



JOURNAL OF
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>

Daniela Vieira Secches

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Relações Internacionais, Belo Horizonte – MG, Brazil (drvieira@gmail.com)

Luiz Henrique Dias da Silva

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias, Belo Horizonte – MG, Brazil (luizenrique.dsilva@gmail.com)

Copyright:

- This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.
- Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



Meio ambiente, cooperação internacional e a mudança climática: o caso russo

Environment, international cooperation and climate change: the Russian Case

DOI: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e18002>

Meridiano 47, 18: e18002, 2017

Resumo

A atuação da Rússia dentro do Regime Internacional de Mudanças Climáticas apresenta-se como um interessante caso para compreender as possibilidades e os desafios dessa normativa no ambiente internacional contemporâneo. O artigo considerará, portanto, a formação desse regime e como o Kremlin historicamente posiciona-se em relação a ele, a fim de perceber como essas ações impactam a cooperação internacional sobre o tema.

Abstract

Russian behavior within the Climate Change International Regime is an interesting case for comprehending this normative framework possibilities and challenges in contemporary international stage. This paper will, thus, consider this regime construction and how Kremlin historically stands on it, in order to note how these actions impact international cooperation on environment.

Palavras chaves: Regime Internacional de Mudanças Climáticas; Cooperação internacional; Rússia.

Keywords: Climate Change International Regime; International cooperation; Russia.

Introdução

A questão ambiental vem ganhando cada vez mais espaço no debate internacional desde o final do século XIX. As grandes catástrofes, crescentemente recorrentes, colaboram de alguma maneira para conectar as mazelas do meio ambiente a um tema de presença constante na agenda do campo – a mudança climática. Segundo Rockstrom *et al* (2009), o clima global e seu aquecimento são um dos três limites planetários ultrapassados, o que atribuiu uma urgência considerável para seu debate.

Viola, Franchini e Ribeiro (2012) reconhecem que o Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC), que lida com esse limite hoje, possui uma visão predominantemente estatocêntrica, sendo possível falar em potências não só militares e econômicas, como também climáticas. A Rússia, por sua extensão e localização territorial e sua intensa emissão de gases com efeito estufa, seria uma grande potência, abaixo das superpotências Estados Unidos, China e União Europeia. Para os autores, um comportamento mais reformista por parte dos russos e demais grandes potências¹ seria fundamental para o sucesso futuro do regime, o que faz com que sua postura diante das questões climáticas seja um objeto de relevante estudo.

O presente artigo parte da hipótese de que o comportamento conservador da Rússia diante do Regime Internacional de Mudanças Climáticas segue uma linha de *path dependence* em relação à sua atuação no que diz respeito à cooperação internacional para o meio ambiente. Seu histórico apresenta uma tendência à consideração dos problemas ambientais em termos realistas, compreendendo a sobrevivência do Estado como mais imediatamente vinculada a seu desenvolvimento em contraposição ao Ocidente do que a um planejamento de longo prazo sobre o impacto da superação dos limites planetários sobre seu território. Para traçar breves considerações a respeito, será feito inicialmente um histórico sobre a construção do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, a fim de posteriormente adentrar o caso russo.

A proteção ambiental e o Regime Internacional de Mudanças Climáticas: breve histórico

Um regime internacional, segundo a definição clássica de Krasner (2012, p. 93), é um conjunto de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. Observa-se, em especial após a Segunda Guerra Mundial, um movimento crescente pela normatização do ambiente internacional, nas mais diversas áreas. Pode-se reconhecer o campo ambiental como um dos mais frutíferos em termos de criação de normas internacionais. No entanto, não é em todas as suas dimensões que se pode falar sobre a existência de um regime, como é o caso do clima.

A Rio 1992 buscou reconciliar o imperativo do desenvolvimento, tão arduamente defendido pela delegação brasileira e por outros grupos diplomáticos do Sul em 1972, na Conferência de Estocolmo, com a proteção ambiental, marca que ficou conhecida, nos anos 1980, como o *Espírito Brundtland*. Reconheceu-se a dupla existência de um meio ambiente degradado, acompanhado por um clima econômico internacional desfavorável a concessões que levassem a perdas e ao agravamento da pobreza. Assim, sugeriu-se como primordial uma reforma da ordem econômica internacional, coordenando-a a ações regionais e mundiais precisas de proteção ambiental.

1 As demais grandes potências seriam Brasil, Índia, Japão, e Coreia do Sul (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012).

A previsão das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, foi central para a confecção da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, e, anos mais tarde, em 1997, do Protocolo de Quioto, marcos iniciais do Regime Internacional de Mudança Climática. O Anexo I do Protocolo prevê metas apenas para países de industrialização antiga, as quais entram em vigor após 2005, quando o mínimo de ratificação é alcançada.² O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), também previsto no acordo, tem por objetivo permitir a compra de direitos de poluir, por parte dos Estados do Anexo I, daqueles Estados fora das quotas de limite de emissão de gás carbônico. Com isso, seria possível estabelecer um círculo virtuoso de investimentos do Norte no Sul, com previsão de remuneração e transferência de tecnologia (BODANSKY, 2001).

Outros momentos importantes para o desenvolvimento do Regime Internacional de Mudanças Climáticas são as Conferências das Partes (COP) (BODANSKY, 2001). A primeira delas aconteceu em 1995, na cidade de Berlim, serviu para reforçar os compromissos do Anexo I, estabelecer, precisar e planejar reduções de emissão de gases com efeito estufa, e refletir sobre a criação de órgãos subsidiários para sustentar o regime. Até esse momento, em geral, os países industrializados demonstravam uma tendência independente de estabilização ou redução nos níveis de 1990 até 2000.³ Apesar de demonstrar inclinação para estabilizar, o cálculo usado pelos Estados Unidos da América (EUA) permitia uma maior emissão do que aquela de fato acordada. Esse exemplo já indicava uma grande fragilidade do regime – a questão da implementação das normas pelos Estados. No encontro, tem-se ainda o segundo relatório do Painel Internacional sobre Mudança Climática, afirmando a certeza quanto ao aquecimento global.⁴

Dois anos mais tarde, na COP 3, aconteceu um momento marcante para o regime – a celebração do Protocolo de Quioto. Em 2004, tem-se um novo divisor de águas, com a preparação para a entrada em vigor do tratado firmado em 1997, após o cumprimento do mínimo de Estados-parte necessários através da entrada da Rússia, batendo o teto de 55% das emissões de gases de efeito estufa. Na COP 12, de Nairóbi, em 2006, há uma frustração com a não aprovação do Fundo de Mitigação e Adaptação. Em 2007, na ilha de Bali, busca-se planejar as próximas Conferências das Partes. Nesse momento, com a adesão da Austrália, há o isolamento dos EUA. Testemunha-se, ainda, uma maior proatividade dos Estados periféricos por meio da ação do G77 (ONU, 2014).

A partir da COP 14, em Poznam, 2008, o ritmo do regime parece entrar em uma curva descendente cada vez mais acentuada. As COPs seguintes centraram-se na tensão pela busca de um acordo vinculante que substituísse Quioto após seu vencimento. Em 2010, no México, Rússia, Japão, Canadá e Estados Unidos declaram não desejar participar de uma segunda fase do Protocolo. No ano seguinte, na COP 17 de Durban, propõe-se uma plataforma para essa segunda etapa, que seria vigente entre 2013 e 2020, com a previsão de se negociar um novo acordo durante cinco anos a partir de 2015.

2 Tal mínimo deveria representar, em conjunto, 55% das emissões de gás carbônico, limite alcançado com a ratificação russa em 2004.

3 Era o caso de Finlândia, Noruega, Suíça, Reino Unido, Canadá, França, Japão, Austrália, Áustria, Dinamarca, Itália, Luxemburgo, Nova Zelândia, Alemanha e Holanda.

4 Previsões incertas de aquecimento entre 0,8 e 3,5 graus, entre 1990 e 2100.

A COP 18, em Doha, teve mais a função simbólica de preparar o Ato 2 do Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 2013, e de preparar um encontro, a ser sediado em Paris, para discutir um novo acordo de fato em 2015 (ONU, 2014).

Antes de Paris, porém, realizou-se entre os dias 11 e 23 de novembro de 2013, em Varsóvia, Polônia,⁵ a COP 19, na qual se traçou um roteiro de ações para os dois anos seguintes. Ali, foram aprovados o mecanismo de perdas e ganhos e o financiamento de países vulneráveis por países ricos, além das normas para a proteção de florestas tropicais (REDD+)⁶ (SANTOS, 2016). Nesta conferência, Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Noruega, Suécia e Suíça concordaram em contribuir com US\$ 100 milhões para o Fundo de Adaptação para ajudar países em desenvolvimento (GREENPEACE BRASIL, 2013). Porém, não houve progresso quanto ao financiamento anual de USD\$ 100 bilhões até 2020, proposto em Copenhague e rejeitado por Austrália e EUA (LI *et al*, 2014)⁷.

No ano seguinte, a COP 20, na cidade de Lima, Peru, concluída em 14 de dezembro, buscou assentar as bases do futuro Acordo de Paris. Nesse sentido, trabalhou-se para aprovar um primeiro acordo climático universal com obrigações concretas das partes com vistas ao período entre 2014 e 2020 (ACURIO, 2015)⁸. Importante avanço multilateral dentro do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* para a Plataforma de Durban 2011 (ADP) foi a adoção do Chamado de Lima à Ação Climática (*Lima Call for Climate Action*)⁹. A iniciativa estabeleceu um Índice para as Contribuições Nacionalmente Determinadas (INDC, da sigla em Inglês), a ser anunciado previamente à Paris, com o objetivo de firmar compromissos vinculantes de redução de emissões de CO₂ (CLÉMENÇON, 2016)¹⁰.

5 O evento foi marcado por polêmicas e impasses: houve retirada de organizações da sociedade civil, como o *Greenpeace*, em protesto pela falta de ambição e compromisso dos países-parte com o corte de emissões. Exemplo negativo partiu do país anfitrião, que, em meio ao evento, substituiu o ministro do meio ambiente e presidente da COP19, Marin Korolec, por Marciej Grabowski, defensor da viabilização do gás de xisto, o que poderia contribuir para o aumento do efeito estufa (GREENPEACE BRASIL, 2013; PRATA, 2013). Já o delegado filipino Yeb Saño fez greve de fome de 13 dias em homenagem às vítimas do furacão *Hayan* no seu país. Segundo especialistas, tufões e furacões estão associados a mudanças climáticas.

6 EUA, Noruega e Reino Unido comprometeram-se a doar conjuntamente US\$ 280 milhões para o combate ao desmatamento.

7 Japão e Austrália retrocederam em suas políticas, EUA e Canadá não mostraram progressos, a União Europeia demonstrou falta de liderança para as transformações previstas para 2020 e o Brasil anunciou aumento de 28% no desmatamento da Amazônia (GREENPEACE, 2013; LI *et al*, 2014).

8 O contexto prévio à COP 20 foi marcado pela publicação do 5º Informe do Painel Internacional para as Mudanças Climáticas, com informações científicas sobre as irreversíveis consequências sociais e naturais das mudanças climáticas. A nível público, aconteceu em Nova York, no dia 23 de setembro de 2014, a Cúpula do Clima, com o lançamento de várias coalizões representativas da sociedade civil. E, no plano político, houve anúncios da União Europeia, China e EUA, grandes poluidores, de programas concretos para a mitigação de suas emissões até 2030.

9 Eventos e iniciativas que aconteceram pela primeira vez em Lima dentro da história das COPs, entre os quais, a Agenda Lima/Paris; a avaliação multilateral das ações de mitigação dos países desenvolvidos (*Multilateral Assessment Process*); a Agenda de Adaptação Climática (NAP); o primeiro programa de trabalho bienal do Mecanismo de Perdas e Danos de Varsóvia; a primeira Jornada de REDD+, com o lançamento do primeiro repositório de informação global sobre reflorestamento (REDD+ *Information Hub*); a adoção do Programa de Trabalho de Lima sobre Gênero, primeiro sobre clima e gênero dentro das COPs, além de outras estreias, podem ser consultadas no site www.cop20lima.org/. Entre as estreias exitosas da conferência também figura o *Lima Climate Action Day*, realizado no dia 11 de dezembro com a participação de atores não-estatais.

10 A Plataforma de Durban alcançou consenso em três pontos: a) visão e direção de longo prazo para evitar o aquecimento global acima de 2°C; b) equidade e diferenciação entre os países; c) um processo vinculante de revisão das promessas de emissão, monitoramento transparente e reporte nacional das emissões. O destaque negativo ficou para a ambiguidade no entendimento do que seria legalmente vinculante quanto ao Acordo de Paris (CLÉMENÇON, 2016, p. 9).

No entanto, há que se destacar a falta de consenso sobre as emissões dos países, que apenas confirmaram compromissos comuns, diferenciados, porém, pelas capacidades dos atores. Da mesma forma, assuntos como a forma legal do Acordo de Paris, a meta agregada de longo prazo, o ciclo de contribuições, a transferência e desenvolvimento de tecnologia para a mitigação e adaptação climática, e os mecanismos de supervisão das metas pré-2020 não foram discutidos com profundidade. Também subjetivo foi o acordo de não retrocesso (*non-backsliding*) a partir de Lima, visando a que compromentimentos futuros nunca retrocedessem em relação aos compromissos históricos (ACURIO, p. 92).

Em dezembro de 2015, a tão esperada COP 21 apresentou no Acordo de Paris a decisão de abandonar um dos pilares do Protocolo de Quioto (1997): a partilha internacional equânime dos encargos relacionados à emissão de carbono, negociada multilateralmente com base em tabelas de tempo para cada país, e de efeito vinculante. As negociações contaram com efetiva participação do presidente estadunidense Barack Obama, premido, porém, pelo Congresso dos EUA, contrário a maiores compromentimentos. Assim, depois de vinte anos de obstrução, os EUA conseguiram projetar suas restrições domésticas como síntese do que se discutia nas conferências. “No final, os Estados Unidos não fizeram nenhuma concessão e tiveram essencialmente tudo que queriam” (CLÉMENÇON, 2016, p. 6, tradução nossa)¹¹.

Além de desobrigar os países ricos de sua dívida histórica, o novo acordo penaliza os mais vulneráveis. Países pobres e ilhas continuam expostos às ameaças do efeito estufa, graças à leniência dos grandes. Depois de um crescimento acelerado, com grande acumulação de riqueza, e uma emissão *per capita* de 6 toneladas de CO₂, contra 1.5 da Índia, por exemplo, a China, já não defende a responsabilização baseada em emissão histórica ou por pessoa (CLÉMENÇON, 2016). Também se praticou, na COP21, o velho *bandwagon*. A União Europeia, por necessitar manter-se como líder do desenvolvimento sustentável. A França, pela ânsia de concluir o encontro com sucesso como resposta política aos atentados terroristas de Paris, realizados duas semanas antes da conferência, e que deixaram 130 mortos e diversos feridos.

Também alarmante foi a denúncia do professor James Hansen, da Universidade de Colúmbia – pioneiro na preocupação com as mudanças climáticas. Segundo ele, não haverá avanços enquanto os combustíveis fósseis continuarem sendo a fonte mais barata de energia. A continuar assim, o que se espera é que países em desenvolvimento acelerem o consumo de energia, contribuindo para aumentar ainda mais as emissões e o nível de aquecimento global (BANNAGA, 2016, p. 10). Com a desobrigação do mundo desenvolvido quanto suas emissões históricas, torna-se difícil cobrar compromisso de quem busca o desenvolvimento. E, desta forma, o objetivo de redução da temperatura global para padrões pré-industriais (1.5°C) pode não passar de mera aspiração.

Outro ponto é que, embora seja o primeiro documento assinado pelos 195 países-parte da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), o Acordo de Paris ainda é ambíguo quanto ao entendimento do termo ‘vinculante’ e não obriga legalmente os países a

11 In the end, the United States made no concessions and got essentially everything it wanted (CLÉMENÇON, 2016, p. 6).

tomarem medidas em âmbito doméstico. O que lhe confere um mínimo de transparência e credibilidade, no entanto, é a manutenção da obrigatoriedade da publicação, no *site* da UNFCCC, do Índice das Contribuições Nacionalmente Determinadas (INDC). Reforça-se, assim, a percepção de que algum acordo ainda é sempre melhor do que nenhum. E vale outro chavão: “O verdadeiro significado do Acordo de Paris [só] se tornará claro dentro dos próximos anos” (CLÉMENÇON, 2016, p. 20, tradução nossa)¹².

Os entraves no Regime Internacional de Mudanças Climáticas podem ser explicados pela própria natureza do bem tutelado, de caráter público e uso contínuo, ou seja, necessita de uma cooperação de longo prazo para seu resguardo (KAUL; MENDOZA, 2003). Essa situação tem grande potencial para gerar dilemas de ação coletiva, que, no caso, são agravados pela alta heterogeneidade de interesses envolvidos e pela ausência de uma liderança para além do papel intelectual que alguns países, como o Japão e os Estados europeus nórdicos, exercem em alguma medida. Seguindo a tipologia de Oran Young (1991), percebe-se uma definitiva ausência de lideranças estruturais e empreendedoras, que, respectivamente, efetivem a decisão via posse de recursos e coloquem as ideias em prática. A Rússia é um Estado cujo comportamento é bastante sintomático quando se pensa sobre essas dificuldades.

Rússia, meio ambiente, e as mudanças climáticas: participação relevante e desafios a superar

O Estado russo tem o início de sua formação no processo de *state building* da *Rus* Kieviana, administrada pelos bárbaros *varyagui*, no século IX (NEUMANN, 1996). Até o século XVII, por questões geográficas, culturais e políticas, o então Império Russo manteve-se à margem do desenvolvimento da sociedade internacional de matriz europeia ocidental. Com o reinado de Pedro, o Grande, mudanças ocidentalizantes são implantadas com mais ênfase, e um processo de aproximação e de contraposição ganha força.

Com uma considerável extensão territorial, que chega a um décimo da superfície terrestre, grande parte da população russa é de matriz agrária. Esse fator, somado ao isolamento, que foi posteriormente acentuado no período do comunismo, faz com que a natureza seja parte do imaginário nacional (PLOKHY, 2006). No entanto, observa-se que essa preocupação é traduzida no formato de um interesse endógeno pela preservação, colocada em segundo escalão diante do imperativo do industrialismo e do desenvolvimento como instrumentos de equiparação com o Ocidente.

A exploração de recursos naturais, ainda que em estágio mais atrasado do que no Ocidente, provocou também nesse Estado uma maior preocupação com a tutela de determinados bens. No século XIX, é criado o Serviço para Hidrometeorologia e Monitoramento Ambiental – o *RosHydromet*, que até hoje está em funcionamento e lida com a questão da mudança climática (SHARMINA; ANDERSON; BOWS-LARKIN, 2013). O início do século XX foi um período conturbado de revoluções internas e

12 The true significance of the Paris Agreement will become clear within the next few years (CLÉMENÇON, 2016, p. 20).

conflitos internacionais intensos, o que relegou a questão ambiental a um segundo plano. Dada sua posição geográfica, tampouco houve uma participação russa intensa nos acordos de compartilhamento de rios, tão comuns nesse período entre os países da Europa Ocidental.

Entre 1945 e 1990, a participação da Rússia nos debates ambientais, em especial no âmbito das Nações Unidas, deu-se de forma ideologizada, conforme seria de se esperar. Em protesto contra a não-participação da Alemanha Oriental como um membro das ONU, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e seus aliados do Leste por ela liderados boicotam a Conferência de Estocolmo, em 1972. A postura, durante a década de 1980, foi nublada pelos intensos processos de mudança, apesar de o *New Thinking* de Gorbachev colaborar para uma maior aproximação com os debates em pauta no Ocidente, como o Relatório *Brundtland*. Nos anos de 1990, com a chegada ao poder de Boris Iéltsin, a orientação ocidental e as reformas liberais encontraram certa resistência para uma implementação plena de acordos de preservação ambiental, como o Quioto, pois era vista como urgente a necessidade de uma industrialização rápida e livre de amarras (TIPTON, 2008).

A resistência da Rússia para participar de forma mais efetiva das normas internacionais ambientais, bem como do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, é um golpe considerável para sua efetividade normativa. O país possui 140 milhões de habitantes, um décimo do território mundial, e é o terceiro maior emissor de gases com efeitos estufa. Ironicamente, o Protocolo de Quioto entrou em vigor, conforme já discutido, em 2004, com a adesão russa, incluída no Anexo I. Contudo, diante dos impasses para a sua continuidade e de uma visão mais realista sobre o potencial da cooperação, o país deixou de fazer parte de sua segunda fase em 2010.

Pode-se considerar que as iniciativas para promover mudanças internas no sentido de reduzir, adaptar e mitigar as emissões de gases de efeito estufa foram mais uma reação tímida para reconhecimento pelos pares ocidentais do que influência plena do regime internacional. Nesse sentido, conforme afirma Viola, Franchini e Ribeiro (2012), a Rússia é uma potência cujo compromisso climático é conservador, havendo moderados incentivos para promoção de mudanças mais profundas, agravadas por uma autopercepção como perdedora caso implemente as normas internacionais. Esse sentimento de perda deriva da preocupação com o imperativo do desenvolvimento fundado na riqueza em hidrocarbonetos. Ainda, o próprio processo de degelo causado pelo aquecimento poderia, na percepção de alguns atores mais conservadores, levar a um progresso econômico das regiões outrora sob gelo permanente, pois são ricas nesse recurso.

Exemplos dessas iniciativas são encontrados em instituições e legislações domésticas. O *RosHydromet*, há mais de um século em funcionamento, é o arcabouço institucional no qual são definidas as normas domésticas para redução, adaptação e mitigação. Dois outros órgãos possuem um papel relevante na política climática – o Instituto do Clima e da Ecologia Global e o Banco Nacional Russo. O Instituto é proativo, mas padece de uma conexão mais clara entre monitoramento e proteção. O Banco, por sua vez, é o operador nacional do mercado de carbono. Apesar da existência dessas instituições, percebe-se uma falta de alinhamento entre elas, o que gera uma baixa eficiência burocrática para a proteção do clima (SHARMINA; ANDERSON; BOWSLARKIN, 2013).

As legislações nacionais vigentes repousam sobre a Doutrina Climática e o Plano de Ação Climático. O Plano, apresentado em 2011 como um mecanismo de operacionalização da Doutrina publicada dois anos antes, falha ao não propor objetivos quantitativos claros e ao não enumerar mecanismos de financiamento e apoio profissional. Ambos os documentos apresentam poucos avanços em termos de eficiência energética, um dos grandes gargalos ambientais na Rússia, e de medidas de conscientização e de incentivo para a redução das emissões de efeito estufa. A meta de redução estabelecida com a ratificação de Quioto demonstra, inclusive, certo cinismo, pois, na prática, significou um compromisso legal nacional que permitiria um crescimento das emissões em 5%, já que os níveis atuais se encontram 30% menores do que em 1990, tida como data marco para o Anexo I do Protocolo (TIPTON, 2008).

Esse quadro legislativo doméstico é complementado por políticas sinérgicas em algumas áreas específicas, com êxito relativo (SHARMINA; ANDERSON; BOWS-LARKIN, 2013). Em 2009, criou-se uma Legislação de Eficiência Energética, que previa uma redução de 40% da participação energética no Produto Interno Bruto (PIB) nacional até 2020, segundo níveis de 2007, somadas a estratégias para 2030. A iniciativa demonstrou-se um bom plano, que, no entanto, apresentou uma baixa qualidade na implementação. Promoveu-se, ainda, reforma no fornecimento de alguns serviços para o setor residencial, instituindo quotas para consumo e subsídio. Finalmente, buscou-se equiparar aos padrões europeus sobre emissão de combustível veicular, que igualmente apresentou dificuldade de implementação.

Outro gargalo são as políticas domésticas que deliberadamente podem contribuir para aumentar as emissões. Elas são frutos de uma combinação paradoxal entre a adoção de mecanismos de *laissez faire* e a manutenção de instrumentos de planificação da era soviética. A baixa diversificação da economia russa leva ao incentivo governamental para as companhias de energia fóssil, que assume hoje a posição de terceiro maior fornecedor de subsídios para o setor. Há, também, incentivos para a indústria carvoeira desenvolver-se no longo prazo, o que se torna mais uma demonstração do enfoque realista da Rússia a respeito da mudança climática.

Como um forte exemplo de interesses heterogêneos e de dilemas de ação coletiva que podem surgir, atores políticos russos significativos pensam poder angariar benefícios com o aquecimento global. Wallander (2011) afirma que, na visão russa, o aumento da temperatura pode contribuir para o desenvolvimento do Estado, já que 70% de seu território está sobre uma camada de gelo permanente – a *permafrost*. Essa mudança climática, portanto, contribuiria para aumentar áreas que podem ser exploradas e povoadas; desbloquear recursos, em especial gás e petróleo, submersos pelo gelo; e tornar o Mar Ártico navegável, o que daria uma considerável vantagem à Rússia em termos de transporte no comércio internacional, já que o país possui escassas opções a explorar como portos em mares navegáveis devido ao congelamento das águas. Todavia, o aproveitamento dessas vantagens está estritamente ligado a condições estruturais para explorá-las, ponto no qual a Rússia ainda é muito deficiente. A já incipiente infraestrutura atual foi pensada para a *permafrost* e deveria ser inteiramente reformulada para se adequar à exploração do território degelado.

A despeito desses benefícios, espera-se que algumas tensões possam também surgir pela mudança climática, o que incentivaria a médio e longo prazo, para a participação russa no regime. O desenvolvimento recente da economia do país repousa quase completamente nos dividendos do comércio de combustíveis fósseis. Como outros Estados que sofrerão mais agudamente com o aquecimento estão buscando efetivar normas do regime e buscar fontes alternativas de energia; com o passar do tempo, isso pode significar uma diminuição nas exportações russas de gás e de petróleo, e, conseqüentemente, uma piora considerável em seus indicadores econômicos, já impactos pela atual queda no preço do barril de petróleo. Uma possível crise econômica e tensões sociais geradas por refugiados ambientais de países vizinhos mais afetados poderiam ser igualmente incentivos (SHARMINA; ANDERSON; BOWS-LARKIN, 2013).

A sociedade civil, ator não estatal com papel importante para definir a mobilização da tutela ambiental, não apresenta congregação esforços significativos no país para a promoção de uma postura mais ativa no Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Existem poucas pesquisas de opinião a respeito, e a maioria delas demonstra uma população pouco interessada no tema. Percebe-se um cidadão avesso a interagir com políticas estatais de qualquer natureza, priorizando problemas individuais em detrimento das questões coletivas. Como decorrência disso, há poucas organizações não governamentais verdadeiramente atuantes no campo, e a mídia trata o tema de forma sensacionalista, não se apresentando como um veículo para conscientização (SHARMINA; ANDERSON; BOWS-LARKIN, 2013).

Considerações finais: o Acordo de Paris

A cooperação apenas é possível quando há interesse em comum entre os atores (AXELROAD, 2010). Nesse sentido, a melhor estratégia para um ator é sempre contingente, pois depende da intenção do outro. Um fator que poderia aumentar as chances de cooperação nesse contexto é o aumento do custo da deserção universal ao longo do tempo. Tomando-se em conta a ideia de limites planetários (ROCKSTROM *et al*, 2009), pode-se considerar que a mudança climática, com limiar já ultrapassado, apresenta uma tendência geral de uma deserção mais custosa com o passar dos anos.

A Rússia não é um ator, contudo, que parece partilhar dessa percepção. Sua pouca atuação no âmbito da incorporação dos parâmetros do Regime Internacional de Mudança Climática replica sua postura geral no que diz respeito à cooperação ambiental internacional. Ela está pautada pela orientação realista e em uma percepção de sobrevivência fundada no desenvolvimento comparado com o Ocidente e no preenchimento do vácuo deixado pelo planejamento soviético nessa corrida. Ademais, no caso específico do clima, sua autopercepção como perdedora na adoção das normas do regime fazem com que a decisão por cooperar não pareça a opção mais racional no momento.

Algumas questões fazem-se, então, necessárias para compreender o futuro da Rússia no Regime Internacional de Mudanças Climáticas como caso paradigmático da cooperação ambiental internacional. Primeiramente, questiona-se a existência de um interesse comum da Rússia com os Estados que fazem

parte dessa normativa. Se o governo e a população discursivamente percebem benefícios imediatos com o degelo, torna-se difícil vislumbrar iniciativas mais cooperativas, a despeito do possível alto custo gerado pelo aquecimento no médio e longo prazo e da inadequação do Estado para lidar, em termos infraestruturais, com as idealizadas benesses da diminuição da *permafrost*.

É preciso refletir se um governo centralizado burocraticamente, como a atual gestão, influencia na possibilidade de uma participação mais ativa da Rússia nessa área das Relações Internacionais. O custo da deserção a longo prazo no caso da cooperação para o clima depende da pressão social, vítima direta dos efeitos que a não cooperação pode causar. Nesse sentido, não há uma correlação clara entre a representação e a projeção das demandas sociais, como discute Reis (2004), o que poderia minimizar as chances de uma maior proatividade russa, dada à estrutura estatocêntrica do Regime (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012). Por outro lado, pode haver também uma maior pressão social por mudança do próprio regime de governo, diante de hipotéticas, mas prováveis, mazelas decorrentes do aquecimento. Essas questões, somadas ao formato do acordo gestado em Paris, em 2015, para substituir Quioto, serão essenciais para se projetar o futuro da Rússia na cooperação ambiental internacional e na questão climática.

A Federação Russa é o quarto maior emissor de gases causadores do efeito estufa no mundo, por isso vem sendo pressionada a explicitar sua política de combate ao aquecimento global ao longo das conferências climáticas das Nações Unidas. E, como já foi apontado, fatores estruturais e climáticos tornam sua postura compreensivelmente conservadora, prejudicando emendas ao Anexo I de Quioto, como a Decisão 1/CMP.8, que trata do comprometimento das partes quanto à limitação e redução de emissões (HAROLD *et al*, 2014). Canadá, Japão, Nova Zelândia e Rússia assinaram esta Emenda, mas não apresentaram propostas significativas ao segundo período de comprometimento. Analistas entendem que negociações climáticas têm pouca importância econômica e política para a Rússia (DAVYDOVA, 2013), como se pode verificar em quadros analíticos de suas preocupações internacionais (CARLE, 2015).

Até a COP 20, realizada em Lima, 2014, a Rússia permanecia firme na postura de adiar para um acordo pós-Quito qualquer comprometimento quanto a compensações históricas de perdas e danos a países menos desenvolvidos e aos membros da Aliança dos Pequenos Países-Ilhas (AOSIS, em inglês). A implementação do artigo 3.7 da Emenda de Doha, por exemplo, ficou em suspenso, uma vez que Rússia, Bielorrússia e Ucrânia não concordaram com a proposição de cancelamento da Quantidade de Unidades Assinaladas (AAUs, em Inglês). As três repúblicas do Leste europeu propuseram provisões para que o artigo fosse implementado, implicando que a emenda não se aplicaria a eles. Como em Doha, a União Europeia havia dito que só adotaria a medida caso esta fosse aceita unanimemente, não houve acordo entre as partes e a AOSIS (HAROLD *et al*, 2014)¹³.

13 Federação Russa, Japão e Nova Zelândia permaneceram sem quantificar seu comprometimento no segundo período de negociações pós-Quito em Doha. Segundo seus argumentos, entenderam que reportar quantidades seria atitude voluntária. União Europeia e outros países desenvolvidos, no entanto, reafirmaram a necessidade de reporte anual ou o estabelecimento de um sistema nacional que informe o comprometimento, para que se possa fazer um inventário da redução de Gases Estufa, mesmo para quem não se comprometeu quantitativamente (HAROLD *et al*, 2014).

É interessante, no entanto, notar a mudança que o Acordo de Paris 2015 representou no discurso da Rússia, e, conseqüentemente, na percepção do sistema internacional em relação a este ator. O primeiro impacto foi midiático, levando o *The New York Times* a alardear uma “mudança de tom nas promessas de Vladimir Putin quanto às mudanças climáticas” (DAVENPORT, 2015)¹⁴. Em *Le Bourget*, França, Putin foi hábil em oferecer a face amigável ao associar as mudanças climáticas à prioridade um de sua agenda: a economia. Segundo ele, uma das principais ameaças à humanidade, a mudança climática, “causada pelo aquecimento global, furacões, secas, enchentes e outras anomalias, são a fonte do dano econômico” (DAVENPORT, 2015, tradução nossa)¹⁵. Na ocasião, Putin apresentou, pela primeira vez, um plano de redução de emissão de gases que causam o efeito estufa. Segundo o jornal, no entanto, enquanto partes do acordo usaram em 2009 números de 2005 para calcular suas contribuições domésticas, a Rússia baseou-se em dados de 1990, da altamente industrializada URSS. Comparados aos números de hoje, isso levaria a um aumento na emissão da ordem de 40% até 2030.

Essa impressão de que a Rússia pode ter mudado o discurso, mas não a substância do seu comprometimento também contamina outros analistas. O estudo *Expert Guides – The Paris Agreement: Russia’s perspective* (2016) afirma que o país depende de lei federal, aprovada pelo legislativo e assinada pelo presidente, ratificando o Acordo. Mas essa burocracia pode ser mais benéfica que prejudicial. Depois da dissolução da URSS, a emissão de gases estufa caiu pela metade na Federação Russa. Mesmo após a retomada no crescimento a partir de 2000, o país ainda permanece abaixo dos níveis de 1990. Então, propor essa meta nada ambiciosa no Acordo de Paris não passou de grande jogo político de Putin, o que lhe permitirá continuar crescendo e poluindo, mas em perfeita sintonia com a meta estabelecida, ao menos no papel (JOSEFSON; ROTAR, 2016, p. 2).

As coisas na Rússia são sempre acidentadas, mas, em termos sistêmicos, este não é o único empecilho. A política brasileira, para dizer o mínimo, não tem sido suave desde o Acordo de Paris. A Europa está enfrentando os seus próprios desafios de crescimento. As grandes mudanças que vão influenciar a política climática podem ter menos a ver com mudança climática e energia em si, e mais a ver com correntes políticas mais amplas levando a mudanças nas lideranças que, subsequentemente, têm conseqüências para as mudanças climáticas (MACBRIDE, 2016, p. 5, tradução nossa)¹⁶. Em sentido oposto, Estados Unidos e China poderiam impulsionar o Acordo de Paris para sua entrada em vigor com as ratificações anunciadas em setembro de 2016 durante encontro de cúpula do G-20¹⁷.

14 Matéria de capa do *The New York Times*, edição *on line* de 1º de dezembro de 2015, traz a chamada *A Change in Tone for Vladimir Putin’s Climate Change Pledges* (2015).

15 Caused by global warming, hurricanes, droughts, floods and other anomalies are the source of economic damage (DAVENPORT, 2015).

16 Things are always bumpy in Russia. Brazilian politics has, to say the least, not been smooth since the Paris Agreement. Europe is going through its own growth challenges. The biggest changes that will influence climate policy may have less to do with climate change or energy itself, and more to do with broader political currents leading to changes in leadership that subsequently have consequences for climate change (MACBRIDE, 2016, p. 5).

17 Sobre esse recente acontecimento, ver DEARDEN, L. Paris climate change agreement: China and US ratify deal as Barack Obama hails ‘moment we decide to save our planet’. Disponível em <http://www.independent.co.uk/environment/paris-climate-change-agreement-china-and-us-ratify-landmark-deal-to-fight-climate-change-a7223746.html>. Acesso em 8 de setembro de 2016.

No entanto, a chegada de Donald Trump à presidência estadunidense já demonstra ser um forte marco de recuo do país em relação ao acordo.¹⁸

Além de problemas econômicos e instabilidades políticas, os países-parte da UNFCCC ainda devem enfrentar a burocracia doméstica. O Acordo só entra em vigor depois de adotado por pelo menos 55 Estados que não representem menos que 55% dos emissores globais. Essa é a condição para que o documento final seja assinado em Nova York em 2017. Antes disso, porém, as partes devem submetê-lo aos respectivos códigos legais domésticos, ratificando-o, aceitando-o, aprovando-o ou dando-lhe acesso, conforme cada ordenamento. Contudo, para chegar aos 2% de aquecimento global acima do nível pré-industrial, entre 2020 e 2050, há a necessidade de deixar intocados cerca de dois terços dos combustíveis fósseis ainda não extraídos e queimados. Isso corresponde a um terço do petróleo, metade do gás natural e mais de 80% do carvão ainda não usados no mundo (MACGLADE; EKINS, 2016).

Este é um estudo que se alinha a outros prévios, mas o real significado do trabalho são as particulares regiões geográficas que serão mais afetadas, se estas descobertas tornarem-se políticas públicas. Em particular, o Oriente Médio teria que deixar a metade de seu petróleo e gás sem queimar, enquanto Rússia e os Estados Unidos só poderiam queimar cerca de 5% de suas reservas de carvão. Oitenta e cinco por cento das reservas de areais betuminosas (betume) canadenses e 95% das reservas extrapesadas de petróleo venezuelano são descritas como “inqueimáveis” (grifo do autor). O estudo é baseado em um modelo que limita a quantidade total de emissão de carbono para a atmosfera em 1100 Gt na forma de emissões cumulativas entre 2011 e 2050 (RHODES, 2016, p. 3, tradução nossa)¹⁹.

Após o Acordo de Paris, pode-se dizer que já se conhecem os personagens, os possíveis enredos e algumas implicações de uma trama que só está começando. Ainda é muito cedo para notar a dissolução daqueles três grupos formados em Varsóvia: os que reportam metas voluntariamente, os que não sabem ou não se importam como essas metas podem lhes afetar, e os que acreditam que mesmo quem não se compromete voluntariamente deve ser vinculado. Este é um dos problemas antigos aos quais se soma um acordo assinado por todos, ainda não posto em vigor, mas que ameaça o desenvolvimento de alguns e a reemergência de outros. Nesse último grupo, a Federação Russa colocou-se habilmente abaixo da sua Contribuição Nacional Intencionalmente Determinada. Isso lhe garante empréstimos e trocas de emissões com outras partes, sem ter que parar de crescer (ROGELJ *et al*, 2016), repetindo aqui a já consolidada defesa do imperativo do desenvolvimento como projeção de poder. Resta saber as implicações de um acordo de metas ilusórias para os já reais danos do aquecimento global.

18 Sobre o impacto da presidência de Donald Trump sobre o Acordo de Paris e a reação da China, ver D'ANGELO, Chris. China warns Donald Trump against pulling US out of Paris Climate Pact. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/entry/china-trump-paris-climate-pact_us_587e64e7e4b0f63fca35a46. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

19 This is in line with previous studies, but the real significance of the work is the particular geographical regions that will be most affected, if these findings are turned into global policy. In particular, the Middle East would have to leave half of its oil and gas unburned, while Russia and the United States could only burn about 5% of their coal reserves. 85% of Canadian oil sands (bitumen) reserves and 95% of Venezuelan extra-heavy oil reserves are described as “unburnable”. The study is based on a model which limits the total amount of carbon emitted to the atmosphere at 1100 Gt in the form of cumulative carbon emissions between 2011 and 20150 (RHODES, 2016, p. 3).

Referências

- ACOTT, P. **História da Ecologia**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ACURIO, Rómulo. Las Negociaciones Climáticas de Limas a París. *Agenda Internacional*. Año XXII, nº 33, 2015, pp. 81-100. Disponível em: < <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/13848/14472>>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- AXELROD, R. **A evolução da cooperação**. São Paulo: Leopardo, 2010.
- BANNAGA, Sharaf Eldin Ibrahim. The Need for UN Climate Change Policy Reformation. **Bannaga Future Cities and Environment**. 2:4. 2016. Disponível em: < <http://futurecitiesenviro.springeropen.com/articles/10.1186/s40984-016-0015-1>>. Acesso em: 28 jun. 2016.
- BODANSKY, Daniel. The History of the Global Climate Change Regime. In LUTERBACHER, U.; SPRINZ, D. **International Relations and Global Climate Change**. Cambridge: MIT Press, 2001.
- CARLE, J. Climate Change Seen as Global Top Threat: Americans, Europeans, Middle Easterners Focus on ISIS as Greatest Danger. **Pew Research Center**, 14 jul. 2015. Disponível em: < <http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>>. Acesso em: 6 ago. 2016.
- CLÉMENÇON, Raymond. The Two Sides of the Paris Climate Agreement: dismal failure or historic breakthrough? **Journal of Environment and Development**. Vol. 25 (I), pp. 3 – 24. 2016. Disponível em: <<http://jed.sagepub.com/content/25/1/3.short?rss=1&ssource=mfr>>. Acesso em: 28 jun. 2016.
- CORREIA DO LAGO, André Aranha. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006.
- DAVENPORT, C. A Change in Tone for Vladimir Putin's Climate Change Pledges. **The New York Times**, 1 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/climate/2015-paris-climate-talks>>. Acesso em: 07 ago. 2016.
- DAVYDOVA, A. Russia's Silence on Climate Change Helps no One. **The Conversation**, Nov. 25, 2013. Disponível em: <<http://theconversation.com/russias-silence-on-climate-change-helps-no-one-20661>>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- GREENPEACE BRASIL. COP19 Termina com Total Falta de Ambição. Greenpeace Brasil. 23 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Fracasso-da-COP-19-supera-previsoes/>>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- HEROLD, A.; SIEMONS, A.; CAMES, M.; SCHEFFLER, M. The Development of Climate Negotiations in View of Lima (COP20). **Policy Department A: Economic and Scientific Policy**, Dec. 2014. Disponível em: <<http://www.oeko.de/oekodoc/2196/2014-742-en.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- JOSEFSON, J.; ROTAR, A. The Paris Agreement: Russia's Perspective. **Expert Guides**, 22 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.expertguides.com/articles/the-paris-agreement-russias-perspective/arbwxhj>>. Acesso em: 07 ago. 2016.
- KAUL, I.; MENDONZA, R. Advancing the concept of public goods. In: KAUL, I. *et al.* **Providing global public goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, 2003.
- KRASNER, S. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais. **Rev. Soc. Polít.**, Curitiba, vol. 20, n. 42, 2012, pp. 93-110.
- LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

- LI, Lina; FEKETE, Hanna; HÖHNE, Niklas; JARJU, Pa Ousman; FREITAS, Sandra; HAQUE, Md Ziaul. Warsaw Outcomes, and Implications for LDCs. LCD Paper Series. March 2014. Disponível em: <<http://www.ecofys.com/files/files/ldc-ecofys-2014-warsaw-outcomes.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- MACBRIDE, J. Global Climate Policy After Paris. **Council on Foreign Relations**, 20 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.cfr.org/global/global-climate-policy-after-paris/p37783>>. Acesso em: 7 ago. 2016.
- MACGLADE, C.; EKINS, P. The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C. **Nature**, 187. Vol. 517. 8 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.nature.com/nature/journal/v517/n7533/full/nature14016.html>>. Acesso em: 7 ago. 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório Nosso Futuro Comum (Our Common Future)**. Nova Iorque: ONU, 1986. Disponível em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. Acesso em 18 de julho de 2014.
- REIS, F. Deliberação, interesses e “sociedade civil”. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.) **Participação e deliberação – Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- RHODES, C. The 2015 Paris Climate Change Conference: COP21. **Science Progress**, 99.1 (Spring 2016): p. 97. Disponível em: <<http://link.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 7 ago. 2016.
- ROCKSTRÖM, J. et all. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. **Ecology and Society**, nº 14, Vol. 2, 2009. Disponível em <<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>>. Acesso em 2 de maio de 2014.
- ROJELJ, J.; ELZEN, M.; HÖHNE, N.; FRANSEN, T.; FEKETE, H.; WINKLER, H.; SCHAEFFER, R.; SHA, F.; RIAHI, K.; MEINSHAUSEN. Paris Agreement Climate Proposals Need a Boost to Keep Warming Well Below 2° C. **Nature**, 631. Vol. 534. 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.nature.com/nature/journal/v534/n7609/full/nature18307.html>>. Acesso em: 6 ago. 2016.
- SANTOS, Andrea. COP19 – Conferência das Partes sobre Mudança do Clima: marcada por polêmicas, necessidade de urgência e algumas surpresas. In: Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. 14/06/2016. Disponível em: <<http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/pt/noticias/392>>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- SHARMINA, M.; ANDERSON, K.; BOWLS-LARKIN, A. Climate change regional review: Russia. **WIREs Clim Change 2013**. Disponível em: <10.1002/wcc.236>. Acesso em 10 de maio de 2014.
- TIPTON, J. Why did Russia Ratify the Kyoto Protocol? Why the Wait? An Analysis of the Environmental, Economic, and Political Debates. **Slovo**, Vol. 20, No. 2, University College London, 2008, pp. 67-96.
- VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 55, 2012.
- VIOLA, E.; LEIS, H. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In LEIS, H. (Org.) **Ecologia e política mundial**. Rio de Janeiro: FASE; AIRI/PUC-Rio, 1991.
- WALLANDER, C. Russia. In: MORAN, D. (Ed.) **Climate Change and National Security (A Country-Level Analysis)**. Washington: Georgetown University Press, 2011.
- YOUNG, O. Political Leadership and Regime Formation: on the development of Institutions in International Society. **International Organization**. Vol. 45, Issue 3, 1991, pp. 281-308.