

COALIZÃO PRÓ-CLIMA É CONDIÇÃO PARA O INGRESSO DO BRASIL NA OCDE

Larissa Basso¹

SINOPSE

Este artigo apresenta o motivo pelo qual a temática climática é central no processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), dados a importância do tema na organização e o papel do Brasil na governança climática global; e o fato de a formação de uma coalizão pró-clima no Brasil ser crucial para avançar a acesso. O trabalho apresenta a posição do Brasil no ciclo global do carbono; o perfil das emissões brasileiras; e a trajetória da política climática brasileira desde os anos 1990, combinando elementos de economia política, política interna e os posicionamentos de política exterior. A conclusão traz os desafios para avançar a implementação da regulação de combate às emissões, especialmente as advindas do desmatamento, de modo a alinhar o Brasil à normativa da OCDE.

Palavras-chave: OCDE; Brasil; acesso; meio ambiente; clima.

ABSTRACT

The paper demonstrates why climate change is a central topic for the Brazilian accession to Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), given the importance of the issue in the organization and Brazil's role in global climate governance; and a pro-climate coalition is crucial to advance Brazil's accession. It presents Brazil's position in the global carbon cycle; the profile of the country's emissions; and the trajectory of Brazilian climate politics and policies since the 1990s, by combining elements of political economy, domestic politics and foreign policy. The conclusion presents the challenges to advancing the implementation of emission reduction regulation, especially regulation to control deforestation, as a means of aligning Brazil with the OECD normative.

Keywords: OECD; Brazil; accession; environment; climate.

JEL: F50; F53; O13; Q56.

Artigo recebido em 31/10/2022 e aprovado em 28/11/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi34art3>

1 INTRODUÇÃO

As relações entre o Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tiveram início nos anos 1990, quando a OCDE lançou uma estratégia de engajamento com Argentina, Brasil, Chile e México (OCDE, 2020). Em 2007, o Brasil foi incluído na iniciativa Engajamento Aprimorado, que tinha o objetivo de aprofundar a cooperação entre a OCDE e os países emergentes com papel cada vez mais relevante na economia global. Em 2017, após décadas de participação ativa em comitês e ratificação de diversas normativas da organização, o Brasil formalizou o pedido de

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); pesquisadora da rede Earth Systems Governance e do grupo Economia Política Internacional, Variedades de Democracia e Descarbonização, do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP); advogada; mestra em direito internacional pela USP e em política ambiental pela Universidade de Cambridge; e doutora em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

membresia na OCDE. Em 25 janeiro de 2022, o conselho da OCDE aprovou a abertura formal do processo de acessão e o Brasil recebeu carta-convite, e, em 10 de junho de 2022, a OCDE divulgou o roteiro para acessão do Brasil.

Ao longo da existência da OCDE, meio ambiente e clima deixaram uma posição lateral, subsidiária em relação a outros temas, para compor a definição de desenvolvimento e crescimento econômico (Basso, 2023). Com a adoção da declaração sobre o crescimento verde, em 2009, e a inclusão de metas e indicadores para sua implementação nas boas práticas da maioria de seus comitês, a transversalidade da agenda torna-se evidente. Com a mudança, a temática passou a fazer parte dos valores da OCDE, influenciando seus critérios de compartilhamento de valores (*like-mindedness*).

Além de terem se tornado temas centrais para a OCDE, os temas meio ambiente e clima são áreas em que o Brasil tem destaque na governança global, pois está entre os dez maiores emissores globais de gases de efeito estufa (GEE), em números históricos, números absolutos correntes e em termos *per capita*. Além disso, tem a maior reserva global de biodiversidade, tem capital e *performance* em fontes e tecnologias de energia renovável e está entre os grandes produtores agrícolas. O papel do Brasil na governança ambiental global e no ciclo global do carbono é relevante para a OCDE e influencia os critérios de relevância global para a acessão. Temas como meio ambiente, biodiversidade e clima receberam mais citações do que qualquer outra temática no roteiro para acessão do Brasil (OCDE, 2022).

O alinhamento com a OCDE é considerado satisfatório quando: i) há legislação nacional sobre os temas; ii) a legislação incorpora as recomendações da OCDE; e iii) é implementada, ou seja, há recursos financeiros, humanos e institucionais que promovem a aplicação da lei. Toda regulação surge e é implementada em um contexto de interesses e prioridades sociais e políticas; esse contexto é determinado por características da sociedade, do sistema político e alinhamentos de política exterior. Ao pensar em como avançar o alinhamento da regulação brasileira à normativa ambiental da OCDE, é preciso considerar esse contexto.

O objetivo deste trabalho é analisar o alinhamento do Brasil com a normativa da OCDE sobre meio ambiente e clima, com foco no setor de mudança de uso da terra e florestas. O setor é central para o papel do Brasil na descarbonização global, tanto por conta de sua ligação direta com a biodiversidade – tema que mais recebeu atenção na Revisão da Performance Ambiental do Brasil de 2015, com dois capítulos específicos e 32 recomendações relacionadas ao tema – como pelo papel das florestas tropicais, em especial a Amazônia, no ciclo global do carbono.

Este artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A próxima apresenta a posição do Brasil no ciclo global do carbono e o perfil das emissões brasileiras, justificando a importância de analisar as emissões do setor de mudança de uso da terra e das florestas e do desmatamento na Amazônia dentro deste setor. A seção três descreve a trajetória da política climática brasileira desde os anos 1990, combinando elementos de economia política, política interna e os posicionamentos de política exterior, em especial no regime internacional do clima. A conclusão traz reflexões sobre desafios para avançar a implementação da regulação de combate ao desmatamento e, desse modo, o alinhamento do Brasil com a OCDE.

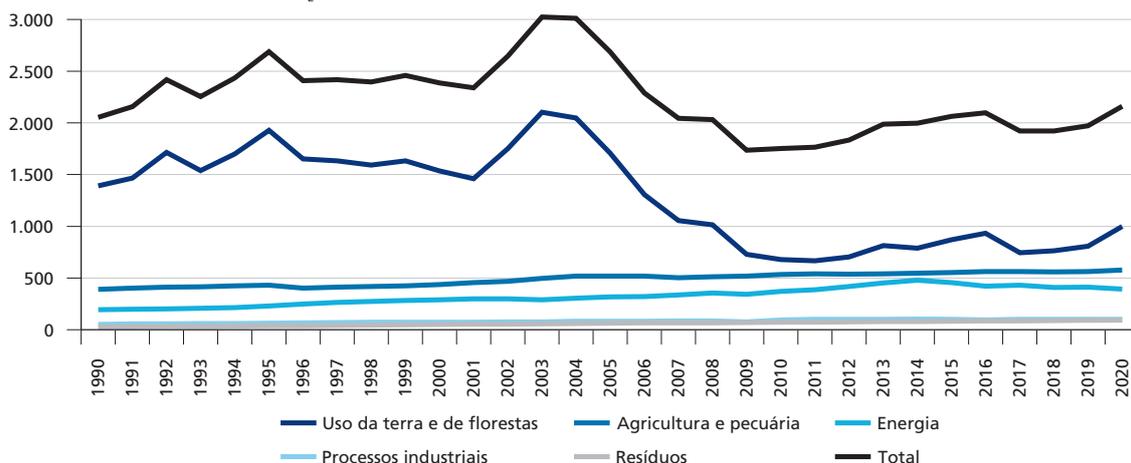
2 PERFIL DO BRASIL: CICLO GLOBAL DO CARBONO E COMPOSIÇÃO DAS EMISSÕES

Em 2019, entre as economias do Grupo dos 20 (G20), o Brasil ocupava a quinta posição (atrás da China, dos Estados Unidos, da Índia e da União Europeia) em emissões de GEE, com emissões totais de 1,97 gigatonelada (Gt) de dióxido de carbono equivalente (CO₂e); a oitava posição em emissões de GEE *per capita*, com 9,35 toneladas de CO₂e *per capita*; ademais, estava entre as economias mais intensivas em GEE, com emissões de 0,63 megatonelada (Mt) de CO₂e por bilhão de dólares de produto interno bruto (PIB).² Entre 1990 e 2020, as emissões brasileiras de GEE cresceram 5,15% no total, de 2,055 Gt de CO₂e para 2,160 Gt (SEEG, 2022). Nos diferentes setores que compõem o total, houve aumento de emissões de 47,78% em agricultura e pecuária; 103,28% em energia; 94,19% em processos industriais; e 225,18% em resíduos (SEEG, 2022). Apenas no setor de mudança de uso da terra e de florestas houve diminuição de emissões, concentrada no período 2004-2012 (SEEG, 2022). Contudo, a participação desse setor no total das emissões brasileiras é tão relevante que a sua trajetória temporal tem o mesmo formato das emissões totais (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Trajетória total e por setores das emissões brasileiras de GEE (1990-2020)

(Em milhões de toneladas de CO₂ equivalente)



Fonte: SEEG (2022).

Elaboração da autora.

A trajetória das emissões brasileiras na maior parte dos setores está alinhada com as transformações desde os anos 1990 em uma economia emergente. O aumento de emissões nos quatro primeiros setores é coerente com o aumento da atividade econômica em termos absolutos nesses setores em comparação com o período anterior.³ As emissões decorrentes de mudança de uso da terra e de florestas, no entanto, não são triviais.

Mudar o uso da terra é transformar áreas de vegetação natural – florestas e outras vegetações naturais – para outros usos, por exemplo, agricultura, pecuária, mineração ou usos urbanos.

2. Cálculos próprios com base em dados do SEEG (2022) para o Brasil e Climate Watch Data para os demais países do G20. Para a intensidade de GEE do PIB, dados de emissões totais incluindo mudança de uso da terra e florestas do SEEG (2022) e dados do PIB em paridade de poder de compra (PPC) de 2017, do Banco Mundial. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD>>.

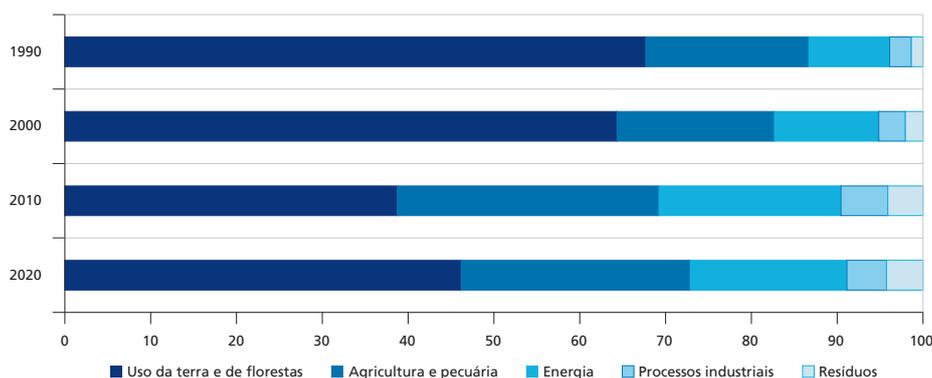
3. Em energia, houve também mudança na matriz energética, com aumento da participação de energias fósseis em comparação com o período anterior. Mais informações disponíveis em Basso (2019).

Desde 1990, este setor responde pela maior parcela das emissões de GEE brasileiras. Houve, contudo, mudança da participação do setor no total de emissões no período: enquanto o setor respondia por 67,69% das emissões brasileiras em 1990, a participação caiu para 64,34% em 2000, 38,74% em 2010, voltando a subir para 46,19% em 2020 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Participação dos setores no total de emissões brasileiras

(Em %)



Fonte: SEEG (2022).

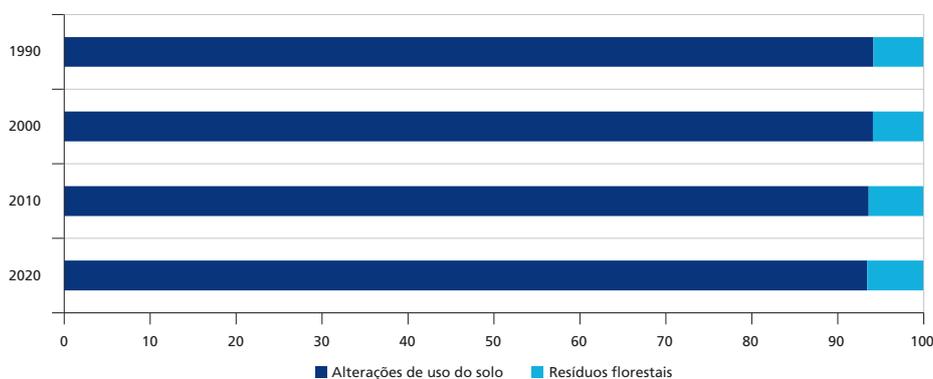
Elaboração da autora.

Dentro do setor de mudança de uso da terra e de florestas, as emissões decorrem principalmente de duas atividades: de alterações de uso do solo, que correspondem à conversão de vegetação primária para outros usos, e de resíduos. Quando há aumento da cobertura vegetal, ocorre o contrário: as novas plantas retiram o gás carbônico da atmosfera, e, portanto, fala-se em atividades de remoção.⁴ Entre 1990 e 2020, a participação da atividade alterações de uso do solo no total de emissões brasileiras do setor de mudança de uso da terra e de florestas esteve sempre acima de 90% (SEEG, 2022). Resíduos florestais responderam por menos de 6% das emissões em 1990 e menos de 7% em 2020 (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Varição de participação de atividades nas emissões de mudança de uso da terra

(Em %)



Fonte: SEEG (2022).

Elaboração da autora.

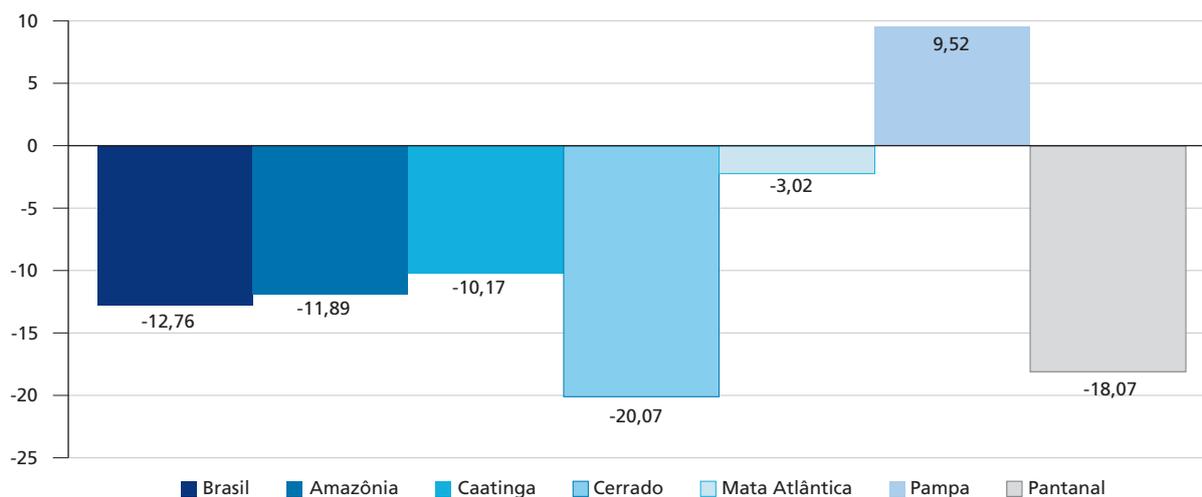
4. De acordo com a metodologia utilizada por SEEG (2022), as emissões para essas atividades entre 1990 e 2020 foram nulas. As emissões de agricultura e pecuária são contabilizadas no setor próprio, conforme o gráfico 2.

Segundo dados do MapBiomas, entre 1985 e 2020, o Brasil perdeu 12,76% de vegetação primária em seus seis grandes biomas. Houve diminuição de vegetação primária em cinco dos seis biomas: 11,89% na Amazônia, 10,17% na Caatinga, 20,07% no Cerrado, 3,02% na Mata Atlântica e 18,07% no Pantanal. Apenas no Pampa houve aumento da vegetação primária, de 9,52% (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Variação da vegetação primária nos seis biomas brasileiros (1985-2020)

(Em %)



Fonte: MapBiomas (2021).

Elaboração da autora.

Se a diminuição das emissões brasileiras ocorrida entre 2004 e 2012 é explicada pela redução das emissões no setor de mudança de uso da terra e de florestas, conforme o gráfico 1, a redução das emissões nesse setor é explicada por políticas de controle do desmatamento na Amazônia. A mudança na implementação dessas políticas responde também pelo aumento das emissões brasileiras a partir de 2012, e em velocidade altíssima desde 2019. A próxima seção demonstra a trajetória da política climática brasileira desde os anos 1990, combinando elementos de economia política, política interna e as posições brasileiras no regime internacional do clima que explicam os dados apresentados anteriormente.

3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS AMBIENTAL E CLIMÁTICA NO BRASIL

3.1 Soberanismo e reticência em assumir compromissos de redução de emissões

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ocorreram importantes transformações no cenário internacional: reformas liberais, aumentando o papel de atores privados na economia; revoluções nas comunicações, na informação e no transporte; e no colapso do socialismo (Ricupero, 2017, p. 547). Um mercado global para comércio, investimentos e fluxos financeiros estava crescendo; empresas tornavam-se transnacionais, criando cadeias globais de valor (Ricupero, 2017, p. 573). No Brasil, um novo governo foi eleito por voto direto com a promessa de modernizar a economia e de ingressar na globalização.

Houve maior abertura para o comércio exterior e os investimentos estrangeiros, maior participação na cooperação internacional e para a atuação da sociedade civil.⁵ Os militares perderam influência em temas ambientais e algumas terras indígenas foram demarcadas, como a reserva Yanomami em Roraima (Kasa, 2013). No entanto, as taxas de desmatamento eram muito altas e havia forte pressão internacional por padrões ambientais mais rígidos no Brasil (Kasa, 2013). O Brasil candidatou-se para sediar a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, para mitigar sua imagem internacional de grande vilão ambiental após o amplamente divulgado “desastre de 1987” (Stoddard, 1992, p. 527) – quando a mídia internacional divulgou os números recordes de desmatamento na Amazônia (Hochstetler e Keck, 2007, p. 113) – e a morte do ambientalista Chico Mendes, em 1988.

Durante a Rio-92, o Brasil defendeu que crescimento econômico era premissa para o desenvolvimento sustentável. A mesma defesa era feita em outros foros – por exemplo, na Rodada Uruguai sobre comércio internacional, buscando ampliar a agenda e reduzir as barreiras não tarifárias a seus produtos, expandindo sua participação no comércio internacional (Lago, 2006).

A Rio-92 produziu cinco acordos. Na Declaração do Rio e na Agenda 21, os dois mais gerais, o Brasil defendeu a primazia do crescimento econômico sobre o desenvolvimento sustentável. Na Convenção sobre Diversidade Biológica, defendeu a soberania sobre os recursos naturais e o direito de empregá-los como insumos no processo produtivo; em relação a florestas, argumentou que os países deveriam receber recursos para a preservação como parte da cooperação internacional no tema, e não serem sujeitos à tutela internacional (Lago, 2006). Na Declaração sobre Florestas, não vinculante,⁶ foi incluída a importância de todas elas, e não apenas das tropicais, como estava nos debates originais (Lago, 2006). Em relação à Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, o Brasil argumentou que a mudança do clima era relevante e deveria receber prioridade pela comunidade internacional, mas que os países teriam responsabilidades históricas diferentes em relação à questão e essas deveriam refletir na ação para mitigar (Viola, 2004, p. 38). Além disso, posicionou-se contra a ênfase nas florestas como sumidouros de carbono (Lago, 2006).

Uma das agendas de política externa brasileira no período era ampliar o engajamento internacional, firmando a imagem do Brasil como um país que participa das negociações e dos regimes internacionais. Com essa agenda, o Brasil ingressou e ratificou todos os tratados ambientais assinados à época, como por exemplo: a Convenção de Basileia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu descarte;⁷ o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio e sua emenda de Londres;⁸ a Convenção sobre Diversidade Biológica;⁹ e o Global Environmental Facility¹⁰ (Viola, 2004, p. 35-36).

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo, em 1995, inaugurou um período na política externa em que o Brasil foi bastante realista em relação aos seus recursos de poder.

5. Por exemplo, a Fundação SOS Mata Atlântica foi criada em 1986; o Greenpeace Brasil, em 1992; e o WWF-Brasil, em 1996.

6. Declaração autoritativa não vinculante de princípios para um consenso global em relação à gestão, à conservação e ao desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas.

7. Firmada em 1989. O Brasil aderiu em 1ª de outubro de 1992 e o tratado entrou em vigor em 30 de dezembro de 1992.

8. Firmado em 1990. O Brasil aderiu em 1ª de outubro de 1992.

9. Firmada em 1992. O Brasil é membro-fundador.

10. Criado em 1990. O Brasil participa desde 13 de junho de 1994.

O país posicionou-se como potência global média, com pontos fortes em recursos de *soft power*:¹¹ cultura, estabilidade de longo prazo e ausência de conflitos com os vizinhos, tradição diplomática de cooperação nos assuntos internacionais (Ricupero, 2017, p. 587-588). A redemocratização e a recém-recuperada estabilidade econômica também influenciaram o prestígio internacional do Brasil. O país possuía alguma importância em nível global em algumas áreas, como comércio internacional e atração de investimentos, mas uma presença internacional mais relevante era limitada por questões estruturais internas, embora permanecesse uma potência regional chave na América do Sul (Ricupero, 2017, p. 587-588).

As posições brasileiras em temas ambientais eram influenciadas por questões estruturais internas. Enquanto abria a economia brasileira à globalização e ao capital privado, a administração Cardoso encorajava investimentos em atividades como mineração, energia, exploração de madeira e cultivo de soja que exerciam grande impacto sobre o desmatamento. O Estado tinha baixa capacidade para combater o desmatamento ilegal e empregava tecnologia de monitoramento fraca – o sistema de radares tornou-se operacional apenas em 2002 (Viola, 2004, p. 39). Pelo fato de ter o desmatamento como a principal fonte de emissões de carbono, o Brasil adotou uma postura defensiva no regime climático internacional. Sendo assim, apoiaria o Protocolo de Quioto¹² desde que: i) não impusesse compromissos vinculantes para países em desenvolvimento, argumentando que emissões *per capita* históricas/cumulativas deveriam ser a base para calcular a responsabilidade por mitigar emissões, mantendo o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da ordem mundial (Viola, 2004, p. 40); e ii) compromissos não envolvessem florestas – o que, na interpretação brasileira, significava que permaneceriam sob soberania nacional (Viola, 2004, p. 40).

O Brasil também propôs que os recursos das multas impostas aos países do anexo I da Convenção sobre Mudança do Clima¹³ que não cumprissem com suas metas de redução de emissões fossem destinadas ao Fundo de Desenvolvimento Limpo, para serem utilizados em atividades de mitigação de países não pertencentes ao anexo I. Contudo, a proposta foi rejeitada. Dessa forma, Brasil e Estados Unidos articularam para transformá-la em mecanismo de mercado, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Quando o MDL foi aprovado, o Brasil aceitou que reflorestamento e florestamento contassem como atividades de sumidouro de carbono, mas não desmatamento evitado (Viola, 2004, p. 41). Os negociadores brasileiros preocupavam-se que incluir o desmatamento evitado tornaria o Brasil internacionalmente responsável pelas altas taxas de desmatamento na Amazônia (Hochstetler e Viola, 2012, p. 761).

Esse posicionamento enfrentava críticas externas severas. O pico de desmatamento ocorrido em 1995 foi a causa de fortes manifestações da mídia internacional e de lideranças como Tony Blair e a administração Clinton/Gore. A administração Cardoso era sensível a essas críticas e aos poucos começam a ocorrer mudanças na política interna. Em 1996, via medida provisória que modificaria o Código Florestal de 1965, a administração determinou que apenas 20% da área das propriedades

11. Em relações internacionais, recursos de *soft power* são contrapostos a recursos militares e econômicos, considerados *hard power*.

12. O protocolo foi assinado em 11 de dezembro de 1997 e entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, quando foram alcançadas as 55 ratificações necessárias para sua entrada em vigor, conforme seu art. 23.

13. Na Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática, os países-membros são divididos em dois grupos: anexo I, países industrializados, com obrigações de redução de emissão; e países não anexo I, os demais. Mais informações disponíveis em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>.

rurais localizadas na Amazônia poderiam ser desmatados – antes da lei, eram 50% (Almeida *et al.*, 2013).¹⁴ Em 1998 foi aprovada a lei de crimes ambientais,¹⁵ e, em 2000, a de unidades de conservação (UCs).¹⁶ Durante as administrações de Cardoso, 81 UCs foram criadas (Pereira e Viola, 2022).

3.2 Aprofundamento da governança ambiental e construção da governança climática

No contexto da ratificação do Protocolo de Quioto, algumas mudanças institucionais começaram a ocorrer na governança nacional do clima. Em 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) para coordenar a ação climática no governo federal. Em 2000, surgiu o Fórum Brasileiro sobre Mudança do Clima (FBMC), um canal informal para grupamento de representantes de governos municipais, estaduais e federal, além de organizações não governamentais (ONGs), academia e setor privado para discutir mudanças climáticas (Viola, 2002). Essas instituições não afetaram as posições brasileiras no regime climático ou aumentaram o compromisso interno com a questão, mas formaram uma base para aparato de governança que se desenvolveria mais nos anos subsequentes.

Em 2002 ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável. O grande tema da conferência foi a participação do setor privado em iniciativas para implementação de objetivos ambientais e de desenvolvimento, por meio de parcerias com entidades públicas e sociedade civil. O Brasil levou para a conferência as propostas de meta de 10% de energias renováveis na matriz mundial até 2010, que não foi aceita, e de aumento da repartição de benefícios no uso da biodiversidade (Lago, 2006). A defesa do desenvolvimento e combate à pobreza via comércio internacional mais livre também esteve presente no discurso brasileiro (Lago, 2006).

No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o contexto era de preços das *commodities* agrícolas e minerais em elevação, em benefício de grandes exportadores como o Brasil, estabilidade fiscal e crescimento econômico. Entre 2003 e 2006, a administração Lula da Silva manteve medidas econômicas iniciadas na gestão anterior, mas reduziu a velocidade e o alcance das reformas. Na política externa, o novo governo manteve algumas posições – como a participação na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), visando reduzir barreiras à produção agropecuária brasileira e o foco na América do Sul como área estratégica para integrar o Brasil ao sistema internacional (Ricupero, 2017, p. 608). Contudo, mudou outras: firmou o entendimento de que o Brasil deveria se comportar e ser tratado como potência global, ingressando como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, participando de missões de paz e militares e aumentando sua presença internacional em outros continentes, especialmente na África; e o foco em parcerias com economias emergentes e outros países em desenvolvimento. O diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), o fórum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), a cúpula África-América do Sul, a cúpula países sul-americanos e africanos e a cúpula Caricom-Brasil são algumas das iniciativas do período (Ricupero, 2017, p. 608).

14. Medida Provisória nº 1.511/1996. Contudo, a literatura argumenta que a medida teve pouca efetividade até as mudanças institucionais no monitoramento e na execução de leis ambientais nos anos 2000 (Almeida *et al.*, 2013).

15. Lei Federal nº 9.605/1998.

16. Lei Federal nº 9.985/2000.

Em 2004, entra em vigor a política para enfrentar o desmatamento na Amazônia, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Durante sua primeira fase (2004-2008), foram criadas carreira especializada para servidores na área ambiental, com a defesa de sua atuação técnica contra entendimentos diferentes de outros ministérios, e estratégias de cooperação entre autoridades estaduais da região amazônica e o governo federal. Teve início a implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), lançado em 2002 dentro da moldura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para coletar e gerenciar doações para conservação de áreas na floresta amazônica. O sistema Deter para monitoramento do desmatamento em tempo real foi lançado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), aumentando a efetividade de execução da lei.¹⁷ Em 2006 foi criado o Serviço Florestal Brasileiro¹⁸ e, em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).¹⁹

3.3 Brasil assume compromissos de redução de emissões de carbono

Entre 2005 e 2010, temas de meio ambiente, em especial o desmatamento na Amazônia, eram centrais para o governo federal, por três razões principais. Primeiro, a liderança dos ministros Marina Silva e Carlos Minc, crucial para mobilizar uma coalizão ambientalista ampla (Hochstetler e Keck, 2007; Abers, 2019; Aamodt, 2018; Viola e Franchini, 2018; Pereira e Viola, 2022). Segundo, o alinhamento de Lula com membros de movimentos sociais em temas socioambientais (Hochstetler e Keck, 2007; Abers, 2019). Terceiro, a política externa focada em estabelecer o Brasil como uma grande potência internacional e a consciência de que avanços na proteção ambiental seriam fontes de *soft power* para o Brasil (Viola e Franchini, 2018; Pereira e Viola, 2022).

As taxas de desmatamento na Amazônia começaram a cair. Contribuíram o aumento significativo da capacidade de implementação de políticas e execução da lei: fortalecimento institucional; a colaboração entre governos federal, estaduais e municipais; ferramentas de monitoramento; e a atuação de promotores de justiça estaduais e federais – o número de operações referentes a corte ilegal de árvores e às multas por violações de regulação florestal foram recordes (Hochstetler e Viola, 2012; Viola, 2013).

Incentivos financeiros também contribuíram. Em 2007, o Bolsa Floresta, um programa piloto de pagamentos por serviços ambientais para áreas florestais foi estabelecido pelo estado do Amazonas.²⁰ Com as doações de Noruega e Alemanha para o Fundo Amazônia, criado em 2008, a ideia foi expandida: o governo federal fazia transferências para municipalidades da região amazônica com a condição de que o desmatamento fosse contido.²¹ O acesso ao crédito rural com a condição de que títulos de propriedade da terra fossem regularizados e o meio ambiente fosse protegido²² é outro

17. O Inpe também tem o sistema Prodes, ativo desde 1988, que mede taxas anuais de desmatamento. Enquanto o Prodes traz a consolidação dos dados, importantes para avaliar a efetividade e corrigir o rumo de políticas públicas sobre desmatamento, o Deter traz informações em tempo real, importante para ações em campo, além de conter o desmatamento conforme ocorre.

18. A Lei Federal nº 11.284/2006 autorizou a União a transferir áreas de sua propriedade a agentes privados que poderiam fazer seu manejo sustentável e estabeleceu o Serviço Nacional Florestal para monitorar atividades em áreas florestais.

19. Lei Federal nº 11.516/2007.

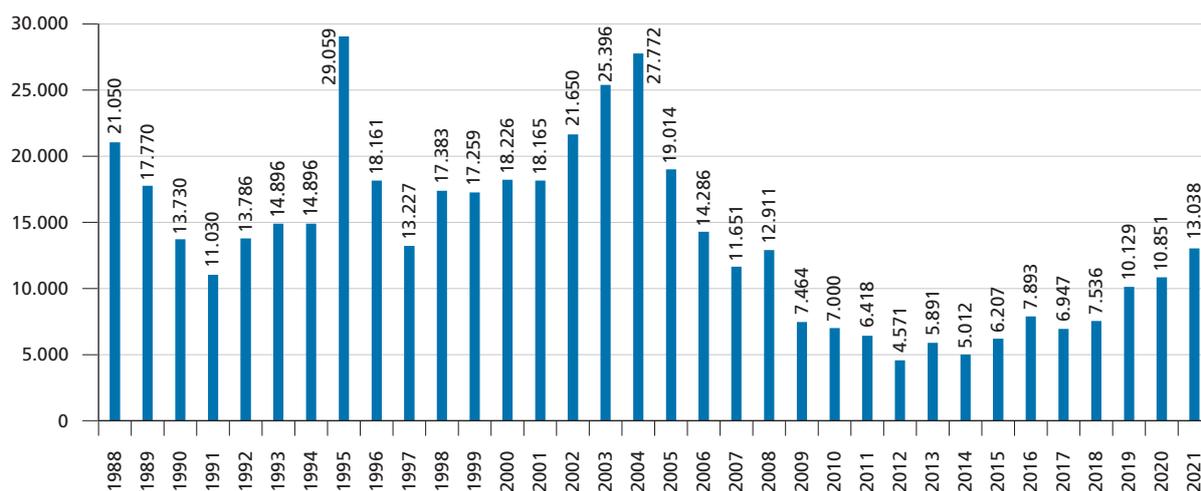
20. Em 2011, o governo federal implementa o Bolsa Verde, em grande medida inspirado pelo Bolsa Floresta.

21. O Decreto Federal nº 6.231/2007 incumbiu o Ministério do Meio Ambiente (MMA) de criar uma lista, atualizada periodicamente, com municípios que seriam autorizados a receber transferências do governo federal com a condição de controlar o desmatamento, verificado com dados do Inpe.

22. Resolução nº 3.545/2008 do Conselho Monetário Nacional.

exemplo. Iniciativas transnacionais, como a moratória da soja (2006) e da carne (2009) – grandes compradores globais dessas *commodities* comprometeram-se a não adquirir produtos oriundos de áreas desmatadas, e o rastreamento da produção tornou possível identificar a origem dos produtos – também tiveram papel (Nepstad *et al.*, 2014; Gibbs *et al.*, 2015; Gibbs *et al.*, 2016; Heilmayr *et al.*, 2020).

GRÁFICO 5

Trajetória da taxa de desmatamento na Amazônia legal (1988-2021)(Em km²)

Fonte: Inpe (2022).

Elaboração da autora.

Em 2007, o governo federal criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CNMC),²³ liderado pelo MMA, para coordenar a ação nacional sobre mudança do clima. Os trabalhos do comitê deram origem ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que apresenta, entre outros, as oportunidades de mitigação de emissões brasileiras. O PPCDAm tornou-se um plano setorial para redução de emissões de uso da terra no bioma Amazônia, e um programa similar foi estabelecido para o Cerrado – o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado). Ademais, programas foram estabelecidos para outros setores.²⁴

3.4 Coalizões para o aumento do compromisso climático brasileiro

Ao longo da segunda metade dos anos 2000, o tema das mudanças climáticas ganhou atenção da opinião pública. Os eventos climáticos extremos, cada vez mais frequentes, chamaram a atenção para a questão climática: em 2004, um tornado formado no Atlântico Sul causou grandes estragos em Santa Catarina; em 2005, a seca na região amazônica mudou o volume de precipitação em diversas regiões brasileiras, afetando a produtividade de colheitas e causando grandes queimadas. A cobertura intensa das mudanças climáticas pela mídia contribuiu, também, com divulgação massiva, tanto das informações científicas²⁵ como dos fenômenos extremos e o documentário

23. Decreto Federal nº 6.263/2007.

24. Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE); Plano Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC); Plano de Redução de Emissões da Siderurgia. Além disso, o Brasil conta com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.

25. Um estudo que monitorou cinquenta jornais em circulação no Brasil entre 2005 e 2008 identificou que as matérias dedicadas à mudança do clima cresceram 200% só durante a primeira metade de 2007 (Andi, 2010).

Uma Verdade Inconveniente, de Al Gore, que recebeu o prêmio Nobel de 2007 em conjunto com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) e teve grande repercussão na opinião pública.

Entre 2009 e 2010, mudou o equilíbrio de forças entre setores que apoiavam ou resistiam compromissos climáticos do Brasil. Primeiro, governadores e prefeitos amazônicos, interessados em receber os recursos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e do Fundo Amazônia, passaram a apoiar a agenda. No governo federal, o MMA ganhou o apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), os dois últimos com papel central na formulação das posições do Brasil (Hochstetler e Viola, 2012; Viola e Franchini, 2012; Kasa, 2013).²⁶

Coalizões do setor privado também foram formadas para pressionar o governo a mudar sua posição no regime climático. Em junho de 2009, a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos aprovou a Lei Waxman-Markey, que impunha impostos de fronteira a importações de países sem compromissos climáticos, o que reduziria a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional e preocupou seus representantes (Hochstetler e Viola, 2012, p. 762-763). A lei seria mais tarde rejeitada pelo Senado, mas, nesse contexto, emergiram três coalizões que pressionavam o governo federal para aumentar seu compromisso climático.

A primeira, a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, era formada por quatorze entidades do setor agropecuário, florestas plantadas e bioenergia, como a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica).²⁷ A Aliança pressionava o governo para reduzir o desmatamento na Amazônia e aceitar mecanismos de mercado para desmatamento evitado (Viola, 2010, p. 102; Kasa, 2013, p. 1058). A segunda era composta por 22 grandes empresas brasileiras, lideradas pela Vale, Instituto Ethos, Pão de Açúcar e CPFL e manifestou-se via carta aberta ao Brasil sobre mudanças climáticas. Ademais, pressionava o governo para fazer um compromisso formal de redução de emissões e adotar políticas para reduzir consistentemente a curva de crescimento das emissões focando em eficiência energética, controle do desmatamento, redução de áreas degradadas e mecanismos de mercado para desmatamento evitado; em troca, as empresas comprometeram-se a publicar anualmente seu balanço de emissões e usá-lo para informar as decisões gerenciais e, mais tarde, reduzir as emissões (Viola, 2010, p. 102; Kasa, 2013, p. 1058). A terceira, a Coalizão de Empresas pelo Clima, liderada pela AES Brasil, Shell, Ambev e Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, era mais ambiciosa: solicitava que o governo federal aceitasse metas obrigatórias para reduzir as emissões brasileiras até 2020, tendo as emissões de 2007 como base (Viola, 2010, p. 103).

Por fim, quando Marina Silva tornou-se candidata à Presidência da República para as eleições de 2010, as mudanças climáticas ganharam espaço nas campanhas, que já haviam iniciado em 2009. O governo federal e a campanha de Dilma Rousseff, candidata apoiada pela administração no poder, foram forçados a debater o tema e a acelerar a mudança no posicionamento brasileiro no regime climático (Hochstetler e Viola, 2012, p. 763-764; Viola, Franchini e Ribeiro, 2013, p. 295-296).

26. Apesar disso, o apoio nunca foi total: havia resistência de parte do gabinete Lula e Itamaraty, que considerava prioritária a aliança com China e Índia no contexto geral, resultando na coalizão Basic.

27. A indústria do etanol, membro da aliança, vinha defendendo mudanças na posição brasileira desde 2006 e fez lobby em favor de um mercado de comércio de emissões no Brasil e um mercado internacional para compensações de carbono (Kasa, 2013, p. 1058).

Nesse contexto, em 2009, o Brasil aceitou, pela primeira vez, metas voluntárias de redução de emissões e comprometeu-se a reduzir entre 36,1% e 38,9% do crescimento de sua curva de emissões de 2020, ou seja, as emissões projetadas até 2020.²⁸ A meta foi um avanço em relação a posições anteriores, considerando que o Brasil sempre havia relutado em aceitar metas de redução de emissões; mas era muito pouco ambiciosa, dado que a linha-base era um cenário com emissões bastante infladas para 2020, em razão das projeções de PIB utilizadas (Basso e Viola, 2017).²⁹ Em dezembro de 2009, foi aprovada a lei da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas,³⁰ que incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro o compromisso assumido em Copenhague. Alguns atores políticos importantes, como a bancada ruralista do Congresso Nacional e o chanceler Celso Amorim, não apoiaram a proposta.

Apesar do compromisso voluntário, o Brasil formou, com África do Sul, Índia e China, a aliança Basic. Esse alinhamento ocorre nas negociações sobre mudança do clima, mas leva em consideração determinantes de diplomacia mais ampla. O Brasil tem baixa taxa de emissões *per capita* se descontadas as emissões de mudança de uso da terra – ou seja, se essas forem zeradas. Tem também maior participação, se comparado a outros países, especialmente os três aliados da Basic, de fontes primárias de baixo carbono em sua matriz energética e grande potencial para expandi-las, além de potencial de reduzir emissões de maneira substancial por meio de eficiência energética e medidas de conservação da energia. Portanto, focando nos recursos de descarbonização da economia, uma aliança do Brasil com a União Europeia e o Japão faria muito mais sentido. Entretanto, o Basic fazia sentido dentro de um contexto mais amplo de política externa dos governos de Lula da Silva, com os objetivos estratégicos de projetar o Brasil como potência global na geopolítica e ampliar as parcerias Sul-Sul para contrabalançar os países ocidentais.

No Acordo de Copenhague foi registrada a intenção dos países em limitar o aumento da temperatura média do planeta em até 2°C, quando comparada ao período pré-industrial, até o fim do século. Porém, a meta não seria oficial, pois o acordo não é vinculante, visto que não houve consenso; Bolívia, Cuba, Venezuela e Nicarágua opuseram-se oficialmente ao acordo, enquanto diversos outros países manifestaram oposição de maneira informal.

3.5 Temas ambientais perdem a primazia

A diminuição da aderência a pautas ambientais no Executivo federal teve início no governo Dilma Rousseff. O contexto era de fim do *boom* das *commodities*, reduzindo receitas que haviam sido utilizadas em programas de distribuição de renda na administração Lula; instabilidade internacional em razão da crise financeira, reduzindo a cooperação em alguns temas de interesse público global, como a mudança do clima. No Brasil, havia crescente descontentamento popular, alimentado pela desaceleração econômica, insatisfação com a qualidade dos serviços públicos e, a partir de 2014, pelos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato. O engajamento do setor privado com pautas ambientais diminuiu, e aumentou a representatividade da bancada ruralista no Congresso após as eleições de 2010. Além desse contexto, o perfil de Rousseff era diferente do

28. Metas de redução de emissões projetadas funcionam da seguinte maneira: usando estimativas de crescimento do PIB e da atividade econômica, são feitas projeções de como estarão as emissões em determinada data; dessas emissões projetadas, é estabelecido um compromisso de mantê-las mais baixas do que o projetado. Essa meta foi incluída na Política Nacional sobre Mudança do Clima por meio do Decreto Federal nº 7.390/2010.

29. O Brasil, na verdade, estava repetindo para o público internacional o que já estava fazendo em casa, visto que a meta era facilmente superada com a redução do desmatamento na Amazônia que já estava acontecendo (Hochstetler e Viola, 2012, p. 768; Viola e Franchini, 2018).

30. Lei Federal nº 12.187/2009.

de Lula da Silva: sua administração tinha estilo mais tecnocrático e reduziu o alinhamento com pautas de setores socioambientais.

Em 2012, o Brasil sediou a Rio+20 em meio aos efeitos da crise financeira global, que reduziu a relevância da discussão das temáticas ambiental e climática na agenda da política internacional e a atenção da opinião pública para os temas. A conferência foi marcada por reiteração do compromisso com a agenda ambiental, mas avanço irrisório. O destaque ocorreu na Cúpula dos Prefeitos, em que os representantes assumiram o compromisso de reduzir as emissões das cidades. O Brasil, como sede, salientou que a defesa ambiental não poderia ser buscada sem crescimento econômico, e que este deveria ter como foco a promoção de melhorias na saúde, na educação, nos direitos civis e na erradicação da pobreza e da fome. Houve renovação do compromisso com os objetivos do milênio e aprovação de processo político para preparação de novos objetivos para substituí-los em 2015.

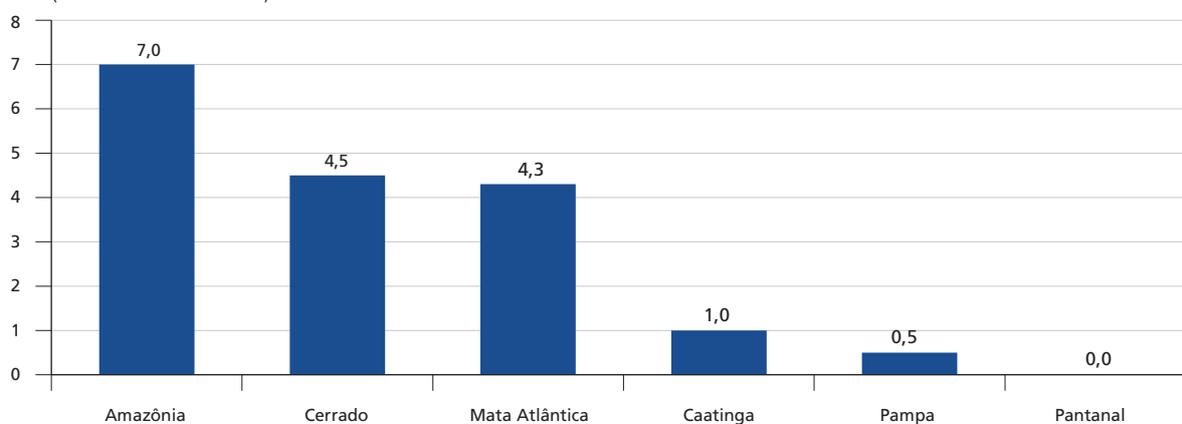
Em 2012 foi aprovado o novo Código Florestal com três mudanças substanciais que reduzem a proteção de áreas florestais em propriedades privadas. Primeiro, permite que até 50% – o limite anterior era de 20% – de uma propriedade rural localizada no bioma Amazônia seja desmatada caso essa propriedade esteja localizada em estado brasileiro com pelo menos 65% do território ocupado por UCs ou por terras indígenas,³¹ liberando entre 6,5 milhões e 15,4 milhões de hectares de floresta para desmatamento legal (Freitas *et al.*, 2018). Segundo, em todos os biomas, a lei cancelou multas de desmatamento ilegal ocorrido antes de 2008 desde que os proprietários ingressassem no Programa de Regularização Ambiental. Terceiro, para todos os biomas, os registros no Cadastro Ambiental Rural (CAR) passaram a guiar a obrigação de reflorestar; porém as declarações do CAR são autodeclaratórias, sendo ausente o georeferenciamento em muitas localidades brasileiras; a autodeclaração diminui sua efetividade.

O Código Florestal reduz a proteção para florestas e ainda assim não é cumprido a contento. O gráfico 6 apresenta quanto precisaria ser reflorestado em 2014 – antes das grandes taxas de desmatamento recentes – em cada bioma para que o disposto no Código Florestal seja cumprido em relação à reserva legal.

GRÁFICO 6

Déficit de reserva legal, por bioma (2014)

(Em milhões de hectares)



Fonte: Observatório do Código Florestal. Disponível em: <https://www.imaflora.org/noticia/novo-estudo-mostra-deficit-de-floresta_14>.

31. Lei nº 12.651/2012, art. 12, § 5º.

Após atingir um mínimo em 2012, o desmatamento voltou a crescer durante o governo Rousseff. Para isso, contribuíram a nova lei, que reduziu a proteção florestal em áreas rurais, e a redução do orçamento do MMA e de suas agências – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o ICMBio –, diminuindo a capacidade de monitoramento e execução da lei e aumentando a impunidade no desmatamento ilegal, tanto em áreas privadas como em florestas públicas (Pereira e Viola, 2022). A administração Rousseff também reduziu a criação de UCs, que têm papel importante na preservação da biodiversidade: enquanto a administração Lula da Silva criou 77 UCs, a administração Rousseff criou apenas 15 (Pereira e Viola, 2022).

No Legislativo federal, o aumento da representatividade da bancada ruralista reduziu a aderência a pautas ambientais. Além da aprovação do novo código florestal, a bancada pressionou para manter baixa a disponibilidade de crédito – em comparação com o crédito disponível para agricultura tradicional – para o Plano ABC, cuja implementação iniciou na administração Rousseff (Ryan, 2014; Viola e Franchini, 2018).

Em 2013, a posição brasileira no regime do clima retrocedeu ao reintroduzir a doutrina das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que havia abandonado em 2009. De acordo com a doutrina, a responsabilidade em relação à mudança do clima deve ser medida pelas emissões cumulativas dos países, e não as emissões correntes. Em 2014, a diplomacia brasileira foi além ao propor a diferenciação de países em três grupos organizados em círculos concêntricos. No círculo central estariam os países com redução obrigatória de emissões, conforme o Protocolo de Quioto; nos outros círculos os demais países, sem redução compulsória, mas com a opção de adotar reduções voluntárias. Todas as metas deveriam ser nacionalmente determinadas, e não havia previsão de sanção para o não cumprimento.

Em 2015, foi assinado o Acordo de Paris, segundo o qual os países-membros comprometiam-se a agir para limitar o aumento médio da temperatura do planeta em até 2°C, idealmente 1,5°C, comparados aos níveis pré-industriais, até 2100. A meta seria alcançada por meio de contribuições nacionalmente determinadas (*nationally determined contributions* – NDCs). Na ocasião, o Brasil comprometeu-se a reduzir suas emissões em relação aos níveis de 2005 em 37% até 2025, com indicação de alcançar 43% até 2030 (UN, 2016). Como ponto positivo, o compromisso brasileiro apresentou uma linha de base clara, as emissões de 2005 – o que traz transparência em comparação com cenários de curva de aumentos de emissão, como era a meta voluntária do Brasil em 2009. Entretanto, 2005 foi ano de grandes emissões de desmatamento, então não é uma linha de base ambiciosa. A ambição também estava ausente nas indicações de redução setoriais, ainda que, como esclarecido pelo texto da NDC, fossem indicativas.

Durante o governo de Michel Temer, os temas ambientais não eram prioridade para nenhuma esfera governamental nem para a opinião pública, que estava focada na deterioração da economia, no aumento do desemprego, dos crimes e de outros problemas de segurança. Temer negociou com a bancada ruralista para obter apoio político e aprovou leis de interesse da bancada: legalizou títulos de propriedade rural sem questionar a legalidade da ocupação;³² cancelou dívidas de fazendeiros; suspendeu a ratificação de demarcações de terras indígenas e alocou largas quantidades de recursos em emendas em benefícios de congressistas da bancada ruralista (Pereira e Viola, 2022; Fearnside, 2018). A administração também reduziu o orçamento de instituições ambientais e suspendeu o Bolsa Verde. No regime climático, o Brasil bloqueou negociações de mecanismos de mercado de carbono (Pereira e Viola, 2022).

32. Um exemplo foi a Lei Federal nº 13.465/2017, que legalizou os títulos de todas as propriedades de até 2.500 ha ocupadas entre 2004 e 2011.

3.6 A política antiambiental

Enquanto a administração Temer deu pouca atenção para questões ambientais porque a opinião pública estava focada em outros temas e interesses que se opunham aos ambientais e eram dominantes no Congresso, o governo de Jair Bolsonaro inaugurou um período em que o Executivo federal esteve claramente alinhado com pautas antiambientais.

Depois da eleição e antes de tomar posse, Bolsonaro considerou unir o MMA e o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) – o que, na prática, eliminaria a efetividade do primeiro em relação a controlar o desmatamento.³³ A ideia não foi levada adiante em razão de resistência ativa da oposição e da sociedade civil, da academia e de ambientalistas e uma parte do setor privado. Contudo, Bolsonaro escolheu como ministro um quadro alinhado com a bancada ruralista e que era processado na justiça estadual de São Paulo por ter alterado planos estaduais ambientais para beneficiar interesses privados (MP abre..., 2017; Sem lei..., 2017).

O governo Bolsonaro foi marcado pelo desmonte de instituições de proteção ambiental e pela redução do orçamento das remanescentes. Foi extinta a Secretaria de Mudança Climática e Florestas do MMA e transferido o Serviço Florestal Brasileiro para a alçada do Mapa. Até abril de 2021, o Serviço Florestal era liderado por Valdir Colatto, deputado da bancada ruralista que apresentou, em 2016, um projeto de lei para descriminalizar a caça, proibida no Brasil desde 1967.³⁴ A administração também limitou a atuação fiscalizatória do Ibama ao determinar que as multas ambientais precisariam ser confirmadas pelo Núcleo de Conciliação Ambiental, criado em 2019.³⁵ O orçamento do Ibama foi substancialmente reduzido, além de não ter havido reposição de quadros em razão da aposentadoria de servidores. O PPCDAm e PPCerrado perderam força, pois a administração federal extinguiu os órgãos colegiados que supervisionavam a execução dos planos.³⁶

O antiambientalismo também é promovido via discurso antiambiental e deslegitimação da ciência. Em 2019, as taxas de desmatamento na Amazônia voltaram a crescer de maneira substancial, e a cada ano os recordes do anterior são superados (gráfico 5). Incêndios de grandes proporções também passaram a acontecer – por exemplo, o dia do fogo, que ganhou visibilidade nacional e internacional (Amazon..., 2019). Em 2019, após o Inpe divulgar as taxas de desmatamento na Amazônia, a administração federal exonerou o presidente do instituto e abriu licitação para contratar empresa privada para substituir o Inpe nas atividades de monitoramento (Bolsonaro..., 2019). Além disso, o governo federal propôs usar doações para o Fundo Amazônia para compensar os donos de terras invadidas quando essas fossem expropriadas – o que foi prontamente recusado pelos países doadores e levou, inclusive, à suspensão das doações por parte deles (Após Alemanha..., 2019). Ainda, o governo ofereceu apoio ao reduzir a proteção nas UCs e em terras indígenas – por exemplo, ofereceu apoio ao projeto de Lei Federal nº 490/2007, que estabelece que terras indígenas sejam demarcadas por lei após um debate político no Parlamento, retirando a competência técnica da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) estabelecida em 1973.³⁷

33. Atividades agroindustriais são o maior vetor de desmatamento no Brasil. Se o controle do desmatamento e a regulação de atividades agropecuárias forem competências do mesmo ministério, o controle do desmatamento tende a diminuir, dado o peso político do setor agropecuário no Brasil.

34. Projeto de Lei Federal nº 6.268/2016, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados.

35. Decreto Federal nº 9.760/2019, modificado pelo Decreto Federal nº 11.080/2022.

36. Decretos Federais nºs 9.759/2019 e 9.812/2019.

37. O projeto segue em tramitação na Câmara.

O antiambientalismo da administração Bolsonaro reflete nas posições brasileiras no regime internacional do clima. A Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 25), em 2019, estava agendada para ocorrer no Brasil, mas a administração Bolsonaro retirou sua candidatura, manobra que criou importante constrangimento diplomático para o Brasil.³⁸ Em 2020, seguindo a prescrição do Acordo de Paris – que requer que os países-membros revisem suas NDCs periodicamente, para aumentar a ambição de seus compromissos de redução de emissões – o Brasil apresentou a primeira revisão de sua NDC. A revisão, no entanto, diminuía substancialmente a ambição da meta apresentada em 2015. Essa redução de ambição não fica clara se apenas o texto da NDC revisada é considerado: o Brasil reitera a meta de reduzir as emissões em 37%, até 2025, em relação aos níveis de 2005, e oficializa a meta de reduzir em 43%, até 2030, afirmando que corresponderia a alcançar a neutralidade climática até 2060 (UN, 2020). Porém, com as mudanças nos cálculos das emissões para o setor mudança de uso da terra no Terceiro Inventário Nacional de Emissões,³⁹ as emissões totais do Brasil em 2005 mudam de 2,1 Gt de CO₂e para 2,8 Gt de CO₂e (Brasil, 2017) – ou seja, mantendo-se as mesmas porcentagens, o Brasil estaria “autorizado” por sua NDC revisada a emitir muito mais em termos absolutos. A manobra foi classificada por ambientalistas como “pedalada climática” (Brasil..., 2022).

Em 2021, o Brasil levou para a COP 26, em Glasgow, uma segunda revisão da NDC, que novamente não aumenta a ambição do compromisso brasileiro. Como ponto positivo, a nova revisão corrigiu parte dos excessos da revisão de 2020 ao aumentar a meta de redução de emissões de 43% para 50%, em relação aos níveis de 2005, até 2030 (UN, 2022). No entanto, a meta para 2025 segue bastante acima dos níveis apresentados em 2015. A tabela 1 apresenta uma comparação dos compromissos brasileiros e explicita a redução de ambição.

TABELA 1

Comparação das NDCs brasileiras em valores absolutos de redução de emissões
(Em bilhões de toneladas de CO₂ equivalente)

NDC	Inventário nacional base	Emissões do ano-base			Diferença em relação à NDC de 2016	
		2005	2025	2030	2025	2030
Original (2016)	Próximo ao segundo	2,10	1,30	1,20	-	-
Primeira atualização (2020)	Terceiro	2,84	1,79	1,62	Aumenta 0,49	Aumenta 0,42
Terceira atualização (2022)	Quarto	2,56	1,61	1,28	Aumenta 0,31	Aumenta 0,08

Fonte: Unterstell e Martins (2022, p. 10). Disponível em: <https://www.institutotalanoa.org/_files/ugd/098c59_7714e24cb1d74faa2dceb298be78a67.pdf>.

Houve avanços, como a assinatura da declaração de líderes de Glasgow sobre florestas e uso do solo para deter e reverter a perda de florestas e degradação do solo até 2030, por meio de fundos públicos para a conservação de florestas e um roteiro global para tornar sustentáveis 75% das cadeias globais de *commodities* florestais.⁴⁰ O Brasil também assinou o compromisso para reduzir em 30%

38. A COP 25 foi transferida para o Chile, mas, em decorrência dos protestos que ocorriam no país às vésperas da reunião, acabou sendo realizada na Espanha.

39. Inventários nacionais de emissões são publicações periódicas apresentadas pelos países no regime climático com os cálculos das emissões totais do país e de cada setor produtivo, que servem como base para avaliar a ambição dos compromissos de redução de emissões. É normal que as metodologias para cálculos de emissões sejam revistas periodicamente, para incorporar melhorias de medição e cálculo. No entanto, sempre que isso ocorre, é esperado que o compromisso político também seja revisado: o que precisa permanecer constante é o objetivo coletivo de redução de emissões, que só é atingido se todos os países aumentarem periodicamente sua ambição.

40. Disponível em: <<https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>>.

até 2030 as emissões de metano – um dos gases com maior efeito estufa, provindo, no caso do Brasil, principalmente da fermentação entérica no crescimento de animais ruminantes – com mais de cem países que respondem por aproximadamente 50% das emissões globais de metano.⁴¹ Por fim, o Brasil abriu mão da dupla contagem nas negociações do mecanismo de mercado de créditos de carbono.⁴² No entanto, o Brasil apoiou a proposta do Japão – que cria dois tipos de crédito e evita a dupla contagem na contabilidade oficial, mas não no mercado voluntário⁴³ –, que dificulta verificar a transparência e monitorar a correção dos mercados de carbono.

A COP de 2021 também foi marcada por forte presença de entidades da sociedade civil brasileira, com grande interlocução com atores internacionais, com destaque para representantes de povos indígenas. Ademais, houve engajamento relevante de atores subnacionais; governadores já haviam formado a coalizão Governadores pelo Clima e encaminhado uma carta ao recém-eleito presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, sobre o compromisso dos estados em combater a mudança do clima. Na COP, lançaram o Consórcio Interestadual Brasil Verde, apresentado para a comunidade internacional como opção dos estados para avançar a agenda climática no Brasil de modo independente da gestão federal. A Frente Nacional de Municípios também esteve presente na COP.

4 CONCLUSÕES

Ao longo de sua existência, os valores da OCDE foram sendo atualizados. Meio ambiente e clima deixaram uma posição lateral, subsidiária em relação a outros temas, para compor a definição de desenvolvimento e crescimento econômico. Após a adoção da declaração sobre crescimento verde, em 2009, metas e indicadores para sua implementação têm sido adicionados às boas práticas da maioria de seus comitês. Atualmente, a agenda ambiental é transversal, e passa a compor os critérios de compartilhamento de valores (*like-mindedness*) para acessão de novos membros. No caso do Brasil, dada a posição do país na governança ambiental e climática global, a agenda ambiental compõe também os critérios de ator relevante na governança global. De fato, meio ambiente, biodiversidade e clima receberam mais citações do que qualquer outra temática no roteiro para acessão do Brasil.

Entre 2004 e 2012, o Brasil apresentou importante diminuição nas suas emissões de GEE, impulsionada pelo controle do desmatamento na Amazônia. Como toda regulação surge e é implementada em um contexto de interesses e prioridades sociais e políticas, o artigo apresenta a trajetória de adoção e implementação das políticas que permearam essa mudança, combinando elementos de economia política, política interna e alinhamentos de política exterior, especialmente no regime internacional do clima.

A análise demonstra que há no Brasil grupos com interesses divergentes, cuja composição e força política mudaram ao longo das décadas. O entendimento de que a floresta não tem valor em si existe há muito tempo, resultado da herança de épocas coloniais e de projetos de desenvolvimento da segunda metade do século passado. Nos anos 1990, com a redemocratização, outros grupos passaram

41. Disponível em: <<https://www.globalmethanepledge.org/>>.

42. Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS), ferramenta prevista no art. 6 do Acordo de Paris para avançar a implementação das NDCs. A dupla contagem permitiria que o crédito contratado para contabilizar redução de emissões em outro país fosse descontado duas vezes, uma no país da empresa contratante do crédito e outra no Brasil.

43. A proposta do Japão cria dois tipos de crédito: autorizados, certificados pelo MDS, ainda a ser criado e para os quais todos os ajustes de contabilidade devem ser feitos; e não autorizados, vendidos no mercado voluntário, para os quais não é necessário fazer ajustes na contabilidade.

a participar dos debates públicos, e a ideia da importância de preservar a floresta ganha força. Ainda assim, havia contradições na ação do governo federal entre a busca de uma inserção internacional globalista, que alinhava o Brasil com pautas de proteção do meio ambiente, e o incentivo a práticas de mineração, energia, exploração de madeira e cultivo de soja, atividades com grande impacto sobre o desmatamento.

Nos anos 2000, com liderança de ministros do meio ambiente, mudanças institucionais, orçamentárias e estratégia de inserção na política exterior, além de contexto internacional favorável a aumento do compromisso climático, a agenda e sua implementação avançam no Brasil. Houve resultados concretos para redução do desmatamento e das emissões de mudança de uso da terra e florestas, com grandes ganhos também para a reputação do país no sistema internacional.

Em meados dos anos 2010, mudanças nas prioridades institucionais, crise econômica, problemas de corrupção e segurança pública roubam a primazia do tema, e as coalizões pró-clima se enfraquecem. Desde 2019, há priorização de interesses antiambientais no governo federal, com retrocessos substanciais na implementação da regulação, no aumento substancial e no preocupante do desmatamento e das emissões brasileiras e na perda de capital político e de poder na política exterior.

A análise demonstra que convivem no Brasil entendimentos opostos sobre meio ambiente, clima e, especificamente, florestas. E que, em momentos de avanço no combate ao desmatamento, há formação de coalizões amplas que apoiam a agenda, seja por interesses intrínsecos de proteção do meio ambiente, porque incorporam as evidências científicas da importância dos serviços ambientais para a vida e/ou porque são sensíveis ao impacto da agenda internacional do clima sobre a economia global. Atualmente, começa a ganhar força uma coalizão pró-clima com representantes subnacionais, atores privados e da sociedade civil, mas que enfrenta grande resistência de grupos contrários, que têm forte representação no Congresso e na Presidência da República.

Os resultados das eleições de outubro de 2022 para o Legislativo federal e os Executivos estaduais ilustram o desafio para avançar a agenda e reverter o retrocesso nos próximos anos. Além disso, influenciarão as chances de ingresso do Brasil na OCDE. Dessa forma, dados o caráter político da acessão e a relevância do país na governança ambiental e climática global, sem correção de rumos, dificilmente a acessão do Brasil será aprovada.

REFERÊNCIAS

AAMODT, S. Environmental ministries as climate policy drivers: comparing Brazil and India. **The Journal of Environment and Development**, v. 27, n. 4, p. 355-381, 2018.

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.

ALMEIDA, A. N. *et al.* Efetividade do aumento da área de reserva legal por meio de instrumento legal na taxa de desmatamento da Amazônia brasileira. **Floresta e Ambiente**, v. 20, n. 2, p. 143-148, 2013.

AMAZON rainforest fires: here's what's really happening. **New York Times**, 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/08/23/world/americas/amazon-fire-brazil-bolsonaro.html>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

ANDI – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. **Mudanças climáticas na imprensa brasileira**: uma análise comparativa da cobertura feita por 50 jornais entre julho de 2005 e dezembro de 2008. Brasília: ANDI, 2010. Disponível em: <<https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Mudanca-climatica-na-imprensa-brasileira-2005-2008.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

APÓS ALEMANHA, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia. **El País**, 2019. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BASSO, L. Brazilian energy-related climate (in)action and the challenge of deep decarbonization. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

_____. De lateral a transversal: a trajetória das questões ambientais no âmbito da OCDE. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 34, 2023.

BASSO, L.; VIOLA, E. From co-leader to loner: Brazilian wavering positions in climate change negotiations. *In*: ISSBERNER, L-R.; LÉNA, P. (Ed.). **Brazil in the anthropocene: conflicts between predatory development and environmental policies**. New York: Routledge, 2017.

BOLSONARO confirma que solicitou exoneração de diretor do Inpe. **Exame**, 2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bolsonaro-confirma-que-solicitou-exoneracao-de-diretor-do-inpe/>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. 3. ed. Brasília: MCTI, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-aneais-de-emissoes-gee/arquivos/estimativas_3ed.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL oficializa 'pedalada climática' em nova meta de redução de gases. **Folha de S.Paulo**, 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/04/brasil-oficializa-pedalada-climatica-em-nova-meta-de-reducao-de-gases.shtml>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

FEARNSIDE, P. M. Challenges for sustainable development in Brazilian Amazonia. **Sustainable Development**, v. 26, n. 2, p.141-149, 2018.

FREITAS, F. L. M. *et al.* Potential increase of legal deforestation in Brazilian Amazon after forest act revision. **Nature Sustainability** v. 1, p. 665-670, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41893-018-0171-4>>.

GIBBS, H. K. *et al.* Brazil's soy moratorium, supply-chain governance is needed to avoid deforestation. **Science**, v. 347, n. 6220, p. 377-378, 2015.

_____. Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian amazon? **Conservation Letters**, v. 9, n. 1, p. 32-42, 2016.

HELMAYR, R. *et al.* Brazil's amazon soy moratorium reduced deforestation. **Nature Food**, v. 1, p. 801-810, 2020.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham: Duke University Press, 2017.

HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. **Environmental Politics**, v. 21, n. 5, p. 753-771, 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2012.698884>>.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Prodes: taxas anuais de desmatamento na Amazônia legal**, 2022. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>.

KASA, S. The second-image reversed and climate policy: how international influences helped changing Brazil's positions on climate change. **Sustainability**, v. 5, p. 1049-1066, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su5031049>>.

LAGO, A. A. C. do. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Funag, 2006.

MAPBIOMAS. **Estatísticas sobre cobertura do solo e transições por biomas (1985-2020)**, 2021. Disponível em: <<https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/?>>.

MP ABRE novo inquérito de improbidade contra secretário de Ambiente de SP por venda de florestas. **Estadão**, 2017. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/mp-abre-novo-inquerito-de-improbidade-contra-secretario-de-ambiente-de-sp-por-venda-de-florestas/>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

NEPSTAD, D. *et al.* Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, 2014.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Declaration on green growth**. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0374>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **OECD environmental performance reviews: Brazil 2015**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-brazil-2015-9789264240094-en.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Active with Brazil**. Paris: OCDE, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Roadmap for the accession process of Brazil**. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: <<https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

PASSIVO florestal é de quase um Paraná. **Observatório do Código Florestal**, 2014. Disponível em: <https://observatorioflorestal.org.br/passivo-florestal-e-de-quase-um-parana/?doing_wp_cron=1662832504.8137209415435791015625>. Acesso em: 26 nov. 2022.

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. **Climate change and biodiversity governance in the amazon at the edge of ecological collapse?** New York: Routledge, 2022.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RYAN, D. Política y ambiente en la Argentina: un caso de baja politización? Analysis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. **Revista Estado y Políticas Públicas**, v. 3, n. 22-32, p. 271-286, 2014. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.14288/1.0073365>>.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Brazilian total GHG emissions**. 2022. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission>.

SEM LEI, governo de SP faz chamamento para venda de 34 áreas florestais. **G1**, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/governo-de-sp-disponibiliza-34-areas-florestais-para-venda-e-concessao.ghtml>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

STODDARD, R. The disaster of deforestation in the Brazilian rainforest. *In*: MAJUMDAR, S. K. *et al.* (Ed.). **Natural and technological disasters: causes, effects and preventive measures**. Easton: Pennsylvania Academy of Science, p. 527-535, 1992.

UN – UNITED NATIONS. Nationally determined contributions registry: Brazil, 2016. **UNFCCC**, 2016. Disponível em: <<https://unfccc.int/NDCREG>>.

_____. Nationally determined contributions registry: Brazil, 2020. **UNFCCC**, 2020. Disponível em: <<https://unfccc.int/NDCREG>>.

_____. Nationally determined contributions registry: Brazil, 2022. **UNFCCC**, 2022. Disponível em: <<https://unfccc.int/NDCREG>>.

UNTERSTELL, N.; MARTINS, N. **NDC do Brasil: avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022**. 2022. Disponível em: <<https://www.politicaporinteiro.org/2022/04/07/atualizacao-da-ndc-brasileira-vai-contra-acordo-de-paris-ao-nao-elevar-ambicao-climatica/>>.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002.

_____. Brazil in the context of global governance politics and climate change, 1989-2003. **Ambiente e Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 27-46, 2004.

_____. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 81-117, 2010.

_____. **Brazilian climate policy since 2005**: continuity, change and prospective. [s.l.]: Ceps, 2013. (Working Paper, n. 373). Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/brazilian-climate-policy-2005-continuity-change-and-prospective>>.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Climate politics in Brazil: public awareness, social transformations and emissions reduction. *In*: BAILEY, I.; COMPSTON, H. (Ed.). **Feeling the heat**: the politics of climate policy in rapidly industrializing countries. London: Palgrave Macmillan, 2012. p. 175-201.

_____. **Brazil and climate change beyond the Amazon**. New York: Routledge, 2018.

