

Marcos evolutivos da política à economia nas negociações internacionais ambientais

Political and economical evolutionary highlights in the international environmental negotiations

Elói Martins Senhoras*
Marcella Nobre de Oliveira**

Meridiano 47 vol. 12, n. 123, jan.-fev. 2011 [p. 40 a 47]

As negociações internacionais têm passado por um crescente desafio na construção de marcos dialógicos multilaterais entre as nações uma vez que *novas ameaças*, trazidas por problemas ambientais e mudanças climáticas, passam a erodir a noção de soberania em função dos efeitos produzidos pela ação coletiva não coordenada da emissão de gases de efeito de estufa, o que tem levado a um aquecimento global, onde o poder unilateral militar ou econômico tem pouca relevância diante dos novos desafios.

Segundo Viola e Leis (2001), a temática ambiental tornou-se tão complexa, que passou a ocupar um lugar de destaque na agenda das relações internacionais haja vista que pela primeira vez na história contemporânea esta questão tem a relevância de temas tidos como clássicos, no âmbito econômico das finanças e do comércio internacional ou no âmbito político da diplomacia e da segurança internacional.

O clássico sistema geopolítico de relações internacionais, fundado nos preceitos de soberania interna e externa da Paz de Westphalia (1648), torna-se crescentemente aberto por porosidades transescalares de outras temáticas que vão além da guerra, por isso compreender a problemática do poder no espaço internacional requer compreender que existe uma ecopolítica construída por uma pluralidade de atores estatais e para-estatais de âmbito transnacional.

De um lado persiste uma concepção clássica de interpretação geopolítica da problemática ambiental que se assenta nas discussões da *segurança ambiental* e cujo foco reside em saber como o advento da problemática ambiental tem efeitos nas escalas global e nacional a fim de se apreender os efeitos que a questão ambiental pode acarretar na soberania territorial e na balança de poder do sistema internacional já que a escassez de recursos naturais impõe o transbordamento de conflitos nacionais e internacionais.

De outro lado surge uma nova concepção de interpretação da geopolítica ambiental que reside no uso do direito e da razão prática de fundamentação kantiana como fio condutor para a construção de uma discussão normativa de um mundo possível, caracterizado pela cooperação internacional de cunho cosmopolita, que finda mostrar as sensibilidades e vulnerabilidades ambientais e construir regimes internacionais ambientais por meio de negociações internacionais relacionadas ao meio ambiente e às mudanças climáticas.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR (eloisenhoras@gmail.com).

** Economista e especialista pós-graduada em comércio exterior pela Faculdade Roraimense de Ensino Superior – FARES, funcionária do Serviço Social da Indústria – SESI (marcellaeco@yahoo.com.br).

A ação das Nações Unidas, Organismos Internacionais Supra-Governamentais (OISGs), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e redes epistêmicas no campo da defesa do meio ambiente constituem fóruns do novo enfoque geopolítico nas relações internacionais uma vez que buscam engendrar uma nova relação entre povos e países, baseada em princípios de interdependência e solidariedade internacional através de uma série de negociações sob a égide de uma visão multilateral e multidisciplinar dos problemas globais.

Todo o conjunto de princípios, valores, normas, regras e tratados que se torna formalmente institucionalizado por meio de negociações entre governos e organizações internacionais em conferências, com o objetivo responder cooperativamente a questões ou problemáticas específicas e assim guiar concretamente comportamentos internacionais tem sido conhecido sob a designação de regime internacional (Keohane, 1993).

O papel instrumental e estratégico da institucionalização de regimes ambientais reside na conformação de tabuleiros transnacionais onde participam uma pluralidade de atores diplomáticos e paradiplomáticos que buscam aumentar seus poderes de ingerência sobre a problemática ambiental nas relações internacionais por meio de estratégias competitivas e cooperativas.

A origem da institucionalização de muitos regimes internacionais ambientais está ligada à construção de fóruns multilaterais que gradativamente se acumularam para negociar a solução de *dilemas de ação coletiva* de certos fenômenos biológicos ou físicos que desconhecem as fronteiras nacionais e que se estendem sobre a geografia política de vários países.

O meio ambiente deixou de ser um assunto de natureza doméstica de caráter puramente tecno-cêntrico e passou a ser de interesse internacional com um caráter também eco-cêntrico, sendo contemplado nos programas políticos dos Estados bem como no âmbito da sociedade internacional, ensejando a proliferação de vários tratados e convenções internacionais (Guerra, 2006).

O crescimento do número de regimes internacionais ambientais demonstra que na integração do sistema mundo existe um genuíno caráter geopolítico nos acordos e normas internacionais que pressupõe compromissos transfronteiriços dos Estado-Nações referentes à sustentabilidade do meio ambiente nas escalas global e nacional advindo do crítico período histórico de crise ambiental atual que é diferenciado em relação aos compromissos westphalianos que embasaram a geopolítica clássica das relações inter-estatais.

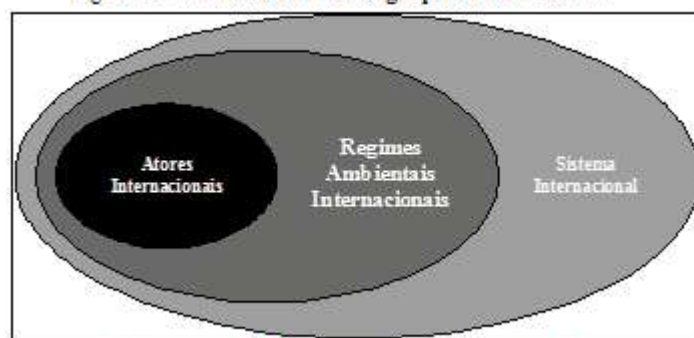
Embora a crise ambiental seja um *fato global*, o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão sobre os quais as expectativas dos atores convergem representam apenas *regimes ambientais setorializados* para a gestão coletiva de determinadas áreas temáticas.

Os regimes ambientais institucionalizados no sistema internacional foram construídos ao longo do tempo para trazer respostas circunstanciais às crises ambientais passadas ou anunciadas por meio do estabelecimento de mecanismos setorializados de governança ambiental.

Mesmo sendo uma categorização ideal a busca por canais de governança ambiental no sistema internacional ela não é um fato global uma vez que “há uma incongruência entre os problemas que se originam da natureza interconexa do ecossistema global e as soluções setorializadas que são buscadas dentro de uma pretensa ordem geopolítica” (Elliott, 1998: 97).

Os problemas que constituem a chamada crise ambiental perpassam transecalarmente as fronteiras espaciais em função de um *fundamentum* incongruente derivado da fragmentação da relação homem-natureza, por isso qualquer ideal de governança global teria que abarcar a maximização qualitativa e quantitativa dos regimes internacionais ambientais.

Figura 1 - Variáveis da ordem geopolítica ambiental



Fonte: Elaboração própria. Adaptação baseada em Barros-Platau et al. (2004).

A despeito dos regimes internacionais relacionados ao meio ambiente estarem em plena construção e por isso evidenciarem uma restrita capacidade efetiva de normatização ambiental nas relações internacionais, eles são importantes para a compreensão da nova ordem geopolítica de cunho ambiental, pois demonstram porque existem modelos de cooperação inter-estatal por meio de um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos que não são apreendidos na geopolítica clássica de caráter eminentemente conflitivo.

Entre os diversos de tratados internacionais relacionados ao meio ambiente assinados ao longo do século XX, apenas uma minoria aconteceu até a década 1950, de maneira que efetivamente os marcos-jurídicos de constituição dos regimes ambientais internacionais *lato sensu* se constituíram em um ritmo acelerado a partir da década de 1960, demonstrando o inter cruzamento entre os temores e as percepções dos limites planetários (Ribeiro, 2001).

O volume concentrado de acordos e a assinatura de inúmeros tratados internacionais no período iniciado no último quartil do século XX, que deu impulso à formação de vários regimes de direito internacional ambiental, acontece em função da assinatura de inúmeros tratados internacionais derivados a partir das discussões de duas conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento que foram realizadas em Estocolmo (1972) e no Rio de Janeiro (1992) sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU).

Como resultados significativos destas duas conferências, surgiram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), estabelecido para avaliar as questões científicas, bem como a Convenção-Quadro nas Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), como um tratado internacional flexível, que tem que ser cumprido, mas sem determinar o modo de implementação, motivo pelo qual possibilita que ao longo do tempo vários caminhos possam ser tomados para se alcançar o objetivo final de redução da emissão global de gases de efeito-estufa.

Está presente na institucionalização da CQNUMC a realização de conferências anuais sobre o clima, identificadas como Conferências das Partes (COPs), como meio de monitoramento dos progressos obtidos e revisão das medidas tomadas para redução da emissão dos gases de efeito-estufa, nas quais, por meio de tratados específicos, criam-se, desenvolvem-se e implementam-se técnicas para o alcance do objetivo último da Convenção-Quadro (Moreira e Giometti, 2008).

A Conferência das Partes (COP) trata-se do órgão supremo da CQNUMC, já que é responsável pela sua implementação através do desenvolvimento de reuniões anuais entre os países que ratificaram ou aderiram a esta Convenção-Quadro. Desde 1995, as Conferências das Partes (COPs) foram realizadas através de 16 reuniões anuais, que aconteceram até o presente momento em distintas localidades do globo.

Quadro 1 - Histórico das Conferências das Partes (COPs)

1995	COP 1	Berlim	2003	COP 9	Milão
1996	COP 2	Genebra	2004	COP 10	Buenos Aires
1997	COP 3	Kyoto	2005	COP 11	Montreal
1998	COP 4	Buenos Aires	2006	COP 12	Nairobi
1999	COP 5	Bonn	2007	COP 13	Bali
2000,	COP 6	Haya (parte 1),	2008	COP 14	Poznan
2001		Bonn (parte 2)	2009	COP 15	Copenhague
2001	COP 7	Marrakech	2010	COP 16	Cancun
2002	COP 8	Nova Delhi	2011	COP 17	A acontecer

Fonte: Elaboração própria. Baseada em UNFCCC (2010). Disponível em <http://unfccc.int>

Adotado em 1997, durante a COP 3, o Protocolo de Kyoto tornou-se em um marco nas tentativas de mitigação dos problemas de um regime ambiental de mudanças climáticas, por meio da criação de mecanismos flexíveis que implementam uma lógica econômica de limitação das emissões de gases de efeito estufa segundo metas específicas para cada país signatário, o que de maneira agregada levou a um primeiro compromisso ratificado para o período entre 2008 e 2012, com um limite mínimo de redução de emissões no valor 5,2% abaixo dos níveis de 1990 (Costa, 2004).

A proposta do Protocolo de Kyoto estabeleceu a criação de três instrumentos econômicos – *Comércio Internacional de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo* – conhecidos como mecanismos de flexibilização, que propiciam diferentes vias para a redução da emissão de gases de efeito estufa por meio de relações comerciais de ativos ambientais que estimulam canais de financiamento ou investimento entre países com graus assimétricos de desenvolvimento.

Quadro 2 - Mecanismos de flexibilização

<i>Comércio Internacional de Emissões (CIE)</i>	Refere-se à comercialização de créditos de carbono entre países, de maneira que um país, que tenha diminuído suas emissões acima de sua cota, transfira o excesso de suas reduções para outro país que não tenha alcançado tal condição.
<i>Implementação Conjunta (IC)</i>	Implantação de projetos específicos de redução de emissão de gases de efeito estufa entre países que apresentam cotas a cumprir por meio iniciativas conjuntas conhecidas como <i>unidades de redução de emissões</i> .
<i>Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)</i>	Permite que países financiem projetos de redução ou comprem os volumes de redução de emissões resultantes de iniciativas desenvolvidas nos países que não têm metas de reduções de emissões de gases de efeito estufa.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em CQNUMC (1997) e Godoy (2009).

Em primeiro lugar, existe o mecanismo de *Implementação Conjunta*, que se aplica à parceria em projetos conjuntos entre empresas de países desenvolvidos e em transição, pois trata-se de um mecanismo que permite transferir ou adquirir *Unidades de Redução de Emissões (UREs)* entre países emissores de gases de efeito-estufa, resultantes de projetos destinados a diminuir as emissões ou a aumentar as remoções.

Em segundo lugar está o *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*, que busca um caminho para favorecer as transações de financiamento e investimento entre países desenvolvidos e em transição junto a países em desenvolvimento e de desenvolvimento tardio já que ele permite contratos para a realização de projetos de redução de emissões ou a compra de volumes de redução de emissões resultantes de projetos já desenvolvidos nestes últimos países.

Segundo Borja e Ribeiro (2007), oriundo de uma proposta brasileira, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é um instrumento multilateral de implementação de projetos de redução de emissão de gases

de efeito-estufa, contabilizado por *Certificados de Redução de Emissões (CREs)* e que, ao contrário dos outros mecanismos de flexibilização, possibilita a participação dos países em desenvolvimento no mercado mundial de crédito de carbono já que eles apresentam vantagem competitiva devido ao custo evitado de emissão de gases de efeito estufa ser inferior ao de países industrializados.

Em terceiro lugar, o *Comércio Internacional de Emissões* trata-se de um mecanismo flexível de negociação, operado em diversas bolsas ou leilões mundiais que conformam o mercado internacional de créditos de carbono. A comercialização deste derivativo transacionável – o crédito de carbono – acontece segundo as regras de mercado futuro, por meio de operações de compra e venda de uma *commodity ambiental*, que é contabilizada por Unidades de Redução de Emissões (UREs).

Em um primeiro plano, os países vendedores de créditos de carbono são países asiáticos, latino-americanos e com uma pequena participação de países africanos, o que revela um *oligopsônio* restrito à participação em grau de importância, a China, Índia, Brasil e África do Sul. Em um segundo plano, os principais compradores de créditos de carbono são instituições multilaterais, como o Banco Mundial; fundos de Governos Nacionais e bancos de desenvolvimento de países industrializados, bem como empresas comerciais como *Ecosecurities e European Carbon Fund* (World Bank, 2010).

Segundo Souza e Azevedo (2005), a comercialização dos créditos de carbono passa pela inexistência de uma regulamentação multilateral, sendo que a definição dos preços de cada crédito de carbono é característica do projeto executado em termos de *mecanismo de desenvolvimento limpo* e das praças financeiras de comercialização, que são concentradas a quatro grandes bolsas especializadas: Bolsa do Clima de Chicago (CCX), Esquema de Comércio de Emissões da União Européia (EU-ETS) e Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

O primeiro marco de criação de um mercado internacional de carbono surgiu no ano de 2002, quando foi criado o Sistema de Comércio de Emissões do Reino Unido, e no ano de 2003, quando o Sistema de Comércio de Nova Gales do Sul (NSW GGAS), na Austrália começou suas operações, juntamente com a Bolsa do Clima de Chicago (CCX), nos Estados Unidos, que iniciaram suas atividades como mercados bursáteis de comercialização de créditos de carbono, independente dos acordos Protocolo de Kyoto.

No caso da CCX, por exemplo, há a participação de empresas dos Estados Unidos, Canadá e México (NAFTA) e Brasil, que mesmo efetuando transações que não atendem aos requisitos do Protocolo de Kyoto, acabam criando uma relação direta entre os mercados atrelados ao protocolo de Kyoto, já que os títulos de crédito de carbono aumentaram porém a um patamar inferior, o que demonstra que este mercado é ilíquido, insipiente e fortemente sujeito à incerteza quanto ao seu desenvolvimento.

O segundo marco de criação de um mercado internacional de carbono acontece em 2005, quando surgiram quase que simultaneamente, na Europa, o Esquema de Comércio de Emissões da União Européia (EU-ETS), e em um país em desenvolvimento, no Brasil, o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

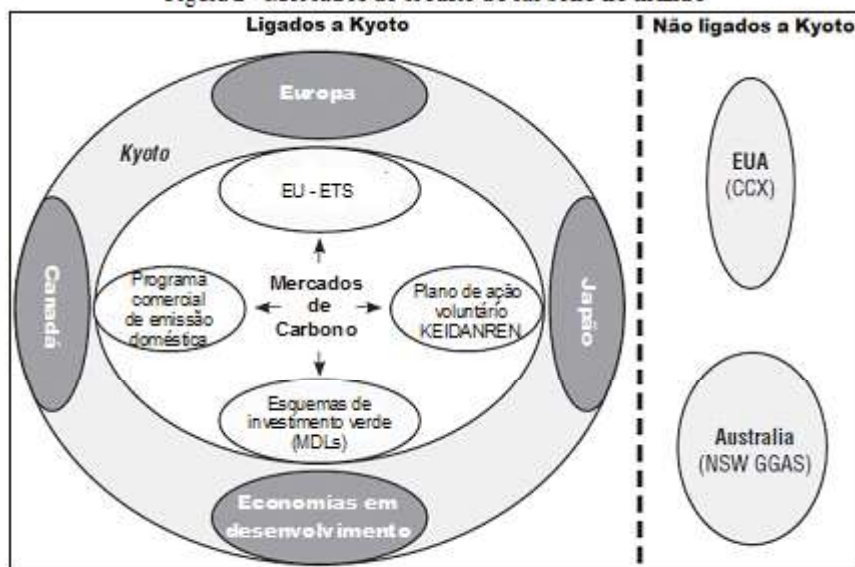
De um lado, o Esquema de Comércio de Emissões da União Européia (EU-ETS) iniciou suas operações como um desdobramento do comprometimento europeu no Protocolo de Kyoto, com o objetivo de comercializar títulos conhecidos como Certificados de Redução de Emissões (CERs) e licenças de emissão de créditos de carbono entre empresas da União Européia.

De outro lado, a Bolsa de Mercadorias e Futuro (BM&F) em São Paulo criou o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) na cidade do Rio de Janeiro, como instrumento eletrônico voltado ao *trading* de Certificados de Redução de Emissões (CERs), atrelados a *mecanismos de desenvolvimento limpo* e aos compromissos do Protocolo de Kyoto.

Por último, mas não menos importante encontra-se o Banco Mundial, como terceiro marco no mercado internacional de carbono, como relevante ator no fornecimento de informações sobre o mercado e na injeção de

liquidez por meio de um número crescente de fundos de captação de recursos, que tem provido recursos para financiamento de muitos projetos de reduções de emissão dos países em desenvolvimento ou para compra de certificados de carbono (Godoy, 2009).

Figura 2 - Mercados de crédito de carbono no mundo



Fonte: Adaptação própria. Baseada em Anze (2008).

Todos estes mercados internacionais de carbono são sistemas de comércio nos quais os governos, empresas e indivíduos podem vender ou adquirir unidades de redução de emissões (URE), motivo pelo qual surge uma categorização baseada em dois tipos de transações: comércio de direitos de emissão (CCX e EU-ETS) e transações baseadas em projetos (MBRE).

Segundo Lages e França (2008), para mitigar o custo de implementação do Protocolo de Kyoto, a sua arquitetura instrumental foi baseada em mecanismos flexíveis de mercado – Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – que propiciam diferentes meios para os países industrializados e suas empresas tenham condições de cumprir as metas quanto à redução de emissões, sem comprometer a produção e a eficiência produtiva.

Os países causadores do efeito estufa e suas empresas têm flexibilidade para compensar o dano histórico por meios que permitem a flexibilidade para *onde*, *quando* e *o que* reduzir, uma vez que exploram as flexibilidades de definir os locais onde reduzir as emissões; flexibilidades para definir quando reduzir, já que há a possibilidade de estocagem dos créditos de emissões para uso no futuro; e por fim, flexibilidades de definir o que reduzir, já que existem seis tipos de gases de efeito estufa.

Arelado aos três mecanismos de flexibilidade criados para a instrumentalização da redução de emissões de gases de estufa, o Protocolo de Kyoto baseou-se em um princípio da responsabilidade diferenciada entre os Estados Nacionais, no qual estão presentes, de um lado, 38 nações industrializadas, entre países desenvolvidos e países em transição para uma economia de mercado, que acordaram reduzir suas emissões ou a buscar créditos de redução de emissões fora de suas fronteiras nacionais, enquanto, de outro lado, estão os países em desenvolvimento e de desenvolvimento tardio, que não tiveram metas quantitativas de redução de emissões.

Em função dos países terem tomado suas decisões sobre a ratificação do Protocolo de Kyoto com critérios econômicos, políticos e ambientais, grupos de interesse contrários e favoráveis surgiram, bem como críticas sobre sua eficiência, pois os Estados Unidos e China que são os maiores emissores de gases de efeito estufa, não se prontificaram a assiná-lo, o que ocasiona pelo menos três importantes conseqüências, que são a redução de efetividade

do protocolo, a redução dos incentivos para pesquisas e desenvolvimentos de energias renováveis; assim como o aumento do poder de barganha dos vendedores de permissões (Carraro, 2002).

As negociações internacionais presentes na consolidação do regime internacional de mudanças climáticas demonstram que várias cúpulas e tratados foram necessárias no cenário multilateral, produzindo efeitos marginais, embora cumulativos no sistema internacional, por meio do transbordamento de acordos políticos, em um primeiro momento, e de acordos econômicos mais recentemente, que não obedecem necessariamente uma lógica racional ou consensual, já que a ação coletiva ou individual dos países tem induzido a uma série de rodadas de discussão.

Estas considerações corroboram para a compreensão de que a ampliação do significado da questão ambiental ao longo do tempo pode ser creditada em grande medida ao adensamento da interdependência transfronteiriça no globo e à complexidade da agenda de negociações internacionais, uma vez que a instauração de uma nova ordem geoambiental se caracteriza por processos não lineares de hibridação entre preceitos conflitivos de uma geopolítica clássica, embasando-se tanto na soberania Westphaliana, quanto em novos conceitos transnacionais, próprios de uma geoeconomia cooperativa de mercantilização do carbono e dos gases de efeito-estufa.

Referências bibliográficas

- ANZE, R. G. “Los créditos de carbono del Protocolo de Kyoto”. *Revista Umbral de Ciencias Sociales*, n. 17, 2008.
- BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. D.; SCHLEICHER, R. T. “Meio ambiente e relações internacionais: Perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n. 2, 2004.
- CARRARO, C. *Consequences of the US non-participation in the Kyoto Protocol*. Venice: University of Venice, 2002.
- COSTA, P. O. *Resposta político-econômica às mudanças climáticas: origens, situação atual e incertezas do mercado de créditos de carbono*. Dissertação de mestrado. Salvador: UFBA, 2004.
- CQNUMC – Convença Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. *Protocolo de Kyoto à convenção sobre mudança do clima*. Brasília: MCT-MRE, 1997. Disponível em: <www.mct.gov.br>. Acesso em 10/01/2011.
- ELLIOTT, L. *The global politics of the environment*. New York: New York University Press, 1998.
- GODOY, S. G. M. “Uma análise do mercado mundial de certificados de carbono”. *Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP)*. São Paulo: Unesp, 2009.
- GUERRA, S. C. S. “Desenvolvimento sustentável na sociedade de risco global: Breves reflexões sobre o direito internacional ambiental”. *Anais do XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*. Manaus: Editora Fundação Boiteux, 2006.
- KEOHANE, R. *Instituciones Internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- LAGES, R. T. S.; FRANÇA, S. L. B. “Proposta de estratégia para implementação de um projeto de mecanismo de desenvolvimento limpo”. *Revista Administração em Debate*, n. 02, setembro, 2008.
- MOREIRA, H. M.; GIOMETTI, A. B. R. “Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos em energia limpa”. *Contexto internacional*, vol. 30, n. 1, 2008.
- RIBEIRO, W. C. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.
- SOUZA, Z. J.; AZEVEDO, P. F. “O Mercado de Crédito de Carbono: as características dos *first-movers* e implicações para o agronegócio”. *Anais do XLIII CONGRESSO DA SOBER*. Ribeirão Preto: SOBER, 2005.
- VIOLA, E.; LEIS, H. R. “Governabilidade e Mudança Climática: Desafios e Impasses Globais e Brasileiros”. *Idéias: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, ano 8, n. 2, 2001.

WORLD BANK. *Carbon Market Database*. Washington: World Bank, 2010. Available at <www.worldbank.org>. Access: 02/01/2011.

Resumo

O presente artigo analisa as negociações internacionais relacionadas à temática ambiental, ao tomar como referência o estudo da sua evolução por meio da identificação do transbordamento de uma agenda diplomática de política internacional no início dos anos 1950 em contraposição ao atual período caracterizado por debates de economia internacional.

Abstract

This article analyzes the international negotiations related to environmental issues taking for reference the study of their evolution through the identification of a diplomatic agenda of international politics spilled over the 1950s in opposition to the current period dominated by debates of international economics.

Palavras-chave: meio ambiente, Protocolo de Kyoto, regime ambiental internacional

Keywords: environment, international environmental regime, Kyoto Protocol

Recebido em 15/02/2011

Aprovado em 23/02/2011

