado muito espaço. Ela não passava de um compromisso sem força jurídica com base na Declaração de Estocolmo de 1972, que considerava a questão do meio ambiente como uma das futuras prioridades da humanidade. Com a criação do PNUMA em 1972, a preservação e proteção do meio ambiente passou a ter um maior destaque. Assim, desenvolve-se neste e nos seguintes tópicos a origem histórica e definição de programas, instituições, acordos e processos internacionais sobre meio ambiente, separados em quatro categorias: o próprio meio ambiente como um todo, clima, florestas e biodiversidade.

Também no ano de 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano, convocada com o propósito de examinar as ações que poderiam limitar e, se possível, eliminar os obstáculos que afetassem este meio ambiente humano (nacional e internacionalmente), e também fornecer um quadro desse mesmo meio ambiente, com a intenção de dirigir a atenção dos governos e da opinião pública sobre a importância e urgência dessa questão. Lago afirma que essa conferência permitiu elevar o patamar de discussão dos temas ambientais a um nível antes reservado a temas com longa tradição diplomática (LAGO, 2007, P. 26). Ao ganhar crescente legitimidade internacional, essas questões ambientais passaram a ser discutidas cada vez mais no contexto político e econômico.

Com o término da Conferência de Estocolmo, a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano com 26 princípios, e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano com 109 recomendações foram aprovados. Algumas das conquistas dessa conferência foram: a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais.

Alguns anos depois, em 1983, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), com o intuito de discutir e propor meios de harmonizar o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Ela ficou conhecida como a Comissão *Brundtland*, que trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público no relatório "Nosso Futuro Comum": "O desenvolvimento sustentável é o

desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades" [3].

As recomendações feitas por esse relatório levaram a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que também ficou conhecida como ECO 92, Cúpula da Terra ou Conferência do Rio, por ter se realizado na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1992. Nesses vinte anos de intervalo entre a Conferência de Estocolmo e a do Rio de Janeiro, o enriquecimento do debate em torno da questão do meio ambiente deu-se em todos os níveis: governamental, não-governamental, empresarial, acadêmico e científico.

Nessa conferência, os principais documentos aprovados foram a Agenda 21, a Declaração do Rio e a Declaração de Princípios sobre Florestas. A Agenda 21 "pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica" (MMA, 2013). Trata-se então de um programa de ação que estimula os governos, a sociedade civil e os setores produtivo, acadêmico e científico a planejarem e executarem programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente.

Luiz Alberto Figueiredo diz que a Agenda 21 "trata-se (...) de um conjunto de ações concretas, resultantes de um compromisso político assumido por todos os países, de cooperação internacional em prol do desenvolvimento sustentável" (FIGUEIREDO. 2008. P. 224). Nesse mecanismo, os governos delinearam um programa detalhado e direcionado para atividades que protejam e renovem os recursos ambientais. Esse projeto também aborda padrões de desenvolvimento que causam danos ao meio ambiente, como a pobreza e a dívida externa dos países em desenvolvimento; padrões insustentáveis de produção e consumo e a estrutura da economia internacional.

Também na Conferência do Rio foi criada uma nova entidade, o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM; GEF sigla em inglês). O FMAM "é um mecanismo financeiro internacional que se dedica a apoiar iniciativas voltadas à preservação do meio ambiente, e à promoção do desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento" (SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA, 2013), sendo três, os organismos internacionais que o administram: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco

[3] Relatório "Nosso Futuro Comum" gerado na CMMAD – ONU.

Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (PNUMA).

Após a CNUMAD, a ONU criou a Comissão de Desenvolvimento Sustentável como uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), que tem como função examinar a implementação da Agenda 21 tanto no nível nacional, como no regional e no internacional.

Dez anos depois da Conferência do Rio de Janeiro, em 2002, ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (em inglês, Earth Summit 2002), conhecida como Rio+10, na cidade de Johanesburgo. Ela foi convocada com o objetivo de estabelecer um Plano de Implementação que acelerasse e fortalecesse a aplicação dos princípios aprovados no Rio de Janeiro em 1992. Alguns dos temas desse plano foram: a erradicação da pobreza; desenvolvimento sustentável em um mundo voltado para a globalização; saúde e desenvolvimento sustentável; e governança.

O desafio do processo preparatório dessa Cúpula era progredir onde se havia verificado impasse ou se não havia cumprido, desde a CNUMAD, e encontrar meios realistas para que os acordos feitos no Rio fossem implementados. A Cúpula foi planejada para dar uma importância às contribuições que demonstrassem meio viáveis do desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional, nacional e internacional (LAGO. 2007. p. 92).

Em 2012, realizou-se também na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20. Essa conferência estava baseada em três pilares: econômico, social e ambiental; com dois principais temas: a economia verde no âmbito do desenvolvimento sustentável e também da erradicação da pobreza, e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

Desse modo, o objetivo da Rio+20 era assegurar um comprometimento político para esse desenvolvimento sustentável, e avaliar o progresso feito até o momento do evento, verificando as falhas que ainda existem na implementação dos resultados dos principais encontros sobre esse tema. Houve a aprovação do documento final "O futuro que queremos" no encerramento da conferência, o qual, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, disse que "fornece fundação firme para um bem-estar social, econômico e ambiental" (ONU, 2013). Segundo ele, o texto desse documento revela o acordo sobre a criação de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), principal tema da conferência, e a importância das questões de gêneros e o combate à pobreza.

Os ODS vieram para substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) os quais foram estabelecidos em 2000. Esse instrumento envolveu 189 nações que firmaram

um compromisso para combater a pobreza e demais males da sociedade, com a meta de alcançá-los até o ano de 2015. No ano de 2010, a comunidade internacional acabou renovando esse compromisso para tentar acelerar o cumprimento desses objetivos (PNUD, 2013).

Como o debate internacional sobre meio ambiente envolve diversos fatores, inclusive a mudança climática, é necessário analisar os principais programas, instituições, acordos e processos internacionais sobre mudança do clima para dar continuidade à pesquisa.

1.2.1 Regime internacional do clima: Origem histórica e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre mudança climática no âmbito internacional

A mudança do clima surgiu como objeto de estudo a partir da década de 1980, e então o aquecimento global gerado em decorrência das mudanças climáticas tem sido um assunto muito debatido no âmbito internacional, já que um país, além de prejudicar-se com suas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), acaba causando danos a demais países. Desse modo, os países devem entrar em um acordo para a cooperação de redução desses GEE e consequentemente amenizar o aquecimento global. Isso será desenvolvido a seguir, onde serão tratados os principais instrumentos internacionais sobre mudança climática.

O primeiro instrumento a tratar da mudança climática no âmbito internacional foi o Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (sigla em inglês, IPCC), no ano de 1988, que foi uma criação da união do PNUMA e a Organização Meteorológica Mundial (OMM). Este é o principal organismo especializado no tema das mudanças climáticas e que tem o objetivo de fornecer ao mundo a atual situação das mudanças do clima e suas potencialidades ambientais e socioeconômicas. Ou seja, o painel consiste em avaliar a informação científica disponível sobre os efeitos dessas mudanças, enfatizando seus impactos ambientais e socioeconômicos e traçando também estratégias em resposta ao fenômeno (WWF, 2013).

Na Conferência do Rio de Janeiro em 1992, vista anteriormente, também foi criada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (sigla em inglês UNFCCC), pela recomendação do IPCC. A UNFCCC só entrou em vigor no ano de 1994, sendo o principal instrumento internacional sobre mudança do clima e que tem como objetivo estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera em um nível que não permita uma interferência perigosa no sistema climático.

A UNFCCC descrita anteriormente possui como braço executivo a Conferência das Partes (COP)**,** que tem objetivo de avaliar e definir novos caminhos e traçar acordos sobre

questões importantes relacionadas aos objetivos dessa Convenção. Cada encontro leva o nome da cidade onde é realizado e seus resultados dependem das negociações entre os países que participam do acordo. Os encontros são realizados anualmente, desde 1995, e até 2012 já se somaram somam 18 Conferências das Partes. A seguir, serão desenvolvidos os principais avanços obtidos em cada uma delas [4].

1.2.1.1 Conferência de Berlim (COP-1)

A Conferência de Berlim (COP-1) ocorreu em 1995 e propôs a constituição de um protocolo e decisões sobre o acompanhamento das obrigações da UNFCCC. Eram os primeiros passos para a criação do Protocolo de Quioto, que veio se constituir em 1997, na COP-3. Na COP-1 também foi aprovado o desenvolvimento das Atividades Implementadas Conjuntamente (AIC) para facilitar e garantir o cumprimento das metas estabelecidas de mitigação e emissão de GEEs. As AICs são feitas entre um país do Anexo I e outro que não precisa cumprir as metas do Protocolo de Quioto, tendo em vista a implantação de projetos em comum a partir de suporte e transferência de tecnologia [5].

1.2.1.2 Conferência de Berlim (COP-2)

No ano de 1996 ocorreu a Conferência de Berlim (COP-2), cujo documento oficial é a Declaração de Genebra, na qual é firmada a criação de obrigações legais com metas de redução na emissão de gases que aumentam o efeito estufa. Nessa conferência decidiu-se que seria permitido aos países não-Anexo I solicitar à Conferência das Partes apoio financeiro para o desenvolvimento de programas de redução de emissões, com recursos do Fundo Global para o Meio Ambiente [6].

1.2.1.3 Conferência de Quioto (COP-3)

---

[4] A maior parte dos dados das COPs neste trabalho foram retirados do site do "Observatório do Clima", que é uma rede que reúne entidades da sociedade civil com o objetivo de discutir a questão das mudanças climáticas no contexto brasileiro. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2013);

[5] O Anexo I é a relação dos 40 países e a Comunidade Europeia que assumiram compromissos de reduzir emissões de GEE. São, basicamente, os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bielo-Rússia, Bulgária, Canadá, Comunidade Europeia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Estados Unidos.

[6] Os países não-Anexo I (países em desenvolvimento) são aqueles que não se comprometeram em assumir metas obrigatórias de redução de emissão, apesar de alguns adotarem ações voluntárias nesse sentido.

A Conferência de Quioto (COP-3) foi realizada em 1997, e merece um maior destaque por nela ter sido adotado o Protocolo de Quioto com o objetivo de regulamentar a Convenção Climática. O Protocolo de Quioto cria leis e metas de redução e combate ao aquecimento global. Assim estabeleceu-se que os países do Anexo I teriam que reduzir o equivalente a 5,2% % das emissões mundiais de gases responsáveis pelo aquecimento global entre os anos de 2008 e 2012. Foram determinadas reduções a União Europeia de 8%, aos Estados Unidos de 7% (que acabou não ratificando o acordo) e ao Japão de 6%, por serem os maiores emissores de GEE. (BELINI. 2004. p. 6)

Já para os países do não-Anexo I, entre eles o Brasil, foram estabelecidas medidas para que o crescimento necessário de suas emissões fosse limitado pela introdução de medidas apropriadas, contando com o auxílio de recursos financeiros e acesso à tecnologia dos países industrializados. Porém o Protocolo de Quioto só entrou em vigor no ano de 2005, depois da sofrida espera de muitos anos pela adesão de um número significativo de países, pois o documento deveria ser ratificado por pelo menos 55 Estados Partes da Convenção.

O Protocolo de Quioto prevê três mecanismos de flexibilização com o intuito de ajudar os países Anexo I na redução de emissões: Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Os dois primeiros se aplicam aos países do Anexo I da Convenção, e este último se aplica também aos países não-Anexo I.

O Comércio de Emissões permite que os países que possuem unidades de emissão de sobra (emissões permitidas, mas não utilizadas) vender esse excesso de capacidade para os países que estão buscando o cumprimento de suas metas. A Implementação Conjunta a um país do Anexo I realizar um projeto de redução de GEE em outro país também do Anexo I ou com um país não-Anexo I contabilizando a seu favor as emissões reduzidas, chamadas de Unidades de Emissão Reduzida (ERUs - Emission Reduction Units).

O último mecanismo, o MDL teve origem na proposta brasileira de criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo que seria formado por meio de recursos financeiros dos países desenvolvidos que não cumprissem suas obrigações quantificadas de redução ou limitação de emissões de GEE, de acordo com o "Guia de Orientação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo" de 2009, do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Porém isso não foi aceito por alguns países desenvolvidos e a ideia desse fundo foi modificada, transformando-se no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

O MDL tem como objetivo auxiliar os países a cumprirem as metas do Protocolo de Quioto, através do qual os países do Anexo I podem financiar projetos para redução de emissões ou "sequestros" de carbono em países não-Anexo I. Após a execução do projeto, o

país receberá Créditos Certificados de Emissão (CER), os quais serão abatidos das emissões domésticas que o país se comprometeu a reduzir.

1.2.1.4 Conferência de Buenos Aires (COP-4)

A COP-4 – Conferência de Buenos Aires – foi realizada em 1998, focando nos esforços na implementação e ratificação do Protocolo de Quioto, adotado no ano anterior. Foi elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires, um programa de metas onde algumas questões do Protocolo de Quioto pudessem ser tratadas separadamente, como a análise de impactos da mudança do clima e alternativas de compensação, as AICs, os mecanismos financiadores e a transferência de tecnologia.

1.2.1.5 Conferência de Bonn (COP-5)

No ano seguinte, em 1999, ocorreu a Conferência de Bonn (COP-5), onde centrou-se as atenções para a implementação do Plano de Ação de Buenos Aires e as discussões sobre Uso da Terra, Mudança de Uso da Terra e Florestas (sigla em inglês, LULUCF). Sobre as discussões desta, ressalta-se que o Protocolo de Quioto permite aos países receberem créditos de emissão resultantes de atividades de uso da terra que reduzem as emissões reais de carbono.

1.2.1.6 Conferência de Haia (COP-6)

A Conferência de Haia (COP-6) foi realizada no ano de 2000, e dividiu-se em dois períodos. O primeiro período desse encontro demonstrou a dificuldade de consenso em torno das questões de mitigação. A falta de acordo nas discussões sobre sumidouros, LULUCF, MDL, mercado de carbono e financiamento de países em desenvolvimento levaram à suspensão das negociações. O segundo período foi realizado na cidade de Bonn em julho de 2001, após a saída dos Estados Unidos do Protocolo de Quioto. Nesta fase foi aprovado o uso de sumidouros para cumprimento de metas de emissão, discutidos limites de emissão para países em desenvolvimento e a assistência financeira dos países desenvolvidos.

1.2.1.7 Conferência de Marrakesh (COP-7)

Também no ano de 2001 aconteceu a COP-7, Conferência de Marrakesh. Algumas das regras estabelecidas nesse encontro foram a definição dos mecanismos de flexibilização, a decisão de limitar o uso de créditos de carbono gerados de projetos florestais do Mecanismo

de Desenvolvimento Limpo e o estabelecimento de fundos de ajuda a países em desenvolvimento para que se adaptem consequências das mudanças climáticas.

1.2.1.8 Conferência de Nova Dheli (COP-8)

No mesmo ano da Rio+10, 2002, foi promovida a Conferência de Nova Dheli (COP-8). Esta teve como destaque a ratificação da iniciativa privada e de Organizações Não-Governamentais (ONGs) ao Protocolo de Quioto, e apresentou também projetos para a criação de mercados de crédito de carbono.

1.2.1.9 Conferência de Milão

A Conferência de Milão (COP-9) ocorreu em 2003, onde foi discutida a regulamentação de sumidouros de carbono no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, e foram estabelecidas regras para conduzir os projetos de reflorestamento para que sejam reconhecidos junto à Convenção Quadro.

1.2.1.10 Conferência de Buenos Aires (COP-10)

No ano de 2004, a COP-10 ocorreu na cidade de Buenos Aires, novamente. Esse encontro foi marcado pela aprovação de regras para a implementação do Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 2005. Definiram-se os Projetos Florestais de Pequena Escala (PFPE) e países como Brasil e China divulgaram seus primeiros inventários sobre emissão de GEE, apesar de não fazerem parte do Anexo I e, portanto, ficaram isentos do primeiro compromisso de redução na emissão de GEE estabelecido pelo Protocolo.

1.2.1.11 Conferência de Montreal (COP-11)

Em 2005, foi a vez da Conferência de Montreal (COP-11), que se realizou juntamente com a Primeira Conferência das Partes do Protocolo de Quioto (COP/MOP1).Na pauta do encontro já entrou a discussão do segundo período do Protocolo (após 2012) para o qual instituições europeias apontavam para a necessidade de uma redução de 20 a 30% das emissões de gases de efeito de estufa (com base no ano de 1990) até 2030,e de 60% a 80% até 2050.

1.2.1.12 Conferência de Nairóbi (COP-12)

No ano seguinte, 2006, aconteceu a Conferência de Nairóbi (COP-12) e também a MOP-2. As mesmas assumiram o compromisso da revisão de prós e contras do Protocolo de

Quioto, com um esforço das 189 nações participantes de realizarem internamente processos de revisão. Durante o evento também foram estipuladas regras do Fundo de Adaptação, ferramenta para o financiamento de projetos que ajudem os países mais pobres a se adaptarem às consequências das mudanças climáticas, como inundações e secas. O Brasil também participou da convenção sugerindo uma proposta de criação de um mecanismo de incentivos positivos para países em desenvolvimento que efetivamente reduzirem suas emissões de gases de efeito estufa por meio do combate ao desmatamento.

1.2.1.13 Conferência de Bali (COP-13)

Em 2007 ocorreu a Conferência de Bali (COP-13 e MOP-3), onde o principal tema foi um novo acordo climático para depois de 2012, quando expira o Protocolo de Quioto, e que deveria ser estabelecido até o ano de 2009. Desse modo, foram acordados compromissos para a redução de emissões causadas por desmatamento das florestas tropicais para o acordo que substituirá o Protocolo. Aprovou-se também a implementação efetiva do Fundo de Adaptação, para que países mais vulneráveis à mudança do clima possam enfrentar seus impactos. Diretrizes para financiamento e fornecimento de tecnologias limpas para países em desenvolvimento também foram abordadas.

1.2.1.14 Conferência de Poznan (COP-14)

Logo no ano seguinte, realizou-se a Conferência de Poznan (COP-14 / MOP-4), no qual os representantes dos governos mundiais discutiram novamente um possível novo acordo climático global. Teve seu valor positivo não só na esperança dada por Al Gore[7], mas também no que diz respeito à mudança oficial de postura dos países em desenvolvimento; a maioria desses países esperavam uma posição do Presidente americano Barack Obama na próxima conferência em Copenhague.

1.2.1.15 Conferência de Copenhague (COP-15)

Ocorreu em 2009 a Conferência de Copenhague (COP-15), considerada a mais importante da história recente no âmbito de acordos multilaterais ambientais por focar no estabelecimento do tratado que substituiria o Protocolo de Quioto depois de 2012. No encontro foram tratados assuntos como o impasse entre países desenvolvidos e em

[7] Al Gore foi vice-presidente dos Estados Unidos entre 1993 e 2001, e prêmio Nobel da Paz em 2007. Produziu o filme “An Inconvenient Truth” (Uma Verdade Inconveniente), sobre o aquecimento global,que ganhou o Oscar de melhor documentário em 2002.

desenvolvimento para se estabelecer metas de redução de emissões e as bases para um esforço global de mitigação e adaptação; os oito anos do governo Bush, que se recusou a participar das discussões e do esforço de combate á mudança do clima; a chegada de Barack Obama ao poder nos EUA, prometendo uma nova postura e o Relatório Stern [8]. Porém, a conferência terminou com um sentimento geral de fracasso devido às poucas medidas práticas que foram tomadas, pois houve muitos conflitos de interesses entre os países ricos (como Estados Unidos e União Europeia) e os que estão em processo de desenvolvimento (como Brasil, Índia, China e África do Sul.).

1.2.1.16 Conferência de Cancun (COP-16)

A Conferência de Cancun (COP-16) ocorreu em 2010, que deixou de lado a ideia de um acordo global com força de lei para limitar as emissões e se focou em conseguir avanços concretos em temas como financiamento, preservação florestal e transferência de tecnologias limpas. Assim, o acordo realizado nesse encontro pede para que os países ricos cortem suas emissões de gases do efeito estufa, mas não os obriga a isso. Também foi criado o Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund), que distribuiria 100 bilhões de dólares por ano para a adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas nos locais mais vulneráveis.

O Fundo Verde é um mecanismo financeiro da Convenção para apoiar projetos, programas, políticas e outras atividades em países em desenvolvimento, e tem como objetivo contribuir significantemente no combate às mudanças climáticas. No contexto de desenvolvimento sustentável, o Fundo ajudará a promover a mudança de paradigma para uma economia de baixas emissões, oferecendo suporte a países em desenvolvimento a limitar ou reduzir as emissões de gases do efeito estufa e para se adaptarem aos impactos das mudanças climáticas (STELLA, 2011).

1.2.1.17 Conferência de Durban (COP-17)

No ano seguinte, 2011, realizou-se a Conferência de Durban (COP-17), onde pela primeira vez na história todos os países concordaram em assumir metas de emissões, porém só a partir do ano de 2020. Foi aceito o plano da União Europeia de estender o Protocolo de

[8] O Relatório Stern é um relatório do economista britânico Nicholas Stern que gerou grande impacto mundial ao afirmar que se não forem tomadas medidas para a redução das emissões, a concentração dos gases geradores de efeito estufa na atmosfera poderá atingir o dobro do seu nível pré-industrial já em 2035, sujeitando-nos praticamente a um aumento da temperatura média global de mais de 2ºC. O Relatório Stern apontou também que, em longo prazo, há mais de 50% de possibilidade de que o aumento da temperatura venha a exceder os 5ºC (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2013).

Quioto até 2017, enquanto se negocia um novo tratado climático que deve estar pronto em 2015 para ser ratificado até no máximo 2020. O texto final da conferência, que foi batizado de Durban Platform for Enhanced Action (Plataforma de Durban para a Ação Aprimorada), também consolida a estrutura do Fundo Verde, criado na COP-16.

1.2.1.18 Conferência de Doha (COP-18)

No ano passado, 2012, aconteceu também a Conferência de Doha (COP-18), onde se tomaram medidas políticas que criaram um segundo período para o Protocolo de Quioto. A discussão que define como as nações ricas financiariam países em desenvolvimento na luta contra a mudança climática ficou sem avanços, já que governos desenvolvidos disseram não ter dinheiro devido à crise financeira. Ficou estabelecida então a possibilidade de se criar seguros internacionais para atender possíveis prejuízos sofridos por países pobres atingidos pela mudança climática, porém o funcionamento do novo instrumento será negociado no âmbito do novo acordo climático.

Como dito anteriormente, na COP-17 foi aceito um plano para estender o Protocolo de Quioto até 2017. Com o intuito de incluir os maiores emissores de GEE do mundo (EUA e China) assim como outros países, deverá ser negociado até 2015 o acordo que sucederá o Protocolo de Quioto e que deverá vigorar a partir de 2020. Para isso, foi definido na COP-18 o esboço de um plano de trabalho e foram agendadas negociações em Bonn, na Alemanha, no decorrer de 2013. Ficou decidido que o segundo período do Protocolo passaria a vigorar a partir do dia 1º de janeiro desse ano, 2013, com previsão de término em 2020. Desse novo acordo, 36 países fazem parte, dentre eles todos os integrantes da União Europeia, a Austrália, a Noruega, a Suíça e a Ucrânia, que juntos são responsáveis por 15% das emissões globais; Canadá, Japão e Rússia não fazem parte desse segundo período de compromisso (STELLA, 2011).

No final desse ano de 2013 ocorrerá a COP-19, em Varsóvia, que provavelmente trará novas negociações no que diz respeito à preservação do meio ambiente e amenização do aquecimento global.

1.2.2 O quase-regime internacional das florestas tropicais: Origem histórica e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre florestas no âmbito internacional

O meio ambiente não envolve somente a questão da mudança do clima, mas também das florestas e sua preservação. As florestas cobrem 31% da área terrestre total do planeta,

abrigam o lar de 300 milhões de pessoas em todo o mundo e são responsáveis diretas pela garantia da sobrevivência de 1,6 bilhão de pessoas e de 80% da biodiversidade da Terra (EcoD, 2013).

Para tratar das florestas tropicais no âmbito internacional, é necessário desenvolver sobre o regime internacional das mesmas, visto que este é um dos objetos do trabalho. Fernanda Viana Carvalho descreve em sua tese sobre um quase-regime de proteção às florestas, já que ela alega que o regime do clima passou a ser a principal base da discussão política sobre florestas. Ela destaca que "embora não exista uma convenção internacional sobre florestas, existe um conjunto fragmentado de processos internacionais, instrumentos não-vinculantes (*soft law*), instituições com mandato florestal e normas privadas" (CARVALHO, 2010).

Carvalho cita outro autor em seu trabalho, Richard G. Tarasofsky, o qual considera a existência de um regime de florestas, mas que "não está logrando os efeitos que deveria, (...) não está criando as condições para os atores nacionais, subnacionais e privados assegurarem a preservação, o manejo sustentável e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas" (CARVALHO, 2010. p. 41). Ela também cita David Humphreys, que também identifica um regime internacional sobre florestas, o qual "estaria em gradual expansão e fortalecimento, com a emergência de novas áreas de acordo".

A mesma autora ainda articula que "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". E desse modo, ela trabalha com um "quase-regime de proteção ás florestas tropicais", que "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 autores convergem" conforme Krasner postulou e que foi visto no início desse trabalho (CARVALHO, 2010. p. 42).

Visto o conceito do quase-regime de proteção às florestas tropicais, será desenvolvido os principais instrumentos internacionais que tratam das florestas de modo geral (não só as tropicais) e sua preservação.

No ano de 1986 foi criada a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT; sigla em inglês, ITTO) sob os auspícios das Nações Unidas, em meio a crescente preocupação mundial com o destino das florestas tropicais. Embora muitos países ficarem alarmados com a taxa de desmatamento que ocorre em países tropicais, constatou-se que parte considerável do comércio de madeira tropical foi uma das chaves para o desenvolvimento econômico destes

últimos. A OIMT visa promover um quadro eficaz para as consultas e a cooperação internacional entre os países-membros, bem como melhorar a gestão das florestas e a eficácia da utilização das madeiras. Dessa forma, logrou a adoção de uma estratégia que tem como objetivo o comércio internacional de madeiras tropicais provenientes de fontes geridas de forma duradoura (ITTO, 2013).

O primeiro Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais (AIMT; sigla em inglês, ITTA) foi firmado em 1983. Este tratado incentiva os países signatários a adotar medidas para promover a exploração sustentável das florestas tropicais. Mais de dez anos depois, em 1994, um novo acordo foi adotado, incentivando os países a adotarem medidas para promover a exploração sustentável das florestas tropicais. Também propôs a criação de um selo que garantisse que a madeira comprada provinha de florestas exploradas de forma responsável. Esse novo acordo entrou em vigor no Brasil em 1998, e em 2006, uma nova reunião foi realizada para renovação e atualização do ITTA, que manteve as mesmas características.

No ano de 2000, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) estabeleceu o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF). Este é um órgão subsidiário com o objetivo principal de gerenciamento, preservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas. A criação da UNFF é decorrente de um período de cinco anos (1995-2000) de discussões sobre política florestal facilitado pelo Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF, em inglês) e pelo Fórum Intergovernamental sobre Florestas (IFF, em inglês), baseada também na Declaração do Rio, nos Princípios Florestais e no Capítulo 11 da Agenda 21 [9].

Na UNFCCC realizada em 2003, surgiu o conceito de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), que foi apresentado durante a Conferência de Milão (COP-9) nesse mesmo ano. Em 2007, na Conferência de Bali (COP-13), houve uma discussão para inserir esse tema. O conceito do instrumento de REDD parte da ideia de incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal, remunerando-se as emissões evitadas de carbono, por meio da doação de recursos ou pela geração de créditos de carbono negociados em mercado. Durante a COP-13 o conceito inicial foi ampliado e passou a ser conhecido como REDD+. Isso fez com que, além das reduções por desmatamento e degradação, o mecanismo passasse a abranger a tarefa da preservação florestal, do manejo sustentável e do aumento dos estoques de carbono.

[9] Capítulo 11 da Agenda 21 fala sobre o combate ao desflorestamento (ONU).

Outro instrumento criado visando a preservação das florestas é a Parceria de Carbono Florestal (*Forest Carbon Partnership Facility* – FCPF), que foi lançado durante a Conferência de Bali (COP-13) em 2007. Este instrumento foi criado devido à solicitação de países industrializados e em desenvolvimento ao Banco Mundial do desenvolvimento de um programa para conduzir atividades focalizando a redução de emissões de dióxido de carbono geradas pelo desmatamento e pela degradação das florestas. O FCPF irá auxiliar esses países nos seus esforços para redução das emissões geradas pelo desmatamento e pela degradação das florestas atribuindo um valor às florestas vivas.

O Fundo de Investimento Florestal (*Forest Investment Program* - FIP) é outro instrumento que diz respeito à preservação florestal. Ele foi criado no âmbito dos Fundos de Investimento Climático (CIF) e visa catalisar políticas e ações, mobilizar fundos para facilitar a redução do desmatamento e da degradação florestal e promover a melhoria da gestão sustentável das florestas, contribuindo para a redução de emissões e a proteção dos estoques de carbono florestal. O FIP tem como um dos países-piloto o Brasil, que junto com Burkina Faso, República Democrática do Congo, Gana, Indonésia, Laos, México e Peru, selecionados dentre mais de 50 países em desenvolvimento, contam com aproximadamente US$ 550 milhões para aplicação nas suas florestas (CIF, 2011).

A ONU declarou oficialmente o ano de 2011 como o Ano Internacional das Florestas, com o objetivo de conscientizar a sociedade sobre a preservação para uma vida sustentável no planeta. O Ano Internacional das Florestas ofereceu uma oportunidade alertar sobre os problemas que afetam grande parte das florestas do mundo e as pessoas que delas dependem. A celebração desse evento é um meio de unir esforços incentivando a participação de todos os povos no que diz respeito à preservação das florestas.

Essa iniciativa mundial se realizou sob o tema "Florestas para o Povo", promovendo ações que incentivavam a preservação e a gestão sustentável de todos os tipos de floresta do planeta, além de mostrar à população mundial que a exploração das matas sem um manejo sustentável pode causar uma série de prejuízos, como a perda da biodiversidade, o agravamento das mudanças climáticas, migrações desordenadas para áreas urbanas e o crescimento da caça e do desmatamento ilegal. O evento se encerrou com o lançamento do prêmio "Heróis da Floresta" para identificar e homenagear os inúmeros indivíduos em todo o mundo que se dedicam a cuidar das florestas de forma heroica e serena, visando destacar pessoas comuns que trabalham para fazer mudanças positivas para as florestas.

Depois de uma análise breve desses programas, documentos e eventos sobre a preservação das florestas de todo o mundo, pode-se constatar a ligação que esse tema tem com a mudança do clima e a biodiversidade, os três principais temas da pesquisa.

1.2.3 Regime internacional de biodiversidade: Origem histórica e desenvolvimento dos principais instrumentos internacionais sobre biodiversidade

A biodiversidade e sua preservação também estão ligados ao principal foco da pesquisa, como visto anteriormente. Os recursos biológicos da terra são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social da humanidade, e a ameaça que pesa atualmente sobre as espécies e os ecossistemas é grave.

Inoue (2007, p. 97) dá o conceito do regime internacional de biodiversidade como o "conjunto de elementos balizadores normativos e cognitivos ao redor dos quais interagem os atores, produzindo do global ao local, decisões, ações e dinâmicas de trocas de recursos e de conhecimento sintonizadas com a Convenção sobre Diversidade Biológica". Desse modo, se desenvolverá aqui os principais instrumentos que dizem respeito à biodiversidade e sua proteção, dentre eles a Convenção sobre Diversidade Biológica, onde há essa cooperação do global ao local citado pela autora.

Desse regime internacional de biodiversidade, podem resultar projetos locais que têm o intuito de conciliar a diversidade biológica e o desenvolvimento sustentável, onde essas ações locais em todo o mundo podem ser feitas por atores governamentais e não-governamentais, abrangendo também atores nos níveis transgovernamental, transnacional e no interior das fronteiras nacionais

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, foi estabelecida a Convenção sobre Diversidade Biológica, que hoje é o principal fórum mundial para questões relacionadas a esse tema. Essa convenção entrou em vigor em 1993, estruturada sob três principais bases: a preservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos; se referindo à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos. Além desses três objetivos, o instrumento inclui o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, mediante financiamento adequado (MMA, 2013).

Assim como a ONU declarou o ano de 2011 como o Ano Internacional das Florestas, ela também declarou o Ano Internacional da Biodiversidade, em 2010, o qual contou com eventos no Brasil e na Alemanha. Esta iniciativa teve o objetivo de divulgar a relevância do assunto e chamar a atenção da sociedade mundial para as taxas alarmantes de perda de biodiversidade.

Apesar de ter ligação com a preservação do meio ambiente em si, os regimes e instrumentos dedicados à preservação da biodiversidade não são muitos, assim como os que são direcionados à mudança do clima e às florestas. Acredito que esses instrumentos que têm intuito de proteger a diversidade biológica ainda são recentes comparados com os de mudança climática e floresta, visto que começaram a se desenvolver nos anos 1990.

Visto esses programas, instituições, acordos e processos internacionais sobre meio ambiente, mudança climática, florestas e diversidade biológica, trabalhar-se-á com os mesmos no próximo capítulo, porém focando no âmbito nacional.

CAPÍTULO 2 – O Brasil e os regimes internacionais de meio ambiente

O foco principal da presente pesquisa é mostrar a implicação dos regimes de mudanças climáticas e florestas na Amazônia. Portanto, é necessário que seja desenvolvida a criação e os efeitos desses regimes no âmbito nacional como um todo, para depois poder trabalhar e explicá-los melhor, no que diz respeito à Amazônia.

O Brasil recebe muitas críticas relativas à preservação dos seus recursos naturais. Assim, o País adotou uma política externa forte e decidida no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável ao longo da evolução do debate internacional sobre o tema (PLATIAU, 2006). No início, o País adotou uma postura conservadora, mas a partir da década de 1990, começou a adaptar-se aos regimes ambientais, assumindo então uma posição de liderança na primeira década do século XXI.

Um exemplo dessa postura conservadora foi o ocorrido na Conferência de Estocolmo, onde o Brasil, juntamente com a China, liderou a formação de uma coalizão de países do Terceiro Mundo contrários ao reconhecimento da importância dos problemas ambientais. Contrariamente a essa atitude do País em recusar a lidar com os problemas ambientais, é a sua grande participação nos instrumentos que tratam do meio ambiente, como no Protocolo de Quioto, documento internacional mais conhecido sobre mudanças climáticas, onde o Brasil pertence aos países do não-Anexo I.

Ana Flávia Barros-Platiau diz que o Brasil é "o maior detentor de riquezas biológicas do planeta, divide a Floresta Amazônica com outros setes Estados, possui uma população enorme, um mercado promissor e um dos maiores potenciais agrícolas em função das outras riquezas já mencionadas" (PLATIAU, 2006. p. 251). Devido a isso, o País passou a participar de diversos foros internacionais que tratam da temática ambiental desde os anos 1980, e principalmente nos anos 1990 e 2000, liderando alguns deles e sendo receptor de outros eventos ligados à área, como a Convenção das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, (Rio+10), e a Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro.

O capítulo anterior tratou dos principais instrumentos sobre meio ambiente, mudança climática, florestas e biodiversidade no âmbito internacional. Assim, neste capítulo serão desenvolvidos esses instrumentos criados no Brasil que visam à preservação e proteção ambiental, subdivididos nas categorias de meio ambiente, mudança climática e floresta, relatando também como o País está vinculado com esses regimes.

2.1 Origem e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre meio ambiente no Brasil

O Brasil é conhecido por suas proporções continentais, uma enorme variedade climática, um gigantesco patrimônio ambiental e a maior diversidade biológica do planeta, se destacando pela marcada interação com o meio ambiente e pelo fato de mais de 16% do território corresponder a áreas de proteção ambiental (MMA, 2013). Visando a preservação e proteção de todos esses recursos, o País desenvolveu diversos instrumentos para facilitar essas ações.

Serão apresentadas neste tópico as principais instituições que tratam do meio ambiente em geral no Brasil, de que maneira alguns acordos e processos internacionais influenciam no ação de preservação e proteção do meio ambiente no País e como ele está vinculado com os regimes internacionais neste tema.

Um dos primeiros instrumentos de preservação do meio ambiente do Brasil foi o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído em 1981 e regulamentado em 1990, constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público que visam promover a proteção e a melhoria da qualidade ambiental do Brasil. A atuação do SISNAMA se dá mediante articulação coordenada dos Órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental.

O SISNAMA possui um órgão consultivo e deliberativo, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Este é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e é um colegiado representativo de cinco setores que são os órgãos federais, estaduais e municipais, o setor empresarial e a sociedade civil (MMA, 2013). Oito anos depois da criação do SISNAMA, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989. Ele tem como principais atribuições exercer o poder de polícia ambiental, executar ações das políticas nacionais de meio ambiente e ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente. Para o desempenho de suas funções, o Instituto pode atuar em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do SISNAMA e com a sociedade civil organizada, para a consecução de seus objetivos, em consonância com as diretrizes da política nacional de meio ambiente (IBAMA, 2013).

Para explicar sobre a atuação brasileira na temática ambiental, Viola fala primeiramente sobre os tratados relacionados ao meio ambiente global, onde:

> O Brasil tem apoiado desde o início todos os tratados relacionados ao meio ambiente global assinados durante os anos 1990: a Convenção de Basiléia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989, a Emenda de Londres ao Protocolo de Montreal, estabelecendo mecanismos de transferência de tecnologia para a substituição de CFCs, de 1990, a Emenda de Madri (1991) ao Tratado da Antártica, que estende por mais cinqüenta anos a moratória para atividades econômicas naquele continente, a Convenção sobre Biodiversidade (1992), e a criação (1991) e expansão (1993) do *Global Environment Facility*. Na negociação do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (1998-2000), a delegação brasileira esteve dividida, com os representantes do Ministério de Meio Ambiente apoiando a posição europeia contrária ao comércio internacional de organismos geneticamente modificados (VIOLA, 2004. p. 92).

Assim, ele demonstra a diferença da atuação brasileira nessa área entre os anos 1970, quando o Brasil teve pouca participação nas negociações do tema, e os anos 1990 para cá, com uma maior participação do País.

Ainda nos anos 1990, precisamente no ano de 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o qual:

> [...] tem como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade (MMA, 2013).

Portanto, o MMA é competente em assuntos como a política de preservação, preservação e utilização sustentável da biodiversidade, das florestas e dos recursos hídricos; políticas para a integração do meio ambiente e produção; políticas ambientais para a Amazônia Legal, entre outros. Possui diversas secretarias, conselhos e comissões específicos para tratar de cada assunto.

Ainda em 1992, na Conferência do Rio, a posição brasileira fundamentou-se nos seguintes aspectos:

> [...] os problemas ambientais globais são muito importantes e sua resolução deve ser priorizada pela comunidade internacional; a responsabilidade pelos problemas ambientais globais tem sido diferenciada entre diferentes países ao longo da história e isso deveria estar refletido nas políticas para lidar com eles, devendo os países ricos assumirem a maior parte dos custos (VIOLA, 2004. p. 95).

E desse modo, nos anos 1990, o Brasil foi assumindo uma "posição globalista", liderando a criação de acordos e processos de preservação e proteção ambiental. Nos anos 2000, o País foi adquirindo uma fase de maior protagonismo, que vem se desenvolvendo até os dias hoje.

Assim, no ano de 2004 foi criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Esse instrumento tem o intuito de pactuar a atuação conjunta de representantes da Administração Pública direta e membros

do setor não governamental pelo fortalecimento social, econômico, cultural e ambiental dos povos e comunidades tradicionais. A Comissão propõe princípios e diretrizes para políticas relevantes ao desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais no âmbito do Governo Federal.

A CNPCT é presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Criou instâncias que buscam propor e monitorar ações voltadas ao alcance dos objetivos específicos dessa política pública que são as Câmaras Técnicas Permanentes de Infraestrutura, Fomento e Produção Sustentável, Inclusão Social e Acesso aos Territórios e aos Recursos Naturais (MDS, 2013).

Alguns instrumentos de preservação ambiental criado no âmbito internacional influenciam o Brasil quanto à sua ação nessa temática. Um desses instrumentos é o PNUMA, que promove a disseminação entre seus parceiros e a sociedade em geral, informações sobre acordos ambientais, programas, metodologias e conhecimentos em temas ambientais relevantes da agenda global e regional, gerando uma participação e contribuição mais intensa de especialistas e instituições brasileiras em fóruns, iniciativas e ações internacionais. O programa atua em estreita colaboração com o Escritório Regional para a América Latina e Caribe [10], baseado no Panamá (ONU, 2013).

A Agenda 21 proposta na UNFCCC também tem influencia a pauta do meio ambiente no Brasil, gerando a Agenda 21 brasileira, documento construído a partir das diretrizes da Agenda 21 global. A Agenda 21 brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável, que consequentemente tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a preservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. Hoje, esse documento é um dos grandes instrumentos de formação de políticas públicas no Brasil (MMA, 2013).

A temática ambiental vem se ampliando cada vez mais no âmbito internacional, em um contexto pós-Guerra Fria. A preocupação com a sua preservação e proteção é cada vez maior e diversos instrumentos vêm sendo formulados, principalmente a partir dos anos 1990, com o objetivo de tentar amenizar os danos causados ao meio ambiente, dentre eles a mudança climática e danos às florestas e biodiversidade.

Já no âmbito nacional, é importante destacar que o Brasil desenvolveu processos nacionais para a proteção do mesmo contribuindo assim para o progresso das ações

[10] O Escritório Regional, localizado em Santiago do Chile, trabalha com seus 33 países-membro na América Latina e o Caribe para erradicar completamente a fome na região, fortalecer a agricultura e apoiar o desenvolvimento rural.

internacionais que dizem respeito ao tema. Esse processo de criação também se deu porque o País passou a desenvolver uma política externa forte no que diz respeito à preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável no debate internacional, devido à sua grande atuação na área desde os anos 1990, e que vem se fortificando mais nesses anos 2000. Além dos instrumentos nacionais, o Brasil também incluiu em sua agenda, processos criados no âmbito internacional, para ampliar sua política ambiental, como a Agenda 21 brasileira.

Questões sociais também entram na formulação de alguns instrumentos de preservação do meio ambiente no País, como a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Então, através de todos esses mecanismos citados neste tópico, pode-se notar o envolvimento do Brasil nos regimes internacionais de meio ambiente e a contribuição que ele oferece ao mundo nesse contexto, e vice-versa, com a finalidade de um melhor desenvolvimento dos instrumentos de meio ambiente.

2.2 Origem e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre mudança climática no Brasil

Muitos países em desenvolvimento são vulneráveis à variação climática normal e a perspectiva da mudança do clima permite antever o aumento dessas variações. O Brasil vem participando e aderindo diversos programas sobre a temática ambiental, tomando uma série de medidas de adaptação a fenômenos como a mudança climática, tanto no âmbito nacional como internacional. O País se tornou uma das principais referências mundiais quanto à conquista de soluções adequadas, com atuação forte e positiva nos foros internacionais desde a Conferência do Rio, em 1992 (BRASILIS, 2013). Neste tópico serão apresentadas as principais instituições que tratam da mudança climática no Brasil, abordando-se também a questão do modo como alguns acordos e processos internacionais influenciam nessas ações do País em relação à mudança do clima e como ele está vinculado com a governança global nesse subtema.

Fazendo uma breve relação ao âmbito econômico, Viola afirma que a posição brasileira na Conferência do Meio Ambiente de Estocolmo (1972) baseou-se em três princípios: a defesa de soberania nacional irrestrita em relação ao uso de recursos naturais; a ideia de que a proteção ambiental deveria vir somente após o crescimento da renda *per capita* e a atribuição de responsabilidade exclusiva aos países desenvolvidos pelo ônus da proteção do meio ambiente global (VIOLA, 1997).

O Brasil foi o primeiro a assinar a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, que só começou a vigorar em 1994. Seu principal objetivo foi a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.

Uma contribuição do Brasil para amenizar a mudança climática foi a proposta de um Fundo de Desenvolvimento Limpo, em 1997. Essa proposta ganhou a simpatia do G-77, pois congregava uma nova abordagem na definição dos compromissos de redução de emissões e um mecanismo punitivo aos países que não atingissem suas metas. Com os recursos daí advindos, seria criado um fundo de apoio a projetos de desenvolvimento sustentável. Esse mecanismo seria administrado pelo GEF (*Global Environment Facility*) e seria composto por uma espécie de multa a ser paga pelos países do Anexo I que não conseguissem atingir suas metas de redução de emissões. O FDL não ganhou a simpatia dos países desenvolvidos, principalmente no que dizia respeito à punição. A delegação norte-americana interveio formalmente nas negociações. A partir da combinação dos pontos de vista das delegações norte-americana e brasileira, nasceu a concepção final do MDL, explicada no capítulo anterior (CUNHA, 2006).

No ano 2000, constituiu-se um Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Esse fórum tem como objetivo conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima por gases de efeito estufa, bem como sobre o MDL, auxiliando o governo a incorporar questões sobre as mudanças climáticas nas políticas públicas (FBMC, 2013).

Outra instituição importante é a chamada Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD). A REDD nasceu de uma parceria entre pesquisadores brasileiros e americanos, que originou uma proposta conhecida como "Redução Compensada de Emissões", apresentada durante a COP-9. Segundo essa proposta, os países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais, que conseguissem promover reduções das suas emissões nacionais oriundas de desmatamento receberiam compensação financeira internacional correspondente às emissões que fossem evitadas.

O conceito de redução compensada tornou-se a base da discussão da REDD. Busca-se incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal. Atualmente, esse conceito tornou-se conhecido como "REDD ampliado" ou REDD+ (*REDD Plus*), referindo-se à construção de um mecanismo que deverá contemplar formas de prover incentivos positivos aos países em desenvolvimento que tomarem uma ou mais ações para mitigar as mudanças climáticas, tais

como: a redução das emissões derivadas de desmatamento e degradação das florestas; o aumento das reservas florestais de carbono; a gestão sustentável das florestas ou a preservação florestal (IPAM, 2013).

Em 2008, foi apresentado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) que visa incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando assim com o esforço mundial de redução das emissões de GEE. Objetiva também criar condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais, apresentando metas que se reverterão na redução dessas emissões de GEE. O PNMC estrutura-se em quatro eixos: oportunidades de mitigação; impactos, vulnerabilidades e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; e educação, capacitação e comunicação (MMA, 2013).

Em 2010, foi lançada a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, documento que trouxe os dados mais atuais sobre as emissões nacionais de GEE.

Quanto ao processo de negociação do protocolo de Quioto, Viola diz que o desempenho brasileiro foi guiado por uma definição do interesse nacional, que era baseado em cinco dimensões:

> [...] 1. afirmar o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da Ordem Mundial, dando continuidade a um dos pilares clássicos da política externa brasileira; 2. promover uma visão mundial do desenvolvimento associado à sustentabilidade ambiental, em consonância com o forte crescimento da consciência pública a respeito do meio ambiente no Brasil e sua tradução em políticas estaduais e nacionais; 3. promover o financiamento por parte de países desenvolvidos para projetos relacionados à mitigação climática em países em desenvolvimento; 4. promover um papel de liderança para o Brasil no mundo, correspondente com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e 5. bloquear a adoção de regras internacionais ao uso das florestas, com o objetivo de evitar os riscos de questionamentos internacionais em relação ao desmatamento amazônico (VIOLA, 2004. 97).

O autor ainda destaca que a entrada da questão das florestas no regime climático mundial ainda não havia sido percebida como ameaça à soberania nacional pela maior parte dos outros países detentores de vastas florestas, como os Estados Unidos, o Canadá, a Rússia, a Austrália, o Chile, a Argentina, a Colômbia, o Peru, a Costa Rica e o México.

O Brasil desenvolveu diversos instrumentos nacionais relacionados à mudança climática, favoráveis à amenização do aquecimento global. Como já visto, o País se tornou uma referência mundial na conquista de soluções adequadas para evitar as variações climáticas, indicando também propostas feitas no âmbito nacional para contribuir internacionalmente na área referente ao tema, e envolvendo-se nos principais acordos e processos criados também no âmbito internacional. Assim, pode-se constatar a grande

participação do Brasil nos regimes internacionais sobre mudança climática, através dessas ações.

Fernanda Viana de Carvalho afirma que a partir do ano de 2006 a posição do Brasil era de "liderança estratégica" (CARVALHO, 2010). Viola explica a posição do Brasil quanto ao Protocolo de Quioto, relatando que:

> Pela sua importância na economia e ambiente global, seu produto *per capita* e suas capacidades tecnológicas, apenas três países têm o potencial para impulsionar o processo em primeira instancia (EUA, União Europeia e Japão); e mais três países têm o potencial para fazê-lo em segunda instância (China, Brasil e Canadá) (VIOLA, 2009. p. 15).

Então, apesar de o Brasil ser considerado um país em desenvolvimento, pode-se constatar a sua importante participação nos regimes internacionais referentes a esse tema, já que o mesmo vem desenvolvendo uma forte atuação, tanto nacional como internacional, no que diz respeito à mudança do clima.

2.3 Origem e desenvolvimento dos principais instrumentos sobre florestas no Brasil

As florestas brasileiras ocupam aproximadamente 61% do território brasileiro e desempenham importantes funções sociais, econômicas e ambientais. Ofertam uma variedade de bens, como produtos florestais madeireiros e não-madeireiros e prestam serviços ambientais essenciais, como a preservação dos recursos hídricos, a preservação da biodiversidade, a estabilidade climática, além de servir de sustentação para valores culturais. O Brasil é um país florestal que possui cerca de 516 milhões de hectares (60,7% do seu território) de florestas naturais e plantadas. Trata-se da segunda maior área de florestas do mundo (SBF, 2010).

No presente tópico serão desenvolvidas as principais instituições que tratam das florestas em geral no Brasil, bem como de que maneira acordos e processos internacionais influenciaram na sua preservação e proteção e como o País está vinculado com o quase-regime internacional de proteção às florestas tropicais.

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais é uma iniciativa do governo e da sociedade brasileira, em parceria com a comunidade internacional, que foi proposto em 1990 na reunião do G-7 [11] e lançado oficialmente no Brasil em 1992, durante a Conferência do Rio. Este instrumento, conhecido como PPG7, tem a finalidade de mostrar a viabilidade de harmonizar objetivos de preservação florestal e objetivos de desenvolvimento

[11] Reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G-7), em Houston, Texas (EUA).

socioeconômico, e desenvolver estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais. O PPG7 constitui o maior programa de cooperação multilateral relacionado a uma temática ambiental de importância global. Entre seus objetivos, está o de se tornar um exemplo de cooperação a ser seguido pelo mundo (ABDALA, 2007).

O Brasil propôs a realização do O Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF, na sigla em inglês), com a finalidade de regular o uso de florestas, proposta que abordou dois eixos de integração entre os países: aspectos da proteção ambiental, redução do desmatamento e aumento da cobertura florestal, e os aspectos econômicos e temas sociais (ABDALA, 2007). Assim, o PIF foi estabelecido em 1995 como uma iniciativa temporária da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU. Outro instrumento, a Força Tarefa Interagências sobre Florestas (FTAIF), foi constituído para dar suporte técnico e logísticos às ações do PIF.

Em 2000, foi criado no Brasil o Programa Nacional de Florestas com finalidade de articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a preservação das florestas brasileiras. O programa é constituído de projetos que são realizados de forma participativa e integrado pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais, juntamente com a sociedade civil organizada (MMA, 2013).

Em 2010, foi instituído o Programa de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMFC) para coordenar as ações de gestão e incentivo ao manejo florestal sustentável voltados para os povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares que tiram sua subsistência das florestas brasileiras. Este instrumento agrupa o uso eficiente e racional das florestas ao desenvolvimento sustentável local, regional e nacional, proporcionando uma alternativa de renda para as comunidades rurais.

Se na década de 1970, predominava uma postura defensiva do Brasil diante das pressões externas para lidar com os problemas ambientais, como na Conferência de Estocolmo, onde o País liderou uma coalizão contrária à importância ambiental,dos anos 1980 em diante, já não foi mais possível sustentar essa posição devido a crescente ascensão dos temas ambientais na agenda internacional, quando o Brasil começou a participar e aderir instrumentos criados no âmbito internacional para essa temática. Nos anos 1990 até hoje, houve uma evolução no âmbito nacional em relação ao tema, com o País propondo internacionalmente a iniciativa de criação de instrumentos como o Fundo de Desenvolvimento Limpo e criando mecanismos nacionais de preservação ao meio ambiente.

Devido a grande parte do território do Brasil ser constituída por florestas, ele precisou criar instrumentos para a preservação das mesmas. Não só para impedir o desmatamento em si

que o País focou a criação desses mecanismos, mas também porque o desmatamento está entre uma das maiores causas de mudanças climáticas no país. Até 2010, o Brasil havia obtido um grande avanço doméstico com 75% de redução do desmatamento e a sua responsabilidade referente ao clima global no protocolo de Quioto também já havia sido cumprida.

Algumas iniciativas brasileiras foram apresentadas a outros países, visando a preservação das florestas, como o PPG7, apresentado ao G-7 em uma reunião do grupo em 1990. No âmbito internacional, diversos países também cooperam com o Brasil nessa questão, através da criação e desenvolvimento de mecanismos internacionais de preservação do meio ambiente, apesar de o País receber muitas críticas no que diz respeito à preservação de seus recursos ambientais. Mesmo assim, pode-se verificar mais uma vez a participação do Brasil nos regimes internacionais (ou quase-regime internacional), agora, especificamente com foco nas florestas.

Ao falar das florestas e a preservação das mesmas do Brasil, não se pode deixar de mencionar a Amazônia, que possui a maior parte de sua floresta situada no Brasil. Além da devastação que ela vem sofrendo, consequentemente esse desmatamento contribui para a variação da mudança climática. O terceiro e último capítulo será destinado à Amazônia, os instrumentos criados para sua preservação e como ela está envolvida nas discussões internacionais sobre o meio ambiente.

CAPÍTULO 3 – O regime internacional do clima e o quase-regime de florestas na Amazônia

A Floresta Amazônica, localizada ao norte da América do Sul, está contida em noves países: Brasil, Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana, Suriname, França (Guiana Francesa) e Peru. O Brasil abriga 60% da área total dessa floresta, que é a maior do planeta. Dentro do País, ela se estende por nove estados, representando mais de 61% do território nacional (EcoD, 2013).

A Amazônia possui uma riqueza natural enorme, que tem sido alvo de exploração predatória e ilegal. Um levantamento do MMA estimou que, em 2008 o volume de madeira ilegal da Amazônia que abastece o mercado pode chegar a 90% do total consumido no Brasil. Além da extração ilegal, o desmatamento da floresta contribui para a variação da mudança do clima que afeta não só o Brasil (MMA, 2013).

A devastação, os crimes ambientais, os produtos de exploração, a extinção de animais, a biopirataria, entre outros problemas, são foco na luta para a preservação dos ecossistemas amazônicos. Foram criados instrumentos para tentar amenizar essas atividades e preservar a Floresta Amazônica. Neste capítulo serão examinadas as principais instituições relacionadas ao o combate da mudança climática, à proteção das florestas e da biodiversidade, que visam concretamente à preservação da Amazônia brasileira.

3.1 Principais instituições do regime internacional de mudança climática e do quase-regime de proteção às florestas na preservação da Amazônia

Diversos instrumentos visando à preservação da Amazônia foram criados desde os anos 1970. Porém, é nos anos 2000 que a maioria das instituições com o mesmo objetivo foram promovidas no Brasil. Nesse tópico, serão analisados os programas nacionais criados para a preservação da Amazônia, tanto no âmbito de sua floresta, como no que diz respeito às mudanças climáticas e biodiversidade.

Em 1978, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), instrumento jurídico que reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia. Esse mecanismo reafirma a soberania dos países amazônicos e incentiva, institucionaliza e orienta o processo de cooperação regional entre os mesmos. O tratado tem como principal objetivo a promoção do desenvolvimento harmônico da Amazônia e a incorporação de seus territórios às respectivas economias nacionais. Em

1995, os países amazônicos decidiram fortalecer institucionalmente o TCA com a criação de uma Secretaria Permanente dotada de personalidade jurídica, a qual foi implementada no ano de 1998, com a aprovação do Protocolo de Emenda ao TCA que instituiu oficialmente a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (OTCA, 2013).

A OTCA influi nos procedimentos do TCA e na dinâmica da execução de suas decisões. A Organização possui diversas formas de atuação, como a político-diplomática, a estratégica e a técnica, que garantem o cumprimento dos propósitos do TCA como da própria Organização. O site da OTCA a descreve como:

> [...] um instrumento contemporâneo do TCA com uma ampla visão do processo de cooperação sul-sul, que fortalece a vocação de seus governos na construção de sinergias com outros atores nacionais, organismos multilaterais, agências de fomento, movimentos sociais, comunidade cientifica, setores produtivos e sociedade civil" (OTCA, 2013).

Desse modo, a OTCA realiza estudos e executa projetos-pilotos sobre as potencialidades econômicas geradoras de renda e oportunidade para a região da Amazônia, proporcionando cooperação e integração dos países que fazem parte dela. Outra função é coordenar sua atuação com a Iniciativa para a Integração da infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) [12] estimulando então o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelos Países Membros. Porém, Argemiro Procópio diz que a organização não foi muito eficiente, quando em um período de "26 anos, entre 193 iniciativas apresentadas, tão somente 13,47% deles responderam por seus compromissos" (PROCÓPIO, 2006).

No início da década de 1990, foi formulado o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) que é vinculado ao Ministério da Defesa, gerenciado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). O SIPAM é uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas que tem a função de integrar e gerar informações atualizadas para articulação, planejamento e coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal (SIPAM, 2013). Ele abrange o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que é considerado seu principal instrumento na proteção e defesa da soberania nacional na Amazônia.

O Sistema de Vigilância da Amazônia tem a missão de proteger a Amazônia visando o seu desenvolvimento, compreendendo:

> [...] os meios técnicos e operacionais, comportando uma infra-estrutura de vigilância e análise, com o objetivo de coletar, processar, produzir, integrar, avaliar e difundir

[12] O IIRSA foi criado sobre a base de princípios definidos pelos presidentes sul-americanos em 2000 e pelos ministros do transporte, energia e comunicação nos doze países sul-americanos, visando promover a integração sul-americana através da integração física desses países (IIRSA, 2013).

> dados e informações de interesse das demais organizações integrantes do SIPAM, possibilitando a elaboração de conhecimentos que subsidiem ações globais e coordenadas dos órgãos governamentais que atuam na Amazônia (Funai, Ibama, Polícia Federal, Inpe, etc.), a fim de potencializar as políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento sustentável da região amazônica (LOURENÇÃO, 2003. p. 61).

O SIPAM administra as informações estratégicas provindas do banco de dados do SIVAM. Este produziu condições tecnológicas para combater o ilícito nacional e transnacional e aumentar a efetividade do estado de direito na Amazônia, como o tráfico de drogas, armas, animais silvestres, ouro e contrabando.

Em 1995, foi fundado o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), que surgiu com uma proposta que na época era inovadora: "engajar a ciência e o ativismo ambiental na região amazônica, construindo bases para a ação de movimentos sociais e para a formulação de políticas públicas." O IPAM tem como missão combater três males que ameaçam a sobrevivência da floresta e de sua população, que são a paisagem degradada, economias não-sustentáveis e injustiça social. O Instituto trabalha com a ideia de que as soluções para os problemas amazônicos devem incluir a participação ativa das populações que vivem na região, sobretudo os povos da floresta (indígenas, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, entre outros) (IPAM, 2013).

No ano de 2004 foi lançado o Plano de Ação para Proteção e Controle de Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) como resposta governamental às crescentes taxas de desmatamento na Amazônia. O objetivo desse plano é promover a redução das taxas de desmatamento por meio de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis. Ele envolve parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e setor privado, compreendendo mais de 200 iniciativas que envolvem essas ações. (Portal Brasil, 2011) O PPCDAm foi avaliado e revisado devido à necessidade de atualizá-lo frente às mudanças ocorridas na dinâmica do desmatamento, ao amadurecimento das ações e aos êxitos já alcançados nos primeiros quatro anos. Deu-se então, a origem ao documento que tratava de sua segunda fase, entre os anos de 2009 e 2011 (MMA, 2013).

Também no âmbito do combate ao desmatamento, foi criado o Fundo Amazônia, que "tem por finalidade captar doações para investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da preservação e do uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia" (MMA, 2013). Além desse bioma, o Fundo Amazônia pode utilizar até 20% dos seus recursos para apoiar o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e até em

outros países. Esse instrumento aborda outros temas além do desmatamento, como a redução das emissões de gases de efeito estufa, a qual está ligada ao desmatamento, já que grande parte das emissões no País são provenientes dele nesse bioma. Esse instrumento teve apoio da Noruega, onde havia a expectativa de outros países desenvolvidos aderirem esse fundo.

No ano de 2007 foi criado o Fórum Amazônia Sustentável "com o objetivo de agregar os mais diversos setores da sociedade brasileira em torno de um debate amplo e participativo sobre o desenvolvimento sustentável da região amazônica", propondo um diálogo amplo e nacional pela Amazônia. Esse Fórum tem a mais ampla rede nacional formada por empresários, governos, academia, populações tradicionais, sindicatos e ONGs, que se dedicam "a discutir e propor ações voltadas para o estabelecimento de uma cultura em favor da sustentabilidade, da construção de compromissos de boas práticas produtivas e o apoio ao desenvolvimento regional".

Foi criado um programa, nesse âmbito de preservação da Amazônia, diferente dos outros vistos até agora, o Programa Bolsa Floresta (PBF). Ele não foi criado especificamente para preservação da Amazônia, mas como um dos assuntos do trabalho é a floresta, vale a pena ressaltá-lo. Esse programa, criado em 2008, é o primeiro projeto brasileiro certificado internacionalmente para recompensar as populações tradicionais pela manutenção dos serviços ambientais prestados pelas florestas tropicais, reduzindo o desmatamento e valorizando a floresta em pé, e consequentemente melhorando a qualidade de vida dessas populações (FAS, 2013).

A maior parte dos instrumentos destinados à preservação da Amazônia diz respeito ao desmatamento que ela vem sofrendo, mas também há mecanismos que tratam da preservação de sua biodiversidade e que também da mudança climática. A Floresta Amazônica ocupa um lugar de destaque no cenário da biodiversidade, com sua importância sendo reconhecida mundialmente. A região amazônica possui a maior biodiversidade do planeta, e assim foi formulado o Programa Pró-Amazônia: Biodiversidade e Sustentabilidade, um programa direcionado mais à pesquisa, que tem por objetivo estimular no País a realização de projetos de pesquisa e apoio nas temáticas da biodiversidade e sustentabilidade (FMT/HVD, 2012).

Outro exemplo, no que diz respeito às mudanças climáticas é um programa do IPAM sobre mudanças climáticas, o qual:

> [...] busca a construção de um novo modelo de desenvolvimento amazônico que gere crescimento econômico e melhoria na qualidade de vida das populações locais, através da conservação ambiental, da redução das emissões por desmatamento e da manutenção da integridade funcional dos ecossistemas da região. As atividades são desenvolvidas em vários níveis, do local, através de estudos e projetos demonstrativos, ao global, com a participação nas negociações internacionais da

> Convenção do Clima da ONU, promovendo sempre a conexão entre atores e agentes dessa extensa cadeia que interfere na dinâmica florestal tropical e climática do mundo (IPAM, 2013).

Como visto, foram criados diversos instrumentos nacionais para preservação da Amazônia, no que diz respeito às mudanças climáticas e a preservação de suas florestas e biodiversidade. Já que a Amazônia possui um grande patrimônio natural, esses mecanismo vêm ajudá-la em sua preservação para uma menor taxa desmatamento das florestas, e consequentemente uma redução da perde de sua biodiversidade, e auxilia também na menor variabilidade do clima na região. Alguns programas sociais também foram criados para incentivar e auxiliar o "não-desmatamento" das florestas na Amazônia. Instituições e programas criados no âmbito internacional também influenciam e muitas vezes ajudam nessa preservação, o que será desenvolvido a seguir.

3.2 Os regimes internacionais sobre mudanças climáticas e florestas e a Amazônia

Teixeira afirma que "a questão da Amazônia no debate das mudanças climáticas passa pelo posicionamento do governo brasileiro no contexto mais abrangente das negociações internacionais". Como visto nos capítulos anteriores, o Brasil assumiu diversos compromissos em relação à preservação do meio ambiente através de programas e instrumentos nacionais e internacionais, os quais também influenciam no processo de preservação da Amazônia. No primeiro capítulo foram desenvolvidos o quase-regime de proteção às florestas e o regime do clima, os quais também influenciam nessa ação de preservação. Na presente sessão, serão apresentados os impactos concretos que alguns dos instrumentos de florestas e clima têm na Amazônia.

"A Amazônia possui um papel estratégico no ciclo do carbono planetário, sendo considerada uma das regiões mais vulneráveis do ponto de vista das influências das mudanças climáticas" (SILVA, 2007). Para falar sobre o impacto do regime de clima na Amazônia, deve-se ressaltar o mais importante documento de combate ao aquecimento global, o Protocolo de Quioto. O Brasil participou da primeira parte do Protocolo constituindo o grupo dos países não-Anexo I, para os quais foram estabelecidas medidas referentes ao crescimento necessário de suas emissões, as quais deveriam ser limitadas pela introdução de medidas apropriadas. Viola afirma que para compreender melhor a participação brasileira nas negociações desse documento é necessário levar em conta as emissões de gás carbônico, ressaltando que:

> As emissões brasileiras de gás carbônico representam, aproximadamente, 2,5% das emissões mundiais, sendo que, em torno de 25% destas emissões são produzidas pela economia moderna e os outros 75% são produzidos pela agricultura tradicional, mudanças no uso da terra na fronteira agrícola e por uma indústria madeireira ineficiente. Consequentemente, o país tem emissões *per capita* mais altas que a média dos países emergentes, assim como uma maior intensidade de emissões por unidade do PIB do que a média dos países desenvolvidos e emergentes (VIOLA, 2004. p. 95).

O autor destaca as vantagens e a desvantagem que o Brasil tem em relação a essas emissões, relatando que essa desvantagem diz respeito justamente à Amazônia, devido às altas taxas de emissão de gás carbônico causadas pelo uso de queimadas na agricultura tradicional e desmatamento em suas florestas. Viola ressalta ainda o ritmo de desmatamento na Amazônia, que no período dos anos 1990 a 2000 diminuiu de 20.000 km² para uma média de 15.000 km² ao todo, mas que desde 2002 aumentou para uma média de mais de 20.000 km², com um "crescimento exponencial do mercado para a madeira ilegal da Amazônia no conjunto da economia brasileira" (VIOLA, 2004). Porém no período de 2001 à 2004, o desmatamento teve um aumento de aproximadamente 18.000km² para mais de 27.000km², número que foi reduzido no período de 2005 à 2011 de aproximadamente 19.000km² para menos de 7.000km² (FILHO, 2012).

Ainda nesse contexto do desmatamento, e em relação também à mudança climática, Viola fala sobre a redução das emissões de carbono entre os anos de 2005 e 2007, afirmando que isso se deu devido a uma forte queda da taxa de desmatamento da Amazônia, comparada com o ano de 2004, quando a região teve uma alta taxa de desmatamento. Porém, no final de 2007 essa emissão começou a crescer novamente em razão do desmatamento incentivado pelo incremento dos preços da carne e soja, que fez com que as emissões aumentassem mais ainda no ano de 2008. O Brasil passa a ter um perfil singular de emissões devido a esta alta taxa de emissões provindas da Amazônia, que somada com as do Cerrado brasileiro, resulta em torno de 50% do total de emissões do País (VIOLA, 2009).

Em relação à emissão de carbono na economia regional, são emitidos cinco toneladas por mil dólares de PIB na Amazônia. Aproximadamente 18% das emissões globais de carbono provêm do desmatamento e da mudança do uso da terra, onde a Amazônia ocupa um lugar importante nesse ciclo global do carbono, com 2% em média das emissões globais dessa origem (VIOLA, 2009). Como o Brasil tem esse perfil de emissões concentrado no desmatamento e tem renda per capita considerada média, ele é um dos países com menor custo de redução de emissões entre os grandes emissores.

No encontro entre a questão climática e a questão da biodiversidade, cabe observar que o aquecimento global pode atrapalhar a adaptação das espécies na nova realidade

climática, o que consequentemente implicará a degradação da cobertura florestal, com possíveis impactos sobre as chuvas, ciclo da cheia e vazantes dos rios. Portanto, pode-se constatar que o desmatamento é um dano ambiental que produz dois tipos de impactos significativos: a redução da cobertura florestal, com efeitos no clima e biodiversidade; e a alta emissão de GEE, que contribui para acentuar o aquecimento global (LAVRATTI; PRESTES, 2010).

O Brasil demonstrou que possui ferramentas para reduzir o desmatamento na Amazônia. Um exemplo são as unidades de preservação e reservas que foram criadas nos anos de 2004 a 2006, que totalizaram 23 milhões de hectares. Outro instrumento que envolve o desmatamento e a mudança climática, e que também tem grande impacto na Amazônia são os programas de REDD. Nesse contexto, o IPAM afirma que:

> [...] o Brasil é o país mais bem preparado para estabelecer um Programa vigoroso de REDD, pois apresenta inúmeros sucessos no combate e no monitoramento do desmatamento e da degradação florestal na região amazônica, fontes principais de emissões de gases de efeito estufa do país" (NEPSTAD, 2007).

O Instituto considera que as florestas do país são grandes depósitos de carbono. Na Amazônia há aproximadamente 48 bilhões de toneladas de carbono estocadas distribuídas em mais de três milhões de quilômetros quadrados de florestas. O Brasil tem sido efetivo no que diz respeito à preservação de florestas, implantando um amplo sistema de administração florestal e consequentemente demonstrando a sua capacidade de reduzir o desmatamento e as emissões associadas de carbono (NEPSTAD, 2007).

Um dos benefícios que os programas de REDD trariam à Amazônia, em relação ao desmatamento, seria o impacto positivo que eles causariam no sustento de milhares de famílias de baixa renda, a qual poderia dobrar com o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas no uso sustentável da floresta. Outro benefício seria que com o a contenção do desmatamento, evitar-se-ia a devastação de ecorregiões [13] da Amazônia.

O MDL também tem seu impacto na Amazônia, e um exemplo onde se pode constatar isso é o projeto "MDL Florestal e Recuperação de Áreas Degradadas no Mato Grosso do IPAM". Já que o estado faz parte da Amazônia, consequentemente esse mecanismo terá impacto em sua floresta. O programa:

> [...] objetiva desenvolver e implementar um amplo Programa de atividades (Poa) relacionado a restauração Florestal, que tem por finalidade o sequestro de carbono em áreas degradadas de mata ciliar com a consequente geração de reduções Certificadas de emissões (RCEs) (IPAM, 2011).

[13] Ecorregião é uma unidade de paisagem com cobertura vegetal, fauna e tipos de solos específico (ABDALA, 2007).

A metodologia do programa é certificada pela ONU. Espera-se que dê incentivos econômicos ao mercado de carbono, e aos produtores rurais para que recomponham suas Áreas de Preservação Permanente e reservas legais.

Ainda com relação às florestas, particularmente a floresta amazônica, o debate global sobre as alternativas de gestão florestal tem gerado conceitos e práticas como o manejo florestal, certificação de florestas e sistemas agroflorestais que são amplamente adotados no PPG7. Este programa procura promover a preservação ambiental por meio de iniciativas de manejo de recursos naturais na Amazônia baseando-se em vínculos locais, regionais, nacionais, transnacionais e globais.

Sobre a Agenda 21, Armin Mathis afirma que:

> O objetivo geral da Agenda 21 - seja ela local, regional, nacional ou global - é a tentativa de transformar o conceito de desenvolvimento sustentável em diretrizes de atuação política, a fim de conduzir os processos sociais em direção a uma sociedade sustentável (MATHIS, p. 1).

Cabe ressaltar aqui a influência das Agendas 21 global e nacional na discussão sobre a implementação de Agendas 21 locais na Amazônia. De acordo com o MMA, a Agenda 21 local é:

> [...] é um processo participativo para construir e implementar políticas públicas locais por meio de uma metodologia descentralizada, envolvendo todos os setores de uma comunidade na construção de um programa de ação que contemple as questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável, considerando de forma sistêmica as dimensões econômica, social, cultural, ética e ambiental (MMA, 2013).

A discussão dessas Agendas 21 locais vem sendo feita desde o final dos anos 1990.O MMA elaborou uma Agenda 21- Amazônia que, de acordo com Norbert Fenzl, é um instrumento que tentava responder às seguintes perguntas:

> Como sensibilizar ou 'encontrar' a sociedade amazônica a respeito da A21A? Como transmitir os objetivos e as linhas gerais da agenda 21 e como mobilizar os setores alvo para participar neste processo? Como explicar as razões e a necessidade de construir uma A21A e mostrar que tipos de tópicos deverão ser tratados em que níveis de detalhes (FENZL, 2001).

O autor ainda ressalta as estratégias de apoio às Agendas 21 locais na Amazônia, na qual o MMA é o grande incentivador para informações e implementação desses instrumentos.

Silva alega que "a segurança climática do planeta ameaçada pelo modelo fossilista e desequilíbrios ecossistêmicos depende da Amazônia e vice-versa". Por isso destaca-se aqui a importância da preservação dessa região em relação à sua floresta, já que esta influencia tanto na preservação de sua biodiversidade, como na mudança do clima, local e global.

Já que a maior parte da Amazônia fica no território brasileiro, acredito que o País, através da adoção e participação de diversos mecanismos internacionais, e criação de

mecanismos nacionais, está ajudando na preservação da região amazônica. Além dos instrumentos nacionais, são criados alguns locais para auxiliar nessa ação também.

O Brasil é criticado pelo modo como trabalha para preservar a Amazônia, mas além das críticas recebidas de outros países, muitos deles contribuem de forma prática para a ação de preservação através dos instrumentos criados internacionalmente que influenciam a como a Agenda 21 e o MDL. Portanto, pode-se verificar o impacto que os regimes de clima e o quase-regime de proteção às florestas têm na Floresta Amazônica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou abordar o problema da relação entre o aprofundamento dos regimes ambientais globais e a efetiva preservação ambiental na Amazônia brasileira. No capítulo 1, apresentou-se a diferença de governança global e regimes internacionais. Verificou-se que o conceito de regimes internacionais envolve a cooperação entre os países em determinado assunto, e por isso todos esses instrumentos desenvolvidos no trabalho, principalmente nesse primeiro capítulo, se encaixam nesse contexto de regimes internacionais.

No capítulo 1 também foi mencionado o fato de a temática ambiental ter ganhado espaço na década 1970, mas só na década seguinte os Estados começaram a se reunir com o intuito de uma cooperação para a resolução dos problemas ambientais. Desse modo, foram apresentados os principais mecanismos criados no âmbito internacional para tratar da preservação do meio ambiente, no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, mudança climática e preservação das florestas e biodiversidade,

O capítulo 2 tratou do Brasil nessa mesma temática ambiental, apresentando diferentes posições que ele tomou diante do tema. Na década de 1970 o País tinha uma postura defensiva diante dos problemas ambientais, e até liderou uma coalizão de países contrários a lidarem com esses problemas, na Conferência de Estocolmo em 1972. Da década de 1980 em diante, o Brasil mudou essa postura, passando a aderir instrumentos criados no âmbito internacional que visavam à preservação do meio ambiente. E na década de 2000, particularmente no ano de 2006 em diante, o País passou a ter uma posição de "liderança estratégica" de acordo com Carvalho.

O Brasil propôs a criação de alguns mecanismos no cenário internacional com a finalidade da preservação do meio ambiente nacional, e que também contribuiria com essa mesma ação em outros países, como o Fundo de Desenvolvimento Limpo que não ganhou simpatia dos países desenvolvidos e depois veio a se tornar o MDL; o mecanismo de REDD, que nasceu de uma parceria entre o governo brasileiro e americano; o PPG7, uma iniciativa brasileira que foi apresentada em 1990 em uma reunião do G-7, e depois lançada em 1992; e o IPF, proposto pelo País com a finalidade de regular o uso da floresta.

Pode-se verificar o impacto do regime internacional preservação ambiental do Brasil através de alguns instrumentos criados no âmbito internacional, como a Agenda 21, a qual influenciou a criação da Agenda 21 brasileira para um planejamento de desenvolvimento sustentável e preservação ambiental no País; e o PNUMA que ajuda a gerar uma participação

e contribuição mais intensa de especialistas e instituições brasileiras em fóruns, iniciativas e ações internacionais sobre o tema.

No capítulo 3, foram apresentados os instrumentos criados para a preservação da região Amazônica, no que diz respeito à variabilidade do clima e proteção das florestas e biodiversidade. Na década de 1970 já foram criados alguns desses mecanismos, mas é na década de 2000 que é desenvolvida a maioria deles. Pelo fato de a Amazônia ter a maior parte de seu território no Brasil, este criou vários desses instrumentos, tanto no âmbito nacional como local, para auxiliar na preservação da região.

Programas criados no âmbito internacional também auxiliam nessa ação de preservação, e assim pode-se verificar o impacto que os regimes internacionais de clima floresta têm na região amazônica, e vice-versa. Um exemplo da influência que o Brasil causa no âmbito internacional, a partir da Amazônia, são suas emissões de carbono, que possuíam taxas elevadas devido ao desmatamento em suas florestas e queimadas na agricultura. O desmatamento era uma grande causa da variabilidade climática na região, provocando também a redução da cobertura florestal, com efeitos no clima e biodiversidade.

O impacto que os regimes internacionais de clima e floresta causam na Amazônia pode ser constatada através dos mecanismos de REDD e MDL que auxiliam no controle e redução do desmatamento, e novamente a Agenda 21, que influenciou a criação de uma Agenda 21 local na Amazônia. Através desses instrumentos, pode-se verificar uma diminuição da taxa de desmatamento na região, de aproximadamente 19.000km² para menos de 7.000km² em um período de seis anos (2005 a 2011). Nos anos de 1990 a 2000 também há uma redução dessa taxa de 20.000 km² para uma média de 15.000 km², mas de 2001 a 2004 ela aumenta de 18.000km² para mais de 27.000km². Porém, não fica claro se a diminuição dessa taxa será definitiva desses últimos anos para frente, ou se manterá esse movimento cíclico de aumento e diminuição, mesmo com a implantação de todos esses instrumentos na região.

Dados todos esses exemplos de instrumentos que influenciam o Brasil e a Amazônia na preservação ambiental de ambos, pode-se verificar que há um impacto positivo dos regimes internacionais de mudança climática e floresta sobre a preservação da Amazônia. Porém fica uma dúvida se esses instrumentos, tanto internacionais como nacionais, serão eficazes daqui pra frente, já que foi constatada uma variação de aumento e diminuição das taxas de desmatamento dos anos 1990 até hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Fábio de Andrade. **Governança Global Sobre Florestas: O Caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 (1992-2006).** 2007. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Brasília, Julho de 2007. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção to título de Doutor em Relações Internacionais.

AMARAL, Arthur Bernardes do. Os conceitos de regimes internacionais e de governança global: semelhanças e diferenciações. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo - Estudos de Defesa e Política Internacional,** Ano 6, n. 19, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5355:os-conceitos-de-regimes-internacionais-e-de-governanca-global&catid=39&Itemid=127>. Acesso em: 27 mar. 2013.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: guia de orientação 2009**. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio: FIDES, 2009. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/...pt/.../mdl_1.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BELINI, Leandro. **Mudanças Climáticas e Relações Internacionais.** In: Encontro da ANPPAS, 2º, 2004, Indaiatuba, Papers Apresentados nos Grupos de Trabalhos, 18 p.

CARVALHO, Fernanda Viana de. **A Posição Brasileira nas Negociações Internacionais sobre Florestas e Clima.** Brasília, DF, 2010. Tese (doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, UnB.

CIF – Climate Investment Funds. Disponível em: <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/FIP%20AM%20May%2027%20P%26B%20Portuguese.pdf >. Acesso em: 03 mar. 2013.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/3311/3502>. Acesso em 27 mar. 2013.

COUTINHO, Sérgio Augusto de Alencar; PEREIRA, Jorge Ribeiro. **Governança Global e Progressismo Transnacional.** 2009. Disponível em: <http://www.faroldademocracia.org/governancaglobal_progressismotransnacional.pdf>. Acesso em fev. 2013.

CUNHA, Kamyla Borges. Do Fundo de Desenvolvimento Limpo ao Programa de Atividades: uma análise da evolução do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. 2006. Disponível em: <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/secao_interfacehs.asp?ed=5&cod_artigo=97>. Acesso em: 15 mar. 2013.

EcoD – Eco Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.ecodesenvolvimento.org/noticias/onu-declara-2011-o-ano-internacional-das-florestas#ixzz2MVTIxeAn>. Acesso em: 13 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.ecodesenvolvimento.org/>. Acesso em: 01 mar. 2013.

FAZ – Fundação Amazônia Sustentável. Disponível em: <http://fas-amazonas.org/programa-bolsa-floresta/>. Acesso em: 15 mar. 2013.

FBMC - Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima. Disponível em: <http://www.forumclima.org.br>. Acesso em: 08 mar. 2013.

FENZL, Norbert. **A Agenda 21 para a Amazônia.** Disponível em: <http://www.ufpa.br/amazonia21/publicacoes/agenda21/AGENDA21.htm>. Acesso em: 27 mar. 2013.

FIGUEIREDO, Luiz Alberto de. Desenvolvimento e Meio Ambiente: da Rio-92 até Curitiba. **O Brasil e a Organização das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2008. 252 p.

FILHO, Francisco J. B. Oliveira. **Política de Combate ao Desmatamento (Amazônia e Cerrado).** Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2007.

FMT/HVD – Fundação Medicina Tropical Doutor Heitor Vieira Dourado. Disponível em: <http://www.fmt.am.gov.br/layout2011/diversos/Edital_047-2012_PRO-AMAZONIA.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2013.

GONÇALVES, Alcindo. Regimes Internacionais como ação da governança global. **Meridiano**, vol. 2, n. 125, mai-jun. 2011. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/3311/3502>. Acesso em: 27 mar. 2013.

IBAMA - Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2013.

IIRSA. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Disponível em < http://www.iirsa.org/ >. Acesso em 30 abr. 2013.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Regime Global de Biodiversidade: O Caso Mariuá.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

INSTITUTO CARBONO BRASIL. Disponível em: <www.institutocarbonobrasil.org.br>. Acesso em: 11 mar. 2013.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Disponível em: <http://www.ipam.org.br>. Acesso em: 08 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/programas/item/Mudancas-Climaticas-/4>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/programas/projeto/MDL-Florestal-e-recuperacao-de-areas-degradadas-no-Mato-Grosso/29>. Acesso em: 19 mar. 2013.

ITTO – International Tropical Timber Organization. Disponível em: <http://www.itto.int>. Acesso em: 01 mar. 2013.

IVANOVA, Maria. O PNUMA e a Governança Ambiental Global. **Governança Global.** Cadernos Adenauer IX (2008), Nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009;

KRASNER, Stephen D., (Org.). **International Regimes.** Cornell, NY: Cornell University Press, 1983.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília: Instituo Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 276 p.

LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsca Buzelato (org.). **Direito e mudanças climáticas: inovações legislativas em matéria de mudanças climáticas.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010;

LOURENÇÃO, Humberto José. **A defesa nacional e a Amazônia (SIVAM).** Campinas, SP, 2003. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Unicamp.

MATHIS, Armin. **Agenda Amazônica 21: Por Que, Para Quem, Como.** Disponível em: <http://www.ufpa.br/amazonia21/publicacoes/armin/AgendaA21-porque.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2013.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Caderno de debate Agenda 21: uma nova agenda para Amazônia.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/caderno_azul.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2013

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/redd>. Acesso em: 01 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>. Acesso em: 06 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>. Acesso em: 08 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 08 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/florestas/programa-nacional-de-florestas>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-amazonia>. Acesso em: 15 mar. 2013;

_____. **Manual de Ajuda para o Controle das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio – SDOs.** Brasília, IBAMA/MMA/GTZ. 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da (ed.) et al. **Mudança do clima no Brasil : aspectos econômicos, sociais e Regulatórios.** Ipea, Brasília, 2011. Disponível em: <http://observatoriodoredd.org.br/site/pdf/livromudancadoclima.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2013.

_____. A Política nacional sobre mudança do clima: Aspectos regulatórios de governança. **Mudança do clima no Brasil : aspectos econômicos, sociais e regulatórios** / editores: Ronaldo Seroa da Motta ... [et al.]. Brasília : Ipea, 2011. 440 p.

NEPSTAD, Daniel [et al]. **Custos e benefícios da redução das emissões de carbono do desmatamento e da degradação (REDD) na Amazônia brasileira.** Disponível em: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/id/128>. Acesso em: 11 mar. 2013.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Disponível em: <http://www.oc.org.br>. Acessado em: 27 fev. 2013.

ONU – Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20-termina-e-documento-final-o-futuro-que-queremos-e-aprovado-com-elogios-e reservas/>. Acesso em: 26 fev. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>. Acessado em: 26 fev. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/>. Acesso em: 22 fev. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.un.org/esa/forests/>. Acesso em: 01/03/2013.

_____. **Nosso Futuro Comum.** Disponível em: Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em: fev. 2013.

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: <http://www.otca.info/portal/a-otca.php?p=otca>. Acesso em: 13 mar. 2013.

_____. Disponível em: <http://www.otca.info/portal/tratado-coop-amazonica.php?p=otca>. Acesso em: 13 mar. 2013.

PLATIAU, Ana Flávia Barros. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimentos sustentável. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2 / Henrique Altemani de Oliveira e Antônio Carlos Lessa (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

PLATIAU. Ana Flávia Barros; VARELLA. Marcelo Dias. O regime Internacional de Biossegurança e suas implicações para os cidadãos brasileiros. **Cena Internacional**, Ano 6, nº 1. Brasília, DF. Universidade de Brasília, UnB. Jun, 2004. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/7658>. Acesso em: 30 mar. 2013.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Brasil). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em: 27 mar. 2013.

PORTAL BRASIL. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/12/5/plano-de-acao-para-protecao-e-controle-do-desmatamento-na-amazonia-ppcdam>. Acesso em: 14 mar. 2013.

PROCÓPIO, Argemiro. A OTCA e o multilateralismo da Amazônia. Disponível em: <http://ilas.cass.cn/old/duiwaijiaoliu/Braziljiaoshou.doc>. Acesso em: 01 abr. 2013.

REVISTA BRASILIS. Disponível em: <http://revista.brasil.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2013.

SATO, Eiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**. nº 43, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100007>. Acesso em: 30 mar. 2013.

SBF - Serviço Florestal Brasileiro. **Florestas do Brasil em resumo - 2010: dados de 2005-2010.** 2010. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Publicacoes/Florestas_do_Brasil_em_resumo_SFB_2010.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2013;

SETTE, Ana Tarsila de Miranda e Souza. **Governança Global e Redes Globais de Políticas Públicas: Atores Brasileiros no Cenário das Mudanças Climáticas.** Rio de Janeiro, RJ, 2010. Dissertação (mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, FGV.

SILVA, Alberto Teixeira da. **Segurança Global e Mudança Climáticas: o caso da Amazônia.** Trabalho base para o 31° Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambú, MG, 2007.

SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia. Disponível em: <http://www.sipam.gov.br>. Acesso em: 14 mar. 2013.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2011/10/fmamgef.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2013.

STELLA, Osvaldo et al. **Compilação dos Principais Resultados da COP-17 sobre o Novo Protocolo de Kyoto, Salvaguardas de REDD+, Níveis de Referência, Fundo Verde para o Clima e LULUCF.** Brasília: IPAM, 2011.

VIÉGAS, João Ricardo Rodrigues. **Governança Global na Economia Verde.** Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. XIII, p. 91, 2012.

VIOLA, Eduardo. **O Brasil na Arena Internacional de Mitigação da Mudança Climática**. Jan 2009. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=viewcategory&catid=25>. Acesso em: 11 mar. 2013.

_____. A evolução do papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na governabilidade global. **Cena Internacional**, Ano 6, nº 1. Brasília, DF. Universidade de Brasília, UnB. Jun, 2004.

_____. **O Brasil na Arena Internacional de Mitigação da Mudança Climática**. CINDES. Rio de Janeiro, RJ. Jan 2009.

_____. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 17. nº 50. Out. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300003>. Acesso em: 30 mar. 2013.

_____. The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development and Crisis of Governance since 1987. In: MAC DONALD, Gordon J.; NIELSON, Daniel L. & STERN, Marc A. **Latin American Environmental Policy in International Perspective**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997.

VIOLA, Eduardo; PLATIAU, Ana Flávia Barros; LEIS, Héctor Ricardo. **Governança Climática e Segurança na América do Sul.** *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina.* iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

WWF - World Wildlife Fund. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/clima/painel_intergovernamental_de_mudancas_climaticas/>. Acesso em: 01 mar. 2013.

YOUNG, Oran R. **International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1989.