

Matheus Graciani dos Santos

**O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas enquanto agente  
político internacional**

## **Sumário**

|                              |    |
|------------------------------|----|
| Resumo.....                  | 3  |
| Relatório de Atividades..... | 4  |
| Introdução.....              | 6  |
| Justificativa.....           | 7  |
| Conclusão.....               | 40 |
| Cronograma.....              | 41 |
| Bibliografia.....            | 42 |

## **1. Resumo e apresentação**

O presente projeto trata da relação estreita entre o IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima) e os principais tratados internacionais de redução na emissão de gases nocivos ao meio ambiente. Seu foco é esclarecer a participação de um órgão científico enquanto agente político no combate ao aquecimento global. A análise dos relatórios do Painel, assim como o estudo da questão climática desde seu primeiro aparecimento na comunidade internacional, proporcionam o esclarecimento acerca da atuação do Painel. O Protocolo de Kyoto, assim como as convenções conhecidas como *Rio Earth Summit* ou Eco-92, são analisadas a partir da indissociável relação entre ciência e política nas questões ambientais.

Pretende-se aqui uma análise política da questão ambiental hoje, tendo como objeto principal o aquecimento global. A busca pela redução na utilização dos recursos naturais e na emissão de CO<sub>2</sub>, principal subproduto da indústria; a base científica oferecida pelo Painel como justificativa para esse controle e como a comunidade internacional se organiza para fazê-lo, são os focos principais de uma análise que, como a própria questão ambiental, só pode ser política.

**Palavras Chave** – IPCC, Protocolo de Kyoto, ECO-92, comunidade internacional, controle industrial

## **2. Relatório de Atividades**

### **a. Metodologia**

A presente pesquisa, coordenada pela Professora Dra. Salete Magda de Oliveira, se inclui no projeto " Ecopolítica: governamentalidade planetária, novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle". A pesquisa tem por característica o intercâmbio de informações com os outros pesquisadores do projeto, através da realização de seminários, reuniões, discussões e da produção de fichamentos e artigos referentes ao tema. A realização de relatórios também constitui parte importante da pesquisa, tendo início antes mesmo da aprovação do projeto pelo CNPQ. A leitura de obras referentes ao tema, tendo por base o pensamento de Michel Foucault e Gilles Deleuze, assim como o acompanhamento da mídia impressa e digital, tem lugar de destaque no desenvolvimento da pesquisa.

### **b. Objetivos e dificuldades encontradas**

A pesquisa tem por objetivo Analisar participação de um órgão científico internacional (IPCC), criado para a pesquisa das mudanças climáticas antrópicas, enquanto agente político na construção de tratados que visam controlar a emissão de gases nocivos ao meio ambiente. O teor científico dos relatórios do Painel, assim como a linguagem técnico-jurídica dos documentos da Organização das Nações Unidas, representam a maior dificuldade nesta pesquisa. A leitura de obras que tem por foco uma análise política da questão muito esclarece sobre o tema, assim como o constante contato com outros pesquisadores do projeto envolvidos em temas semelhantes.

### **c. A participação em atividades acadêmico-culturais relacionadas com a pesquisa em andamento e seus efeitos**

O projeto no qual se insere a pesquisa disponibilizou uma série de eventos bastante elucidativos quanto ao tema a ser pesquisado e o enfoque a ser adotado. A divisão do projeto em quatro fluxos: meio ambiente (no qual se inclui a presente pesquisa), direitos, segurança e penalização a céu aberto, possibilita a melhor identificação das pesquisas em andamento que guardam relação com o tema aqui pesquisado. O intercâmbio com os outros fluxos também marca o projeto, possibilitando a ampliação da escopo teórico e analítico sobre temas complementares. A feitura de uma tabulação de notícias, utilizando os dois principais veículos de mídia impressa do estado de São Paulo, a Folha de S. Paulo e o Estado de S. Paulo, possibilita a constante atualização do projeto de pesquisa, que se desenvolve sempre a par dos mais recentes e notórios acontecimentos na seara ambiental.

A apresentação de seminários, seja pelos coordenadores seja pelos pesquisadores, também ocupou posição de destaque no projeto. A presença de pesquisadores de diversas graduações, assim como de diversas etapas na vida acadêmica, diversifica o projeto, fornecendo diferentes visões sobre os diferentes temas pesquisados.

A participação no minicurso "Ecologia, resistências e anarquismos", ministrado pelo Prof. Dr. Edson Passetti, na Universidade de São Paulo, USP, durante o XXVI Simpósio Nacional de História, representou um contanto maior com a temática anarquista no que tange à relação homem natureza.

## 2. Relatório Científico

### Introdução:

A questão climática tem dominado as pautas dos jornais e as agendas programáticas dos partidos políticos ao redor do globo. O surgimento de uma instituição científica, o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas, no contexto dos escritos de Michel Foucault acerca da sociedade de controle e da relação entre poder e verdade, leva a necessidade de uma análise da utilização da questão ecológica enquanto instrumento de controle internacional.

A compreensão do papel que desempenha uma instituição, criada e financiada por governos nacionais, no cenário das relações entre Estados se faz necessária. É a utilização política de uma verdade científica que se torna relevante para nossa análise.

A ciência ecológica e sua utilização na criação de mecanismos de controle internacionais, sua estreita ligação com a atuação política e as peculiaridades da sociedade de controle que norteiam essa pesquisa. Não se pretende aqui entrar em um debate técnico-científico, mas sim reconhecer o papel político do Painel Internacional para Mudanças Climáticas, através do estudo de sua criação e atuação nas Nações Unidas.

## Justificativas

O IPCC desponta em nossa década como autoridade maior no estudo e análise da questão climática. Influencia diretamente, por meio de seus relatórios, os mais importantes tratados internacionais realizados acerca do tema. Deve-se às críticas, cada vez mais constantes, de sua legitimidade enquanto principal instituição científica a tratar das questões climáticas, a necessidade de uma análise de seu papel enquanto agente político. Criado pelas Nações Unidas e sabidamente dependente dos diversos governos nacionais participantes de sua idealização e continuidade, tem sido alvo constante de críticas quanto a sua participação política.

Os principais debates sobre o tema das mudanças climáticas, questão ainda incipiente nos idos de 1980, ocorriam no âmbito da comunidade científica, transparecendo ao grande público apenas de maneira esparsa. A necessidade de uma instituição científica mais centralizada, de caráter global e com o foco único de analisar a questão climática, levou, em 1988, à criação de um novo órgão dentro das Nações Unidas: o IPCC, ou Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima. O Painel já surge como uma instituição tanto política quanto científica, já que seu objeto de estudo, a mudança climática antrópica, é questão que se divide entre a ciência e a política. É questão científica, pois são os dados concretos acerca das emissões e sua influência no meio ambiente que legitimam a preocupação com o aquecimento global; é uma questão política por serem as decisões tomadas pelos governos as únicas capazes de alterar o quadro das mudanças climáticas. O IPCC não deve, como acordado desde seu surgimento, interferir diretamente nas questões políticas referentes ao clima, apenas fornecer os dados necessários para que os *policy makers* possam tomar suas decisões. A crescente mobilização de cientistas céticos quanto ao aquecimento global de origem antrópica como defendido pelo IPCC, assim como o caráter político cada vez mais nítido da questão ecológica, leva-nos a

questionar o papel desempenhado pelo Painel enquanto instituição de produção da verdade.

A análise do Painel, enquanto órgão produtor de verdades científicas necessárias para a implantação de políticas que regulamentam a ação de diversos Estados, através de tratados internacionais, é o que se pretende. O processo de criação da verdade científica, como se dá dentro do Painel e a relação entre este e seus opositores, será analisado para que se possa melhor compreender a questão ecológica enquanto chave para a desmistificação da governamentalidade, sobre a qual escreveu Michel Foucault.

A relação de interesse ao presente projeto é justamente a da sociedade de controle e a Ecopolítica, nos diversos cruzamentos peculiares ao controle dos povos mediante o uso da questão ecológica. A sociedade de controle é justamente aquela marcada pela convocação à participação, onde a inclusão é palavra de ordem e abundam as parcerias público privadas, na forma de ONGs e OSCIPs. Sociedade que aos poucos desgarrada da sociedade disciplinar, em sua relação estreita com a produção do corpo saudável (corpo homem) e volta seu interesse ao planeta, à *mãe natureza*, justa merecedora de reparações. É a “Era da Ecopolítica – do controle do corpo-planeta -, de resguardar os santuários ambientais e restaurar a natureza com suas pessoas e *qualidade de vida*” (Passetti, 2007)

A questão climática possui uma particularidade que não pode ser ignorada: ela não se limita às fronteiras nacionais demarcadas. O conceito próprio de ambiente, ou de meio ambiente, tantas vezes utilizado para tratar da questão do aquecimento global, traz em si essa interação que não pode ser limitada por fronteiras. O geógrafo especializado em ordem ambiental internacional, Wagner da Costa Ribeiro, nos diz:

“A dinâmica das massas de ar, das correntes marinhas, assim como os meios de transporte (dos



objetos, das pessoas, dos dejetos) funcionam como irradiadores da ação humana em escala mundial” (RIBEIRO, 1991, p.30).

A própria questão climática surge, então, como relação transteritorial. É em torno dessa questão que se organizarão as frentes para o combate ao aquecimento global, através de tratados regulatórios de pretensão mundial. O controle internacional das emissões de gases do efeito estufa é sua intenção. As mudanças climáticas antrópicas já surgem, então, como questão política. Sobre seu surgimento e desenvolvimento trataremos a seguir.

### **Institucionalização da questão ambiental**

A questão ecológica, ou a preocupação com a preservação ambiental, surgem já no início do século XX, havendo inclusive a realização, em 1923, do I Congresso Internacional para a Preservação da Natureza. O tema das mudanças climáticas, ainda que presente na comunidade científica desde o final do século XIX, só emergirá enquanto questão institucional em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ou a Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida. Para se compreender a Conferência é necessária a análise de sua gênese, que remonta primariamente a criação do Clube de Roma. Grupo formado pelo industrial italiano Aurelio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King, contava com profissionais da indústria, diplomacia, academia e membros da sociedade civil. Objetivava questionar e influenciar as principais autoridades globais acerca da utilização ilimitada dos recursos naturais. Seu relatório, produzido por cientistas e políticos e publicado em 1972, foi utilizado na Conferência de Estocolmo, assumindo o papel de principal guia teórico e científico para uma nova atuação global frente aos problemas industriais. O relatório utilizava um modelo matemático para prever a relação máxima entre *consumo humano x recursos naturais* que seria possível com a tecnologia da época. Foi batizado de modelo neo-malthusiano, pois

seguia método similar ao adotado por Thomas Malthus no século XVIII. É a primeira aparição da ecologia como exercício, ainda que incipiente, da criação de uma verdade científica ecológica sobre a qual se erigirá toda uma nova relação de poder entre Estados.

Concomitante a isso, em 1968, ocorre a Conferência da Biosfera, realizada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Nessa conferência é debatida, pela primeira vez, a utilização e preservação dos recursos naturais. A própria UNESCO a descreve como:

(...) a primeira conferência intergovernamental a buscar reconciliar a conservação e utilização dos recursos naturais, assim prefigurando a noção atual de desenvolvimento sustentável. (<http://www.gov.mb.ca/conservation/wno/status-report/fa-8.19.pdf>)

É, ainda em 1968, que a Suécia, motivada pela interferência de resquícios industriais da Alemanha Oriental em sua indústria pesqueira, requer nas Nações Unidas que seja realizada uma Conferência com fins a tratar da livre exploração do meio ambiente. A Conferência foi realizada em 1972, mudando para sempre a questão ambiental. Aparece em Estocolmo, pela primeira vez, a preocupação com a emissão de gases nocivos ao ambiente e, conseqüentemente, sua redução. O principal legado de Estocolmo é o início da institucionalização da questão ambiental, assim como o entendimento de que a questão climática é uma questão global, sendo necessários os esforços conjuntos de diversos Estados para que se possa obter êxito. O Artigo 21 da Declaração da Convenção das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano expressa:

“Os Estados possuem, de acordo com o Estatuto das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, o direito soberano sobre a exploração de seus recursos de acordo com suas próprias políticas ambientais e a responsabilidade de garantir que atividades dentro de sua jurisdição ou controle não causem dano ao ambiente de outros Estados ou áreas além de seu controle jurisdicional.” (Tradução Própria).

O controle escorado nas verdades ecológicas já se torna claro no início dos anos de 1970; o debate só adensará nas próximas décadas.

A primeira convenção da ONU com fins a discutir especificamente os problemas ambientais resultou na criação de uma agência das Nações Unidas especificamente para tratar da questão ambiental, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, ou PNUMA. O Programa vê a questão ambiental sob a ótica do desenvolvimento sustentável, sobre o qual se falará mais profundamente no decorrer do projeto. Tem por seus principais objetivos:

Manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações.

[http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_pnuma.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php)

O PNUMA ganha força nos seguintes anos, centralizando a questão ambiental e organizando algumas importantes convenções sobre a preservação do meio ambiente. É estabelecido pelo PNUMA, juntamente com a Organização Meteorológica Mundial (OMM), ambas agências da ONU, em 1988, o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas. O Painel surge com o objetivo de fornecer dados científicos confiáveis sobre mudanças climáticas para que os governantes pudessem agir. É uma resposta à comunidade científica e aos ambientalistas, que por toda a década de 1980 afirmaram a necessidade de se estudar a ação do homem sobre o clima (TILIO NETO, 2008, p.89).

### **Metodologia do Painel**

Vale aqui uma breve explicação sobre os relatórios publicados pelo IPCC. O Painel faz publicações, em intervalos de cinco a seis anos, nas quais expõe, através da reunião de pesquisas de cientistas de todo o mundo, selecionados pelo Painel e posteriormente revistas pelos cientistas do próprio IPCC, as mais relevantes informações sobre o fenômeno das mudanças climáticas. O Painel se divide em três grupos de trabalhos, voltados para aspectos distintos da questão climática, cada um possuindo dois co-presidentes, sendo sempre um de um país industrializado e outro de um país em desenvolvimento. Publica então três relatórios, um para cada grupo de trabalho e um relatório específico para os *policy makers*, os tomadores de decisão, com explicações mais gerais e menos técnicas sobre o tema. É relevante notar a necessidade de uma publicação que se distingue da científica e visa mais claramente as autoridades políticas. A verdade produzida em laboratório, através de pesquisas científicas de teores diferentes e posteriormente combinadas, não existe apartada da política senão em aparência. A história da ciência é a história da tentativa de se separar da política; a história do IPCC não é diferente. A legitimidade que busca é a proveniente do distanciamento do contexto político, onde a verdade sempre de

relativiza; o Painel é mais relevante quanto mais se distancia deste aspecto, gerando assim relatórios objetivos e não verdades relativas, seja para os próprios cientistas e pesquisadores, seja para diplomatas e políticos.

A produção de relatórios pelo Painel, sua principal contribuição para a questão ambiental, resulta de uma tentativa de colocação do IPCC não só enquanto instituição neutra do ponto de vista científico, mas também enquanto uma formuladora de guias políticos a serem seguidos. Nas palavras de Michael Zammit Cutajar, Secretário Executivo da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (CQNUMC) entre 1991 e 2002: "A ciência tem guiado a política(...) se a ciência deve continuar guiando a política, se faz necessário manter a política fora da ciência". O pensamento de Cutajar revela a verdadeira intenção do Painel: não servir apenas enquanto instrumento de análise climática, mas sim enquanto determinador de políticas a serem adotadas. Resguarda-se, ao efetuar a separação entre análise científica e os relatórios para os *policy makers*, a legitimidade de uma análise que se pretende neutra e em contato direto com a verdade ambiental enquanto base para a determinação de políticas internacionais de controle da ação de Estados. A lógica da retórica do Painel não é a de separação entre ciência e política como dois campos que devem se manter apartados sempre, mas sim a lógica de uma produção de políticas internacionais baseadas em verdades científicas.

O Painel surge e atua, então, enquanto organização limítrofe, termo definido por Forsythe enquanto "organizações sociais ou coletivas que se encontram em dois universos distintos, como ciência e política, e podem ser analisadas igualmente por membros dos dois campos sem perder sua identidade" (Forsythe, 2003). Organizações limítrofes (*boundary organizations* no original) se caracterizam por possuírem atores de ambos os espectros presentes, no caso tanto políticos como científicos, devendo prestar contas a ambos. Não se trata de dizer, então, que o Painel é uma organização meramente política, onde a ciência aparece apenas enquanto provedora de um discurso legitimador

de suas práticas, tampouco se deve asseverar que se trata de uma organização científica que fornece apenas relatórios e pesquisas climáticas, sem se importar com o que se faz destes. É uma organização híbrida, onde os dois aspectos se encontram e influenciam mutuamente.

### **Eco-92 e o IPCC**

Reside na influência do IPCC no que concerne à produção da verdade que legitima os tratados climáticos internacionais em conjunto com sua criação de diretrizes políticas o ponto central da pesquisa. Para tanto, torna-se indispensável a análise de dois momentos chave na política de controle de emissão de gases nocivos: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) também conhecida como Eco-92, realizada no Rio de Janeiro e a Conferência de Kyoto, que levou a criação do Protocolo de Kyoto.

A Eco-92 ocorre após um longo processo de encontros e convenções internacionais, ocorridos durante toda a década de 1980. O principal destes é a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985, que resultou, em 1987, na criação do Protocolo de Montreal, acordo de escala global com vistas à redução na emissão de gases nocivos ao meio ambiente. Concomitante a isso o IPCC desenvolve seu primeiro Relatório de Avaliação, publicado em 1990, onde afirma haver uma ligação entre a ação humana e o aquecimento global:

“Emissões resultantes de atividades antrópicas estão aumentando substancialmente as concentrações atmosféricas dos gases do efeito estufa: dióxido de carbono, metano, clorofluorcarbonos (CFCs) e óxido nitroso. Essa concentração irá intensificar o efeito estufa, resultando em média em um crescimento adicional na temperatura terrestre. O principal gás de efeito estufa, o

vapor d'água, irá aumentar em resposta ao aquecimento global, servindo para potencializá-lo" (IPCC First Assessment Report p.52 tradução própria).

É no contexto da publicação desse relatório por um órgão das Nações Unidas que se mobilizará uma frente com fins a discutir um acordo para a redução na emissão dos gases do efeito estufa.

Ainda no contexto da publicação do *First Assessment Report*, o encontro realizado no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92) consistiu na realização de três conferências distintas, ainda que interligadas, para a discussão do impacto ambiental antrópico. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre Biodiversidade e a Convenção das Nações Unidas para o Combate a Desertificação formam o encontro conhecido como Eco-92, ou *Rio Earth Summit*. O legado mais importante da Eco-92 é a mudança na organização internacional para tratar da questão ambiental e, mais especificamente, da questão climática. Outro fator importante é a separação entre os países signatários da conferência em dois grupos distintos: os Anexo I e os países não-anexo I. A separação é, primariamente, entre países industrializados ou com planos imediatos de industrialização (no caso países da ex-URSS) e países em desenvolvimento. Retoma um debate iniciado ainda em Estocolmo, sobre a responsabilidade maior em impactos ambientais derivar, justamente, dos países de industrialização mais antiga, portanto o ônus maior deverá recair sobre esses países. É reflexo de um princípio importante nas ações da ONU sobre o clima: o princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas", que dita ser comum a todos os Estados a responsabilidade pela preservação ambiental, mas que as medidas a serem adotadas variam de Estado para Estado.

A responsabilidade de controlar, reduzir e eliminar os atentados contra o meio ambiente deve incumbir aos países que os causam, de tal forma que guarde relação com os danos causados e esteja relacionado com as respectivas capacidades e responsabilidades. (Resolução N. 44/228 de 22/12/1989)

A CQNUMC, em sua qualidade de convenção-quadro, foi feita visando sua ampliação e elaboração, podendo assim ser acrescida de novos protocolos, como o de Kyoto em 1997, mantendo sua atualidade e relevância. Os países membros devem se reunir, anualmente, na Conferência das Partes (COPs), maior órgão diretivo da CQNUMC, para avaliar e discutir o andamento da questão climática, de acordo com a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

A Eco-92 diferencia-se das demais convenções e reuniões climáticas por ter em sua pauta não só questões ambientais específicas. Ela propõe um questionamento, se não inteiramente novo, por já ter aparecido em partes em Estocolmo (1972) e ser citado no documento Nosso Futuro Comum, de 1987, inovador enquanto pauta central na questão climática: como aliar o desenvolvimento (econômico, social, industrial) a uma política de redução no impacto ambiental?

Permeará toda a discussão realizada na Eco-92 o conceito de Desenvolvimento Sustentável, sobre o qual se falará aqui apenas brevemente, mas cuja importância na elucidação da relação entre ciência ambiental e políticas ambientais não pode ser ignorada. Desenvolvimento Sustentável é definido, segundo documento oficial da ONU, publicado em 1987, sob o nome de Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum como:

“O Desenvolvimento Sustentável busca atingir as necessidades e aspirações do presente sem comprometer



a possibilidade destas serem atingidas no futuro. Longe de requerer que cesse o crescimento econômico, ele reconhece que os problemas da pobreza e do subdesenvolvimento não podem ser resolvidos ao menos que tenhamos uma nova era de crescimento, na qual países em desenvolvimento possuem larga participação e colhem largos benefícios.” (Brundtland Report, 1987)

É a relação entre política e meio ambiente o que nos interessa aí. Não há mais a separação, dentro dos próprios relatórios institucionais, entre o que é ciência e o que é política; o mesmo não ocorre, entretanto, nos relatórios científicos. A ciência ambiental influencia diretamente na tomada de decisões políticas, pois fornece as bases sobre as quais será possível atuar. É esperado que a política, por sua vez, influencie diretamente a ciência ambiental. É necessário se afastar de qualquer posição que enxerga como possível a separação entre ciência ambiental e prática política internacional. Não é a contaminação da ciência pela política nem da política pela ciência que explica a construção de uma verdade climática internacional, é a indissociabilidade de ambas que se faz necessário explicitar. O surgimento do Painel é expressão maior disso:

“Ao participar mais diretamente dos esforços dos cientistas os governos talvez tenham desenvolvido um sentimento de propriedade sobre as conclusões científicas, ficando mais difícil desvencilhar-se delas e manter a inação. Esse modelo de cooperação entre ciência e política serviu de inspiração para a constituição do IPCC” (TÍLIO NETO, 2008, p. 94)

Relevante nessa pesquisa é a estreita relação mantida entre a CQNUMC e o IPCC. O Painel possui papel central tanto na sua elaboração, pois essa decorre da publicação do Primeiro Relatório de Avaliação, quanto em sua continuidade, dada na forma das COPs ou Conferência das Partes. Baseado somente nos relatórios do Painel que se organizarão as ações políticas da O.N.U. referentes a questão ambiental. A influência do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas na elaboração dos protocolos internacionais de controle de emissão de gases do efeito estufa é nítida.

O CQNUMC, que resultou na criação da Agenda 21, documento em que diversos países se comprometem a cooperar no estudo para possíveis soluções de ordem ecológica e social, se deu no contexto da publicação do primeiro relatório do IPCC sobre mudanças climáticas, em 1990. Parte do IPCC, uma instituição criada com o fim de estudar a relação entre ação humana e mudança climática, a base científica que demonstra uma necessidade de controle na utilização do meio-ambiente pelos Estados. São seus relatórios que embasam teoricamente qualquer tentativa de controle na utilização dos recursos naturais do globo; são seus dados que servem como justificativa na assinatura e proposição dos tratados internacionais que versam sobre o meio ambiente, fator que só é possível pois parte-se de uma pressuposta neutralidade da ciência: quem nos fala não é um órgão das Nações Unidas, criado mediante acordos de países, mas sim um grupo de cientistas, que tem por vocação e obrigação ética a neutralidade de sua análise. Nada poderia ser mais distante da realidade.

Juntamente a publicação de um relatório científico, o Segundo Relatório de Avaliação do Painel Internacional para Mudanças Climáticas, é realizado o encontro que levou à elaboração do Protocolo de Kyoto. Acordo assinado por mais de 80 nações, na cidade que leva seu nome, no Japão, é mais uma etapa da CQNUMC, que previa reuniões anuais das partes (COPs) para a discussão da questão ambiental. A terceira reunião anual, a COP 3, dá origem ao protocolo, no ano de 1997. Diferencia-se por possuir não diretrizes para a redução da

emissão de gases nocivos, os “greenhouse gasses”, ou gases do efeito estufa, mas sim por exigir um comprometimento dos países signatários com a redução da emissão de CO<sub>2</sub>, principal subproduto das atividades industriais. É, em sua totalidade, um projeto que tem como base científica o IPCC, o que se torna claro na própria redação do Protocolo. Lê-se, no parágrafo segundo do artigo quinto do protocolo, que versa sobre questões metodológicas, a ligação do projeto com o Painel:

“As metodologias para a estimativa das emissões antrópicas por fontes e das remoções antrópicas por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal devem ser as aceitas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e acordadas pela Conferência das Partes em sua terceira sessão.”

O Protocolo baseia-se na divisão desigual de metas baseado no histórico de emissão de CO<sub>2</sub> dos países do Anexo I. O Protocolo estabeleceu também em seu texto a possibilidade de negociação das cotas de emissão de gases nocivos, acarretando a criação de um mercado no qual são vendidas e compradas cotas de carbono. A transformação do carbono em uma *commodity*, nas palavras da própria ONU, é ilustrativo da aliança entre ganho econômico e redução de gases do efeito estufa. A estratégia se baseia no conceito de captação de carbono através do reflorestamento e da preservação das florestas, tema central na pauta dos ativistas ambientais. Questionável por sua eficiência na preservação da biodiversidade, devido ao fato da maioria dos reflorestamentos serem monoculturas, representa ainda a implementação de medidas nos países em desenvolvimento e não em países com grandes taxas de emissão de gases do efeito estufa. Representa claramente a utilização de medidas cientificamente

questionáveis, mas politicamente vantajosas, tomando por base os relatórios do IPCC.

### **COPs e o IPCC**

As conferências das Nações Unidas, estabelecidas desde a Eco-92, tem por objetivo, desde seu início, a criação de um tratado internacional legalmente vinculante, como é expresso já na COP-1, realizada em Berlim no ano de 1995. A primeira Conferência teve por principal resultado a criação do Mandato de Berlim, espécie de embrião do Protocolo de Kyoto, já expressando à época o desejo de criação de um tratado cujas principais características seriam a responsabilização diferenciada entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, conceito desenvolvido na Eco-92, assim como o desejo de que tal tratado fosse legalmente vinculante, contendo não apenas diretrizes de comportamento dos Estados, mas compromissos legais por parte destes. Vale lembrar que 1995 foi o ano de lançamento do Segundo Relatório de Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas, concluído posteriormente a realização da conferência.

O Segundo Relatório de IPCC, endereçado aos *policy makers*, escrito em linguagem pouco técnica, revê algumas das previsões contidas no Primeiro Relatório do IPCC, geralmente assumindo padrões menos extremos que os anteriores. O tom do relatório não mais é o da conscientização apenas da existência de um aquecimento global, mas também da necessidade de uma integração global, com foco a integração entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, na formulação de políticas tanto domésticas quanto internacionais de redução na emissão de gases do efeito-estufa. O Relatório diz:

Medidas que permitam países em desenvolvimento a participar efetivamente em negociações (internacionais) aumentam a probabilidade de se

atingir acordos efetivos, duradouros e justos, capazes de melhor lidar com a ameaça do aquecimento global. (SEGUNDO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO IPCC,1995)

A tendência a ser ressaltada é a de maior desejo de integração entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, calcada no princípio das responsabilidades diferenciadas, que determina o maior ônus aos países desenvolvidos no que tange à redução de emissões. Essa integração pregada pelo Painel se tornará central no decorrer das negociações diplomáticas nas COPs e evidencia a natureza limítrofe dos relatórios publicados, hibridizando ciência e política, com participações de ambos os espectros e dirigido tanto a cientistas quanto a *policy makers*.

A segunda Conferência das Partes, realizada em Genebra no ano de 1996, já adota o Segundo Relatório de Avaliação do Painel, mais especificamente o resumo feito para os negociadores, como explicitada em documento da própria conferência:

A Síntese e os três Resumos para os Tomadores de Decisão ("Summary for the policy makers", no original) estarão disponíveis nos seis idiomas das Nações Unidas e, espera-se, estarão disponíveis para a segunda sessão da Conferência das Partes (COP 2) (CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SEGUNDO RELATÓRIO DO IPCC)

A utilização não do relatório científico, mas sim dos resumos para os tomadores de decisão (*policy makers*), será prática constante nas Conferências das Partes. A compreensão da questão climática passa pela análise destes

Resumos. A diferença entre os relatórios publicados pelo Painel, onde abundam termos científicos e pesquisas realizadas ao redor do mundo e os relatórios compilados para os tomadores de decisão, merece ser ressaltada.

O IPCC formula seus relatórios, publicados a cada quatro ou cinco anos, a partir de pesquisas realizadas pelos cientistas que integram o Painel. A partir desta publicação, que contou no último relatório com a participação de mais de oitocentos autores, é realizada uma compilação, que resulta no *Summary for Policy Makers*. Esta compilação pouco trata das divergências entre os cientistas em suas pesquisas, assim como expõe apenas brevemente a metodologia utilizada pelo Painel. Separada em cinco temas, expostos em menos de quinze páginas, utiliza linguagem bastante direta. A primeira frase do Resumo para os Tomadores de Decisão do Quarto Relatório de Avaliação do Painel, publicado em 2007, diz:

O aquecimento do sistema climático é inequívoco, conforme evidenciado por observações do aumento global das temperaturas médias do ar e dos oceanos, derretimento generalizado das geleiras e aumento médio da elevação do nível do mar.

A grande discussão dentro dos relatórios do Painel, a interferência ou não do ser humano neste aumento de temperatura, é tratada em termos menos científicos e assertivos. A segunda página do Resumo, acerca das causas da mudança climática, afirma: "Existe grande confiança (very high confidence, no original em inglês) que o efeito das atividades humanas desde de 1750 tenha sido o aquecimento." (AR 4, 2007).

Os Resumos do IPCC evidenciam a neutralização do debate científico acerca do aquecimento global, presentes tanto dentro quanto fora do Painel. A verdade logo se distancia de um debate para se consolidar enquanto fato. O

intrincado jogo de poder dentro do Painel, suas hierarquias e resistências, desaparecem para dar lugar a um texto neutro e direto que expõe verdades científicas ao invés de pesquisas e debates. Não apenas os jogos de poder decorrentes desta verdade, quanto os embates que a geraram ficam ocultos pela pretensa neutralidade científica do Resumo para os Tomadores de Decisão. A utilização destes textos desde o início das COPs influenciou diretamente o debate acerca do aquecimento global.

A COP 2, marcada pela aceitação por parte dos Estados Unidos da América das considerações científicas do Painel, conforme pronunciamento do então Sub-Secretário para Assuntos Globais do Departamento de Estado estadunidense Timothy Wirth, assim como a recusa do país em adotar as denominadas *harmonized policies*, medidas de integração global com vistas a redução das emissões de gases do efeito estufa. O país propôs o desenvolvimento de documentos legalmente vinculantes de médio prazo como alternativa a um protocolo marcado pela diferenciação de responsabilidade entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Vale notar a aderência dos EUA ao Painel, cuja legitimidade era questionada até então pela superpotência, transformando o discurso diplomático do país, não mais preocupado em contestar a legitimidade dos dados científicos, mas sim a metodologia adotada para combater o aquecimento global.

A terceira Conferência das Partes, realizada na cidade de Kyoto no ano de 1997, representa um importante marco nas negociações climáticas internacionais. Ainda tomando por base o Segundo Relatório de Avaliação do Painel, dá origem ao único tratado global de redução dos gases de efeito estufa, o Protocolo de Kyoto. O protocolo tem por base a diferenciação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento enquanto responsáveis pela mitigação do aquecimento global, discutido acima (pp. 16 a 18).

A COP 4, realizada em Buenos Aires no ano de 1998, teve por principal objetivo a solução dos impasses para a implementação do Protocolo de Kyoto.

As dificuldades nas negociações dos termos do Protocolo durante a Conferência de Buenos Aires adiaram em dois anos a implementação do tratado, para o ano 2000. O Segundo Relatório de Avaliação do IPCC permanecia enquanto base científica das negociações assim como suas diretrizes políticas, representadas na própria gênese de um acordo internacional não somente entre potências poluidoras, mas dando destaque aos países em desenvolvimento. O pronunciamento de abertura da conferência, realizado pelo Presidente da terceira sessão da COP 4 e representante do governo japonês Hiroshi Ohki, ao se referir aos países não-Anexo I, diz:

Eles (países em desenvolvimento) também possuem o dever ético de adotar modelos sociais, econômicos e tecnológicos que levem ao desenvolvimento sustentável. O momento chegou de parar de discutir quem é o culpado pelo passado e começar a adotar as medidas necessárias para não se tornarem os culpados no futuro. (RELATÓRIO DA CQNUMC, COP 4)

É notória a necessidade de inclusão do maior número possível de Estados nas reuniões acerca do clima, assim como a utilização do conceito de desenvolvimento sustentável enquanto instrumento de regulamentação do desenvolvimento econômico. Não só os países industrializados devem tomar parte do combate ao aquecimento global, mas a fiscalização e o controle da ação de todos os Estados membros das Nações Unidas se faz necessária. A questão climática não mais representa uma oposição entre desenvolvidos e sub-desenvolvidos, como era perceptível durante as décadas de setenta e oitenta, mas sim um discurso de inclusão, onde todos se tornam responsáveis pelo futuro do planeta.



A COP seguinte, realizada em Bonn na Alemanha no ano de 1999, se resumiu a discussão de aspectos técnicos a serem adotados no Protocolo de Kyoto, representando pouco avanço na implementação do tratado. O IPCC ganha maior relevância nesta conferência devido a necessidade de uma padronização dos relatórios enviados pelos Estados a O.N.U. referentes a suas taxas de emissão de gases do efeito estufa. Os relatórios de emissão de gases produzidos pelos países Anexo I, como ficou determinado na COP 4, deveriam ser elaborados de acordo com a metodologia do Painel e sujeitos a revisão pelo mesmo, fato estendido aos países não-Anexo I na COP 5. É relevante notar a adoção da metodologia do Painel, através da CQNUMC, enquanto padrão a ser utilizado nas medições de emissão de poluentes.

A COP 6, realizada em Hague, na Holanda, no ano 2000, marca o acirramento das disputas diplomáticas referentes ao clima. A Conferência foi suspensa devido a um generalizado impasse nas negociações, mais notadamente entre os EUA e a União Européia, referente a utilização de sumidouros de carbono através de políticas de reflorestamento em países não-Anexo I. O IPCC influenciou diretamente o debate através da publicação, no ano 2000, do "Special Report on Land Use, Land Use Change and Forestry" (LULUCF), que visava comprovar a eficiência da prática do reflorestamento enquanto sumidouro de CO<sub>2</sub>. O Painel sofreu neste ano uma de suas mais contundentes críticas, pois importantes autores do relatório estavam envolvidos em consultorias privadas que se beneficiariam destas políticas de reflorestamento. É concomitante ao crescimento de sua influência nas negociações climáticas que o IPCC terá sua neutralidade questionada. A criação de discursos científicos legitimadores de políticas ambientais questionáveis, reveladas ainda timidamente nos anos noventa (p. 28) e intensificadas nos anos 2000, começa a emergir enquanto prática do Painel. A correlação de forças, em ambos os lados do debate sobre os sumidouros de CO<sub>2</sub>, também se faz mais

visível; a ciência emerge enquanto legitimadora de discursos opostos. (Forsythe, 2003)

A segunda reunião da COP 6, que ocorreu em Bonn (Alemanha), no ano de 2001, conhecida como COP bis, se inicia no contexto da rejeição dos EUA do Protocolo de Kyoto, assinada pelo então presidente George W. Bush; o país não participou este ano das reuniões referentes ao protocolo, assumindo o papel de observador. A Conferência gerou diversos acordos quanto ao Protocolo, mais notadamente a oficialização da inclusão dos sumidouros de carbono, assim como a criação de três fundos para o combate ao aquecimento global. O ano de 2001 marca também a publicação do Terceiro Relatório de Avaliação do IPCC, cujas principais conclusões, conforme expostas na conferência pelo presidente do Painel Robert T. Watson, seriam a constatação de que diversos sistemas biológicos já haviam sofrido influência do aumento de temperatura, assim como a correlação entre a mudança do clima e as consequências adversas para os ecossistemas, a agricultura e as reservas d'água. Watson pontuou ainda que já existiam diversas tecnologias disponíveis capazes de reduzir, no curto-prazo, a emissão de gases do efeito estufa, mas que barreiras para o desenvolvimento destas tecnologias deveriam ser superadas. É interessante notar o quanto se misturam no discurso do Painel avaliações científicas e diretrizes políticas.

O Terceiro Relatório de Avaliação se caracteriza também pela exposição mais explícita das políticas necessárias ao combate do aquecimento global, em comparação aos relatórios anteriores (1995 e 1990). O Painel instrui não apenas a participação internacional, através de acordos como o Protocolo de Kyoto ou da participação nos fóruns internacionais referentes ao tema, como também a implementação de políticas domésticas para o controle das emissões e a necessidade de se aliar medidas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico a políticas de mitigação do aquecimento global, ressaltando a relação entre ambos. O Relatório, com relação ao comportamento dos países, assevera:

O objetivo de um país não é, neste aspecto (referente as estratégias que podem ser adotadas internacionalmente), identificar uma nova tecnologia verde ou uma adequada redistribuição de custos entre os diversos setores. O objetivo agora é afetar o comportamento de outros países, de maneira a aumentar o número dos que partilham a responsabilidade e dividi-la mais equitativamente. (TERCEIRO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2001)

O relatório afirma ainda a insuficiência do Protocolo de Kyoto enquanto única medida de contenção do aquecimento global. O painel assume claramente a necessidade da relação inter Estados na constituição de uma política climática eficiente, consistente com o discurso adotado pela O.N.U. de priorizar a segurança humana em detrimento da segurança nacional, tema do qual se falará mais adiante. A implementação de tal conceito guarda íntima relação com a adoção, cada vez mais perceptível, não apenas de intervenções inter Estados, mas da transferência, após o encerramento das intervenções humanitárias, aos governos das responsabilidades em prover segurança e bem-estar das populações locais. (Rocha, 2010)

A conferência seguinte, COP 7, realizada ainda no ano de 2001 na cidade de Marraqueche, no Marrocos, se notabilizou pela conclusão do plano de ação adotado em Buenos Aires. O pacote de decisões ficou conhecido como "Acordos de Marraqueche", avançando na elaboração do Protocolo de Kyoto. Durante a COP 7 os EUA permaneceram enquanto observadores, mantendo a decisão de não interferir diretamente na elaboração do documento. Os principais resultados foram a adoção de regras para o comércio de créditos de carbono (*emission trading*), assim como o delineamento de punições aos países

que falharem em atingir as metas estabelecidas, sem constituir ainda, vale notar, normas legalmente vinculantes. O IPCC obteve, mais uma vez, grande destaque durante a conferência, sendo citado repetidas vezes como base científica da questão climática, mais especificamente o Terceiro Relatório de Avaliação.

A oitava Conferência das Partes, COP 8, realizada em novembro de 2002 na cidade de Nova Dehli, na Índia, se caracterizou pela discussão de ações paralelas ao Protocolo de Kyoto, cujas principais pendências haviam sido resolvidas na COP anterior. A participação dos EUA nas negociações enquanto membro ativo mudou com relação aos anos anteriores. A agenda estadunidense, antes focada na desigualdade entre a responsabilidade dos países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, afirmava agora ser injusto exigir metas de redução de emissões dos países subdesenvolvidos. Os eventos ocorridos no país, com a emergência do terrorismo internacional, podem elucidar a adoção de uma postura menos conflituosa dos EUA com os países em desenvolvimento, visto que a política do país tem adotado, desde os ataques de onze de setembro, medidas de maior participação nas políticas de países periféricos. A conferência produziu ainda um documento, sem força legal, intitulado "*Delhi Ministerial Declaration on Climate Change and Sustainable Development*", que continha vagas diretrizes sobre o que deveria ser feito no combate ao aquecimento global, citando explicitamente o Terceiro Relatório de Avaliação do IPCC. A declaração afirma que o relatório do Painel confirma que a necessidade dos cortes de emissão globais para que se possa reduzir os impactos das mudanças climáticas. A conferência teve dentre suas resoluções o pedido da elaboração, pelo IPCC, de um relatório sobre a questão dos gases nocivos à camada de ozônio.

Seguindo o caminho delineado em Nova Dehli, a Conferência das Partes realizada no ano seguinte (2003), em Milão na Itália, a COP 9, se caracterizou pela sequência do debate iniciado no ano anterior acerca das medidas paralelas e posteriores ao Protocolo de Kyoto no combate ao aquecimento global. Quanto

ao Protocolo, o principal foco era a pressão para que este entrasse em vigor, fato que dependia da assinatura da Rússia, país ainda vacilante na questão, embora dos indícios de que ratificaria o projeto no futuro, assim como a definição de detalhes técnicos quanto aos sumidouros de carbono (baseados, embora as críticas, no LULUCF). O IPCC teve participação bastante relevante em Milão, sendo um dos principais debates da conferência a elaboração de políticas das Nações Unidas tendo por base as prescrições do Terceiro Relatório de Avaliação do Painel. O impasse existia devido a elaboração, questionada por EUA, China e Arábia Saudita, de políticas baseadas no Relatório, que prescrevia outros comprometimentos, além de Kyoto, para a redução da emissão de gases do efeito estufa.

O Painel estava no centro do debate político, pois não só fornecia as principais bases científicas para o Protocolo de Kyoto, como embasava metodologicamente os relatórios dos países envolvidos nas negociações e prescrevia medidas diversas de políticas internacionais a serem adotadas. É relevante notar que, diplomaticamente, a União Européia constituía o maior apoiador político do IPCC, embasando suas críticas às posturas dos países que se recusavam a assinar o tratado (EUA principalmente), nas prescrições do Painel. É interessante notar o quanto o Painel ganha em relevância desde sua criação, influenciando mais diretamente, principalmente a partir da publicação do Terceiro Relatório de Avaliação, as discussões sobre quais políticas devem ser adotadas frente aos fatos científicos expostos. A discussão não mais era sobre a existência ou não de um aquecimento global (fato aceito por todos as potências poluidoras), mas sim sobre qual metodologia seria mais eficiente em sua mitigação. O IPCC não somente havia criado as bases científicas tomadas agora como verdade, como influenciava indiretamente, através de suas recomendações, as decisões a serem tomadas. O jogo de força para a criação de uma verdade vastamente aceita pendia, nesse momento, para o lado dos apoiadores do Painel. Instituições, seja a O.N.U., sejam corpos menores criados

dentro de suas regras, representam sempre a realidade política externa; o IPCC não é diferente. Seria simplista afirmar que a influência do Painel reside apenas em sua perícia na elaboração de relatórios científicos interligados a diretrizes políticas, fato aliás corrente em muitas outras organizações que tratam da questão ambiental, mas sim da utilização, por parte de influentes negociadores internacionais (União Européia, Brasil, Canadá e posteriormente a Rússia), destes documentos enquanto legitimadores de práticas de seu próprio interesse. A constituição da verdade não é questão neutra, mas sim fruto de forças opostas, grandes e pequenas, locais e globais, que no interior do jogo saber/poder fazem emergir conceitos inquestionáveis. "A verdade necessita do poder, ela não existe sem poder", escreveu Nietzsche.

A conferência de 2004, realizada na cidade de Buenos Aires, Argentina (COP 10), marca o décimo encontro da CQNUMC. A Conferência pouco produz de medidas concretas, ficando estabelecido apenas a realização de um seminário, marcado para o ano seguinte, onde especialistas de diversos governos deveriam trocar informações, nos termos da própria organização, sobre métodos para atenuar as mudanças climáticas. O Protocolo de Kyoto obteve neste ano, após a ratificação russa, a aprovação necessária para entrar em vigor, o que ficou marcado para o ano seguinte. A participação da Rússia representa uma importante adesão ao Protocolo, não apenas por suas elevadas taxas de emissão, mas também pelo peso político do país nas discussões internacionais. O Protocolo entraria em vigor, mesmo sem a participação ativa dos Estados Unidos da América no tratado.

A COP 11, realizada na cidade de Montreal, no Canadá em 2005, é considerada histórica, marcada não apenas pela entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, mas também pela maciça participação de diversos setores da sociedade, mais notadamente empresários interessados no incipiente mercado de carbono. Vale notar que embora o foco desta pesquisa seja a conjunção entre o Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas e os Estados, a

sociedade civil, principalmente as ONGs e as grandes empresas, constituem importantes atores na elaboração da verdade climática, seja enquanto partidários do Painel, seja se opondo a ele. A Conferência resultou na elaboração do chamado Plano de Ação de Montreal, que determinava a extensão do prazo de vigência do Protocolo de Kyoto para além de 2012 e a negociação de cortes ainda maiores nas emissões de gases do efeito estufa. A participação do IPCC na COP 11 foi menos evidente, muito devido a aceitação de suas premissas científicas e do foco sobre o Protocolo de Kyoto, mas é seguro dizer que o Plano de Ação de Montreal embasa cientificamente a necessidade de aprofundamento no corte das emissões nas análises contidas no Terceiro Relatório de Avaliação, que o estipulava claramente.

A Conferência das Partes de 2006, realizada em Nairóbi no Quênia (COP 12), teve por principal objetivo a estruturação legal de alguns mecanismos presentes no Protocolo de Kyoto. Foi uma conferência bastante técnica, cujas principais resoluções se referiam a mecanismos específicos do Protocolo, não representando grandes mudanças no que já havia sido acordado nos anos anteriores e previsto na COP 11. O IPCC participou ainda mais timidamente que no ano anterior, não se encontrando nenhuma referência direta ao Painel nos principais documentos emitidos pela reunião.

A Conferência das Partes realizada em 2007, em Bali na Indonésia (COP 13) ocorreu logo após a publicação do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC. A Conferência foi marcada pela criação do Plano de Ação de Bali, que estabelecia a necessidade de novas ações, além do Protocolo de Kyoto, para mitigar o aquecimento global, visando produzir uma agenda concreta até a realização da COP 15. A principal característica deste documento é a ampliação das preocupações com os países em desenvolvimento, que agora figuram enquanto peça chave no combate ao aquecimento global. Aparecem, quanto aos países desenvolvidos, duas questões paralelas: a necessidade de implementação de políticas sustentáveis e a necessidade de cooperação internacional em auxílio

aos países em desenvolvimento. Figura também, mais proeminente que nos anos anteriores, a idéia de que os países que mais sofreriam com as mudanças climáticas são os países mais pobres, dando destaque especial ao continente africano. Esta idéia aparece já nos primeiros relatórios do IPCC, mas emerge lentamente nas COPs. Ganha força com a publicação, no Quarto Relatório de Avaliação, a idéia de que o combate ao aquecimento global passa por duas frentes: a mitigação das mudanças climáticas, através de políticas de redução nas emissões dos gases do efeito estufa e a adaptação às mudanças climáticas, que passam pelo combate a pobreza e outras medidas socioeconômicas. É relevante aqui a ligação, incipiente nos outros relatórios, incisiva neste, entre os problemas estruturais dos países (pobreza, fome, epidemias) e as consequências do aquecimento global. O relatório diz:

A capacidade de adaptação é dinâmica e influenciada pela base produtiva de uma determinada sociedade, incluindo seus recursos naturais e humanos (...) capital humano e instituições, governança, renda, saúde e tecnologia.  
(QUARTO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO IPCC, 2007)

O desenvolvimento sustentável aparece, mais uma vez, como a solução para os países pobres; o auxílio dos países desenvolvidos é essencial para que isso possa ocorrer. É relevante notar a relação, citada no documento do Painel, entre desenvolvimento sustentável e capital humano. O termo, proveniente da economia, se desenvolve nos anos sessenta e oitenta, se consolidando a partir de sua utilização pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em um relatório de 1987. Sua definição sofreu diversas mudanças desde os economistas clássicos até hoje, mas mantém como principal



característica a correlação entre educação e produtividade. É nos anos oitenta, entretanto, que o termo passa a abarcar não apenas a relação entre o saber e a produtividade, mas sim entre a formação escolar e a capacidade de adaptação do trabalhador às novas tecnologias. Contemporâneo em seu estabelecimento ao termo desenvolvimento sustentável (Brundtland, 1988), emergem conjuntamente nas discussões acerca dos países em desenvolvimento que proliferavam no início dos anos noventa. A OCDE a utiliza correntemente na elaboração de seus relatórios, a designando como fator indispensável para o crescimento econômico.

A relação entre desenvolvimento sustentável e capital humano elucidada a análise de ambos os termos. A educação, pensada nos termos de investimento, é individual e contínua, não se restringindo a escola, mas fazendo parte do cotidiano do trabalhador; quanto maior o investimento maior a produtividade, quanto maior a produtividade individual maior o desenvolvimento da economia. O desenvolvimento sustentável, por sua vez, ancorado na conscientização individual para o real desenvolvimento econômico, também recai na relação indivíduo/sociedade como componente chave das economias em desenvolvimento. O desenvolvimento sustentável passa por toda uma vivência individual ecologicamente correta, adquirida através do binômio educação conscientização, necessária para que não se prejudique as gerações vindouras. É nessa relação entre corpos produtivos e sociedades desenvolvidas, entre vidas ambientalmente corretas e sociedades sustentáveis, que serão embasados os relatórios do IPCC.

A questão não é nova nos relatórios do Painel, mas emerge com maior destaque durante a COP 13. O alargamento da discussão é notável. O aquecimento global surge tendo como base conceitos amplos, onde a conexão entre o desenvolvimento e o clima é sempre citada, mas muitas vezes posta de lado, frente a necessidade de um tratado regulatório entre os Estados. Após a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto essa relação ganha maior evidência nas

discussões diplomáticas, assim como nos relatórios do Painel, mais especificamente o terceiro e o quarto *Assessment Reports*. A questão climática surge interligando diversos aspectos da vida, mas o conceito vai se tornando mais sólido com o tempo. Não somente ligações vagas entre desenvolvimento e meio ambiente, presentes no início dos anos noventa, mas conexões sólidas entre epidemias, secas, agricultura, guerras civis, AIDS, educação, desenvolvimento e o respeito ao meio-ambiente. Embora apareçam correntemente nos textos das Nações Unidas, essas correlações aparentemente inócuas são importantes de serem notadas não apenas enquanto instrumentos retóricos, mas enquanto geradoras de ações que mobilizam o local, o inserem no contexto internacional e pregam o desenvolvimento, assistido pelas grandes potências, enquanto única saída possível. Não se trata mais de uma oposição entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, nem de tentativas de responsabilizar um ou outro, mas sim de integrar o maior número de Estados possível em programas de desenvolvimento das Nações Unidas, nos moldes dos países que detém o controle real da instituição. Cada canto do planeta deve ser vigiado, seu clima, seu governo, sua sociedade e instituições, para não por em risco o "nosso futuro comum".

A conferência seguinte (COP 14), realizada em Poznan, na Polônia no ano de 2008, deu continuidade ao projeto iniciado em Bali de desenvolver um amplo e ambicioso tratado internacional de regulação de emissões, a ser acordado no ano seguinte em Copenhague. Seguindo o contexto de Bali, a criação de fundos, visando financiar projetos climáticos nos países em desenvolvimento, mais especificamente o Fundo de Adaptação ao Protocolo de Kyoto. A questão dos países em desenvolvimento dominou as principais pautas da conferências, indo desde a importância na redução do desmatamento, a necessidade de trocas de tecnologias entre países ricos e pobres. O Quarto

Relatório de Avaliação do IPCC seguia enquanto base científica para a adoção de tais medidas, assim como havia sido no ano anterior.

### **Participação Brasileira**

A visão que alia o desenvolvimento industrial histórico dos países desenvolvidos à maior responsabilidade na utilização de recursos naturais, foi batizada, posteriormente, de “Brazilian Proposal”, a Proposta Brasileira. Necessário se faz, para compreender a Proposta Brasileira e sua importância, um breve histórico sobre a tradição do Brasil na questão climática.

O Brasil mudou radicalmente sua atuação na questão ambiental nas últimas décadas. Vale recordar que em Estocolmo (1972), quando sob o regime militar, aliou-se a China, formando um grupo de países periféricos que se opunham ao debate ambiental. O fez por possuir, à época, plano maciço de industrialização e máxima utilização dos recursos naturais, visando o desenvolvimento econômico. A mudança da política externa brasileira se torna nítida já no final da década de 1980, com o processo de redemocratização do país, sendo signatário dos principais acordos internacionais de proteção ambiental. Hospeda, em 1992, a Eco-92, podendo, na condição de país sede, introduzir à pauta a questão dos países subdesenvolvidos e a relação entre desenvolvimento e proteção ambiental. Ocupa, desde então, lugar de destaque no debate climático internacional, servindo, diplomaticamente, como facilitador das relações entre os países industrializados e os países em desenvolvimento. (HELENA MOREIRA, 2009, p.97)

É a democracia no Brasil que torna possível sua participação nas negociações ambientais como país chave na relação ambiental entre Estados. A questão ecológica não mais se apresenta como uma restrição aos Estados, mas sim uma iniciativa que parte destes para a ampliação do controle dos povos. O controle do corpo-planeta, a vigilância constante necessária para tal e a

transformação de cada cidadão em responsável pela preservação da natureza e a reparação dos danos cometidos a esta, só é possível dentro de um governo não mais excluído das negociações internacionais. A inserção diplomática brasileira após a democratização, iniciada ainda no período Collor/Franco, visa o aumento da participação brasileira nas mesas de negociação internacional. Não mais o país se opõe aos Organismos Internacionais, mas busca uma maior relevância na formulação de políticas dentro dos mesmos. O país terá na questão ambiental sua principal fonte de legitimidade, culminando ainda no ano de 1992 com a realização da Eco-92, no Rio de Janeiro. O país se torna, então, centro dos debates globais sobre o controle da emissão de poluentes. Muito mudaria na atuação diplomática do país, mas a questão ambiental se mantém como um de seus principais *assets* nas negociações internacionais.

A política externa brasileira para o meio-ambiente se desenvolve nos anos noventa, tendo por principal característica o posicionamento do país enquanto Estado chave para a discussão climática desde seu início. A atuação do país para a implementação do Protocolo de Kyoto, assim como suas contribuições para a diferenciação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento fez com que sua atuação internacional, operada por meio de alianças com outros países em desenvolvimento (China, Rússia, Índia e México) se caracterizasse por uma forte pressão para a redução das emissões de CO<sub>2</sub> no planeta. A tradicional estratégia brasileira de agir internacionalmente em blocos diplomáticos, agregando peso a suas reivindicações, levou ao fortalecimento do país enquanto porta-voz dos países em desenvolvimento no que tange à questão climática. Vale notar que o país já havia se aliado a China nos anos setenta, sendo contrário a implementação de políticas de controle ambiental internacional.

A mudança da política brasileira não pode ser explicada apenas pela seu novo direcionamento de maior participação internacional iniciado na era Collor/Franco e mantido até hoje, tampouco pelas contingências de sua política

interna. A questão climática propicia um terreno positivo para os países em desenvolvimento, na medida em que a sustentabilidade surge enquanto conceito norteador da discussão ambiental. Não mais um esforço global conjunto aparece como única solução, mas sim a implementação de políticas diferenciadas para os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. O Brasil, ao aplicar o conceito de desenvolvimento sustentável às discussões climáticas, criando responsabilidades diferenciadas para os países em desenvolvimento (Proposta Brasileira), em meados dos anos noventa, modifica sua atuação internacional nas questões climáticas. É necessário ressaltar, quanto a atuação brasileira nas conferências internacionais sobre meio-ambiente, sua maior relevância nas conferências climáticas em contraposição a sua atuação nas demais reuniões sobre meio-ambiente, mais notadamente nas questões de biossegurança e poluição.

Luiz Gylvan Meira Filho, Presidente da Agência Espacial Brasileira e José Gonzalez Miguez, do Ministério de Ciência e Tecnologia, explicam o que é a proposta brasileira:

“Pela proposta brasileira os países industrializados terão um teto individual que será tolerado de aumento máximo de temperatura média da superfície terrestre. Este teto individual, por sua vez, será calculado a partir de uma meta de redução de temperatura para o conjunto dos países desenvolvidos, calculada tendo como base o aumento de temperatura previsto caso as emissões deste grupo de países permanecessem constantes nos níveis de emissão de 1990 durante todo o período do Protocolo, ou seja, de 1990 a 2020”. (Proposta Brasileira para Kyoto)

A Proposta Brasileira conta ainda com um mecanismo que penaliza financeiramente os países desenvolvidos que não cumpram suas metas, criando com o dinheiro proveniente das penalizações um fundo para a provisão de recursos financeiros para políticas climáticas em países subdesenvolvidos. A Proposta Brasileira contém os principais elementos constituintes da política externa ambiental do país: a repartição desigual das responsabilidades na questão climática e o desenvolvimento dos países emergentes como pauta da questão ambiental.

A política externa brasileira nas COPs se diferencia da dos demais emergentes a partir da assinatura do Protocolo de Kyoto em 1997. Após o término das discussões técnicas acerca da implementação do Protocolo o país se distanciou dos países periféricos, atuando ao lado da União Europeia enquanto principal *demandeur* na implementação de um tratado legalmente vinculante. Sua posição única, capaz de transitar tanto no grupo de emergentes poluidores (Rússia, Índia e China) quanto no grupo de países “verdes” (Noruega, União Europeia, Países-ilhas), decorre do fato de o país aliar uma alta taxa de emissão, estagnada desde 1997, ser um dos principais produtores de energia renovável e possuir as maiores reservas florestais do planeta. Essa singularidade faz com que o Brasil tenha participação importante não apenas entre os países em desenvolvimento como entre os desenvolvidos. A participação do país na COP-15, em Copenhague, ao endossar a proposta de Tuvalu, um pequeno país-ilha, para a redução de meta de aquecimento global, demonstra o distanciamento do Brasil dos demais países periféricos emergentes, que atuam pela manutenção das metas de Kyoto.

A principal mudança de postura da diplomacia brasileira frente ao aquecimento global ocorre durante o governo Lula. O período Collor, Franco e Cardoso pode ser caracterizado por uma consolidação do país enquanto Estado relevante na discussão global sobre o meio-ambiente, atuando através de blocos diplomáticos tradicionais e influenciando os rumos do Protocolo de Kyoto. A

era Lula fica marcada por um adensamento na participação brasileira, agora já consolidado enquanto país chave nas discussões de meio-ambiente, assim como um afastamento dos países periféricos, visando se colocar como líder na elaboração de novos tratados internacionais para o clima e das revisões do Protocolo de Kyoto. Maria Regina Soares de Lima, estudiosa da política externa brasileira, afirma sobre a nova postura do país:

O que se nota nas negociações do clima é que a modificação da postura brasileira em 2009 foi resultado de um realinhamento das forças políticas domésticas, em função de maior protagonismo do presidente da República, frente aos setores contrários à adoção de compromissos, ao conscientizar-se que o Brasil detém capacidades materiais para tornar-se líder na questão do meio ambiente.

### **Protocolo de Kyoto e o IPCC**

O Protocolo é um processo em andamento, discutido anualmente nas COPs questões referentes a ele. Recentemente a COP-16, realizada em dezembro de 2010 em Cancun, teve como resolução principal a extensão do Protocolo para além de 2012 e a criação do chamado Fundo Verde, que pretende arrecadar, até 2020, 100 bilhões de dólares por ano para o combate ao aquecimento global. A influência dos relatórios do Painel, tanto em sua idealização como em seu contínuo desenvolvimento, é questão chave na presente pesquisa. A simples análise dos relatórios, assim como do Protocolo, evidencia a influência do IPCC no principal acordo climático já firmado.

Os relatórios do Painel, desse momento em diante, servem como base para as perspectivas mais alarmistas, que anunciam um apocalipse climático, ao mesmo tempo em que permite interpretações céticas, onde o aquecimento

global não passa de um instrumento para o controle da utilização de combustíveis fósseis e recursos naturais. É essa multiplicidade de interpretações possíveis talvez o mais relevante dos relatórios científicos divulgados. O Painel pouco se esforça em se posicionar claramente frente ao aquecimento global e suas consequências, assim como sobre seu real poder de previsão científica. As próprias produções do IPCC emergem de múltiplas pesquisas, provenientes de metodologias e objetivos diversos, formando assim uma instituição que seleciona e reúne material passível de embasar as mais diversas previsões.

Inegável, entretanto, é o paradigma de todas essas previsões: a existência de uma instituição científica, financiada governamentalmente, na motivação e aplicação de tratados de caráter global. Consta, inclusive, no texto de 1998, **PRINCIPLES GOVERNING IPCC WORK**, trecho que diz:

“Sendo o IPCC um corpo intergovernamental, a revisão dos documentos do IPCC deve envolver tanto a revisão por especialistas quanto por governos” (<http://www.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-principles.pdf>).

Fica nítida a participação política nos trabalhos do Painel, como não poderia, aliás, ser diferente.

É do conceito de desenvolvimento sustentável, baseado na Agenda 21, que surge um protocolo de alcance global. Há de se destacar as críticas feitas ao Protocolo enquanto instrumento eficaz de combate ao aquecimento global. Os críticos afirmam que a redução de 5% nas emissões de CO<sub>2</sub> até 2012, tomando como base o nível de emissões em 1990, não é suficiente para reduzir o aquecimento da superfície terrestre. Sérgio Abranches, cientista político e



estudioso da questão ambiental afirma em seu blog *Ecopolítica*, sobre o protocolo:

Ele deve ser abandonado para bem do futuro da política global para mudança climática, mas no quadro da negociação de um novo tratado global, que inclua a todos os países, com metas compulsórias, porém diferenciadas.

(<http://www.ecopolitica.com.br/2010/12/13/o-acordo-e-cancun/>)

Há ainda críticas a ausência de sanções a possíveis não cumprimentos do tratado, como é explicitado no Artigo 18 do Protocolo de Kyoto, como segue:

“A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes neste Protocolo deve, em sua primeira sessão, aprovar procedimentos e mecanismos adequados e eficazes para determinar e tratar de casos de não-cumprimento das disposições deste Protocolo, inclusive por meio do desenvolvimento de uma lista indicando possíveis conseqüências, levando em conta a causa, o tipo, o grau e a freqüência do não-cumprimento. Qualquer procedimento e mecanismo sob este Artigo que acarrete conseqüências de caráter vinculante deve ser adotado por meio de uma emenda a este Protocolo.”

(<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/28777.html>).

É necessário que se torne nítida a utilização de uma instituição governamental como base científica para a implementação de um acordo entre Estados.

### **Opositores e críticos**

A utilização feita por representantes políticos dos dados do próprio relatório, notoriamente submetido a alterações, como foi exposto pelo “Wall Street Journal”, em artigo de 1996, do Professor Frederick Seitz, configura questão de importância ímpar nessa pesquisa. Segundo o artigo de Seitz alterações substanciais foram feitas no parágrafo oitavo do relatório, com vistas a referendar a questionável correlação entre atividade humana e aquecimento global, sendo removidas frases que demonstram ceticismo do Painel sobre a relação entre o aquecimento global e a atividade humana. As mudanças foram feitas após a aprovação do texto pelos cientistas, configurando quebra do protocolo interno do Painel. Basta a citação de uma das frases removidas para a elucidação da gravidade do caso:

"Nenhum dos estudos citados acima demonstraram evidência clara para que possamos atribuir as mudanças [climáticas] observadas à causa específica do aumento dos gases do efeito estufa".  
(<http://www.sepp.org/Archive/contro/ippcccont/Item05.htm>)

Casos como a alteração do Segundo Relatório de Avaliação, citado anteriormente como fonte científica principal que embasa o Protocolo de Kyoto, levaram à criação de um crescente oposicionismo ao Painel. Um dos muitos oposicionistas ao monopólio científico do qual goza o Painel é o NIPCC (Nongovernmental Panel for Climate Changes), contundente acusador da posição política do qual se imbui a instituição criada pelas Nações Unidas.

Afirma o NIPCC, em seu relatório, redigido pelo Dr. Fred Singer, ser o controle da produção industrial e o aumento do poder de um “governo mundial” o mote dos defensores do Protocolo de Kyoto. O jornal digital Huffington Post publicou, em 2009, artigo em que afirma haver uma extensa ligação entre o NIPCC e a Exxon-Mobil, corporação do ramo do petróleo. Segundo o jornal a Exxon-Mobil fez doações maciças a instituições que financiam o NIPCC:

A Investigação do grupo (NIPCC) revela suas numerosas conexões com a Exxon-Mobil, veemente oponente da legislação climática e notória, entre cientistas, por financiar céticos do aquecimento global. (Tradução Própria)  
([http://www.huffingtonpost.com/2009/12/03/group-promoting-climate-s\\_n\\_378629.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/12/03/group-promoting-climate-s_n_378629.html))

Torna-se nítida, mais uma vez, a influência de diversos setores sobre o tema do aquecimento global. É interessante notar que todos envolvidos na questão climática utilizam a ciência como base para seus argumentos, sejam opositores ao aquecimento global, sejam defensores de políticas mais rígidas. A produção da verdade e os embates envolvidos se desenvolvem no terreno da neutralidade científica. O NIPCC surge como resposta a um monopólio do IPCC na divulgação de pesquisas científicas sobre o clima. O NIPCC opera diferentemente do IPCC, sendo um grupo muito menor de pesquisadores e cientistas. Seus relatórios tendem a focar na imprecisão da metodologia do IPCC, insistindo não haver qualquer conexão científica entre a atividade humana e o aquecimento global. O NIPCC se opõe também à análise do Painel, segundo o qual o aquecimento global seria altamente prejudicial para a vida no planeta terra. Atua divulgando suas pesquisas através de um *press release*, onde se encontram resumidas as principais descobertas do NIPCC.

O Painel Não Governamental para Mudanças Climáticas é financiado pelo “think tank” Heartland Institute, com sede nos Estados Unidos da América, que publica os relatórios do NIPCC. Recentemente um funcionário do Heartland Institute publicou um relatório confidencial contendo o orçamento do instituto. A seção acerca do NIPCC diz:

“O Heartland Institute paga um time de cientistas aproximadamente 300,000 mil dólares por ano para trabalhar numa série de edições intituladas 'Repensando o Aquecimento Global' (Climate Change Reconsidered)".  
(<http://www.guardian.co.uk/environment/2012/feb/15/heartland-institute-microsoft-gm-money?INTCMP=ILCNETTXT3487>)

*Climate Change Reconsidered* é a principal publicação do NIPCC. Relevante para esta pesquisa, entretanto, é o quanto o embate entre cientistas se torna nítido com relação ao aquecimento global. O discurso científico, tanto dos que se opõem ao aquecimento global como de seus apoiadores, necessita da credibilidade proveniente de sua neutralidade. Torna-se nítido que mais do que pesquisas e descobertas, é um embate de forças, poderes, saberes e resistências que produz a verdade científica.

## **Conclusão**

A verdade científica é que permite iniciativas tanto dos apregoadores de um tratado mais rígido de controle de emissão de gases quanto de seus opositores; a manifestação da verdade, necessária a qualquer relação de poder, como nos diz Foucault, e seu processo de criação, torna-se nítida na análise da

questão climática. O debate ideológico não mais representa auxílio na elucidação do problema; não é pela análise das diversas ideologias presentes na contenda climática que se pode esclarecer a relação entre ecologia e política. É justamente na relação poder verdade que encontramos a ligação ecologia e política; a relação entre saber científico ecológico e exercícios de poder. A verdade emerge onde há poder, não o contrário. O Painel não age independentemente enquanto um produtor de verdades, mas sim enquanto sintetizador de um discurso que legitima os arranjos do poder hoje no planeta. A passagem de uma ordem internacional fundada na soberania estatal para uma nova ordem fundada no valor intrínseco da vida, humana ou não, passa pela formulação de um discurso coerente com essa prática. A mudança climática representa uma parte deste amálgama de verdades necessárias para a constituição de uma prática de securitização do planeta. Sua forte conexão com as ciências naturais fortalece sua pretensa neutralidade e atenua os embates de forças presentes no interior das discussões sobre o clima e o meio ambiente.

**Cronograma –**

|  |  |     |
|--|--|-----|
|  |  | Out |
|--|--|-----|

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  |   |
|  |  |   |
|  |  |   |
|  |  |   |
|  |  | X |
|  |  |   |
|  |  |   |

**Bibliografia:**

<http://www.hoover.org/publications/monographs/27187>

[http://www.heartland.org/custom/semod\\_policybot/pdf/22835.pdf](http://www.heartland.org/custom/semod_policybot/pdf/22835.pdf)

<http://www.ipcc.ch/index.htm>

<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r053.htm>

<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/28777.html>

<http://ecen.com/content/eee3/proposta.htm>

Abranches, Sérgio. Copenhague – Antes e depois. – Rio de Janeiro : civilização brasileira 2010

Forsyth, Tim - Critical Political Ecology, The politics of environmental science - London, Routledge, 2003

Foucault, Michel - Microfísica do poder; organização e tradução de Roberto Machado.-Rio de Janeiro : Edições Graal, 1979

Lima, Maria Regina Soares – Tradição e inovação na política externa brasileira, 2010

Moreira, Helena Margarido - A atuação do Brasil no regime internacional de mudanças

climáticas de 1995 a 2004.São Paulo : [s.n.], 2009

Neto, Petrônio de Tílio - Ecopolítica das Mudanças Climáticas: IPCC e o Ecologismo dos pobres, 2008

Rocha, Jorge Ramalho - Segurança Internacional e Segurança Humana, publicado em -

Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais - Reginaldo Mattar Nasser (org.) - São Paulo: Editora UNESP, 2010