

### De potência ambiental à pária internacional: Uma breve análise da atuação do Brasil no âmbito da governança ambiental

Maciel Barbosa, Monique

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maciel Barbosa, M. (2021). *De potência ambiental à pária internacional: Uma breve análise da atuação do Brasil no âmbito da governança ambiental*. (NUPRI Working Paper, 10). São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81838-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



# De potência ambiental à pária internacional

Uma breve análise da atuação do Brasil no âmbito da governança ambiental

Monique Maciel Barbosa

**Sobre a autora:**

Monique Maciel Barbosa é mestranda do Instituto de Relações Internacionais da USP e bolsista associada à Fundação Konrad Adenauer. Ela é bacharel em Relações Internacionais pela UNESP.

Editor: Daniel Oppermann



Licença Creative Commons  
Atribuição + NãoComercial + SemDerivações  
Essa publicação possui a licença Creative  
Commons CC-BY-NC-ND. Ela pode ser  
compartilhada por qualquer indivíduo.  
Somente sem fins lucrativos.

Os argumentos e opiniões presentes neste Working Paper, assim como os gráficos, imagens, citações e referências são de exclusiva responsabilidade dos autores e não representam o pensamento dos editores, do NUPRI ou da Universidade de São Paulo.



Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais  
Universidade de São Paulo  
Rua do Anfitheatro 181  
Colméia Favo 7  
Cidade Universitária  
05508-060  
São Paulo, SP  
Brasil

<https://www.nupri.com.br>  
<https://nupri.prp.usp.br>

## Resumo

Esse artigo tem como objetivo apresentar uma breve análise da trajetória de atuação do Brasil no âmbito da governança ambiental de forma a evidenciar a recente mudança na abordagem da política externa brasileira frente ao tema. A análise tem início a partir do exame dos primórdios do engajamento ambiental no Brasil e no mundo, destacando os eventos políticos que favorecerem o nascimento e crescimento da consciência ambiental. A partir de então, traçou-se um panorama histórico da atuação brasileira em quatro eventos internacionais no âmbito da governança ambiental, sendo esses a Rio-92 e a Rio+20 – importantes Cúpulas da Terra sediadas no Brasil; a Conferência das Partes da UNFCCC de 2015 (COP 21), na qual houve a assinatura do Acordo de Paris; e a COP 25 de 2019, ocasião em que a atuação brasileira foi desfavorável aos entendimentos e ainda rendeu ao país o prêmio “Fóssil do Dia”, uma premiação simbólica e não oficial designada aos Estados cujas ações são consideradas prejudiciais ao meio ambiente. Ademais, relaciona-se o desempenho brasileiro em tais eventos com a conjuntura política do Brasil e do mundo. Por fim, a análise feita ao longo do artigo é concluída por meio da elaboração de uma análise crítica sobre o posicionamento atual do Brasil.

**Palavras-chave:** governança ambiental, Brasil, Rio-92, Rio+20, Acordo de Paris

## Introdução

Em 1992, o Brasil é palco da *Rio-92*, conferência internacional que ficou conhecida por estabelecer metas e formas de cooperação que permitissem o desenvolvimento sustentável da sociedade moderna (Lago 2007). Nesse contexto, o Brasil destaca-se não apenas por sua posição de anfitrião, como também por sua atuação enquanto mediador das negociações – o que foi peça-chave para a conciliação dos interesses dos diferentes países (Laffer 2018b). A conjunção de uma atuação proativa, às dimensões continentais do país e a sua grande riqueza em biodiversidade, recursos hídricos e minerais, proporcionaram ao Brasil a alcunha de potência ambiental (Ricupero 2020). No entanto, o país não conseguiu sustentar o posto conquistado por muito tempo. Já em 2012, ao sediar a Rio+20, a atuação da delegação brasileira apresentou-se abaixo das expectativas, assim como os resultados dessa conferência (Viola e Franchini 2012).

Os últimos esforços do país a fim de manter sua posição e importância internacional como potência ambiental são dados pela *Contribuição Nacionalmente Determinada* (CND) apresentada pelo Brasil em 2015, no contexto do Acordo de Paris (Euler 2016). Na ocasião o país compromete-se a diminuir significativamente suas emissões de gases de efeito estufa (GEEs), pondo-se na vanguarda dos países em desenvolvimento (Euler 2016). No entanto, em 2019, após profundas transformações políticas a nível doméstico e internacional, a atuação brasileira demonstra sua efetiva mudança ao receber por duas vezes um prêmio não oficial oferecido aos Estados cujas ações são consideradas prejudiciais ao meio ambiente (Vick 2019). Nesse momento, a transformação de potência ambiental a pária internacional deu-se por completa.

O objetivo desse ensaio está em retratar e analisar a rápida ascensão e o consecutivo descrédito do Brasil como potência ambiental, para tanto assume-se uma postura crítica que leva em conta aspectos políticos conjunturais de ordem doméstica e internacional. Nesse sentido, as seções seguintes dedicam-se ao exame da atuação brasileira na ocasião dos seguintes eventos: Rio-92, Rio+20, COP 21 – que deu origem ao Acordo de Paris – e COP 25 – realizada em 2019. No entanto, para melhor compreender esse processo, dá-se início a essa trajetória histórica a partir de uma breve exposição sobre a emergência da consciência ambiental no Brasil e no mundo.

## Origens do engajamento ambiental mundial e brasileiro

Em meados do século XVIII, a sociedade humana experencia uma significativa transformação em seu modo de produção que teve importantes desdobramentos em diferentes esferas da vida humana, assim como impactos sobre o sistema biofísico do planeta (Rockström et al. 2009). A tal processo de metamorfose deu-se o nome de Revolução Industrial, sendo que a partir de então, a utilização de recursos naturais, em especial de combustíveis fósseis, apresenta aumentos expressivos (Farias e Sellitto 2011). Dentre os desdobramentos sociais do advento industrial pode-se citar o incentivo ao consumo devido ao barateamento dos produtos e ao aumento da produtividade das indústrias, o que, por sua vez, intensifica o uso de recursos naturais (Sauer 2016). Nesse contexto, a incessante busca por crescimento econômico teve como efeitos colaterais a contaminação de rios e solos, a poluição do ar, vazamentos de produtos químicos nocivos, perda de biodiversidade, dentre outras formas de degradação ambiental (Pott e Estrela 2017). Tais efeitos da atividade humana somados às milhares de mortes a eles associadas foi o estopim para que a sociedade internacional, pressionada pela população e pela comunidade científica, unisse esforços a fim de tornar o desenvolvimento econômico menos nocivo ao meio ambiente e à própria humanidade (Figueira 2011).

A insustentabilidade de tal situação passou a ser vista com um olhar mais preocupado a partir da segunda metade do século XX, sendo considerado um marco nesse sentido a publicação, em 1972, de *The limits of growth* pelo Clube de Roma – tal relatório buscou alertar a humanidade e, em especial, os grandes líderes mundiais, sobre a relação entre o crescimento populacional e a emergência de problemas cruciais associados à energia, poluição, devastação ambiental, saúde e saneamento (Figueira 2011). Por fim, o acidente nuclear ocorrido na cidade ucraniana de Chernobyl, em 1986, levou a sociedade mundial a repensar as resultantes da ação humana sobre o meio ambiente (Hübner s.d.).

No âmbito das negociações internacionais, em 1972 foi realizada a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo que apresentou pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável – segundo o qual os recursos naturais devem ser geridos de forma a atender as necessidades das gerações presentes e sem comprometer o bem estar das gerações futuras (Van Dieren 1995). Nesse sentido, a conferência em questão, fortaleceu a emergência da consciência ambiental, ao mesmo tempo em que foi fruto desta. Em 1985, foi aprovado o Convênio de

Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, culminando com a ratificação por 195 países do Protocolo de Montreal em 1991, documento que restringiu a utilização dos CFC – gases responsáveis pela deterioração da Camada de Ozônio (Hübner s.d.).

Ao se pousar os holofotes no Brasil, observa-se que no momento da Conferência de Estocolmo, o país detinha uma imagem pouco positiva no plano internacional no que se refere à conservação ambiental (Figueira 2011). Isso se deve ao fato de o Brasil encontrar-se sob o comando militar – governo esse conhecido pelos incentivos a utilização intensa de recursos naturais a fim de gerar um significativo crescimento da economia nacional, o que mais tarde ficou conhecido como “milagre econômico” (Almeida, Rodrigues e Santana 2014).

No entanto, contrariando as expectativas internacionais, a atuação diplomática do Brasil na ocasião da Conferência de Estocolmo foi inesperadamente ativa, sendo que o país foi até mesmo responsável pelo entrave do debate (Figueira 2011). Tal fato deve-se à postura assumida pelo Brasil de defesa aos seus semelhantes, os países em desenvolvimento, de modo a apontar as incongruências na posição defendida pelas potências econômicas, que esperavam a resolução do impasse ambiental por meio do bloqueio ao desenvolvimento (Lago 2007). O discurso brasileiro teve grande repercussão, de modo que foi incluído no documento final da Conferência (Figueira 2011).

Como resposta à Conferência de Estocolmo, o Brasil cria, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) – com o intuito de discutir a questão ambiental junto à opinião pública; em 1981 é instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); assim como foi promulgada a lei federal 6.902, que dispõe a criação de Áreas de Proteção Ambiental e Estações Ecológicas (Pott e Estrela 2017). Ademais, em 1988, com a redemocratização do país, a Constituição Brasileira estabeleceu que todo cidadão tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado que deve ser defendido e preservado para as futuras gerações (Brasil 1988, art. 225). A Constituição Brasileira ainda estabelece a proteção do meio ambiente como princípio de ordem econômica (Brasil 1988, art. 170).

O novo contexto político que passa a emergir no Brasil após a queda do governo militar (1985) favoreceu o desenvolvimento de grupos ambientalista e movimentos sociais de mesmo cunho; ademais, o país encontra na pauta ambiental um caminho para a melhora da sua imagem no âmbito internacional (Figueira 2011).

## Rio-92: o Brasil sob os holofotes

Com o processo de redemocratização derivado da queda do governo militar, a pauta ambiental ganha força no Brasil ao expressar os anseios internacionais e da opinião pública (Lago 2007). Nesse sentido, em 1988, foi lançado pelo governo de José Sarney o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas na Amazônia Legal conjuntamente à proposição de programas educacionais com o objetivo de fazer emergir uma consciência ambiental na população brasileira; bem como, em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA (Figueira 2011).

Apesar dos empenhos em relação à conservação ambiental, em 1988, o Brasil ganhou a atenção da mídia internacional devido ao aumento das queimadas na região amazônica (Lago 2007). Fruto desse contexto advém a proposta brasileira de sediar a Conferência de 1992 das Nações Unidas sobre questões ambientais, sendo que tal ato ainda sinalizou uma postura mais ativa do Brasil no âmbito da construção de um Direito Internacional de Cooperação (Lafer 2018b).

A II Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, alcunhada de Rio-92, deu-se sob o governo do então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), que se caracterizou pelo empenho em reformular a agenda doméstica e internacional do Brasil de forma a dar novo impulso diplomático à preparação da Rio-92 (Lafer 2018c).

A Conferência consistiu em um espaço de tomada de decisões a nível global com o objetivo central de desacelerar e reverter o quadro de devastação ambiental (Hübner s.d.). Tal evento internacional desenrolou-se dos dias 3 a 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, e apresentou-se como a maior conferência das Nações Unidas no imediato pós-Guerra Fria (Mota et al. 2008). Além disso, a Rio-92 foi o maior evento internacional até então sediado pelo Brasil, sendo que contou com a participação de 172 países, 16 agências especializadas, 35 agências intergovernamentais, além de um inédito número de representantes de organizações não governamentais, 17.000 ativistas e 10.000 jornalistas credenciados (Lafer 2018c). Ao final do evento, Maurice Strong, Secretário-Geral da Conferência, declarou que a Rio-92 foi um momento histórico para a humanidade (Lago 2007).

A Rio-92 teve como principal resultado a elaboração de uma série de documentos e tratados que sintetizavam as principais preocupações da comunidade internacional em relação à questão ambiental (Pott e Estrela 2017). Foi nesse contexto que nasceu a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês), sendo que essa posteriormente daria origem a importantes negociações e tratados sobre o tema, como o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris (Mota et al. 2008). A criação da UNFCCC foi considerada por Hübner (s.d.) como um dos principais resultados da Conferência, não apenas devido à emergência das mudanças climáticas, como também em razão do impressionante comprometimento de 154 países em controlar as alterações humanas sobre o sistema climático.

Dentre os demais produtos gerados na ocasião da Rio-92, pode-se citar a Declaração de Princípios sobre as Florestas – que regulamentou o direito soberano dos Estados de explorar de forma sustentável as suas florestas; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – com finalidade de estabelecer uma série de princípios para o desenvolvimento sustentável; a Agenda 21 – com o propósito de criar um plano global para a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável; e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (Mota et al. 2008). Por fim, a Conferência também foi responsável pelo estabelecimento da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CSD) (Hübner s.d.).

No que diz respeito às contribuições de cunho mais abstrato e subjetivo, durante a Rio-92 foi estabelecida a noção de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, de maneira a evidenciar que apesar dos Estados terem compromissos comuns com a preservação ambiental, suas capacidades e recursos para tanto são distintos (Figueira 2011).

Durante as negociações e discussões da Rio-92, o Brasil demonstrou sua evolução e engajamento em relação aos temas ambientais ao assumir um papel proativo, articular o seu posicionamento de forma conjunta com outros países da América Latina e catalisar os entendimentos necessários à conciliação das posições Norte-Sul (Figueira 2011). Além disso, diferente do que aconteceu em Estocolmo, a preparação da posição brasileira envolveu a colaboração de várias pastas ministeriais, deixando de ser uma tarefa a cargo único do Ministério de Relações Exteriores (Lafer 2018b). Internamente, como reflexo da Rio-92, houve o aumento da conscientização sobre a necessidade do desenvolvimento sustentável (Lafer 2018b).

Acredita-se que a declaração de Klaus Töpfer, ministro do Meio Ambiente da Alemanha na ocasião da Rio-92, ilustre bem a importância desse momento para a comunidade internacional, segundo o qual o evento representou o ápice do otimismo (Hübner s.d.). Opinião compartilhada pelo Ministro das Relações Exteriores brasileiro de então, Celso Lafer,

que entende a Rio-92 como um momento representativo da razão kantiana abrangente da humanidade, de forma a expressar uma visão globalizada, desprendida de noções territoriais, do desenvolvimento sustentável (Lafer 2018a).

Em síntese, além de um marco para a história da governança ambiental internacional e da cooperação entre países, a Rio-92 serviu aos propósitos brasileiros ao permitir a projeção ativa e positiva do país no mundo dado a seu exemplar desempenho como país anfitrião, assim como pela atuação do seu corpo diplomático que permitiu desentrave das negociações e o consequente avanço dos entendimentos rumo a um mundo mais consciente dos limites planetários.

## Rio+20: O que mudou em duas décadas

No que diz respeito ao Brasil, em consequência do sucesso da Rio-92, o país tornou-se referência no âmbito da governança ambiental internacional (Sánchez e Croal 2012). Nesse sentido, nenhuma negociação sobre o tema poderia ser encaminhada de forma cooperativa sem a participação do país, sendo esse o argumento utilizado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) para conseguir o apoio da comunidade internacional a fim de que o Brasil sediasse a Rio+20 (Lafer 2018c). Dessa forma, em junho de 2012, o Brasil estava mais uma vez sob os holofotes quando a cidade do Rio de Janeiro foi palco de uma nova Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável que ficou conhecida como Rio+20. No entanto, apesar do local ser o mesmo, muito havia mudado em vinte anos. Após a crise de 2008, a conjuntura política e econômica encontrava-se tensa (Guimarães e Fontoura 2012a).

Apesar do clima pouco propício a reuniões de cunho multilateral que incentivassem a ação global, a Rio+20 conseguiu reunir representantes e chefes de Estado de mais de 190 países, assim como estiveram presentes membros do setor privado, cientistas de variadas áreas, comunidades epistêmicas, *think tanks* e diferentes atores da sociedade civil global – como ONGs, comunidades indígenas e grupos religiosos (Guimarães e Fontoura 2012b). No entanto, apesar da expectativa gerada na véspera da Conferência ter sido grande, vários foram os pontos que levaram ao insucesso do evento.

Primeiramente, no âmbito nacional, o Brasil encontrava-se sob o governo de Dilma Rousseff (2011 – 2016), cuja vontade política para a

realização do evento e prioridade dada ao mesmo foram significativamente mais baixas em relação a 1992 (Lafer 2018c). Tal fato pode ter influenciado na concepção de uma agenda pouco ambiciosa para a Rio+20 – cujos principais objetivos consistiam apenas na revisão dos compromissos firmados nas cúpulas anteriores – dessa forma, como não estavam previstas decisões de caráter vinculante, não se fazia necessária a presença dos Chefes de Estado no Evento (Viola e Franchini 2012). Nesse sentido, apesar dos esforços das Nações Unidas e de Dilma Rousseff em garantir o comparecimento dos principais atores internacionais na Rio+20, líderes importantes como a Chanceler alemã, Angela Merkel, e o Presidente dos EUA, Barack Obama, não compareceram (Guimarães e Fontoura 2012b).

A adoção de uma agenda pouco ambiciosa para a Rio+20 também resultou em debates de questões de cunho acadêmico e filosófico sobre desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza e economia verde (Viola e Franchini 2012). Dessa forma, o caráter difuso e abrangente do debate não foi capaz de gerar avanços significativos para a governança ambiental internacional, sendo que ainda houve pequenos entraves e retrocessos uma vez que alguns pontos decididos em conferências anteriores – como o Direito à Água Segura e Limpa e ao Saneamento e questões relacionadas à regulação do mercado financeiro e de *commodities* – foram contestados (Guimarães e Fontoura 2012b). Por sua vez, a atuação da aclamada potência ambiental também deixou a desejar. Durante o Evento, a delegação brasileira não exerceu a posição de liderança necessária para o direcionamento dos debates para âmbitos mais produtivos; sendo que o governo brasileiro preferiu assumir uma posição conservadora e pouco ambiciosa, esquecendo-se do seu papel de protagonismo (Viola e Franchini 2012). Por fim, como resultado da Conferência, têm-se um documento final considerado fraco e pouco inspirador (Sánchez e Croal 2012).

Dessa forma, a Rio+20 foi encerrada sem o estabelecimento de compromissos claros para o aprofundamento do desenvolvimento sustentável, assim como não houve nenhuma decisão internacional vinculante, e não foram definidas metas ou nenhum outro tipo de índice que permitisse o monitoramento dos avanços futuros em relação à conservação ambiental (Lafer 2018c). O que sem dúvidas gerou um sentimento geral de frustração, sendo que o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, assim como a delegação enviada pela União Europeia declararam abertamente seu desapontamento (Guimarães e Fontoura 2012b).

Em síntese, a Rio+20 foi uma conferência in-

frutífera, uma vez que apesar dos debates teóricos, poucos foram os avanços em direção à construção de um mecanismo de governança ambiental global que facilite a cooperação internacional entre os países. Para tanto, faz-se necessário uma liderança forte que, na ocasião, era esperada do Brasil. No entanto, o país preferiu evitar situações de antagonismo e, em consequência, pouco foi feito para a elaboração de um documento inovador que levasse à evolução das negociações de cunho ambiental.

Ainda assim, a Conferência teve pontos positivos, como a permissão de uma ampla participação da sociedade civil no Evento. Apesar de estar dissociado da atuação estatal, a Rio+20 deu a oportunidade a atores não governamentais de se reunirem a fim de discutirem e colocarem em pauta os seus interesses (Sánchez e Croal 2012). Na ocasião houve a realização de aproximadamente 3500 eventos paralelos à agenda oficial, como o Fórum das Grandes Cidades – que contou com representantes de 56 cidades de todo o mundo a fim de formalizar seus compromissos em relação à diminuição da emissão de gases de efeito estufa (Viola e Franchini 2012).

## O Acordo de Paris

Dentre as problemáticas ambientais, a mudança climática chama a atenção pelos impactos econômicos, sociais e políticos advindos do aumento da temperatura média global. Segundo dados do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês) houve um acréscimo de 0,85°C na temperatura média do planeta em menos de 200 anos – entre 1880 e 2012 (Stocker et al. 2013). Nesse sentido, a Rio-92 foi responsável por dar o pontapé inicial para a construção de um sistema de governança climática global ao estabelecer a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas que entrou em vigor em março de 1994 e que até março de 2021 foi ratificada por 196 estados mais uma organização regional (United Nations s.d.). Anualmente são realizadas Conferências das Partes (COP, sigla em inglês) sendo esse o órgão decisório da UNFCCC. Nesse contexto, o Acordo de Paris foi adotado em 2015, durante a COP 21, sendo o resultado de um logo processo de negociações com o objetivo de limitar o aumento da temperatura terrestre em menos 2°C até 2100 (Euler 2016). Dito isso, deve-se levar em consideração que ao estabelecer um teto para o aumento da temperatura média atmosférica, a governança climática global institui um jogo de soma zero, dado que em um cenário ideal, o au-

mento das emissões de GEEs de um país representaria necessariamente a diminuição por parte dos outros Estados. Assim, a institucionalização da ação coletiva internacional no que se refere ao controle climático pode gerar disputas entre os países, uma vez que esses detêm interesses distintos e por vezes conflitantes; de forma que o principal desafio enfrentado no âmbito das negociações internacionais está em compor um nível médio de ação que permita a conciliação dos diferentes interesses (Pregolato et al. 2019). Nesse sentido, o Acordo de Paris (2015) apresenta-se como uma possível solução para tal impasse, uma vez que adota como peça-chave a emergência de um sistema de políticas climáticas a níveis subnacionais e regionais de forma a conectar a ação climática doméstica à estratégia internacional (Falkner 2016).

Dessa forma, o documento de 2015 inovou ao permitir que os países estabelecessem suas próprias metas não vinculantes em relação à mitigação das mudanças climáticas, sendo que essas ficaram conhecidas como Contribuições Nacionalmente Determinadas (CNDs) (C2ES s.d.). Nesse sentido, uma vez que tais metas estabelecidas pelos Estados têm caráter não vinculativo e não podem ser pleiteadas, as principais ferramentas da governança climática global passam a ser liderança política, assistência financeira e persuasão moral (Falkner 2016). Dada a sua estrutura inovadora, o Acordo de Paris logrou a adesão de 196 Estados, estando o Brasil dentre esses (Ritti 2018).

O país, assim como em outros âmbitos da governança ambiental, gozava de certo protagonismo no âmbito da UNFCCC (Euler 2016). Antes mesmo do estabelecimento do Acordo de Paris, o Brasil já dava seus primeiros passos em prol da mitigação da mudança climática. A partir da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei nº 12.187/2009) e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto 7390/2010), o país definiu sua estratégia de redução voluntária de gases de efeito estufa (GEEs), que consistia em uma queda de 36,1% a 38,9% das emissões do país em relação às emissões projetadas para 2020 (Ritti 2018). Nesse sentido, em 2012 o Brasil já havia reduzido as suas emissões de GEEs em 41% em relação aos níveis de 2005, sendo que ainda houve uma queda de 85% no desmatamento da região amazônica (Euler 2016). Segundo Carlos Augusto Klink, então secretário de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, a atuação brasileira durante a COP 21 procurou incentivar os países desenvolvidos a assumirem compromissos ambiciosos, ao mesmo tempo em que reforçou o seu apoio aos países emergentes nas suas ações em prol da

mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Roque 2015). Nesse sentido, segundo a CND apresentada pelo Brasil (Brasil 2016), o país assumiu o compromisso de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e em 43% até 2030 em relação aos níveis de emissão em 2005. Para tanto, o Brasil comprometeu-se em aumentar a participação da bioenergia sustentável em até 18% e alcançar uma participação de 45% de energia renovável em sua matriz energética. Além disso, o país estabeleceu como meta o reflorestamento e a restauração de 12 milhões de hectares de florestas, assim como objetivo alcançar o desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira. Por fim, o governo também se comprometeu a incentivar a ampliação de medidas de eficiência energética nos setores da indústria e do transporte. Klink caracterizou a CND apresentada pelo Brasil como ambiciosa e justa (Roque 2015).

No entanto, é interessante notar que o estabelecimento de uma CND robusta apresenta-se como o último suspiro do Brasil como potência ambiental. Dado que, no âmbito doméstico, o governo de Dilma Rousseff permitiu que o mecanismo de governança climática nacional estabelecido pelo governo anterior se desmantelasse ao admitir a expansão do agronegócio para a região do Cerrado (Ritti 2018). A partir de então, como será visto na seguinte sessão, o Brasil abandona seu papel de potência ambiental e apresenta retrocessos em sua legislação no que se refere à conservação ambiental.

## **COP 25: o Brasil como pária internacional**

Em 2019, Jair Bolsonaro assume a presidência do Brasil, ano em que uma série de crises ambientais – como os incêndios na floresta amazônica, o derrame de petróleo no litoral nordestino e os altos índices de desmatamento – colocou o país e o governo recém-eleito sob os holofotes (Vick 2019). Além disso, segundo o relatório do Climate Action Tracker (Climate Analytics e New Climate Institute 2019), o planejamento energético do atual governo prevê o protagonismo de combustíveis fósseis. Para mais, foi concebido pelo governo um conjunto de políticas econômicas para estabelecer o desenvolvimento da região amazônica, sendo que esse ficou conhecido como Projeto Rio Branco (Brasil 2019). Tal plano pretende incentivar a construção de grandes empresas na região amazônica com o objetivo de acentuar o crescimento econômico da região (Flemes 2020). Dada a conjuntura, o ponto de grande preocupação,

assim como catalisador das tragédias ambientais de 2019, está no desmonte da política ambiental brasileira. O novo governo realizou uma série de cortes de financiamento ao Ministério do Meio Ambiente e a outros órgãos ambientais, o que dificulta o monitoramento, inspeção e prevenção de crimes ambientais como o desmatamento ilegal (Climate Analytics e New Climate Institute 2019; Ricupero 2020). Nesse sentido, o governo de Jair Bolsonaro caracteriza-se por ser o primeiro a apoiar a exploração ilegal dos recursos naturais, o que se tornou explícito após a suspensão de execução de sentenças por crimes ambientais em dezembro de 2019 (Flemes 2020).

Em data próxima, foi realizada a 25ª edição da Conferência das Partes que reuniu 200 países e cerca de 25 mil participantes governamentais e da sociedade civil em Madrid (Ferreira 2019). O principal objetivo do evento foi o debate de propostas mais ambiciosas no que diz respeito à redução na emissão de GEEs, assim como concluir as regras de implementação do Acordo de Paris que entrou em vigor em 2020 (Mcgrath 2019). Originalmente, o evento seria realizado no Brasil, no entanto o governo brasileiro alegou problemas orçamentários (Ferreira 2019).

Dada a postura assumida pelo novo governo em relação a conservação dos recursos naturais, não é de se surpreender que a atuação desse durante a COP 25 tenha sido de oposição aos avanços dos entendimentos. Durante o evento, a representação oficial do Brasil enfatizou pré-condições para exercer seus compromissos em vez de antecipar diretrizes de um plano de ação devido para 2020, tendo como principal objetivo a arrecadação de verbas para o combate à degradação ambiental no país (Mcgrath 2019). Ademais, em duas ocasiões durante o evento, o Brasil recebeu o prêmio não oficial de “Fóssil do Dia”, sendo esse concedido pela Rede Internacional de Ação Climática para os países cujas ações são consideradas prejudiciais ao meio ambiente (Vick 2019). Dessa forma, o deputado Nilto Tatto não estava errado em afirmar que o Brasil chegou à COP 25 já destituído do seu posto de potência ambiental (Ferreira 2019).

A atuação oficial do Brasil durante o evento desvinculou-se dos interesses tanto de membros da sociedade civil quanto de atores subnacionais – como municípios e estados – de modo que estes procuraram agir de forma independente a fim de garantir a plena implementação da CND/Brasil (Vick 2019). Nesse sentido, a articulação oficial do país na ocasião da COP 25 leva ao estabelecimento de duas importantes constatações: primeiramente, a postura assumida pelo governo federal de

resistência à colaboração no âmbito da governança ambiental global não representa o interesse geral da nação; em segundo lugar, o Brasil foi destituído de seu posto de potência ambiental e passou a assumir uma colocação totalmente antagônica de pária internacional, como caracterizada por Ricupero (Ricupero 2020).

## Conclusão

Como visto nas seções anteriores, na segunda metade do século XX o mundo desperta para as falhas do sistema de produção dominante que resultava no uso indiscriminado dos recursos naturais e da consequente devastação ambiental (Pott e Estrela 2017). Enquanto o mundo acordava para importância da questão ambiental, o Brasil ainda se encontrava adormecido imerso em um contexto de opressão política advindo do regime militar que dominava o país (Figueira 2011). Com a queda do governo militar, o Brasil fez uso da sua já dada relevância ambiental – detentor da maior floresta tropical do mundo, rica biodiversidade, uma gigantesca reserva de água doce, assim como abundância em fontes de energia limpa e renovável – para se destacar no cenário internacional e reconquistar a sua boa reputação. Além da pressão vinda do exterior, a opinião pública brasileira também contribuiu para o empenho do Brasil na defesa do meio ambiente.

Dessa forma, o Brasil encontrou na governança ambiental global uma forma de se projetar positivamente no âmbito internacional. Nesse sentido, deve-se salientar que o país não detém armas atômicas e não figura como uma grande potência econômica (Ricupero 2020). O patrimônio brasileiro em recursos naturais somado a uma atuação construtiva e conciliadora nas negociações internacionais permitiu ao Brasil ter sucesso em sua empreitada de forma que se tornou uma potência ambiental justamente em um momento em que a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável figuram como o ponto primordial da agenda internacional (Ricupero 2020).

No entanto, o Brasil não conseguiu manter-se por muito tempo em tal posição. Em pouco menos de três décadas o país viu-se destituído do seu título de potência ambiental e parece ter retornado ao ponto em que se encontrava em meados do século passado. A política ambiental brasileira assemelha-se àquela adotada durante o governo militar, em que as riquezas naturais, principalmente advindas da floresta tropical, são utilizadas para acelerar o crescimento econômico do país (Flemes 2020). Mas

a conjuntura internacional agora é outra, a questão ambiental ganhou tamanha proeminência que a não preservação do meio ambiente é motivo de entrave de acordos econômicos. Um exemplo dessa situação é encontrado no Acordo Mercosul-EU que, mesmo após vinte anos de negociações, vê-se travado – sendo que o desmonte da política ambiental brasileira figura como um dos pontos de origem da resistência dos países da União Europeia em ratificar o Acordo (Busch 2020).

Em síntese, esse artigo demonstra que há possibilidade de se reverter a situação inconfortável em que o Brasil se encontra atualmente. Como foi visto, durante a vigência do governo militar, o país ocupou posição semelhante a de pária internacional devido não apenas ao uso indiscriminado dos recursos naturais para fins econômicos, como também ao desrespeito aos direitos humanos (Almeida, Rodrigues e Santana 2014). Nesse sentido, conseguiu-se reverter a situação através da mudança radical das políticas adotadas a nível doméstico e pela posição assumida pela política externa brasileira em relação ao desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental.

Por fim, a mensagem que esse artigo deseja passar é de que mudar é possível, o Brasil ainda pode correr atrás do prejuízo e recobrar a sua posição de potência ambiental – sendo que essa certamente virá acompanhada de benefícios econômicos, sociais e políticos, como a concretização do Acordo Mercosul-EU.

## Referências

- Almeida, Wilson, Débora Rodrigues e Hadassah Sousa Santana (2014). “O posicionamento do Brasil nas negociações internacionais sobre temas de meio ambiente”. Em: *Revista do Direito Público* 9.2, pp. 183–202.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acesso em 21/01/2021).
- (2016). *Intended Nationally Determined Contribution*. Brazil First NDC (Archived), 20 de set de 2016. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA> (acesso em 21/01/2021).
- (2019). *O que é o Programa Barão do Rio Branco?* Secretaria-Geral, Notícias, 24 de set de 2019. URL: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/setembro/o-que-e-o-programa-barao-do-rio-branco> (acesso em 21/01/2021).
- Busch, Alexander (2020). *Resistência a acordo com Mercosul cresce na União Europeia*. Deutsche Welle, 29 de jun de 2020. URL: <https://www.dw.com/pt-br/resist%C3%Aancia-a-acordo-com-merc-sul-cresce-na-uni%C3%A3o-europeia/a-53980904> (acesso em 21/01/2021).
- C2ES (s.d.). *History of UN Climate Talks*. C2ES, Policy Hub, International. URL: <https://www.c2es.org/content/history-of-un-climate-talks/> (acesso em 21/01/2021).
- Climate Analytics e New Climate Institute (2019). *Climate Action Tracker, 2 Dec 2019*. URL: <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/> (acesso em 02/09/2020).
- Euler, Ana Margarida Castro (2016). “O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil”. Em: *CADERNOS Adenauer* 17.2, pp. 85–104.
- Falkner, Robert (2016). “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”. Em: *International Affairs* 92.5, pp. 1107–1125.
- Farias, Leonel e Miguel Afonso Sellitto (2011). “Uso da energia ao longo da história: evolução e perspectivas futuras”. Em: *Revista Liberato* 12.17, pp. 07–16.
- Ferreira, Claudio (2019). *Deputados que participam da COP 25 analisam papel do Brasil na conferência*. Câmara dos Deputados, Notícias, 2 de dez de 2019. URL: <https://www.camara.leg.br/noticias/620477-deputados-que-participam-da-cop-25-analisam-papel-do-brasil-na-conferencia/> (acesso em 21/01/2021).
- Figueira, Ariane C. Roder (2011). “Atuação diplomática brasileira nas negociações internacionais do meio ambiente”. Em: *Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI*. São Paulo.
- Flemes, Daniel (2020). “Os militares brasileiros como guardiões da Amazônia”. Em: *Novas Fronteiras e Soberania frente aos Desafios Globais*. Rio de Janeiro: Conferência de Segurança Internacional Forte de Copacabana XVII, Fundação Konrad Adenauer, pp. 80–95.
- Guimarães, Roberto e Yuna Fontoura (2012a). “Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas”. Em: *CADERNOS EBAPE.BR* 10.3, pp. 508–532.
- (2012b). “Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado”. Em: *Ambiente Sociedade* 15.3, pp. 19–39.
- Hübner, Christian (s.d.). *História da Política Ambiental na Alemanha*. Lima: Fundação Konrad Adenauer. URL: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=8861e28a-bf51-](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8861e28a-bf51-)

- fbe2 - 79c2 - 376ee470bf40 & groupId = 252038 (acesso em 21/01/2021).
- Lafer, Celso (2018a). “A máquina do mundo - desafios da globalidade: assimetrias da sociedade internacional (2012)”. Em: *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Ed. por Celso Lafer. Brasília: FUNAG, pp. 462–479.
- (2018b). “Conferência Do Rio De 1992 (1998)”. Em: *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Ed. por Celso Lafer. Brasília: FUNAG, pp. 975–992.
- (2018c). “O significado da Rio-92 e os desafios da Rio+20 (2012)”. Em: *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Ed. por Celso Lafer. Brasília: FUNAG, pp. 671–691.
- Lago, André Aranha Corrêa do (2007). *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto Rio Branco.
- Mcgrath, Matt (2019). *Cop-25: Brasil tenta bloquear acordo, mas discussões terminam em compromisso por metas mais rigorosas*. BBC News Brasil, 15 de dez de 2019. URL: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50800984> (acesso em 21/01/2021).
- Mota, Jose Aroudo et al. (2008). “Trajetória da Governança Ambiental”. Em: *Boletim Regional e Urbano, IPEA*, 01, pp. 11–20. URL: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/081207\\_boletimregional1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_boletimregional1.pdf) (acesso em 21/01/2021).
- Pott, Crisla Maciel e Carina Costa Estrela (2017). “Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento”. Em: *Estudos Avançados* 31.89, pp. 271–283.
- Pregolato, Leonardo Antonio et al. (2019). “Poluição, Emergência e Transformação dos Padrões Ambientais: Contribuições da Teoria de Campos de Ação Estratégica”. Em: *Sustentabilidade e Interdisciplinaridade*. Ed. por Wânia Duleba, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias e Sonia Regina Paulino. São Paulo: Editora Blucher, pp. 153–174.
- Ricupero, Rubens (2020). *Qual deve ser a política externa do Brasil num mundo em profunda transformação?* Aula inaugural no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP), 17 de fev de 2020. URL: <https://www.rubensricupero.com/palestras/qual-deve-ser-a-politica-externa-do-brasil-num-mundo-em-profunda-transformacao/> (acesso em 21/03/2021).
- Ritti, Carlos (2018). *O Acordo de Paris e o Brasil*. Le Monde Diplomatique, Brasil, ed 127, 2 de fevereiro de 2018.
- Rockström, Johan et al. (2009). “A safe operating space for humanity”. Em: *Nature* 461, pp. 472–475. URL: <http://www.nature.com/articles/461472a> (acesso em 21/01/2021).
- Roque, Paulo (2015). “O Brasil na COP-21”. Em: *Agroanalysis* 35.10, pp. 7–10.
- Sánchez, Luis E. e Peter Croal (2012). “Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond”. Em: *Ambiente e Sociedade* 15.3, pp. 41–54.
- Sauer, Ildo Luís (2016). “O pré-sal e a geopolítica e hegemonia do petróleo face às mudanças climáticas e à transição energética”. Em: *Recursos Minerais no Brasil: problemas e desafios*. Ed. por Adolpho José Melfi et al. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, pp. 316–330.
- Stocker, Thomas F. et al. (2013). *Alterações climáticas 2013: a base científica*. Contribuição do grupo de trabalho I para o quinto relatório de avaliação do painel intergovernamental sobre alterações climáticas, Genebra: Instituto Português do Mar e da Atmosfera.
- United Nations (s.d.). *Status of Ratification of the Convention*. United Nations Climate Change. URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention> (acesso em 04/04/2021).
- Van Dieren, Wouter (1995). *Taking nature into account: a report to the Club of Rome toward a sustainable national income*. New York: Copernicus.
- Vick, Mariana (2019). *Como o Brasil se apresentou na COP-25. E qual foi a repercussão*. Nexo, 12 de dez de 2019. URL: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/12/12/Como-o-Brasil-se-apresentou-na-COP-25.-E-qual-foi-a-repercuss%C3%A3o> (acesso em 21/01/2021).
- Viola, Eduardo e Matías Franchini (2012). “Os limites planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil”. Em: *Cadernos EBAPE.BR* 10.3, pp. 470–491.