

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**A dissonância do quadro  
institucional brasileiro na  
Rio+20. o caso do clima e  
do código florestal**

*Brazil's institutional  
dissonance and its  
challenges for the Rio+20  
conference*

Ana Flávia Barros-Plataiu  
Fernanda Viana de Carvalho  
Carlos Henrique R. Tomé Silva

# A dissonância do quadro institucional brasileiro na Rio+20. o caso do clima e do código florestal\*

## *Brazil's institutional dissonance and its challenges for the Rio+20 conference*

Ana Flávia Barros-Plataiu<sup>1</sup>  
Fernanda Viana de Carvalho<sup>2</sup>  
Carlos Henrique Rubens Tomé Silva<sup>3</sup>

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a coerência entre a política externa e a política doméstica brasileira em relação a temas de interesse para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro. O método de pesquisa foi o estudo comparativo de dois casos, o da mudança do clima e o da reforma do Código Florestal, com base em referenciais teóricos de Trachtman; Keohane e Victor; e Hathaway. A principal conclusão é que o Brasil atravessa um período de fragilidade institucional, notadamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, nas questões referentes à fácil adesão a tratados internacionais ambientais e à sua difícil internalização e cumprimento (*compliance*). Em consequência, obrigações internacionais que o País assume não são necessariamente respaldadas por políticas domésticas subsequentes, o que coloca em risco a capacidade nacional de honrar seus compromissos internacionais. A originalidade do texto consiste na sua abordagem interdisciplinar entre o direito e as relações internacionais na esfera do Estado e de atores subnacionais.

**Palavras-chave:** Rio+20. Mudança do clima. Código Florestal. Diversidade biológica. Dissonância institucional.

### Abstract

The first aim of this article is to assess how compatible Brazilian foreign policy and domestic policy related to sustainable development issues are at the very moment the Rio Conference took place. Trachtman, Keohane & Victor, and Hathaway were part of the theoretical framework to analyze two intertwined cases: climate change and the reform of the forest code. The main conclusion is that Brazil is experimenting a period of institutional fragility, notably due to the dissonance between the Legislative and the Executive powers concerning the easy adherence to multilateral environmental agreements and their difficult process to enact the legal rule as a national measure, and finally comply with them. As a consequence, the Brazilian international obligations are not necessarily followed by domestic measures, jeopardizing Brazil's capacity to honor its international commitments. The originality of this text consists of its interdisciplinary approach between law and international politics considering states and subnational actors.

**Keywords:** UN Conference on Sustainable Development. Climate change. Forest Code. Biological diversity. Institutional dissonance.

\* Artigo recebido em 30/04/2012

Artigo aprovado em 13/07/2012

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Pesquisadora PQ do CNPq. Email: anaflavia@feaser.br

<sup>2</sup> Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Email: fcarvalho@fnc.org.

<sup>3</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Email: chtomes@gmail.com.

## 1 Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a coerência entre a política externa e a política doméstica brasileira em relação a temas de interesse para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. A Rio+20, como a Conferência foi denominada, teve como objetivo principal a reafirmação do compromisso político dos países com o desenvolvimento sustentável. Além de sediar a reunião, o Brasil pretendeu assumir um papel relevante nas discussões internacionais sobre o tema.

Parece oportuno, nessas circunstâncias, perguntar em que medida a coerência entre as políticas exterior e doméstica permite ao País assumir posição de protagonista nos debates internacionais sobre desenvolvimento sustentável. Para tentar responder a essa questão, estudaremos mais de perto dois temas correlatos e que recentemente têm concentrado as atenções das comunidades internacional e nacional: mudança do clima e reforma do Código Florestal Brasileiro, respectivamente. Nesse sentido, o presente artigo manterá o foco sobre o quadro institucional brasileiro para um desenvolvimento sustentável.

A Organização das Nações Unidas (ONU) optou por concentrar os debates da Rio+20 em dois temas: a promoção da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a formatação de uma estrutura institucional de governança internacional para o desenvolvimento sustentável.

Embora o tema da mudança do clima não tenha sido diretamente incluído, a ONU reconhece, por meio dos Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e para o Meio Ambiente (PNUMA), que esta é uma das principais ameaças ao desenvolvimento sustentável a ser enfrentada pela humanidade<sup>4</sup>. Tendo em vista que o uso da terra e a mudança do uso da terra<sup>5</sup> são as principais fontes de emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE), a reforma do Código Florestal Brasi-

leiro<sup>6</sup> mostra-se um elemento central dos compromissos de mitigação da mudança do clima assumidos pelo País.

O referencial teórico adotado neste estudo está fundamentado em dois grandes pontos. O primeiro deles é o “complexo de regimes” proposto por Keohane e Victor.<sup>7</sup> Para esses autores, não existe um único regime abrangente que lide com a questão da mudança do clima em toda a sua extensão, e sim um complexo de regimes de algum modo conectados que tratam de pontos específicos. Neste artigo, considera-se que um desses regimes é o Acordo de Copenhague,<sup>8</sup> uma vez que sua natureza jurídica não é a de um tratado internacional, mas sim de uma decisão da qual a 15ª Conferência das Partes (COP-15) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) “tomou nota”, e por não ter sido adotado por consenso conforme a regra da Convenção. Sua relevância se deve ao fato de o Brasil ter nele assumido um compromisso voluntário de redução de suas emissões de GEE, cujo elemento principal é a redução do desmatamento da Amazônia.

O segundo ponto em que se fundamenta o referencial teórico adotado é baseado na obra de Trachtman<sup>9</sup>. O autor afirma que a adesão e a implementação de tratados internacionais são etapas distintas e complementares e dependem do jogo político doméstico. Uma das premissas principais do texto é a seguinte: a dinâmica internacional não condiciona necessariamente o cumprimento de obrigações internacionais, porque ela é sempre mediada pela política doméstica e pela reação esperada do eleitorado de um determinado país.

A hipótese que pretendemos demonstrar é a de que, a despeito dos avanços alcançados no combate ao desmatamento na Amazônia nos últimos anos, a recente reforma do Código Florestal Brasileiro dividiu setores

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela MP nº 2166-67, de 24 de agosto de 2011, revogada pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012*. Brasília, 2012.

<sup>7</sup> KEOHANE, Robert; VICTOR. *The regime complex for climate change: discussion Paper 10-33*, 2010. Disponível em: <[http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane\\_Victor\\_Final\\_2.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane_Victor_Final_2.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2012.

<sup>8</sup> Dec.2/CP1.5. Disponível em: <[http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/3594.php?rec=j&piref=600005735#beg](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&piref=600005735#beg)>. Acesso em: 03 maio 2012.

<sup>9</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

<sup>4</sup> UNEP. *Global Environmental Outlook 5: Summary for Policy Makers*. Environment for the future we want. UNEP, 2012. Disponível em: <[www.unep.org/geo/pdfs/GEO5\\_SPM\\_English.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO5_SPM_English.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

<sup>5</sup> Isto é, desmatamento e queimadas, principalmente. No inglês (*Land Use, Land-Use Change and Forestry - LULUCF*).

da sociedade brasileira e tende a dificultar – e, no limite, impedir – o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito das negociações internacionais sobre mudança do clima. Essa nítida incoerência entre as políticas externa e doméstica do Brasil tende a minar a confiança da comunidade internacional em relação ao País, dificultando que ele assuma a pretendida posição de protagonista nos debates internacionais sobre o tema, mais especificamente durante a Rio+20.

De acordo com Trachtman,<sup>10</sup> no momento em que o direito internacional é formulado, ou seja, no momento da adesão à regra de direito internacional, dois atos político-legais se somam: (i) toma-se a decisão doméstica de aderir à regra de direito internacional e (ii) existe, ordinariamente, uma decisão internacional de engajamento recíproco em um ato concertado. Ainda segundo o autor, esses dois atos são geralmente interdependentes. No momento da adesão à regra de direito internacional, ocorre, portanto, uma conjunção de aspectos de política doméstica e de política exterior.

No segundo momento, que diz respeito ao cumprimento da regra de direito internacional (*compliance*), aspectos relacionados à política doméstica assumem especial relevância. Nesse contexto, o modelo teórico de Estado unitário<sup>11</sup> mostra-se insuficiente para explicar as causas de um eventual não cumprimento dos compromissos assumidos. Isso ocorre porque o interesse nacional não pode ser definido *ex ante*, mas resulta do processo político interno, ou seja, da conjugação de interesses dos diversos atores domésticos, estatais e, às vezes, não estatais, como as empresas e organizações de atores cívicos. Desse modo, tanto na fase de adesão como na de cumpri-

mento da regra de direito internacional, deve-se levar em conta as relações de interdependência entre as dimensões doméstica e internacional da política dos países.

É válido, portanto, afirmar que, passada a fase da adesão, o cumprimento de uma determinada regra de direito internacional depende fundamentalmente de variáveis domésticas. A vontade política doméstica, nesse contexto, mostra-se condição necessária e suficiente para o cumprimento das regras internacionais, ao passo que circunstâncias internacionais propícias – como, por exemplo, a crescente pressão da Europa pelo fortalecimento dos compromissos de redução de emissões de GEE – seriam necessárias, mas não suficientes. É importante notar que consequências internacionais – que incluem ameaças específicas ou difusas, formais ou informais de retaliação, entre outras – operam por meio da política doméstica, para induzir mudanças nas políticas governamentais relevantes.<sup>12</sup>

Se, por um lado, a decisão de aderir a compromissos internacionais depende da formação de coalizões entre forças políticas domésticas que permitam essa adesão, seu cumprimento depende da estrutura, da força e continuidade dessas coalizões no plano interno. Tendem a se reunir sob uma mesma bandeira aqueles que serão beneficiados pelo cumprimento dos acordos em seu próprio país (beneficiários diretos) e aqueles que serão beneficiados por seu cumprimento em outros países (beneficiários indiretos).<sup>13</sup> Beneficiários diretos e indiretos formam coalizões em função de determinados acordos, como grupos de produtores (tais como a “bancada ruralista” no Congresso brasileiro), mas também organizações de atores cívicos, como as organizações não governamentais (ONGs), ou até associações de promoção do direito ambiental e do direito internacional público, entre outras.

Ressalte-se, entretanto, que no caso brasileiro, a condução da política externa é competência privativa do Presidente da República (Constituição Federal, art. 84,

<sup>10</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, p. 129-30, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

<sup>11</sup> Normalmente associado à agenda de pesquisa realista nas relações internacionais, na qual o Estado soberano é o ator central. Seus pressupostos básicos são: a anarquia no cenário internacional, a balança de poder e o interesse nacional (definido em termos de poder). No modelo teórico do Estado unitário, nem as forças domésticas e nem o processo de formação do interesse nacional são analisados, mas apenas o comportamento do Estado soberano no cenário internacional. Ver por exemplo, BATTISTELLA, Dario. *Théorie des relations internationales*. 3.ed. Local: Les Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>12</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, p. 133, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

<sup>13</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, p. 131-132 Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

VI e VIII). Logo, a participação das forças domésticas é mais limitada do que em outros países. Todavia, tanto os ministérios brasileiros quanto o Congresso Nacional e os demais atores não estatais estão em processo de crescente internacionalização. Prova disso é o reforço das assessorias internacionais na maioria de agentes institucionais consolidados no Brasil e sua maior participação em fóruns internacionais paralelamente ao Ministério das Relações Exteriores. A CQNUMC, por exemplo, vem sendo acompanhada pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Meio Ambiente, da Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, entre outros.

No que concerne à adesão a regimes ambientais, pode-se argumentar que há fatores que favorecem o Brasil. O primeiro, e mais evidente, é que o País se encontra em situação confortável com relação à crise mundial iniciada em 2008 e que assola os líderes tradicionais de negociações ambientais, principalmente os países europeus. Esta crise engendrou uma nova ordem internacional, na qual o multilateralismo ambiental carece de líderes, e o Brasil almeja usar sua crescente capacidade de interlocução para ocupar mais espaço nos debates multilaterais sobre economia verde e desenvolvimento sustentável.<sup>14</sup> O segundo fator é a existência de contexto internacional favorável à adesão dos Estados soberanos a uma iniciativa coletiva em prol do desenvolvimento sustentável. A Rio+20 afigura-se como momento oportuno para reforçar os compromissos assumidos há duas décadas. Um terceiro fator é o que Trachtman chama de “efeito *lock in*” para restringir as possibilidades de ação de governos subsequentes: um governo assinaria um compromisso internacional para tentar condicionar os próximos governos. No caso brasileiro, o anúncio de metas voluntárias de redução de emissões de GEE às vésperas da COP-15 é um exemplo de “*lock in*”, que pressiona governos subsequentes a reforçar as políticas domésticas de redução de emissões, notadamente a contenção do desmatamento.

A linha de pensamento de Hathway<sup>15</sup> relativa à adesão ao regime de direitos humanos, segundo a qual

os Estados soberanos decidem aderir às normas internacionais porque o custo político de recusá-las seria muito superior ao custo da adesão, talvez seja a que melhor se aplique ao caso brasileiro. Em outros termos, mesmo que as autoridades de um determinado Estado saibam que não poderão honrar os compromissos assumidos internacionalmente, a adesão é usada como um gesto de boa vontade perante a comunidade internacional. A assunção de quaisquer compromissos de redução de emissões de GEE era, até a COP-15, fortemente rechaçada pelos países em desenvolvimento, em função de um dos princípios mais importantes da CQNUMC: o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas em função de suas respectivas capacidades. Ao assumir compromissos voluntários em 2009, o Brasil demonstrou para a sociedade internacional estar ciente de sua responsabilidade como país emergente.

No que concerne ao cumprimento de normas internacionais, é imperioso destacar a necessidade de um quadro institucional favorável, que nem sempre é o mesmo necessário ao cumprimento das normas domésticas. Ao assumir compromissos internacionais, um país tem que levar em consideração não só o uso que os outros países farão do mesmo tratado, como também a relação custo-benefício para os diversos atores envolvidos. Nessa perspectiva, um acordo internacional pode ser um choque externo sobre as coalizões domésticas preexistentes, introduzindo novas variáveis para um tema específico. Com esse equilíbrio rompido, surgem outros grupos, governos tentam maximizar seus ganhos com o eleitorado e novos *lobbies* são formados. Como o desenvolvimento sustentável possui interfaces com diversas políticas públicas e não somente as ambientais “*strictu sensu*”, o quadro institucional favorável necessário ao seu fortalecimento é complexo e fragmentado.

O presente artigo está subdividido em três partes, além desta introdução. O item 1 dedica-se a analisar a postura brasileira nas negociações internacionais sobre mudança do clima, a partir da COP-15 da CQNUMC. O item 2, por seu turno, trata das negociações domésticas sobre a reforma do Código Florestal Brasileiro, processo que ressaltou a relevância da bancada ruralista no Congresso Nacional, para além de posicionamentos a favor ou contra o governo. O item 3 busca apresentar algumas considerações finais, procurando relacionar os aspectos de política externa e doméstica referentes ao tema em discussão.

<sup>14</sup> BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Exemple de réalisation. Le Brésil, un rôle croissant dans la gouvernance du climat ? In: LE PRESTRE, Philippe (Dir.). *Vingt ans après* : Rio et l'avant-gout de l'avenir. Les Presses de l'Université Laval, 2011. p. 155-160.

<sup>15</sup> THE COST of commitment. *HeinOnline*. 55 Stan. L. Rev. 1821 a 1862. 2002-2003. Disponível em <<http://www.law.yale.edu/faculty/hathawaypublications.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

## 2 Mudança do clima

O regime internacional de mudança do clima, apesar de ser um dos mais complexos e relevantes da atualidade, avança lentamente, tanto nas negociações internacionais quanto nas reuniões técnicas multilaterais. Desde a COP-15, em 2009 na Dinamarca, há mais empenho em manter o que já foi estabelecido do que em se criar novas iniciativas à altura das necessidades impostas pelo tema. O principal exemplo disso é o Protocolo de Quioto, que, de modo geral, tem perdido o apoio dos países desenvolvidos, o que engendra sérias discussões acerca de sua continuidade, haja vista o encerramento do primeiro período de compromisso em 2012. Embora tenha havido em Durban, na COP-17, realizada em dezembro de 2011, a decisão de prorrogação do Protocolo, não há consenso quanto ao prazo e nenhum país assumiu ainda novas metas.

O principal impasse das discussões internacionais sobre mudança do clima reflete o velho, porém atual, debate Norte-Sul: os países desenvolvidos tinham, em um primeiro momento, obrigações de mitigação de emissões de GEE e de ajuda financeira aos países em desenvolvimento, enquanto estes não teriam obrigações específicas e quantificadas. Essa é a lógica do Protocolo de Quioto, adotado em 1997, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas em função de suas respectivas capacidades. Desde então, a inexistência de compromissos para os chamados “países emergentes”<sup>16</sup> vem sendo questionada por alguns países desenvolvidos e constituiu a justificativa para a não adoção do instrumento pelos Estados Unidos da América.

Em 2007, o “Mapa de Bali”, decisão da COP-13 sobre os pontos que deveriam formar uma nova fase ou acordo do regime do clima, estabelece um novo paradigma ao tratar de mitigação para os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Talvez seja este o motivo pelo qual o atual impasse do regime do clima permanece: os países desenvolvidos insistem em que um novo acordo

reflita o mundo atual, ao passo que os países em desenvolvimento, dos emergentes aos menos desenvolvidos, recusam-se a aceitar compromissos enquanto não forem cumpridos os dos países desenvolvidos.

O novo acordo do regime do clima esperado na COP-15, que, em tese, estabeleceria compromissos mais fortes de redução de emissões e maior fluxo de ajuda financeira para os países em desenvolvimento, não foi atingido. No entanto, o chamado “Acordo de Copenhague”, decisão que resultou da malfadada reunião de 2009, tem relevância, pois, apesar de ser simplesmente uma estrutura para inserção de compromissos voluntários por parte de países desenvolvidos e em desenvolvimento, atraiu 114 signatários que representam grande parte das emissões de GEE mundiais, entre eles o Brasil.

O atual estágio em que se encontram as negociações internacionais sobre a CQNUMC é a discussão - até 2015 - de compromissos a serem adotados a partir de 2020. Isso demonstra claramente a diferença entre o tempo político e o tempo da ciência, que clama por medidas urgentes para combater a mudança do clima.

A posição brasileira em negociações internacionais ambientais evoluiu muito desde 1992<sup>17</sup>. Alguns temas de destaque são a prioridade atribuída ao tema ao longo dos últimos anos, o chamado REDD+,<sup>18</sup> a participação do Ministério do Meio Ambiente e a assunção de compromissos voluntários de mitigação. Entretanto, apesar de estar entre os maiores emissores, o País ainda interpreta o princípio da responsabilidade histórica em desacordo com sua trajetória econômica ascendente e sua condição de país emergente.

<sup>16</sup> GABAS; LOSCH. “100 New Global Challengers” do Boston Consulting Group (2008); Standard& Poor’s Emerging Markets Database; BNP Paribas (2007); FMI “Reaping the Benefits of Financial Globalization” (2007). *Atelier de cartographie de sciences po de Paris (2008)*. Disponível em: <<http://cartographie.sciences-po.fr>>. Acesso em: 13 abr. 2012. Para o presente texto, o conceito de países emergentes refere-se especialmente a China, Índia e Brasil.

<sup>17</sup> VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; LEIS, Hector. *Governança e segurança climática na América do Sul: uma nova agenda econômica e social para a América Latina*. São Paulo; Santiago de Chile: iFHC, 2008. p. 31. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_788\\_em\\_15\\_07\\_2008\\_12\\_06\\_54.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_788_em_15_07_2008_12_06_54.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2012. Ver Também CARVALHO, Fernanda. “A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 – 2010), do veto à proposição”. 2010. Tese (Doutorado)- Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

<sup>18</sup> Redução das emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo sustentável de florestas e manutenção de estoques florestais. De forma simplificada, é a forma como o regime do clima aborda o financiamento à manutenção de florestas nativas, em pauta nas discussões desde 2005.

É possível afirmar que a COP-15 foi palco de grande avanço da política externa brasileira com relação ao regime internacional do clima. Naquela ocasião, o Brasil foi ator importante ao longo das negociações políticas, com a ativa participação do então presidente Lula, e com os anúncios por parte do então ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, dos compromissos voluntários e das políticas adotadas. Contudo, desde o fiasco em Copenhague, a retomada do diálogo e a reconstrução da confiança entre as Partes da CQNUMC têm sido difíceis. Nesse sentido, o papel do Brasil é cada vez mais importante em função de sua atual capacidade de interlocução nas conferências multilaterais, mas também no BASIC, no BRICS e no G77/China.

As duas conferências das Partes subsequentes, a COP-16 e a COP-17, foram testemunhas das grandes dificuldades de avanço no âmbito do regime internacional do clima, o que conduz a duas grandes conclusões: a primeira é que o contexto internacional é desfavorável a que países desenvolvidos e emergentes assumam o ônus da mitigação das emissões de GEE no curto prazo, notadamente em função da falta de políticas que sinalizem nesse rumo e da crise avassaladora que os primeiros enfrentam desde 2008. A segunda, decorrente da primeira, é de que, caso os países emergentes adotem uma postura mais ativa, existe a chance de o regime do clima ser fortalecido no médio prazo. No caso brasileiro, fica claro que a dissonância entre as instituições do Poder Executivo, tanto entre si quanto em relação ao Legislativo, dificulta a manutenção da capacidade nacional de honrar seus compromissos internacionais.

Ao final da COP-15, surgiu um novo grupo de países conhecido como BASIC (composto por Brasil, África do Sul, Índia e China) que colocou sobre a mesa de negociação ações de mitigação de GEE, visando induzir os países desenvolvidos a adotarem compromissos.<sup>19</sup> Nesse contexto, o Brasil, na pessoa do presidente Lula, assumiu, perante a comunidade internacional, compromissos voluntários de redução de emissões de GEE, de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas até 2020. Esse compromisso sinaliza que em 2020 as emissões brasileiras deverão ser menores do que seriam, caso não fosse adotada nenhuma medida de mitigação de GEE, ou seja, no cenário

*business as usual* (BAU). Os compromissos brasileiros foram posteriormente formalizados em carta à CQNUMC, em 29 de janeiro de 2010.<sup>20</sup>

Na mesma época da COP-15, em dezembro de 2009, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) estava sendo debatida no Congresso Nacional. Aprovada pelo Senado Federal e sancionada pelo Presidente da República, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a PNMC, oficializou no ordenamento jurídico nacional o compromisso voluntário de redução de emissões assumido pelo Brasil na esfera internacional.

Segundo o art. 11 da Lei, os princípios, objetivos e diretrizes das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos e instrumentos da PNMC. Em virtude disso, a variável climática deve ser levada em conta na formulação das demais políticas públicas, como a energética, a de contenção do desmatamento e a agropecuária, entre outras. Em outros termos, mesmo que a mudança do clima não seja um tema exclusivamente ambiental, ela deve influenciar fortemente a trajetória do desenvolvimento brasileiro no presente e no futuro.

A PNMC definiu ainda que o compromisso voluntário será alcançado por meio de elaboração de “planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono”.<sup>21</sup> Nesse contexto, a Lei nº 12.137 menciona os seguintes setores: geração e distribuição de energia elétrica; transporte público urbano e sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros; indústrias de transformação e de bens de consumo duráveis; indústrias químicas fina e de base; indústrias de papel e celulose; mineração; indústrias da construção civil; serviços de saúde; e agropecuária.

O Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que regulamenta a PNMC e dá outras providências, estabelece em seu art. 3º que são considerados planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima:

I – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm);

<sup>20</sup> LETTER including nationally appropriated mitigation actions. Disponível em: <[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/brazilcphaccord\\_app2.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei 12.137, de 2009. Art.11, parágrafo único.

<sup>19</sup> ABRANCHES, Sérgio. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

II – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado);

III – Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE);

IV – Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (ABC); e

V – Plano de Redução de Emissões da Siderurgia.

Esses planos setoriais, conforme o Decreto 7.390, de 2010, devem contar com o seguinte conteúdo mínimo: uma meta de redução de emissões em 2020, incluindo metas gradativas com intervalo máximo de três anos; ações a serem implementadas; definição de indicadores para o monitoramento e avaliação de sua efetividade; proposta de instrumentos de regulação e incentivo para implementação do respectivo plano e estudos setoriais de competitividade com estimativa de custos e impactos. Vale ressaltar que o PPCDAm, de 2004, é preexistente à PNMC, bem como o PDE, instrumento de planejamento energético. Deveriam, portanto, ser ajustados com base no conteúdo mínimo exigido pela nova lei, o que de fato ainda não aconteceu.

Em 2010, houve a criação de grupos de trabalho para discussão do PPCDAm e do PPCerrado, aproveitando instâncias específicas já criadas para esses planos, e para os planos setoriais de agricultura e siderurgia, que nunca foram oficialmente lançados, embora algumas iniciativas, como o Programa ABC,<sup>22</sup> estejam em funcionamento. Em 2011, foram criados outros grupos de trabalho para os demais planos, sem que seu trabalho fosse concluído. Ou seja, embora desde 2009 o Brasil tenha avançado significativamente na criação de um arcabouço que permita o cumprimento de seus compromissos voluntários, sua implementação perdeu prioridade na agenda política interna. Prova disso é o fato do art. 4º do Decreto nº 7.390, de 2010, estipular a data de 15 de dezembro de 2011 para o lançamento dos planos setoriais, tendo essa data sido prorrogada para 16 de abril de 2012, pelo Decreto nº 7.643, de 2011. Mesmo prorrogado, o prazo não foi cumprido. Em reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) com a Presidenta da

República no dia 4 de abril de 2012, a ministra do Meio Ambiente prometeu seu lançamento para dezembro de 2012.

Outro aspecto importante do Decreto nº 7.390, de 2010, é a projeção das emissões nacionais de GEE para o ano de 2020, em relação à qual se deve alcançar uma redução de 36,1% a 38,9%. O Decreto projetou que, em 2020, no cenário *business as usual* ou tendencial, as emissões nacionais serão da ordem de 3.236 milhões tonCO<sub>2</sub>eq.<sup>23</sup> A mudança de uso da terra corresponderia a 1.404 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq; a energia, a 868 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq; a agropecuária, a 730 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq; e os processos industriais e tratamento de resíduos, a 234 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq. Ou seja, traduzindo-se a meta voluntária brasileira em números absolutos, busca-se em 2020 uma redução entre 1.168 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq e 1.259 milhões de tonCO<sub>2</sub>eq. Para esse fim, serão considerados os compromissos voluntários apresentados pelo Brasil à CQNUMC no contexto do Acordo de Copenhague, entre os quais, os seguintes:

i) redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005;

ii) redução de quarenta por cento dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2008;

iii) recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;

iv) ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares; e

v) expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares.

No quadro apresentado acima, evidencia-se, a partir de abril de 2010, quando começou a ser debatido no Congresso Nacional o relatório do Deputado Aldo Rebelo ao Projeto de Lei que altera o Código Florestal, a dissonância entre o quadro institucional brasileiro

<sup>22</sup> Instituído em junho de 2012. Para mais informações: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/programa-abc>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

<sup>23</sup> Costuma-se consolidar as emissões de todos os GEE em toneladas de dióxido de carbono equivalente (tonCO<sub>2</sub>eq), embora essa prática não forneça resultados precisos. A transformação dos valores das emissões de cada GEE em tonCO<sub>2</sub>eq é feita por meio da multiplicação da quantidade emitida do gás pelo seu “Potencial de Aquecimento Global” (GWP). O GWP do metano (CH<sub>4</sub>), por exemplo, é 21, ou seja, o metano é um GEE 21 vezes mais poderoso que o CO<sub>2</sub>. BRASIL, 2010, p. 150.



e os desafios para a Rio+20. O Brasil reduziu significativamente o desmatamento da Amazônia desde 2004 e, em face disso, assumiu um papel relevante na discussão internacional sobre mudança do clima. Isso permitiu ao Poder Executivo assumir compromissos internacionais e nacionais de redução voluntária de emissões de GEE fortemente ancorados na contenção do desmatamento e na recuperação de áreas degradadas. Por sua vez, o Poder Legislativo, tendo aprovado tais metas na Lei nº 12.137, de 2009, retomou uma discussão que culminou no enfraquecimento da principal lei de proteção às florestas, o Código Florestal. Essa discussão e suas consequências serão discutidas na próxima seção.

#### 4 Código florestal

O Código Florestal é uma das principais leis de proteção às florestas no País, pois regula seu uso nas propriedades privadas em face de seu *status* de bem de interesse comum a todos os brasileiros. Seus principais institutos são as áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal (RL), que, em nome da proteção ambiental, constituem limitações ao direito de propriedade, fazendo com que sejam objeto de questionamento por determinados setores, principalmente o agropecuário.

As APP são áreas cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas e a manutenção de processos naturais. São APP as florestas situadas ao longo dos rios, em extensões que variam de acordo com sua largura; ao redor de lagoas, reservatórios e nascentes; em topos de morros, montes, montanhas e serras; restingas, bordas de tabuleiros e chapadas e áreas acima de 1.800 metros de altitude. A vegetação nessas áreas só poderá ser suprimida em caso de utilidade pública ou interesse social.

As RL são áreas localizadas no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuadas as de preservação permanente, necessárias ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. A lei define percentuais que devem ser mantidos, só sendo permitida sua utilização em regime de manejo florestal sustentável. Os percen-

tuais a serem mantidos, a título de reserva legal, são provavelmente o ponto mais contencioso da Lei, na redação dada pela Medida Provisória (MP) nº 2.166-67, de 2001.

No ano de 1995, houve um aumento significativo das taxas monitoradas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) desde 1988: de 14.896 km<sup>2</sup> (média de 1993 e 1994) para 29.059 km<sup>2</sup> (1995), a mais alta taxa detectada até o presente.<sup>24</sup> A reação do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi editar a MP nº 1.511, de 27 de junho de 1996, que alterou o art. 44 da Lei nº 4.771, de 1965, aumentando a reserva legal das propriedades rurais com fitofisionomias florestais na Amazônia de 50% para 80% de sua área. Essa MP também proibiu o incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas, tendo sido reeditada 67 vezes. Ficou vigente sob o nº 2.166-67, de 14 de agosto de 2001, sob a égide da Emenda Constitucional nº 32, mas foi revogada pela Lei nº 12.651, de 2012.<sup>25</sup>

O aumento da reserva legal por meio de medida provisória, nunca submetida à conversão em lei, é uma grande polêmica no País desde sua edição, opondo visões do setor ambientalista e do setor agropecuário sobre a necessidade de manutenção de 80% da propriedade rural na Amazônia em regime de conservação *versus* a demanda de terras para a expansão da fronteira agropecuária. Consequentemente, o argumento da “insegurança jurídica” dos dispositivos alterados por medida provisória sempre foi invocado pelos ruralistas.

É interessante notar que a Exposição de Motivos à MP nº 1.511 foi assinada conjuntamente pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia, das Relações Exteriores e do Meio Ambiente, e menciona explicitamente a necessidade das medidas propostas a fim de reforçar, no plano externo, a credibilidade da política ambiental brasileira e a necessidade de medidas que valorizem a exploração sustentável dos recursos florestais, ressaltando o acesso não discriminatório a mercados. Tal redação demonstra

<sup>24</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2010.

<sup>25</sup> Lei nº 12.651, de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=368>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

claramente a grande preocupação do Brasil com sua credibilidade no contexto internacional a respeito da proteção da Amazônia à época.

No entanto, a alteração do Código Florestal no Governo Fernando Henrique Cardoso não foi acompanhada de um investimento político e financeiro correspondente para fazer cumprir a Lei e para implementar medidas que transcendiam a competência do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como a restrição de crédito e incentivos para a abertura de novas áreas. Depois de uma redução para 18.161 km<sup>2</sup> em 1996 e 13.227 km<sup>2</sup> em 1997, a taxa de desmatamento da Amazônia manteve-se no patamar de 17.000 km<sup>2</sup> anuais em 1998 e 1999, aumentando para cerca de 18.000 km<sup>2</sup> em 2000 e 2001. Nos anos de 2002 e 2003, houve novos recordes de desmatamento: 21.651 km<sup>2</sup> e 25.396 km<sup>2</sup>, esta última, a segunda taxa mais alta desde 1988.<sup>26</sup>

Desde 2006, há uma mudança em curso na postura brasileira nas negociações internacionais sobre florestas, de uma posição de veto puro e simples à proposição de alternativas e possíveis soluções. Por exemplo, o Brasil apresentou na COP 11, em 2006, a proposta de um fundo internacional, composto por recursos de doação, que compensasse os países que demonstrassem redução de suas taxas históricas de desmatamento<sup>27</sup>. O fato de o Brasil aceitar participar, em uma posição privilegiada, de discussões sobre a redução do desmatamento em florestas nativas como parte da mitigação das emissões de GEE no âmbito do regime internacional do clima deve-se em grande medida ao sucesso do esforço governamental para a redução das taxas de desmatamento na Amazônia, no âmbito do PPCDam. Esse Plano conta com uma Comissão Executiva formada por 13 ministérios e marca a transição da visão do problema do desmatamento como um assunto da alçada exclusiva do Ministério do Meio Ambiente para um assunto de governo. Conforme mencionado anteriormente, esse plano, por força do Decreto nº 7.390, de 2010, tornou-se o principal plano setorial de mitigação da mudança do clima.

<sup>26</sup> INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. 2010.

<sup>27</sup> CARVALHO, Fernanda. *“A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 – 2010), do veto à proposição”*. 2010. Tese (Doutorado)- Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

O sucesso na redução das taxas anuais de desmatamento na Amazônia em 65%, desde 2004, possibilitou o desenvolvimento dos pilares da política de clima no país, dado ser o desmatamento o principal vetor de emissões de GEE no Brasil. O compromisso voluntário inserido na lei da PNMC compõe-se, em sua maior parte, da redução das emissões provenientes do desmatamento e degradação (80% de redução do desmatamento no bioma Amazônia e 40% de redução de emissões no bioma Cerrado).

A trajetória descendente das taxas de desmatamento possibilitou ainda ao Brasil a criação do Fundo Amazônia, pelo Decreto nº 6.527, de 2008, com o objetivo de investir recursos não reembolsáveis em ações de prevenção, de monitoramento e de combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável do bioma amazônico, contemplando as seguintes áreas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; zoneamento ecológico-econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade e recuperação de áreas desmatadas. Importante observar que até 20% dos recursos do Fundo podem ser empregados no desenvolvimento de sistemas de controle e monitoramento do desmatamento em outros biomas brasileiros e outros países tropicais.

O Fundo Amazônia tem seu potencial de arrecadação de recursos de doação definido pelas reduções de emissões anuais calculadas em relação à média das taxas de desmatamento nos últimos 10 anos. A cada 5 anos, essa média é recalculada. Dessa forma, pode-se considerar o Fundo Amazônia como uma abordagem de REDD+. É importante ressaltar que o Fundo não gera para os doadores créditos de carbono negociáveis em mercados. Os projetos devem apresentar estimativas das reduções de emissões, mas este não é um requisito para sua elegibilidade. Até o presente, o Fundo já recebeu o montante de R\$ 182,3 milhões: R\$ 168 milhões da Noruega, R\$ 7 milhões da Alemanha e R\$ 7,2 milhões da Petrobrás. A Noruega, no entanto, comprometeu-se, em 2008, a doar R\$ 1 bilhão em 7 anos.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2012.

Quanto aos projetos, há atualmente 27 já aprovados; 26 em análise e 17 em consulta. Os proponentes são Governos Municipais (26%); Governos Estaduais (24%); terceiro setor (19%); empresas privadas (13%); e Governo Federal (11%). No Pará, há 27 projetos que representam 14% do valor total solicitado ao Fundo, enquanto no Mato Grosso, existem 8 projetos que representam 11% do valor total solicitado ao Fundo. As áreas de maior procura são: controle, monitoramento, fiscalização ambiental, conservação e uso sustentável da biodiversidade.<sup>29</sup>

Novamente aqui aparece a dissonância do quadro institucional doméstico no que tange à mudança do clima. Enquanto o Executivo avançou significativamente, o Legislativo enveredou pela revisão do Código Florestal, uma de nossas mais importantes leis ambientais, que, desde 1996, virou objeto de acirradas disputas entre o setor ruralista e o setor ambientalista. Em vez de se buscar um pacto viável para o cumprimento dessa legislação, as posições em jogo são, de forma resumida, as seguintes: os ambientalistas querem sua manutenção integral com a redação dada pela MP nº 2166-67, de 2001, o que, por parte dos ruralistas, é inadmissível, dado o fato de que o aumento do percentual da RL colocou na ilegalidade quem cumpria com a obrigação vigente até então de manutenção de 50% da RL.

Houve dois momentos em que o setor ruralista esteve muito perto de obter sua pretensão de menor proteção dos remanescentes florestais para a expansão da agropecuária em nome do desenvolvimento nacional. O primeiro deles foi em 2001, com um projeto de lei de autoria do deputado Moacir Michelleto. O segundo momento ocorreu às vésperas da Rio+20, quando foi aprovada pela Câmara dos Deputados o relatório do deputado Paulo Piau (PMDB), com dispositivos ainda mais ambíguos dos que os presentes no relatório do deputado Aldo Rebelo, aprovado pela Câmara e pelo Senado no ano de 2011. Durante o processo, houve estudos do Observatório do Clima e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como manifestações de cientistas, que demonstraram claramente que reduções nas exigências de APP e RL acarretariam expressivas emissões de GEE, dificultando o cumprimento dos compromissos brasileiros de mitigação da mudança do clima.

Após a aprovação pela Câmara do relatório do deputado Paulo Piau, cuja redação era ainda mais desfavorável à proteção das florestas em áreas privadas, houve intensa manifestação da sociedade civil organizada em favor do veto pela presidente Dilma. A campanha “Veta Dilma” alastrou-se pelas redes sociais e foi assumido como bandeira por artistas e intelectuais. Em 25 de maio de 2012 a ministra do Meio Ambiente anunciou 12 vetos ao PL votado no Congresso Nacional. Em 28 de maio de 2012, foram publicadas a Lei nº 12.651 e a MP nº 571, ambas de 25 de maio de 2012. É preciso reconhecer que os 12 vetos e as alterações propostas pela MP diminuíram o potencial efeito deletério da nova versão do Código Florestal sobre as florestas nativas, mas não o eliminaram.

Um dos pontos de maior risco é a anistia aos desmatadores. A proposta aprovada pelo Senado, em 2011, conta com a figura da “área consolidada”, que é a “área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris”. A proposta do Senado garante aos ocupantes dessas áreas o direito de nelas permanecer. Ou seja, trata-se de uma anistia ao cumprimento da lei até o momento da data estipulada em função do Decreto nº 6514, de 2008, que tornou crime a não averbação de RL, dando o prazo de um ano (já estendido 3 vezes) para essa averbação. A atual redação mantém 22 de julho de 2008 como data de corte para a obrigação de recuperação da área ilegalmente desmatada. Vale dizer, quem desmatou ilegalmente até essa data não tem a obrigação de recuperar as áreas convertidas. Para quem desmatou posteriormente, há um escalonamento das obrigações de recuperação em função do tamanho da propriedade, o que, em tese, beneficia a agricultura familiar.

No caso brasileiro, não há garantias de que uma “anistia” ocorrerá uma única vez. Pelo contrário, o precedente no direito fiscal e tributário é geralmente o reiterado perdão de dívidas ou a possibilidade de sua negociação. Cria-se, portanto, um risco de que novas áreas sob proteção legal continuem a ser ocupadas com a expectativa de que um dia se logre alterar novamente a legislação para que essa infração não seja passível das punições devidas. É insuficiente a previsão da lei de que “não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta lei” (Lei nº 12.651, de 2012, art. 8º, § 4º). Ora, basta que se mude novamente a lei ao sabor das no-

<sup>29</sup> BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2012.

vas coalizões, invocando-se o atual precedente em que a nova lei automaticamente se transformou, bem como o princípio da isonomia.

No caso aqui estudado, é flagrante a contradição entre setores da sociedade brasileira, refletida em sua influência nos processos de construção política. Se por um lado, a questão ambiental, notadamente a proteção das florestas, proporcionou ao País uma posição privilegiada nos regimes internacionais do clima e da biodiversidade, de outro lado, predomina em alguns setores, como o do agronegócio, a visão de que essa mesma proteção é um entrave ao desenvolvimento nacional, dado o papel da atividade agropecuária em nossa balança comercial. Criou-se assim uma falsa dicotomia entre a proteção ambiental e o desenvolvimento. Porém, esse raciocínio cai por terra se lembrarmos o crescimento econômico do País enquanto as taxas de desmatamento seguem em queda, até que se materializem os efeitos do novo Código Florestal.

## 5 Conclusão

Demonstrou-se a dissonância entre normas e políticas oriundas dos Poderes Legislativo e Executivo nos casos da mudança do clima e da reforma do Código Florestal. Apesar do fato de o Brasil ter um papel cada vez mais importante no regime internacional do clima e de ter sido o anfitrião da Rio+20, os dois Poderes trabalham com várias divergências que deixam o País em situação delicada no que concerne ao respeito aos seus compromissos internacionais e nacionais.

Os casos estudados corroboram a noção de que, tanto na adesão a tratados internacionais como no seu posterior cumprimento, que são etapas complementares, o jogo político doméstico tem um impacto decisivo. Na adesão, prevalece a política exterior, com princípios e fundamentos que a orientam. No que tange ao cumprimento de obrigações internacionais, prevalece a política doméstica. Ela é uma condição necessária e suficiente, ao passo que a dimensão internacional não é suficiente, principalmente em questões ambientais relativas ao desenvolvimento nacional.

Consequentemente, não se pode tentar implementar obrigações internacionais de modo indiferente aos grupos de pressão na arena doméstica. Faz-se necessário analisar atentamente qual o papel do Itamaraty com

relação à política doméstica, bem como a crescente interface com o Ministério do Meio Ambiente e com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Além disso, é imprescindível compreender o jogo político em outros ministérios, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com o setor privado, notadamente o agronegócio, mas sem olvidar dos atores cívicos. Todos esses atores contribuem para explicar a difícil institucionalização das normas ambientais no Brasil, garantindo efetiva segurança jurídica aos cidadãos.

O efeito “*lock in*”, descrito por Trachman<sup>30</sup>, existe tanto para o bem quanto para o mal. No caso das metas voluntárias, a vinculação de governos subsequentes é benéfica e desejável. No caso do Código Florestal, a atuação governamental pode ficar restrita a níveis insuficientes de proteção das florestas, prejudicando, no curto e no médio prazos, o cumprimento dos compromissos assumidos pelo País. No longo prazo, é possível ampliar novamente o grau de proteção das florestas, mas essa modificação estará, mais uma vez, sujeita ao jogo de interesses e ao embate de forças políticas representadas no parlamento. E, no momento, nada indica que haverá uma mudança significativa no peso relativo da bancada ruralista no Congresso Nacional.

Finalmente, os recentes debates no Poder Legislativo, relativos aos dois temas aqui tratados, conduzem-nos à reflexão sobre a efetiva vontade política existente no Brasil de assumir compromissos de desenvolvimento sustentável e de respeitá-los, para que possa enfim assumir papel de líder na governança ambiental global. Tal liderança pressupõe, além do respeito aos compromissos internacionais, a coerência de posicionamentos e de ações com o apoio do eleitorado doméstico, elementos esses que o Brasil mostrou ao mundo não estarem plenamente consolidados ainda.

<sup>30</sup> TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

## Referências

- ALDY, Joseph; STAVINS, Robert. (Eds). *Architectures for agreement: addressing global climate change in a post-Kyoto world*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), p. 214-240, [2010]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea13.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2012.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Brasília: MCT, 2004.
- BRASIL. *Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima*. Brasília: MCT, 2010. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/326751.html>>. Acesso em: 2 dez. 2010.
- BROWN WEISS, Edith; JACOBSON, H. K. *Engaging countries. Strengthening compliance with international environmental accords*. Cambridge: MIT Press, 1998.
- CARSTEN, H.; SPRINZ, D. F. Measuring the effectiveness of international environmental regimes. *Journal of Conflict Resolution*, v. 45, n. 5, 2000.
- CARVALHO, Fernanda. “A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 – 2010), do veto à proposição”. 2010. Tese (Doutorado)-Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. *The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements*. 2. ed., Harvard University Press, 1998.
- FUNDO AMAZÔNIA. Disponível em: <[www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br)>. Acesso em: 28 abr.2012.
- HATHAWAY, Oona. *Do human rights treaties make a difference?* Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=311359](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=311359)>. Acesso em: 12 abr. 2012.
- KEOHANE, Robert; VICTOR. *The regime complex for climate change: discussion Paper 10-33*, 2010. Disponível em: <[http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane\\_Victor\\_Final\\_2.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane_Victor_Final_2.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2012.
- MACHADO FILHO, Haroldo de Oliveira; POPPE, Khaled Marcelo. *Transferência de tecnologia no âmbito do regime de mudança do clima, capítulo 23, mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_mudancadoclima.pdf/](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_mudancadoclima.pdf/)> Acesso em: 02 maio 2012.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polit.* [online], v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.
- SPRINZ, D. F., *The Quantitative Analysis of International Environmental Policy*. In: *CASES, Numbers, Models: International relations research methods*, D. F. Sprinz, Y. Wolinsky-Nahmias (Ed.). The University of Michigan Press, 2004. p. 424.
- TRACHTMAN, Joel P. International law and domestic political coalitions: The grand theory of compliance with international law. *Chicago Journal of International Law*, v. 11, n. 1, Summer 2010. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1549337](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549337)>. Acesso em: 12 jun. 2012.
- VIOLA, Eduardo. *O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática*. Disponível em: <[www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)>. Acesso em: 22 jan. 2009.
- VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias. A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil do Brasil. *Textos Cindes nº 25*. Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=548&catid=7](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=548&catid=7)>. Acesso em : 15 setembro 2012.