

Entre governança participativa e liderada pelo mercado: uma interpretação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) para os setores Agricultura, Floresta e Outros Usos da Terra (AFOLU) no contexto do Processo Consulta Clima

Autor(a): Débora Naidhig

Orientador(a): Rosana Icassatti Corazza

Palavras-Chave: Agricultura, Floresta e Outros Usos da Terra (AFOLU); Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC); Consulta Clima.

1. Introdução

Consulta Clima é o nome do processo de consulta à sociedade civil brasileira a fim de subsidiar o processo de preparação das pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC, na sigla em inglês) que o país levou às negociações internacionais. Uma vez apresentada à COP21, a iNDC tornou-se uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês), que entrou em vigor no início de 2020, em substituição ao documento Protocolo de Kyoto, cujo segundo período de compromissos termina neste mesmo ano.

As consultas se realizaram em duas fases. Na primeira fase, de 26 de maio a 22 de julho de 2014, um questionário online ficou disponível no blog da Diplomacia Pública, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (desativado em 2017). Na segunda fase, de 25 de agosto a 23 de novembro de 2014, foi submetido um relatório preliminar, também disponível no blog da Diplomacia Pública, a uma nova rodada de consultas, por meio eletrônico e em reuniões presenciais com atores público e privado, organizações não-governamentais, movimentos sociais e sociedade civil em geral. As reuniões presenciais realizadas de 8 a 12 de setembro de 2014, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, tiveram transmissão ao vivo pela internet, e ficaram disponíveis no canal do Itamaraty no Youtube. As consultas objetivavam um processo participativo e transparente, tornando legítima e ambiciosa a iNDC do Brasil.

A articulação entre atores públicos e privados, formais e informais nos debates sobre política ambiental é uma das tendências em governança chamada por Backstrand *et al.* (2010) de “virada deliberativa”. Esta consistiria na busca por qualidades procedimentais dentro da política ambiental, enfatizando elementos como “participação, diálogo, transparência e responsabilidade” (BACKSTRAND *et al.*, 2010, p. 3).

A institucionalização de modos deliberativos de governança marcou os anos que se seguiram à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), no chamado “Ciclo Social de Conferências da ONU¹”. Especialistas associam os resultados positivos de políticas ambientais a processos políticos participativos, em especial de cunho deliberativo, argumentando que a participação pública na tomada de decisões aumentaria a legitimidade democrática e a aceitação das políticas, ao mesmo tempo em que fortaleceria a base de conhecimento para sua implementação (MEADOWCROFT, 2004; SMITH, 2003; DRYZEK, 2000).

A tendência é acompanhada pela preocupação com as grandes assimetrias de poder social, econômico e institucional sob as quais as deliberações públicas ocorrem (BACKSTRAND *et al.*, 2010). Ainda que alguns estudiosos como Young (2009), acreditem que processos deliberativos possam prosperar contra a dominação política e partidária, outros, como O’Neill (2007) e Newell, (2008), são menos otimistas, alertando para o papel central representado por imperativos econômicos e pelas estruturas de poder que regem a vida política.

O’Neill (2007) observa que a política ambiental nas últimas décadas tem se sujeitado à normas de mercado que transformaram bens e serviços ecológicos em mercadorias sujeitas à troca monetária. Iniciativas orientadas pelo (ou ao) mercado, “como rotulagem e certificação de produtos, sistemas de gestão ambiental, comércio de emissões e parcerias público-privadas” têm avançado paralelamente aos arranjos deliberativos (BACKSTRAND *et al.*, 2010, p. 58). Desde o Protocolo de Kyoto criam-se de variadas maneiras de mercados para a redução das emissões, atribuindo-se a elas valor monetário, na esperança de assim canalizar investimentos em energia limpa em todo o mundo. Nessa lógica foi proposto o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), com amplo incentivo ao envolvimento de empresas de diferentes setores e com o envolvimento da sociedade civil. O MDL, delegando a atores privados parcelas de decisão antes circunscritas ao poder público, constitui uma ferramenta de governança de mercado. Uma experiência de Novos Modos de Governança Ambiental (NMGAs).

¹ Cúpula Mundial pela Criança, em 1990; Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), em 1992; Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993; Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em 1994; IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995; e, Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em 1996.

A defesa da governança ambiental orientada pelo mercado pelos economistas e sua aplicação por governos sob a égide do Protocolo de Kyoto, se fundamentam em seus efeitos positivos esperados, como os incentivos econômicos para a solução de problemas ambientais e à inovação e como forma de gerar receitas, que podem ser usadas pelos governos para variados fins.

Essa tendência chamada por Newell (2005; 2008) de *ambientalismo de mercado*, uma vez que se trataria de uma “ideologia” baseada nos atores do mercado objetivando oferecer melhorias ambientais sem prejudicar o crescimento econômico, trata-se, segundo o autor, de uma perspectiva que vê o mercado como “fonte de inovação, eficiência e de incentivos necessários para combater a degradação ambiental”.

Em contraste com a governança deliberativa, preocupada com as grandes assimetrias de poder sob as quais as deliberações públicas ocorrem, a de mercado não se engaja contra manipulações estratégicas ou coerções. Ancoradas em desequilíbrios de poder econômico e político-social, as deliberações de mercado ocorrem geralmente no contexto de assimetrias de voz (O’NEILL, 2007).

Portanto, como destacam Backstrand *et al.* (2010, p. 14) “a promessa de que novos modos de governança oferecerão políticas ambientais efetivas e legítimas e fortalecerão experiências práticas com democracia deliberativa não deve ser assimilada acriticamente”. Os “novos” arranjos de governança, sob a aparência de participação e deliberação democráticas podem neutralizar o potencial radical da crítica verde e, assim, funcionar como estratégia legitimadora do capital global (BACKSTRAND *et al.*, 2010).

2. Hipótese de Investigação

No Processo Consulta Clima, de natureza consultiva, observam-se localmente tendências conflituosas e ambíguas que estudiosos da governança climática têm observado em outras circunstâncias. De um lado, a expressão de interesses de representantes dos setores econômicos tradicionalmente afetados pelas decisões da política que regula a atividade econômica, no caso, os setores da Agricultura, Florestal e envolvidos em mudanças no Uso da Terra (AFOLU, na sigla em inglês). De outro, a visibilização de atores e vozes, opiniões e posicionamentos de setores mais amplos da sociedade, como movimentos sociais, ambientais, representantes da academia, de associações profissionais independentes e do Ministério Público.

Identificar atores que participaram da sessão AFOLU do Processo Consulta Clima, examinando seus posicionamentos, permite trazer à luz conflitos sobre a determinação das metas brasileiras para esses setores no Brasil e aportar elementos para o debate sobre até que ponto é possível dizer que a governança ambiental no Brasil viveu uma “virada deliberativa” naqueles anos.

3. Objetivo e Metodologia

Esta pesquisa teve como objetivo propor uma interpretação da Sessão do Processo Consulta Clima dedicada aos setores AFOLU, à luz da literatura especializada sobre NMGA. A revisão sistemática dessa bibliografia permitiu identificar dois dos chamados NMGA, o deliberativo e o liderado pelo mercado. Essa exposição oferece a perspectiva analítica diante da qual foram interpretados os posicionamentos dos atores presentes na Sessão AFOLU do Consulta Clima.

4. Resultados e Discussão

O Processo Consulta Clima foi uma forma de perceber a articulação entre atores governamentais e não-governamentais, que se configura como uma forma contemporânea de se fazer governança ambiental. O ano de 2020 representa o período final de vigência do PK. A partir deste ano será possível observar uma importante mudança na governança climática, para a qual as contribuições dos países representam papel fundamental na tomada de decisão para o enfrentamento das mudanças climáticas.

A Sessão reservada ao debate de questões relacionadas aos setores AFOLU reuniu atores públicos e privados, organizações não-governamentais, movimentos sociais e sociedade a civil em geral em um mesmo processo. A análise interpretativa dessa Sessão identificou os atores e revelou seus posicionamentos conflituosos em quatro assuntos: a natureza representativa do processo, questionando o seu carácter transparente e legítimo; a partilha de benefícios de medidas de financiamento de mitigação e adaptação; o caso [líquido] de desmatamento zero; e a utilização [ou não] de mecanismos de mercado.

O REDD+ e o MDL foram apontados por alguns participantes como “potenciais fontes de recursos internacionais e transferência tecnológica para a implementação da contribuição do Brasil ao Acordo de Paris”. Embora o Brasil tenha avançado na questão do desmatamento até o momento atual das negociações (2014) não se chegou a consensos sobre a melhor estratégia para sua implementação, e o mais importante, como associar essa ferramenta a outros

instrumentos e incentivos econômicos, a fim de gerar oportunidade de desenvolvimento para as regiões mais pobres onde as florestas estão presentes, como foi comentado pela representante do Grupo Carta de Belém na Sessão.

Com relação ao desmatamento, representantes afirmaram que o compromisso nacional voluntário demonstrou capacidade de planejamento e gestão para realizar ações de mitigação, no combate ao desmatamento, sem prejuízos à econômica. Para alguns, desmatamento líquido zero não deveria entrar como medida mais bem explorada em relação a desmatamento zero, na medida em que esse apresentaria certas armadilhas.

O setor AFOLU compõe o conjunto de setores responsáveis pela maior parcela das emissões de GEE do Brasil. De acordo com dados do SEEG (2020), no ano de 2019, as emissões de GEE derivadas do setor de Mudanças de Uso da Terra e Agropecuária corresponderam juntos a 69% das emissões.

Diante deste cenário, pensar em como as proposições ao Acordo de Paris foram feitas, torna-se crucial para compreender se as NDCs brasileiras abarcaram toda a complexidade do país, para que haja políticas públicas eficazes para a diminuição dos GEE, ou seja, se a governança aplicada no processo beneficiou grupos exclusivos de poder ou se conseguiu elencar os problemas internos do país.

REFERÊNCIA

BACKSTRAND, K.; KHAN, J.; KRONSELL, A.; LOVBRAND, E. **Environmental politics and deliberative democracy: examining the promise of new modes of governance**. Massachusetts: Edward Elgar, 2010.

DRYZEK, J. **Deliberative democracy and beyond**. Oxford University Press, 2000.

MEADOWCROFT, J. Deliberative democracy. *In*: DURANT, R F.; FIORINO, D. J.; O'LEARY, R. **Environmental governance reconsidered, challenges, choices and opportunities**. Cambridge: The MIT Press, 2004, p. 183-217.

NEWELL, P. The Marketization of Environmental Governance: manifestations and implications. *In*: PARK, J.; CONCA, K.; FINGER, M. **The crisis of global environmental governance: towards a new Political economy of sustainability**. Abingdon: Routledge, 2008, p. 77-95.

NEWELL, P. Towards a Political Economy of Global Environmental Governance. *In*: Dauvergne, P. **Handbook of international environmental politics**. Cheltenham: Edward Elgar, p. 187-201, 2005.

O'NEILL, J. **Markets, Deliberation and Environment**. Abingdon: Routledge, 2007.

SMITH, G. **Deliberative democracy and the environment**. Abingdon: Routledge, 2003.

YOUNG, O. R. Teoria de Regimes e a Busca de Governança Global. *In*: VARELLA, M. D.; BARROS-PLATIAU, A. F. **Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: UNITAR, 2009, p. 371-398.