

2. MEIO AMBIENTE, PATRIMÔNIO CULTURAL, LINGÜÍSTICO E GEOGRÁFICO

O Protocolo de Quioto e o papel do Estado: os casos do Canadá e do Brasil

Catherine Aliana Gucciardi Garcez

Resumo: Este artigo analisa e compara as políticas públicas relacionadas ao Protocolo de Quioto no Canadá e no Brasil, países que foram ativos no desenvolvimento histórico do Protocolo. Verificam-se também os conflitos existentes entre o pensamento neoliberal e o papel vital do Estado como promotor e protetor de um meio ambiente saudável e equilibrado. As estruturas estatais de cada país, bem como os respectivos níveis de desenvolvimento econômico e social, trazem implicações para a implementação interna do Protocolo, e por isso são exploradas. São apresentadas considerações em relação às mudanças climáticas no plano internacional, eis que se trata de fenômeno que não respeita as fronteiras políticas, e que traz implicações complexas para os papéis do Estado.

Abstract: This article analyzes and compares public policies related to the Kyoto Protocol in Canada and Brazil, countries that have played an active role in the historical development of the Protocol. It is verified that in both countries conflicts exist between neo-liberal thought and the vital role of the State as the promoter and protector of a healthy and balanced environment. The state structures of each country are explored as well as their level of economic and social development, which have shown to influence the implementation of the Protocol. Considerations were also made in relation to the international nature of Climate Change, which is a phenomenon that does not respect political borders and creates complex implications for the role of the State.

1. Introdução

A proposta deste artigo é de analisar e comparar as políticas públicas relacionadas com as mudanças climáticas, especificamente o processo de ratificação e implementação do Protocolo de Quioto no Canadá e no Brasil. Comparar e contrastar esses dois países, que possuem tanto estruturas estatais quanto índices de desenvolvimento bastante distintos, pode revelar dificuldades e oportunidades relacionadas com a implementação do Protocolo, *vis-à-vis* o papel fundamental do Estado.

O artigo está dividido em quatro partes; a primeira é uma introdução ao Protocolo de Quioto, seu desenvolvimento histórico e os papéis do Brasil e do Canadá nesse processo; a segunda é uma análise do conflito entre o pensamento neoliberal e o papel do Estado como promotor e protetor do direito ao meio ambiente saudável; na terceira, são exploradas as implicações das estruturas estatais do Canadá e do Brasil na implementação do Protocolo de Quioto, e na quarta parte, tecem-se considerações em relação a assuntos ambientais na esfera internacional, além de análise sobre as implicações de tais questões no papel do Estado.

2. Introdução ao Protocolo de Quioto, seu desenvolvimento histórico e os papéis do Brasil e do Canadá nesse processo

O Protocolo de Quioto foi formado em dezembro de 1997, na Terceira Conferência dos Membros (COP 3) da Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (UN-FCCC), e entrou em vigor em fevereiro de 2005 (Kyoto, 2005). O Protocolo tem como objetivo a redução das emissões de CO₂ para mitigar as mudanças climáticas. Países industrializados estão mencionados no Anexo I e têm metas definidas para reduzir emissões. Países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos estão mencionados como não-Anexo I e são responsáveis por agir para reduzir emissões, mas não possuem metas definidas. O objetivo total do Protocolo é a redução nas emissões de CO₂ a 5,2% abaixo dos níveis de 1990 durante o primeiro período (2008-2012). Há três mecanismos no Protocolo para facilitar a redução das emissões: implementação conjunta de projetos (JI), o mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) e a troca de créditos de carbono.

O desenvolvimento do Protocolo começou em 1972, com a Conferência de Estocolmo, que discutiu os impactos antropogênicos no meio ambiente e resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Nas décadas seguintes os efeitos perversos das

ações antropogênicas ao meio ambiente foram ainda mais reconhecidos, e em 1989 foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), para ser o corpo internacional e imparcial incumbido de avaliar informações em relação à ciência climática e fornecer recomendações para as políticas internacionais (Weaver, 2004, p. 15). Em 1992, no Rio de Janeiro, 162 países se fizeram presentes para discutir o meio ambiente, resultando na criação da UN-FCCC e do documento Agenda 21.

No Protocolo, o Brasil foi colocado no não-Anexo I, por ser um país em desenvolvimento. O Brasil mostrou-se bastante ativo nas discussões e no desenvolvimento do Protocolo, e chamou atenção para a responsabilidade dos países desenvolvidos, que deveriam ser os primeiros a tomar ações contra as mudanças climáticas e fazer as principais reduções de emissões. Em 1997, o Brasil propôs um mecanismo inovador de contabilizar reduções de emissões, baseado na história da indústria do país, e a criação de um fundo de “desenvolvimento limpo” (que evoluiu para ser o MDL), cujo financiamento seria obtido por multas devidas em caso de não-cumprimento das reduções pelos países do Anexo I (Grubb, 1999, p. 58).

O Brasil reconhece que o Protocolo constitui uma oportunidade para atrair financiamento para o MDL. Há vários países europeus, além dos EUA e Canadá, envolvidos em projetos no Brasil (Tomicioli, 2005). No Brasil, existem 182 projetos de MDL registrados¹, que colocam o País em segundo lugar no mundo depois da Índia (Status, 2006, p. 3). Esses projetos estão principalmente na área de energia renovável e tratamento de resíduos. Conforme relatório² do Ministério de Ciência e Tecnologia, tais projetos representam uma redução de 184 milhões de toneladas de CO₂ no primeiro período, o que corresponde a 12% do total mundial (Status, 2006, p. 4).

No Protocolo, o Canadá está incluído no Anexo I, pois é considerado um país desenvolvido e industrializado. Durante a evolução das discussões internacionais que finalmente originaram o Protocolo, o Canadá esteve bastante ativo e

¹ Desde 25 de agosto de 2006.

defendeu a importância de compromissos concretos e substanciais voltados à redução dos gases que causam o efeito-estufa (MacDonald, 2002, p. 36) – destaque-se que o país se situa em altas latitudes, sendo bastante sensível às mudanças climáticas. Em 1992, no Rio de Janeiro, o Canadá comprometeu-se a reduzir suas emissões em 6% abaixo dos níveis de 1990. Dez anos depois, em 2002, o governo federal ratificou o Protocolo, mas não conseguiu implementar uma estratégia eficaz para viabilizar essa meta. Hornung e Bramley (2000, p. 11) explicam que a estratégia dominante do governo federal e dos governos provinciais foi estabelecer metas voluntárias para a indústria, o que não gerou resultados favoráveis.

Hoje o Canadá está numa situação precária em relação ao Protocolo por duas razões: a primeira é que os Estados Unidos, cujo mercado traz grandes implicações para o país, não o ratificaram; e segunda, em 2006 o novo governo federal conservador, liderado por Stephen Harper, afirmou que o Canadá não necessariamente cumprirá as promessas do antigo governo em relação ao Protocolo. Recentemente, em outubro de 2006, o *Clean Air Act* foi apresentado pelo governo canadense e está em discussão no Parlamento em Ottawa. Tal proposição está recebendo muitas críticas do movimento ambientalista, que tem considerado o *Clean Air Act* uma substituição disfarçada e menos rigorosa do Protocolo de Kyoto (Critics, 2006).

3. O conflito entre o pensamento neoliberal e o papel do Estado como promotor e protetor do direito ao meio ambiente saudável

Ao longo da história, o tamanho e os papéis do Estado crescem em relação às demandas e necessidades sociais. No que se refere ao meio ambiente, especificamente quanto às mudanças climáticas, esses temas surgiram de modo veemente apenas nos últimos 25 anos (Bursztyn, 1998, p. 150), que correspondem ao momento em que o modelo keynesiano do

Estado de Bem-Estar estava entrando em crise e o pensamento neoliberal estava ganhando popularidade.

Nesse momento da história, há uma tendência à desestatização do Estado e à desregulamentação, colocando-se o neoliberalismo em oposição à idéia de um estado intervencionista. Esse pensamento permeou também os assuntos ambientais. No neoliberalismo o objetivo supremo é a “eficiência e a competitividade acima da qualidade de vida e do ambiente” (Bursztyn, 2001, p. 68). A história mostra que “em matéria de proteção ao meio ambiente, mercado não conduz a um ótimo coletivo. A busca de ótimos individuais conduz à tragédia coletiva” (op. cit., p. 74).

Tanto no Brasil quanto no Canadá existe prova contundente da influência neoliberal na intervenção do Estado em relação ao meio ambiente. Por exemplo, nos anos 90, na província de Ontário, a visão do Estado como ineficiente e burocrático foi dominante, resultando em desregulamentações e reduções no financiamento de órgãos do Estado; o Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, teve uma redução em seu financiamento de 39% (McKenzie, 2002, p. 117). No Brasil, ocorre uma realidade semelhante; contudo, por ser um país em desenvolvimento, a situação é ainda mais grave. Por exemplo: em 2002 o Ministério do Meio Ambiente teve o menor orçamento de todos os Ministérios e recebeu o contingenciamento orçamentário mais acentuado, em termos proporcionais (Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 101). No caso brasileiro, devem ser feitas considerações específicas em relação ao financiamento público, porque a crise fiscal deste país em desenvolvimento faz com que a tendência tenha sido “em direção à contenção dos recursos destinados às políticas sociais, de educação, saúde, meio ambiente” (Mello, 1999, p. 170).

Especialmente por conta dessa onda neoliberal, é necessário analisar criticamente por que o Estado deve necessariamente ser o promotor, protetor e regulador do meio ambiente. Jonhston nos lembra que a proteção do meio ambiente é uma área em que o Estado deve estar presente, porque é seu papel garantir e proteger os direitos humanos, e estes dependem do meio ambiente saudável (Johnston, 1995, p. 111).

Em relação aos direitos humanos, é interessante comparar as Constituições canadense e brasileira. A Constituição canadense (inicialmente o *British North America Act* de 1867 e depois o *Constitution Act* de 1982) lista todos os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, mas não menciona o direito ao meio ambiente limpo e saudável (*Constitution Acts*, s. d.). Discute-se no Canadá se isso deveria ser mudado, e proponentes de alteração na Constituição argumentam que o acesso ao meio ambiente limpo e saudável é um direito fundamental, e que essa visão é essencial para que o meio ambiente seja valorizado e protegido no país (Swaigen, 2006; McKenzie, 2002, p. 106).

A Constituição brasileira de 1988, promulgada seis anos depois do *Constitution Act* no Canadá, possui um capítulo específico para o meio ambiente (Capítulo VI), que começa com o artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Convém também verificar o desenvolvimento do papel do Estado em relação ao meio ambiente nas legislações ambientais. No Canadá, o Ministério do Meio Ambiente no plano federal foi criado em 1971, e a primeira legislação destinada a proteger com amplitude o meio ambiente foi o *Environmental Protection Act*, em 1988 (McKenzie, 2002, p. 107). No Brasil, a lei que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, foi e ainda é a principal legislação ambiental (Drummond; Barros-Plataiu, 2006, p. 92).

A evolução da intervenção do Estado no meio ambiente não pode ser separada das tendências históricas; por isso foi feita uma breve análise dos impactos do pensamento neoliberal nos assuntos ambientais. Hoje, há um crescente reconhecimento da importância do Estado, o que não significa necessariamente renascimento do modelo keynesiano (Bursztyn, 2001, p. 74).

não é que para proteger o ambiente você precise apenas de mecanismos regulatórios de comando e controle, pelo contrário, precisa-se também de muitos incentivos de mercado e disseminação educacional de novos valores (Viola, 1999, p. 31).

4. As estruturas estatais do Canadá e Brasil: implicações para a implementação do Protocolo de Quioto

No Brasil e no Canadá, a implementação do Protocolo de Quioto requer instituições fortes e intervenção corajosa do Estado. As estruturas estatais dos dois países são importantes nesta análise. Por exemplo, o Brasil é uma república federativa, contudo o poder é bastante centralizado; já o Canadá é uma confederação, seguindo o sistema parlamentar Westminster, em que o poder federal é limitado pelas funções das províncias (McKenzie, 2002, p. 10).

No Canadá todos os três níveis do poder (federal, provincial e municipal) têm um papel em assuntos ambientais; há ambigüidades e dúvidas nas competências de tais níveis, além de casos de competência concorrente (op. cit., p. 106-107).

O governo do Canadá ratificou o Protocolo em dezembro de 2002. Isso foi possível porque a política externa e as relações internacionais sob o âmbito do governo federal; no entanto, os governos provinciais têm relevante papel na formulação de um plano de ações e na implementação de programas que possibilitem as reduções (McDonald et al. 2002, p. 31). Para que o Protocolo seja implementado e as metas atingidas no país, é necessário ter uma visão sistêmica do problema, implicando a análise das interações entre esses níveis governamentais, as indústrias e a população canadense.

5. Assuntos ambientais internacionais e implicações para os papéis do Estado

Na parte anterior, discutiu-se o papel do Estado na proteção do meio ambiente e o desafio apresentado pelo pensamento neoliberal em relação ao tema. O problema das

mudanças climáticas também traz implicações nas relações entre países, pois seus efeitos não respeitam os limites das fronteiras. Esse é um aspecto complicado do Protocolo de Quioto: o Estado já tem dificuldade de regular e intervir em favor da proteção do meio ambiente dentro do seu próprio país, e um acordo internacional torna tal tarefa ainda mais difícil.

Não apenas o neoliberalismo apresenta desafios para que o Estado atue adequadamente em relação às mudanças climáticas, mas também a natureza intrinsecamente internacional do problema torna a situação mais complicada. Cada vez mais há “acordos e regimes internacionais que limitam a soberania dos Estados para proteger valores comuns, como os direitos humanos, ou chamados ‘bens comuns da humanidade’ tais como o meio ambiente” (Mello, 1999, p. 164).

Isso mostra que há mudança na ordem internacional tradicional (como os princípios de Westfália, da não-intervenção e da soberania) e nos padrões de regulação e intervenção do Estado, que estão ligados ao um mundo sempre mais globalizado e em constante mutação (Campos Mello, 1999). Isso não necessariamente está em contradição com o princípio da soberania, como explicam Barkin e Cronin (1994): as regras da soberania são variáveis, não sendo seu conceito nem fixo nem constante.

Como foi dito na parte anterior, é papel do Estado proteger um ambiente saudável. No entanto, isso implica o reconhecimento de que os ecossistemas, como o mar e a atmosfera, são considerados como bens globais públicos (*global public goods*), que demandam cooperação dos Estados (Gardiner; Le Gouvelven, 2002), e não uma atitude de deixar os mercados regularem esses problemas internacionais. Como explica Viola, é necessário um “cenário da Globalização-integradora” (1999, p. 34).

6. Conclusão

Este artigo analisa e compara as políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, especificamente o Protocolo de Quioto no Canadá e no Brasil. Os dois países foram ativos no desenvolvimento do Protocolo, reconhecendo a necessidade de mitigar os efeitos das mudanças climáticas. O Brasil expressou com mais ênfase que o conceito de equidade deve ser aplicado, e que os países desenvolvidos têm a maior responsabilidade de tomar ações concretas. Em ambos os países, há conflitos entre um pensamento neoliberal, com sua razão desestatizante, e o papel vital do Estado como promotor e protetor de um meio ambiente saudável e equilibrado. As estruturas estatais de cada país trazem implicações para a implementação interna do Protocolo, assim como o respectivo nível de desenvolvimento. Por fim, teceram-se efetuadas considerações em relação ao meio ambiente no plano internacional, que implica complicações para os papéis domésticos do Estado, eis que as mudanças climáticas não estão limitadas pelas fronteiras nacionais.

Referências

BARKIN, Samuel J.; CRONIN, Bruce. The State and the Nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations. *International Organization*, v. 48, n. 1, p. 107-130, Winter 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 04 jun. 2006.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 1, p. 141-163, jan.-mar. 1998.

_____. Políticas públicas para o desenvolvimento (sustentável). _____. (org). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2001. p. 59-76.

CANADA. Constitution Acts 1867 to 1982. Department of Justice Canada. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/en/const/index.html>>. Acesso em: 04 jun. 2006.

CONFERÊNCIA de Kyoto: Brasil defendeu diferenciação para emissões. Disponível: http://www.amazonialegal.com.br/textos_meio_ambiente/kyoto.htm>. Acesso em: 05 jun. 2006.

CRITICS accuse Canada of abandoning Kyoto. The *Associated Press*. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2006/WORLD/americas/10/19/canada.environment.ap/index.html>>. Acesso em: 20 out. 2006.

DRUMMOND, José; BARROS-PLATIAU, Ana-Flávia. Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview. *Law & Policy*, v. 28, n. 1, p. 83-108, Jan. 2006.

GARDINER, Rosalie; LE GOUVLVEN, Katell. Sustaining our global public goods (a briefing paper for the World Summit 2002, Johannesburg). Heinrich Böll Foundation, 2002. Disponível em: <<http://www.worldsummit2002.org/texts/globalpublicgoods-briefing.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2006.

GRUBB, Michael; VROLIJK, Christiaan; BRACK, Duncan. *The Kyoto Protocol: a guide and assessment*. London: Royal Institute of International Affairs, 1999.

HORNUNG, Robert; BRAMLEY, Matthew. Five years of failure: Federal and provincial governments inaction on climate change during a period of rising industrial emissions. Pembina Institute, March 2000. Disponível em: <http://www.pembina.org/pdf/publications/fiveyears.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2006.

JOHNSTON, Barbara Rose. Human rights and the environment. *Human Ecology*, v. 23, n. 2, p. 111-118, June 1995.

KYOTO Protocol to enter into force 16 February 2005 – Press Release. UN FCCC. Disponível em: <unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/press041118_eng.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2006.

MACDONALD, Douglas et al. Ratification of the Kyoto protocol: a citizen's guide to the Canadian climate change policy process. Toronto, 21 set. 2002. Disponível em: <<http://www.utoronto.ca/envstudy/sustainabletoronto/publications/kyotocitizensguide.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2006.

McKENZIE, Judith I. *Environmental Politics in Canada: managing the commons into the twenty-first century*. Toronto: Oxford

University Press, 2002.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. *Revista Brasileira de Políticas internacionais*, v. 42, n. 1, p. 157-181, 1999.

SWAIGEN, John. Constitutional reform: how about a constitutional right to a healthy environment? Disponível em: <www.theglobeandmail.com>. Acesso em 16 jun. 2006.

STATUS atual das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo. Ministério de Ciência e Tecnologia, 25 ago. 2006. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/8808.pdf>. Acesso em: 01 out. 2006.

THE UNITED Nations Framework Convention for Climate Change. Disponível em: <<http://unfccc.int/2860.php>>. Acesso em: 06 mar. 2006.

TOMICIOLI, Anna Regina. Brasil precisa vender a sua marca lá fora. Disponível em: <http://www.jornalacidade.com.br/geral/ver_news.php?pid=56&nid=28611>. Acesso em: 06 mar. 2006.

VIOLA, Eduardo. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2006.

WEAVER, Andrew J. The science of Climate Change. In: COWARAD, H.; WEAVER, J. (ed.). *Hard choices: climate change in Canada*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2004. p. 13-43.

