



**Universidade Federal do Pará  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Faculdade de Ciências Sociais  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Carlos Eduardo de Souza Siqueira

**Do Global ao Nacional: a gênese da governança e das políticas públicas  
sobre mudança do clima no Brasil- (1992-2012)**

Belém - Pará

2012

Carlos Eduardo de Souza Siqueira

**Do Global ao Nacional: a gênese da governança e das políticas públicas  
sobre mudança do clima no Brasil- (1992-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência política.

Orientação:

Prof. Dr. Fábio de Andrade Abdala.

Belém/PA

2012

Candidato: Carlos Eduardo de Souza Siqueira

Dissertação defendida e aprovada em 30/08/2012 pela Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fábio de Andrade Abdala- PPGCP/UFPA (Orientador)

---

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza- PPGCP/UFPA

---

Prof. Dr. Manoel Alves da Silva- Faculdade Ideal- FACI

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Dolores Lima da Silva- PPGCP/UFPA (Suplente)

---

Prof. Dr. Celso Antonio Coelho Vaz

Coordenador do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

Dedico aos meus pais, Marciano Siqueira e Maria Georgina (*in memoriam*), pela educação empreendedora que a mim dedicaram. À família Veiga Siqueira e principalmente à minha esposa Eliana Veiga pela sustentabilidade da vida. Aos meus colegas de turma, em especial aos amigos Márcio Ponte, Jean Bitencourt, Luis Carlos Brito, e Paulo Sergio Ribeiro pelos debates proporcionados.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política pela excelência na formação, e o desvelamento do conhecimento teórico nesse campo, em especial ao Coordenador, Professor Doutor Celso Antônio Coelho Vaz.

Ao meu orientador Professor Doutor Fábio de Andrade Abdala pelo caminho traçado, os devidos esclarecimentos e a satisfação do resultado desse estudo.

Ao Professor Alberto Teixeira pelos constantes diálogos proporcionados sobre políticas públicas ambientais e a sua contribuição à idéia preliminar do estudo, meus sinceros agradecimentos.

Ao Professor Carlos Augusto Souza pelos incentivos na consecução dessa jornada, e sua contribuição para melhoramento desse estudo, minha grata satisfação.

Ao Professor Doutor Edir Veiga Siqueira pelos constantes debates no campo da arte da política ao longo dos últimos vinte anos, meu especial carinho.

Às funcionárias e funcionários do Programa de Pós Graduação em Ciência Política-PPGCP/UFPA, pelo apoio necessário ao desenvolvimento de nossas atividades acadêmicas, meus sinceros agradecimentos.

Por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo suporte necessário para desenvolvimento deste estudo o que proporcionou nossa chegada ao mérito acadêmico.

“Não ignoro ser crença antiga e atual que a fortuna e Deus governam as coisas deste mundo, e de que nada pode contra isso a sabedoria dos homens (...) Todavia para que não se anule o nosso livre arbítrio, eu, admitindo embora que a fortuna seja dona de metade das nossas ações, creio que, ela nos deixa senhores de outra metade ou pouco menos. Comparo a fortuna a um daqueles rios, que quando se enfurecem, inundam as planícies, derrubam casas e árvores, arrastam terra de um ponto para pô-la em outro: diante deles não há quem não fuja, quem não ceda ao seu ímpeto, sem meio algum para se obstar. Mas, apesar de ser isso imprevisível, nada impediria que os homens, nas épocas tranqüilas, construíssem diques e canais, de modo que as águas ao transbordarem do seu leito, corressem por estes canais, ou ao menos, viessem com fúria atenuada, produzindo menores estragos. Fato análogo sucede com a fortuna, a qual demonstra todo o seu poderio quando não encontra ânimo (virtù) preparado para resistir-lhe e, portanto, volve os seus ímpetos para os pontos onde não foram feitos diques para contê-la”.

*Niccolò Machiavelli* (O Príncipe, cap. XXV)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar a forma como foi gerado o paradigma das políticas públicas sobre mudança climáticas no Brasil. Para alcançar este objetivo faz-se necessário um percurso analítico do que de mais relevante foi produzido nesse período, partindo da realidade Global em direção à realidade nacional. Considera-se que tais políticas públicas assentam-se em duas categorias básicas: globalização e governança. Os estudos sobre a globalização abordado neste trabalho, e sua dimensão ambiental, a partir do momento em que têm influenciado a agenda política dos Estados nacionais, resulta na contribuição da construção de uma governança contemporânea, especialmente o conceito de governança global climática, baseada na intersecção da governança global com as questões ambientais que dizem respeito aos efeitos negativos gerados pela mudança do clima. Entre as características dessa categoria estão a presença de novos atores, novos temas e nova correlação de forças, o que exige uma nova reorientação dos Estados nacionais, para o entendimento e o reconhecimento de novos padrões, inclusive os informais, não captados pelas instituições governamentais, ou seja, um sistema de governança exigido pela nova realidade impactada pela globalização, que apresenta desafios à ordem constituída, como a problemática das mudanças climáticas, evidenciado na instituição da Convenção Quadro sobre Mudança Climática e no Protocolo de Quioto das Nações Unidas. Finalizamos, mostrando como esse paradigma influenciou a construção das políticas nacionais e subnacionais sobre mudanças climáticas no Brasil.

**Palavras-Chave:** Meio ambiente. Globalização. Governança. Políticas Públicas. Mudanças Climáticas.

## ABSTRACT

This study aims to identify how it was generated the paradigm of public policy on climate change in Brazil. To achieve this goal it is necessary an analytical course more relevant than was produced during this period, from the reality toward reality Global National. It is considered that such policies are based on two basic categories: globalization and governance. Studies of globalization discussed in this work and its environmental dimension, from the moment they have influenced the political agenda of national states, resulting in a contribution of the construction of contemporary governance, especially the concept of global governance climate, based on the intersection governance of global environmental issues that relate to the negative effects generated by climate change. Among the characteristics of this category are the presence of new actors, new issues and new correlation of forces, which requires a reorientation of national states, to the understanding and recognition of new patterns, including informal, not captured by government institutions or that is, a system of governance required by the new reality impacted by globalization, which poses challenges to the established order, as the issue of climate change, evidenced in the establishment of the Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol of the United Nations. We conclude by showing how this paradigm has influenced the construction of national and subnational climate change in Brazil.

**Keywords:** Environment. Globalization. Governance. Public Policy. Climate Change.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Emissões globais de carbono para a atmosfera .....	29
Gráfico 1 – Concentração de dióxido de carbono .....	29
Gráfico 2 – Temperatura global.....	30
Gráfico 3 - Variação da concentração de CO <sub>2</sub> e dos desvios de temperatura .....	31

## LISTA DE QUADROS

Quadro das formas históricas de globalização política sobre os Estados nacionais e suas implicações .....	21
Quadro das Iniciativas Transversais à Mudança do Clima no Âmbito do Governo Federal .....	77
Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais: Região Norte .....	79
Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais no Nordeste Brasileiro .....	84
Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais na Região Centro-Oeste e no Distrito Federal .....	85
Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais no Sudeste Brasileiro .....	89
Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais no Sul Brasileiro .....	91

## ACRÔNIMOS E SIGLAS

ABRAVA: Associação Brasileira de Refrigeração, Ar Condicionado, Ventilação e Aquecimento  
AM/ONU: Avaliação Ecológica do Milênio  
ANA: Agência Nacional de Águas  
CEMIG: Companhia Energética de Minas Gerais  
CIM: Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima  
CIMGC: Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima  
COPs: Conferência das Partes  
COEP: Rede Nacional de Mobilização Social  
CQNUMC: Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas  
CNFP: Cadastro Nacional de Florestas Públicas  
DASOL: Departamento Nacional de Aquecimento Solar  
FBMC: Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas  
FBOMS: Fórum Brasileiro de Ongs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento sustentável  
GEE: Gases de Efeitos Estufa  
GEO: Global Environment Outlook (Panorama Global do Meio Ambiente)  
GTA: Grupo de Trabalho Amazônico  
Ibama: Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis  
ICLEI: Associação Internacional de Governos Locais e Organizações Governamentais Nacionais e Regionais  
INPE: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPAM: Instituto de Pesquisa da Amazônia  
IPCC: Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima  
MDL: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
ONGs: Organizações Não Governamentais  
ONU: Organização das Nações Unidas  
PPM: Partes por Milhão  
PPMV: Partes por Milhão/ Volume  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PNMC: Plano Nacional sobre Mudança Climática  
PSA: Pagamento por Serviços Ambientais  
PPCDAM: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal  
PPA: Plano Plurianual  
REDD: Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal  
SISA: Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais  
UNCED: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
WMO: Organização Meteorológica Mundial  
WWF: Fundo Mundial para a Natureza

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. GLOBALIZAÇÃO, MEIO AMBIENTE, MUDANÇA DO CLIMA E O BRASIL .....</b>	<b>17</b>
2.1 O Impacto da Globalização no Sistema Político Contemporâneo .....	18
2.2 A Globalização e o Meio Ambiente .....	22
2.3 Mudanças do Clima e o Brasil .....	32
<b>3. GOVERNANÇA, GOVERNANÇA CLIMÁTICA E PARTICIPAÇÃO MULTISSETORIAL .....</b>	<b>34</b>
3.1 Caminhos do Conceito e Definição de Governança .....	36
3.2 Construindo a Governança Global .....	40
3.3 Governança Ambiental Global .....	43
3.4 O paradigma da Governança Climática .....	46
3.5 Instituições sobre Governança Climática no âmbito das Nações Unidas (ONU) .....	49
3.6 Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas.....	50
3.6.1 Protocolo de Quioto .....	52
3.6.2 Conferência das Partes .....	53
3.7 Histórico das COPs .....	54
3.8 A participação Multisetorial no Processo de Construção da Governança Climática .....	58
<b>4. GOVERNANÇA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL: CONTEXTO, AGENDA BRASILEIRA E POLÍTICAS SUBNACIONAIS .....</b>	<b>64</b>
4.1A agenda Brasileira nas Negociações internacionais .....	67
4.2 Políticas Climáticas Subnacionais na Amazônia Brasileira .....	74
4.3 Iniciativas Transversais à Mudança do Clima no Âmbito do Governo Federal .....	77
4.4 Iniciativas das Unidades Subnacionais: Região Norte .....	79
4.5 Região Nordeste .....	81
4.6 Região Centro-Oeste e Distrito Federal .....	85
4.7 Região Sudeste .....	86

4.8 Região Sul .....	90
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A globalização e sua dimensão ambiental têm influenciado a agenda política dos Estados nacionais. Impacta a velha ordem vigente do poder soberano dos Estados, e ao mesmo tempo cria um ambiente para o florescimento de uma nova ordem com novos atores capazes de interferir nos negócios estatais. Viola (1998) afirma que a globalização não é homogênea, que os limites entre o nacional e o internacional se diluem crescentemente e a relação interno-externo torna-se cada vez mais porosa, sintetizando um sistema global bifurcado, onde coexistem o Estado Cêntrico e o multicêntrico, ou seja, ocorre o exercício da política com alta diversidade de atores/força sociais, corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas e mídia/formadores de opinião. A ação desses atores se estende para além desses territórios nacionais a partir de redes de movimentos sociais, onde as organizações não governamentais (ONGs) ganham papel de destaque. O palco mais visível desse entrelaçamento de vontades e interesses tem sido os espaços da Organização das Nações Unidas (ONU), debatendo e criando sistemas de governança, tais como a construção e o fortalecimento da governança climática e, como veremos, transbordando os limites intergovernamentais.

Dessa forma, a globalização, ao alvorecer do século XXI, segue influenciando o modo de ser dos Estados nacionais; estes, com suas capacidades regulatórias enfraquecidas ou no mínimo desafiadas, são estimulados a gerar governabilidade, com vistas a suprir novas demandas mundiais, em especial a dimensão ambiental, e sua face hegemônica, que reside na governança das mudanças climáticas.

A mudança do clima<sup>1</sup> e seus efeitos negativos<sup>2</sup> adentraram o centro das preocupações mundiais na contemporaneidade, e isso parece meio óbvio, pois não existem fronteiras que possam barrar a disseminação dos gases que produzem o efeito estufa, e conseqüentemente o

---

<sup>1</sup>“Mudança do clima” significa uma mudança de clima que pode ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis, Convenção sobre a Mudança do Clima, artigo 1, das definições.

Disponível em: [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br), Acesso em: 11/05/2011.

<sup>2</sup>“Efeitos negativos da mudança do clima” significa as mudanças no meio ambiente físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e administrados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos, Convenção sobre a Mudança do Clima, artigo 1, das definições.

Disponível em: [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br), Acesso em: 11/05/2011.

aquecimento global decorrentes das atividades humanas, de acordo com o quarto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2007) <sup>3</sup>.

Este estudo tem o desafio de descrever essas transformações a partir do processo de globalização e a emergência de um sistema de governança para o clima. O estudo dessas duas variáveis leva-nos a acreditar que as políticas nacionais sobre mudanças climáticas têm suas origens no debate global com bases nesses dois conceitos: globalização ambiental e governança climática. David Held et al. (2002) demonstram as várias dimensões da globalização, que implica em uma reformulação dos Estados nacionais, cujo principal resultado é a construção de uma governança contemporânea com o diferencial da participação da sociedade civil, e com isso a gênese de novas instituições, muito bem definida nos estudos de James Roseneau e Czempiel (2000). Instituições essas que dão corpo e geram resultados para essa governança.

Esse conjunto Globalização e Governança tem influenciado o debate e a concretização de um novo tipo de política pública que outrora se fazia inimaginável, tais como as relativas às mudanças climáticas. A quase totalidade dos países do sistema das Nações Unidas discutiu a questão climática, e signatários ou não da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (CQNUMC) de alguma forma sentirão o impacto das mudanças climáticas. Por isso terão que agir o quanto antes para gerar mecanismos de proteção às suas populações, principalmente as mais vulneráveis. Os Estados signatários devem formular políticas públicas a partir e condizentes com os tratados, convenções e protocolos das Nações Unidas, pois é função precípua desses Estados fazê-las. Para esclarecer este cenário, faremos a descrição e análise das políticas públicas sobre mudanças climáticas no Brasil, a partir das iniciativas do governo nacional, bem como as oriundas das unidades subnacionais, ou federativas, em suas respectivas regiões. Para isso, estabelecemos como guia desse estudo a seguinte problemática: diante do quadro descrito sobre a globalização e a emergência de uma governança contemporânea que influenciou os Estados nacionais, é possível que o conjunto globalização e a governança gerada tenham influenciado a construção de políticas públicas brasileiras para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como um ambiente favorável à

---

<sup>3</sup>O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (mais conhecido pela sigla em inglês IPCC) é reconhecido como a maior autoridade mundial em questões climáticas (<http://www.ipcc.ch/>). Estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (WMO) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o IPCC tem o objetivo de melhorar o nível de entendimento científico sobre a mudança climática e é aberto à participação de todos os países membros das Nações Unidas. Seu papel é o de analisar as informações científicas, técnicas e sócio-econômicas relevantes para o entendimento do processo de mudança climática e seus efeitos. Os estudos do IPCC subsidiam os governos e os grupos de técnicos envolvidos no debate sobre as alterações do clima e nas negociações internacionais para mitigá-las (IPAM, 2008).

participação dos atores da sociedade civil? Nossa hipótese aponta para a possibilidade de que a globalização e suas várias dimensões influenciaram os Estados nacionais e criaram uma governança contemporânea para o clima verificada na institucionalização da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo de Quioto no âmbito das Nações Unidas (1992), o que poderia ter possibilitado a construção de políticas públicas para o clima no Brasil, e ao mesmo tempo a criação de ambientes favoráveis à participação de novos atores na cena política.

Quanto aos objetivos traçados, estes procuraram fortalecer os caminhos em busca de resposta à indagação estabelecida, focados na análise do processo de globalização e da gênese da governança das mudanças climáticas e suas implicações sobre os Estados nacionais, - de uma forma geral evidenciar as instituições sobre governança climática decorrente das arenas das Nações Unidas- ONU- e especificamente, procurou verificar e analisar a participação dos atores da sociedade civil na construção da política climática nacional, a partir dos fundamentos da democracia participativa e dos novos movimentos sociais, e por fim descrever e analisar a constituição das políticas públicas sobre mudanças climáticas no Brasil de alcance nacional e subnacional.

O caminho metodológico definido foi focado na pesquisa documental, para colher subsídios que esclareçam sobre os aspectos dos processos de globalização e a mudança climática, bem como as implicações no território brasileiro, e, por conseguinte a análise da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, Protocolo de Quioto e as Resoluções das Conferências das partes- COPs/ ONU. No âmbito nacional, a Política, e o Plano Nacional sobre Mudança de Clima brasileiro. Levantamento de prováveis institucionalidades ao nível subnacional de políticas sobre o clima: leis e programas que visem à implementação e fortalecimento de políticas sobre mudança de clima (Fóruns e Políticas estaduais sobre mudanças climáticas). Dessa forma e a partir do desenho do estudo, estabelecemos os capítulos a serem desenvolvidos que poderão dar as respostas necessárias à totalidade do estudo em questão.

Assim, este trabalho se desenvolve em três capítulos, quais sejam: 1) Globalização, Meio Ambiente, Mudança do Clima e o Brasil como primeiro entendimento do tema; 2) Governança, Governança Climática e a Participação Multissetorial, aqui procurando evidenciar os estudos teóricos sobre governança, focando as instituições<sup>4</sup> geradoras da governança

---

<sup>4</sup>Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais diretamente, são os constrangimentos humanamente concebidos que modelam o intercâmbio humano. Em consequência, eles estruturam incentivos nas

climática, bem como, situar os principais grupos de interesses historicamente vinculados a esse debate; e por fim no terceiro capítulo 3) o levantamento da arquitetura institucional das políticas sobre mudanças climática no Brasil e de suas unidades subnacionais dentro de um processo descritivo e de análise destas políticas, mapeando as políticas nacionais e estaduais e os fóruns sobre mudanças climáticas constituídos em todas as regiões brasileiras, verificando seu adensamento no território nacional para o fortalecimento do sistema nacional de políticas climáticas e suas capacidades de proteção às populações vulneráveis do Brasil.

---

trocas humanas, seja político, social ou econômico. As instituições alteram a forma como as sociedades evoluem através do tempo, e constituem a chave para a compreensão da mudança histórica, (NORTH, 1990, p.3). Livre tradução.

## 2 GLOBALIZAÇÃO, MEIO AMBIENTE, MUDANÇA DO CLIMA E O BRASIL

Para muitos estudos teóricos, a globalização<sup>5</sup> é fato consumado (existem outras posições divergentes da adotada neste estudo)<sup>6</sup>, obedece a um histórico de transformações, e impacta os Estados nacionais e a sua soberania<sup>7</sup>, que outrora se pretendia absoluta. Várias são as dimensões: econômica, financeira, tecnológica, comunicacional, cultural, política e ambiental. Como veremos nos estudos de David Held et al. (2002), Valaskakis (2001) e Mingst (2008), cada dimensão traz consigo novas questões que desafiam o velho poder soberano, territorial dos Estados nacionais. Com isso novos atores entram em cena com padrões diversos de intervenção que de qualquer forma impelem os Estados a uma auto-reformulação, e ao mesmo tempo o reconhecimento desses atores com seus padrões diferenciados do poder formal deste Estado soberano. Globalização neste sentido constitui

---

<sup>5</sup> Sobre as posições divergentes e outras teorias sobre globalização ver: Keniche Ohmae, em *O fim do estado nação*, 1996. Hirst e Thompson, em *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades da governabilidade*, 1998. Octávio Ianni, em *Teorias da globalização*, 2004.

<sup>6</sup> Segundo Forjaz (2000), é importante mostrar a profundidade da divergência tanto sobre a temática mais geral – globalização – quanto sobre um de seus aspectos – a crise do Estado Nacional. Alguns autores têm uma visão extremada sobre o fenômeno da globalização, tanto na dimensão econômica quanto na política. No aspecto político, visão extremada quer dizer uma consideração exagerada sobre a crise de poder, soberania e autonomia decisória dos Estados Nacionais. Na perspectiva desses autores, o Estado perdeu totalmente a importância como agência decisória, tendo sucumbido diante da força poderosa do mercado globalizado e dos fluxos financeiros que não respeitam as fronteiras nacionais. Essa visão extremada está principalmente nos círculos políticos, nas organizações multilaterais e no mundo dos negócios, tendo, portanto, alta capacidade de fazer barulho e amplificar sua versão radical sobre a globalização do mundo, influenciando, assim, a opinião pública em geral. Um exemplo típico de versão radical está na pessoa de Kenichi Ohmae. Outra visão, outra versão, mais moderada, a respeito da mundialização que estamos vivendo na atualidade e que predomina nos meios acadêmicos, tanto entre economistas como em outras especialidades de cientistas sociais. Reproduzimos aqui uma citação de representantes típicos dessa visão moderada: “Algumas análises menos extremadas e mais matizadas que empregam o termo ‘globalização’ são bem estabelecidas na comunidade acadêmica e concentram-se na internacionalização relativa dos principais mercados financeiros, da tecnologia e de alguns importantes setores da indústria e dos serviços, particularmente desde a década de 70. Muitas dessas análises enfatizam as restrições crescentes à governabilidade de nível nacional, que impede políticas macroeconômicas ambiciosas significativamente divergentes das normas aceitáveis pelos mercados financeiros internacionais”. Está presente nos estudos de Ianni (2004), Hirst e Thompson (1998). Existe uma terceira perspectiva teórica, predominante nos setores intelectuais ou entre políticos de esquerda, que nega totalmente o fenômeno da globalização, considerando-o uma “moda intelectual passageira”, sem nenhuma consistência teórica e sem nenhum respaldo efetivo em dados empíricos. Um dos porta-vozes dessa terceira posição é o economista Paulo Nogueira Batista Júnior, que costuma apontar o exagero e a mistificação, tanto no alcance quanto na novidade dos processos de expansão da economia internacional neste fim de século.

<sup>7</sup> De acordo com Norberto Bobbio (1987), a soberania, foi teorizada pelo pensador francês Jean Bodin que define o Estado como “um governo justo de muitas famílias e daquilo que lhes é comum, com poder soberano” e o poder soberano como “o poder absoluto e perpétuo”, onde o “absoluto” significa que não está submetido a outras leis que não aquelas naturais e divinas, e “perpétuo” significa que consegue obter obediência contínua a seus comandos graças também ao uso exclusivo do poder coativo. O tema da exclusividade do uso da força como característica do poder político é o tema hobbesiano por excelência: a passagem de uma condição na qual cada um usa indiscriminadamente a própria força contra todos os demais a uma condição na qual o direito de usar a força cabe apenas ao soberano. A partir de Hobbes o poder político assume uma conotação que permanece constante até hoje.

segundo David Held e Anthony Mcgrew (2001), como ação à distância (quando os atos dos agentes sociais de um lugar podem ter conseqüências significativas para “terceiros distantes”); como compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunicação eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação social); como interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país têm impacto direto em outros); como um mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade econômica); e, entre outros conceitos, como integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional. O que distingue essas definições é a ênfase diferenciada que se dá aos aspectos materiais, espaços temporais e cognitivos da globalização. Dessa forma, e para o entendimento deste estudo, a dimensão ambiental da globalização obedece a essa leitura em Held e Mcgrew (2001), e constitui pauta contemporânea dos debates e acordos globais, principalmente quando se tratam as mudanças climáticas. Nosso esforço terá o desafio de tentar demonstrar como essas questões chegam, e como elas convergem sobre o território brasileiro.

## **2.1 O Impacto da Globalização no Sistema Político Contemporâneo**

Para Valaskakis (2001), a globalização pode ser definida como a transposição de atividades humanas dos limites estreitos do Estado nacional para o teatro muito mais alargado do próprio Planeta Terra. Em termos técnicos afirma que, apesar de a globalização poder remontar a períodos históricos muito anteriores, a magnitude da aceleração e da natureza impetuosa das transformações contemporâneas foi tal que significou uma mudança qualitativa real. O mundo era um mercado único para alguns produtos e o capital movimentava-se livremente entre as fronteiras internacionais. Para o autor os descobrimentos e a expansão européia foram os precursores da moderna globalização. Diz ele:

Outro aspecto importante da globalização contemporânea tem sido a sua natureza assimétrica e irregular. Se todos os setores da atividade humana tivessem entrado na globalização ao mesmo ritmo, o processo em si mesmo seria trivial. Pelo contrário, assistimos a uma globalização que atingiu uma velocidade alucinante em alguns setores, acompanhada por reações angustiosamente lentas noutros [...] (VALASKAKIS, 2001, p. 69)

David Held et al. (2002) em estudos sobre a globalização, afirmam, que desde suas origens, observada nos textos franceses e estadunidenses na década de 1960, o conceito de globalização encontra sua expressão nos principais idiomas do mundo.

Não obstante, carece de uma definição precisa, sob o risco de virar *clichê* do tempo. É uma grande idéia que abarca desde os mercados financeiros até a internet, mas que oferece pouca compreensão da condição humana contemporânea. E continua, afirmando que os *clichês* frequentemente captam elementos da experiência vivida de uma época. A este respeito, a globalização reflete uma percepção muito comum de que o mundo está se moldando rapidamente até converter-se num espaço social compartilhado por forças econômicas e tecnológicas, e de que o desenvolvimento em uma região do mundo pode ter profundas conseqüências para oportunidades de vida de indivíduos, ou comunidades em outro extremo do planeta.

A globalização, para determinada parcela, está associada à idéia de fatalismo político, insegurança crônica, no sentido que o nível de mudança social e econômica parece superar a habilidade dos governos ou dos cidadãos nacionais para controlar ou discutir, ou para resistir a esta. E arremata: a globalização determina os limites das políticas nacionais. Segundo Valaskakis (2001), o processo de globalização reduziu significativamente não apenas a capacidade política dos governos nacionais, mas também a própria legitimidade do processo de ação política que se baseava no velho Sistema de Vestfália<sup>8</sup>, na qual não havia qualquer contestação à legitimidade de um ato de soberania de um governo reconhecido. A soberania nacional nesse aspecto era, por definição, o valor mais elevado.

---

<sup>8</sup>A Europa pré- Vestfália do início da era moderna era uma mistura de impérios em declínio, lordes feudais em retirada, e uma classe emergente de comerciantes e empresários capitalistas. A igreja continuava a ter uma grande influência e era um instrumento da governança européia. O Tratado de Vestfália, em 1648, pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, a primeira guerra pan- Européia da história. A paz foi negociada entre 1644 e 1648, nas cidades de Münster e Osnabrück, na região de Vestfália. Nos termos do acordo de paz, uma série de países receberam territórios ou viram a sua soberania territorial confirmada. Podiam assinar tratados entre em si ou com potências estrangeiras, desde que o imperador ou o império não sofressem danos. Os príncipes do império tornaram-se soberanos absolutos nos seus próprios domínios, enquanto o Santo imperador Romano e a Dieta saíram gravemente enfraquecidos. Em poucas palavras, a autoridade central do império foi substituída quase totalmente pela soberania de cerca de 300 príncipes.

O tratado pôs fim a quase 150 anos de lutas contínuas na Europa, e marcou o fim da era das guerras religiosas. Assinalou um ponto de virada no reconhecimento mútuo dos direitos de soberania. Embora os signatários do tratado tivessem como seu objetivo último a paz na Europa, a conseqüência involuntária dos seus esforços foi a criação de uma ordem global baseada num “sistema de Estados”. Esta ordem global evoluiu lentamente para se estender a todo o planeta e, provavelmente, atingiu o seu auge em 1945, (VALASKAKIS 2001, p. 61).

Dessa forma o Estado territorial sofre o impacto dos processos de globalização, que, para Held et al. (2002) apresenta-se naquilo que convencionou chamar de formas históricas, e que impactam o sistema político territorial, modifica o alcance do poder político, a autoridade e as formas de governo. Adianta que as primeiras fases da globalização política foram acompanhadas por um lento e fortuito desenvolvimento das políticas territoriais. No que tange ao aparecimento do Estado nacional moderno e à incorporação de toda civilização dentro do sistema interestatal, foi criado um mundo organizado e dividido em reinos domésticos e estrangeiros: o mundo interno, da política nacional, territorialmente limitado, e o mundo externo, dos assuntos diplomáticos, militar e de segurança. Foi sobre este mundo que os Estados nacionais criaram as instituições políticas, legais e sociais. No século XX, essas delimitações se tornaram mais frágeis, influenciadas pelos fluxos e processos regionais e globais, enfim, transcontinentais. A época contemporânea está marcada pela desterritorialização/ reterritorialização da política, das regras e do governo.

Em primeiro plano, descrevem: HELD et al. ( 2002, p. 62)

As transformações fundamentais que resumem as mudanças se dão em primeiro lugar, no desenvolvimento de comunidades políticas com uma base territorial, e em segundo lugar, a uma época nascente da política global, do exercício do poder global e regional estratificado. Esta primeira mudança verifica-se uma crescente centralização do poder político na Europa, consolidação do governo em estruturas estatais, o desenvolvimento de formas de responsabilidade no interior de certos Estados, a territorialização da política, difusão da ordem interestatal, e ao mesmo tempo, a negação dessa responsabilidade mediante a expansão colonial pela conquista e a guerra.

Para uma segunda mudança, sem repetir ou substituir a primeira, observamos a porosidade e fragmentação das fronteiras: os estratos do exercício do poder surgem tanto dentro como através da fronteira, criando um novo sistema de exercício do poder estratificado. Essa segunda mudança, afirmam Held et al.(2002) está marcada pela internacionalização e transnacionalização da política, pela desterritorialização da tomada de decisão política pertinente ao Estado, pelo desenvolvimento de organizações e instituições globais, pelo aparecimento do direito internacional regional e global e um sistema estratificado de exercício do poder global, tanto formal como informal. Esta ordem complexa tem profundas implicações para a natureza da comunidade política democrática. Com essas

condicionantes atuando, as regiões, assim como primeiras instituições dos Estados nacionais, são influenciadas e dessa forma não existem mundos separados, mas conectados em complexas estruturas de forças, relações e movimentos que se sobrepõem.

Essa conexão é observada em cinco pontos dominantes que caracterizam as relações entre a globalização política e os modernos Estados nacionais. Todos indicam um aumento do alcance, intensidade, aceleração e o impacto da globalização política. É reafirmado dessa maneira que o poder político não reside só nos governos nacionais; diversas forças e atores, tanto nacionais quanto internacionais, compartilham esse poder efetivo.

Vejam os o esquema de Held et al. (2002) para demonstrar formas históricas de globalização política sobre os Estados nacionais e suas implicações:

### **Quadro das formas históricas de globalização política sobre os Estados nacionais e suas implicações**

	<b>IDADE CONTEMPORÂNEA (1945 EM DIANTE)</b>
<b>Alcance</b>	- Sistemas de Estados; - Surgimento da ordem política global; - Regionalização da política e interregionalismo.
<b>Intensidade</b>	- Nível de fluxos sem precedentes, acordos, rede e conexões.
<b>Velocidade</b>	- Aceleração da interação política global à medida que aparece a comunicação em tempo real.
<b>Tendência da repercussão</b>	- Elevada: interconectividade, sensibilidade e vulnerabilidade.
<b>Infraestruturas</b>	- Mudança extensa e no tamanho, forma e escala de regimes e organizações internacionais, transnacionais e mecanismos jurídicos; - Comunicação e infraestrutura dos meios globais em tempo real.
<b>Institucionalização</b>	- Marcado desenvolvimento de regimes, o direito internacional, o princípio do direito cosmopolita e estruturas organizacionais intergovernamentais e transnacionais.
<b>Estratificação</b>	- Do mundo bipolar da guerra fria, ao mundo multipolar; - Hierarquia Norte/Sul erodida, a partir da alteração da estrutura de poder; - Organizações políticas em toda parte do planeta.
<b>Modos de interação</b>	- Desterritorialização e reterritorialização; - Busca de razões de Estado dentro do marco de referência de tentativas de cooperação e colaboração; - Cooperação e competência; - Geoeconômico; - Fim do império.

Fonte: Held et al. (2002)

Posteriormente Held et al. (2002) reforçam sua teoria acerca das implicações da globalização política com o surgimento de novas questões, que vão além do alcance do Estado nacional e que deverão ser discutidos em arenas internacionais, como a questão de armas

nucleares e o aquecimento global entre outras, mas adverte que o debate apresentado sobre a diluição do poder político do Estado não está subvertido totalmente. Nesse aspecto acreditamos que há um grau de compartilhamento que alcança certo limite, mas que o Estado ainda concentra poder capaz de lhe conferir o veto e autorização quando assim convier.

## **2.2 A Globalização e o Meio Ambiente**

Mingst (2008) destaca que o meio ambiente afeta a qualidade de vida individual e coletiva, bem como as escolhas políticas e econômicas que fazemos. Várias questões estão relacionadas com o meio ambiente: populações, recursos naturais, energia e poluição. As tendências, as decisões políticas sobre uma dessas questões, acabam por afetar cada componente deste conjunto. No seu quadro teórico oferece duas perspectivas conceituais: a noção de bens coletivos e a perspectiva conceitual, que é constituída pela sustentabilidade. A primeira prevê a explanação teórica para a existência de problemas ambientais, bem como algumas idéias sobre como enfrentar esses problemas. À questão da sustentabilidade, Mingst (2008) indaga: como o crescimento e o bem-estar podem ser conseguidos simultaneamente com a proteção ambiental? E afirma: empregar o critério da sustentabilidade obriga os indivíduos a pensarem sobre políticas para promover mudanças sem prejudicar o meio ambiente nem esgotar recursos finitos, de modo que as futuras gerações se beneficiem.

Held et al. (2002) observaram que nas últimas três décadas temos uma gama de problemas e ameaças ambientais, e o ambientalismo se tem convertido em sinônimo de perspectiva global. Diz que para alguns o planeta é visto como um ecossistema holístico interdependente e para outros é uma nave espacial (teoria de gaia). Concomitante, os menos radicais aceitam que o planeta está ameaçado por mudanças ambientais, com origens e conseqüências geograficamente difundidas; com isso verifica-se então a ampliação e o crescimento das instituições, leis, tratados e alianças que visam regular o meio ambiente.

O estudo de Held et al. (2002) definem que a globalização é um processo de inter-relações sociais, supõe proporções inter-regionais e transcontinentais, e quando observa os aspectos ambientais, suscita que nem todos os problemas ambientais podem ser descritos como globais, assim como nem todas as respostas às ameaças ambientais são globais. Muitas ameaças estão muito localizadas, tanto em suas origens quanto em suas conseqüências, com pouca ou nenhuma repercussão global. Também coloca que quando há a existência de uma natureza completamente conservada, não há um mecanismo eficaz que garanta a sua

preservação. Finalmente afirma que a degradação ambiental, no caso das emissões radioativas, é muitas vezes invisível e que essas ameaças, com frequência, são identificadas mediante o emprego de sofisticadas tecnologias. E arremata, citando Hannigan, (1995) que os atores humanos sempre geram impactos e externalidades, que contribuem para a degradação ambiental.

Consideramos que a degradação ambiental global significa a transformação de ecossistemas completos ou de componentes desses ecossistemas, e se dá sobre os aspectos continentais comuns, sobre os elementos do ecossistema global que todos utilizam, experimentam e compartilham de forma simultânea, e dessa forma, não estão sob a jurisdição ou soberania de um Estado. A atmosfera e o sistema climático são os melhores exemplos destes tipos de fatores comuns e são recursos essenciais à vida, que abrangem e extrapolam territórios de todos os Estados e sociedades. É inconcebível que um Estado possa ter o controle efetivo sobre a atmosfera, considerando que ninguém poderia estar excluído de sua utilização, (HELD, 2002).

Outra categoria de problemas ambientais globais está ligada aos fenômenos do crescimento da população e conseqüentemente ao aumento do consumo de recursos. Todos os problemas ambientais têm uma dimensão demográfica. Quase todo o crescimento contemporâneo das populações está presente no mundo em desenvolvimento. As conseqüências ambientais inicialmente serão sentidas em sociedades que experimentaram uma rápida mudança demográfica.

Outro exemplo deste tipo de problema global, cujas conseqüências são tanto éticas quanto econômicas e demográficas é o aspecto da biodiversidade e a extinção das espécies. Neste aspecto, a degradação ambiental é invariavelmente local, já que muitas espécies estão confinadas a uma pequena área, ou dentro de um estado ou através de vários estados adjacentes. No entanto pode-se argumentar que as mudanças ambientais que levaram à sua extinção têm conseqüências morais, éticas e econômicas para todo o planeta, pois atingem os biomas mais frágeis e suas populações. É o que acontece com as florestas tropicais, onde a Amazônia brasileira constitui o melhor exemplo, com a triste realidade do desmatamento ilegal.

Held et al. (2002) apoiados em estudos de Yearly (1994), afirma que a contaminação de fronteira implica na transmissão de contaminações através do ar, solo e a água. Há exemplos diversos; só para citar alguns: a chuva ácida, a contaminação fluvial de fronteira, a

localização e a atividade de centrais de energia nuclear têm atingido níveis catastróficos de degradação ambiental; um acontecimento emblemático foi o acidente nuclear na usina de Chernobyl na ex-União soviética. Outra ameaça involuntária com importantes repercussões ambientais é o movimento das espécies desde seu próprio habitat para novos ecossistemas, onde sua presença pode alterar de maneira radical as espécies pioneiras.

Dessa forma o sentido final em que podemos falar de globalização ou de regionalização ambiental tem a ver diretamente com as características especiais das instituições e os processos sociais que geram, interpretam e tratam de controlar politicamente o ambiente. Em suma, as origens e as conseqüências dos problemas ambientais regionais e globais se conectam com as instituições, com os processos econômicos, políticos e culturais globais e regionais.

No caso da economia, é possível afirmar que a difusão regular dos modos de produção de Norte a Sul tem conduzido a um incremento maciço na capacidade total da economia global que geram poluentes globais que ameaçam os fatores comuns globais, como os mares e a atmosfera. Nos últimos trinta anos tem-se estabelecido um grande número de instituições e tratados junto aos Estados, como redes globais de supervisão ambiental, agendas e formação e implementação de políticas, visando a estabelecer os regimes e os limites necessários a esta questão. Por último, no plano cultural, o reconhecimento e o cálculo da degradação ambiental estão claramente vinculados a uma rede transnacional em expansão científica e grupos de pressão, cujas posturas e análises se difundem rapidamente por todo o globo e influenciam nos debates e nas perspectivas ambientais puramente nacionais, assim como ajudam a formar um consenso global mais amplo das conseqüências dos problemas ambientais compartilhados e as respostas apropriadas a eles (HAAS, 1990, apud Held et al., 2002).

Assim, encontramos algumas formas de respostas à globalização em relação aos problemas ambientais:

- As redes culturais, intelectuais e científicas que investigam e expõem as formas globais e regionais da degradação ambiental, e que são capazes de construir e disseminar os modelos da interconexão ambiental global;
- As redes e as organizações políticas internacionais e transnacionais que tratam de regular a degradação ambiental;

- As instituições, as leis, as convenções e protocolos ambientais globais e regionais vistos sob o ponto de vista de sua cobertura e sua capacidade de intervenção.

Outro fator relevante é a proporção das emissões geradas externamente, somadas com as geradas internamente, seria uma medida da intensidade da globalização ou regionalização. Conforme Figueres e Ivanova (2005), a atmosfera é um exemplo clássico de um bem público global- as emissões de gás que causa o efeito estufa num país afetam o planeta como um todo; entretanto, o controle da emissão em qualquer país beneficia a todos, estimulando a carona com base nos esforços dos outros. Uma observação casual de nossa análise de degradação ambiental ilustra a desigualdade geográfica e material tanto das origens dos problemas ambientais, como de suas conseqüências.

Não é de surpreender que o corram muitos casos de degradação ambiental global e regional<sup>9</sup> que exibem uma assimetria fundamental ou uma hierarquia de poder entre os contaminadores e contaminados. A mudança climática corrobora com tal premissa. Segundo Figueres e Ivanova (2005), o impacto da mudança climática tem toda probabilidade de ser desigualmente distribuído entre regiões e países. Os países em desenvolvimento tendem a ser mais vulneráveis e, ao mesmo tempo, menos capazes de responder e de se adaptarem. Essa condição faz as mudanças climáticas se diferenciarem dos demais problemas ambientais. Por último, as repercussões materiais e sociais de degradação ambiental em geral têm em comum a ameaça à saúde humana, geram restrições econômicas e demográficas, além de custos morais e estéticos em geral.

É evidente que a degradação ambiental não constitui algo novo. Temos uma boa quantidade de problemas e informações de problemas ambientais pré-modernos. Por uma parte, existem exemplos de uma mudança ambiental causada pelas modificações nos ciclos naturais do clima e da temperatura. Na verdade, antes da época moderna, as únicas formas de mudanças ambientais durante a história humana registrada com alcance em dimensões globais foram causadas pelas mudanças geográficas e a mutação genética de pragas e micróbios. Em nossos relatos destacamos os movimentos populacionais de um modo global, que constituem um exemplo importante para entendimento desses processos migratórios. No entanto notamos

---

<sup>9</sup> A população global dobrou desde 1960, tendo atingido 6,1 bilhões por volta de 2001. O crescimento populacional impõe exigências cada vez maiores sobre as terras. A quantidade de terra arável vem diminuindo rapidamente desde os anos de 1950. A média, então, era de 1,2 acres *per capita*. Hoje é menos da metade disso. Nos países em desenvolvimento, a pressão sobre as terras tem afrouxado em conseqüência do desmatamento e da transformação dessas áreas em terras agrícolas, aliás, de baixa produtividade. O desflorestamento, todavia, contribui significativamente para as emissões de dióxido de carbono, (FIGUERES E IVANOVA, 2005, p.236).

que o surgimento e a expansão dos povos, as instituições e as práticas da modernidade ocidental incrementaram significativamente a capacidade das sociedades humanas para a degradação ambiental, e que a expansão européia fez uma contribuição única para a transformação do planeta (HELD et al. 2002).

Held et al. (2002) afirmam (baseado em estudos de Goldblatt, 1996; Wohl, 1083; Melosi, 1985; Evans, 1987) que com o surgimento da Revolução Industrial e conseqüente mudança radical nas tecnologias de produção, nas fontes de energia e na matéria-prima, os níveis da degradação ambiental e o perigo começaram a aumentar. Os setores industriais dominantes das primeiras décadas da Revolução Industrial, como as indústrias de carbono, petróleo, ferro, aço e metalúrgicas, e as novas indústrias de produtos químicos sintéticos, geraram contaminações em níveis elevados sem precedentes, e novos contaminantes de complexidade e toxicidade cada vez maiores. Combinadas com a destruição de antigos ecossistemas, sob vastos conglomerados urbanos que se desenvolveram ao redor dessas indústrias, aumentaram a intensidade e a rapidez da degradação ambiental e a gama de ameaças para a saúde humana.

Ao final do século XX, a conseqüência da produção industrial, combinadas com a organização econômica do estado capitalista ou socialista, se tem verificado ampla e ativa degradação ambiental, com ampliação de seu alcance para além do local e até mesmo nacional. Dessa forma, os exemplos mais claros de alcance e intensidade geradores dos problemas ambientais contemporâneos, são o aquecimento global e com isso a diminuição da camada de ozônio<sup>10</sup>.

O aquecimento global, segundo a opinião científica atual, (IPCC, 2007) está sendo causado por um acúmulo de uma variedade de gases (dióxido de carbono, metano, óxidos nitrosos e sulfúricos e clorofluorcarbonos) na atmosfera, que aumentam a capacidade de isolar a atmosfera terrestre. A teoria do aquecimento global tem quase um século de antiguidade, porém apenas nas últimas décadas se tem refinado, e levado em conta uma cuidadosa supervisão das mudanças climáticas globais; assim tem surgido um crescente consenso de que os mecanismos estão bem determinados e as provas sobre o problema são razoáveis, de

---

<sup>10</sup>A camada de ozônio fica na alta atmosfera terrestre e protege o planeta da maior parte dos raios ultravioleta vindos do Sol, que podem causar câncer de pele e fazem mal à biodiversidade. Em 1987, os países do mundo se comprometeram no Protocolo de Montreal a reduzir o uso de gases que afetam essa proteção – os principais são os CFCs, ou “clorofluorcarbonos”, usados em latas de spray e para refrigeração. Disponível em: [www.ipam.org.br](http://www.ipam.org.br), acesso em: 25/06/2012.

acordo com Held et al. (2002) , citando Leggett, 1990; Nillson y Pitt, 1994; Rowlandsd,1994; Young, 1994.

A mitigação e a adaptação às conseqüências do aquecimento global são incrivelmente complexas. Em primeiro lugar, é muito variável a forma na qual um aumento das temperaturas ambientais globais se traduz realmente em uma mudança do clima. Ademais, o clima é algo mais que simplesmente a temperatura, e é impossível prever a interação de mudanças de temperatura, com os ventos, a precipitação e pressão. Em segundo lugar, a resposta de outros sistemas ecológicos ao aquecimento global não é muito clara. Argumenta-se que os níveis contemporâneos de dióxido de carbono que contribuem para o aquecimento global se neutralizariam pela capacidade dos oceanos para absorver o gás.

Outros apontam que os níveis atuais de desmatamento, em particular nas florestas tropicais da América do Sul e sudeste da Ásia, diminuíram de maneira radical a capacidade de o ambiente global absorver o dióxido de carbono, que aceleram o aquecimento global. É importante observar que, divergente da posição oficial da ONU e de seu componente institucional, o IPCC (segundo o qual o aquecimento global é fato consumado e decorrente das atividades humanas (IPCC, 2007), o que já foi discutido preliminarmente no texto), existe uma corrente de cientistas que discordam desta posição. São conhecidos como céticos<sup>11</sup>. Para esses, de acordo com Veiga (2008), o planeta estará mais frio dentro de duas décadas, pois o clima está sendo muito mais determinado por radiações cósmicas do que por ações humanas.

Descartando avisos, o aquecimento global é um exemplo claro de que temos um problema ambiental cujas origens são globais e abrangem não só o Norte, mas também o Sul,

---

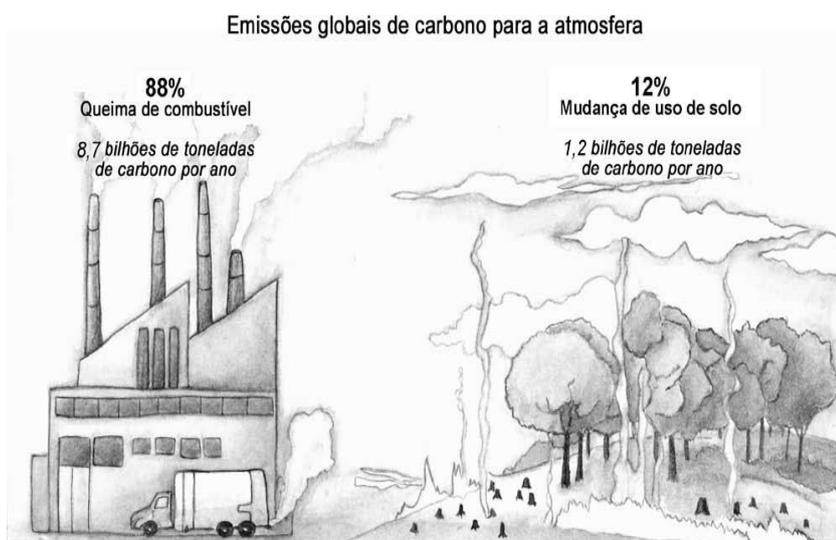
<sup>11</sup>No Sumário para Formuladores de Políticas do IPCC, afirma-se que o gás carbônico é o principal gás antropogênico e que sua concentração de 379 ppmv em 2005 foi a maior ocorrida nos últimos 650 mil anos, período em que ficou limitada entre 180 e 300 ppmv. O aumento de sua concentração nos últimos 150 anos foi atribuído às emissões por queima de combustíveis fósseis e mudanças do uso da terra. Monte Hieb e Harrison Hieb, porém, não concordam com tal afirmação. Para eles, mais de 97% das emissões de gás carbônico são naturais, provenientes dos oceanos, vegetação e solos, cabendo ao Homem menos de 3%, total que seria responsável por uma minúscula fração do *efeito estufa* atual, algo em torno de 0,12 %. Em seu Relatório, o IPCC utilizou as concentrações medidas em Mauna Loa, Havaí, cuja série foi iniciada por Charles Keeling no Ano Geofísico Internacional (1957-58). Ao usar apenas a série de Mauna Loa, o IPCC deixa a impressão de que cientistas não teriam se preocupado em medir a concentração de CO<sub>2</sub> antes de 1957. Entretanto, em fevereiro de 2007, o biólogo alemão Ernst Beck catalogou um conjunto de mais de 90 mil medições diretas de CO<sub>2</sub> de 43 estações do Hemisfério Norte, obtidas entre 1812 e 2004, por vários pesquisadores renomados, três dos quais ganhadores do Premio Nobel. No seu trabalho, é aparente que a concentração de CO<sub>2</sub> ultrapassou o valor de 379 ppmv várias vezes no século passado, particularmente no período 1940-1942, antes do início das medições em Mauna Loa. Isso contraria a afirmação contida no Sumário do IPCC de que a concentração de 379 ppmv, registrada em 2005, tenha sido a maior dos últimos 650 mil anos, (MOLION, 2008 p. 62-64). Ver VEIGA, José Eli da (Organizador), *Aquecimento global: frias e contendas científicas*. São Paulo: Editora Senac, 2008.

e derivam de processos ambientais diversos, cujas conseqüências têm alcance global. Dessa forma, todos os continentes podem esperar algum tipo de mudança no meio ambiente, principalmente decorrente das mudanças climáticas, daí o estabelecimento do princípio da precaução<sup>12</sup> entre os Estados nacionais de acordo com a CQNUMC.

Vejam, em comparação, os gráficos apresentados por Pinto et al. (2008) do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia- IPAM- que evidenciam a posição majoritária sobre o aquecimento global, de acordo com os estudos do IPCC (2007). Nestes está demonstrado que a concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera começou a aumentar no final do século XVIII, quando se iniciou a Revolução Industrial, a qual demandou a utilização de grandes quantidades de carvão mineral e petróleo como fontes de energia. Desde então, a concentração atmosférica de CO<sub>2</sub> passou de 280 ppm (partes por milhão) no ano de 1750 para 389,6 ppm em 2010, representando um incremento de aproximadamente 39%. Este acréscimo na concentração de CO<sub>2</sub> implica no aumento da capacidade da atmosfera em reter calor e, conseqüentemente, no aumento da temperatura do planeta. As emissões de CO<sub>2</sub> continuam a crescer e sua concentração na atmosfera até 2100 pode alcançar valores de 540 a 970 ppm, isto é, 90 a 250% acima do nível de 1750. A concentração de CO<sub>2</sub> deve ser mantida abaixo de 400 ppm para que o aumento da temperatura global não ultrapasse os 2°C (em relação aos níveis do período pré-industrial) evitando, assim, uma interferência perigosa no clima. Esta previsão de 540 a 970 ppm representa um cenário futuro muito preocupante para todos os seres vivos que habitam o planeta. Entre as fontes de outros gases de efeito estufa podemos citar os fertilizantes utilizados na agricultura que liberam óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), a produção e transporte de gás e petróleo, arrozais e os processos digestivos de ruminantes que emitem metano (CH<sub>4</sub>) e os condicionadores de ar e refrigeradores que emitem os clorofluorcarbonos (CFCs).

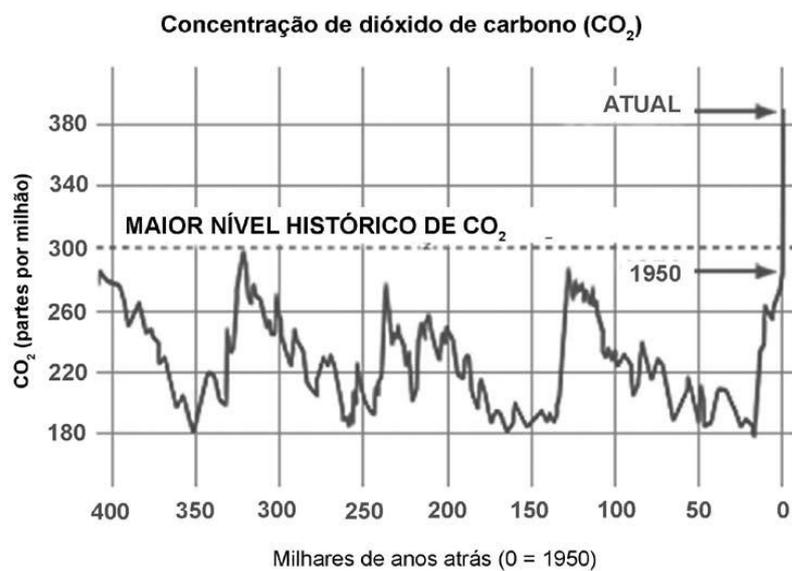
---

<sup>12</sup>Segundo o qual, diante da possibilidade de dano grave e irreversível, não devem ser adiadas medidas que visem a evitá-lo, por mais que haja incerteza sobre as reais causas do perigo, ou sobre sua magnitude. Aplicado à questão climática, manda agir conforme a pior hipótese: cortar emissões de gases estufa e preparar adaptação a acelerado aquecimento, mesmo que haja a possibilidade de tal perigo nem sequer existir, como pretendem os “céticos”, (VEIGA, 2008).



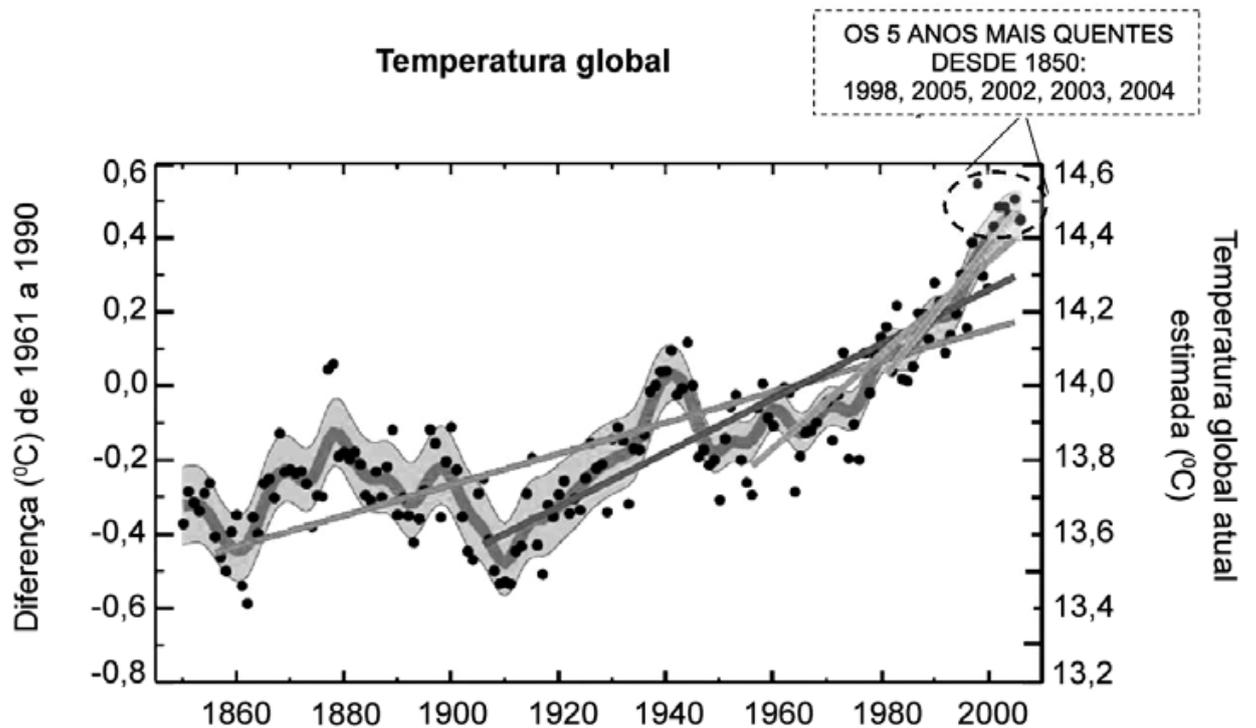
**Figura- 1**

Fonte: PINTO; MOUTINHO; RODRIGUES, 2008.



**Gráfico- 1**

Fonte: PINTO; MOUTINHO; RODRIGUES, 2008.

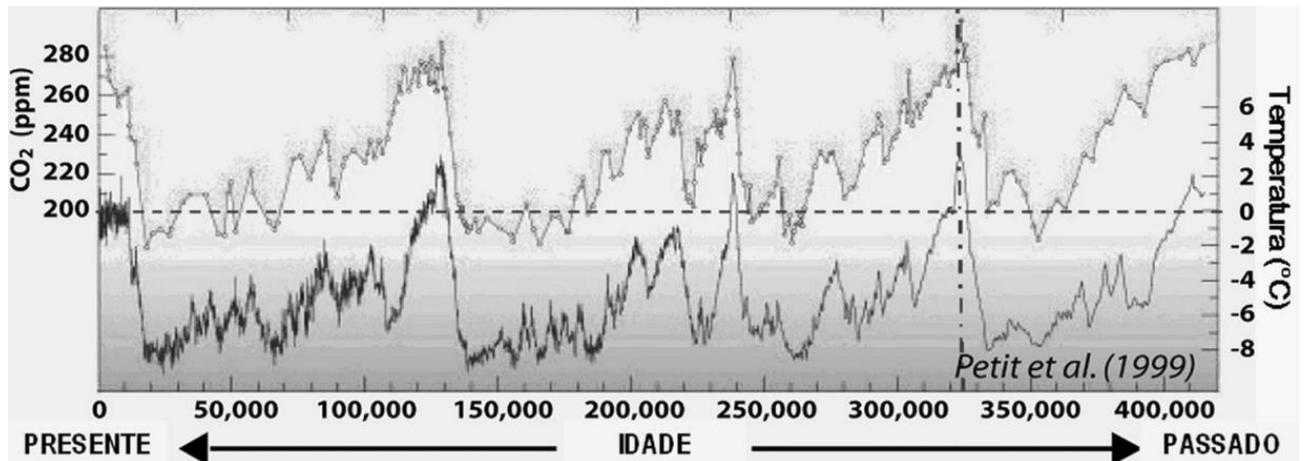


**Gráfico- 2** mostra as médias da temperatura global correspondentes desde 1850 até 2005. As curvas representam valores médios decenais, enquanto que os pontos indicam valores anuais. As áreas sombreadas são os intervalos estimados.

Fonte: PINTO; MOUTINHO; RODRIGUES, 2008.

A posição dos céticos é assim expressada nos estudos de Luis Carlos Molion (2008): a figura abaixo, extraída do artigo de Jean Robert Petit e colaboradores, publicado em 1999, mostra a evolução temporal da temperatura e da concentração de CO<sub>2</sub>, obtidas com os cilindros de gelo de Vostok, e foi extensivamente explorada no documentário “Uma Verdade Inconveniente”, protagonizado por Al Gore. A curva superior é a concentração de CO<sub>2</sub>, que variou entre 180 e 300 ppmv (partes por milhão/volume) (escala à esquerda), e a inferior é a dos desvios de temperatura do ar, entre - 8 e + 6 °C (escala à direita). Uma análise cuidadosa dessa figura mostra, claramente, que a curva de temperatura apresentou quatro picos, superiores à linha de zero (tracejada), que representam os interglaciais passados – períodos mais quentes, com duração de 10 mil a 12 mil anos que separam as eras glaciais que, por sua vez, duram cerca de 100 mil anos cada uma – a cerca de 130 mil, 240 mil, 320 mil e 410 mil anos antes do presente. Portanto, as temperaturas dos interglaciais passados parecem ter sido superiores às do presente interglacial, enquanto as concentrações de CO<sub>2</sub> correspondentes foram inferiores a 300 ppmv. Lembrando que a concentração atual atingiu cerca de 380 ppmv,

poder-se-ia concluir que as concentrações de CO<sub>2</sub> parecem não ter sido responsável pelas temperaturas altas dos interglaciais passados.



**Gráfico- 3-** Variações da concentração de CO<sub>2</sub> e dos desvios de temperatura (curva inferior) dos últimos 420 mil anos, obtidas dos cilindros de gelo da Estação de Vostok, Antártica. (Petit et al, 1999)  
Fonte: VEIGA, 2008, p.63.

É certo que os estudos apresentados até aqui evidenciam a problemática da conciliação entre globalização e meio ambiente, e de certa forma verificamos alguma convergência teórica nesses estudos. Para alguns Estados nacionais, essas duas questões suscitadas (globalização e meio ambiente) podem se constituir em vantagens, por estes estarem no nível de potências nucleares, com condições de absorverem os efeitos positivos dessa conexão, dessa forma aptos a enfrentarem os efeitos negativos que possam advir deste conjunto. Por outro lado, sobram os países em desenvolvimento ou emergentes situados na semi-periferia ou na periferia do sistema econômico (GUIDENS, 2012), com baixa capacidade de resposta ao impacto gerado pela globalização no meio ambiente local. A mudança do clima é uma questão emblemática que advém desse conjunto, e que ilustra da melhor forma a preocupação deste estudo, e independente das controvérsias, se a posição do IPCC ou dos céticos é a correta, o certo é que muitas medidas já foram tomadas pelos Estados nacionais, através de convenções e protocolos, e principalmente das conferências das partes que se sucedem ano a ano, como é o caso do Brasil, na qual passamos a analisar em seguida.

### 2.3 Mudanças do Clima e o Brasil

No âmbito das Nações Unidas (ONU), maior arena internacional que congrega os Estados nacionais, a temática do clima tem recebido muita atenção, visto que atinge todos os países, e isso vêm sendo discutido ao longo dos últimos vinte anos (Painel Intergovernamental sobre mudança do Clima- 1988, Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992), Protocolo de Quioto (2005), Conferência das Partes-COPs, de Berlim a Doha). Como previsto por Held et al. (2002) e Mingst (2002), os processos de globalização constituem um tema que requer novas institucionalidades, novas regras de mediação entre os países.

Para Viola (2002) o regime de Mudança Climática é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais porque implica profundas inter-relações entre a economia e o ambiente global. Os principais instrumentos do regime são a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, assinada no Rio de Janeiro, em junho de 1992 e o Protocolo de Quioto, assinado em Quioto, Japão, em dezembro de 1997. De acordo com Viola (2002), um dos problemas fundamentais da viabilidade desse Protocolo deriva do fato de ele ter sido aprovado no interior de uma negociação extremamente difícil e emergencial. Além disso, vários dispositivos ficaram em suspenso, para serem discutidos em conferências posteriores. Desde a IV Conferência das Partes, realizada em Buenos Aires, em 1998, até a VI edição, em Haia, em 2000, predominou um impasse na negociação dessas questões pendentes. O Protocolo dividiu os países em dois grupos: os pertencentes ao Anexo um (membros da OCDE e países do ex-bloco comunista do Leste Europeu) e os não pertencentes ao Anexo Um. Os do primeiro grupo, ao contrário dos do segundo, têm compromissos obrigatórios de emissões máximas para o ano 2010, ainda que os do segundo grupo possam tê-los em data posterior a esta.

Observa Viola (2002) que a posição brasileira no sistema internacional sofreu mudanças consideráveis entre 1972 e 1990. Na Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil liderou juntamente com a China a aliança dos países em desenvolvimento, contrários a reconhecer a importância de se discutir os problemas ambientais nacionais, em âmbito internacional.

Assim destaca Viola (2002, p.34):

[...] A crise do modelo de desenvolvimento da década de 1980 teve um aspecto benéfico, qual seja, a tomada de consciência da opinião pública dos problemas relacionados à devastação ambiental. Esta extraordinária mudança manifestou-se na posição do governo brasileiro em 1992, muito diversa da posição assumida em Estocolmo, vinte anos antes, e bastante sensível aos problemas ambientais. A súbita conversão ambientalista de Collor explica-se pela necessidade de ganhar a confiança da opinião pública dos países desenvolvidos para seu programa econômico neoliberal, que necessitava de novos investimentos estrangeiros. Além disso, Collor também percebeu que a escolha do Brasil para sediar a UNCED-92 por parte da Assembléia Geral da ONU, efetuada poucos dias antes de sua eleição, lhe dava oportunidade para projetar a si próprio e a seu governo no cenário internacional.

O governo brasileiro no processo preparatório e na realização da Rio-92, segundo Viola (2002), baseou-se em dois princípios. Em primeiro lugar, de que os problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados de maneira prioritária pela comunidade internacional; em segundo, de que a responsabilidade se diferenciava tanto pela causa quanto pela solução dos problemas ambientais globais, o que aumentava o custo dos países ricos.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, consolidou-se a mudança na política externa iniciada por Collor. Houve um reforço dos laços econômicos com os Estados Unidos, a União Européia e o Japão. Cardoso assinou, com muitos anos de atraso, os tratados de não proliferação nuclear e de controle de tecnologia de mísseis. A partir de 2000, a arena de definição ampliou-se com a inclusão do Ministério do Meio Ambiente, do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, de alguns governos estaduais da Amazônia e de várias ONGs. Em junho de 2000, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC)<sup>13</sup>, que reuniu atores governamentais, empresariais, não governamentais e

---

<sup>13</sup> O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), criado pelo Decreto nº 3.515 de 20 de junho de 2000, tem por 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 Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), definido no Artigo 12 do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 1 de 3 de fevereiro de 1994.

O FBMC deve auxiliar o governo na incorporação das questões sobre mudanças climáticas nas diversas etapas das políticas públicas. Este Fórum é composto por 12 ministros de Estado, do diretor-presidente da Agência Nacional de Águas (ANA), de personalidades e representantes da sociedade civil com notório conhecimento da matéria, ou que sejam agentes com responsabilidade sobre a mudança do clima. O Fórum é presidido pelo Presidente da República.

acadêmicos. O FBMC se constituiu como uma inovação tanto em termos de criação de uma arena propícia para a formação do posicionamento nacional, quanto de internalizar o regime de clima dentro do país (VIOLA, 2002). É importante destacar que o FBMC, embora criado durante o governo de Cardoso, só teve maior poder de interlocução e reconhecimento a partir do governo Lula, no período entre 2004 e 2010, conforme o balanço de atividades divulgadas por este Fórum, com os chamados diálogos setoriais junto ao setor empresarial e os diversos setores da sociedade civil, culminando com a constituição do programa e da política sobre mudanças climáticas brasileiros. É importante quando falamos de constituição de políticas públicas, olharmos para o processo decisório nacional. Essas políticas, porém se originam nos processos de globalização e implicam uma nova governança, daí a singularidade do tema: de fora para dentro do Estado nacional, do global para o local. Portanto é importante o diálogo com os fundamentos e implicações com a governança que irá contribuir para a formação de políticas públicas para o clima ao nível nacional. É neste caminho do reconhecimento do lócus, dos atores, das agendas e interesses dos diversos setores envolvidos que será constituída a política para o clima no Brasil.

Nessa perspectiva, de internalização do tema sobre mudanças climáticas, estabelecendo os diálogos com os principais atores governamentais e da sociedade civil que irá prosperar a instituição para o clima, com regras e procedimentos que garantam a proteção para todo o território nacional. Esse arranjo constituído servirá de ponto de partida para os estudos em questão, quais seja o nascedouro do sistema climático nacional numa perspectiva de política pública, a partir de um olhar da ciência política.

### **3 GOVERNANÇA, GOVERNANÇA CLIMÁTICA E PARTICIPAÇÃO MULTISETORIAL**

O processo de globalização implica um rearranjo dos Estados nacionais, em que o poder soberano vem historicamente sendo questionado e tensionado pela presença de novos atores nas arenas de decisão (sociedade civil e o mercado). Held et al. (2002) evidenciam o aparecimento de fissuras, ao demonstrar as várias dimensões da globalização. Concorrendo e muitas das vezes sobrepostas a esse poder soberano do Estado, tais como a migração, o tráfico de armas e drogas, problemas ambientais em geral. Por outro lado, hoje, tomando conta das agendas políticas globais, surge também a temática do aquecimento global e das mudanças climáticas, na qual já não há mais dúvidas quanto à ação humana como principal vetor dessa

problemática, segundo o quarto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas- (IPCC<sup>14</sup>, 2007). Para lidar com essas questões e pressões globais, verifica-se ao longo dos tempos a necessidade de uma nova governança, como bem observou Viola (1998) para indicar um provável grande acordo sobre mudanças climáticas entre os Estados nacionais, onde o consenso e a cooperação possam ser os princípios-guias geradores de normas, regras e instituições capazes de responder para além do velho poder soberano dos Estados nacionais.

Os processos de mudança nas sociedades humanas são uma constante e diretamente implicam as hegemonias constituídas dos Estados nacionais. Rosenau e Czempiel (2000) observam que à medida que estas hegemonias declinam, as fronteiras desaparecem, as praças são ocupadas por cidadãos que desafiam as autoridades, as alianças militares perdem sua visibilidade, e as perspectivas da ordem e da governança mundial tornaram-se um tema transcendente. E à medida que aumenta a amplitude dessa transformação, mais urgente a necessidade da governança. Mudar significa ferir pelo atrito os padrões estabelecidos, reduzir a ordem e a governança até que novos padrões se formem e se estabeleçam nas rotinas da política mundial. É importante observar a dinâmica destas mudanças, pois elas trazem consigo questões cruciais que servirão para entender o contexto vivenciado.

Dessa forma, como dito em princípio, o aquecimento global e as mudanças climáticas, dois temas de grande importância que estão provocando o atrito e a necessidade de outra governança para o equilíbrio mundial, exigem dentro do contexto das Nações Unidas que os Estados Nacionais cooperem para que, a exemplo de uma Organização Mundial do Comércio (OMC), possam construir o ambiente favorável para Governança Ambiental Global, observando atentamente os cenários extremos provocados pelas mudanças climáticas, principalmente as populações mais vulneráveis, localizadas no eixo sul do hemisfério.

---

<sup>14</sup>Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf)> Acesso em: 20/01/2011.

### 3.1 Caminhos do Conceito e Definição de Governança

Alguns teóricos demonstram a importância da emergência dessa nova governança, pois esta constitui pauta constante nas arenas internacionais. Gonçalves (2011), afirma que em todos os fóruns internacionais, há consenso em torno da importância da construção da governança global. O sistema das Nações Unidas (ONU), G-8, (grupo das sete nações mais industrializadas e desenvolvidas economicamente do mundo, mais a Rússia), G-20 (grupo formado pelos ministros e presidentes de Bancos Centrais das 19 maiores economias do mundo, mais a União Européia) em suas reuniões, documentos e declarações, utilizam a expressão governança global como essencial nos processo de desenvolvimento econômico e social, integração e solução de problemas comuns. Eles apontam, com essa expressão, para as questões do século XXI, da influência das questões ambientais, e, em nossos estudos, consideramos que a mudança climática neste momento ocupa posição central na formação da agenda política ambiental global das nações.

Gonçalves (2011) assinala a continuidade da discussão durante o Fórum Econômico Mundial em Davos, Suíça, no ano de 2010, e da mesma forma no Fórum Social Mundial, onde ambas as pautas trazem a questão da governança global. Sobre o primeiro Fórum: o liberalismo deu lugar à preocupação de fortalecer a governança global, capaz de lidar com os riscos sistêmicos, que não têm limites geográficos ou setoriais, mas que acabam por ter efeitos generalizados sobre todos os países. No segundo, em sua programação, evidencia a questão: “Governança e Paz Mundial”, e “Estratégia de Governança”. É importante notar, nesses dois pólos distintos, nos quais o segundo surge em contraposição ao primeiro, a afirmação da premissa da globalização, através da qual surge a tensão que os novos tempos impõem aos Estados Nacionais, onde novos atores discutem o mesmo tema, mas com o olhar diferenciado que questiona o *status quo* do poder soberano do Estado nacional.

A definição sobre governança, segundo Gonçalves (2011), se assenta sobre dois aspectos: um aborda a questão sobre o aspecto estratégico internacional e numa perspectiva mais funcionalista, ou seja, percebendo a governança como instrumento para a solução de problemas comuns; o outro é mais preocupado em enfatizar os aspectos institucionais que envolvem a prática e o exercício da governança. Governança no primeiro aspecto é a gestão compartilhada de problemas comuns, como segurança e estabilidade, com crescimento sustentado de países pobres e com preservação ambiental. O segundo, mais preocupado com a

questão institucional que cerca a governança, culmina com o papel da governança como elemento fundamental nessa trajetória. Assim, o progresso depende da regulação, estabelecida por algum mecanismo de consenso democrático, traduzida em instrumentos normativos capazes de assegurar a concórdia e a paz.

É importante ressaltar que a governança não é só um estado de espírito para o consenso e a cooperação entre as nações, mas exige um conjunto de regras, e normas institucionais que darão corpo, com perspectiva de resultados, para as questões abordadas. As mudanças climáticas assim exigem.

Outra concepção de governança tem como referência o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que passaram a utilizar a expressão boa “governança” como um conjunto de princípios para guiar e nortear seu trabalho e ações com os países membros. Assim, são arranjos institucionais dos Estados: processos para formulação de políticas públicas; tomada de decisão e implementação; fluxos de informação dentro dos governos; e as relações globais entre cidadãos e seus governos.

Em seu processo de evolução, o conceito de governança toma outro significado. Gonçalves, em leitura de Hyden e Court (2002), afirma que, numa primeira fase, de 1940 a 1950, quando surgiu a chamada economia do desenvolvimento, caracterizada pela transferência de capital e *expertise* técnica aos países do Terceiro Mundo, com ênfase no desenho de grandes projetos, os governos eram os responsáveis pela implementação efetiva das ações, exercendo políticas de cima para baixo.

A segunda fase começa no final dos anos de 1960, quando a atenção se desloca para programas integrados e dirigidos não apenas a uma dimensão das necessidades humanas, mas para um amplo conjunto deles. Reformas administrativas, descentralização de autoridade, com a idéia do desenvolvimento do povo.

Nos anos 1970, o foco estratégico passa a ser as políticas públicas. Segundo o autor, o período registra a presença crescente de organizações voluntárias. A percepção de desenvolvimento muda, sendo agora um exercício com o povo.

Nos anos de 1990, o povo constitui a principal força do desenvolvimento, e a ele devem ser dados incentivos e chances para criar instituições que respondam às suas necessidades e prioridades.

Gonçalves (2011, p.29) observa o seguinte:

[...] no primeiro momento, em que o nível é micro, a atividade é o projeto, e o conceito é a administração; para um segundo em que o nível é meso, a atividade é o programa e o conceito é administração pública; na terceira fase, de nível macro, as atividades são as políticas públicas e conceito é a realização de políticas; finalmente, um quarto, considerado de nível meta, em que atividade é a política em sentido amplo e o conceito é a governança. Essa governança representa uma clara evolução no conceito e se espraia tanto nos planos nacionais quanto no cenário internacional,

Dessa forma, os anos de 1990 constituem uma ruptura com a hegemonia do conceito de governança, que estava restrita às análises do Banco Mundial. O marco dessa nova releitura está na criação da **Comissão sobre Governança Global**, da ONU, em 1991, em Estocolmo (Suécia), que surgiu com a idéia de que não há alternativa senão trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo para criar um mundo melhor. Assim, Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só as instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. Governança em nível local pode ser observada na formação de cooperativas comunitárias para instalar e manter sistemas de abastecimento de água, conselhos municipais encarregados de operar sistemas de reciclagem de lixo, iniciativas regionais, grupos industriais e habitantes, para controlar o desmatamento, (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercado de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência, (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996)

Diz Gonçalves (2011):

A transformação é notável, de um receituário prescritivo, estabelecido com a finalidade de buscar a “boa governança” capaz de resolver problemas sociais e econômicos- conforme a visão do Banco Mundial- passa-se a um conceito novo, em que a participação ampliada é destacada. A governança é um exercício que envolve os Estados, mas também e principalmente, destaca a sociedade civil e o setor empresarial.

Na origem e evolução da idéia de governança, verifica-se o caráter instrumental, ou seja, como meio ou processo capaz produzir resultados eficazes. E essa condição está evidenciada tanto na visão do Banco Mundial, como numa perspectiva de uma visão de governança mais ampliada, com novos atores e agentes não estatais, tentando alcançar metas como a promoção dos direitos humanos, defesa do meio ambiente, ou valorização da democracia; ela é vista como instrumento a serviço desses objetivos e dirigida aos Estados Nacionais.

Para Rosenau e Czempiel (2000), em sua obra *Governança sem Governo*, presumir a existência da governança sem um governo significa conceber funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las. Entre essas funções necessárias estão a de interagir com os desafios externos que ocorrem em qualquer sistema; evitar que conflitos entre os membros ou facções provoquem uma destruição irreparável; buscar recursos para preservação e o bem estar do sistema; definir objetivos e condutas destinadas a alcançá-los. Sejam os sistemas mundiais ou locais, essas necessidades funcionais devem sempre estar presentes para que os sistemas se preservem ao longo do tempo.

O volume de acontecimentos e a complexidades de temas, tem tensionado instituições e regras em geral, desconcentrando o poder da autoridade constituída, desta forma observa-se o deslocamento de autoridade, e certas funções de governança são executadas mediante atividades que não tem origens no governo.

Assim, governança e governo tomam caminhos diferenciados, embora preliminarmente possam se encontrar. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistema de ordenação; no entanto governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam

às suas demandas. Então governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política, arremata Rosenau e Czempiel (2000). Continuando o entendimento, diz que, uma análise da governança sem um governo, não exige a exclusão de governos nacionais ou subnacionais, mas implica uma investigação que presuma a ausência de alguma autoridade governamental suprema no nível internacional, em outras palavras:

O conceito de governança sem um governo leva especialmente ao estudo da política mundial, na medida em que nesse domínio é conspícua a ausência de uma autoridade central, embora seja também óbvio que um mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados está normalmente presente na conduta da vida mundial, (ROSENEAU e CZEMPIEL, 2000, p. 19).

Dessa forma, governança e ordem são fenômenos claramente interativos; não pode haver governança sem ordem, e não pode haver ordem sem governança. Podemos entender que há uma preparação do sistema político para o momento da mudança com preservação dessas variáveis até o limite para o soerguimento de outros padrões de ordem e governança; fica clara a necessidade das instituições para essa mediação.

### **3.2 Construindo a Governança Global**

Como vimos, o processo de globalização é inerente ao aparecimento dos grupos humanos na terra. David Held et al. (2002) demonstraram em seus estudos que este é um processo inexorável, atravessa os tempos: desterritorializa, reterritorializa e expande decisões, cria novas instituições: nacionais, internacionais, transnacionais, fortalece grupos e principalmente atua e influencia os Estados nacionais, muitas das vezes fragmentando-os e obrigando-os a se reformular e se reinventar. A globalização se apresenta em várias dimensões, e no mundo contemporâneo a dimensão ambiental, constitui um dos focos mais importantes, de perto sobreposta pela predominância da dimensão econômica. Na dimensão ambiental, observamos que a questão das mudanças climática ocupa lugar de destaque.

O alargamento do conceito de governança traz consigo a expressão governança global, que se assenta no fenômeno da globalização. A globalização, a partir de 1990, ganha força e se impõem no debate internacional, provocando mudanças substantivas, em que pese a tentativa de esvaziamento do fenômeno por inúmeros modelos teóricos. Em leitura de Pierik (2003), Gonçalves (2011) observa as transformações provocadas pela globalização em três domínios: mercados, governos e sociedade civil. No plano dos mercados, um deslocamento do comércio entre empresas nacionais para um plano mais internacional. No campo da sociedade civil, o surgimento de novos atores como as organizações não-governamentais, com vasto campo de atividades e temas, que começando no plano local ou regional, evoluem para participação no debate internacional, influenciando em discussões em fóruns como a ONU e a Organização do Comércio (OMC). Por fim, mudanças no sistema político, com esforços crescentes de cooperação entre os sistemas políticos nacionais, como criação da ONU, na tentativa de evitar novas guerras e promover os direitos humanos, a União Européia, e outros blocos comerciais e militares constituem exemplo dessa coordenação internacional. Dessa forma, a chegada da globalização implica uma reconfiguração dos Estados- Nação sem que isso signifique a abolição de sua soberania, tampouco seu papel e função.

Segundo Castells (2008, p.298):

Nesse contexto, o Estado-Nação enfrenta três grandes desafios inter-relacionados: globalização e não exclusividade da propriedade; flexibilidade e capacidade de penetração da tecnologia; e autonomia e diversidade da mídia, na realidade já sucumbiu a tais desafios na maioria de países.

As origens da governança global podem ter seu marco referencial no fim da Guerra Fria e a maior disposição dos governos nacionais em colaborar no plano internacional.

Assim, o avanço da governança global segue paralelo à limitação de competência, mandato e autoridade dos Estados Nacionais, que Gonçalves (2011) em leitura de Pierik (2003) denomina de “declínio do governo”. Esse vazio aos poucos vem sendo ocupado por outros atores como ONGs e empresas transnacionais, que segundo esse o autor, configura a emergência da governança global. Um fator importante é que a governança global é um processo, e sua institucionalização deve ser feita com instituições que sejam meios de governança, agência ou organização de governança, ou ator da governança. A necessidade de utilizar esse conceito surge para compreender eventos que ocorrem num mundo formado por Estados, mas com ausência de um governo global, abordada por Roseneau (2000), em sua

obra *Governança sem Governo*. A governança, percebida como atividade é, portanto, meio para identificar e examinar o processo de influência, decisão e ação que conforma esses eventos, compreendendo um campo cada vez maior de questões.

Outro fator fundamental na construção da governança global é o seu caráter de consenso (ao contrário dos mecanismos tradicionais de coerção e poder), fazendo com que as decisões tomadas reflitam muito mais a negociação e a barganha, seja entre Estados nacionais, seja na relação entre Estados e empresas multinacionais, ou ainda pelo poder de pressão e influência das organizações não governamentais (GONÇALVES, 2011).

Dessa forma a idéia de governança global remete a uma “nova ordem mundial”, sem se tratar de um governo mundial, é o próprio destino humano. E o triunfo da governança global, evidenciado por Gonçalves (2011), em Wright (2000), se dará com base em três observações:

1. A governança expande o alcance geográfico necessário para resolver novos problemas de soma não zero,<sup>15</sup> doravante soma positiva que os mercados e códigos morais não podem resolver de maneira isolada;
2. Atualmente muito dos problemas emergentes de soma positiva são supranacionais, envolvendo muitas, e algumas vezes, todas as nações;
3. As forças por detrás desse crescente objetivo de soma positiva são tecnológicas e propensas a se intensificar.

Posto isto, conclui que a governança, assim como os jogos de soma positiva, pressupõe cooperação e interdependência dos atores, e alerta que não é garantia de sucesso ou conquista de objetivos, ou solução total de problemas. É, porém, uma forma concreta que aponta para o estabelecimento de relações entre atores – dos mais variados níveis – para que, em conjunto, negociando, construindo pactos e normas comuns, possam, de fato, enfrentar as situações e obstáculos comuns.

É importante observar que a governança é um processo que leva tempo e envolve atores múltiplos. Consenso e cooperação são dois elementos fundamentais que levam tempo

---

<sup>15</sup> Segundo Gonçalves (2011), em estudos de Wright (2000): linguagem da teoria dos jogos, que evidencia a posição dos jogadores: os jogos de soma zero são aqueles em que o ganho de um jogador implica necessariamente na perda do outro. Nos jogos de soma não zero, o ganho de um jogador não significa a perda para o outro, os dois podem ganhar, de forma assimétrica; nesses jogos os interesses dos jogadores se sobrepõem inteiramente.

para serem concretizados, e a governança global além desses elementos constituintes, refere-se a um conjunto de questões que vão do direito internacional às questões ambientais prementes.

### 3.3 Governança Ambiental Global

Ao longo de quatro décadas as questões ambientais se tornaram temas constantes nas agendas dos tomadores de decisão dos Estados nacionais. Concomitante a emergência do tema ambiental, grupos de pressão, partidos políticos, e movimentos sociais em geral ampliaram seu raio de atuação para além dos seus objetivos constituintes. A partir desse histórico de participação e ampliação das fronteiras da cidadania, e de um tema que excede as bases territoriais nacionais, observa-se, de maneira positiva, o compartilhamento do poder soberano dos Estados nacionais, e a discussão da perspectiva de uma governança ambiental global.

Uma das aplicações e exemplos mais significativos de governança global diz respeito à questão ambiental. A solução de problemas relativos ao meio ambiente exige ações que implicam necessariamente uma abordagem global, uma vez que não são ações circunscritas em territórios nacionais ou mesmo regionais. Em paralelo com Held et al. (2002), Gonçalves (2011) verifica as externalidades<sup>16</sup> produzidas pela ação humana que atingem parte significativa do planeta, senão o todo: a poluição atmosférica, a contaminação dos rios e cursos d'água ou destruição de ecossistemas – que transbordam fronteiras e afetam grandes contingentes populacionais –, as mudanças climáticas, resultado da liberação de dióxido de carbono na atmosfera, é o evento mais preocupante que atinge todo o planeta, e exige um sistema de governança capaz de proteger os ecossistemas e as populações mais vulneráveis.

A perspectiva global da proteção ao meio ambiente implica a construção de mecanismos que não estão na esfera dos Estados nacionais. É importante ressaltar que no tratamento global dos problemas ambientais tem-se uma gama de institucionalidades internacionais criadas nos últimos 40 anos: tratados e convenções firmados, traduzindo a

---

<sup>16</sup> O termo é usado em Economia para designar o fenômeno ou situação em que o bem estar de um indivíduo, ou as condições de produção de uma empresa, são afetadas pela ação de outro agente econômico, sem que este último tenha que arcar com as conseqüências disso no mercado. Um exemplo seria a degradação ou exaustão de recursos ambientais decorrentes das atividades de produção e consumo de certos bens que prejudicam a saúde humana e a produção de outros bens que destroem a fauna e flora, (ANTUNES, 2009).

preocupação e certo grau de consenso entre os Estados para enfrentar questões que venham a impactar o meio ambiente.

Do ponto de vista da governança, quanto às questões ambientais, encontramos todos os requisitos previstos em sua definição: a) as ações e procedimentos resultantes da articulação de interesses de múltiplos atores gerando instrumentos, para a resolução de variadas questões; b) há necessariamente a participação ampliada, com a presença dos Estados nacionais, das organizações internacionais, das entidades da sociedade civil; c) na discussão e formulação de soluções são ressaltadas as dimensões do consenso e da cooperação entre os diferentes atores, que mesmo em face de divergência, como no caso da mudança climática, tentam construir pontos comuns capazes de avançar, em muitos casos para superar a anarquia no sistema internacional, ou dilemas da ação coletiva, onde alguns buscam evitar os custos da cooperação, mas usufruindo dos benefícios; d) há um conjunto de instituições internacionais, regras e normas, formais e informais, que buscam dar conta dos problemas, balizar comportamentos e estabelecer metas para controle e limitação de ações predatórias ou ameaçadoras ao meio ambiente (GONÇALVES, 2011, p. 86-87).

Dessa forma, a definição de Governança Ambiental Global compreende essas dimensões: entende-se como a soma das organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de proteção ambiental. A Conferência Rio-92, aprovou convenções e protocolos que convergem para a construção da governança global ambiental, e desse momento referencial, os constantes encontros para o fortalecimento desses pactos, bem como a concentração na temática mais preocupante, a questão climática, e a perspectiva de construção deste regime para que de fato venha a se tornar, com apoio das nações desenvolvidas, uma alternativa vigorosa de proteção ambiental, e principalmente para as populações mais vulneráveis.

Muitas questões ambientais vão além dos limites dos territórios nacionais, e pressupõem a presença de diversos atores em interação: representação da sociedade civil, do Estado e mercado. Alcindo Gonçalves (2011) aponta que podemos verificar os sistemas físicos (atmosfera, hidrosfera), os sistemas biológicos (recursos vivos dos oceanos), e ainda os sistemas partilhados de terra, oceanos e atmosfera (sistema climático), todos esses temas estão presentes quando tratamos do debate ambiental nas arenas internacionais. Essas questões podem envolver interesses regionais e globais em seu alcance, e ainda afetar um número limitado de atores ou toda a sociedade internacional. Problemas ambientais não estão

confinados em espaços nacionais, e, além disso, dizem respeito a interesses múltiplos, preocupando e mobilizando a comunidade em geral.

Vários são os problemas ambientais de alcance internacional já apontados por Held et al. (2002) que exigem abordagem e tratamento internacional, e o encaminhamento de soluções passa pela ação e articulação de múltiplos atores. Porém vale ressaltar a mudança climática como um dos mais relevantes, e tem sido de grande preocupação deste século. A construção da Governança Ambiental Global visa fundamentalmente permitir que a cooperação e o consenso sejam alcançados na negociação para resolver grandes problemas ambientais, com participação cada vez mais ampliada. Dessa forma, Gonçalves (2011) oferece quatro etapas para atingir patamares satisfatórios:

1. Percepção dos problemas ambientais seja quanto à sua natureza e extensão, bem como quanto à tomada de consciência dos riscos, danos e prejuízos financeiros, econômicos, sociais e humanos decorrentes do não enfrentamento deles.
2. Diagnósticos e estudos técnico-científicos capazes de permitir o planejamento de soluções, a avaliação dos custos envolvidos e das externalidades provocadas pelos problemas ambientais a exemplo do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) como mecanismo de estudo sobre mudanças climáticas que fornece informações para os tomadores de decisão.
3. Envolvimento de múltiplos atores no processo de discussão e formação de soluções para os problemas ambientais.
4. Articulação dos diferentes interesses e construção de mecanismos de cooperação entre Estados nacionais, com ativa participação da sociedade civil.

Considerando as mudanças do clima como tema-chave de Governança Ambiental Global, como podemos perceber a construção da governança climática? Como elas incidem sobre os Estados nacionais? Que instituições emergem? Quais atores participam na construção dessa governança climática?

### 3.4 O Paradigma da Governança Climática

De acordo com as várias dimensões da globalização, e principalmente o crescimento da população mundial, observa Viola (2008) que essa combinação com o consumo generalizado de energia fóssil e o desenvolvimento tecnológico baseado num forte paradigma de carbono intensivo, tem sido uma das causas principais do aquecimento global. A mudança climática está assentada sobre uma modernidade hipermaterialista, que implica um consumo muito além das necessidades individuais, colocando em risco a sociedade.

Dessa forma, diz Viola (2008, p.179):

Existe uma profunda dissonância no sistema internacional hoje: de um lado as emissões de carbono crescem continuamente na grande maioria dos países do mundo; de outro lado quase todos os dirigentes políticos reconhecem a gravidade do problema e têm uma retórica de cooperação internacional para a mitigação de emissões muito distante do comportamento efetivo dos agentes econômicos nas suas respectivas sociedades.

Viola (2008) afirma que nos anos anteriores à Cúpula do Rio (1992) foi se criando um clima cultural favorável a medidas proativas com relação à mudança climática que se prolongou até 1997. Já em fins da década de 1990 houve uma atenuação desse clima favorável devido a dois fatores: o impacto da aceleração da revolução da tecnologia da informação e a formação de um forte lobby contrário liderado por empresas de petróleo, eletricidade e automóveis. A forte onda global de expansão do movimento ambiental (particularmente de 1985 a 1997) baseou-se em um processo de crítica ao impacto da prosperidade econômica e do desenvolvimento científico e tecnológico sobre a qualidade ambiental. O ambientalismo demandou autocrítica por parte da ciência e uma diminuição do passo do progresso tecnológico e material, e foi dada atenção crescente a essas demandas pelos principais segmentos da sociedade. É importante nesses escritos a relevância do tema, a emergência de novos atores, dentro de uma perspectiva de construção de uma nova governança ambiental representada na Rio-92 (prenúncio de uma governança para o clima) e ainda fortalecida pela acelerada revolução da informação, em curso nos anos 90 do século XX.

Ao término do século XX e ao alvorecer do século XXI, na crença de que o desenvolvimento tecnológico pudesse criar soluções para o enfrentamento às mudanças climáticas, a aceleração dramática da inovação tecnológica disseminou, nos países

desenvolvidos, a impressão de que podiam se proteger das conseqüências negativas da mudança climática. No enfrentamento da mudança climática, esse fenômeno tem minado a idéia de um destino comum para toda a humanidade, idéia esta de grande circulação na época da Conferência - Rio 92. E o que Viola (2008) nos mostra está evidente: populações expostas às intempéries do clima, da Amazônia sul-americana à África subsaariana. Viola afirma que desde 2005 uma série de eventos tem iniciado um novo período de percepção da ameaça da mudança climática: furacões mais freqüentes e intensos nos EUA e países caribenhos, fortes incêndios em vastas áreas dos EUA e Austrália, mortes por onda de calor na Europa, intensificação de tufões e tormentas severíssimas no Japão, China, Filipinas e Indonésia, inundações catastróficas ao lado de secas severíssimas na Índia e África, secas intensas na Amazônia brasileira, primeiro furacão registrado no Atlântico Sul.

Viola (2008), elenca uma série de questões de alta relevância e que tem impactado a opinião pública mundial:

1. O filme de Al Gore, Uma verdade inconveniente, que comunica pedagogicamente o severo impacto de longo prazo do aquecimento global para nossa civilização, lançado em setembro de 2006.
2. O Relatório Stern, sobre o custo econômico da mudança climática, assumido oficialmente pelo governo britânico em 2006.
3. O número especial da revista The Economist, “O Mundo em 2007” (seguido por várias outras), prevendo que a mudança climática vai estar no centro da dinâmica do sistema internacional a partir de 2007.
4. A publicação do Quarto Relatório do Painel Internacional sobre Mudança Climática, a partir de fevereiro de 2007, que afirma que não existe praticamente mais incerteza sobre a origem antropogênica fundamental do aquecimento global e destaca que ele é mais acelerado do que se avaliava previamente (IPCC 2007).
5. A reunião para debater o problema da mudança climática pela primeira vez na história do Conselho de Segurança da ONU, em abril de 2007, convocada pelo governo britânico e que tinha sido impulsada por Kofee Annan desde 2005 (ANNAN, 2005).
6. A reunião do G-8, na Alemanha, em junho de 2007, tendo como tema central a primeira proposta incisiva para mitigar o aquecimento global, feita na até agora curta e intensa história dos foros governamentais sobre essa questão.
7. A reunião de chefes de Estado no início da Assembléia Geral da ONU de setembro de 2007, tendo como agenda central a mudança climática.
8. A reunião das 16 maiores economias do mundo, realizada em Washington em setembro de 2007 a convite do governo Bush, para intentar um acordo prévio à Conferência das Partes da Convenção de Mudança Climática a ser realizada em Bali em dezembro de 2007. A reunião de Washington foi um fracasso por causa da posição conservadora do governo americano, mas mostrou a consolidação da mudança de posição do governo Bush no último ano no sentido de não haver mais incertezas sobre a gravidade do aquecimento global. Inclusive isso pré-anuncia uma mudança muito provável da posição do Executivo americano a partir da assunção do novo presidente em 2009: todos os pré-candidatos democratas têm uma posição favorável a uma virada na posição americana no sentido de liderar, com propostas consistentes e incisivas, os esforços internacionais para mitigar o aquecimento global; e, entre os pré-candidatos republicanos, dois (MacCain

e Giuliani) têm posições próximas dos democratas, e os restantes têm posições mais favoráveis que Bush. (VIOLA, 2008, p.181).

Para Viola (2008), atualmente o aquecimento global é o maior desafio político, econômico, jurídico e ambiental para a humanidade. Entretanto, apesar do crescente consenso científico e político sobre a gravidade do problema, marcado pela publicação parcial dos relatórios do IPCC em 2007, a governança e a governabilidade relativas aos problemas ainda são frágeis. Em estudos de vários autores, (Keohane e Nye, 2001; Chambers e Green, 2005; Le Prestre e Martimort-Asso, 2005; Rosenau, 2000; Barros-Platiau, 2006), Viola observa uma clara distinção de conceitos: Governança global ou internacional não são sinônimos. Governança não corresponde ao governo e nem à governabilidade. Governança global pode ser explicada como “um sistema de ordenação” e implica reconhecer a importância crescente de atores não-estatais, inclusive do mercado, seja na participação ativa nos processos decisórios e de engenharia legislativa, seja como destinatários de políticas públicas mais transparentes.

Quanto à governabilidade, como seu sufixo indica, corresponde à capacidade de governar, ou seja, de um governo de atingir objetivos estabelecidos. A governabilidade é subsidiária do conceito de governança. A governabilidade é importante para a governança, mas a segurança climática<sup>17</sup> vai depender de parâmetros efetivos de governança que implicam a análise das estruturas, sistemas, instituições e forças, instaladas ou emergentes, que permitirão implementar políticas para solucionar problemas identificados. Assim, não basta que haja um governo, é necessário investigar qual a sua efetiva capacidade de atuação (VIOLA, 2008).

Em análise da extrema importância da segurança climática para humanidade, e do patamar alcançado de preocupação mundial, é necessário alertar para a seguinte questão:

A relação entre governança climática e segurança climática se estabelece em termos do caráter mais objetivo (duro) da relação entre sociedade humana e circulação atmosférica, estabelecendo limites para além dos quais não é possível pensar em termos de adaptação. A segurança climática implica uma clara escolha da humanidade pela prioridade da mitigação do aquecimento global sobre a adaptação. De acordo com as melhores análises climatológicas atuais, teríamos em torno de

---

<sup>17</sup>O conceito de segurança climática começou a ser desenvolvido a partir de 2006 e está diretamente associado à proeminência e centralidade do aquecimento global dentro da lista clássica de problemas ambientais globais. Segurança climática se refere a manter a estabilidade relativa do clima global, que foi decisiva para a construção da civilização desde o fim do último período glacial – faz doze mil anos – diminuindo significativamente o risco de aquecimento global através de sua mitigação e promovendo a adaptação da sociedade internacional e suas unidades nacionais a novas condições de planeta mais quente e com a existência mais freqüente e mais intensa de fenômenos climáticos extremos, (VIOLA, 2008).

uma década para mudar o rumo da dinâmica do sistema internacional e produzir uma mitigação efetiva. Ou seja, diminuir progressivamente a taxa de crescimento das emissões – 3% ao ano no período 2000-2005 – até estabilizá-las, em torno de 2020, e a partir desse momento reduzir progressivamente até chegar a 2050 com um nível global de emissões que seja de aproximadamente 40% do total de emissões do ano 2000, (VIOLA, 2008, p.183).

Depreende-se que a segurança climática tem a ver com a existência de uma governança global; sem segurança climática, a governança climática ficaria limitada aos espaços regionais e nacionais, centrada na adaptação. Dessa forma somente os países desenvolvidos teriam capacidade de resposta aos eventos extremos, ainda assim de maneira relativa, pois os eventos climáticos extremos acontecem para além das fronteiras nacionais. As demais nações sofrerão as graves consequências pela limitação institucional, econômica e tecnológica.

### **3.5 Instituições sobre Governança Climática no Âmbito das Nações Unidas (ONU)**

Ao longo de quatro décadas, os Estados nacionais vem, juntamente com outros atores da sociedade civil, construindo princípios, normas e regras para gerar a governança climática. Como vimos anteriormente, é um processo lento e que depende da cooperação e do consenso entre atores, principalmente entre os Estados nacionais, os quais, em que pese a difusão de seu poder soberano, ainda concentram o poder decisório. Observam-se, dessa forma, de um lado, os Estados nacionais impactados por um conjunto de forças que implicam um novo padrão de comportamento; por outro lado, os atores da sociedade civil – a exemplo os movimentos socioambientalista e outros de grande relevância, como partidos políticos, sindicatos, entre outros – saindo de uma posição extrema de contestação para uma posição mais participacionista, reconhecendo as instituições estabelecidas e com isso gerando novos pactos. Com o processo de construção da governança climática não é diferente: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) constitui o marco de construção das instituições que irão balizar o desenvolvimento sustentável, estabeleceu princípios como a Carta da Terra, a Agenda 21, a Convenção da Biodiversidade e Desertificação, e entre estas a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Interessa, para efeito deste estudo, esta última.

### 3.6 Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas

Em 1990, a Assembléia Geral das Nações Unidas estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (INC/FCCC), na perspectiva de enfrentamento das mudanças climáticas, uma vez que havia evidências do aquecimento global proveniente de atividades humanas detectadas por estudos científicos. E em junho 1992 a Convenção foi aberta para assinatura na Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), na cidade do Rio de Janeiro. Foi assinada, durante o encontro, por chefes de Estado e outras autoridades de 154 países (e a Comunidade Européia), entrando em vigor em 21 de março de 1994. Até meados de 1997, 165 países ratificaram ou acederam à Convenção, comprometendo-se, assim, com seus termos.

A arquitetura desta Convenção tem no seu objetivo-mor, o pacto pelo clima, assim expressada em vinte e seis artigos com definições objetivos, princípios, e obrigações, entre outros elementos definidores deste tratado, para preservação do sistema climático, evidenciados nos termos fundamentais<sup>18</sup>.

Observa-se no **artigo 2º** que: o **objetivo** final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adotem a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma

---

<sup>18</sup> Artigo 1:

3. “Sistema climático” significa a totalidade da atmosfera, hidrosfera, biosfera e geosfera e suas interações.

4. “Emissões” significa a liberação de gases de efeito estufa e/ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado.

5. “Gases de efeito estufa” significa os constituintes gasosos da atmosfera, naturais e antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha.

6. “Organização regional de integração econômica” significa uma organização constituída de Estados soberanos de uma determinada região que tem competência em relação a assuntos regidos por esta Convenção ou seus protocolos, e que foi devidamente autorizada, em conformidade com seus procedimentos internos, a assinar, ratificar, aceitar, aprovar os mesmos ou a eles aderir.

7. “Reservatórios” significa um componente ou componentes do sistema climático no qual fica armazenado um gás de efeito estufa ou um precursor de um gás de efeito estufa.

8. “Sumidouro” significa qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera.

9. “Fonte” significa qualquer processo ou atividade que libere um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de gás de efeito estufa na atmosfera.

interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

O **artigo 4º**, das obrigações, define os compromissos assumidos pelas partes (países). Enuncia-se que todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas de acordo com os princípios adotados, artigo 3º, apontado no item 1 da convenção que: as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos. Os países signatários desta convenção são classificados em dois grupos, cada qual com suas devidas responsabilidades para o atendimento dos compromissos específicos: países desenvolvidos (relacionados no Anexo I), países em desenvolvimento (Não Anexo),

Merece destaque o **artigo 7º** da convenção que estabelece o órgão supremo da Convenção: a Conferência das Partes, (COPs). Para nossos estudos essas partes desta Convenção ora evidenciada, constituem elementos basais para a verificação e análise das políticas públicas<sup>19</sup> que serão construídas e implementadas nos Estados nacionais.

---

<sup>19</sup>Artigo 4º das obrigações CQNUMC:

1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima;

2. As Partes países desenvolvidos e demais Partes constantes do Anexo I se comprometem especificamente com o seguinte: a) Cada uma dessas Partes deve adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa. Essas políticas e medidas demonstrarão que os países desenvolvidos estão tomando a iniciativa no que se refere a modificar as tendências de mais longo prazo das emissões antrópicas em conformidade com o objetivo desta Convenção, reconhecendo que contribuiria para tal modificação a volta, até o final da presente década, a níveis anteriores das emissões antrópicas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal; e levando em conta as diferentes situações iniciais e enfoques, estruturas econômicas e fontes de recursos dessas Partes, a necessidade de manter um crescimento econômico vigoroso e sustentável, as tecnologias disponíveis e outras circunstâncias individuais, bem como a necessidade de que cada uma dessas Partes contribua equitativa e adequadamente ao esforço mundial voltado para esse objetivo. Essas Partes podem implementar tais políticas e medidas juntamente com outras Partes e podem auxiliar essas outras Partes a contribuir para que se alcance o objetivo desta Convenção e, particularmente, desta alínea.

### 3.6.1 Protocolo de Quioto

A Primeira Conferência dos países que fazem parte da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), realizada em Berlim, Alemanha em 1995, conhecida como Mandato de Berlim, determinou a necessidade de criação de um protocolo à Convenção, que estabeleceria novos compromissos legalmente vinculantes entre as partes signatárias.

O processo do Mandato de Berlim culminou com a Terceira Conferência das Partes, realizada em Quioto, Japão em 1997, com uma decisão por consenso em favor da adoção do Protocolo de Quioto, segundo o qual, os países desenvolvidos aceitariam os compromissos diferenciados de redução ou limitações de emissões entre 2008 e 2012 (primeiro período de compromissos) em que os níveis de emissões<sup>20</sup> deveriam ser reduzidos em pelo menos 5% em relação às emissões combinadas de gases de efeito estufa<sup>21</sup> de 1990, (Protocolo de Quioto e Legislação Correlata, 2004). O Protocolo é constituído de 28 artigos e os Anexos: A e B, todos em consonância com a Convenção do Clima. Para os fins deste Protocolo, aplicam-se as definições contidas no Artigo 1º da Convenção, e adicionalmente<sup>22</sup> outras mais para entendimento deste Protocolo. Todos os seus componentes convergem para que as Partes possam cumprir as metas assumidas de redução dos gases de efeito estufa, de maneira que possam também garantir recursos e tecnologias para as Partes não anexas. Dessa forma é importante ressaltar suplementarmente, no artigo 12, a criação de um **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**<sup>23</sup>, cujo objetivo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I

<sup>20</sup> As emissões consideradas são as decorrentes da ação humana que estão concentradas no setor energético, em processos industriais, no uso de solventes, no agropecuário e tratamento de resíduos.

<sup>21</sup> Os gases de efeito estufa considerados no Protocolo de Quioto são o dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hexafluoreto de enxofre, e as famílias dos perfluorcarbonos e hidrocarbonetos.

<sup>22</sup>1. “Conferência das Partes” significa a Conferência das Partes da Convenção.

“Convenção” significa a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova York em 9 de maio de 1992.

2. “Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima” significa o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima estabelecido conjuntamente pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1988.

3. “Protocolo de Montreal” significa o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a camada de ozônio, adotado em Montreal em 16 de setembro de 1987 e com os ajustes e emendas adotados posteriormente.

4. “Partes presentes e votantes” significa as Partes presentes e que emitam voto afirmativo ou negativo.

5. “Parte” significa uma Parte deste Protocolo, a menos que de outra forma indicado pelo contexto.

6. “Parte incluída no Anexo I” significa uma Parte incluída no Anexo I da Convenção, com as emendas de que possa ser objeto, ou uma Parte que tenha feito uma notificação conforme previsto no Artigo 4º, parágrafo 2(g), da Convenção.

para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3º deste Protocolo.

### **3.6.2 Conferência das Partes (COPs)**

O artigo 7º da CQNUMC estabeleceu a Conferência das Partes (países), órgão supremo desta Convenção, o qual manterá sob exame regular a implementação desta Convenção e de quaisquer de seus instrumentos jurídicos que a Conferência das Partes possa adotar, além de tomar, conforme seu mandato, as decisões necessárias para promover a efetiva implementação desta Convenção. Assim dita seu objetivo. A COPs é composta de todos os países que ratificam a Convenção e, portanto, segundo as normas internacionais, comprometem-se legalmente com o cumprimento da mesma.

Nos parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo definem-se as atribuições da COP e seu regimento interno, que prevê sessões ordinárias anuais, a não ser que decidido de outra maneira por esse mesmo órgão. Sessões extraordinárias da COP podem ocorrer mediante o apoio de, pelo menos, um terço das Partes e respeitado o prazo de seis meses de antecedência do pedido. Podem participar como observadores, representantes de países não-signatários, agências da ONU e de organizações governamentais e não-governamentais que estejam qualificadas com os assuntos cobertos pela Convenção.

Sob a COP funciona um Secretariado permanente, cujas atribuições estão definidas no artigo 8º. Estabeleceram-se ainda como órgãos subsidiários à COP duas outras instâncias: uma definida no artigo 9º, com atribuições de prover orientação técnica e científica, promover avaliações do estado do conhecimento científico sobre mudanças climáticas e seus efeitos,

---

<sup>23</sup>3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo:

(a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e

(b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

identificar tecnologias inovadoras e eficientes e os meios para promover a transferência dessas tecnologias, etc. Outra para atuar como se fosse um “comitê de implementação”, assistindo à COP, quando apropriado, na preparação e implementação de decisões, na consideração dos relatórios a serem apresentados pelas Partes, conforme prevê o artigo 12, entre outras atribuições. Esses dois órgãos subsidiários funcionam sob a orientação da COP. O mecanismo financeiro estabelecido no artigo 11 da Convenção também deverá funcionar sob a orientação da COP, para quem deverá prestar contas.

A Conferência das Partes (COP) reuniu-se pela primeira vez no início de 1995 em Berlim. A COP-1 adotou 21 decisões, incluindo o Mandato de Berlim prevendo novas discussões sobre o fortalecimento da Convenção. A COP-2 aconteceu em julho de 1996, nas Nações Unidas, em Genebra. A terceira sessão foi realizada em dezembro de 1997, em Quioto, Japão. Entre outras medidas, a COP3 adotou um protocolo, instrumento legal contendo compromissos mais fortes para as Partes países desenvolvidos para as primeiras décadas do século XXI.

### **3.7 Histórico das Conferências das Partes (COPs) <sup>24</sup>**

**COP-1, Berlim (Alemanha em 1995):** inicia-se o processo de negociação de metas e prazos específicos para redução dos gases de efeito estufa pelos países do Anexo I, as nações desenvolvidas, de acordo com os princípios da convenção que ditam sobre as responsabilidades comuns mais diferenciadas. Deixando evidente a diferenciação entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento- países não anexo.

**COP-2, Genebra (Suiça- 1996):** a declaração de Genebra decidiu pela criação de obrigações legais de metas de redução; o diferencial dessa COP foi a disponibilização de apoio financeiro aos países em desenvolvimento, que poderiam solicitar apoio para desenvolvimento de políticas para o processo de mitigação das mudanças do clima. Esses recursos financeiros adviriam do Fundo Mundial para o Meio Ambiente.

---

<sup>24</sup>Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/a-historia-das-conferencias-da-onu-sobre-mudancas-climaticas>  
Acesso em: 20/11/2011.

**COP-3, Quioto (Japão, 1997):** adoção do Protocolo de Quioto, que estabeleceu metas de redução de gases de efeito estufa para os países desenvolvidos (países do anexo I), numa faixa de 5,2 % dos níveis de 1990, sendo que alguns países assumiram metas até superiores ao acordo: Japão 6%, União Européia 8%, e os Estados Unidos da América, embora não ratificando o acordo, assumiu metas de 7%. De acordo com este protocolo no seu artigo 25, a entrada em vigor do acordo dependeria da ratificação, aceitação, aprovação ou adesão de pelo menos 55 partes da convenção (países), incluindo as partes do anexo I, que contabilizaram no total 55% das emissões totais de dióxido de carbono em 1990.

**COP-4, Buenos Aires (Argentina, 1998):** estabeleceu o plano de ação de Buenos Aires, como esforço para implementar o Protocolo de Quioto, trouxe para as arenas internacionais um programa de metas que levou em consideração a análise de impacto das mudanças climáticas e alternativas de compensação, mecanismo financiadores e transferência de tecnologia.

Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, sem a introdução de qualquer novo compromisso para as Partes não incluídas no Anexo I, mas reafirmando os compromissos existentes no Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção, e continuando a fazer avançar a implementação desses compromissos a fim de atingir o desenvolvimento sustentável, levando em conta o Artigo 4, parágrafos 3, 5 e 7, da Convenção, devem de acordo com a alínea (c): cooperar na promoção de modalidades efetivas para o desenvolvimento, a aplicação e a difusão, e tomar todas as medidas possíveis para promover, facilitar e financiar, conforme o caso, a transferência ou o acesso a tecnologias, know-how, práticas e processos ambientalmente seguros relativos à mudança do clima, em particular para os países em desenvolvimento, incluindo a formulação de políticas e programas para a transferência efetiva de tecnologias ambientalmente seguras que sejam de propriedade pública ou de domínio público e a criação, no setor privado, de um ambiente propício para promover e melhorar a transferência de tecnologias ambientalmente seguras e o acesso a elas.

**COP-5, Bonn (Alemanha, 1999):** implementação do plano de ação de Buenos Aires, o início das discussões do uso da terra e florestas, discutiu também a implementação conjunta em caráter experimental e do auxílio para capacitação de países em desenvolvimento.

**COP-6**, Haia (Holanda, 2000): verificou-se a falta de acordo entre as partes, especificamente entre União Européia e Estados Unidos em assuntos sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (artigo 12, parágrafos de 1º a 10 do protocolo de Quioto), mercado de carbono e financiamento de países em desenvolvimento.

**COP-7**, Bonn (Alemanha), Marrakech (Marrocos), 2001: uma segunda fase da COP6, marcada pela contestação dos EUA aos elevados custos de mitigação das mudanças climáticas, bem como a ausência de metas para os países em desenvolvimento, e seu posterior afastamento das discussões e do protocolo. Foi aprovado o uso de sumidouros para cumprimento de metas de emissões, discutido limites para emissões para os países em desenvolvimento e apoio financeiro pelos países desenvolvidos.

**COP- 8**, Nova Delhi (Índia, 2002): realizada no período da Rio +10, estabeleceu metas para uso de fontes renováveis na matriz de energia dos países, bem como a adesão da iniciativa privada e organizações não governamentais ao protocolo de Quioto, e apresenta projetos para criação de mercados de créditos de carbono.

**COP-9**, Milão (Itália, 2003): pautou-se a regulamentação de sumidouros de dióxido carbono dentro do MDL, estabelecendo regras para implementação de projetos de reflorestamento para obtenção de créditos de carbono.

**COP-10**, Buenos Aires (Argentina, 2004): aprovação de regras para colocar em ação o Protocolo de Quioto, e a regulamentação dos projetos de MDL, metas mais rigorosas e o período pós Quioto.

**COP-11**, Montreal (Canadá, 2005): primeira conferência realizada após a entrada em vigor do Protocolo de Quioto. A questão das emissões provenientes do desmatamento de florestas e mudanças no uso do solo entra formalmente nas discussões da Convenção do Clima. Nesta conferência aconteceu a primeira reunião das partes do Protocolo de Quioto; em pauta o segundo período de compromisso do Protocolo e o estabelecimento de metas mais ousadas no pós 2012.

**COP-12**, Nairóbi (África, 2006): Aqui discutiu-se o financiamento de projetos de adaptação para países em desenvolvimento, e a revisão do Protocolo de Quioto. O Brasil lança a proposta de criação de um mecanismo que de fato venha a mitigar as emissões advindas do desmatamento.

**COP-13**, Bali (Indonésia, 2007): foi criado o Mapa do Caminho de Bali, cujos principais resultados foram o estabelecimento de um plano para constituir um novo fundo de adaptação, financiado pela arrecadação de 2% sobre projetos de MDL, suporte contínuo para transferência de tecnologias limpas, o reconhecimento e inclusão do papel das florestas nos esforços da mudança do clima. Estabeleceu o limite do ano de 2009, para que os países planejassem as próximas ações pós 2012, fim do primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, assim como, a mensuração, verificação, e a forma de reportar a redução de emissões provocada pelo desmatamento de florestas tropicais.

**COP-14**<sup>25</sup>, Poznan (Polônia, 2008): os países em desenvolvimento como o Brasil, China, Índia, México e África do Sul, dispostos a assumir compromissos não obrigatórios para redução de emissão de dióxido de carbono. É discutido o programa estratégico de sobre transferência de tecnologias como um passo para aumentar o nível de investimentos em transferência de tecnologia, a fim de auxiliar os países em desenvolvimento a atender suas necessidades de tecnologias ambientalmente corretas e reconhece a contribuição que esse programa estratégico pode dar para ampliar as atividades de transferência de tecnologia no âmbito da Convenção;

**COP-15**, Copenhagen (Dinamarca, 2009): Discutiu-se a perspectiva de estabelecer um programa de adaptação abrangente de acordo com responsabilidade comum mais diferenciada. Apoio financeiro, transferência de tecnologia, para apoiar a implementação de medidas de adaptação nos países em desenvolvimento. Foi feito um esforço pelo consenso em torno do Acordo de Copenhagen. Este acordo representou um avanço no sentido de reconhecer a promoção de reduções de emissões resultantes de desmatamento e degradação florestal (REDD) como medida importante para mitigar os efeitos das mudanças climáticas junto as populações mais vulneráveis dos países Não Anexo.

**COP-16**<sup>26</sup>, Cancun (México): decidiu-se pela criação do Fundo Climático Verde com o objetivo de ajudar os países em desenvolvimento a reduzirem suas emissões e se adaptarem às mudanças do climáticas e o apoio à implementação de elementos chaves para compensar os

---

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/302663.html>.

Acesso em: 11/05/2011.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.ipam.org.br>

Acesso em: 20/02/2011.

países por protegerem as suas florestas via mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal(REDD+). Nesta COP o Brasil lançou sua Comunicação Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa e anunciou a regulamentação da sua Política Nacional sobre Mudança do Clima através do Decreto nº 7390. Isto torna o Brasil a primeira nação a assumir formalmente e se auto impor limites de reduções de emissões (no máximo 2,1 bilhões de CO<sub>2</sub> até 2020)

**COP-17, Durban (África do Sul):** até agora é a Conferência das Partes das Nações Unidas que mais apresentou resultados concretos e como a primeira a conseguir que todos os países aceitem ter metas obrigatórias para as emissões de gases do efeito estufa. O novo acordo decidiu por prolongar o Protocolo de Quioto até 2017 - o que garante o funcionamento do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) - e a estruturação do Fundo Climático Verde.

Porém, o problema está nos detalhes. O novo acordo climático apenas entrará em vigor em 2020, quando poderá ser tarde demais para evitar que o aquecimento global ultrapasse os 2°C. Esse é o limite apontado por cientistas para que o planeta não sofra as piores consequências das mudanças climáticas (efeito Inércia dos gases que produzem o efeito estufa).

### **3.8 A Participação Multissetorial no Processo de Construção da Governança Climática**

Sherer-Warren (2006) faz uma leitura interessante da nova dinâmica da sociedade civil, explicitando uma nova configuração em face da emergência de novos atores sociais, novas formas de organização e articulação e cenários políticos mais dinâmicos. Esse processo de complexificação e diversificação encontram na globalização e na informatização, explicação para essa nova qualidade e dinâmica desse novo arranjo dos movimentos sociais. De acordo com Gemmil e Bamidele-Izu (2005), a globalização enfraqueceu consideravelmente os mecanismos tradicionais de governança. A crescente integração econômica no mundo reduziu o poder dos governos nacionais, ao mesmo tempo em que possibilitou o acesso ao cenário global de outros atores econômicos e políticos. De uma maneira geral a década de 1990 constitui um referencial da participação ampliada, quer dizer, para além da reivindicação dos direitos fundamentais pela via dos protestos, a

institucionalização da participação, sobressaindo-se as organizações não governamentais, do local ao global.

Para explicar essa nova dinâmica participativa verifica-se o fortalecimento da ação coletiva, em que as ações são planejadas e obedecem a uma lógica que envolve uma estrutura de relações sociais, circuitos de interação e influência, escolhas entre formas alternativas de comportamento, em que os movimentos sociais são uma das possibilidades dessas ações.

Sherer-Warren (2006) afirma que o movimento social, enquanto categoria analítica é reservado ao tipo de ação coletiva que envolve solidariedade; manifesta um conflito; excede os limites de compatibilidade do sistema em relação à ação em pauta. Diríamos que é uma nova proposição que corrobora para a construção de uma nova governança, reconhecida por Roseneau (2000), pela Comissão de Governança Global/ONU (1996), e nos escritos de Gonçalves (2011), quando todos reconhecem a emergência e a participação desses novos atores, para além do Estado nacional.

Essa análise acaba por demonstrar que na sociedade atual circula uma gama de atores, de idéias e circuitos de solidariedade interorganizacional, dando origem a ações sob a forma de redes sociais e coletivas. Existindo então, decorrente deste pressuposto, três níveis de relações: redes sociais, coletivos em rede, e rede de movimentos sociais, as quais se conectam, complementam-se, mas enquanto categorias analíticas se diferenciam.

Segundo Gemmil e Bamidele-Izu (2005), a participação da sociedade civil no sistema das Nações Unidas obedece a um histórico e a lógica descrita acima; ficam evidentes na classificação da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS) os seguintes grupos principais, todos oficialmente reconhecidos pela ONU:

- mulheres;
- crianças e jovens;
- populações e comunidades indígenas;
- ONGs;
- trabalhadores e sindicatos;
- a comunidade científica e tecnológica;
- comercio e indústria;

- agricultores.

Gemmil e Bamidele-Izu (2005) observam que a participação de um dos principais atores listados acima, as ONGs, é geralmente visto como um fenômeno do final do século XX, mas na verdade vem ocorrendo há quase dois séculos. Destaca que é notável a proliferação de ONGs. Em 1948, a ONU listou 41 grupos formalmente acreditados para participar de mecanismos de consulta; em 1998 havia mais de 1500 organizações, e os fatores que explicam tal participação, afirmam os autores, é o desenvolvimento da tecnologia de informação, uma consciência maior da interdependência global, e a difusão da democracia, e acrescentaria a criação e o melhoramento das instituições de *accountability*<sup>27</sup>: tribunais superiores, eleitorais, e os conselhos institucionalizados de participação popular.

Dentro do processo de construção da governança climática e da teoria dos movimentos sociais descrita por Sherer-Warren (2006) e do histórico de participação no sistema ONU, podemos destacar a atuação das ONGs, das redes de movimentos sociais, comunidades epistêmicas entre outros atores de grande envergadura. Gemmil e Bamidele-Izu (2005) destacam que um dos papéis mais importantes que esses atores desempenham dentro de um contexto maior (apontando para governança ambiental global) é de prover informação atualizada sobre questões críticas.

Os governos frequentemente buscam ONGs para preencher lacunas de pesquisa que se interpõem no caminho de um processo decisório eficiente. ONGs como o Instituto de Recursos Mundiais (WRI) têm como principal objetivo ser provedor de informação, e dedicam-se à realização de pesquisa e levantamento de dados precisos e atualizados sobre questões ambientais urgentes. O Panorama Global do Meio Ambiente (Global Environment Outlook-GEO), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Avaliação Ecosistêmica do Milênio (AM), da ONU, são mecanismos formais e intergovernamentais de avaliação e cooperação interorganizacional. Esses autores destacam ainda que no centro desses mecanismos está uma rede global de grupos de colaboração, responsáveis por dados regionais.

---

<sup>27</sup>Termo que pode ser traduzido para o português como controle, responsabilização, contabilidade política. Dos três atributos democráticos, é o mais recente em discussão (os outros dois são a estabilidade política e a representatividade). Esse atributo está relacionado a possibilidade e/ou a efetividade com que eleitores controlam a atuação dos seus representantes (*accountability vertical*), ou com que os poderes políticos constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) se auto fiscalizam (*accountability horizontal*) de acordo com Anastasia e Inácio (2009).

ONGs e outros atores não estatais, como instituições acadêmicas de pesquisa, são os principais colaboradores. Como a mudança climática constitui uma questão ambiental urgente, esses atores estão em constante colaboração para que possam se aproximar do patamar de informação e de certa forma influenciar os atores mais fortes, como Estados nacionais, dentro das arenas decisórias; no nosso caso as conferências das partes. Algumas Redes de Movimentos Sociais e ONGS transnacionais têm se destacado na discussão sobre o problema climático: o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)<sup>28</sup>, o Fórum Brasileiro de ONGs para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento sustentável (FBOMS)<sup>29</sup>, o Fundo Mundial para a Natureza (WWF), e a Associação Green Peace, o Instituto de Pesquisa da Amazônia (IPAM) e o Instituto Vitae Civilis, não só como provedores de informação, mas principalmente como o modelo conceitual oferecido por Sherer-Warren (2006) de movimento social, participe do processo decisório capaz de influenciar e gerar políticas públicas.

Conforme Viola e Leis (2001) no Brasil, esses novos movimentos sociais obedecem a um processo histórico. Essa pauta ambiental emergiu na primeira metade da década de 1970, por meio de algumas poucas associações que realizavam campanhas, denúncia e conscientização pública de âmbito local, as quais obtiveram mínima repercussão na opinião pública. Progressivamente conseguiram realizar algumas campanhas de âmbito regional e até nacional, e o número de organizações ativistas cresce de quarenta, em 1980, para quatrocentos

---

<sup>28</sup>O Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) nasce sob o auspício da Conferência Mundial, no Rio de Janeiro, 1992. Centenas de entidades populares e técnicas da Amazônia uniram-se em uma rede denominada Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), criada para promover a participação das comunidades da floresta nas políticas de desenvolvimento sustentável. A Rede GTA é formada por 18 coletivos regionais em nove estados da Amazônia Legal, envolvendo mais de 600 entidades representativas de agricultores, seringueiros, indígenas, quilombolas, quebradeiras de côco babaçu, pescadores, ribeirinhos e entidades ambientalistas, de assessoria técnica, de comunicação comunitária e de direitos humanos.

Disponível em: [www.gta.org.br](http://www.gta.org.br), acesso: 28/01/2012.

<sup>29</sup>O Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) foi criado em 18 de junho de 1990, quando ocorreu o I Encontro (e fundação) do FBOMS, em sala da Faculdade de Saúde Pública, USP, São Paulo.

Visando facilitar a participação da sociedade civil em todo o processo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), a Rio-92. Neste processo, por sua estrutura e forma democrática e participativa de trabalhar, o FBOMS se consolidou, firmando-se no seu papel de interlocução com outros atores sociais nacionais e internacionais importantes. Após a Rio-92, os membros do FBOMS decidiram por sua continuidade na perspectiva de consolidação do espaço de articulação existente. Desta forma, surgiram redes e grupos de trabalho para acompanhar e participar da implementação dos acordos da Rio-92 e seus desdobramentos, bem como, para promover a inserção do FBOMS na formulação de políticas públicas. Cabe destacar que o FBOMS desde a sua criação sempre conseguiu agregar tanto as organizações não-governamentais, na sua grande maioria de pequeno e médio porte, como também os movimentos sociais (sindicatos, populações tradicionais e indígenas, associações comunitárias, entre outros). (Disponível em: <<http://www.fboms.org.br>> Acesso em: 28/01/2012)

em 1985. Verifica-se um caráter bissetorial, (grupos de base e agências estatais ambientais) com preocupação em controlar a poluição urbano-rural e a preservação de ecossistemas naturais.

Na segunda metade da década de 1980, com a progressiva preocupação pública com a deterioração ambiental, esse movimento assume um caráter multissetorial e complexo. Viola e Leis (2001), apontam para diversificação em oito setores, quais sejam:

1. o ambientalismo stricto sensu (as associações e grupos comunitários ambientalistas)
2. o ambientalismo governamental (as agências estatais nos três níveis),
3. o sócio ambientalismo (as organizações não governamentais, sindicatos e movimentos sociais)
4. o ambientalismo dos cientistas (pessoas, grupos e instituições que realizam pesquisa científica),
5. o ambientalismo empresarial (gerentes e empresários que pautam seus processos produtivos e investimentos pelo critério da sustentabilidade ambiental)
6. o ambientalismo dos políticos profissionais (os quadros e lideranças dos partidos existentes que incentivam a criação de políticas específicas e trabalham para incorporar a dimensão ambiental no conjunto das políticas públicas)
7. o ambientalismo religioso (as bases e representantes das várias religiões e tradições espirituais que vinculam a problemática ambiental à consciência do sagrado e do divino),
8. o ambientalismo dos educadores, jornalistas e artistas, fortemente preocupados com a problemática ambiental e com a capacidade influir diretamente na consciência das massas.

Essa evolução e diversificação dos grupos militantes ambientais serão influenciadas ainda mais durante a década de 1990. O processo de preparação da Rio-92 (Cúpula da Terra) começa a afetar de modo cada vez mais intenso os diversos setores do ambientalismo, e estende-se para além do ambientalismo multissetorial, abalando a sociedade e o Estado brasileiro de um modo geral, (VIOLA e LEIS, 2001 p.136).

Nesse processo de construção do movimento ambiental, merece lugar de destaque, no ano de 1990, a constituição do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS), do qual participaram o ambientalismo *stricto sensu*, o sócio-ambientalismo e, parcialmente, o ambientalismo religioso e de educadores, jornalistas e artistas. Todo esse conjunto de organizações contribuiu para a construção do diálogo e de diagnósticos comuns para os problemas brasileiros e teve como resultado um canal permanente de comunicação intergrupos e intersetores do ambientalismo, além da feitura e fortalecimento de políticas públicas ambientais.

Independente dos sucessos e insucessos que trazem consigo os movimentos sociais, especialmente os movimentos pelo meio ambiente, é importante ressaltar os novos formatos a partir dos anos 90. Operando em rede, no modelo explicitado em Sherer-Warren (2006), são capazes de amplas mobilizações, além de estarem conectados a temas variados. Essas tessituras ou arranjos de movimentos ambientais conectam-se a outros movimentos sociais celebrando pactos comuns dentro de plataformas consensuadas, tendo mais poder de pressão sobre o Estado, criando novas instituições e políticas públicas.

Observamos então que o processo de globalização e suas várias dimensões influenciaram de certa forma o compartilhamento do poder soberano dos Estados nacionais, ao mesmo tempo em que criou o ambiente favorável para a emergência de uma governança contemporânea, marcada no plano global – como bem fundamentou nas suas formulações Roseneau (2000), Gonçalves (2011) e a Comissão de Governança Global da ONU (1996) – pela cooperação e o consenso. Mas o ineditismo desse constructo é o reconhecimento de atores não estatais vigorosos e a conseqüente ampliação das fronteiras da cidadania. Espera-se então que no plano nacional e regional essas mesmas dimensões possam ser construídas e consolidadas, e, em nosso objeto de estudo sobre mudanças climáticas, acreditamos que as políticas públicas brasileiras sobre mudanças climáticas se assentam nessas duas dimensões: globalização e governança. Passamos então ao escrutínio da política brasileira sobre mudança climática, verificando seu processo de construção, bem como intensidade e alcance em território nacional.

#### 4 GOVERNANÇA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL: CONTEXTO, AGENDA BRASILEIRA E POLÍTICAS SUBNACIONAIS

A questão do aquecimento global tornou-se decisiva no limiar do século XXI. Não por acaso o assunto está presente nos meios de comunicação (sites, revistas, jornais, etc.), mobilizando múltiplos atores nos fóruns internacionais e campanhas de redes sociais e epistêmicas no mundo inteiro. Além da ciência e grupos ecologistas, mercados financeiros e consumidores já estão se conscientizando da importância desse tema, que atinge interesses corporativos, e compromete direitos básicos de cidadania relacionados à convivência sadia e equilibrada entre homem e natureza.

O cenário contemporâneo configura desordens climáticas marcadas por catástrofes socioambientais – fenômenos extremos como enchentes, secas, aliados aos dramas urbanos cotidianos, como violência, pobreza, marginalidade e degradação sociopolítica. Essas situações caóticas estão se reproduzindo no espaço global, graças à lógica da racionalidade instrumental, baseada no crescimento econômico ilusório e em modelos supostamente progressistas, fundados no padrão de bem-estar ocidental, como bem afirmou Viola (2008), “um padrão de consumo hipermaterialista”.

Diante desse cenário importa, demonstrar a política ambiental brasileira, decorrente desse jogo de forças, focando as políticas das mudanças climáticas no território nacional. Interessa entender a conexão existente dessas políticas, suas tessituras com o debate global que determina o diferencial dessa política, tal qual o fenômeno que as estão produzindo: a ausência de território definido, numa relação de fora para dentro dos Estados nacionais.

A globalização e seus impactos sobre os Estados nacionais acabam por determinar de certo modo e de maneira singular as políticas públicas<sup>30</sup> dos Estados nacionais,

---

<sup>30</sup> De acordo com Souza (2007), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de idéias e interesses.

Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

principalmente as relativas às mudanças climáticas. Assim é importante entender a construção do processo que envolve a formação dessas políticas públicas.

O caminho traçado pelo estudo de políticas públicas constituída nos pressupostos clássicos aponta para um padrão complexo, com arenas, atores sociais e governamentais definidos, influenciando e sendo influenciado. Celina Souza (2007), em seu estado da arte nos apresenta seus pais fundadores e suas abordagens acerca dessa área tão importante área da Ciência Política. Assim, Souza (2007) discorre sobre o estudo teórico de cada um, vejamos:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/ acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon,

---

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas.<sup>4</sup> Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Nesse sentido ainda em Souza (2007), as políticas públicas em qualquer área e na abordagem de questões importantes para o conjunto da sociedade obedecerá de certa forma aos pressupostos pioneiros desses teóricos. Quanto ao papel dos Estados como ator relevante e indutor de políticas públicas pode ser observado o seguinte, diz Souza (2007, p.71-72):

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

Dessa forma o estudo das políticas públicas sobre mudança climática obedece a esses pressupostos clássicos, com uma diferenciação territorial peculiar do tema, pois se realiza no nível macro do território e da política, estabelecendo suas arenas de debates, cuja presença dos Estados nacionais é determinante, bem como a participação de um conjunto de redes de movimentos sociais e do mercado que influenciam a feitura dessas políticas. Assim, é dentro

desse arranjo que as políticas para o clima no Brasil têm sua gênese e tomam corpo para regular<sup>31</sup> o problema dos efeitos negativos do clima.

#### **4.1A Agenda Brasileira nas Negociações Internacionais**

O Brasil é *player* estratégico no tabuleiro das mudanças climáticas globais. A contribuição brasileira para o aquecimento do planeta advém principalmente do uso do solo. Segundo o Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa (2004), no ano de 1994 foram emitidos 210 milhões toneladas de carbono decorrentes de intervenções antrópicas sobre o solo e mais 70 milhões da queima de combustíveis fósseis, tendo um total de 280 milhões toneladas de carbono.

A pressão sobre as florestas, principal causa das emissões brasileiras, evidencia uma perda nos últimos 300 anos de 7 a 10 milhões de Km<sup>2</sup> de cobertura florestal, isso devido à expansão agrícola e exploração madeireira. (IPAM, 2008)<sup>32</sup>. Ainda segundo o IPAM, somente na região Amazônica, devido ao desmatamento, a média das emissões ficou em torno de 200 milhões de toneladas de carbono por ano, no período de 1989 a 1998.

O cenário descrito acima coloca o Brasil como um dos principais emissores de gases de efeito estufa do mundo (5,84 % do total mundial). As emissões per capita brasileiras estão mais próximas dos países desenvolvidos (Anexo I)- pertencentes à Organização para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), do que de nações em desenvolvimento como China e Índia – Não Anexo I, (VITAE CIVILIS, 2008).

Se mantido este cenário, segundo o Instituto Vitae Civilis para o Meio Ambiente e Paz (2008), eventos de maior proporção deverão acontecer sobre o continente brasileiro, incidindo sobre regiões estratégicas, tais como a Amazônia e a costa brasileira: na primeira, conversão de grande parte da floresta em cerrado; aumento drástico da temperatura como consequência

---

<sup>31</sup> Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi a política pública pode assumir quatro formatos. Um desses formatos são as políticas regulatórias, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse (SOUZA, 2007).

Segundo Lowi, as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade, (SECCHI, 2010).

<sup>32</sup> Disponível em: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia: [www.ipam.org.br](http://www.ipam.org.br)  
Acesso em: 20/03/2010.

da redução da absorção de calor pela transpiração e evaporação; na segunda, a elevação do nível do mar transformará a extensa costa brasileira, onde estão localizadas grandes cidades, obviamente outros eventos climáticos poderão atingir em menor ou maior grau outras regiões e poderão gerar mais conseqüências.

Como vimos o Brasil não figurava entre as nações com metas obrigatórias de redução de emissões. Porém 2009 foi o ano limite para definição de metas de emissões de GEE, o que será reavaliado a partir de 2012. Nesse sentido o Brasil, como parte da CQNUMC, se submeteu a um acordo internacional, que deverá ser cumprido como qualquer lei nacional. Tal acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional, em 1994, e deverá ser desdobrado em políticas nacionais, alcançando as múltiplas dimensões do poder público do país.

O processo de construção de uma política nacional sobre mudança do clima tem um histórico no debate internacional – no qual o Brasil é um ator relevante –, que constituiu um importante referencial para estabelecimento de uma institucionalidade nacional. O Decreto Presidencial 3.515, de 20 de junho de 2000, junto com decretos complementares, de 28 de agosto de 2000, e 14 de novembro de 2000, criou o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC).

O FBMC também funciona como estimulador para criação de fóruns estaduais, na perspectiva de gerar ambientes de discussão entre Estado e Sociedade Civil formulando políticas locais para enfrentamento dos eventos climáticos. O FBMC é um marco da política nacional e seu arranjo político visa, de acordo com CQNUMC, garantir espaço de participação onde dialoguem Sociedade Civil e Estado. Presidido pelo Presidente da República, tem como membros Presidentes de Agências Reguladoras, Secretários Estaduais de Meio Ambiente, Setor Empresarial, Sociedade Civil, Universidades e Organizações Não Governamentais.

O Plano tem sua feitura direcionada primeiramente pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), órgão criado em 1999, com objetivo de articular as ações de governo decorrentes da CQNUMC, coordenada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério do Meio Ambiente, Presidência e vice respectivamente, com atribuições relevantes de gerar subsídios, pareceres e definir critérios para adaptação e mitigação das mudanças do clima no Brasil, bem como a posição do país perante as outras nações-parte de acordos internacionais.

Dentro de uma nova dinâmica em 2007, foi colocada na pauta de atividades do governo, a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança Climática (PNMC). Por meio do Decreto Presidencial nº 6.263/07, foi criado o Comitê Interministerial sobre Mudança do

Clima (CIM), com a função de elaborar o Plano e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Este Comitê é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, mais dezessete órgãos federais e o FBMC. Destacam-se entre esses órgãos, os Ministérios da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Meio Ambiente. Dentro do CIM, existe um Grupo Executivo sobre Mudança do Clima- Gex, responsável pela elaboração, implementação, monitoramento e a avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

O Decreto que criou o CIM também estabeleceu um amplo processo de transparência e participação popular na feitura do Plano. Esse processo inclui consultas públicas e se deu principalmente na III Conferência Nacional do Meio Ambiente e nos diálogos setoriais do FBMC. O PNMC, estabelecido pela Lei nº 3.535/2008, está estruturado em quatro eixos: (I) mitigação; (II) vulnerabilidade, impacto e adaptação; (III) pesquisa e desenvolvimento; e (IV) capacitação e divulgação.

Todo esse processo de institucionalização do PNMC constitui uma primeira fase, cujo objetivo é de organizar as ações previstas, reforçar as medidas existentes e identificar e criar novas oportunidades, intercambiando experiências e integração de ações. Sua principal função é de maximizar os resultados positivos do conjunto do esforço nacional em favor do clima global e fortalecer o processo adaptativo do país. (BRASIL, 2008) <sup>33</sup>.

Estão previstas fases posteriores, em que serão avaliados o desempenho das ações e seus respectivos resultados. Ainda de acordo com o PNMC, serão apresentadas ações e instrumentos complementares, incluindo pactos com os estados da Federação para garantir plenamente o alcance dos resultados postos pelo plano. Assim deverão ser realizados estudos sobre novos mecanismos econômicos que gerem ambientes favoráveis ao desenvolvimento sustentável. Nesse foco estão previstos incentivos fiscais e tributários, a constituição do fundo clima, e o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que auxiliará na redução do desmatamento compondo um sistema de proteção à floresta, ferramentas baseadas no conhecimento científico.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima se propõe a ser dinâmico, com a responsabilidade de ser reavaliado constantemente para responder as necessidades e desejos nacionais, se propõem ser um instrumento justo e ambicioso, capaz de estimular outras iniciativas em nossas regionalidades. A partir dos pressupostos do PNMC, e com o

---

<sup>33</sup> Plano Nacional sobre Mudança do Clima

diagnóstico da contribuição da Amazônia para o aquecimento global, verificaremos quais as iniciativas e resultados podem ser verificados em sua territorialidade.

Outra iniciativa importante foi a proposição da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais. Criada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia no final de 2007 e em funcionamento desde em abril de 2008. Esta Rede integra o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional, lançado em novembro último pelo governo federal, contará inicialmente com recursos de R\$ 10 milhões, destinados através da Financiadora de Estudos e Projetos do MCT (Finep), e ficará sediada no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que exercerá a função de secretaria executiva da Rede.

Para dar efetividade a esse conjunto institucional, em dezembro de 2009, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, a lei nº 12.187, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Esta política constitui a afirmação dos compromissos brasileiros em nível internacional e estabelece princípios, diretrizes e instrumentos para consecução das metas nacionais<sup>34</sup> estabelecidas para redução de emissões dos gases de efeito estufa. O decreto nº 7.390/2010<sup>35</sup> veio regulamentar os artigos 6, 11<sup>36</sup>, e 12 da Lei nº 12.187/2009. Respectivamente: a) os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (artigo 6), b) os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais que deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (artigo 11), c) o compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até

---

<sup>34</sup> Artigo 12. Para alcançar os objetivos da PNMCM, o País adotar, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020 (BRASIL, 2009).

Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm), acesso em 28/01/2012.

<sup>35</sup> Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm), acesso em 28/01/2012

<sup>36</sup> Parágrafo único. Decreto do Poder Executivo estabelecerá, em consonância com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, os Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária, com vistas em atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor, inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs) (BRASIL, 2009).

2020 (artigo 12). Dessa forma este decreto permitiu esclarecer e definir vários aspectos regulatórios do texto legal quanto à mensuração das metas, à formulação dos planos setoriais e à estrutura de governanças.

Todo esse constructo institucional para o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil obedece a vinte de anos de discussões, com assinaturas de acordos, tratados e protocolos. Nesse período, em que pese os avanços nos governos que se sucederam no país, foi durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002- 2010) que as políticas públicas climáticas se efetivaram e diferentemente dos sucessivos encontros das Conferências das partes (COPs/ONU), onde se observa grande morosidade em cumprir os acordos assinados, elas, políticas climáticas foram conduzidas com dinamismo.

O Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas (FBMC) constitui um referencial de grande importância para a análise da mudança de paradigma, criado durante o governo Fernando Henrique Cardoso só logrou resultados concretos a partir de 2002 com o novo governo eleito (Lula), onde cumpriu seu papel de locus de discussões, formulação de proposta para subsidiar as políticas que regulam a temática do clima, além de facilitador da criação dos fóruns e de políticas sobre mudanças climáticas estaduais. Segundo o balanço de atividades (2004-2010) do Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas- o FBMC promoveu 10 (dez) reuniões ordinárias, 4 (quatro) contaram com a presença do Presidente da República. Além destas, foram realizadas 48 (quarenta e oito) reuniões, 25 (vinte e cinco) seminários e workshops, bem como inúmeras participações em eventos demandados pela sociedade, sempre orientados pelas funções institucionais atribuídas no Decreto Presidencial nº 3.515, de 20 de junho de 2000 - decreto que instituiu o FBMC, cumprindo assim o “objetivo de 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”.

O FBMC também se fez presente nas Conferências das Partes (COP's) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC), realizando reuniões e viabilizando um espaço de acompanhamento e reflexão sobre o processo de negociação que permeia cada COP. Promoveu uma série de *Diálogos Setoriais* destinados a debater e obter contribuições dos membros do Fórum à formação de um Plano de Ação sobre Mudança do Clima (PNMC). Esses Diálogos deram origem ao documento *Proposta do FBMC para o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas*. O referido documento foi peça chave para que se instituisse o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

O Fórum também foi um ator importante no processo de elaboração do Projeto de Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima - Lei 12.187/2009. Em cumprimento ao artigo

6º do decreto de criação do FBMC, a Secretaria Executiva deste Fórum incentivou a criação e mobilização dos 16 Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas, apoiando e articulando suas atividades em todas as regiões do país, bem como auxiliando estes no processo de elaboração e articulação das políticas e planos estaduais sobre mudanças do clima.

Em conjunto com a Rede Nacional de Mobilização Social - COEP foi instalado no FBMC um Grupo de Trabalho para promover o debate sobre pobreza, desigualdade e mudança climática. Cabe ao grupo, coordenado pelo COEP, estimular o debate, promover estudos e avaliações que contribuam para uma maior inserção do tema nas propostas de políticas públicas.

Ainda de acordo com o balanço de atividades (2004-2010), o FBMC tem mobilizado seus membros para contribuírem no processo de construção dos Planos Setoriais de Mitigação em Mudança do Clima através dos cinco Grupos de Trabalho:

- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal;
- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado;
- Plano de Ação para o Setor Energia;
- Plano de Ação para o Setor Siderurgia;
- Plano de Ação para Agropecuária;

Em parceria com o Ministério da Educação, Agência Espacial Brasileira e INPE, o FBMC elaborou o Livro “Mudanças Climáticas” - Volume 13 da Coleção Explorando o Ensino, do MEC. Este livro teve tiragem de 73.634 exemplares, gratuitamente distribuído nas escolas públicas de todo o país. Este conjunto de ações e resultados, dentro desta gestão e levada a cabo com a eleição de Dilma Roussef (2010) tornaram as políticas climáticas nacionais mais palpáveis e factíveis.

É importante observar que a partir da assunção dos governos populares (2002-2010) consolidou-se ainda mais a ampliação dos canais de participação e da mudança de posição dos movimentos sociais, que saíram em primeiro momento de um locus de contestação característico da década de 1980, para uma posição mais dialógica durante a década de 1990. Destacamos também que apesar do fortalecimento dos canais democrático em 1990, com novos atores na cena política e optando por uma participação institucionalizada, a relação com os governos nesse período era meramente instrumental à exemplo o programa comunidade solidária que repassava funções de competência do Estado para esse novos atores.

Em leitura perspicaz desse período por Cláudia Feres Faria (2008) a partir dos estudos de Dagnino (2004) e Nogueira (2004) diz que o modelo de desenvolvimento imposto naquele momento (1990) dificultou ainda mais a inserção destes grupos na vida pública, na medida em

que se passou a avaliar o dinamismo societário ora de forma instrumental, repassando aos atores da sociedade civil responsabilidades próprias ao Estado, ora como entrave às necessidades de reestruturar o país mediante os desafios colocados pela sua inserção em uma ordem globalizada. Faria (2008) observa que Teixeira (2002) ao analisar a relação estabelecida entre certas ONGs e o Programa Comunidade Solidária, afirma que este Programa transferia recorrentemente as responsabilidades públicas do Estado para as comunidades, famílias e indivíduos organizados pelas ONGs, bem como selecionava suas parcerias em articulações diretas do executivo federal com as organizações por ele selecionadas. Para tal, as funções destas organizações mudaram, algumas delas passaram a desempenhar a função de prestadoras de serviços que, via de regra, eram da responsabilidade do Estado. Assumiam tais funções em nome da eficiência que apresentavam, mas sem participarem da elaboração dos mesmos.

Tais exemplos segundo Faria (2008) chamam atenção para as dificuldades de operacionalização dos formatos participativos inseridos em um contexto marcado por um projeto político que, embora enfatizando a importância da sociedade civil, o fazia de forma pouco inclusiva, posto que não visava um compartilhamento real dos mecanismos decisórios e, conseqüentemente, um alargamento da cidadania política, mas a uma transferência de responsabilidades, principalmente em áreas como as referentes à política social. Este foi o paradigma que prevaleceu no Brasil dos anos de 1990.

Mesmo com a arbitragem da participação pelo governo incumbente na década de 1990, observa-se o nascedouro de formas interessantes de participação, tais como os conselhos gestores, orçamentos participativos e os fóruns de participação popular. Estes novos formatos participacionistas tiveram maior efetividade com o governo do Partido dos Trabalhadores, vide a abordagem sobre a temática da mudança climática e o processo de constituição do FBMC que nasceu sob um modelo conservador de uma participação regulada ou no mínimo instrumentalizada, para depois readquirir seu formato original de uma participação efetiva dos atores sociais em todas as regiões brasileiras.

É sob esse signo da participação popular com seus erros e acertos, com a presença dos grupos de pressão dos mais diversos seguimentos sociais, com opiniões divergentes ou de concórdia, que as políticas públicas sobre mudanças climáticas (fórum nacional, estaduais, política nacional e estadual, bem como outras modalidades de políticas que transversalizam o tema climático) irão florescer no Brasil. Dessa forma passamos a situar esses fóruns, as políticas estaduais e outras modalidades interessantes no território nacional que corroboram

com a análise em curso e concorrem para o fortalecimento de uma governança climática nacional.

#### **4.2 Políticas Climáticas Subnacionais na Amazônia Brasileira**

Conforme Pinto et al. (2008) a principal fonte de emissão de Gases de Efeitos Estufa (GEE) do Brasil advém do uso do solo, queimadas e desmatamentos, prática comum entre os países em desenvolvimento, que possuem florestas tropicais. Esses eventos são realidades inconvenientes e históricas na Amazônia brasileira. A pressão sobre a floresta, pelo desmatamento e queimadas, gera proporções alarmantes de emissões de dióxido de carbono para a atmosfera do planeta, fazendo da Amazônia a principal fonte de emissões, contribuindo com 75% das emissões locais, 5% das emissões globais, colocando o Brasil como um dos principais emissores do mundo, ao lado dos países desenvolvidos, com responsabilidades históricas.

O círculo é vicioso: a retirada da floresta e as queimadas aumentam a quantidade de carbono na atmosfera e conseqüentemente, o aquecimento global, que por sua vez altera o clima na Amazônia, de acordo como pesquisador Carlos Nobre, do INPE<sup>37</sup>, (GREENPEACE, 2006). Ainda de acordo com Nobre, observa-se que a Amazônia perdeu mais de 70.000 Km<sup>2</sup> entre os anos de 2002 e 2005. Se esse cenário se mantiver, poderemos ter um aumento de temperatura de 2°C e 3°C, e redução da chuva entre 10% e 20%. Isso tem uma representação já abordada em nosso texto, da substituição da floresta pelo cerrado, vegetação mais seca e mais pobre em biodiversidade.

Estudos da Organização Não Governamental Greenpeace (2006) sobre a Amazônia, numa análise de cenários, observa eventos extremos que afetarão em larga escala o equilíbrio do planeta: se a Amazônia for desmatada totalmente, alterações no regime de chuvas podem afetar o clima da América do Norte e da Europa, atingindo regiões a 10.000 km de distância; se todo carbono armazenado na Amazônia for para atmosfera, a concentração global dos gases de efeito estufa aumenta de 15% a 17%. Internamente, das 32 ecorregiões, pelo menos 18 perderão 40% da cobertura florestal e 12 delas vão perder mais de 70% dessa cobertura, com impactos gravíssimos na biodiversidade.

---

<sup>37</sup>Mudanças do Clima, Mudanças de Vidas - Como o aquecimento global já afeta o Brasil. Revista da Associação Civil Greenpeace, p. 20 agosto/2006.

Manter a floresta em pé é determinante para o Brasil e para o resto do planeta, pela sua biodiversidade e pelo compromisso histórico com as pessoas que vivem nesta região, além de ser um gigantesco sumidouro de carbono, convertendo-se nessa nova dinâmica em um forte instrumento de captação de recursos em favor das populações tradicionais e da sustentabilidade da floresta. Dessa forma o Brasil precisa assumir suas responsabilidades e ser o protagonista desse processo gerando condições para que mecanismos de mitigação e adaptação possam prosperar em favor da Amazônia e de sua gente historicamente excluída do processo decisório local e nacional

Começamos, a partir do marco institucional da política sobre mudança do clima no Brasil, a enxergar a feitura dessa sustentabilidade, primeiro com o Fórum Brasileiro sobre Mudanças do Clima (FBMC) (2000) e depois com o Plano (2008) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (2009). O primeiro como fomentador de debates para formulação de políticas e iniciativas regionais, tais como os Fóruns Estaduais sobre Mudanças do Clima. Já o plano e a política fixam eixos, diretrizes, ações e acima de tudo reafirmam o compromisso de redução das emissões de CO<sub>2</sub> assumidos pelo país ao nível internacional.

Nesse sentido quando focamos a região Amazônica iremos verificar uma série de iniciativas, seja por parte da União – com os mecanismos (FBMC-PNMC) ou programas mais gerais, mas conectados a temática clima –, seja de iniciativas de governos estaduais. O PNMC parte da premissa de reduzir a desigualdade social, incluir a populações na dinâmica econômica, e não repetir o modelo e padrões dos países que já se industrializaram. O PNMC estabelece duas vertentes: a difícil tarefa de equacionar a questão das mudanças do uso da terra com suas implicações de grande magnitude nas emissões brasileiras de gases de efeito estufa e a instigante tarefa de aumentar continuamente a eficiência no uso dos recursos naturais do País. Dessa forma importantes ações estão sendo efetivadas:

1. Implantação do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), estabelecido pelo Serviço Florestal Brasileiro – identificação das florestas públicas a serem protegidas, conservadas e manejadas, uma vez que as áreas de maior risco para o desflorestamento e ocupação ilegal são as terras sem destinação;
2. Ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, e fomento a atividades produtivas sustentáveis - implementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e de planos similares nos demais biomas para reduzir as taxas de desmatamento, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado.

3. Monitoramento de alta precisão – implantação do Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal, por Satélite, tal como já ocorre na Amazônia. Aumento da fiscalização - Incremento do efetivo de fiscalização, através da realização de concursos públicos específicos, aumento do nível de especialização e desenvolvimento de atividades de inteligência voltadas para a fiscalização.

Criado em 2008, o Fundo Amazônia visa captar recursos nacionais e internacionais para redução do desmatamento, uso sustentável e conservação, principalmente da floresta Amazônica. Por sua vez, o Fundo do Clima foi criado para financiar ações voltadas para o combate ao desmatamento.

Vejamos a seguir algumas iniciativas governamentais que funcionam como desdobramento da política nacional de enfrentamento às mudanças climáticas, organizadas nos quadros abaixo:

### 4.3 Iniciativas Transversais à Mudança do Clima no Âmbito do Governo Federal

#### Quadro das Iniciativas Transversais à Mudança do Clima no Âmbito do Governo Federal

MINISTÉRIOS/ SECRETARIAS DE GOVERNO	INICIATIVAS	OBJETIVOS
Ministério do Meio Ambiente	- Plano de Ação e Controle do Desmatamento na Amazônia- PPCDAM- 2004	- Desenvolver ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, e fomento às atividades produtivas sustentáveis na região amazônica com o objetivo de reduzir o desmatamento ilegal, em consonância com as diretrizes apontadas no Plano Amazônia Sustentável (PAS).
Ministério do Meio Ambiente	-Fundo Amazônia- Decreto 6.527/2008 <sup>38</sup>	- Captar recursos no mercado interno e internacional, para aplicá-los em programas de desenvolvimento sustentável, em pesquisa e inovação tecnológica e na conservação da biodiversidade da Amazônia.
Ministério do Meio Ambiente	-Zoneamento Ecológico Econômico- Lei n.º 6.938/81 que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente. O Decreto N° 4.297, de 10 de julho de 2002 regulamenta o Art. 9º, inciso II, da Lei n° 6.938 estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil.	-A partir das realidades socioeconômica, ambientais e territoriais, o ZEE define para cada uma delas, um conjunto de indicações e recomendações de atividades que podem e não podem ser implementadas, procurando conciliar os objetivos do desenvolvimento com os da preservação ambiental.
Secretaria para Assuntos Estratégicos da Presidência da República	-Plano Amazônia Sustentável- 2003	-Promover um modelo de desenvolvimento para a região amazônica, valorizando a diversidade sociocultural e a redução das desigualdades regionais.
Ministério do Meio Ambiente	-Políticas de Garantias de Preço Mínimo para dez produtos extrativistas- Lei 11.775/2008	-Produtos como castanha, piaçava, pequi, babaçu, seringa, andiroba entre outros, serão oficialmente cotados no mercado, a exemplo do que acontece com a soja, algodão e o milho. A cotação será feita pela Conab/MAPA e subvencionada pelo Governo Federal.

Fonte: banco de dados de pesquisa do autor 2012

Em nossos estudos encontramos 16 fóruns estaduais no país. Esses fóruns geralmente estão vinculados às secretarias estaduais de meio ambiente, desempenham trabalho de

<sup>38</sup> Disponível em: [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_pt/Esquerdo/Fundo/](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/)  
Acesso em: 26/05/2011

educação ambiental e disseminação de informação, promovem seminários relacionado ao tema, mas centram esforços na elaboração de políticas e planos sobre mudança do clima.

Na região amazônica encontramos 03 fóruns sobre mudanças do clima, articulados e em funcionamento nos estados do Amazonas, Pará e Tocantins; em processo de criação, no Mato Grosso, enquanto que nos estados de Rondônia, Roraima, e Amapá, eles inexistem. Concomitante com a existência dos fóruns encontramos outras iniciativas que se relacionam diretamente com o tema clima.

O Amazonas conta com uma legislação ampla: a lei 3.135/2007 instituiu a política estadual sobre mudança do clima, criando mecanismos fiscais e financeiros incentivando as empresas a reduzirem suas emissões de GEE, e façam a compensação desse impacto; criou o primeiro fundo estadual sobre mudança climáticas do país, onde parte dos recursos captados é destinado ao Programa Bolsa Floresta, para pagamentos de serviços ambientais às comunidades que vivem na floresta do estado; criou o selo de certificação Amigo da Floresta e do Clima, conta com o Fórum Amazonense de Mudanças Climáticas criado pelo Decreto-26.581/2007.

No Acre embora não exista a constituição do Fórum de Mudanças Climáticas, conta com dois programas que se propõe a combater os problemas climáticos: Programa de Recuperação de Áreas Alteradas que visa à inclusão sócio-produtiva em áreas já desmatadas através de políticas sustentáveis, e o Programa do Ativo Ambiental Florestal que estabelece a regularização do passivo ambiental florestal, a certificação de unidades produtivas sustentáveis, pagamentos por serviços ambientais, aumentando o valor da cobertura florestal através da legalização da propriedade de prática de manejo de uso múltiplo.

O Estado do Pará instituiu o Programa um Bilhão de Árvores e em seguida o Fórum sobre Mudanças do Clima. No Estado do Tocantins, a partir de 2003, a capital Palmas tem sua política municipal sobre mudança do clima institucionalizada pela lei 1.182/2003, e em 2008 foi constituída a lei estadual sobre o clima. O Estado conta também com o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas Globais e Biodiversidade, pelo decreto estadual 3.007/2007.

O Estado do Mato Grosso conta com várias iniciativas legais, mantém parcerias com Embaixada Britânica e a Associação Internacional de Governos Locais e Organizações Governamentais Nacionais e Regionais (ICLEI), para execução de projeto e apoio à ação estadual para enfrentamento das mudanças climáticas espera-se que seja feito o inventário estadual de emissões de GEE, e o mapa de vulnerabilidade do estado, bem como a criação do Fórum Estadual de Mudanças Climáticas.

#### 4.4 Iniciativas das Unidades Subnacionais : Região Norte

##### Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais: Região Norte

ESTADOS	INICIATIVAS	LEI/DECRETO DE CRIAÇÃO
Amapá	- Projeto de Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amapá.	Minuta para discussão
Amazonas	-Fórum Amazonense sobre Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Serviços Ambientais, e Energia do Amazonas; -Fundo Estadual sobre Mudanças Climáticas; - Bolsa Floresta; - Centro Estadual de Mudanças Climáticas (Ceclima)	- Decreto 26.581/2007;  - lei 3.135/2007  - Lei Estadual 3.135/ 2007
Pará	-Fórum Paraense sobre Mudanças Climáticas; -Programa um bilhão de Árvores; -Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD-PA)	- decreto-1900/2009;  - decreto nº 1.697/ 2009
Tocantins	Fórum Estadual de Mudanças Climáticas Globais e Biodiversidade; Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins -Política Municipal sobre mudança do clima institucionalizada em Palmas;	-decreto estadual 3.007/2007 - Lei 1.917/2008  - lei 1.182/2003
Acre <sup>39</sup>	Programas de Recuperação de Áreas Alteradas; Programa do Ativo Ambiental Florestal; Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais - SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais - ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecológicos do Estado do Acre	- Lei 2.308/2010
Roraima	Não há informação disponível.	
Rondônia	Não há informação disponível.	

Fonte: banco de dados de pesquisa do autor 2012

<sup>39</sup> CETESB. Disponível: <http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/proclima/Legisla%C3%A7%C3%A3o/89-Estadual>. Acesso em 09/05/2012.

Em estudos de Veríssimo et al (2002) o estado do Pará possui área de 1,25 milhão de km<sup>2</sup> e é largamente coberto por florestas, cerca de 73% (florestas densas, abertas e estacionais), enquanto que áreas antrópicas e vegetação não florestal totalizam 27% do território. A extensão florestal do Estado, aliada as condições de relevo, a grande extensão de rios navegáveis e ao clima chuvoso, com estação seca definida, oferecem condições favoráveis para a atividade madeireira. Devido a esse rico potencial e à ineficiência do poder público em sua territorialidade, as agressões sobre as florestas são permanentes. O pico do desmatamento no Pará aconteceu entre 2003/2004, com a supressão de 8.521 Km<sup>2</sup> de florestas. Entre 2007/2008, o desmatamento caiu a 5.180Km<sup>2</sup>. E entre 2008 e 2009 o desmatamento no Estado do Pará reduziu a 3.687 Km<sup>2</sup>, o que corresponde a redução de cerca de 35%. Acreditamos que essa redução se deu pela instituição de diversas políticas de combate ao desmatamento ilegal, entre estas e principalmente, o Plano de Ação e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), além de outras políticas afirmativas que fortaleçam a cultura extrativistas das populações tradicionais.

O governo do Pará articula algumas iniciativas para enfrentar esse triste Cenário. Entre eles está o Plano de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento no Estado do Pará e o Programa Um Bilhão de Árvores. O objetivo desses programas é contribuir para uma redução significativa do desmatamento no território paraense, além de construir alternativas econômicas para centenas de milhares de pessoas e inúmeras empresas que utilizam como prática produtiva os recursos florestais.

Outras estratégias estão na construção de unidades de conservação (UC), e no Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). Segundo o Governo do Estado do Pará, algumas unidades já estão consolidadas e delimitadas e alguns Zoneamentos já estão concluídos, como a Região Oeste do Estado, além de outras parcerias com o Governo Federal que se conectam com o tema mudanças climáticas. O Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) é um forte aliado dessas iniciativas locais e conta com resultados relevantes.

O PPCDAm foi lançado em 2004 pelo Presidente da República, reúne 13 Ministérios e está sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. O Plano prevê o trabalho conjunto entre diversos órgãos, tal como ocorre nas operações de fiscalização realizadas pelo Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em parceria com o Exército, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. Operações conjuntas entre o Ibama e o Ministério do Trabalho também estão sendo planejadas, de modo a coibir infrações ambientais aliadas a práticas de trabalho precário e/ou similar ao trabalho escravo.

O PPCDAm está, atualmente, em processo de revisão, cujo objetivo é replanejar suas ações para o período 2009 e 2011, uma vez que, passados 4 anos de sua elaboração original, houve mudanças na própria dinâmica do desmatamento. Espera-se também que nessa nova fase do Plano, haja de fato a participação dos Governos Estaduais da Amazônia, de modo estruturado, duradouro e consistente com um plano de escala nacional. Para tanto, o Ministério do Meio Ambiente do Brasil, por meio de doação do Governo da Noruega e cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), está apoiando a elaboração dos planos estaduais do Mato Grosso, do Pará e do Acre. E mais recentemente, o Ministério iniciou negociações para apoiar os estados do Tocantins e de Rondônia. Adicionalmente, deseja-se que a revisão torne mais clara a vinculação do PPCDAm ao Plano Plurianual (PPA).

#### **4.5 Região Nordeste**

##### **Maranhão**

O Estado do Maranhão conta com o Decreto 22.735/2006, que criou o Fórum Maranhense de Mudanças Climáticas, com o objetivo geral de promover a discussão no Estado do Maranhão sobre o fenômeno das mudanças climáticas globais, visando recolher subsídios para a formulação de políticas públicas a serem implementadas.

##### **Piauí**

O Piauí é um dos Estados mais vulneráveis da Federação, possui um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano e poderá sofrer com as mudanças climáticas, podendo o semi-árido nordestino se transformar numa região ainda mais seca, influenciando a produção agrícola e o acesso à água. Algumas medidas já foram tomadas e no ano de 2007, e o governador assinou em conjunto com representantes da CARE Brasil<sup>40</sup> e da CANTOR

---

<sup>40</sup> A CARE Brasil é uma ONG brasileira, com título de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), equipe e conselho brasileiros que integra a CARE Internacional, uma federação de 12 países membros (Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Holanda, Japão, Noruega, Reino Unido e Tailândia), com sede em Genebra e atuação no combate a pobreza em 70 países.

CO<sub>2</sub>e<sup>41</sup>, um protocolo de intenções para a elaboração e implementação da política estadual de mudanças climáticas, desenvolvimento local, biocombustível sustentável e combate à pobreza do Piauí. O documento assinado vigorará pelo prazo de três anos e prevê ações conjuntas para a redução dos efeitos das mudanças climáticas com foco em programas de combate à pobreza e desenvolvimento local (VITAE CIVILIS, 2008).

Como desdobramento desse acordo, o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e Combate à Pobreza do Piauí (Decreto nº 12.613, de 4 de junho de 2007), também foi criado pelo Decreto 12. 612/2007, o Grupo de Trabalho para elaboração da Política Estadual de Mudanças Climáticas e a lei nº. 5.700/07 estabelece o Dia Piauiense da Mobilização contra o aquecimento global.

### **Ceará**

O Fórum Cearense de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade foi criado pelo Decreto 29.272/2008. O Estado possui outras leis sobre o tema, como a lei nº. 174/07, que institui a Semana Estadual da Luta contra o Aquecimento Global e a lei nº. 14.085/08 que estabelece o Dia Estadual da Mobilização contra o aquecimento global.

### **Rio Grande do Norte**

A política estadual desse Estado está em criação, mas algumas iniciativas já estão em curso: em 2007, foi criado o Grupo de Elaboração de Plano Estratégico do Estado do Rio Grande do Norte 2007-2017 para Mitigação, Avaliação de Impactos e Vulnerabilidades e Adaptação às Mudanças Climáticas, com o objetivo de construção do inventário de gases de efeito estufa e elaboração do plano.

---

<sup>41</sup> Cantor CO<sub>2</sub>e é fornecedora líder global de serviços financeiros para os mercados ambientais e energéticas do mundo, oferecendo serviços de finanças, consultoria, tecnologia e transações para clientes engajados em utilização de energia e gerenciamento de emissões em todo o mundo. Cantor CO<sub>2</sub>e ajuda as pessoas em todo o mundo para gerenciar o aspectos financeiro de suas opções energéticas e ambientais. Na América do Norte e Europa, isso significa fornecer serviços de corretagem de profissionais para a energia e os mercados de commodities ambientais, e em outros lugares ao redor do mundo, isto significa trazer a experiência, dinheiro e tecnologia, para projetos que reduzam as emissões.

## **Pernambuco**

O governo do Estado do Pernambuco criou o Comitê Estadual de Enfrentamento das Mudanças Climáticas por meio do Decreto nº. 31.507/2008. E através do Decreto 33.015/2009, e da Lei 14.090/2010 instituiu o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e a Política Estadual de Mudanças Climáticas respectivamente. No ano de 2007, foi sancionada a lei nº. 13.301/2007 que institui o Dia Pernambucano da Mobilização contra o aquecimento global.

## **Bahia**

O Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade foi criado pelo Decreto nº 9.519/2005. O governo do estado o Programa Floresta Bahia Global (2007), para mitigação das mudanças climáticas. Faz parte desse programa a neutralização das emissões das aeronaves utilizadas pelo Governo e equipe nos deslocamentos no território baiano. Essa iniciativa prevê a emissão de créditos de carbono, cuja compra é obrigatória para os empreendimentos que utilizam produtos florestais madeireiros oriundos de vegetação nativa do território baiano (Artigo 127 Lei Estadual 10.431/06), sendo facultativo aos demais empreendimentos ou atividades emissoras de CO<sub>2</sub> a adesão ao Programa.

O governo estadual assinou em 2008 um acordo com a Embaixada Britânica e com o ICLEI para a execução do projeto: Apoiando a Ação Estadual de Enfrentamento das Mudanças Climáticas para a implementação de política estadual de combate às mudanças climáticas na Bahia, também aderiu ao programa Estado Amigo da Amazônia, do Greenpeace (VITAE CIVILIS, 2008).

### Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais no Nordeste Brasileiro

ESTADOS	INICIATIVAS	LEI/DECRETO DE CRIAÇÃO
Maranhão <sup>42</sup>	Institui o Fórum Maranhense de Mudanças Climáticas	-Decreto 22.735/2006
Piauí <sup>43</sup>	Cria o Grupo de Trabalho para elaboração da Política Estadual de Mudanças Climáticas e Combate à Pobreza; Cria o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e Combate à pobreza; Dia Piauiense da Mobilização contra o aquecimento global	- Decreto 12.612/2007 - Decreto 12.613/2007 - Lei nº. 5.700/07
Ceará <sup>44</sup>	Institui o Fórum Cearense de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade Dia Estadual de mobilização contra o Aquecimento Global Semana Estadual da Luta contra o Aquecimento Global	- Decreto 29.272/2008 - Lei nº. 14.085/08 - Lei 174/07
Rio Grande do Norte <sup>45</sup>	Grupo de Elaboração de Plano Estratégico do Estado do Rio Grande do Norte 2007-2017 para Mitigação, Avaliação de Impactos e Vulnerabilidades e Adaptação às Mudanças Climáticas	-
Pernambuco <sup>46</sup>	Dia Pernambucano da Mobilização contra o aquecimento global Comitê Estadual de Enfrentamento das Mudanças Climáticas Fórum Pernambucano de Mudanças Climáticas; Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco	- Lei nº. 13.301/2007 - Decreto nº. 31.507/2008 - Decreto 33.015/2009 - Lei 14.090/2010
Alagoas	Não há informação disponível.	
Sergipe	Não há informação disponível.	
Paraíba	Não há informação disponível.	
Bahia <sup>47</sup>	Institui o Fórum de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade; Institui a Política sobre a Mudança do Clima do Estado da Bahia	- Decreto 9.519/2005 - Lei 12.050/2011

Fonte: banco de dados de pesquisa do autor 2012

<sup>42</sup>Disponível em

[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/pactodasaguas/files/2011/07/mudan%C3%A7a\\_climatica\\_legislacao.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/pactodasaguas/files/2011/07/mudan%C3%A7a_climatica_legislacao.pdf).

Acesso em: 05/05/2012.

<sup>43</sup>Disponível em:

<http://legislacao.pi.gov.br/scan/pages/jsp/scan/consultaDeAtoNormativo.jsp?idAtoNormativo=4755>

<sup>44</sup>Disponível em

[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estadual/ceara/decreto/Dcreto%2029272\\_forum\\_ceara.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estadual/ceara/decreto/Dcreto%2029272_forum_ceara.pdf). Acesso em: 05/05/2012.

<sup>45</sup>Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/rn/wp-content/files/2009/05/Plano\\_Estratgico\\_do\\_Estado\\_do\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Norte\\_2007-2017\\_para\\_Mitigao\\_Avaliao\\_de\\_Impacto.pdf](http://www.ibama.gov.br/rn/wp-content/files/2009/05/Plano_Estratgico_do_Estado_do_Rio_Grande_do_Norte_2007-2017_para_Mitigao_Avaliao_de_Impacto.pdf).

Acesso em: 05/05/2012

<sup>46</sup>Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/proclima/Legisla%C3%A7%C3%A3o/89-Estadual>. Acesso em: 05/05/2012.

<sup>47</sup> Disponível em: [http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/lei\\_clima.pdf](http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/lei_clima.pdf). Acesso em: 05/05/2012.

#### 4.6 Região Centro-Oeste e Distrito Federal

##### Mato Grosso

O Estado do Mato Grosso é o que possui as maiores taxas de desmatamento da Amazônia. Em parceria com a embaixada britânica e ICLEI, executou o projeto Apoio à Ação Estadual no Enfrentamento às Mudanças Climáticas, que criou a política estadual para o enfrentamento das mudanças climáticas; os inventários estaduais de emissões de gases de efeito estufa e o mapa de vulnerabilidades do Estado, e o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas. Algumas leis relacionadas ao tema foram aprovadas no Mato Grosso, tais como:

- Lei 8.580/2006 - Dispõe sobre a política estadual de apoio a projetos para geração de créditos de carbono.
- Lei 8.802/2008 - Institui o Dia Mato-grossense da Mobilização contra o Aquecimento Global.
- Lei 8.923/2008 - Cria o Programa de Políticas de Ações de Incentivo ao Desenvolvimento e Uso da Energia Solar no Estado de Mato Grosso; e a Lei 8.950/2008 que institui o Dia Estadual do Plantio de Árvores Nativas.

##### Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais na Região Centro-Oeste e no Distrito Federal

ESTADOS	INICIATIVAS	LEI/DECRETO DE CRIAÇÃO
Distrito Federal <sup>48</sup>	Política de Mudança Climática do DF:.	Lei Distrital nº 4.797/2012
Goiás <sup>49</sup>	Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas	Lei Nº 16.497/ 2009
Mato Grosso <sup>50</sup>	Política estadual de apoio a projetos para geração de créditos de carbono; Dia de Mobilização contra o aquecimento global; Dia estadual do Plantio de Árvores nativas; Fórum Mato Grossense de Mudanças Climáticas	Lei 8.580/2006 -Lei 8.802/2008 -Lei 8.950/2008 -Lei 9.111/ 2009
Mato Grosso do Sul	Não há informação disponível.	

Fonte: banco de dados de pesquisa do autor 2012

<sup>48</sup>Disponível em:<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/35174437/dodf-secao-01-08-03-2012-pg-12/pdfView>. Acesso em: 09/05/2012

<sup>49</sup>Disponível em:<http://www.semarh.goias.gov.br>. Acesso em 09/05/2012

<sup>50</sup>Disponível em:[http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=134&Itemid=24](http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=134&Itemid=24). Acesso em: 09/05/2012

## 4.7 Região Sudeste

### São Paulo

O Decreto nº 45.959/2005 criou o Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Eco economia Sustentável, com o objetivo promover e estimular ações que visem à mitigação das emissões de gases causadores do efeito estufa.

Em 2007, foi aprovada a lei nº. 14.459 que altera o Código de Obras da cidade, obrigando a instalação de aquecimento de água por energia solar nas novas edificações, decorrente da iniciativa Cidades Solares do Departamento Nacional de Aquecimento Solar (DASOL), da ABRAVA (Associação Brasileira de Refrigeração, Ar Condicionado, Ventilação e Aquecimento), em conjunto com o Vitae Civilis.

Em 2008, a prefeitura da cidade encaminhou à Câmara Municipal o projeto de lei nº. 530, que trata da política municipal de mudança do clima, que contou com a colaboração do ICLEI e do Centro de Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas e apoio do PNUMA, e prevê a redução de 30% das emissões de gases de efeito estufa até 2012, em relação aos valores do inventário de emissões de 2005 da capital paulista.

Criação da lei do pedágio eletrônico, que autoriza a elaboração de futura legislação sobre o assunto; a questão da mobilidade urbana merece uma discussão séria. A cidade de São Paulo faz parte do “C40LargeCitiesClimateLeadershipGroup”, um grupo que reúne as maiores cidades do mundo comprometidas com o combate às mudanças climáticas, iniciativa que tem como parceira a Clinton Climate Initiative, da Clinton Foundation.

No Estado de São Paulo, o governo estadual, a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) e a CETESB mantém o Programa Estadual de Mudanças Climáticas (PROCLIMA), que tem como principais funções a divulgação de informações e capacitação. Em abril de 2008, foi publicado o inventário de emissão de gases de efeito estufa da indústria do estado de São Paulo. Essa medida deve se estender aos demais setores tais como: energia, transporte e comércio. Uma proposta de texto para a Política Paulista de Mudanças Climáticas foi elaborada pela SMA, CETESB-PROCLIMA e Secretaria Executiva do Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade (Decreto nº 49.369, de 11 de fevereiro de 2005) e foi submetida à consulta pública. Esse projeto de lei propõe uma redução mínima de 20% nas emissões de gases de efeito estufa até 2020, em relação aos valores de 1999. O estado de São Paulo aderiu ao programa Estado Amigo da Amazônia, do Greenpeace e

também foi o primeiro a apoiar o Pacto pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Amazônia (VITAE CIVILIS, 2008).

### **Minas Gerais**

O Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas Globais foi criado em junho de 2005 pelo Decreto nº 44.042. Este Fórum visando o enfrentamento das mudanças climáticas estabeleceu cinco medidas importantes:

- 1) Criação de metas para a redução do desmatamento no Estado;
- 2) O decreto que obriga os órgãos do governo a realizar compra responsável de madeira, aderindo ao programa “Estado Amigo da Amazônia”, do Greenpeace;
- 3) O Protocolo de Intenções com o setor sucroalcooleiro, que prevê a redução progressiva do uso da queima das colheitas de cana-de-açúcar e o desenvolvimento sustentável do setor; a proposta à Assembléia Legislativa de Minas Gerais para a modificação na lei Florestal 14.309/2002, que elimina o dispositivo da Lei em vigor que permite às indústrias consumidoras de matéria prima florestal suprirem a totalidade de suas necessidades com produtos provenientes de florestas nativas, desde que cumpram as exigências de reposição florestal prevendo o pagamento em dobro do que foi consumido;
- 4) O Projeto de Lei “Bolsa Verde”, que amplia a participação dos produtores rurais no trabalho de conservação do patrimônio natural de Minas por meio de incentivos financeiros e fiscais;
- 5) A solicitação à Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) para tomar providências imediatas para aumentar as pesquisas em energias renováveis, principalmente energia eólica.

### **Espírito Santo**

Entre as iniciativas relacionadas às mudanças climáticas nesse Estado, estão o Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas e Uso Racional da Água (Decreto nº 1833R/2007), Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei 9.531/2010), e a lei 8.797/08, que dispõe sobre a obrigatoriedade da execução de filme publicitário com mensagens cívicas sobre as conseqüências do aquecimento global e a importância da defesa do meio ambiente em todas as sessões de cinema exibidas no Espírito Santo.

## **Rio de Janeiro**

A cidade do Rio de Janeiro conta com o Protocolo de Intenções do Rio (Decreto nº. 27.595, de 14/2/2007), iniciativa da prefeitura municipal, que tem como objetivo a conscientização e mobilização da sociedade sobre a gravidade da questão climática. Uma de suas ações foi a criação do Dia de Mobilização contra o Aquecimento Global (Lei nº. 4.832/2008), e a organização do seminário “Rio: Próximos 100 anos”, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre os impactos e consequências do aquecimento global na cidade e iniciar o planejamento de ações necessárias para enfrentá-las, de forma a preservar o território e proteger as populações em situação de vulnerabilidade.

No Estado do Rio de Janeiro, foi criada, em 2007, a Superintendência do Clima e de Mercado de Carbono, no âmbito da Secretaria do Ambiente, visando estruturar a política estadual de mudanças climáticas, que passa pela elaboração de estudos sobre a emissão de gases de efeitos estufa, seus efeitos e ações de adaptação. A Superintendência do Clima criou o Fórum Rio de Mudanças Climáticas Globais (Decreto nº 40.780, de 23 de maio de 2007), com as seguintes medidas:

- 1) Projeto Mudanças Climáticas e Possíveis Alterações nos Biomas da Mata Atlântica;
- 2) Projeto Mapa da Vulnerabilidade Social às possíveis mudanças climáticas do estado do Rio de Janeiro;
- 3) Projeto Evolução das Emissões de Gases de Efeito Estufa no estado do Rio de Janeiro e alternativas para sua redução: a elaboração do inventário das emissões de gases de efeito estufa do RJ, pela COPPE-UFRJ, com base no ano de 2005, foi finalizada em 2008, destacando os setores de transporte (29% das emissões totais do RJ) e industrial (32% das emissões do estado);
- 4) Programa de ações mitigadoras das mudanças climáticas para a gestão integrada do ciclo hidrológico no Rio de Janeiro;
- 5) Estudo sobre adaptações e vulnerabilidade da zona costeira.
- 6) apresentação de inventários de gases de efeito estufa por empresas nos pedidos de licenciamento (Resolução SEA/FEEMA 022/2007), elaborou o decreto nº. 41.318/2008 para obrigar futuras usinas termoeletricas no estado a fazerem compensação ambiental, destinando um percentual do investimento para fontes alternativas. Assim como em outros estados

brasileiros, a lei nº. 5.050/2007 estabelece o dia estadual de reflexão sobre as mudanças climáticas.

### Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais no Sudeste Brasileiro

ESTADOS	INICIATIVAS	LEI/DECRETO/ RESOLUÇÃO DE CRIAÇÃO
São Paulo <sup>51</sup>	Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Economia sustentável: com objetivo de promover e estimular ações que visem à mitigação das emissões de gases causadores do efeito estufa; Lei que altera o código de obras da cidade, obrigando a instalação de aquecimento de água por energia solar nas novas edificações; Política Estadual de Mudanças Climáticas- PROCLIMA, para informação e capacitação sobre o tema; Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade	-Decreto 45.959/2005  - Lei 14.459/2007  -Lei 13.798/2009  - Decreto Nº 49.369/2005
Rio de Janeiro <sup>52</sup>	Apresentação de Questionário Declaratório de Gases de Efeito Estufa para fins de Licenciamento Ambiental; Dispõe sobre o mecanismo de compensação energética de térmicas a combustíveis fósseis a serem instaladas no Estado do Rio de Janeiro; Institui o Fórum Rio de Mudanças Climáticas Globais que fornecerá suporte à implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas; Institui a Política Estadual sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável	- Resolução 43/2011  - Decreto 41.318/2008  - Decreto 40.780/2007  - Lei 56.90/2010
Minas Gerais <sup>53</sup>	Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente; Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas; Regulamenta medidas do Poder Público do Estado de Minas Gerais referentes ao combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa; Regulamenta o "Programa de Registro Público Voluntário das Emissões Anuais de Gases de Efeito Estufa do Estado de Minas Gerais"	- Lei 7.772/1980  - Decreto 44.042/2005 - Decreto 45.229/2009  - Deliberação Normativa 151/2010 do Conselho Estadual de Política Ambiental
Espírito Santo <sup>54</sup>	Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC; Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas Globais, do Uso Racional da Água e da Biodiversidade - FCMC.	- Lei 9.531/2010 - Decreto 1833 R/2007

Fonte: banco de dados de pesquisa do autor 2012

<sup>51</sup>Disponível em:

[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estado\\_sp/lei/lei\\_13798\\_09nov\\_09\\_portugues.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estado_sp/lei/lei_13798_09nov_09_portugues.pdf)

Acesso: em 09/05/2012

<sup>52</sup> Disponível em: [www.inea.rj.gov.br](http://www.inea.rj.gov.br). Acesso em 09/05/2012.

<sup>53</sup>Disponível em:<http://www.cetesb.sp.gov.br/mudancas-climaticas/proclima/Legisla%C3%A7%C3%A3o/89-Estadual>. Acesso em 09/05/2012

<sup>54</sup>Disponível em:<http://www.meioambiente.es.gov.br/default.asp>. Acesso em 09/05/2012

## **4.8 Região Sul**

### **Paraná**

O Estado do Paraná conta com a lei nº 15.497/2007, que obriga os órgãos do poder público do Estado a manter programa permanente de compensação para neutralizar as emissões de dióxido de carbono produzidas a partir de suas instalações e das atividades inerentes às suas atribuições.

O Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais foi estabelecido pelo Decreto nº 4.888/2005 e é responsável pela realização de vários seminários e publicações relacionados ao aquecimento global, contribuindo para a disseminação de informações na sociedade.

No ano de 2007, foi criada a Coordenadoria de Mudanças Climáticas na Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná.

### **Santa Catarina**

O Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais foi instituído pelo Decreto nº 2.208/2009; a lei 14.829/2009 cria a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável.

No ano de 2007, foi aprovada a lei estadual nº14.134, que dispõe sobre a obrigatoriedade da compensação das emissões de gases de efeito estufa pelos promotores de eventos realizados em praças e parques públicos.

### **Rio Grande do Sul**

O Estado conta com o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas, criado pelo Decreto nº 45.098, de 15 de junho de 2007, e a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), instituída pela Lei 13.594/2010.

### Quadro de Iniciativas das Unidades Subnacionais no Sul Brasileiro

ESTADOS	INICIATIVAS	LEI/DECRETO DE CRIAÇÃO
Paraná <sup>55</sup>	Institui o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais; Programa permanente de compensação pelos órgãos públicos para neutralizar as emissões de dióxido de carbono produzidas a partir de suas instalações e das atividades inerentes às suas atribuições; Criação da Coordenadoria de Mudanças Climáticas na Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná/2007	- Decreto 4888/2005  - Lei 16.019/2008  - Lei nº 15.497/2007
Santa Catarina <sup>56</sup>	Institui o Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais; Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável; Dispõe sobre a obrigatoriedade da compensação das emissões de gases de efeito estufa pelos promotores de eventos realizados em praças e parques públicos	- Decreto 2.208/2009  - Lei 14.829/2009  - Lei 14.134
Rio Grande do Sul <sup>57</sup>	Cria o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas Institui a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas – PGMC.	-Decreto 45.098/2007  - Lei 13.594/2010

Fonte: banco de dados de pesquisa do autor 2012

O panorama observado de iniciativas subnacionais de políticas de enfrentamento às mudanças climáticas tem uma densa institucionalidade no território nacional. Dos vinte e seis estados brasileiros, vinte (aumentando para vinte e um com o Distrito Federal) apresentam algum tipo de política para mitigação e adaptação à mudança climática. Na região Norte verifica-se que das sete unidades subnacionais que compõem essa região, cinco contam com algum tipo de política de combate ao aquecimento global, com destaque para o Estado do Amazonas, onde encontramos, na Política Estadual sobre Mudanças Climáticas: o Fórum Amazonense, o Fundo Estadual sobre mudanças climáticas, o Bolsa Floresta, o Centro

<sup>55</sup>Disponível em: <http://www.forumclima.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3>. Acesso em 09/05/2012.

<sup>56</sup>Disponível em:[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estadual/santa\\_catarina/lei/Lei%2014829\\_pemc\\_santa\\_catarina.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estadual/santa_catarina/lei/Lei%2014829_pemc_santa_catarina.pdf). Acesso em 09/05/2012

<sup>57</sup>Disponível em:[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estadual/rio\\_grande\\_sul/Lei/LEI%20N.%C2%BA%2013.594,%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202010.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/legislacao/estadual/rio_grande_sul/Lei/LEI%20N.%C2%BA%2013.594,%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202010.pdf). Acesso em 09/05/2012

Estadual de Mudanças Climáticas (Ceclima), todos voltados para a temática do clima. A exceção aqui está nos estados de Roraima e Rondônia, onde não encontramos tais políticas construídas.

Na região nordeste das 9 (nove) unidades subnacionais, em 6 (seis) encontramos políticas estruturadas de combate às mudanças climáticas, com políticas estaduais constituídas e fóruns e outros mecanismos de fortalecimento institucional, destaca-se o estado de Pernambuco e Bahia como uma política bem definida. Em Pernambuco: O Dia Pernambucano da Mobilização contra o aquecimento global, Comitê Estadual de Enfrentamento das Mudanças Climáticas, Fórum Pernambucano de Mudanças Climáticas, Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco, e na Bahia: o Fórum de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade; e a Política sobre a Mudança do Clima do Estado da Bahia. A exceção nesta região está nos estados de Alagoas, Sergipe e Paraíba sem nenhuma iniciativa de políticas climáticas.

No Centro Oeste Brasileiro, composto pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul mais o Distrito Federal, verificamos que essas subunidades criaram políticas estaduais e distritais focando a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Goiás, Mato Grosso e DF têm uma política mais definida que o Mato Grosso Sul, que carece de uma política estadual para o clima.

Na Região Sudeste, a mais desenvolvida do Brasil, verificamos que nos quatro Estados há uma densa institucionalidade de políticas para o enfrentamento aos problemas climáticos, com políticas estaduais e fóruns estruturados. Os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo apresentam tanto suas políticas estaduais sobre mudanças climáticas quanto fóruns constituídos. Evidenciamos, no nosso quadro de iniciativas subnacionais, as políticas municipais sobre o clima do estado de São Paulo, posto que, de todas as subunidades pesquisadas, é o que apresenta de forma mais visível essas políticas, em comparação com as outras subunidades nacionais. Essas iniciativas corroboram de forma mais concreta para se obter, acreditamos, os melhores resultados para o enfrentamento às mudanças climáticas, uma vez que é um fenômeno global, necessitando maior integração entre as políticas constituídas.

No Sul brasileiro, constituído pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, observamos, de maneira comum entre os três estados, o fórum de mudanças climáticas criados, e, nos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, políticas estaduais sobre mudanças climáticas. Em que pese a presença de outros mecanismos de mitigação e

adaptação às mudanças climáticas, é determinante para fins dos princípios da governança que existam políticas institucionalizadas mais robustas, para que de fato se alcance os melhores resultados. Nesse sentido, as políticas estaduais – impulsionadas em rede pelos aspectos institucionais globais (CQNUMC, e o Protocolo de Quioto), e pelas políticas nacionais sobre mudanças climáticas (FBMC, o Plano e a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas) – podem criar os ambientes favoráveis para a mitigação das mudanças climáticas. Por isso é importante tanto a construção do fórum, quanto das políticas estaduais, duas dimensões institucionais de extrema relevância quando tratamos dessa dimensão do meio ambiente, o clima.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorremos os diversos modelos e formas de globalização que implicam na reformulação dos Estados nacionais frente aos desafios apresentados por esta. Valaskakis (2001) afirma a inexorabilidade da globalização, sua historicidade, tendo a qualidade como grande diferencial nessa linha do tempo. Held et al. (2002), na mesma linha, demonstraram em seus estudos o surgimento de novas questões, atores, arenas e instituições, capazes de fazer frente à soberania do Estado. O modelo de globalização proposto por esses autores apresenta-se de maneira histórica, numa variação espaço-temporal, com múltiplas dimensões, e no contexto contemporâneo a dimensão ambiental da globalização, também abordada por Mingst (2002), ocupa posição de relevância, fazendo com que os Estados nacionais se esforcem para mitigar e resolver os conflitos em novas arenas, como a Conferência das Partes (COPs/ONU), onde se discute soluções institucionais para garantir a segurança climática do planeta.

O Brasil, segundo Viola (2008), ao criar sua política nacional do clima, com participação da sociedade brasileira, pode mitigar suas emissões e contribuir para a segurança climática do planeta, pois se acredita que tem condições para isso: tecnologia, recursos e políticas direcionadas para as regiões mais críticas do país, como a Amazônia. E assim se tornar um ator climático relevante em âmbito internacional.

Embora as COPs sejam uma arena onde os processos de negociação se dão de forma lenta, muitos Estados nacionais têm assumido responsabilidades que outrora seriam mera idealização. As três últimas COPs são um bom referencial de observação desse avanço. O contraponto a isto é a velocidade de tomada de decisão, as quais precisam ser mais dinâmicas e ousadas, pois estudos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC, 2007) indicam que, se todos não assumirem suas responsabilidades, devido à inércia dos gases de efeito estufa, poderá se verificar eventos extremos cada vez mais frequentes e não teremos mais condições de mitigação e adaptação. Isto, corroborando com as formas de globalização, propostas por David Held et al. (2002), que já denuncia tal fragilidade, ou seja, a incapacidade de resposta imediata dos Estados nacionais.

Nos processos de construção da governança global climática, encontramos, em vários estudos teóricos, e principalmente em Gonçalves (2011), Roseneau (2000) e na Comissão de Governança Global das Nações Unidas (1996), as variáveis condicionantes para a gênese de novas instituições, nas quais importa a cooperação e o consenso entre os Estados nacionais, e

principalmente, o reconhecimento de padrões informais da sociedade civil – entre outros atores relevantes, como o mercado – dentro de um processo capaz de alargar as fronteiras da participação. Os dois primeiros autores supracitados são claros ao afirmar que essas instituições, além de comportarem novos atores, têm que ser expressas em normas e regras capazes de dar solução aos problemas abordados; no nosso caso, respostas de mitigação imediata para a segurança climática.

Nesse sentido está evidente que a agenda e a arena do debate climático estão definidos, bem como suas instituições de governança, quais sejam: a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (1992), o Protocolo de Quioto (1997) e a constância de encontros dentro do órgão supremo da CQNUMC, que é a Conferência das Partes (países). E dessa forma a conexão dessas instituições de governança com as políticas climáticas dos Estados nacionais.

A política sobre mudanças climáticas no Brasil ainda é algo recente, quer na sua institucionalização, assim como na base da sociedade e no cotidiano das pessoas. No entanto, temos hoje no Brasil avanços consideráveis, como o Fórum Brasileiro sobre Mudança do Clima (2000), o Plano e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (2008) (2010) respectivamente. Esses espaços têm propiciado diálogos profícuos com os governos subnacionais, criando os fóruns estaduais e garantindo sua sustentabilidade institucional. Além disso, para cumprir acordos e protocolos assinados (CQNUMC, Protocolo de Quioto), o Governo Federal tem implementado políticas voltadas para questões históricas da Amazônia, tais como: a questão fundiária e o ordenamento territorial, a exemplo o Plano de Ação e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM).

Tais políticas transversalizam a temática das mudanças climáticas, procurando dar um suporte necessário às populações vulneráveis da Amazônia. Vale destacar ainda, no contexto das políticas subnacionais para a Amazônia, várias iniciativas que pautam as ações dos governos e sociedade em geral. Outras iniciativas, como o Fundo Amazônia (2008) e o Fundo Clima (2009) <sup>58</sup>, ainda não demonstraram resultados significativos. O primeiro por ser um

---

<sup>58</sup> O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) foi criado pela Lei nº 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.343/2010. O Fundo é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009, e tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem a mitigação e a adaptação à da mudança do clima, é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e disponibiliza recursos em duas modalidades, a saber, reembolsável e não-reembolsável. Os recursos reembolsáveis são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os recursos não-reembolsáveis são operados pelo MMA. Um percentual de 2% da verba anual fica reservado para o pagamento do agente financeiro e quitação de despesas relativas à administração e gestão. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>  
Acesso em: 26/05/2011.

instrumento de captação de recursos, e, por isso, depender de doações externas, da sensibilidade das nações envolvidas. O segundo por ter sido aprovado há pouco tempo pelo Congresso Nacional e não ter o tempo necessário para provar sua eficácia. Outros esforços vêm dos Governadores, em pressionar o Governo Federal a assumir compromissos mais palpáveis para a região, vide ampliação de diversos programas, como elencados neste texto, e o remédio tradicional de emendas no orçamento da União.

No nível das iniciativas subnacionais, que decorre do Plano e da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas brasileiro, essas iniciativas realizam-se com a construção dos Fóruns e Políticas Estaduais sobre Mudança do Clima. Tais Fóruns e Políticas Estaduais encontram-se institucionalizados majoritariamente em todo o território nacional, e constituem-se na principal estratégia nacional de enfrentamento aos problemas climáticos.

As regiões brasileiras com suas políticas constituídas se diferem entre si. Maciçamente a região amazônica, pelos nossos estudos, é a que mais sofre interferência do governo federal, com políticas diretas, visando à mitigação do clima, incidindo dessa forma sobre as práticas ilegais que permeiam toda essa região, qual seja o desmatamento ilegal. Acreditamos que a explicação mais plausível para esta conjuntura está nos estudos de Guillermo O' Donnell (1993), para explicar o contexto da América Latina a partir do Brasil e México no qual considera países de alta heterogeneidade territorial e funcional. Dessa forma O' Donnell (1993) faz o seguinte questionamento: o que acontece quando a efetividade da lei se estende muito irregularmente (quando não desaparece totalmente) sobre o território e as relações funcionais (de classe, étnicas e de gênero) que ele supostamente regula? Que tipo de Estado (e sociedade) é esse? Que influência isso pode ter sobre o tipo de democracia que pode surgir? As perguntas correspondem a regiões heterogêneas, onde o Estado coexiste com esferas de poder autônomas, os estados são incapazes de promulgar regulações efetivas da vida observa o autor do estudo. As províncias e distritos periféricos ao centro nacional criam sistemas de poder local que tendem a atingir extremos de domínio violento- patrimonial e até mesmo sultanístico-, abertos a toda sorte de práticas violentas e arbitrárias. O crescimento do crime, as intervenções ilegais da polícia nos bairros pobres, a tortura, chacinas, a negação dos direitos da minoria, tráfico de drogas, refletem não apenas um grave processo de decadência urbana, mas expressam a crescente incapacidade do Estado para tornar efetivas suas próprias regulações. O espaço público desaparece. Outro fator interessante é que o próprio poder do Estado no nível local opera sobre regras inconsistentes, quando não antagônicas com lei a nacional. Nessas regiões, direitos e garantias de legalidade não têm nenhuma efetividade, e as relações privadas são decididas pelo judiciário com base nas assimetrias de poder que existem

entre as partes. A obliteração da legalidade é uma constante, evapora-se a dimensão pública do Estado, tornando-se parte do poder perversamente privatizado. O' Donnell estava se referindo a parte do nordeste e toda a Amazônia Brasileira. 'O Donnell classificará as regiões numa escala (azul, verde, marrom), as com características em cor marrom, designa um nível muito baixo ou nulo da penetração e presença do Estado, (burocracia eficaz e efetividade da legalidade). Ora, observamos a fragilidade do Estado no sentido da ineficiência de suas burocracias, da efetividade da lei e na universalização do bem público, estamos diante de um mundo hobbesiano onde a consequência é a individualização dos atores sociais, um processo nas palavras do autor de desolidarização, da falta de confiança e de garantias individuais e civis, mutilando a cidadania. Percebemos nesse contexto um esforço do Estado brasileiro a partir de políticas públicas focalizadas em criar condições para que as instituições possam prosperar e garantir segurança jurídica e desconstruir este paradigma hobbesiano, daí o conjunto de iniciativas para regular a problemática das mudanças climáticas.

Do ponto de vista positivo, somam-se a esse conjunto de políticas, as iniciativas das subunidades nacionais. Na região Norte, observamos algum tipo de iniciativa em cinco estados, com fóruns no Amazonas, Pará e Tocantins, demonstrando que há uma preocupação evidente de consolidação dessa política. Alguns estados estabeleceram padrão de organização diferenciado, como é o caso do Amazonas, com fundo estadual de investimento e captação de recursos e programa de transferência de renda, o programa Bolsa Floresta. No Nordeste brasileiro seis estados oferecem algum tipo de política, com Pernambuco e Bahia tomando a dianteira, com políticas mais consistente, focadas no Fórum e na Política Estadual sobre Mudanças Climáticas. No Centro-Oeste, encontramos políticas com esse escopo no Distrito Federal, Goiás, e no estado do Mato Grosso, dentro da dimensão da política estadual. Na região sudeste, encontramos, nos quatro estados, uma alta densidade institucional de tais políticas, com São Paulo e o Rio de Janeiro em destaque; neste último, a construção de políticas desse gênero é emblemática, por tratar-se do estado - sede dos debates globais sobre o desenvolvimento sustentável, e que acabou de sediar mais uma conferência das Nações Unidas, a Rio + 20. Os estados do Sul mantêm o mesmo padrão dos outros estados da federação, mas focados na construção dos Fóruns Estaduais sobre Mudanças Climáticas.

Nosso estudo envidou esforços para descrever o nascedouro das políticas brasileiras sobre mudanças climáticas. O processo de globalização com a qualidade que temos hoje trouxe novas questões, desafiadoras do poder soberano do velho Estado nacional. Estabeleceu novos padrões de interação entre Estado e Sociedade, apresentando desafios à ordem

constituída, a exemplo da problemática das mudanças climáticas, exigindo um novo formato de governança, evidenciado na instituição da Convenção Quadro sobre Mudança Climática e no Protocolo de Quioto. Segundo Roseneau e Czempiel (2000), essa governança – evidenciada no melhor sentido pela Comissão de Governança Global da ONU (1996), e na perspectiva da construção de consensos, cooperação, participação – depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos.

Dessa forma é que consideramos que todo o sistema brasileiro de políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas está intimamente imbricado, no sentido forte do termo, ao processo de globalização, em princípio, e, institucionalmente, ao sistema de governança construído no âmbito das Nações Unidas nos últimos vinte anos. O sistema brasileiro de políticas para o clima exigirá outros formatos para que de fato venha se realizar e gerar os melhores resultados. Para isso é necessário que haja sinergia com as políticas subnacionais que dizem respeito ao estabelecimento de metas; assim, além dos constantes diálogos nos três níveis de governo, é necessária a criação de um organismo regulador que venha dar corpo aos objetivos traçados pelas políticas climáticas, bem como, uma política de financiamento para a consolidação e efetividade do sistema de política para o clima. Daí a necessidade de incorporação de mecanismos de mercado, e, por conseguinte, o envolvimento desse setor como um todo. Por fim a garantia de ampla participação da sociedade civil, como forma de controle público e melhoramento de tal política. Esse conjunto de ações poderá constituir-se em um círculo virtuoso para a construção de uma boa governança e transformar o Brasil em um forte ator nas arenas de decisão internacional, quando se tratar de mudanças climáticas e da temática sobre o meio ambiente global.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. In: AVRITZER L. (Org.). **Instituições Políticas, Participação e Processos de Globalização**- Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- ANTUNES, D. **Externalidades Negativas sobre o Meio Ambiente: processos econômicos de custeio**- Revistas de Ciências Gerenciais, Vol XIII, Nº 18, Taubaté, 2009.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL, SENADO FEDERAL. **Protocolo de Quioto e legislação correlata**. Brasília: Editora do Senado Federal, 2004.
- Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br), acesso em: 11/05/2011.
- CASTELLS, M. **O poder da identidade- A era da informação: economia, sociedade e cultura**; v.2. 6ª Edição- São Paulo, Paz e Terra, 2008.
- Comissão sobre Governança Global. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Editora Fundação da Getúlio Vargas, 1996.
- ESTY, D.; IVANOVA, M. **Governança ambiental global: opções e oportunidades**. São Paulo: Editora Senac, 2005.
- FARIA, C. **Os determinantes da efetividade democrática da participação Social**. In: AVRITZER L. (Org.). **Democracia, república e participação**- Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- FIGUERES, C.; IVANOVA, M. Mudança climática: interesses nacionais ou um regime global? In: ESTY, D.; IVANOVA, M. (Org.). **Governança ambiental global: opções & oportunidades**- São Paulo: Editora Senac, 2005.
- FORJAZ, M. **Globalização e Crise do Estado Nacional**. Revista de Administração de Empresas. Abr./Jun. 2000. São Paulo v. 40 n. 2 p. 38-40. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n2/v40n2a05.pdf>, acesso em: 20/11/2011.
- GEMMILL, B.; BAMIDELE- IZU, A. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, D.; IVANOVA, M. (Org.). **Governança ambiental global: opções & oportunidades**- São Paulo: Editora Senac, 2005.
- GONÇALVES, A. **Governança global e regimes internacionais**- São Paulo: Almedina, 2011.
- GIDDENS, A. **Sociologia**. Porto Alegre: Penso, 2012.

HELD, D; MCGREW, A; GOLDBLATT, D; PERRATON, J. **Transformaciones Globales: política, economía y cultura**. México: Oxford University Press, 2002.

HELD, D; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

**MEIO AMBIENTE: ações estratégicas**. Revista do Ministério do Meio Ambiente. Brasília-DF, 2009.

**Mudanças do Clima, Mudanças de Vida - Como o aquecimento global já afeta o Brasil**. Revista da Associação Civil Greenpeace, agosto de 2006.

MINGST, K. **Princípios de Relações Internacionais**. Editora Elsevier, 2008.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University, 1990.

O'DONNELL, G. **Sobre o Estado, a Democratização e alguns Problemas Conceituais**. in Novos Estudos – CEBRAP n. 36. São Paulo, 1993.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Quarto Relatório. Disponível em: [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br), Acesso em: 20/01/2011.

**Panorama de atores e iniciativas no Brasil sobre Mudanças do Clima**. Instituto VitaeCivilis, São Lourenço da Serra (SP), 2008.

**Política Ambiental do Acre**. Disponível em [www.ac.gov.br](http://www.ac.gov.br), acesso em 11/10/2010.

PINTO, Erika; MOUTINHO, Paulo; RODRIGUES, Liana. **Perguntas e resposta sobre o Aquecimento Global**. Belém: IPAM, 2008.

**PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA-PNMC**. Ministério do Meio Ambiente, Brasília-DF, 2008.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**- São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**- Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SHERER-WARREN, I. **Movimentos sociais na América Latina: revisitando as teorias**. RJ, 2009.

\_\_\_\_\_. **Das Ações Coletivas às Redes de Movimentos de Movimentos Sociais**. Brasília-DF, 2006.

VALASKAKIS, Kimon. **As tendências de longo prazo na governança global: de “Vestfália” a “Seattle”**. in OCDE, **A governança no século XXI**. Tradução de Anabela Costa Silva, Lisboa: GEPE – Gabinete de Estudos e Prospectiva Econômica do Ministério da Economia, 2001. Traduzido de *Governance in the 21st Century*.

VEIGA, J. (Org.). **Aquecimento global: frias e contendas científicas**. São Paulo: São Paulo: Editora Senac, 2008.

VERÍSSIMO, A.;LIMA, E.;LENTINI, M. **Pólos Madeireiros do Estado do Pará** - Belém: Imazon, 2002.

VIOLA, E. **Perspectivas da governança e segurança climática global**. Plenarium, v.5, n.5, p. 178 - 196, out., 2008. Disponível em: [HTTP://bdcamara.gov.br](http://bdcamara.gov.br), acesso em: 15/12/20011.

\_\_\_\_\_**A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998**. Brasília, julho de 1998.

\_\_\_\_\_**O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 17 N° 50.

VIOLA, E.; LEIS, H.; SHERER- WARREN, I.; GUIVANT, J.; VIEIRA, P.; KRISCHKE, P. **Meio Ambiente , desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**- São Paulo: Cortez; Florianópolis, 2001.