
COLEÇÃO DE ARTIGOS

Mudança do Clima e Meio Ambiente: o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo

COLLECTION OF POLICY PAPERS

Climate Change and Environment: Brazil's role in strengthening multilateralism



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BRAZILIAN CENTER FOR
INTERNATIONAL RELATIONS

Ficha Técnica

Technical Staff

Editora executiva

Executive Editor

Izabella Teixeira

Coordenação editorial

Editorial Managers

Julia Dias Leite

Carla Duarte

Luciana Gama Muniz

Monique Sochaczewski

Teresa Rossi

Apoio editorial

Editorial Support

Gabriel Torres

Gabriella Cavalcanti

Revisão técnica

Technical Review

Carlos Arthur Ortenblad Jr.

Gustavo Berlie

Lara Cavaliere de Chaves Melo

Mateus Maracajá Tabach

Projeto gráfico

Graphic design

Presto Design

Autores

Authors

Fabio Feldmann

Consultor, Ex-Deputado Federal Constituinte e Ex-Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo
Consultant, Former Federal Congressman and Former Secretary of Environment of the State of São Paulo

Carolina Burle Schmidt Dubeux

D.Sc. em Planejamento Energético e Pesquisadora do Centro Clima/COPPE/UFRJ

D.Sc. in Energy Planning and Researcher at Centro Clima/COPPE/UFRJ

Ana Cristina Barros

Consultora sênior em Infraestrutura Sustentável na Climate Policy Initiative e Membro do Comitê de Sustentabilidade da JBS

Senior consultant on sustainable infrastructure to the Climate Policy Initiative and Member of the JBS Sustainability Committee

Francisco Gaetani

Ph.D. em Administração Pública, Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE) e Membro do Conselho Diretor do Instituto República
Ph.D. in Public Administration, Professor at the Brazilian School of Public and Business Administration (FGV EBAPE) and Member of Instituto República's Board of Directives

Realização

Execution



As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.
The opinions expressed herein are the sole responsibility of its authors.

COLEÇÃO DE ARTIGOS

Mudança do Clima e Meio Ambiente: o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo

COLLECTION OF POLICY PAPERS

Climate Change and Environment: *Brazil's role in strengthening* *multilateralism*

Fabio Feldmann

Carolina Burle Schmidt Dubeux

Ana Cristina Barros

Francisco Gaetani



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BRAZILIAN CENTER FOR
INTERNATIONAL RELATIONS

Sobre o CEBRI

About CEBRI



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BRAZILIAN CENTER FOR
INTERNATIONAL RELATIONS

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribui para a construção da agenda internacional do Brasil. Há mais de vinte anos, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre o cenário internacional e a política externa brasileira.

O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas.

É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos e mobiliza uma rede de profissionais e organizações no mundo todo. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira.

The Brazilian Center for International Relations (CEBRI) is an independent think tank that contributes to building an international agenda for Brazil. For over twenty years, the institution has engaged in promoting a pluralistic and proposal-oriented debate on the international landscape and Brazilian foreign policy.

In its activities, CEBRI prioritizes themes with the greatest potential to leverage the country's international insertion into the global economy, proposing pragmatic solutions for the formulation of public policies.

It is a non-profit institution, headquartered in Rio de Janeiro and internationally recognized. Today, its circa 100 associates represent diverse interests and economic sectors and mobilize a worldwide network of professionals and organizations. Moreover, CEBRI has an active Board of Trustees composed of prominent members of Brazilian society.

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

#2 Think tank do Brasil

#3 Think tank da América Latina

Ranking *Think Tanks and Civil Societies*
Program da Universidade da Pensilvânia

THINKING
DIALOGUING
DISSEMINATING
INFLUENCING

#2 Think tank in Brazil

#3 Think tank in Latin America

University of Pennsylvania's *Think Tanks*
and *Civil Societies Program Index*

Diretoria e Conselhos

Management and Boards

Presidente

Chairman

José Pio Borges

Presidente Emérito

Emeriti Chairman

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

Vice-Chairmen

Jorge Marques de Toledo Camargo

José Alfredo Graça Lima

Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos

Vice-Chairmen Emeriti

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

Trustees Emeriti

Celso Lafer

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Roberto Teixeira da Costa

Rubens Ricupero

Diretora Executiva

Executive Director

Julia Dias Leite

Conselho Curador

Board of Trustees

André Clark

Anna Jaguaribe

Armando Mariante

Armínio Fraga

Carlos Mariani Bittencourt

Claudio Frischtak

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Gelson Fonseca Jr.

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Joaquim Falcão

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Luiz Ildelfonso Simões Lopes

Marcelo de Paiva Abreu

Marcos Galvão

Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga

Paulo Hartung

Renato Galvão Flôres Jr.

Roberto Abdenur

Roberto Jaguaribe

Ronaldo Veirano

Sergio Amaral

Vitor Hallack

Winston Fritsch

Conselho Consultivo Internacional

International Advisory Board

Albert Fishlow

Alfredo Valladão

Andrew Hurrell

Felix Peña

Flávio Damico

Julia Sweig

Kenneth Maxwell

Leslie Bethell

Marcos Caramuru

Marcos Jank

Monica de Bolle

Sebastião Salgado

Associados Members

Instituições/ Institutions

ABIQUIM
Aegea
Aeróleo Táxi Aéreo
BAMIN
Banco Bocom BBM
BASF
BMA Advogados
BNDES
BRF
Brookfield Brasil
Bunker One
Captalys Investimentos
CCCC/Concremat
Colégio Bandeirantes
Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro
Consulado Geral da Irlanda em São Paulo
Consulado Geral do México no Rio de Janeiro
Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro
CTG Brasil
Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira
Dynamo
EDP
Eletrobras
Energisa
ENEVA
ENGIE Brasil
Equinor
ExxonMobil
FCC S.A.
Grupo Lorentzen
Grupo Ultra

Huawei
IBÁ
IBP
IBRAM
Icatu Seguros
InvestHK
Ipanema Investimentos
Itaú Unibanco
JETRO
Klabin
Lazard
Mattos Filho Advogados
Museu do Amanhã
Michelin
Neoenergia
Oktri Empreendimentos
Paper Excellence
Petrobras
Pinheiro Neto Advogados
Prumo Logística
Repsol Sinopec
Sanofi
Santander
Shell
Siemens
Souza Cruz
State Grid
Tecnoil
Total E&P do Brasil
Vale
Veirano Advogados
Vinci Partners

Sócios individuais/ Individual members

Adriano Abdo
Álvaro Otero
Antonio Alberto Gouvêa Vieira
Antonio Poncioni Merian
Armínio Fraga
Carlos Leoni de Siqueira
Carlos Mariani Bittencourt
Celso Lafer
Claudine Bichara de Oliveira
Cristina Pinho
Décio Oddone
Fernando Bodstein
Fernando Cariola Travassos
Frederico Axel Lundgren
Guilherme Frering
Henrique Rzezinski
Jaques Scvirer
João Felipe Viegas Figueira de Mello
João Roberto Marinho
José Francisco Gouvêa Vieira
José Roberto de Castro Neves

Larissa Wachholz
Laura Pinheiro
Leonardo Coelho Ribeiro
Marcelo Weyland Barbosa Vieira
Marcio João de Andrade Fortes
Maria Pia Mussnich
Mauro Viegas Filho
Najad Khouri
Paulo Ferracioli
Pedro Leitão da Cunha
Ricardo Levisky
Roberto Abdenur
Roberto Amadeu Milani
Roberto Guimarães Martins-Costa
Roberto Pereira de Almeida
Roberto Prisco Paraíso Ramos
Roberto Teixeira da Costa
Rosana Lanzelotte
Sergio Zappa
Thomas Trebat
Tomas Zinner
Victor Galante
Vitor Hallack

Senior Fellows

André Soares
Benoni Belli
Clarissa Lins
Daniela Lerda
Denise Nogueira Gregory
Diego Bonomo
Evangelina Seiler
Fabrício Sardelli Panzini
Fernanda Guardado
Izabella Teixeira
Larissa Wachholz
Leandro Rothmuller
Matias Spektor
Monica Herz
Patrícia Campos Mello
Paulo Sergio Melo de Carvalho
Pedro da Motta Veiga
Ricardo Sennes
Rogerio Studart
Sandra Rios
Tatiana Rosito
Vera Thorstensen

Equipe CEBRI CEBRI Staff

Diretora Executiva/ *Executive Director*

Julia Dias Leite

Diretoras-Adjuntas/ *Deputy Directors*

Luciana Gama Muniz

Carla Duarte

Projetos / Projects

Coordenadora Acadêmica
e de Projetos/ *Academic
and Project Coordinator*

Monique Sochaczewski

Coordenadoras/
Coordinators

Cintia Hoskinson

Karen Soares Swanborn

Lara Azevedo

Teresa Rossi

Estagiários/ *Interns*

Gustavo Berlie

Lara Cavaliere de Chaves Melo

Mateus Maracajá Tabach

Comunicação / Communications

Coordenador de Comunicação
e Gestão de Conteúdo/
*Communications and Content
Management Coordinator*

Nilson Brandão

Analista/ *Analyst*

Gabriella Cavalcanti

Assistente/ *Assistant*

Carlos Arthur Ortenblad Jr.

Estagiário/ *Intern*

Henrique Vidal

Eventos / Events

Coordenadora/ *Coordinator*

Giselle Galdi

Analista/ *Analyst*

Ana Karina Wildt

Assistente/ *Assistant*

Danielle Batista

Relacionamento Institucional / Institutional Relations

Coordenadora/
Coordinator

Barbara Brant

Analista/ *Analyst*

Nana Villa Verde

Estagiário/ *Intern*

Rodrigo Curty

Administrativo e Financeiro / Administrative and Financial

Coordenadora
Administrativa
e Financeira/
*Administrative and
Financial Coordinator*

Fernanda Sancier

Analista/ *Analyst*

Kelly C. Lima

Programa Jovem

Aprendiz/ *Young*

Apprentice Program

Édrovan Silva Ferreira

Serviços Gerais/
General Services

Maria Audei Campos

Índice

Apresentação 10

Mudança do Clima e Meio Ambiente: 12 o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo

Fabio Feldmann, Consultor, Ex-Deputado Federal Constituinte
e Ex-Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

Cidades e Verticalização da NDC 24 **Brasileira**

Carolina Burle Schmidt Dubeux, D.Sc. em Planejamento
Energético e Pesquisadora do Centro Clima/COPPE/UFRJ

A agenda ambiental do Pará: 38 **Privilégio e responsabilidade**

Ana Cristina Barros, Consultora sênior em Infraestrutura
Sustentável na Climate Policy Initiative e Membro do Comitê de
Sustentabilidade da JBS

Governança Pública no Brasil em 58 **tempos de negação climática: Rumo à** **implementação do Acordo de Paris**

Francisco Gaetani, Ph.D. em Administração Pública, Professor da
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE)
e Membro do Conselho Diretor do Instituto República

Index

Presentation 74

Climate Change and the Environment: Brazil's role in strengthening multilateralism 76

Fabio Feldmann, Consultant, Former Federal Congressman
and Former Secretary of Environment of the State of São Paulo

Cities and Vertical Integration of Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC) 88

Carolina Burle Schmidt Dubeux, D.Sc. in Energy Planning and
Researcher at Centro Clima/COPPE/UFRJ

The Environmental Agenda in the State of Pará: privilege and responsibility 102

Ana Cristina Barros, Senior consultant on sustainable
infrastructure to the Climate Policy Initiative and Member of the JBS
Sustainability Committee

Public governance in Brazil in times of climate denial: Towards the implementation of the Paris Agreement 122

Francisco Gaetani, Ph.D. in Public Administration, Professor at the
Brazilian School of Public and Business Administration (FGV EBAPE) and
Member of Instituto República's Board of Directives

Apresentação

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) foi criado há mais de vinte anos com o objetivo de fomentar a reflexão sobre as relações internacionais do País. A fim de expandir e aprofundar esta reflexão, foram instituídos em 2017 núcleos temáticos voltados para o debate de questões estratégicas, sendo sugeridas diretrizes para os formuladores de políticas públicas e formadores de opinião. Trata-se, sobretudo, de contribuir para a construção de uma agenda internacional propositiva para o Brasil, visando a maior inserção internacional e o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Tais núcleos temáticos concentraram seu trabalho em setores considerados como de maior potencial para alavancar o desenvolvimento nacional, foco de políticas que coordenem as diversas dimensões das ações governamentais, no plano doméstico e internacional, tendo em vista os objetivos permanentes dos Estados modernos, a saber, crescimento sustentável com justiça social, e melhor distribuição da renda e proteção ao meio ambiente.

Ao longo de 2019, o projeto “Meio ambiente e Mudança do Clima: o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo”, desenvolvido pelo CEBRI em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, promoveu consultas e diálogos com segmentos da sociedade civil, do setor privado, especialistas e governos subnacionais em torno dos desafios que a agenda global de implementação do Acordo de Paris impõem ao País.

Os temas abrangeram consultas sobre os desafios de uma agenda climática no Brasil, a sua *politics* e a necessária modernização da governança climática brasileira – estruturada em 2009 por ocasião da definição da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) – passados dez anos da sua implantação e considerando-se, ainda, as modificações institucionais promovidas pelo atual Governo Federal.

O modelo adotado até 2018 experimentou avanços bem-sucedidos, em particular no que diz respeito às sinergias com os novos instrumentos como o mecanismo de REDD+, Fundo Clima e Fundo Amazônia. No entanto, os novos arranjos institucionais definidos pelo Governo Federal, a ausência de estratégias de implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) pelo Acordo de Paris, a descentralização da gestão ambiental e climática em curso no País, a suspensão do Fundo Amazônia e os desafios de aumento de ambição nacional impostos pela comunidade internacional em face da crise climática anunciada pelo IPCC e pelas Nações Unidas revelam quadro político desafiador que requer novo olhar político e econômico sobre a agenda de mudança do clima no Brasil.

Esse quadro ganha adensamento quando da inexistência de estruturas institucionais orientadas à elaboração das subseqüentes NDCs, à visão de futuro do Brasil até 2050, à efetivação de mecanismos de *accountability* e de participação social nacional e de transparência internacional. Na perspectiva de outros atores, destaca-se, ainda, o engajamento das instâncias subnacionais (estados e municípios) e dos poderes Legislativo e Judiciário, com responsabilidades diretamente atribuídas, além da mídia.

Nesse contexto, as consultas e diálogos orientaram-se pela abordagem de cooperação na área ambiental no contexto de novos caminhos para o diálogo com a cooperação multilateral, o papel das cidades na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a formulação de uma nova agenda ambiental urbana para as cidades amazônicas, e os desafios nacionais de governança pública frente às mudanças climáticas.

Foram realizados quatro workshops ao longo do ano, nas cidades do Rio de Janeiro e Belém, que uniram gestores públicos e privados, acadêmicos e estudantes, e *policymakers* nacionais e internacionais. Os quatro *position papers* reunidos nesta publicação sintetizam e acrescentam mais uma camada de análise às discussões que se deram durante as mesas redondas promovidas no âmbito do projeto. A publicação busca abordar os desafios institucionais, econômicos e políticos que o Brasil terá de lidar na sua transição para uma economia de baixo carbono, propondo caminhos para a implementação da NDC do Brasil e para atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (SGD) atrelados à Agenda 2030.

Trata-se de uma primeira abordagem de um olhar político mais abrangente que permita a construção de novos caminhos de diálogos, de mobilização de atores e de proposição de arranjos institucionais e de governança que possibilitem à sociedade brasileira fazer parte de forma estruturada, diversa e inclusiva da agenda global de enfrentamento às mudanças do clima, contando suas novas histórias com base no futuro e não mais no passado.

Izabella Teixeira

Senior Fellow do Núcleo Meio Ambiente e Mudança do Clima e Ex-Ministra do Meio Ambiente

Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI

Mudança do Clima e Meio Ambiente: o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo

Fabio Feldmann, Consultor,
Ex-Deputado Federal Constituinte e
Ex-Secretário de Meio Ambiente do
Estado de São Paulo



1/4

COLEÇÃO DE ARTIGOS

Sumário

Contexto Macro	14
Contexto Nacional	15
Contexto Subnacional	19
Mesa-redonda “Mudança do Clima e Meio Ambiente: o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo”	20

Contexto Macro

O tema do aquecimento global/mudança do clima tem sido objeto de inúmeras publicações científicas que, inequivocamente, demonstram a urgência e a gravidade do problema, exigindo dos governos um conjunto de iniciativas importantes no campo da mitigação, para que possamos atender ao pactuado no Acordo de Paris. Porém, não se trata apenas de ações governamentais, mas também do engajamento, cada vez maior, do setor empresarial em termos da inclusão, nas suas respectivas agendas, da dimensão climática.

Por sua vez, a academia enfrenta um conjunto de desafios, no sentido de produzir conhecimento científico que permita que os tomadores de decisão possam amparar as mesmas em bases objetivas, além de oferecer à mídia, de maneira geral, pautas que ajudem o processo de tomada de consciência por parte de atores estratégicos e indivíduos. Estes, enquanto cidadãos e consumidores, cada vez mais, passam a exercer um protagonismo estratégico como agentes de pressão junto aos governos e ao setor empresarial, exigindo dos primeiros formulação e implementação de políticas públicas consistentes e de médio e longo prazo. Os consumidores, por sua vez, ao incorporarem os critérios de sustentabilidade e climáticos na aquisição de bens e serviços, apresentam ao setor empresarial riscos e oportunidades, em termos reputacionais e de posicionamento no mercado.

A sociedade civil, com o reconhecimento cada vez maior de sua importância junto à comunidade internacional, aos governos, ao setor empresarial e à opinião pública, tem adquirido uma relevância cada vez maior, no sentido de assegurar a efetividade dos compromissos internacionais e, mais do que tudo, elevar o grau de ambição dos mesmos na esfera internacional. No plano doméstico,

exerce um papel de monitoramento e fiscalização das políticas públicas, e hoje assume parte da responsabilidade pela execução de parcerias com o poder público e o próprio setor empresarial.

No âmbito da adaptação, há um esforço claro da comunidade internacional e dos governos na formulação de planos e projetos que permitam que as sociedades venham a tomar para si medidas que aumentem a sua resiliência diante dos impactos previsíveis. Nesse particular, torna-se importante assinalar que há um grande espaço de oportunidade de se conferir um caráter pedagógico ao aumento de desastres naturais provocados pelo aquecimento global, visto que, recentemente, o País tem sofrido, nos grandes centros urbanos, inundações, enchentes e deslizamentos decorrentes dos impactos no ciclo hidrológico.

No que tange ao setor financeiro e empresarial, assistimos a uma tendência de novos marcos regulatórios, exigindo a inclusão dos riscos climáticos no conjunto de informações disponíveis aos investidores institucionais, ao mercado de capitais e mesmo em relação aos bancos centrais e aos bancos de desenvolvimento.

Contexto Nacional

Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, a diplomacia brasileira tem evoluído muito no que tange aos temas ambientais e de desenvolvimento sustentável. Nesta primeira conferência sobre o Meio Ambiente Humano, o Brasil defendeu, com a Índia, a tese de que as preocupações ambientais fariam parte de uma conspiração dos países industrializados, com o propósito de inviabilizar o crescimento dos países em desenvolvimento.

Esta reticência, em pleno Regime Militar, se consolidou na legislação brasileira, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), no qual se afirma que a pior poluição é a miséria, chegando o País a convidar indústrias poluidoras a virem para cá, com o atrativo de não se exercer o controle da poluição industrial. Ainda que esta posição conservadora tenha se dado em toda a negociação de Estocolmo, o Brasil aprovou a Declaração de Estocolmo e os demais documentos que, entre outras coisas, orientavam os países a adotarem políticas nacionais e a institucionalizar a preocupação ambiental. Como consequência, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973, no âmbito do Ministério do Interior. Também foi aprovada a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, que seguia, claramente, as diretrizes de Estocolmo.

Na década de 80, por sua vez, a posição brasileira passou a ser questionada pela sociedade e pela opinião pública, a exemplo da realização da reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) que teve, como proposta principal, exatamente essa temática, com o título “Estocolmo 72 vs Cubatão 82”. A ideia desta reunião era dar luz às consequências de se entender a poluição como sinônimo de progresso, trazendo, como exemplo principal, o que estava ocorrendo no pólo industrial mais importante do País: Cubatão. Nesta cidade, à época considerada a mais poluída do mundo, denominada pela imprensa como “vale da morte”, os índices de anencefalia se mostravam alarmantes.

A Comissão Brundtland, criada com o propósito de avaliar os resultados concretos de Estocolmo, visitou Cubatão e constatou, no relatório “Nosso Futuro Comum”, o resultado deste conceito de crescimento a qualquer preço. Vale lembrar também que Cubatão, pela sua importância, era considerado município de segurança nacional, bem como as atividades petroquímicas e siderúrgicas lá realizadas, o que revela uma visão de mundo autoritária e irresponsável no que tange à preocupação ambiental. Apenas um fato para reforçar essa afirmação: por ocasião da criação da Associação das Vítimas da Poluição e das Más Condições de Vida de Cubatão, apoiada pela SBPC e outras entidades da sociedade civil, houve um questionamento sobre a possibilidade legal desta criação, sob a alegação de que ela representava uma ameaça ao Estado brasileiro e à segurança nacional. Esta ameaça foi superada por decisão judicial.

Com a divulgação da destruição da camada de ozônio por substâncias químicas, na década de 80, a questão ambiental voltou à baila. O Brasil entrou na berlinda com a divulgação dos primeiros dados de desmatamento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 1988 e o assassinato de Chico Mendes, em dezembro daquele ano. O governo brasileiro, por sua vez, teve muitas dificuldades em compreender o que representava a discussão mundial sobre meio ambiente, reforçando, em um primeiro momento, as velhas teses conspiratórias contra o desenvolvimento do país, mas associando, às mesmas, propósitos escusos visando a internacionalização da Amazônia.

Com a proposta de realização, em 1992, de uma segunda conferência das Nações Unidas, seguindo o que já estava previsto desde Estocolmo, a escolha do Brasil como sede representou uma radical mudança da diplomacia brasileira em relação ao tema por várias razões. A primeira delas em função de que o país-sede se torna responsável pelo sucesso do evento, o que obrigou a diplomacia e o governo brasileiro, de maneira geral, a compreender os novos tempos. Com isso, a Conferência do Rio se tornou uma referência incontestável em todos os sentidos. Do ponto de vista formal, a aprovação da Agenda 21 e das Convenções do Clima e da Biodiversidade. Do ponto de vista informal, mas extremamente significativo, o reconhecimento da sociedade civil perante a comunidade internacional como indispensável na representação da sociedade, em paralelo aos governos.

A Conferência do Rio trouxe, por outro lado, uma fragmentação temática em termos de governança. Cada Convenção estabeleceu um regime próprio e, com isso, houve um aumento significativo da complexidade de se promover a sinergia necessária entre mudança do clima vs biodiversidade vs destruição da camada de ozônio, uma vez que cada um desses temas possui marco regulatório próprio (Convenção do Clima, Convenção de Biodiversidade, Convenção de Viena/Protocolo de Montreal).

O Brasil, por sua vez, teve uma atuação destacada no âmbito da Convenção do Clima desde a 1ª Conferência das Partes e, notadamente, no Protocolo de Kyoto (COP 3): a criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) surgiu de uma proposta brasileira. Na esfera doméstica, o País criou duas instâncias rigorosamente importantes: a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC, 1999) e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima – (FBMC, 2000), ambas visando a internalização dos resultados de Kyoto nas políticas públicas. No caso do FBMC, a idéia principal consistia em conferir à Presidência da República um protagonismo estratégico diante das demandas existentes em encontros com chefes de estado, além de se criar um espaço privilegiado de diálogo entre governo, sociedade civil, setor empresarial e academia.

Em 2002, o Brasil também se destacou na Conferência de Joanesburgo, ainda que a mesma não tenha trazido grandes repercussões.

Com a divulgação dos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) em 2007, o tema climático voltou às principais páginas da mídia nacional e internacional, a exemplo do que ocorreu na década de 80. A comunidade científica mudou o tom ao reconhecer o aquecimento global e alertar para os seus impactos dramáticos em uma outra escala de tempo. Também atribuiu à mudança de uso da terra e ao desmatamento um peso relevante nas emissões de gases do efeito estufa (GEE), imputando responsabilidade ao Brasil e a outros países possuidores de florestas tropicais. Mais uma vez, a comunidade internacional passou a demandar, da diplomacia brasileira, protagonismo em termos de uma flexibilização do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada.

Em 2009, em Copenhague (COP 15), a presença dos mais importantes chefes de estado do mundo não garantiu sucesso na negociação, mas indicou novos caminhos na articulação diplomática e na definição dos compromissos a envolver todos os países. No plano doméstico, foi sancionada a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que trouxe importantes diretrizes legais, a exemplo da incorporação da dimensão climática nas políticas públicas e a institucionalização legal do FBMC e da Comissão Interministerial. Também neste ano, foram sancionadas muitas legislações estaduais e municipais. Além disso, houve a criação da C-27, que congrega todas as capitais brasileiras em torno do tema.

Em 2012, o Brasil, ao sediar a Rio +20, estabeleceu as condições para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODS foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015. Os 17 ODS e as 169 metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável representam um grande avanço em relação à Agenda 21, por conferirem mais objetividade em termos de compromissos internacionais, associados a um calendário determinado.

Em Paris, em 2015, o Acordo representou o maior sucesso diplomático dos últimos anos. Colocou todos os países no barco, em um processo *bottom-up*, e assegurou a internalização doméstica dos mesmos mediante a Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC), que veio a se transformar na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

Novas geometrias políticas foram organizadas em complementação às existentes. O BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) adotou enfoque novo, visando substituir o G-77 que, ao incluir países com interesses conflitantes, perdeu a capacidade de protagonismo e representatividade. Como conciliar países produtores de petróleo com os países mais afetados pela mudança do clima? Como demandar transferência de tecnologia a países como a China, que hoje envia pessoas à órbita terrestre?

O importante nesse relato é registrar que o Brasil passou a ter um destaque incontestável pelo seu protagonismo nas negociações, em função da sua relevância em termos de emissão de GEE, e também pela sua liderança no estabelecimento de pontes com os blocos e países. No que tange às emissões relativas ao desmatamento, a trajetória de queda nas curvas tem demonstrado o esforço nacional e a capacidade singular de monitoramento pelo INPE, sendo que os dados deste último passam por um escrutínio sério da sociedade civil, a exemplo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON).

Em razão do novo Governo, o Brasil vivencia um momento único. Pela primeira vez em décadas, a postura política é de esvaziamento do ambientalismo, com especial atenção às políticas de uso da terra e de mudança do clima. O quadro que emerge é o de possíveis retrocessos aos setores refratários aos avanços das políticas e legislações ambientais recentes. As diretrizes do Governo sugerem a fragilização da capacidade de fiscalização dos órgãos ambientais, a favor do crescimento econômico a qualquer custo e da flexibilização do licenciamento ambiental. Por outro lado, é importante salientar que o

movimento da sociedade brasileira que acolhe politicamente o atual Governo brasileiro não tem, necessariamente, predisposição contra as teses do desenvolvimento sustentável e sequer endossa as teses de negacionismo climático.

As orientações políticas do atual Governo brasileiro estão evidentes não somente nas declarações de autoridades, mas também nas mudanças institucionais promovidas, que alteraram os modelos de governança e de gestão ambiental pública no Brasil. Essas mudanças não se limitaram ao sistema federal de meio ambiente, atingindo também o Ministério das Relações Exteriores. Teses como a do “negacionismo climático” e o combate à globalização de cunho “marxista cultural” ganharam expressão na política externa defendida pelo Governo, obrigando a diplomacia brasileira a renunciar ao seu reconhecido protagonismo nas negociações internacionais, gerando um ambiente de inegável constrangimento junto à diplomacia de outros países.

No que tange ao Ministério do Meio Ambiente, a análise é de redução do seu papel político no Governo, afetando não somente políticas ambientais, mas também o seu papel coordenador de políticas públicas no contexto do desenvolvimento sustentável. A perda de áreas estratégicas no campo institucional da mudança do clima, da implementação do Código Florestal e da produção e consumo sustentáveis é ilustrativo desse quadro de perda de relevância política. A adesão às teses conspiratórias contra a agricultura brasileira se deu claramente na resposta dada ao manifesto assinado por 602 cientistas europeus e 2 organizações indígenas brasileiras, publicado na revista *Science* em 26 de abril último. O manifesto pedia à União Europeia que as negociações comerciais do bloco com o Brasil fossem condicionadas a questões de sustentabilidade, tais como a redução do desmatamento, a proteção dos direitos indígenas e a participação das comunidades locais nos acordos comerciais. O Ministro do Meio Ambiente rebateu o manifesto, afirmando que tratava-se de uma “discussão comercial disfarçada” e que o mesmo carecia de credibilidade. Estas teses conspiratórias carecem de originalidade e de conteúdo científico.

Outras iniciativas promovidas pelo atual Governo brasileiro confirmam esta tendência, como a desqualificação genérica da sociedade civil e as pretendidas mudanças no Fundo Amazônia. No contexto internacional, o atual Governo brasileiro foi motivado a permanecer no Acordo de Paris por razões outras (comerciais e econômicas, por forte interesse do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de outros atores econômicos) que não o seu papel estratégico na consecução dos resultados pactuados globalmente no enfrentamento das mudanças do clima.

Ainda que este Governo, em seus primeiros meses, tenha demonstrado coerência eleitoral, suas ações têm sido marcadas por equívocos grosseiros em termos de desconhecimento da legislação, notadamente a Constituição Federal de 1988. Com isso, o governo tem sido obrigado a determinados “recuos voluntários” ou mesmo por decisões judiciais. Em matérias de alto interesse ambiental e climático, a tumultuada relação do Executivo com o Legislativo também tem desfavorecido o primeiro, como ficou evidenciado pela não apreciação no prazo constitucional pelo Senado da Medida Provisória (MP) N° 867, assinada pelo então presidente Michel Temer em 26 de dezembro de 2018. Esta MP adiava, para até 31 de dezembro de 2019, o prazo para que

proprietários rurais se adaptassem ao Código Florestal. Ela deveria ter sido votada até dia 3 de junho de 2019 no Senado (após já ter passado pela Câmara dos Deputados), mas acabou perdendo sua validade.

Pesa uma enorme incerteza no Legislativo em relação aos temas de mudança do clima e ambientais de maneira geral. A Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional Sobre Mudanças Climáticas (CMMC) não foi instalada por falta de indicação das lideranças partidárias, o que elimina, temporariamente, um foro importante de repercussão. Em termos positivos, temos a formação de um Grupo de Trabalho, determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, para tratar do Projeto de Lei sobre a Lei Geral de Licenciamento, o que permitirá, em princípio, uma legislação mais equilibrada, em sintonia com as declarações recentes do Presidente da Câmara dos Deputados.

Outro espaço a ser debatido, em termos de estratégias e atuação, diz respeito à Frente Parlamentar Ambientalista, lembrando que, na Assembleia Nacional Constituinte, foi estabelecida uma frente suprapartidária, que teve um papel absolutamente relevante no momento do surgimento do “Centrão”, com propostas de esvaziamento dos dispositivos constitucionais em debate.

Contexto Subnacional

O Brasil é um país organizado sob a forma federativa, o que significa uma divisão constitucional de atribuições entre a União, Estados e Municípios. A Constituição Federal de 1988 dá atribuição expressa ao Ministério das Relações Exteriores de conduzir a política externa, mas confere ao Congresso Nacional, notadamente o Senado, um protagonismo peculiar. Certamente não adotamos o modelo norte-americano que, constitucionalmente, prestigiou o Senado em termos de engajamento na política externa, mas também não seguimos alguns países europeus, cuja aprovação de tratados internacionais dispensa a ratificação de seus respectivos legislativos.

Se cabe ao governo federal fazer a representação do país junto à comunidade internacional e suas instituições, os Estados e Municípios possuem atribuições claras de legislar sobre as matérias, além de ações na esfera administrativa. Como desdobramento, muitos Estados e Municípios possuem políticas estaduais e municipais de mudança do clima, com metas e obrigações diferenciadas. Por consequência, há um enorme potencial de atuação junto aos governos estaduais e municipais. Nesta direção, o evento realizado pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima em abril de 2019 foi fundamental, ao sinalizar o engajamento de governadores de importantes estados brasileiros, a exemplo de São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Amazonas e Mato Grosso do Sul, além de apontar a possibilidade de se resgatar fóruns estaduais estabelecidos há alguns anos: Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade, Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas Globais, Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade, Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas e Uso Racional da Água e o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais.

Mesa-redonda “Mudança do Clima e Meio Ambiente: o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo”

O evento foi realizado no dia 11 de abril de 2019, na sede do CEBRI, com o objetivo de debater as seguintes questões:

- Desafios para implementar a NDC-Brasil:
 - (a) Modelo de governança para uma economia de baixo carbono no Brasil.
 - (b) As agendas de inovação tecnológica, de financiamento e de regulação.
- O que seria o *roadmap* do desenvolvimento de baixo carbono no Brasil?
- Quais os aspectos do desenvolvimento de baixo carbono nos quais o Brasil poderia ter liderança?
- Como o Brasil se beneficia da integração das agendas de conservação da biodiversidade e de mudança climática?
- O protagonismo das cidades brasileiras na condução da agenda nacional de mudanças do clima.
- Quais são os riscos, para o Brasil, da não-implementação do Acordo de Paris?

O objetivo geral da mesa-redonda foi dar novo ímpeto ao Acordo de Paris e aumentar a ambição das NDCs. Os objetivos específicos foram:

- Preparar uma agenda para o UN Climate Action Summit, logo antes da Abertura da Assembleia Geral da ONU.
- Discutir governança do clima para além do governo; papel do BNDES (dentro do novo contexto de Estado mínimo).
- Resgatar o protagonismo do Brasil na agenda de clima e desenvolvimento sustentável.

Com ênfase nas seguintes agendas:

- Segurança e clima;
- Migrações e clima (*environmental displacement*);
- Segurança alimentar e agricultura;
- Integridade humana = saúde, clima e migrações.

Como ressaltado na abertura do evento pela ex-ministra Izabella Teixeira:

- a) Clima e desenvolvimento não podem ser dissociados;
- b) Necessidade de se fortalecer o elo entre ciência e política;
- c) Promover a sinergia entre clima e biodiversidade, com vistas à COP 15 da Convenção Sobre Diversidade Biológica em Pequim 2020;
- d) Potencializar a discussão em curso sobre químicos X camada de ozônio X mudança do clima.

E, mais do que isso, ressaltou uma discussão em curso, há muitos anos, sobre o lócus das mudanças climáticas: seria a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) a principal instância para acompanhar a implementação global das NDCs? Como estimular a sinergia entre as várias instituições sobre mudança do clima e mesmo as convenções que tratam de temas conexos? Como identificar a necessidade de fazer a conexão entre o aquecimento global e outras convenções internacionais: aquecimento global X refugiados, crianças, direitos humanos?

Poderia se pensar em, no plano nacional e regional, identificar estratégias que refletissem as conexões acima mencionadas:

- Tratar vítimas dos recentes desastres naturais como “refugiados climáticos”?
- Empregar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para eventual litigância climática, face aos graves impactos da mudança do clima/poluição do ar (referência aos estudos do Fundo das Nações Unidas para a Infância, popularmente conhecido como UNICEF)?
- Resgatar a idéia de fazer com que o Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) possa se engajar no aquecimento global e mesmo se propor a realização de um estudo científico sobre o impacto da mudança do clima na Bacia Amazônica, a exemplo do que ocorreu com o *Arctic Climate Impact Assessment (ACIA)*.

Uma unanimidade, em todas as manifestações, diz respeito à importância do Brasil no tema do aquecimento global e ambiental, de maneira geral. Apenas em relação a estes o Brasil tem relevância incontestável no mundo, de modo que devemos sempre operar com esta premissa no desenho de estratégias internacionais e nacionais.

A partir dessa primeira exposição, várias iniciativas foram debatidas, a exemplo de se buscar inspiração na recente proposta do “*Green New Deal*” em curso nos EUA, com o firme propósito de fazer as ligações do aquecimento global com economia, emprego e desigualdade. Neste ponto em particular, no que tange à agricultura, enfatizou-se que o Brasil apresenta uma vantagem incontestável nas suas experiências relativas à agricultura de baixo carbono e que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) apresenta uma inegável capacidade instalada em relação ao tema do clima.

Diante do acima colocado, as sugestões se fazem no sentido de se buscar novos espaços de atuação, que venham a permitir que os retrocessos não se realizem. Identificamos que é possível se atrair determinadas “audiências” que podem exercer um vetor de pressão sobre certos segmentos do governo, que não estão alinhados ao discurso negacionista e retrógrado, expresso em manifestações contra a globalização, sociedade civil e o próprio tema das mudanças do clima (MRE, MMA e GSI – Gabinete de Segurança Institucional).

Estamos nos referindo ao setor financeiro, valendo lembrar que, no âmbito do G20, em junho de 2019, foi publicado o relatório denominado “*Task Force on Climate-related Financial Disclosures: 2019 Status Report*”. As preocupações sobre os riscos envolvendo o aquecimento global nos ativos do setor financeiro têm sido estudadas internacionalmente e deveríamos replicar estas preocupações junto à B3 (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros) e Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). O simples fato dessas instituições colocarem estes temas em seu radar traria repercussão importante junto ao Banco Central, à Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

e mesmo aos expoentes da política econômica brasileira, como o Ministro da Economia, Paulo Guedes. Entendemos que essa estratégia permitiria esvaziar o discurso meramente retórico e ideológico do próprio Presidente da República, Jair Bolsonaro.

É bom lembrar que a elaboração e divulgação do Relatório Stern, em 2006, teve um impacto importante na opinião pública, independentemente do seu mérito e consistência científica e acadêmica pelo fato de ter sido realizado pelo ex-economista chefe do Banco Mundial, Nicholas Stern, com credencial e credibilidade incontestáveis. De certo modo, o mesmo ocorreu em 2014, com a publicação do relatório "*Risky Business: The Economic Risks of Climate Change in the United States*", liderado, nada mais, nada menos, do que por Michael Bloomberg, Henry Paulson Jr. e Thomas Steyer.

No caso específico da CVM, teríamos que estimular que ela seguisse o passo da norte-americana *Securities and Exchange Commission* (SEC), que, há muitos anos, exige o "*disclosure*" dos riscos ambientais e climáticos das empresas presentes no mercado de capitais dos EUA (*Commission Guidance Regarding Disclosure Related to Climate Change*).

Para operacionalizar estas sugestões, teríamos dois caminhos:

a) Realização de um evento pelo CEBRI em parceria com a FEBRABAN e a BM&F BOVESPA, com a possibilidade de trazeremos expoentes internacionais para tratar do tema, além de brasileiros com credibilidade. Esta alternativa exigiria recursos e tempo de preparação;

b) Realização de um evento na Câmara dos Deputados e/ou Senado, nas respectivas comissões temáticas, com o propósito de emprestar o carisma institucional dessas entidades aos temas e caráter público à agenda, além da economia relativa à própria realização do evento.

Por fim, retomamos a ideia de se tratar o desmatamento da Amazônia como uma das

faces da ação do crime organizado no Brasil, a exemplo do que tem ocorrido na ocupação dos mananciais paulistas e cariocas, os primeiros sob ameaça do Primeiro Comando da Capital (PCC) e os outros, das milícias, conforme noticiado pela imprensa nas últimas semanas. No caso do desmatamento, a ideia seria criar uma "Lava Jato" que tratasse especificamente do assunto, identificando o "*modus operandi*" e os autores das ações criminosas.

No caso do desmatamento, existem iniciativas em curso no âmbito da Procuradoria-Geral da República e, mais recentemente, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, com o propósito de levar essa ideia ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPNG). Por se tratar de uma matéria relativamente pouco estudada, seria importante uma reunião de especialistas no assunto e de instituições da sociedade civil dedicadas aos temas de combate à violência e de segurança. Há também a possibilidade de engajar o Instituto Igarapé e outras entidades.

No que tange ao desmatamento da Amazônia, é necessário que seja enfrentado com estratégias e táticas de combate ao crime ambiental. O fim do desmatamento ilegal na Amazônia não somente é parte do compromisso do Brasil no âmbito do Acordo de Paris, mas também se trata de atividade ilegal, sonegadora de impostos e de afronta aos direitos individuais e coletivos.

Por fim, devemos engajar o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Brasil) no tema de mudança do clima pelo fato de que a mesma possui inegável prestígio institucional e capacidade de interlocução junto às esferas governamentais (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como enorme capilaridade nacional pelo fato de que está organizada em seccionais estaduais e locais. Além disso, o Brasil possui hoje cerca de 1,1 milhão de advogados inscritos.

Uma das outras audiências que não deveríamos negligenciar diz respeito ao conjunto de parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado que podem fazer parte da base parlamentar do governo, mas que não

estão alinhados, necessariamente, à agenda conservadora já mencionada. Aqui, vale lembrar a experiência da Assembleia Nacional Constituinte, na qual se articulou uma grande frente parlamentar, integrada pelos mais diversos segmentos, e que teve um papel estratégico na aprovação da Constituição Federal de 1988.

Em que pese a existência da Frente Parlamentar Ambientalista, formalmente existente no Congresso Nacional, entendemos que há necessidade de uma inovação nessa articulação política, com o propósito de atrair agremiações partidárias que dela não participam, buscando atrair, especialmente, parlamentares recém-eleitos.

Outra audiência que não podemos negligenciar diz respeito aos evangélicos. Seguindo a experiência norte-americana, devemos fazer um grande esforço no sentido de atraí-los, sem qualquer preconceito, ao combate ao aquecimento global. Desde a década de 90, nas iniciativas relativas à organização da Rio 92, eventos multi-religiosos têm sido realizados com o claro propósito de engajar as várias religiões e lideranças espirituais “em favor do planeta”. Com isso, houve uma repercussão muito grande nas esferas governamentais e políticas, sendo importante assinalar que, nos EUA, a atuação das igrejas evangélicas tem feito a diferença nas discussões no Congresso norte-americano. Basta lembrar a publicação “*Caring for Creation: The Evangelical’s Guide to Climate Change and a Healthy Environment*”, de Mitch Hescox e Paul Douglas.

No Brasil, durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte, houve todo um esforço de sensibilizar os evangélicos na aprovação do Capítulo do Meio Ambiente. Não há razão, portanto, para que não se realize um esforço no sentido de atrair a bancada evangélica no Congresso e compreender a importância que os mesmos possuem no contexto eleitoral e político brasileiro.

Para operacionalizar essa iniciativa, poderíamos realizar eventos engajando líderes religiosos, aproveitando, inclusive, a existência de diálogos inter-religiosos. Com isso, teríamos a

possibilidade concreta de trazer, para o combate ao aquecimento global, novas “*constituencies*”. Estas podem agir em várias direções, a exemplo de mitigar as iniciativas do governo brasileiro nas esferas diplomática e congressual, como fez a Bancada Ruralista no que tange à manutenção do Brasil no Acordo de Paris, face aos riscos de exportação de alimentos no mercado europeu.

Com o anúncio do acordo entre a União Europeia e o Mercosul, abre-se uma avenida em termos de se garantir critérios de sustentabilidade/desmatamento na exportação de commodities e manutenção de padrões sérios de controle de agrotóxicos.

Para concluir, enfatizamos a necessidade de se estimular uma articulação diferenciada para o enfrentamento das notórias dificuldades decorrentes da mudança drástica de postura do atual governo federal em relação às mudanças climáticas. Angariando novas *constituencies*, valorizando o potencial de litigância ambiental e climática, sensibilizando o setor empresarial e financeiro, estimulando processos que engajem consumidores nacionais e internacionais nas várias cadeias de valor.

Cidades e Verticalização da NDC Brasileira

Carolina Burle Schmidt Dubeux,
D.Sc. em Planejamento Energético
e Pesquisadora do Centro Clima/
COPPE/UFRJ



2/4

COLEÇÃO DE ARTIGOS

Sumário

Introdução	26
Benefícios às cidades pelos esforços em favor do clima	28
Cidades e Clima: instrumentos de planejamento	29
A Urgência Climática e o Contexto Político	31
O compromisso brasileiro no Acordo de Paris e as oportunidades para as cidades	33
Conclusão	36
Referências	37

Introdução

As cidades são responsáveis por cerca de dois terços da demanda global de energia, por 80% das emissões de gases do efeito estufa (GEE) e 50% da produção mundial de resíduos (OCDE, 2019). Severos impactos do clima na qualidade de vida são uma perspectiva real. As cidades, além de outras instâncias de governo subnacionais, empresas e outros atores não-estatais, vêm implementando inúmeras ações sobre mudanças climáticas na última década, à medida em que realizam ações climáticas por conta própria, em redes internacionais e, frequentemente, em parceria com estados nacionais e organizações internacionais (Bulkeley et al. 2014).

Há várias organizações internacionais voltadas ao engajamento das cidades em políticas de clima, seja por meio de suporte ao planejamento municipal que favoreça os aspectos climáticos, seja pela divulgação dos feitos positivos como forma de incentivo a outras cidades, ou ainda de fomento à produção eficiente e ao consumo consciente. É o caso do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia (GCoM), uma aliança global para a liderança climática das cidades, construída com o compromisso de mais de 9.000 cidades em combater as mudanças climáticas; o Carbon Disclosure Project (CDP) que dá transparência aos feitos ambientais de mais de 7.000 cidades, estados e regiões; os Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), uma rede global de mais de 1750 cidades e regiões comprometidas com a construção de um futuro sustentável; e o C40, uma rede das megacidades do mundo preocupadas em lidar com as mudanças climáticas que compartilham conhecimento e dão curso a ações significativas, mensuráveis e sustentáveis.

A própria Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) na Conferência das Partes - COP 21, ao firmar o Acordo de Paris, que consolidou o novo regime climático, reconheceu a importância das cidades no

combate às mudanças climáticas. Esse novo regime (Decisão 1/CP.21) não mais calcado em um modelo “regulatório” de metas vinculantes de emissões e sim em um modelo “catalítico e facilitador”, definiu um papel de destaque para o que chamou de “*non-party stakeholders*” (sociedade civil, setor privado, instituições financeiras, cidades e outras autoridades subnacionais, comunidades locais e povos indígenas) no combate às alterações climáticas (Hale, 2018).

Desde então, os governos locais estão assumindo um papel ainda mais central nas questões sobre mudanças climáticas e isso se reflete no Brasil, onde políticas de clima encontram campo fértil em número já expressivo de cidades brasileiras¹. A *Non-State Actor Zone for Climate Action* (NAZCA, UNFCCC) registra 60 cidades brasileiras onde se desenvolvem 83 ações relacionadas direta ou indiretamente ao clima. Tais cidades contam com a cooperação da *Global Covenant of Mayors for Climate & Energy* e de várias outras organizações não-governamentais que vêm fomentando e apoiando iniciativas municipais no País há algum tempo.

É, por exemplo, o caso da Fundação Konrad Adenauer (KAS), que, desde os anos 1990, vem trabalhando com as cidades e que agora con-

1. No presente artigo, por simplificação, municípios e cidades estão sendo tratados como a menor unidade da federação, apesar de um município poder abarcar mais de uma cidade.

solida esse trabalho em torno dos fóruns ICLEI e CB27, instância inspirada no C40, onde Secretários de Meio Ambiente das capitais brasileiras encontram apoio para suas ações, na expectativa de que possam influenciar seus Prefeitos para tomar ações mais ambiciosas em políticas climáticas municipais. O desafio desse fórum tem sido pensar em políticas municipais transversais e em gestão municipal ambiental na perspectiva de enfrentamento às mudanças climáticas. Os resultados já são interessantes: 77% das cidades com as quais o Fórum atua já tem algum tipo de política pública relacionada às mudanças climáticas e 14 das 27 capitais já possuem inventário de emissões de gases do efeito estufa. O C40, apesar do nome, reúne, na realidade, 94 cidades que hoje são líderes na agenda climática. Na América Latina, são 12 cidades e, no Brasil, são 4: Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Curitiba.



Os governos locais estão assumindo um papel ainda mais central nas questões sobre mudanças climáticas e isso se reflete no Brasil, onde políticas de clima encontram campo fértil em número já expressivo de cidades brasileiras.”

É importante ressaltar que grande parte das regiões metropolitanas no País, zonas densamente povoadas, já enfrentam problemas ambientais como alagamentos, deslizamentos, poluição hídrica e atmosférica. Com o acirramento das mudanças climáticas, tais problemas deverão se agravar. Acrescentem-se a eles os impactos decorrentes do aumento do nível do mar, considerando-se que grande parte das Regiões Metropolitanas está situada na zona costeira. A emergência climática, aliada às condições urbanas ainda muito precárias em várias cidades brasileiras, exige que as discussões saiam das plenárias e dos documentos para se tornarem ações ambiciosas que efetivamente melhorem os padrões de vida das populações, aumentem a resiliência das cidades aos impactos do clima e reduzam as emissões de GEE. Esse artigo sintetiza as sugestões e expectativas em relação à participação das cidades brasileiras nos esforços globais de combate e adaptação à mudança do clima, conforme expressas no evento “2ª Mesa-Redonda CEBRI-KAS sobre Cidades e Verticalização da NDC Brasileira”, realizado em 24 de julho de 2019. O artigo considera as urgências de desenvolvimento do País e as oportunidades para as cidades brasileiras contribuírem com os compromissos brasileiros no Acordo de Paris e irem além. Apresenta benefícios que podem ser aferidos pelos esforços das cidades em favor do clima e os instrumentos para a implementação de políticas locais, considerando a conjuntura nacional onde a política de clima é formulada e conduzida.

Benefícios às cidades pelos esforços em favor do clima

O envolvimento das cidades nos esforços de mitigação e de adaptação à mudança do clima geram inúmeros cobenefícios². No sentido oposto, mas igualmente positivo, “políticas que visam apoiar a inovação, proporcionar benefícios econômicos e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos podem levar a grandes benefícios climáticos com significativa redução de emissões de GEE que seriam mais difíceis de alcançar se a ação climática fosse o objetivo primeiro” (C40, 2016). Ainda de acordo com o C40 (2016), “nas cidades, o potencial de cobenefícios é particularmente grande, pois os cidadãos costumam testemunhar os resultados das ações políticas mais diretamente em suas vidas diárias”.

Hamilton et al. (2017) listam os seguintes cobenefícios gerais que também se aplicam às cidades pela implementação de ações em benefício do clima:

- Redução de danos à saúde causados pela poluição do ar³, com potenciais benefícios distributivos associados à redução da poluição, já que as classes de menor renda são frequentemente as mais expostas;
- Maior produtividade do trabalho ligada à menor exposição à poluição do ar;
- Maior prazer de amenidades ambientais ligadas à redução de poluição do ar;
- Diminuição dos custos de congestionamento dos investimentos no setor de transportes, incluindo danos causados pela poluição do ar (enquanto preso no trânsito), custos de energia, tempo de oportunidade e perda de produtividade; melhoria da saúde do transporte ativo (caminhar e andar de bicicleta também podem ter benefício significativo);
- Aumento da renda real e da competitividade gerada por ganhos de eficiência, particularmente eficiência energética;
- Aumento da segurança energética;
- Benefícios gerados pela inovação verde e “empregos verdes”;
- Aumento da prestação de serviços ecossistêmicos, conservando e aumentando a cobertura florestal vinculada à redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal (REDD) e investimentos selecionados em adaptação;
- Aumento da produtividade agrícola com a conservação e o aumento de carbono no solo; e
- Melhoria nas informações sobre o clima e o uso da terra geradas por sistemas de monitoramento para adaptação climática.

2. Há inúmeras definições para cobenefícios. Nesse contexto, cobenefícios (e cocustos) são as externalidades associadas a uma dada intervenção de política. Em uma economia ideal, todas as externalidades seriam internalizadas no processo de maximização do bem-estar. Cobenefícios das ações em favor do clima são muito superiores aos cocustos, na literatura especializada.

3. Vide os danos à saúde experimentados pelos habitantes de São Paulo com a poluição oriunda do sistema de transporte urbano rodoviário e das cidades da região amazônica com as queimadas dos desmatamentos.

De acordo com Blanco G. et al. (2014), “estimativas na literatura para a monetização dos cobenefícios da mitigação das mudanças climáticas variam de 2 a 930 US\$2010 / tCO₂, sendo que os cobenefícios nos países em desenvolvimento são em torno do dobro daqueles em países industrializados”. Segundo o Banco Mundial (2016), os custos econômicos globais da poluição do ar alcançaram US\$ 3,552 trilhões em 2013, sendo que, somente na América Latina e Caribe, chegaram a US\$ 122 bilhões no mesmo ano. O C40 (2016) relata estimativa de que somente a região metropolitana de Nova York perde US\$ 13 bilhões por ano como resultado direto do congestionamento do tráfego. Young et al. (2013) estimaram os custos do tempo perdido no deslocamento para o trabalho na região metropolitana do Rio de Janeiro entre R\$ 6,7 e R\$ 13 bilhões, ou entre 1,9% e 3,8% do PIB estadual, em 2010. Oberling,

D. (2018) em um estudo comparativo de cenários (referência x mitigação), considerando uma substituição em torno de 40% da frota diesel por frota elétrica somente em nove regiões metropolitanas, estimou os cobenefícios em R\$ 16 bilhões⁴ no período 2030-2050, somente pela diminuição de material particulado e consequente redução da morbidade e da mortalidade (avaliando apenas custos hospitalares e produção sacrificada).

Apesar das diferentes métricas e abrangência, os estudos mostram que políticas de mitigação de emissões de GEE podem gerar grandes benefícios locais. Inúmeros são também os benefícios de adaptação ao clima, como redução de enchentes, deslizamentos, ocorrência de novos vetores e doenças, entre outros. As cidades podem se apropriar desses benefícios, gerando bem-estar e aumentando a qualidade de vida.

Cidades e Clima: instrumentos de planejamento

As cidades podem desempenhar um papel vital na resposta global às mudanças climáticas, reduzindo suas emissões de gases de efeito estufa e adaptando-se aos efeitos das mudanças climáticas. Os governos locais⁵ devem conduzir a ação climática estruturando estratégias e programas, integrando essas ações ao desenvolvimento urbano contínuo, identificando as opções de melhor resposta aos anseios socioeconômicos da cidade e criando as parcerias necessárias para respostas climáticas efetivas.

Os princípios gerais de planejamento de ações de mitigação e adaptação preveem as seguintes fases: planejamento, implementação, monitoramento, relatos, verificação e reavaliação (para revisão), como bem sintetiza a UN-Habitat (2015).

É necessário o estabelecimento de uma visão geral para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, que considere os desafios e a capacidade das cidades em enfrentá-los, de modo a estabelecer as bases norteadoras das ações e

4. Reais de 2015.

5. Preferencialmente de forma conjunta, quando pertencentes à mesma região metropolitana, em função da existência de problemas cujas soluções não se darão de forma isolada.

determinar o escopo dos planos de ação climática. Também é fundamental o estabelecimento de compromissos políticos, a obtenção de apoio dos principais setores privados e de *stakeholders* em geral, para implementar uma abordagem inter-setorial abrangente e integrada, incluindo atores além das próprias fronteiras administrativas.

As ações de mitigação se iniciam com a elaboração de inventários de emissões de GEE, uma etapa do processo de planejamento que revela o estado atual dos níveis de emissão identificando, assim, as emissões da linha de base e suas fontes e oportunidades de mitigação imediatas⁶.

Em seguida, são elaborados cenários de emissões para a identificação de possíveis tendências futuras de emissões com base em diferentes hipóteses e pressupostos de crescimento socioeconômico e de mitigação climática. Os resultados da análise servem de base para o estabelecimento de metas e a identificação de ações prioritárias. A construção de cenários permite: (i) uma projeção da linha de base, ou seja, a identificação de como se desdobraria o futuro (em termos de emissões) na hipótese de que esforços adicionais em favor do clima não fossem feitos e (ii) uma avaliação de resultados das diferentes estratégias em favor do clima que possam ser adotadas, tais como planos de ação, projetos, etc. que objetivem reduzir emissões.

As cidades devem avaliar sua capacidade de implementação de ações e considerar o fortalecimento conjunto de outras políticas, planos e ações existentes, como aquelas relacionadas à energia, meio ambiente e gestão urbana, compatibilizando, assim, esforços de mitigação com outros esforços já existentes.

Com base na análise de cenário e de avaliação da capacidade, as cidades podem definir suas metas de redução de emissões para diferentes pontos no tempo, em função de variáveis como disponibilidade de recursos e compromissos políticos, entre outras.

A partir dessas etapas, as cidades estão aptas a identificar prioridades e elaborar planos de ação como objetivos e metas cuja implementação possa ser monitorada, reportada e verificada (MRV) e constantemente reavaliadas.

As mesmas etapas se aplicam aos investimentos voltados à adaptação. Inicia-se por realizar uma avaliação da vulnerabilidade física, ambiental, econômica e social às mudanças climáticas para identificar riscos e impactos já sentidos ou futuros, com base em diferentes cenários de clima.

A partir da compreensão dos potenciais impactos, deve-se avaliar a capacidade local em se adaptar aos impactos considerando suas políticas, planos, programas, urgências, prioridades, etc. Em seguida, podem ser definidas metas de adaptação em diferentes pontos no tempo, sempre procurando obter compromisso político para sua implementação.



Os governos locais devem conduzir a ação climática estruturando estratégias e programas, integrando essas ações ao desenvolvimento urbano contínuo, identificando as opções de melhor resposta aos anseios socioeconômicos da cidade e criando as parcerias necessárias para respostas climáticas efetivas."

6. O principal protocolo para inventários de cidades é o Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories (GPC), criado através de uma parceria entre WRI, C40 e ICLEI, com vistas a obtenção de uma compatibilidade internacional entre cidades. O próprio manual do IPCC (2006) para países pode ser ajustado à cidades.

A Urgência Climática e o Contexto Político

Como se pode observar nos foros internacionais, há uma crescente preocupação da comunidade científica com o limiar de 450 Partes por Milhão (PPM) nas concentrações de CO₂ na atmosfera, estimado para ser alcançado entre dois e três anos, o que sinaliza a urgência de ações globais vultosas e consistentes de mitigação de emissões. Essa preocupação fica ainda mais acirrada em face das atuais condições geopolíticas, que diferem daquelas que determinaram o Acordo de Paris, muito mais cooperativas. As condições de outrora foram basicamente alinhadas em um acordo entre EUA, União Europeia, França, Alemanha e China.

Recentemente, com a posição do novo governo dos EUA, com a Europa fragmentada pelo advento de partidos de espectros mais radicais, com os EUA e a China em disputas comerciais e, ainda, com o negacionismo ganhando expressão, há uma indefinição no cenário global e certo grau de descrença, que suscitam uma preocupação mundial e geram um sentimento de urgência no enfrentamento das mudanças climáticas.

O Brasil, historicamente protagonista nas negociações climáticas internacionais, agora se mostra retraído nessa arena. Isso não quer dizer que as instituições não estejam trabalhando duramente nas instâncias técnicas para manter algumas posições, como é a atuação intransigente dos negociadores do Itamaraty e do Ministério do Meio Ambiente para a regulamentação do Artigo 6 do Acordo de Paris, para forçar regras que permitam maior flexibilização do mercado de créditos de carbono, entendida como positiva pelo governo atual.

Há, no governo federal, nichos importantes com posicionamentos favoráveis a uma agenda climática positiva em face dos impactos negativos para a economia que podem advir de uma eventual posição nacional antagônica ao Acordo de Paris e outras questões ambientais. É o caso do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, preocupado com as exportações de

commodities agrícolas, e do Ministério da Economia, interessado nos benefícios que podem ser auferidos com o mercado de carbono. Também vale ressaltar a atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que continua a cumprir seu papel histórico de produção de dados e informações, entre eles o inventário brasileiro de emissões de GEE e os relatórios bianuais, em atendimento aos ditames da UNFCCC e as estimativas anuais de emissões de GEE, em atendimento à Política Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto Nº 7.390/2010, substituído pelo Decreto Nº 9.578/2018, que regulamenta a Lei Federal Nº 12.187/2009). Há, ademais, no âmbito do governo federal, nas instituições científicas e no setor privado, discussões sobre *carbon pricing* (taxa e mercado de permissões de emissão) como forma de se alcançar as metas da NDC de forma mais custo-eficiente.

Entretanto, ainda se aguarda uma definição sobre os meios de implementação da NDC, seja na estruturação das políticas específicas, seja na atribuição de responsabilidades institucionais coordenadas ou mesmo a adoção de um mecanismo de regulação que formalize parâmetros para a atuação dos agentes públicos e econômicos.

Enquanto se aguardam definições em nível federal, identifica-se um movimento para o engajamento de cidades e do subnacional, em geral,

nas questões de clima, como a reunião do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) realizada em abril último, onde “seis governadores enviaram através de vídeos seus endossos à ideia de que estados brasileiros devem assumir um papel de liderança na questão da mudança climática, permanecer ligados ao Acordo de Paris e dar sua contribuição a NDC brasileira... outros seis entes enviaram representantes como Secretários e Subsecretários ou outros funcionários de alto nível ligados à questão climática” (FBMC, 2019).

Mais recentemente, os governadores da região amazônica vêm agindo de forma coordenada e reunindo-se com representantes dos doadores internacionais para recuperar os recursos do Fundo Amazônia, em uma demonstração eloquente de que não vão se abster de envidarem esforços para a proteção florestal no País. Gestores municipais e estaduais da região estão criando consórcios e outros mecanismos inovadores de governança, além de estarem se capacitando tecnicamente para gerir estes e outros recursos advindos de bancos e fundos de investimento nacionais e internacionais que recentemente se comprometeram a seguir as metas de desenvolvimento sustentável e combate à mudança climática da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Acordo de Paris.

Neste contexto, a agenda de cidades na Amazônia adquire relevância estratégica, tanto por seu potencial de promoção da cooperação internacional quanto de interlocução com Governo Federal. Com isso em mente, o CEBRI e a KAS planejaram dedicar a terceira mesa-redonda deste projeto ao tema das cidades amazônicas. Realizada em parceria com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Governo do Pará (SEMAS), a mesa-redonda “Desafios da Agenda Ambiental e das Cidades na Amazônia para a Implementação do Acordo de Paris: O Caso do Pará” tem como objetivo promover o debate junto a diversos *stakeholders* sobre as realidades e demandas das cidades na Amazônia, visando traçar uma agenda ambiental urbana consistente, pragmática e com bom potencial de replicação. A iniciativa visa promover a institucionalização de políticas urbanas sustentáveis e a construção de mecanismos eficientes e inovadores de gestão do uso da terra e de

redução de emissões de carbono como vetor de conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental (especialmente prevenção do desmatamento). O desenvolvimento sustentável nessa região pode ser alcançado por meio de alternativas econômicas às atividades predatórias que gerem renda e emprego em cadeias produtivas sustentáveis como o cacau e o açaí, bem como através do incentivo à bioeconomia e à economia circular.

Vários estados e cidades já possuem uma longa tradição em temas de clima. A cidade do Rio de Janeiro foi pioneira na elaboração de inventários, cujo primeiro data de 2003 e foi realizado para que o município participasse da campanha “Cidades pela Proteção do Clima”, um programa mundial do ICLEI. São Paulo veio em seguida, com seu primeiro inventário tendo sido publicado em 2007. Desde então, outros tantos inventários, cenários, planos de mitigação, planos de adaptação, etc, consubstanciados em leis de políticas de clima, vêm sendo implementados no País. Contudo, ainda há muito a se fazer para ampliar a participação das cidades.

Frente à inexistência de uma coordenação central, os esforços subnacionais ainda não obedecem a um padrão e não estão integrados a um sistema único que possa dar suporte a esquemas de financiamento ou mesmo, no futuro, possam integrar um sistema de comércio de emissões que garanta a “integridade do carbono” ou que evite dupla contagem (o abatimento do mesmo carbono duas vezes).

Seja em um esforço coletivo e nacionalmente coordenado, seja em esforços paralelos, os entes subnacionais podem surgir como protagonistas das ações climáticas, a exemplo do que se observa em países como EUA e Canadá. São muitas as oportunidades para as cidades brasileiras.

O compromisso brasileiro no Acordo de Paris e as oportunidades para as cidades

No Acordo de Paris, o Brasil assumiu um compromisso de mitigação com metas absolutas de redução de emissões de 37% e 43%, em 2025 e 2030, respectivamente, em relação a 2005, o que significa limitar as emissões nacionais em 1,3 GtCO₂e em 2025 e 1,2 GtCO₂e em 2030. Nessa expectativa, o País espera obter duplo dividendo: contribuir com o clima do planeta e promover o desenvolvimento sustentável. No que tange às cidades, de acordo com a NDC, “o Brasil reconhece a importância do engajamento de governos locais e de seus esforços no combate à mudança do clima”.

As metas a serem alcançadas são “*economy-wide*”, como explicitado na NDC do Brasil que, entretanto, indica quais os meios de implementação para sua consecução:

- (i) Aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira (mais etanol e biodiesel);
- (ii) Fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal; alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e compensar as emissões da supressão legal da vegetação até 2030; restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos; e ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas;
- (iii) Alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030, incluindo: expandir o uso de fontes renováveis, além da energia hídrica (eólica, biomassa e solar); alcançar 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico até 2030;
- (iv) Fortalecer o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030;
- (v) Promover novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono nas indústrias; e
- (vi) Promover medidas de eficiência, melhorias na infraestrutura de transportes e no transporte público em áreas urbanas.

A contribuição das cidades brasileiras já preconizada na própria NDC é uma valiosa estratégia a ser fomentada para o alcance das metas de mitigação do país e mesmo ir além, aumentando a ambição nacional. Os municípios podem contribuir com todos os “meios de implementação” da NDC.

Destaca-se a valiosa contribuição que pode ser obtida daqueles municípios com grandes parcelas de áreas florestais e agrícolas na Amazônia e em outros biomas com os “meios de implementação” (ii) e (iv). Os municípios podem promover programas de regularização ambiental rural, de recuperação de áreas degradadas, de prevenção e controle do fogo e promoção de atividades econômicas sustentáveis, como os sistemas agroflorestais e a bioeconomia, por exemplo. Uma gestão ambiental forte e consistente facilita o acesso dos produtores a programas e políticas com um atendimento mais próximo, atrai investimentos públicos e privados, facilita o planejamento territorial e amplia a participação social local. Há um espaço incalculável para o desenvolvimento de atividades produtivas compatíveis com a manutenção dos estoques de carbono florestal e biodiversidade e que pode ser fomentado pelos municípios. Valorizando a floresta em pé, gerando renda e emprego, os municípios podem contribuir sobremaneira para a redução de atividades predatórias exercidas por assentamentos, grilagem e facções do crime organizado, entre outros, ou até mesmo contribuir para a redução do desmatamento legal, exercido dentro das normas aplicáveis.

Destaca-se, também, a contribuição efetiva que pode ser oferecida pelos municípios relativamente ao “meio de implementação” (v) pois, no sistema viário das grandes cidades brasileiras, a mobilidade é precária e pedestres, bicicletas, motocicletas, carros, vans, ônibus e caminhões disputam espaço, gerando congestionamentos e poluição atmosférica, ambos de grande magnitude⁷. Até mesmo pequenos municípios sofrem com falta de opções de locomoção. Investimentos em mobilidade tais como aumento da oferta de transporte público, principalmente

da malha metroviária, ônibus elétricos, estímulo ao transporte não-motorizado, implantação de corredores seletivos para ônibus, favorecimento à circulação de veículos com determinada ocupação mínima, cobrança por circulação em horários de pico ou em zonas saturadas, instalação de sistemas inteligentes de tráfego, implementação de medidas estruturais e operacionais, restrições a acesso de veículos particulares em zonas já saturadas, entre outras medidas, reduzem o consumo de combustíveis sobremaneira e, conseqüentemente, a emissão de poluentes locais e globais, além de reduzir o tempo perdido pelos cidadãos com locomoção. Com planos de mobilidade urbana e transporte que fomentem o uso de biocombustíveis nas frotas públicas ou concessionais, as cidades podem oferecer uma grande contribuição ao meio de implementação (i).

Os meios de implementação (iii) e (v) vêm ao encontro dos interesses das cidades em inúmeras medidas a serem implementadas como, por exemplo, criação de incentivos à geração solar distribuída, promoção e adoção de programas de eficiência energética e de rotulagem quanto ao conteúdo de carbono e consumo de energia, adoção de normas e de padrões que favoreçam a economia de energia durante a vida útil das construções em geral e das residências em particular, implementação de programas de promoção de eficiência energética e reciclagem nas indústrias, de iluminação pública inteligente e, fundamentalmente, de promoção de um uso de solo e distribuição de ofertas de serviços e emprego que reduzam distâncias a serem percorridas cotidianamente pelos cidadãos.

Apesar de não estar explicitamente mencionado na NDC, o uso de biogás proveniente dos sistemas sanitários reforça os meios de implementação (i), (ii), (v) e (vi). É indiscutível a enorme e urgente carência por saneamento em que se encontram as cidades brasileiras que requerem investimentos vultosos. A opção (de forma individual, em consórcios ou com outras parcerias) geralmente mais custo-efetiva de destinação adequada de resíduos sólidos urbanos – aterros

7. A realização de planos de mobilidade urbana é atribuição das prefeituras em municípios acima de 20 mil habitantes, de acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal Nº 12.587/2012).

sanitários, e estações anaeróbicas, entre outras opções de tratamento de esgotos sanitários, aumentam a emissão de biogás, que contém em torno de 50% de metano, um poderoso GEE. Entretanto, se queimado e, principalmente, se utilizado como substituto a combustíveis fósseis, pode gerar um adicional de mitigação bastante significativo e até aumentar a rentabilidade dos investimentos.

Indo além dos temas setorialmente tratados como os acima, é importante ressaltar que as cidades têm um papel novo e crucial a desenvolver, que é a promoção da economia circular, sistema que busca eliminar o desperdício e fazer uso contínuo de recursos⁸. A transição de uma economia linear para uma economia circular resulta em um meio ambiente muito mais saudável e oferece possibilidade de retorno financeiro aos agentes econômicos em função de ganhos de eficiência que podem ser obtidos. Essa abordagem encontra campo fértil nas cidades, principalmente na área de resíduos urbanos e industriais, habitações e outras obras de engenharia civil e sistemas de transportes públicos e privados.

Cabe ressaltar que, como nossas cidades refletem as disparidades socioeconômicas do País, apresentam altos níveis de desigualdade, sendo extremamente segregadas em termos territoriais, com um número sem fim de favelas e áreas insalubres. O desenvolvimento das ações de mitigação da NDC e outras deve ser integrado ao planejamento da ocupação do solo que, em conjunto com planos de transporte e mobilidade, de saneamento etc., podem ser instrumentos eficazes para a reversão desse quadro.



A contribuição das cidades brasileiras já preconizada na própria NDC é uma valiosa estratégia a ser fomentada para o alcance das metas de mitigação do país e mesmo ir além, aumentando a ambição nacional.”

8. Os sistemas circulares empregam reutilização, compartilhamento, reparo, reforma, remanufatura e reciclagem para criar um sistema fechado, minimizando o uso de recursos e a criação de resíduos, poluição e emissões (Geissdoerfer, et al. 2017).

Conclusão

Os esforços de mitigação nacionais, nacionalmente coordenados ou de forma autônoma pelos entes subnacionais, oferecem grandes oportunidades às cidades brasileiras de aumentarem o padrão de vida dos cidadãos e de colaborarem simultaneamente com os esforços globais em favor do clima. São incontáveis as opções de ações que beneficiam o local e o global simultaneamente.

As carências e demandas das cidades por investimentos estão em perfeita consonância com os esforços brasileiros de mitigação refletidos na NDC brasileira, tendo, inclusive, a possibilidade de ir além e incorporar novas perspectivas com um potencial efetivo de ganhos sociais.

Os esforços serão maximizados se houver uma governança central que permita uma “verticalização” da NDC que considere a ótica do setor empresarial/econômico, da ciência e da sociedade, permitindo o desenvolvimento de estratégias *taylor-made*: ouvidas as lideranças políticas locais, identificadas as necessidades e as possibilidades de cada ente e avaliados os custos e os benefícios na busca pelas melhores soluções.

Apesar da existência de cidades com avançado nível de planejamento voltado ao clima, ainda “é necessária a criação de um sistema nacional de governança multinível” pois várias “prefeituras não estão preparadas para trabalhar com a agenda climática de maneira transversal, não há conhecimento técnico suficiente e falta a sensibilização ao tema. Além disso, o acesso aos recursos para auxiliar as cidades no desenvolvimento de baixo carbono é restrito devido aos desafios estruturais enfrentados pelas prefeituras” (URBAN LEDS, 2019).

A coordenação central maximiza o potencial a ser alcançado pelas cidades e demais entes subnacionais. Na sua ausência, entretanto, os benefícios que podem ser auferidos por uma ação independente ou coordenada por outras instâncias são grandes o suficiente para justificar novos arranjos políticos que tornem possível a atuação climática em níveis subnacionais, particularmente, nas cidades.

Referências

- Banco Mundial, 2016. The Cost of Air Pollution - Strengthening the Economic Case for Action. The World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle.
- Blanco G., R. Gerlagh, S. Suh, J. Barrett, H.C. de Coninck, C.F. Diaz Morejon, R. Mathur, N. Nakićenovic, A. Ofosu Ahenkora, J. Pan, H. Pathak, J. Rice, R. Richels, S.J. Smith, D.I. Stern, F.L. Toth, and P. Zhou, 2014: Drivers, Trends and Mitigation. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- C40, 2016. Co-benefits of urban climate action: A framework for cities. A working paper by the Economics of Green Cities Programme, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Carlos Eduardo Frickmann Young, Camilla Aguiar, Elisa Possas (2013). Sinal Fechado: Custo Econômico do Tempo de Deslocamento para o Trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Young_Aguiar_2013_EcoEco_Sinal_fechado_Custo_Deslocamento_RJ_1.pdf
- FBMC, 2019. Fórum Brasileiro de Mudança do Clima em comunicação eletrônica aos seus membros em maio de 2019.
- Geissdoerfer, Martin; Savaget, Paulo; Bocken, Nancy M. P.; Hultink, Erik Jan, 2017. "The Circular Economy – A new sustainability paradigm?". Journal of Cleaner Production. 143: 757–768.
- Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories (GPC). http://ghgprotocol.org/sites/default/files/standards/GHGP_GPC_0.pdf
- IPCC, 2006. 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/>
- Kirk Hamilton, Milan Brahmbhatt and Jiemei Liu, 2017. Multiple benefits from climate change mitigation: assessing the evidence. Policy Report. The Centre for Climate Change Economics and Policy (CCCEP) e The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Oberling, D., 2018. Análise de Cobenefícios da Mitigação de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Setor de Transportes até 2050, no Cenário 1,5°C. In Rovere, E. L.L.; Wills, W.; Dubeux, C. B. S; Pereira Jr, A. O.; D'Agosto, M. A; Walter, M. K. C; Grottera, C.; Castro, G.; Schmitz, D.; Hebeda, O.; Loureiro, S. M.; Oberling, D; Gesteira, C.; Goes, G.V.; Zicarelli, I.F.; e Oliveira, T.J.P (2018). Implicações Econômicas e Sociais dos Cenários de Mitigação de GEE no Brasil até 2050: Projeto IES-Brasil, Cenário 1.5 ° C. COPPE / UFRJ, Rio de Janeiro, 2018. <http://www.centroclima.coppe.ufrj.br/index.php/br/estudos-e-projetos/encerrados/35-2018>
- OECD, 2019. The Circular Economy in Cities and Region. Brochure.
- UN-Habitat, 2015. Guiding Principles for City Climate Action Planning- United Nations Human Settlements Programme.

A agenda ambiental do Pará: Privilégio e responsabilidade

Ana Cristina Barros, Consultora
sênior em Infraestrutura Sustentável
na Climate Policy Initiative e Membro
do Comitê de Sustentabilidade da JBS



3/4

COLEÇÃO DE ARTIGOS

Sumário

Introdução	40
1. As duas faces do Pará: o perfil das florestas e das cidades do Estado	42
2. Primeiro passo: A Mesa-Redonda	45
3. Os grandes projetos do Pará	48
4. Novas perspectivas da Cooperação Internacional	52
Conclusão	55
Referências	56

Introdução

O Estado do Pará ocupa 1/4 da Amazônia Legal brasileira. A história de sua ocupação é milenar. Os registros arqueológicos falam da presença humana no Marajó e na região de Santarém datados de mais de 3.000 anos a.C. Já nos nossos tempos, a capitania do Grão-Pará foi uma das unidades administrativas da América Portuguesa, tendo Belém, como sua capital, fundada em 1616. O nome Grão-Pará vem do tupi-guarani, o “rio-mar”. O Estado passou por ciclos comerciais de especiarias, cacau, dois ciclos áureos da economia da borracha na virada dos séculos XIX e XX, até chegar à mineração, agropecuária e, quem sabe, ainda por vir, a bioeconomia e os serviços climáticos.

Ocupação ilegal, desmatamento, dilemas dos grandes projetos minerários e de energia tomados como enclaves no território são marcas do Pará, especialmente a partir dos anos 80. Vieram na esteira dos planos nacionais de desenvolvimento que tinham, para a Amazônia, o propósito de ocupar o desocupado, integrar para não entregar. Transamazônica, Carajás e Tucuruí são símbolos dessa era.

Aos poucos, o Pará ganhava dimensão global. Em fins dos anos 80, o mundo acordava para as questões ambientais com a escritora Rachel Carson e organizava a Rio-92, conferência mundial sobre meio ambiente. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) divulgava as primeiras imagens de satélite interpretadas para a Amazônia, com assustadores números de desmatamento. Os astronautas não viam a Amazônia por conta da fumaça. O Pará dividia com o Mato Grosso a posição de maior Estado desmatador do Brasil.

A crise econômica global nesta década impunha austeridade aos gastos públicos em toda a América Latina. O desmatamento avançava descontroladamente e, em resposta, resultou no Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o PPG7. O Programa tinha o apoio do G7, numa ordem de grandeza de 2 a 3 bilhões de reais em valores atuais, para uma agenda conciliada de conservação e desenvolvimento na grande floresta. Havia um componente de estruturação da gestão pública sobre

a Amazônia, no âmbito federal, estadual e na sociedade civil.

Vinte anos depois, o PPG7 acabou deixando excelentes resultados em conservação e políticas governamentais para a floresta. O Fundo Amazônia ocupou seu espaço na agenda internacional. Do Banco Mundial, a gestão financeira da cooperação passou ao BNDES, nacionalizada, com prioridades e programas definidos por atores já fortes do governo e da sociedade. Dos 8 doadores do Programa Piloto, a Noruega surgiu no cenário, ao lado da Alemanha, reconhecendo a contribuição da Amazônia para o clima global. O Fundo Amazônia era o maior mecanismo financeiro de prevenção ao desmatamento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). Nos dez anos seguintes, quando praticamente já era tempo de renegociar uma terceira leva de aporte internacional para a Amazônia, o cenário político muda significativamente.

Em meados de 2019, foi registrado um aumento das tensões internacionais decorrente da percepção por parte de diversos países e organizações multilaterais de que o Brasil pudesse estar deixando de controlar de forma adequada o desmatamento ou até desconsiderando as mudanças climáticas. Essa postura seria anacrônica, pois o mercado mudou e os investidores demandam critérios socioambientais, materializando os compromissos globais em prol da conservação

da Amazônia e dos direitos indígenas. O meio ambiente passa a ser o “cartão de visitas” do agronegócio brasileiro, inclusive, sendo francamente usado como moeda de negociação não-tarifária em acordos comerciais.

A sociedade é ativa nas causas ambientais e, em especial, do clima, e a Amazônia é icônica. O governo chinês apoia iniciativas que objetivam garantir que a soja importada pelo país não promova desmatamento na Amazônia. A Igreja Católica promove um Sínodo dedicado a Amazônia e seus povos. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) fala de um quarto pilar na sustentabilidade, baseado nas instituições, que vai da segurança dos contratos à estabilidade da gestão ambiental, como condição para os negócios – ou um ambiente de baixo risco para os investimentos.



Em meados de 2019, foi registrado um aumento das tensões internacionais decorrente da percepção por parte de diversos países e organizações multilaterais de que o Brasil pudesse estar deixando de controlar de forma adequada o desmatamento ou até desconsiderando as mudanças climáticas. “

Contudo, o desmatamento aumenta e a crise crônica se agudiza. Emergem os governadores dos Estados Amazônicos, com a intenção de enfrentar o problema. Formam um Consórcio para desenvolver e implementar agendas comuns e tomam a liderança política da agenda amazônica. No Pará, o governo cria um Conselho de Desenvolvimento Econômico, dado que o equacionamento dos caminhos do desenvolvimento sustentável não é simples e nem meramente executivo.

Na mesma direção, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e a Fundação Konrad Adenauer (KAS), em parceria com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Governo do Pará (SEMAS), promovem uma Mesa-Redonda, cujo título é “Desafios da Agenda Ambiental e das Cidades na Amazônia para a Implementação do Acordo de Paris: o Caso do Pará”. Era objetivo do evento encontrar uma agenda de desenvolvimento que desenhasse um caminho de transição para uma economia de baixo carbono na região. Este artigo registra esse dia de trabalho, que se pautou pela necessidade de um nexo entre cidades e floresta para as propostas de futuro no Estado, e oferece um contexto sintético dos desafios do desenvolvimento sustentável no Pará no campo ambiental.

Começamos apresentando um quadro sintético desses “dois lados” dos desafios amazônicos no Pará, o da floresta e o das cidades, com dados coletados num ambiente onde são mais comuns as análises regionais, e onde o federalismo ainda está começando a criar raízes. Na sequência, registramos as principais mensagens da Mesa-Redonda. Na terceira parte, discutimos o papel dos grandes projetos de infraestrutura que o Pará tem à frente e que carecem de equacionamento, como uma agenda prioritária e, finalmente, exploramos as novas perspectivas da cooperação internacional e suas oportunidades para o Estado.

1 As duas faces do Pará: o perfil das florestas e das cidades do Estado

DESMATAMENTO

Como já mencionado, o Pará representa um quarto da Amazônia Legal brasileira. Se fosse um país, seria o 23º do mundo em tamanho. Na conservação, os números são também expressivos e superam metas globais. Praticamente 60% do Estado está protegido, na forma de Unidades de Conservação e Terras Indígenas (Figura 1). Imóveis rurais contabilizam, para o domínio privado, 40% da superfície do Estado, segundo registros nas bases do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). Um estudo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), realizado para o governo do Estado, estima que 57,6% destes imóveis devem ser destinados a conservação de vegetação nativa, segundo as exigências das reservas legais do Código Florestal. Desta forma, propriedades privadas teriam o potencial de conservar mais de 23% das florestas do Estado.

Figura 1 – Usos da terra¹

	Número	Área (hectares)	%
<i>Áreas especialmente protegidas</i>			
Unidades de Conservação	80	40.854.100	32,74
Terras Indígenas	54	34.091.400	27,32
Assentamentos Rurais	1.132	22.819.671	18,29
Territórios Quilombolas	56	6.514	0,01
<i>Imóveis rurais (base SICAR)</i>			
Área total	188.565	50.188.908	40,2
Área destinada a vegetação nativa		28.900.000	23,2
ÁREA TOTAL DO ESTADO		124.795.600	100

Fonte: Plano-Síntese de Ações para o Desenvolvimento Sustentável

Esse quadro de áreas destinadas a conservação mostra que o Pará está bem acima dos limites mínimos oficiais estabelecidos nacional e internacionalmente. A Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB) estimula um mínimo de 17% de conservação para os ecossistemas terrestres.² A

Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), em 2013, instituiu 30% como meta nacional de conservação para a Amazônia.³ Contudo, é crescente o entendimento de que essas metas são insuficientes e que a necessidade de conservação na Amazônia é muito maior.

1. Pará, Gabinete do Governador, Plano-Síntese de Ações para o Desenvolvimento Sustentável. Belém, agosto de 2019. 12 p.

2. Metas de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): <https://www.cbd.int/sp/targets>

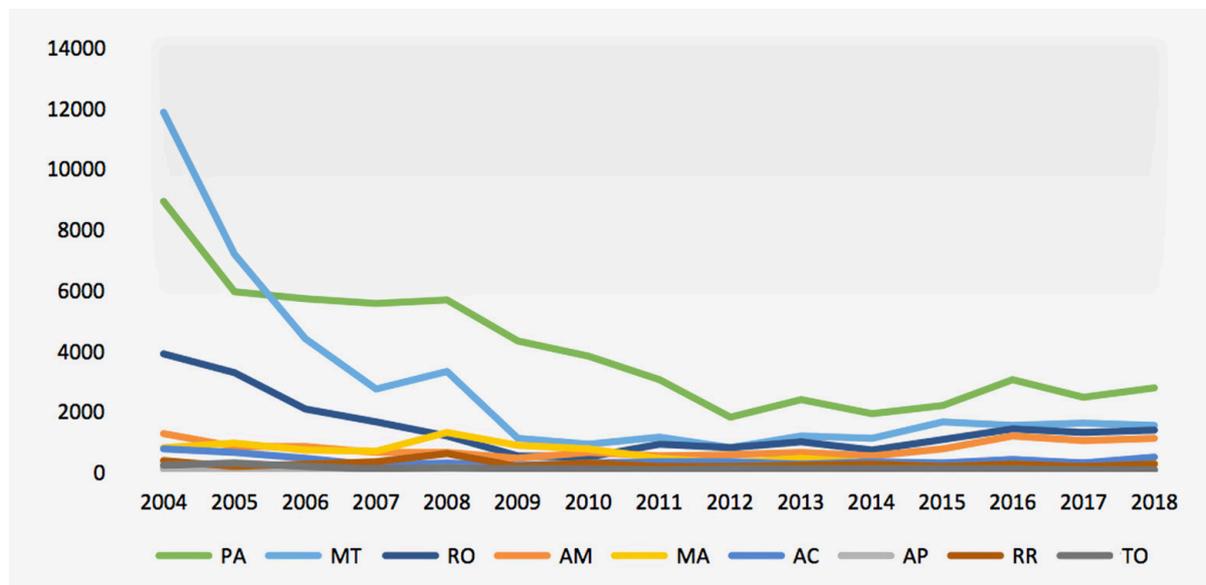
3. Resolução CONABIO no; 6, de 2013 http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/00-saiba-mais/02_-RESOLU%C3%87%C3%83O_CONABIO_N%C2%BA_06_DE_03_DE_SET_DE_2013.pdf

Os cientistas que estudam as relações entre a floresta e o clima indicam que pelo menos 80% da Floresta Amazônica deve ser mantida, para evitar o colapso do sistema amazônico e do provimento dos serviços ambientais da floresta.⁴ Um desmatamento maior levaria a redução na evapotranspiração, reduzindo a chuva que cai na própria floresta, tornando-a mais seca. Mais seca, a mata torna-se mais vulnerável ao fogo, que destrói mais floresta. Trata-se de um ciclo vicioso, que leva a um extermínio praticamente automático do sistema natural, com efeitos nacionais e globais. A mesma evapotranspiração abastece os “rios voadores”, que alimentam a agropecuária no centro sul do país, as hidrelétricas e os reservatórios de abastecimento de cidades como São Paulo. A mesma floresta armazena carbono, que o desmatamento libera para a atmosfera e afeta o clima de todo o planeta. É possível que já estejamos no limite deste desmatamento e frente a um enorme risco para a própria Amazônia, para o agronegócio, para o abastecimento de água em grandes cidades e para a estabilidade do clima no mundo.

A CDB está debruçada sobre isso no processo de elaboração da sua proposta de compromisso global pós-2020. Seria importante promover um “capítulo amazônico no âmbito da Convenção”. As metas e os compromissos de conservação devem ser revistos e o fim do desmatamento deve ganhar uma importância ainda maior. A voz subnacional nos debates sobre metas internacionais e nacionais pode ajudar a calibrar essas métricas.

Neste contexto, a participação do Pará é importante. Em 2018, o desmatamento na Amazônia cresceu mais de 13% em relação ao ano anterior, atingindo 7.536 km² de floresta. Praticamente 1/3 deste desmatamento aconteceu no Pará: 2.744 km². Dos dez municípios com mais desmatamento na Amazônia, 5 são paraenses.⁵ Há mais de uma década, é no Pará que ocorre a maior parte do desmatamento da Amazônia (Figura 2). A ocupação e a conversão de florestas desafiam as áreas de domínio público destinadas a conservação (UCs e TIs) estabelecidas. Desordenadamente, consome também a floresta em áreas privadas e glebas públicas, à revelia de decisões do Estado.

Figura 2 – Evolução do Destamamento por Estado da Amazônia de 2004 a 2018, em km²⁶



Fonte: Projeto PRODES, INPE

4. Lovejoy, T. e Nobre, C. Amazon Tipping Point. In science Advances 4(2):eaat2340, February 2018 DOI: 10.1126/sciadv.aat2340 https://www.researchgate.net/publication/323341184_Amazon_Tipping_Point

5. Ministério do Meio Ambiente – MMA, Balanço do PPCDAM, 2018. http://combateodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Balanco-PPCDAM-e-PPCerrado_2018.pdf

6. Projeto PRODES, INPE: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

O ideal de que o desenvolvimento do setor agropecuário do Estado do Pará possa ser concretizado sem a necessidade de transformação de novas áreas de floresta persiste no governo estadual. A operacionalização do controle do desmatamento é um desafio, mas há aliados no agronegócio interessados na imagem do país e sinalizações de apoio entre cooperantes internacionais. Romper com vínculos políticos mais atrasados no agronegócio parece o principal gatilho da mudança e do redirecionamento das ações do Estado, na reversão do seu papel frente ao desmatamento.

SANEAMENTO

O controle do desmatamento é uma das prioridades do desenvolvimento do Pará, assim como para a Amazônia. Para as cidades, cresce o entendimento da prioridade sobre o saneamento. As capitais amazônicas não oferecem serviços de tratamento de esgoto a sua população. Belém, Manaus e Macapá atendem entre 10% e 15% das pessoas. No ranking do Instituto Trata Brasil, que compreende as 100 maiores cidades do país, as capitais amazônicas, assim como Ananindeua e Santarém, estão entre as 20 piores no serviço de água e esgoto - e sempre estiveram, desde que o ranking começou, há 8 anos.⁷

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, tem como meta “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos até 2030”. Esta é uma meta de universalização do serviço, enquanto o Estado ainda tem o 2º maior déficit de água encanada do país. Apenas 54,7% da população é atendida. Menos de 10% dos paraenses têm acesso à rede de coleta de esgoto, patamar bem inferior à média nacional de pouco mais de 50%. Menos da metade do esgoto coletado é tratado. Daí originam-se doenças como diarreia, verminose, dengue, zika e chikungunya, que ainda levam

a óbitos e encarecem o serviço de assistência a saúde. A cada 1 real investido em saneamento, economiza-se 4 em saúde pública.⁸

O Pará tem 144 municípios, dos quais apenas 42 tem plano de saneamento. Ampliar o atendimento aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos nos municípios é uma meta do Estado. São prioridades elaborar o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB) e apoiar a institucionalidade de gestão nos municípios, com apoio a elaboração de planos municipais, capacitação, instrumentos não-onerosos de apoio financeiro, incentivo ao crédito, além da modernização da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) e estruturação de uma Agência Reguladora do Estado.⁹ Não há meta finalística de provimento do atendimento à população, contudo.

Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o saneamento básico precisa estar entre as prioridades de governo como agenda tanto da área de infraestrutura como de saúde pública.¹⁰ A CNI defende a privatização dos serviços como forma de viabilizar mais investimentos e expandir as redes de esgoto nas pequenas e médias cidades. A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) tomou como prioritária a realização de estudos sobre a universalização do saneamento no país na sua 10ª reunião de Conselho, em 26 de agosto.¹¹ Não há um capítulo sobre saneamento na Amazônia ou no Pará na encomenda do estudo. Não houve esta demanda. Além disso, não há, no país ou no Pará, uma reflexão aprofundada sobre as análises dos resultados da privatização ou das tendências globais de reestatização de serviços de água e esgoto, como ocorreu em Berlim (Alemanha), Paris (França), Budapeste (Hungria), Bamako (Mali), Buenos Aires (Argentina), Maputo (Moçambique) e La Paz (Bolívia).¹²

7. Instituto Trata Brasil, Ranking 2019: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_-_Ranking_Trata_Brasil_2019_v11_NOVO_1.pdf

8. Trata Brasil, idem

9. Pará, Projetos e Ações, Saneamento Básico é Saúde. <https://www.pa.gov.br/projeto/5/saneamento-basico-e-saude>

10. Metade das cidades do Pará tem doenças por falta de saneamento. <https://www.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-554172--metade-das-cidades-do-para-tem-doencas-por-falta-de-saneamento.html>

11. Governo Federal, Secretaria do PPI, Iniciativas inéditas em áreas sociais marcam a 10ª reunião do Conselho do PPI/Casa Civil. <https://www.ppi.gov.br/10reuniaocppi>

12. Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento? <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>

2 Primeiro passo: A Mesa-Redonda

A Mesa-Redonda sobre os “Desafios da Agenda Ambiental e das Cidades na Amazônia para a Implementação do Acordo de Paris: o Caso do Pará” foi o 3º de quatro eventos programados para 2019 em uma parceria entre o CEBRI e a KAS no projeto “Mudança do Clima e Meio Ambiente: o papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo”. Seu objetivo é aprofundar e disseminar o conhecimento público sobre os temas globais de meio ambiente, com ênfase nos desafios de desenvolvimento nacional e relacionamento internacional, portanto, contextualizado por questões que envolvem a implementação do Acordo de Paris para a mudança do clima, a Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O evento ocorreu no dia 4 de setembro e teve contribuições setoriais que contextualizaram os trabalhos na primeira parte do dia. Na abertura, o Governador do Pará apresentou sua visão e prioridades de governo frente ao aumento das taxas de desmatamento e queimadas descontroladas, traçando uma agenda de curto e médio-longo prazo. Reiterou que, no curto prazo, as prioridades são os instrumentos de comando e controle, e demandou colaboração do Governo Federal para isso, assim como a reativação do Fundo Amazônia como fonte de recursos. No médio e longo prazo, destacou a necessidade da regularização fundiária no Estado e do desenvolvimento de incentivos para a intensificação da pecuária e garantia da floresta em pé nas áreas privadas.

As primeiras falas foram centradas na importância da intensificação da pecuária e nas oportunidades de uma indústria florestal no Estado, incluindo o reflorestamento. Reconheceu-se o porte dos investimentos em logística no oeste do Estado, os esforços de produtores rurais de “elite” na implementação de sistemas de produção de baixo carbono, e apontou-se a necessidade de se buscar benefícios locais nos projetos de infraestrutura. Representantes da Associação

Brasileira do Agronegócio – ABAG e da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura destacaram a importância da imagem do Brasil e da performance da gestão pública na Amazônia sobre as exportações brasileiras. Foi atribuído ao meio ambiente o papel de “abre-alas” ou “cartão de visitas” do produto agropecuário, inclusive como elemento para prevenir manobras comerciais não-tarifárias. Ressaltaram, também, que o diálogo entre empresas e sociedade civil é cada vez mais profícuo.

Articuladores ligados ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) relataram o status do Fórum, a ausência de reuniões e os esforços da nova coordenação para a agenda. Destacou-se a importância da atuação subnacional nas negociações de clima, reiterando as intenções do Pará.

As contribuições da mesa-redonda na parte da manhã trataram da emergência de ações de contenção das mudanças climáticas no mundo, da necessidade de integração com a agenda de desenvolvimento no Estado, e revelaram as oportunidades de atuação para o governo estadual. No contexto, preocupações foram externadas a respeito de como o Governo Federal vem se posicionando diante das estatísticas

sobre o desmatamento e o risco potencial das mudanças climáticas. Um dos receios seria que o modelo de desenvolvimento proposto para a Amazônia, com base na exploração pouco regulada de seus recursos naturais, acarretasse prejuízos, especialmente às populações indígenas e ao papel das organizações da sociedade civil. Os integrantes da mesa recusaram a proposta de confronto entre o agronegócio e o meio ambiente, reforçaram sua interdependência, o avanço do entendimento global sobre a Amazônia e o valor das parcerias.

A segunda parte dos trabalhos teve como tema norteador o “O bem-estar nas cidades do Pará: gestão e cooperação para soluções locais”, visando ventilar as realidades e demandas das cidades como forma de identificar uma agenda ambiental urbana integrada às questões climáticas e ao fim do desmatamento ilegal na Amazônia. Representantes dos poderes públicos municipais de Moju, Santarém, Castanhal, Redenção e Ananindeua expuseram suas experiências ao lado de apresentações de pesquisadores, da sociedade civil, e da ONU-Habitat.

A parceria entre a SEMAS do Governo Estadual do Pará e as Secretarias Municipais de Meio Ambiente foi exaltada como essencial para o trabalho local, e vários projetos de cooperação com organizações da sociedade civil ilustraram como o Pará tem caminhado em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com arranjos institucionais e parcerias que destacam a importância do ODS 17, que trata desse tema. A ONU-Habitat apresentou suas principais ações e colaborações para o alcance dos ODS no Estado e seu monitoramento. A atuação do Projeto Saúde e Alegria na região de Santarém, na promoção de sistemas locais de saneamento e água potável, assim como organização social e produtiva para uso dos produtos da floresta foi inspiradora para um cenário de mudança. Novas institucionalidades também foram apresentadas, como o

recém-criado Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim, o primeiro do Estado, com seu papel de complementação da governança pública sobre o uso dos recursos naturais e o desenvolvimento.¹³

Casos concretos de negócios envolvendo os produtos da floresta, como o açaí, foram apresentados, como no caso do projeto de beneficiamento no Moju, e os inúmeros projetos de comunidades extrativistas no Tapajós, que comercializam castanha, artesanato e o serviço de turismo na região. Trataram do conceito da economia circular, baseado no aproveitamento industrial da palha do coco para estofados de automóveis, um projeto de décadas no Estado, que inaugurou esse debate localmente, e do projeto de produção de tijolos para construção de moradias a partir do caroço do açaí. Ilustra-se, com os debates, que a economia da floresta é real e que as propostas de Amazônia 4.0¹⁴, de uma economia baseada na biodiversidade e no conhecimento tem suas bases, carecendo de ações que aumentam a sua escala.

No contexto dos trabalhos estava a retomada do desmatamento e a crescente percepção de que respostas estruturais para a gestão da ocupação e do uso da floresta devem considerar também os pouco mais de 8,5 milhões de habitantes do Pará. Com a alta taxa de urbanização da região, as agendas florestal e urbana se aproximam. Porém, não como capítulos 1 e 2 do desenvolvimento ou como dois lados de uma mesma moeda. Se aproximam para além de suas dimensões de prioridades paralelas, mas porque se retroalimentam: parte da solução do urbano está na floresta, parte da solução para as florestas está nas cidades. No evento, foi dado um primeiro passo para esse entendimento.

Este nexos entre o rural e o urbano, entre a floresta e as cidades amazônicas, pode estar na relação produção-consumo (dos produtos agrícolas e florestais ao turismo); nas relações

13. Decreto Estadual Nº 288, de 3 de setembro de 2019. <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4935> e Agência Pará sobre o anúncio durante a Mesa-Redonda. <https://agenciapara.com.br/noticia/14775/>

14. Amazônia 4.0. <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/581635-amazonia-4-0-a-criacao-de-ecossistemas-de-inovacao-e-o-enraizamento-de-uma-nova-bioeconomia-entrevista-especial-com-carlos-nobre>

sociais e políticas, do empresário do campo, do morador da cidade e da dinâmica eleitoral onde as cidades contabilizam mais votos; ou ainda no benefício dos serviços ambientais locais que as cidades desfrutam. A história do Pará, com ciclos de especiarias, borracha, mineração, abertura de estradas, desmatamento, pode trazer luz a esse nexos e, certamente, revitalizaria a constituição da identidade amazônica, seu papel nas urnas e processo de tomada de decisão de consumo.

No dia seguinte à Mesa-Redonda realizada em Belém, prefeitos das cidades amazônicas se reuniram em Manaus, também com apoio da Fundação Konrad Adenauer. Foi o I Fórum de Cidades Amazônicas¹⁵, que produziu um Pacto pelas Cidades Amazônicas, registrando seu interesse em atuar nas discussões e ações sobre o combate ao desmatamento, desenvolvimento de uma economia baseada na floresta, e atendimento das necessidades de saneamento, abastecimento de água e gestão dos resíduos sólidos nas cidades. Este segundo evento trilhou o mesmo caminho do primeiro.



A história do Pará, com ciclos de especiarias, borracha, mineração, abertura de estradas, desmatamento, pode trazer luz a esse nexos e, certamente, revitalizaria a constituição da identidade amazônica, seu papel nas urnas e processo de tomada de decisão de consumo.”

15. Frente Nacional de Prefeitos, Pacto das Cidades Amazônicas, 6 de setembro de 2019: <http://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/759-pacto-das-cidades-amazonicas>

3 Os grandes projetos do Pará

Enquanto os discursos e os planos de desenvolvimento no Estado falam do desmatamento e do saneamento como prioridades, os grandes projetos de infraestrutura seguem numa agenda em paralelo. A integração desses investimentos com as prioridades de desenvolvimento no território é, ao mesmo tempo, uma falha histórica e uma oportunidade de novos rumos para o Pará.

Os grandes projetos de infraestrutura no Pará têm sido analisados pela academia e percebidos pela sociedade civil organizada como “enclaves”.¹⁶ São desenhados por “gente de fora”, para a exploração de riquezas e geração de energia para o restante do país, e, mais recentemente, para ligar o centro-sul numa via mais rápida com o mercado externo. A crítica aponta que sua concepção e os valores por eles gerados não atendem as demandas de bem-estar da população e ainda agravam suas condições de vida, gerando desmatamento e sufocando os serviços públicos.¹⁷ O entendimento é de que o Estado serve ao país e às empresas e tem poucos benefícios internalizados.

No atlas Amazônia Sob Pressão, a Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG) estima que “considerando-se as ameaças identificadas em um crescente número de projetos de infraestrutura de transporte (estradas ou rotas para vários modos de transporte), hidrelétricas, projetos de petróleo, gás e mineração, o equivalente à metade da atual Floresta Amazônica está sujeito a desaparecer em um futuro próximo”.¹⁸

No Pará, há oportunidades – se não urgências – para o Governo do Estado participar do processo de planejamento, avaliação, detalhamento e implementação de projetos de infraestrutura, de forma a garantir benefícios. Se tomarmos como elementos de seleção os investimentos, a presença de grandes cidades e as taxas de desmatamento, há três regiões prioritárias carecendo de atenção para a pactuação de um rumo de desenvolvimento que atenda as demandas de controle do desmatamento e atendimento à população. Região do Tapajós, de Marabá-Tucuruí e de Altamira (Figura 4).

- A)** A região do Tapajós, com Santarém, Itaituba e outras cidades, e os investimentos dos portos e navegação, concessão da BR-163, projeto da Ferrogrão, planos de construção de hidrelétricas;
- B)** Região de Marabá-Tucuruí, com os investimentos da Vale, alternativas de ferrovias;
- C)** Região Altamira, ou de Belo Monte, com a usina hidrelétrica em operação, processos na Justiça e crise de imagem crônica, com significativos passivos sociais e ambientais, e altíssima taxa de conflitos.

16. Castro, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sulamericana. CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr. 2012 <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/04.pdf>

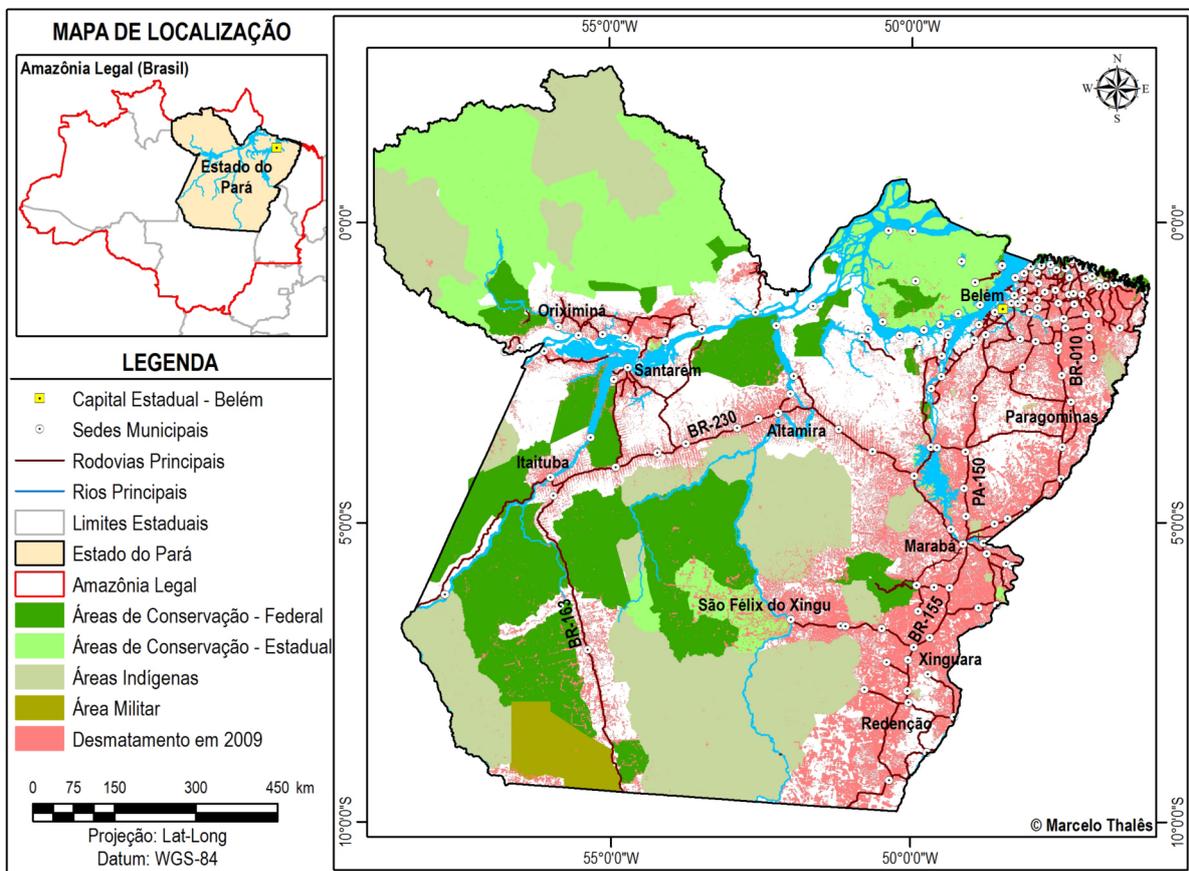
17. Reis, João Francisco; Souza, Jaime Luiz. Belo Monte e seus efeitos na segurança pública. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social Vol. 9, Nº 2, MAI-AGO 2016. pp. 215-230 <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7730/>

18. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada – RAISG (2012). Amazonia bajo presión. 68 p. http://raisg.socioambiental.org/system/files/AmazoniaBajoPresion_21_03_2013.pdf (p. 60)

Para cada um desses territórios, há questões fundamentais ligadas a um setor específico carecendo de equacionamento e sendo, portanto, uma agenda potencial para o Governo Estadual direcionar seus rumos de desenvolvimento. O setor de logística afeta as perspectivas de futuro do Tapajós e do leste do Estado (Marabá-Tucuruí), com os projetos das ferrovias Ferrogrão e FEPASA, relacionada também a possíveis investimentos da Vale. São investimentos importantes

para os quais o sucesso da atração de capital depende de clareza técnica e mensagens pacificadoras que ajudem a construir um ambiente seguro de investimentos. É possível que haja a necessidade de uma priorização entre os projetos. É preciso responder qual o projeto de melhor relação custo-benefício para o Estado? Quais os principais impactos e como mitigá-los? Quais as formas de potencializar os benefícios para o Estado?

Figura 3 – Mapa das áreas prioritárias ¹⁹



19. Thalês, M.; Pocard-Chapuis, R. Dinâmica espaço-temporal das frentes pioneiras no Estado do Pará, Confins [Online], 22 | 2014, posto online no dia 28 de novembro de 2014. DOI: 10.4000/confins.9860: <https://journals.openedition.org/confins/9860?lang=pt>

A Ferrogrão está na pasta do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal. Sob sua coordenação, estão em curso, paralelamente, a conclusão do seu modelo de concessão, com audiências públicas recém-realizadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT²⁰, e o Estudo de Impacto Ambiental, contratado pela Empresa de Planejamento e Logística – EPL.²¹ O Governo do Pará deveria ter um assento nos fóruns de tomada de decisão sobre esses projetos tão significativos. A consulta pública aos povos indígenas ainda não aconteceu, apesar das demandas da sociedade e do Ministério Público Federal. Torna-se uma agenda fundamental o Governo do Pará se envolver no detalhamento desses estudos e procedimentos de tomada de decisão. A indefinição de prioridades e a expectativa de litigância não ajudam o ambiente de investimentos do Estado.

No setor mineral, a transparência nas contas públicas relativas aos pagamentos das empresas é um elemento central. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), no Pará, até outubro de 2019, já tinha acumulado a cifra de 1,55 bilhão de reais.²² Esse é o Estado que mais arrecada a CFEM no Brasil, mais do que Minas Gerais. Entre os municípios, no topo da lista estão Parauapebas, que arrecadou em 2019, também até outubro, pouco mais de 530 milhões de reais, e Canaã dos Carajás, com 320 milhões, dos 1,01 bilhão distribuído aos municípios do Estado.²³ A transparência, o controle social e a possibilidade de destinação dessas expressivas receitas para o desenvolvimento local, baseado

na floresta, num futuro de baixas emissões e nas prioridades de bem-estar da população devem tornar-se prioridade. Desta forma, o investimento na construção de uma agenda de desenvolvimento de baixo carbono nessas regiões, fazendo uso dessas compensações financeiras, ganha um canal de financiamento bastante expressivo, representando uma alavancagem também expressiva do investimento feito na sua estruturação.

Finalmente, no setor elétrico, a urgência da atuação do Estado é no equacionamento dos conflitos de Belo Monte. A região recebeu 500 milhões de reais num Plano de Desenvolvimento que não conseguiu evitar que Altamira tivesse uma explosão de violência urbana. O desmatamento incentivado pelo projeto ainda precisa ser equacionado e há propostas não implementadas de criação de Unidades de Conservação para estabilizar a fronteira, aliado a efetivação do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).²⁴ A vazão da barragem carece de regulação, resultado do monitoramento realizado pela população local, que já reporta queda da produtividade pesqueira e risco de ameaça de extinção de espécies.^{25 26} Belo Monte carece de um processo de mediação de conflitos e repactuação. Estando no território do Estado e sendo de seu interesse mitigar conflitos e reorientar o desenvolvimento na região, uma atuação direta se faz oportuna, e o Estado tem parceiros para colaborar nessa empreitada.

De forma análoga a transparência e a gestão das compensações minerais, as hidrelétricas

20. ANTT realiza novas sessões públicas sobre Ferrogrão. http://www.antt.gov.br/salaImprensa/noticias/arquivos/2019/08/ANTT_realiza_novas_sessoes_publicas_sobre_Ferrograo.html

21. EPL, Regime de Compras Especiais – Licitações, RCE N° 01/2019 (Concluído). <https://www.epl.gov.br/rce-12019>

22. Agência Nacional de Mineração – ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por UF - ano 2019: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2019

23. Agência Nacional de Mineração – ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por Município. https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2019&uf=PA

24. Barreto, P.; Brandão, A.; Martins, H.; Silva, D.; Souza Jr., C.; Sales, M.; Feitosa, T. Risco de desmatamento associado à hidrelétrica de Belo Monte – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011. 98 p. ISBN - 978-85-86212-38-3. https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/RiscoDesmat_BeloMonte_25agosto2011.pdf

25. Fitzgerald, D.; Sabaj, M.; Perez, L.; Sousa, A.; Gonçalves, L.; Rapp Py-Daniel, N.; Lujan, J.; Zuanon, K.; Winemiller, J.; Lundberg, G.. Diversity and community structure of rapids-dwelling fishes of the Xingu River: Implications for conservation amid large-scale hydroelectric development. *Biological Conservation*, Volume 222, June 2018, Pages 104-112 <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2018.04.002>

26. Cardeal, D. Hidrograma Ecológico de Consenso. Jusbrasil. <https://diogocardeal.jusbrasil.com.br/artigos/513537837/hidrograma-ecologico-de-consenso>

também geram receitas para o Estado e os municípios afetados, sendo importante fonte de renda para projetos de desenvolvimento local. O município de Tucuruí recebeu em torno de 12 milhões de reais em 2018 e já acumula o mesmo valor para 2019. Altamira, resultado de Belo Monte, acumula 43,7 milhões nos 10 meses de 2019 já transcorridos até o momento e recebeu 21 milhões em 2018. Adicionalmente, o Estado recebeu 116,7 milhões de Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) em 2018 e acumulou 165,7 milhões em 2019, até outubro.²⁷ Transparência, controle social e participação nas prioridades de investimento são oportunidades de alavancar resultados.

Um grupo de 17 líderes globais que coordena a série dos relatórios do *New Climate Economy* revelaram ao mundo, de forma contundente, em 2016, que os investimentos de infraestrutura sustentável são a [única] solução para os três principais desafios da humanidade nos dias de hoje: a retomada do crescimento econômico, a mitigação das mudanças climáticas e a entrega dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.²⁸ O Pará é um caso perfeito para essa assertiva, que se pauta pelo fato de que estão, na agenda de infraestrutura, as decisões de emissões das próximas décadas, e está, no setor, a disponibilidade de capital financeiro para mover a economia e realizar as entregas dos ODS. Um portfólio sustentável de projetos de infraestrutura, com um ambiente seguro de investimentos pela antecipação das questões sociais, ambientais e climáticas é possível e necessário.

O G20, em sua última assembleia, em junho de 2019, no Japão, acordou sobre princípios de crescimento com respeito ao clima e adotou critérios para o que chamou de “infraestrutura de qualidade”.²⁹ Em uma força tarefa do T20 (T de “Think”, o braço acadêmico do Grupo dos 20), o desenvolvimento de infraestrutura na Amazônia foi objeto de análise, alertando para os riscos e apontando para soluções como: i. considerar alternativas fora da bacia amazônica, sempre que o serviço a ser realizado pela infraestrutura não for para a região; ii. fazer a contabilidade completa dos custos do projeto, incluindo os sociais e ambientais, com a maior antecipação possível; iii. ter bancos com políticas específicas e claras para projetos na Amazônia; e iv. montar um portfólio de projetos de infraestrutura local que viabilize uma economia realmente amazônica, com base na biodiversidade.³⁰

27. ANEEL, Contribuição Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos, Quadro Resumo, Total distribuído aos Estados. <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>

28. New Climate Economy Report, 2016. The Sustainable Infrastructure Imperative. <https://newclimateeconomy.report/2016/>

29. Anexo da deliberação T 20 sobre “Quality Infrastructure”. https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf

30. Barros, AC; McKenney, B.; Bhattacharya, A.; Nofal, B.; Nobre, C.; Gallagher, K.; Krueger, L.; Lovejoy, T. Sustainable Infrastructure to Secure the Natural Capital of the Amazon. Task Force 4, T-20, Japan, 2019. <https://t20japan.org/wp-content/uploads/2019/03/t20-japan-tf4-7-sustainable-infrastructure-to-secure-the-natural-capital-of-the-amazon.pdf>

4 Novas perspectivas da Cooperação Internacional

A possibilidade de revisão da agenda de infraestrutura no Pará tem elementos contextuais importantes no cenário internacional. Primeiro, a oportunidade de relação subnacional emerge notoriamente com as dificuldades do Governo Federal nas agendas socioambiental e de clima. O crescer do subnacional é uma tendência que transcende o Brasil e que já vem amadurecendo há mais tempo. Mais ou menos uma década atrás, nos tempos de pujança do BNDES, os bancos multilaterais, como BID e CAF, redirecionaram sua pauta de negócios com o Brasil para estados e municípios.

Na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), compromissos subnacionais já são prática consolidada. A Califórnia é um dos casos mais notórios, assim como o GCF *Task Force*, criado em 2008, por iniciativa conjunta de Estados e Províncias dos EUA, Brasil, Indonésia, Nigéria e México, com o objetivo de implementar mecanismos de incentivo para a redução de emissões do desmatamento e degradação florestal.³¹ No mesmo caminho do Acordo de Paris, a Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB) convida países e estados subnacionais a submeterem suas *Nationally Determined Contributions*, “NDCs da Biodiversidade”, para os compromissos de conservação pós-2020, a serem discutidos na China, na COP-15.

Parte da tendência global, de forma uníssona, governadores da Amazônia se uniram e fundaram o Fórum de Governadores da Amazônia Legal, com personalidade jurídica e agenda de trabalho, centrada num plano de infraestrutura logística, transformação de ativos ambientais em receita financeira e retomada de controle dos Estados sobre a exploração madeireira. Juntos, promovem uma nova abordagem para as relações internacionais, protegendo o ambiente

de comércio exterior e viabilizando as possibilidades de internalização de recursos financeiros. Pediram ao Governo Federal o reestabelecimento do Fundo Amazônia e abriram um diálogo direto com cooperantes internacionais, ocupando um vazio de liderança nas negociações, apoiados pela sociedade e pelo setor privado.

Outro importante fator de mudança nas relações internacionais vem de fora para dentro. Cresce a visão de que o desmatamento na Amazônia é uma barreira ao desenvolvimento econômico, aos investimentos, e não uma consequência destes. Reduzir suas taxas e demonstrar efetivo controle sobre o futuro da floresta, os direitos e o futuro de sua gente torna-se uma forma de garantir investimentos, frente as crescentes percepções de custos adicionais de projetos fruto de conflitos e riscos derivados das mudanças climáticas.

Globalmente, os avanços da ciência sobre a dinâmica do clima têm apontado o papel das florestas para a estabilidade climática do planeta. Compromissos do setor privado contra o desmatamento já tem norteado os negócios internacionais, em especial na agricultura.

31. GCF Task Force. <https://gcftf.org/>

Traders e investidores já assumiram compromissos de eliminar o desmatamento das suas cadeias de fornecimento. A pressão social sobre os negócios, seja na Europa ou na China, e a competitividade dentro e entre os setores econômicos determinam essa corrida por padrões de produção “limpos”. Não há altruísmo ou humanitarismo nisso, apenas, há um senso de garantia do ambiente de negócios no futuro, onde mudanças e/ou eventos climáticos extremos levam a imprevisibilidade e já têm causado prejuízos a diversos setores da economia.

O G7, por sua vez, reunido na França em agosto de 2019, recebeu do seu anfitrião francês um chamado para atuar em defesa da Amazônia. Era o início da estação seca e, diante de alertas emitidos sobre o avanço das queimadas, a resposta do Governo brasileiro tardou e, para muitos, não logrou tranquilizar as preocupações.³² A comunidade internacional reagiu com sinalizações

de oferta de doações, a serem calibradas numa mobilização global sem precedente e estampada nos jornais do país e do mundo (Figura 4). O Governo Federal inicialmente sinalizou que poderia recusar essas ofertas. Porém, o Ministro do Meio Ambiente foi à Europa para tentar negociar a continuidade dos recursos do Fundo Amazônia, mesmo propondo mudanças nos mecanismos de gestão. O futuro do Fundo é incerto, mas as portas abertas pela cooperação internacional ainda não se fecharam.

Se, no início dos anos 90, a mobilização internacional gerou o PPG7, com uma doação internacional de alguns bilhões de reais em valores de hoje, e se, em 2008, a Noruega doou ao Brasil 1 bilhão de dólares em reconhecimento a redução do desmatamento na Amazônia, em 2020 o Pará parece estar pronto para a próxima rodada. A criação do Fundo da Amazônia Oriental é uma importante via de realização deste potencial.

Figura 4 – Primeiras páginas



Capa dos principais jornais brasileiros, em 26 de agosto de 2019, anunciando a intenção internacional de apoiar o Brasil na gestão do desmatamento e queimadas na Amazônia.

32. Bolsonaro diz que “potencializou” queimadas por nova política para a Amazônia – <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/10/30/Bolsonaro-diz-que-potencializou-queimadas-por-nova-politica-para-amazonia>

O FUNDO DA AMAZÔNIA ORIENTAL - FAO

Criado pelo Decreto Estadual Nº 346, de 14 de outubro de 2019, o Fundo da Amazônia Oriental (FAO) é “uma estratégia de financiamento ambiental que funcionará como um instrumento de colaboração ao alcance das metas de políticas públicas de meio ambiente e desenvolvimento no Estado do Pará”. Ele será composto por recursos privados, doados por pessoas físicas, entidades privadas nacionais ou internacionais e por estados estrangeiros, bem como outros que lhe vierem a ser atribuídos e dos dividendos ou rendimentos por eles gerados.³³



Os recursos serão recebidos, geridos e executados por uma organização da sociedade civil. Eles serão depositados em conta bancária específica, aberta com esta finalidade, preferencialmente em instituição financeira oficial, estadual ou regional.”

“Os recursos serão recebidos, geridos e executados por uma organização da sociedade civil. Eles serão depositados em conta bancária específica, aberta com esta finalidade, preferencialmente em instituição financeira oficial, estadual ou regional. A entidade escolhida deve atuar exclusivamente na área socioambiental, ter atuação reconhecida em âmbito internacional e comprovado interesse público, além de dispor de equipe técnica especializada, e comprovar alinhamento institucional e finalístico às diretrizes do FAO”. Seu gerenciamento será realizado por um Comitê Gestor, presidido pelo Governador do Estado do Pará, com participação de órgãos do governo estadual e da sociedade civil. O Pará consolida, assim, a possibilidade de ser receptor direto de recursos de cooperação, num fundo destinado para isso, com governança participativa.

Os objetivos do FAO são alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e visam apoiar a capacidade dos agentes públicos e os instrumentos de gestão para agropecuária e florestas, com regularização fundiária, comando e controle, áreas protegidas e uso sustentável, abraçando também o saneamento ambiental e a gestão de resíduos sólidos.

33. Pará cria o 'Fundo da Amazônia Oriental' para o desenvolvimento sustentável da região. <https://agenciapara.com.br/noticia/15729/> e https://agenciapara.com.br/midias/anexos/15729A_2019.10.16.extra.pdf

Conclusão

O momento político do Pará é marcado pela responsabilidade embutida no “privilégio exorbitante” de governar a Amazônia, ou parte dela. Lúcio Flávio Pinto, expoente do jornalismo no Estado, retoma o conceito usado pelo ex-Ministro da Economia e Finanças (1969-1974) e ex-Presidente da França (1974-1981), Valéry Giscard d’Estaing, na década de 60, para falar dos custos do Governo dos EUA ao ser o emissor da moeda preferida pelos demais países no comércio internacional e como reserva mundial.³⁴

A Amazônia é o dólar do Pará e do Brasil e é desses governos o “*exorbitant privilege*” de elaborar e realizar uma agenda de desenvolvimento que promova o bem-estar da população, enquanto mantém a floresta e seus serviços locais, nacionais e internacionais de biodiversidade, água e clima. O como fazer não está dado, não há receita; há a arte e a ciência da cooperação, desde que haja alinhamento de objetivos.

O ano de 2019 foi um marco para a Amazônia e indica potencialidades importantes para o Estado do Pará. O G7 debruçou-se novamente sobre os desafios de conservação e desenvolvimento na região. A Igreja Católica fez um Sínodo focado na defesa da floresta, do clima e das populações tradicionais. Frente ao desmatamento aumentando, voltaram à cena as ameaças de barreiras comerciais ao produto brasileiro. O Governo Federal recuou na sua posição de proponente global de mecanismos internacionais de conservação. Enquanto isso, o mercado se aprofunda na visão de que o controle do desmatamento é condição viabilizadora para os investimentos, e não consequência a ser minimizada.

A Agenda 2030 demanda um olhar integrado para o desenvolvimento e os indicadores sociais básicos da Amazônia e do Pará assustam tanto quando as perdas de floresta: saneamento, abastecimento de água, gestão do lixo são precários, levam ao adoecimento e a morte. Os serviços de saúde ficam mais caros por conta disso. O olhar integrado entre floresta e cidades ganha um arcabouço de monitoramento com os

ODS e uma via de operacionalização através dos recursos financeiros derivados de projetos de infraestrutura para o Estado. É preciso complementar planos setoriais com projetos de desenvolvimento territorial.

A infraestrutura sustentável é reconhecida no mundo como a forma de dinamizar as economias, entregar resultados sociais e mitigar os problemas climáticos do planeta. O Pará é um caso perfeito para realizar essa integração: as oportunidades de investimento são robustas, assim como as possibilidades de equacionar casos passados ainda conflituosos ou de potencial gerador de riquezas locais ainda não explorado.

Em um evento em 4 de setembro, o CEBRI, a KAS e o Governo do Pará deram um passo importante para desvendar os rumos de um desenvolvimento no Estado que seja conciliador e integrador dos vários interesses em jogo. Mobilizaram lideranças políticas, acadêmicas, do setor privado e da sociedade civil, que discorreram sobre os desafios à frente, indicando a valiosa oportunidade que o Estado tem de escalar sua atuação política para a esfera internacional. Tem em mãos a oportunidade de resgatar a identidade paraense com ciclos econômicos derivados da floresta, raízes culturais e de conhecimento associado ao riquíssimo patrimônio genético e tendência de modernidade que não vê a necessidade de mais desmatamento para mais desenvolvimento e serviços. O contexto político é favorável e o desejo dos cooperantes parece posto.

34. Amazônia, o privilégio que os brasileiros ignoram. Jornal Pessoal, Nº. 672, outubro de 2019. pag. 7.

Referências

1. Pará, Gabinete do Governador, Plano-Síntese de Ações para o Desenvolvimento Sustentável. Belém, agosto de 2019. 12 p.
2. Metas de Aichi da Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB). <https://www.cbd.int/sp/targets/>
3. Resolução CONABIO n.º 06, de 03 de setembro de 2013. http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/00-saiba-mais/02_-_RESOLU%C3%87%C3%83O_CONABIO_n%C2%BA_06_DE_03_DE_SET_DE_2013.pdf
4. Lovejoy, T. e Nobre, C. Amazon Tipping Point. In *science Advances* 4(2):eaat2340, February 2018 DOI. 10.1126/sciadv.aat2340. https://www.researchgate.net/publication/323341184_Amazon_Tipping_Point
5. Ministério do Meio Ambiente – MMA, Balanço do PPCDAM, 2018. http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Balanco-PPCDAm-e-PPCerrado_2018.pdf
6. Projeto PRODES, INPE. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>
7. Instituto Trata Brasil, Ranking 2019: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_-_Ranking_Trata_Brasil_2019_v11_NOVO_1.pdf
8. Instituto Trata Brasil, idem acima
9. Pará, Projetos e Ações, Saneamento Básico é Saúde. <https://www.pa.gov.br/projeto/5/saneamento-basico-e-saude>
10. Metade das cidades do Pará tem doenças por falta de saneamento. <https://www.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-554172-metade-das-cidades-do-para-tem-doencas-por-falta-de-saneamento.html>
11. Governo Federal, Secretaria do PPI, Iniciativas inéditas em áreas sociais marcam a 10ª reunião do Conselho do PPI/Casa Civil. <https://www.ppi.gov.br/10reuniaocppi>
12. Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento? <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>
13. Decreto Estadual N° 288, de 3 de setembro de 2019. <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4935> e Agência Pará sobre o anúncio durante a Mesa Redonda. <https://agenciapara.com.br/noticia/14775/>
14. Amazônia 4.0. <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/581635-amazonia-4-0-a-criacao-de-ecossistemas-de-inovacao-e-o-enraizamento-de-uma-nova-bioeconomia-entrevista-especial-com-carlos-nobre>
15. Frente Nacional de Prefeitos, Pacto das Cidades Amazônicas, 6 de setembro de 2019. <http://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/759-pacto-das-cidades-amazonicas>
16. Castro, Edna. Expansão da fronteira, mega-projetos de infraestrutura e integração sul-americana. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr. 2012. <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/04.pdf>
17. Reis, João Francisco; Souza, Jaime Luiz. Belo Monte e seus efeitos na segurança pública. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* Vol. 9, Nº 2, MAI-AGO 2016. pp. 215-230. <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7730/>
18. Rede Amazônica de Informação Socio-ambiental Georreferenciada – RAISG (2012). *Amazonía bajo presión*. 68 p. http://raisg.socioambiental.org/system/files/AmazoniaBajoPresion_21_03_2013.pdf (p. 60)
19. Thalês, M.; Pocard-Chapuis, R. Dinâmica espaço-temporal das frentes pioneiras no Estado do Pará, *Confins* [Online], 22 | 2014, posto online no dia 28 novembro 2014. DOI: 10.4000/confins.9860. <https://journals.openedition.org/confins/9860?lang=pt>

- 20.** ANTT realiza novas sessões públicas sobre Ferrogrão. http://www.antt.gov.br/salaImprensa/noticias/arquivos/2019/08/ANTT_realiza_novas_sessoes_publicas_sobre_Ferrograo.html
- 21.** EPL, Regime de Compras Especiais – Licitações, RCE N° 01/2019 (Concluído). <https://www.epl.gov.br/rce-12019>
- 22.** Agência Nacional de Mineração – ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por UF ano 2019. https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2019
- 23.** Agência Nacional de Mineração - ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por Município. https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2019&uf=PA
- 24.** Barreto, P.; Brandão, A.; Martins, H.; Silva, D.; Souza Jr., C.; Sales, M.; Feitosa, T. Risco de desmatamento associado à hidrelétrica de Belo Monte – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011. 98 p. ISBN - 978-85-86212-38-3. https://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/RiscoDesmat_BeloMonte_25agosto2011.pdf
- 25.** Fitzgerald, D.; Sabaj, M.; Perez, L.; Sousa, A.; Gonçalves, L.; Rapp Py-Daniel, N.; Lujan, J.; Zuanon, K.; Winemiller, J.; Lundberg, G.. Diversity and community structure of rapids-dwelling fishes of the Xingu River: Implications for conservation amid large-scale hydroelectric development. *Biological Conservation*, Volume 222, June 2018, Pages 104-112. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2018.04.002>
- 26.** Cardeal, D. Hidrograma Ecológico de Consenso. Jusbrasil. <https://diogocardeal.jusbrasil.com.br/artigos/513537837/hidrograma-ecologico-de-consenso>
- 27.** ANEEL, Contribuição Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos, Quadro Resumo, Total distribuído aos Estados. <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>
- 28.** New Climate Economy Report, 2016. The Sustainable Infrastructure Imperative. <https://newclimateeconomy.report/2016/>
- 29.** Anexo da deliberação T 20 sobre “Quality Infrastructure”. https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf
- 30.** Barros, AC; McKenney, B., Bhattacharya, A.; Nofal, B.; Nobre, C.; Gallagher, K.; Krueger, L.; Lovejoy, T. Sustainable Infrastructure to Secure the Natural Capital of the Amazon. Task Force 4, T-20, Japan, 2019. <https://t20japan.org/wp-content/uploads/2019/03/t20-japan-tf4-7-sustainable-infrastructure-to-secure-the-natural-capital-of-the-amazon.pdf>
- 31.** GCF *Task Force*. <https://gcftf.org/> https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf
- 32.** Bolsonaro diz que “potencializou” queimadas por nova política para a Amazônia. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/10/30/Bolsonaro-diz-que-potencializou-queimadas-por-nova-politica-para-amazonia>
- 33.** Pará cria o ‘Fundo da Amazônia Oriental’ para o desenvolvimento sustentável da região. <https://agenciapara.com.br/noticia/15729/> e https://agenciapara.com.br/midias/anexos/15729A_2019.10.16.extra.pdf
- 34.** Amazônia, o privilégio que os brasileiros ignoram. *Jornal Pessoal*, N°. 672, outubro de 2019. pag. 7

Governança Pública no Brasil em tempos de negação climática: Rumo à implementação do Acordo de Paris

Francisco Gaetani, Ph.D. em
Administração Pública, Professor da
Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas (FGV EBAPE)
e Membro do Conselho Diretor do
Instituto República



4/4

COLEÇÃO DE ARTIGOS

Sumário

Introdução	60
Governança	62
Governança Climática	64
Construção e desmantelamento institucional	66
Contra-jogo	68
Conclusões provisórias	69
Epílogo	72

Introdução

Os debates do século XXI são disruptivos: mudança climática, transformação digital, longevidade, fim do emprego, biotecnologias... Alteram a forma de contar o tempo. Aceleram a realidade. Criam e ampliam as múltiplas velocidades de países, classes sociais, processos políticos e áreas de negócios. Eles estão redefinindo as nossas formas de conviver, produzir e nos governar. Estão todos em curso, em processo, de forma diferenciada no tempo e no espaço.

O primeiro deles – mudança climática – tem uma característica distintiva: pode significar, em um tempo relativamente curto, o encerramento dos demais e do ciclo de vida de populações no planeta. A tecnologia pode ajudar a desacelerar a contagem de tempo deste cronômetro. Mas o desafio principal é o enfrentamento político do problema.¹ Paradoxalmente, regimes autoritários, como o chinês, têm avançado na atenção dedicada ao problema – como no caso de massivos programas de plantio florestal - onde democracias como os EUA e o Brasil têm promovido retrocessos.

Discute-se hoje como democracias e regimes autoritários, assim como as instituições internacionais de financiamento do desenvolvimento, modelam as múltiplas interações de governantes e países, em um mundo marcado por crescentes complexidades. Governança climática tornou-se uma conversa permanente e onipresente em todos os fóruns globais, notadamente nos do G20, G7 e no dos Ministros das Finanças dos países desenvolvidos.²

A Governança Climática faz parte do debate mais amplo de Governança Pública no Brasil. Trata-se de um feixe de temáticas interdependentes, que incluem a institucionalização de um Centro de Governo articulador do conjun-

to de prioridades nacionais. A Presidência da República está trabalhando junto com a OCDE para realizar um *Peer Review* sobre o assunto em 2020.

Há, porém, uma profunda dificuldade do atual Governo em compreender a conexão entre assuntos tratados pela plataforma proporcionada pelos objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os desafios postos pela modernização do Centro de Governo. Por um lado, o Brasil busca alinhar-se com as boas práticas internacionais, alavancadas com as mais avançadas democracias ocidentais. Por outro lado, o país deliberadamente abre mão do seu protagonismo global no debate sobre mudança climática sem bases racionais para o abandono de suas posições históricas sobre o assunto.

Se, no âmbito global, o enfrentamento do tema mudança climática ganha acúmulo e ímpeto, no Brasil, o retrocesso ao longo do primeiro ano da Presidência Bolsonaro tem sido ininterrupto e de proporções sem precedentes. De protagonista global das negociações sobre mudança climática, o país tornou-se um outsider na comunidade internacional, por vontade própria, em movimentos endógenos vinculados exclusivamente às visões do Governo Bolsonaro, que teve início em 1º de janeiro de 2019.

1. Fiorino, D. (2018) Can democracy handle climate change? Cambridge UK, Polity

2. Os Princípios de Helsinque embasam a Coalizão de Ministros das Finanças para Ação Climática, que é formada por mais de cinquenta países comprometidos com seis princípios aderentes ao Acordo de Paris e afeitos às políticas macroeconômicas dos países participantes.

No plano interno, as plataformas institucionais existentes nos ministérios de Meio Ambiente, Relações Exteriores e Economia foram cirurgicamente desmanchadas em decisões deliberadas, destinadas a suprimir o tema da agenda nacional.³ Em outros ministérios importantes para este debate como o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) o assunto submergiu – embora o último esteja, até certo ponto, sofrendo as consequências de mudanças de posturas no outro *policy domain*.



Se, no âmbito global, o enfrentamento do tema mudança climática ganha acúmulo e ímpeto, no Brasil, o retrocesso ao longo do primeiro ano da Presidência Bolsonaro tem sido ininterrupto e de proporções sem precedentes.”

A gravidade da situação brasileira transcende a realidade nacional, o que, por sua vez, realimenta narrativas conspiratórias e desconectadas, como as que recorrentemente associam a discussão sobre a importância do controle do desmatamento ilegal da Amazônia no contexto de hipotéticas ameaças à soberania nacional. A exumação de ideias exóticas praticamente desconhecidas e irrelevantes, como no caso do “Triplo A”⁴, serve a estes propósitos, destinados a realimentar retóricas polarizadoras desvinculadas dos temas substantivos.

Na esfera da sociedade, a deterioração do relacionamento entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e as organizações não governamentais e movimentos sociais pode ser observada desde o início do atual Governo, quando foi determinada a suspensão de transferências de recursos discricionários do ministério para estas entidades, e até recentemente, quando o governo recusou-se a credenciar seus integrantes para a COP-25, em Madrid.⁵

O texto está dividido em cinco partes. Esta introdução, uma seção que discute o conceito mais amplo de governança, outra que qualifica o debate de governança em termos de governança interativa mais aderentes à discussão em foco, um trecho sobre a evolução da governança climática no debate internacional e no Brasil, uma exploração dos desafios da governança climática no país e uma conclusão sobre as possibilidades de uma governança climática sem governo – o eventual caminho remanescente que se coloca como possível para os próximos anos, salvo mudanças hoje não antecipadas.

3. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019

4. Ao justificar por que o Brasil abriu mão de sediar a COP-25 em 2019, o então presidente eleito, Jair Bolsonaro, mencionou o “Triplo A”, dizendo, no dia 28 de novembro de 2018: “Houve participação minha nessa decisão. Ao nosso futuro ministro [Ernesto Araújo, das Relações Exteriores] eu recomendei que evitasse a realização desse evento aqui no Brasil. Até porque está em jogo o Triplo A nesse acordo. O que é o Triplo A? É uma grande faixa que pega do Andes, a Amazônia e Atlântico, de 136 milhões de hectares, que poderá fazer com que percamos a nossa soberania nessa área”.

5. Foi a primeira vez na história das COPs que o MRE se recusou a credenciar representantes da sociedade civil como integrantes da delegação brasileira. A participação da sociedade civil brasileira foi apoiada por uma iniciativa própria - Hub Brasil - que foi o lócus das articulações paralelas na Conferência.

Governança

Governança refere-se ao exercício do governo, atividade que, até o final do século XX, tinha no Estado Nacional seu principal, quando não único, protagonista, em geral de uma forma centralizada e hierárquica. No último quartil do século passado, observou-se um fenômeno no plano global: a relativização deste formato de governo, com a ascensão de um conjunto heterogêneo de atores que passou a assumir tarefas que, no passado, eram desempenhadas pelo Estado Nacional (Kennett, 2010).

A máquina administrativa, constituída pelas burocracias governamentais, seguem tendo um papel importante nas estruturas governamentais e governativas, embora possua pessoas diferenciadas conforme o grau de profissionalização das administrações públicas (Peters and Pierre, 2016). Em muitos casos, as burocracias nacionais se “transnacionalizaram”, isto é, foram catapultadas para organizações supranacionais, constituídas, em sua maioria, por quadros recrutados nos quadros de países membros.

Instâncias de governo subnacionais (estados, municípios, consórcios metropolitanos e regionais) e supranacionais (Organização das Nações Unidas, União Europeia, Mercosul, União dos Estados Africanos etc.) passaram a absorver competências que, no passado, eram exercidas pelos governos centrais (Rosenau, 1990).

A crise fiscal do Estado induziu nações de várias regiões do mundo a privatizarem funções, empresas e ativos estatais como forma de promoção do desenvolvimento e de aumento da inovação e da competitividade de suas economias. Múltiplas formas de parcerias entre o setor público e o setor privado desenvolveram-se com a finalidade de realizar investimentos, particularmente na esfera de infraestrutura.

O terceiro setor em seus múltiplos formatos – fundações, organizações não governamentais,

movimentos sociais, filantropias e *think tanks* – passou a atuar de forma complementar e suplementar ao poder público, particularmente nos setores sociais.

Agências do sistema das Nações Unidas e bancos internacionais de desenvolvimento passaram a ter influência crescente sobre processos de políticas públicas setoriais. Organizações, como a OCDE e o *World Economic Forum* – WEF, constituíram-se como hubs de boas práticas, validação e de tendências internacionais.

Estes novos atores, que passaram a incumbir-se de funções governativas, ocupam espaços nos diversos estágios dos processos de políticas públicas, da definição do problema até a avaliação de políticas, passando por processos de formulação, ascensão na agenda, processo decisório, implementação e monitoria, dentre outros.⁶

A Governança tornou-se crescentemente distribuída e as relações entre múltiplos protagonistas foram ficando mais complexas. Os processos tornaram-se interdependentes e entrelaçados. Redes de políticas públicas foram se formando em torno das temáticas ambientais. Múltiplas formas de participação proliferaram por intermédio de mecanismos de consulta, conselhos, fóruns e outras maneiras que relativizaram o peso do sistema político tradicional. A agregação de legitimidade popular às novas instâncias

6. De Leon (2006) *Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

governativas permitiu o florescimento de um ambiente de maior confiança, inclusive multilateral, conjugado com a ampliação dos processos de entrega dos serviços públicos a populações cada vez mais numerosas e demandantes.

O governar passou a ser um processo mais compartilhado. A capacidade e a legitimidade para a produção de novas regras passaram a envolver um compartilhamento maior de conteúdos. O processo de tomada de decisões coletivas passou a envolver um maior grau de coordenação, explícita ou tácita, para além do que as estruturas formais de governo noutros tempos comportariam. Os governos ficaram mais descentrados com a ascensão de múltiplos *stakeholders* no contexto de processos de gestão menos hierárquicos do que os tradicionais.⁷

As reformas na Governança, isto é, nos modos de sociedades buscarem, de forma compartilhada e participativa, elucidar seus problemas e dilemas de ação coletiva, vão demandar sempre o aprimoramento dos mecanismos de coordenação executiva ao longo de todas as etapas do processo de formulação e implementação de políticas públicas.⁸ Uma melhor coordenação proporciona melhor qualidade da compreensão das raízes dos problemas de governo, maior efetividade das políticas públicas e impactos mais duradouros em sua implementação. A capacidade de liderar para coordenar a ação de múltiplos atores é chave para a qualidade da Governança do assunto em questão.⁹

A chamada **Governança Interativa** passou a ser o arcabouço de referência analítica para o estudo de novas formas de governança caracterizadas pela pactuação interinstitucional dos interesses situados no assunto em questão. Por governança interativa entende-se “o complexo processo através do qual uma pluralidade de atores políticos e sociais com interesses divergentes interagem de modo a formular, promover e assegurar objetivos comuns, por meio da mobilização, troca e emprego de um vasto conjunto de ideias, regras e recursos”.¹⁰

O conceito de Governança Policêntrica¹¹ vem sendo introduzido no debate, de modo a incorporar, de forma abrangente, realidades em que vários atores constituem-se em nós de poder, capazes de desempenhar um papel diferenciado no contexto dos resultados pactuados. Sua aplicação à discussão de Governança Climática vem sendo explorada mais sistematicamente nos últimos anos¹² em função da aderência a negociações globais sobre mudanças climáticas na qual um conjunto relativamente pequeno de atores – EUA, União Europeia, China, Índia e Brasil – tem sido determinantes na modelagem da trajetória internacional dos entendimentos sobre o tema.

7. Guy Peters, B. (2004) *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London.

8. Bouckaert, G., Guy Peters, B. and Verhoest, K., (2016) *The Coordination of Public Sector Organizations*, Palgrave.

9. Guy Peters, B. (2018) *Governance: ten thoughts about five propositions in International Social Science Journal / Volume 68*, p227-228.

10. Torfing (2012, 3) in Torfing, J. et alli (2012) *Interactive Governance*, Oxford, Oxford University Press.

11. Ostrom, E. (2010) *Global Environmental Change* 20 (4), 550-557 and McGinnis, M. (ed) *Polycentric Governance and Development*, Michigan, Michigan University Press.

12. Jordan, A. et alli (2015) *Emergence of polycentric climate governance and its future prospects in Nature Climate Change* 5 (11), 977, 2015, Cole, D. *Advantages of a polycentric approach to climate change policy, Nature Climate Change* 5 (2), 114-118, 2015 and Jordan, A. et all (2018) *Governing Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.

Governança Climática

A Política Nacional de Mudança Climática brasileira foi promulgada pela Lei Nº 12.187/2009, tendo sido precedida pelo Decreto Nº 6.263/2007, que instituiu, sob coordenação da Casa Civil, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente. A partir do Decreto Nº 7.390/2010, a política nacional de mudança climática passou a incorporar planos gerais e setoriais agrupados sob o chapéu da política nacional.¹³

A história da política ambiental no Brasil é um exemplo, desde seu início, de arranjos governativos que precederam a formulação do conceito de governança. Um primeiro exemplo foi a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – o CONAMA – ainda no regime militar, com composição e competências surpreendentes, considerando-se que o Brasil ainda se encontrava no período autoritário. O Governo Federal não tinha maioria neste fórum – do qual participam estados, municípios, empresas, ONGs e outras instituições – até 2019.

A decisão de realização da Rio-92, em um período de intensa turbulência política do país, com intensa participação de atores não governamentais, dando início aos ciclos da Conferências das Partes, inclusive a de Clima, já sinalizava uma nova maneira de se negociar tratados internacionais. O protagonismo e a liderança brasileira nestas conferências foram um processo de aprendizado cumulativo, que encerrou-se, abruptamente, também em 2019, quando o Brasil declina hospedar a COP-25 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, após ter sido o seu oferecimento de sediar o evento acolhido pelos países do Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC).

Os arranjos de financiamento internacionais da política ambiental brasileira, com ênfase para iniciativas orientadas para o enfrentamento do

desafio da mudança climática, todos se caracterizam por modelagens institucionais que não são pautadas por hierarquias tradicionais. Arranjos como o *Global Environmental Facility* (GEF), *Green Climate Fund* (GCF), Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), Fundo Amazônia e outros são exemplos de mecanismos de governança nos quais as decisões são interdependentes, contando com o suporte da sociedade civil, da comunidade internacional, das instâncias subnacionais de governo e da comunidade científica.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi um dos programas mais exitosos na esfera ambiental brasileira, com repercussão internacional. O PPCDAm representou uma inflexão decisiva na postura do país frente à questão da explosão do desmatamento na região, detectado nos anos de 2003 - 2004. O PPCDAm é um exemplo de governança colaborativa¹⁴ que funciona há dezesseis anos e tem seu sucesso explicado pela aliança perene de um conjunto de quase trinta organizações que, ao longo do tempo, vem contribuindo para os resultados que vinham sendo alcançados até o momento.

Há uma série de outros exemplos de modalidades de arranjos governativos criativos que transformaram a Governança Climática em um dos exem-

13. Passaram a integrar a política nacional de mudança climática “os planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e pelos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, quais sejam: I - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm; II - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado - PPCerrado; III - Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE; IV - Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura; e V - Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia.” Para uma abordagem mais detalhada, ver Lui, G. (2019) Notas sobre a Governança do Clima no Brasil, Mimeo, Brasília.

14. Freeman (1997) e Harper (2009).

plos de formas não tradicionais de se formular e implementar políticas públicas. Dentre estes, merecem registro: a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, a criação do PPCerrado, a edição do Decreto Nº 6.514/2009, que lista áreas embargadas em função de desmatamento ilegal e estabelece novos regulamentos à lei de crimes ambientais, a Resolução 3.545 do Banco Central, que condiciona o acesso ao crédito rural à regularidade ambiental das propriedades rurais na Amazônia, e os mecanismos de compensação ambiental.

Curiosamente, este *modus operandi* da esfera ambiental e climática atravessou todas as presidências desde a redemocratização até o final de 2018. Os avanços na esfera ambiental foram cumulativos de Sarney a Temer, passando por Collor, Itamar, Cardoso, Lula e Dilma. Não apenas não ocorreram retrocessos, como foram consagrados arranjos e práticas que possuíam uma série de premissas comuns: valorização da participação da sociedade civil, ênfase nas dimensões de política de Estado da política ambiental, construção de uma atuação conjunta na esfera internacional liderada pelo MMA e pelo MRE, recurso à comunidade científica para embasar ações e iniciativas do interesse da *policy community* – o caso do IPCC e do IPBES são bons exemplos – e o esforço permanente para evitar a partidarização da agenda.

A governança interativa consagrada na esfera climática dotou o *policy domain* de uma vertebração capaz de acomodar governos de diversas matizes, lideranças de distintas origens – políticas, acadêmicas, técnicas, diplomáticas... – porém, sempre em um crescendo, que culminaria em eventos como a Rio +20 e o Acordo de Paris. Distintas visões de mundo e perspectivas políticas sempre foram processadas no interior das arenas ambientais, cada vez mais transbordando para políticas que não se restringem à dimensão ambiental *stricto sensu*.

No cenário internacional ocorreu processo semelhante. Desde 1992, toda a coreografia das negociações internacionais foi um processo de aprendizado cumulativo global, que foi produzindo

do arranjos institucionais cada vez mais sofisticados, nos quais a interdependência dos atores públicos e privados foi se intensificando, na medida em que foram se tecendo compromissos financeiros, políticas públicas e metas pactuadas.

O histórico das 25 Conferências Globais do Clima é um exemplo extraordinário de Governança planetária, na qual países, empresas, ONGs, organismos multilaterais, acadêmicos, movimentos sociais e todos afeitos ao tema se reúnem praticamente todo os anos para promover o avanço da agenda. Instituições como o GEF e o *Green Environmental Fund* são fruto destas discussões de clima e de sustentabilidade.

O Acordo de Paris – assinado por 196 países mais a União Europeia, sob os auspícios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) – é um marco extraordinário nos esforços de todos os países para a obtenção de reduções de emissões. As Contribuições Nacionais Determinadas (NDCs) traduziram as ambições voluntárias de cada país para a consecução da meta global de manter o aumento da temperatura abaixo de 2,0 graus. Pelos termos do acordo, a cada cinco anos ocorrerá uma atualização destes compromissos – eventualmente com ampliação de ambições. Na recente Cúpula das Nações Unidas sobre o assunto, em setembro de 2019, diversos países já assumiram compromissos de neutralizarem suas emissões até 2050.

A adoção do Acordo de Paris no Brasil no período 2016 – 2018 foi prejudicada pela turbulência política do período, embora o Governo tenha encaminhado o Acordo para a aprovação do Congresso e logrado sua ratificação sem maiores problemas.¹⁵ O fato do Ministro do Meio Ambiente da época ser parlamentar colaborou muito na tramitação no Congresso Nacional, da Mensagem Presidencial enviada em abril de 2016, logo após a sua assinatura pela Chefe de Estado do Brasil em cerimônia na ONU, em Nova Iorque. Neste sentido e posteriormente, o Executivo promulgou legislação específica¹⁶ consolidando a participação do Brasil na nova ordem climática internacional.

15. O Decreto Legislativo Nº 140/2016 ratificou o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a partir de Mensagem Presidencial enviada em abril de 2016 ao Congresso Nacional.

16. Decreto Nº 9.073/2017, que promulgou o Acordo de Paris.

Construção e desmantelamento institucional

As reformas impulsionadas pela ascensão da perspectiva da Governança na esfera pública em geral “borram” as fronteiras entre as esferas estatal e privada. Convergem para os processos de desenvolvimento de capacidades e de construção de mecanismos que proporcionam uma efetiva implementação de políticas públicas, entregas tempestivas de serviços públicos e uma melhoria na qualidade dos produtos entregues e serviços prestados pelo governo à população.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente foi construído em quatro décadas, no decorrer das quais foram sendo criados vários órgãos, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Ministério do Meio Ambiente, a Agência Nacional de Águas, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Serviço Florestal Brasileiro. Além destas entidades, foram criados conselhos importantes, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, dentre outros. No âmbito internacional, o Brasil tem assento em fundos como o *Global Environmental Facility* (GEF) e em fóruns como o BASIC, o BRICS e o IBAS – um indicativo da importante presença do país em negociações internacionais com países emergentes relevantes.

Todas estas capacidades – institucionais, financeiras, humanas, políticas, redes, estratégicas e de capital social – foram sendo construídas de forma cumulativa, consistente e interconectadas ao longo do tempo. Houve momentos de maiores e de menores avanços, mas, até o Governo Temer, nunca ocorreram retrocessos significativos.

O desafio com que múltiplos *stakeholders* associados à mudança climática se deparam ao final do primeiro ano da Presidência Bolsonaro é como aprofundar as agendas – comuns e específicas – levando-se em conta não apenas a ausência do suporte ativo do Governo Federal, mas uma postura deliberada de reversão da polí-

tica ou sua supressão. Os pilares da Governança Climática estatal brasileira estão seriamente danificados ou neutralizados.

Os Ministérios das Relações Exteriores e do Meio Ambiente desarmaram suas plataformas institucionais de suporte à agenda de mudança climática. Na esfera internacional, o Brasil deixou de ser líder do processo de construção de avanços globais para se tornar, na melhor das hipóteses, omissos e desinteressados. O IBAMA e o INPE foram manietados e sujeitos a práticas de *bullying* político e administrativo que comprometeram severamente suas capacidades de gestão.

Mesmo coadjuvantes estratégicos, como o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Economia não tem como proporcionar ao tema um tratamento de destaque, sob pena de serem admoestados e constrangidos politicamente, dada a inequívoca sinalização presidencial sobre o *status* do tema no atual governo.

O significado concreto deste apagão institucional é a migração da agenda para a “clandestinidade institucional” e para níveis de operacionalização fora do radar político do centro do governo. A inércia das iniciativas em curso favorece que algum nível mínimo de atividade seja mantido, na esperança de que o Governo reavalie seu posicionamento inicial sobre o assunto. Não é o que vem ocorrendo.

As instâncias subnacionais, a sociedade civil, o setor privado e a cooperação técnica e financeira internacional têm procurado ajustar-se à nova realidade, sem perder de perspectiva que o desafio consiste em minimizar o custo de oportunidade derivado do tempo político perdido. A estratégia de administrar o tempo, no entanto, não vem funcionando. O Governo não é indiferente à agenda e vem escalando sua atuação em relação ao assunto. Já não há mais dúvidas sobre o resultado final esperado: a domesticação da agenda de mudança climática e sua subordinação a interesses ditados por expedientes políticos.

A inflexão que ocorreu era até certo ponto antecipável, mas não na proporção, extensão e profundidade com que se deu. No curto espaço de um ano, o Governo Bolsonaro desestruturou o *modus operandi* construído ao longo de três décadas no país, com desdobramentos que foram além do território nacional.

As atividades de coordenação da agenda climática na Casa Civil foram abandonadas. As áreas de meio ambiente nos importantes ministérios das Relações Exteriores e Economia foram diluídas ou extintas. O Ministério do Desenvolvimento Regional absorveu a Agência Nacional de Águas e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. O Serviço Florestal Brasileiro – decisivo para a implementação do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural e para o cumprimento da NDC brasileira – foi transferido para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A desautorização da fiscalização ambiental na Amazônia pelo IBAMA, hoje um órgão manietado, acompanhada pelas manifestações públicas do Ministro do Meio Ambiente em solidariedade aos infratores e desmatadores, ajuda na compreensão do *boom* do desmatamento na Amazônia, que aumentou em 9.762 km², representando um aumento de 29% em relação ao período anterior. As declarações recentes do próprio Presidente da República sobre o aumento do desmatamento – classificando-o como cultural – revelam a visão oficial sobre o assunto. O *bullying* administrativo introduzido no Ministério do Meio

Ambiente e aos seus dois principais órgãos vinculados – IBAMA e ICMBio – tem levado dezenas de funcionários a se afastarem ou se licenciarem por variados motivos. Entre dezembro de 2018 e setembro de 2019, o MMA perdeu pouco mais de 17% do quadro de analistas ambientais, considerando a transferência de servidores para os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Regional.¹⁷

No ambiente internacional, a decisão de se abrir mão da realização da COP-25 no Brasil foi o primeiro sinal das políticas do governo relacionadas a mudança climática. O desastroso esforço de alteração das regras de governança do Fundo Amazônia repercutiu de forma extremamente negativa junto à comunidade de doadores. A participação de diplomatas brasileiros em fóruns negacionistas foi um outro dado aparentemente inócuo, mas que, somado ao conjunto de mudanças, compõe um quadro desolador.

O abandono das ações relacionadas à persecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e ao debate em torno da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no plano interno, coincidiu com o inédito silêncio da diplomacia brasileira na agenda ambiental internacional, onde sempre atuou como um de seus principais protagonistas. O Brasil passou de líder a *outsider* da agenda climática internacional. Mais do que isso, não apresentou qualquer estratégia de implementação da sua NDC, visão de futuro ou novos compromissos de indicação de enfrentamento às mudanças do clima (quer em mitigação ou em adaptação). Pelo contrário, faz uso dos ganhos alcançados por políticas praticadas por governos anteriores para afirmar que o Brasil já deu contribuição significativa para essa agenda global, alegando que o mundo é devedor do Brasil. Sugere que o país deva ser remunerado pelas florestas de que dispõe. Essa visão política se alia ao resultado concreto de aumento do desmatamento na Amazônia em 2019, em uma intensidade de perda de cobertura vegetal nativa sem precedentes nos últimos dez anos, segundo análises de especialistas (ver nota técnica do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM – sobre o desmatamento¹⁸).

17. MMA perde quase 20% de seu corpo técnico em 2019. Climainfo: <http://climainfo.org.br/2019/11/19/mma-perde-quase-20-de-seu-corpo-tecnico-em-2019/>

18. Acessível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/NT-Fogo-Amazo%CC%82nia-2019-1_2.pdf.

Contra-jogo

O Governo vem pautando sistematicamente o debate ambiental, posicionando-se frontalmente contrário à opinião pública e à mídia nacional e internacional. Nunca a agenda ambiental foi tão discutida no país. Nem tampouco Governo nenhum tomou tantas medidas capazes de remodelar a agenda em um espaço de tempo tão curto – em uma direção contrária ao desenvolvimento institucional e à promoção dos interesses a ela associados.

Após reações de inação, descrédito, perplexidade, desilusão e paralisia, aqui e ali começam a surgir sinais de reações mais articuladas ao rolo compressor do Governo, embora sem que isso tenha significado uma efetiva resistência às medidas tomadas.

As negociações relativas ao acordo do Mercosul com a União Europeia e à acessão a OCDE tem sido fortemente tensionadas em função das desconfianças de ambas instituições relacionadas ao comportamento do governo brasileiro relativo a cláusulas ambientais – tema caro a ambas organizações internacionais. A redução das perspectivas de ratificação do acordo e de entrada na OCDE é real e esta vem sendo a área em que o Governo vem enfrentando maiores e inesperadas resistências, inclusive por desconhecimento sobre como funcionam estas organizações.

No plano político, a novidade maior foi a organização dos consórcios dos Governadores da Região Amazônica e do Nordeste.¹⁹ A Amazônia representa mais de cinquenta por cento do território nacional e é a macrorregião mais pobre do país. Os recursos alocados na região no bojo de políticas orientadas para o combate ao desmatamento, sequestro de carbono e preservação da biodiversidade são vitais para os setores público e privado da região.

A sociedade civil vem tendo sua atuação criminalizada e encontra-se na defensiva, uma vez que enfrenta os braços jurídico e armado do Estado. Encontra-se dividida entre priorizar sua sustentabilidade a médio e longo prazo e opor-se com veemência às ações do governo do dia. Mesmo as grandes ONGs internacionais hesitam diante de uma situação que as descreve como agindo no interesse de potências estrangeiras. Estão acostumadas a serem procuradas como parceiras, não colocadas sob suspeita e ameaça à segurança nacional.

Dado o cenário desenhado pelo governo para os próximos anos, os múltiplos *stakeholders* encontram-se, no momento, redefinindo suas estratégias de modo a se reposicionarem em um ambiente negacionista e explicitamente hostil em relação às agendas ambientalistas históricas, que incluem temas como licenciamento ambiental, unidades de conservação, restauração florestal, exploração da biodiversidade, regulação do uso dos recursos hídricos e manejo de resíduos sólidos, dentre outros.

19. No âmbito local, o Prefeito de Salvador já demonstrara a capacidade de ação das instâncias subnacionais ao realizar a *Climate Week* no Brasil, obrigando o Governo Federal a voltar atrás da decisão de cancelamento do evento no Brasil.

Conclusões provisórias

Os padrões de desenvolvimento dos mecanismos de governança climática no Brasil entre 1988 e 2018 não são isentos de críticas, com destaque para a desvinculação das políticas ambientais das políticas energéticas.²⁰ O que se observa na atual conjuntura, no entanto, é uma agressiva estratégia de transformação da política nacional de mudança climática como pretexto para captação de recursos destinados a instrumentalizar o Ministério do Meio Ambiente a gastá-los como bem entender – em forte contraste com os mecanismos compartilhados de gestão mencionados anteriormente.

O Ministro do Meio Ambiente não possui base política no Congresso, o que o levou a uma radicalização destinada a buscar um suporte pessoal mais intenso junto ao Presidente e seus filhos. Há um explícito padrão no que se refere ao que diz – para aplacar críticos – e ao que faz – o desmantelamento explícito das políticas ambientais por meio da autoridade hierárquica. A estratégia de comunicação do Ministro do Meio Ambiente merece um registro à parte. Costuma participar sozinho de reuniões estratégicas. Não apresenta documentos sobre suas políticas nem evidências de suas declarações. Ocupa espaços na mídia em proporções inéditas, ainda que através de falas controversas e chocantes. Mantém uma postura impermeável a críticas e esquiva frente a questionamentos de todos os tipos.

A discussão sobre as relações entre *path dependence* e *path creation*²¹ iluminam a transformação em curso no Brasil atualmente. Não se trata de uma inflexão no sentido de uma reorientação de curso, mas sim do estabelecimento de uma

abordagem minimalista da temática ambiental, no contexto do conjunto das políticas públicas. A despeito das macrotendências globais relacionadas a transformações lideradas pela revolução tecnológica, pelos mecanismos de mercado e pelos padrões de consumidores, o novo governo decidiu jogar todo seu peso político, institucional e financeiro no sentido contrário ao que era perseguido até então. Trata-se de uma ruptura drástica de caráter terminador, não de uma reconfiguração de diretrizes e de prioridades.

Dois conjuntos de decretos presidenciais – um grupo especificamente orientado para a área ambiental²² e outro para o conjunto do governo²³ – indicam de forma explícita e formal a determinação do Governo Bolsonaro de fazer *tabula rasa* dos arranjos ambientais – inclusive afeitos às políticas de mudança climática – em vigor até então. O foco inequívoco do conjunto dos decretos é controle através do empoderamento do Ministro do Meio Ambiente em todas as instâncias possíveis. Estas novas determinações se somam

20. Schaeffer, R. et alli (2015: 33) Who drives climate relevant policies in Brazil, Brighton, IDS Evidence Report 132.

21. Schmitz, H. (2016), Rising Power in International Development, Brighton, IDS, Evidence Report 180.

22. Decreto 10.139/2019, que trata da consolidação das normas infra-decretos; Decreto Nº 10.140/2019, que trata do Programa Áreas Protegidas da Amazônia; Decreto 10.141/2019, que institui o Comitê Nacional das Zonas Úmidas; Decreto 10.142/2019, que institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa; Decreto 10.143/2019, que trata do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e da Política Nacional sobre Mudança do Clima; Decreto 10.144/2019, que trata de REDD+, além de várias portarias alinhadas com o objetivo de aumentar o controle do Ministro do Meio Ambiente sobre as instâncias governativas da política nacional de mudança climática.

23. O Decreto 10.139/2019 determina a revisão de todas as normas infra legais existentes no prazo de aproximadamente dezoito meses, um “reset” no direito administrativo do país – um ato cujos custos e consequências serão brevemente conhecidos.

ao decreto de recriação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, sob a direção da Casa Civil e do Ministério do Meio Ambiente.²⁴

A agenda de mudança climática global tem avançado, a despeito das dificuldades decorrentes da complexidade do tema e da postura política do Presidente dos Estados Unidos, francamente contrário, à ponto de promover a retirada de seu país do Acordo de Paris.

Um conjunto ambicioso de recomendações foi recentemente apresentado por Mazzucato e McPherson (2019).²⁵ A primeira trata da valorização do investimento público, dado que as soluções necessárias para o avanço da agenda ambiental global não serão espontaneamente buscadas pelo mercado. A segunda foca em reformas institucionais destinadas a transformar organizações públicas em atores flexíveis, líderes de investimentos focados em missões. A terceira enfatiza a importância de se disseminar inovações pelas cadeias produtivas tanto nas dimensões de oferta como demanda. A quarta é a mobilização da força dos cidadãos²⁶ como sócios destas mudanças. A quinta é uma atenção especial para a necessidade de alargar os horizontes temporais nas áreas financeira e tecnológica (inclusive *biotech*) com o objetivo de promover um ambiente favorável ao florescimento de inovações. A sexta foca em buscar atuar de forma pró-ativa, com o objetivo de constituir ambientes regulatórios que favoreçam a competição e desalojem interesses estabelecidos.

Este conjunto de proposições encontra-se na junção da Governança Climática e da Governança Digital globais – as duas agendas responsáveis pela modelagem do futuro nas próximas décadas.

O desafio das sociedades modernas se governarem tem aumentado historicamente em função

da complexidade dos problemas com que lidam, da interdependência entre os mesmos e da aceleração da velocidade das transformações atuais.²⁷ Isso vale para todos os países. O atual Governo do Brasil pensa de forma diferente e pretende mover os poderes de Estado noutra direção: no dismantelamento da agenda de mudança climática nacional e no abandono da participação do país nas discussões globais do assunto ao longo deste mandato.

Há um debate na literatura especializada sobre as possibilidades de “*governance without government*”,²⁸ como se fosse possível sociedades se dirigirem e gerenciarem com envolvimento mínimo ou nenhum do setor público. Esta não é a situação no Brasil. O Governo não está subtraindo-se da agenda nacional, pelo contrário: está dela se apropriando, subjugando os parceiros e direcionando-a para seus propósitos específicos.



O desafio das sociedades modernas se governarem tem aumentado historicamente em função da complexidade dos problemas com que lidam, da interdependência entre os mesmos e da aceleração da velocidade das transformações atuais. Isso vale para todos os países.”

24. Decreto 10.145/2019, que modificou o Decreto 6.263/2007, que criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

25. Mazzucatto, M. and McPherson, M. (2019) The green entrepreneurial state: what the Green New Deal can learn from the IT revolution, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief series (IIPP PB 08).

26. O movimento *Fridays For Future* é um exemplo de como iniciativas locais podem galvanizar a opinião pública mundial. A escolha de Greta Thunberg como Personalidade do Ano pela revista Time mostra isso.

27. Torfing (2012: 1) op. cit.

28. Torfing (2012: 3) op. cit.

A Governança Interativa tem três importantes características que precisam ser levadas em conta no contexto atual: a complexidade dos processos – mais do que suas regras e estruturas formais, as ambições coletivas neles embutidas e o papel relativo desempenhado pelo Estado Nacional. Todas as três estão em xeque no Brasil atual. O Governo está se apoiando nos mecanismos formais para assumir o controle e promover as mudanças que lhe interessa. Não existe mais um esforço de promover consensos, mas sim dissensos, de modo a que o Governo se imponha em um contexto de polarização. Há um processo de fortalecimento do Estado Nacional e não sua relativização.

O ano de 2019 foi o “teste de *stress*” da nova postura do Governo Bolsonaro em relação à Governança Climática. Os resultados são inequívocos. O Governo desmontou trinta anos de políticas públicas de mudança climática e retirou o Brasil do cenário internacional no que se refere ao tema. As discussões foram todas reduzidas ao desmanche das capacidades institucionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente e ao esforço de transformar as fontes de financiamento dos programas ambientais em recursos sem “*strings attached*”.

A participação do Brasil nos processos globais depende hoje de avanços subnacionais, da sociedade civil e do setor privado – em sintonia com a comunidade internacional. O consórcio dos governadores da Região Amazônica é uma iniciativa, mas são governos frágeis, cuja situação financeira e os déficits de capacidade não são triviais. A sociedade civil enfrenta uma onda de difamação e criminalização promovida pela cúpula do governo e seus simpatizantes. Encontra-se ainda em fase de assimilação da nova realidade. O setor privado enfrenta limitações mesmo no âmbito internacional.²⁹



A participação do Brasil nos processos globais depende hoje de avanços subnacionais, da sociedade civil e do setor privado – em sintonia com a comunidade internacional. O consórcio dos governadores da Região Amazônica é uma iniciativa, mas são governos frágeis, cuja situação financeira e os déficits de capacidade não são triviais.”

29. Ver Polman, P. (2019) Why business cannot tackle climate change on its own, Financial Times, November 26, 2019.

Epílogo

O desmanche dos arranjos institucionais que modelaram a política ambiental brasileira desde a década de 80 não é um fenômeno isolado. Insere-se em uma visão maior, de que o Estado deve se retirar de vários setores da vida econômica e social. Ao mesmo tempo, o Estado de Direito no Brasil encontra-se submetido a testes e turbulências como nunca ocorrera desde a redemocratização. Este é um processo inter-relacionado com tendências internacionais.

As ações e as sinalizações dadas pelo atual governo, ao final de seu primeiro ano de mandato, são claras: o governo não apenas não prioriza a agenda de mudança climática como a desabilitou institucionalmente.³⁰ Esta orientação conflita com a estratégia nacional de desenvolvimento, que trabalha com o pressuposto de uma maior integração da economia brasileira com as cadeias produtivas globais.

A reestruturação produtiva em curso no país não se propõe a conduzi-lo a um retorno à condição de exportador de bens primários, notadamente grãos e minérios. A economia brasileira – uma das dez maiores do mundo – é integrada aos mercados internacionais e seu crescimento depende, em parte, da capacidade de gerar credibilidade junto aos mercados financeiros globais.

Investimentos do setor privado dependem deste alinhamento. As grandes cadeias produtivas globais – nas quais o Brasil vem procurando ampliar sua inserção – não podem correr riscos reputacionais, cuja repercussão sobre os preços de suas ações pode ser decisiva. O setor agropecuário nacional vem descobrindo, penosamente, que não basta aumentar sua produtividade para assegurar a penetração nos mercados internacionais.

O mundo hoje é totalmente conectado. A revolução digital, a integração econômica, a transição energética, a mudança climática, a redução das desigualdades, a explosão migratória e outros assuntos de importância global dependem de grandes concertações. Os países com potencial para alavancar entendimentos, inovações e reconfigurações na forma de abordar problemas e impasses são poucos. Na arena de Governança Climática, o Brasil é um deles.

O país possui três alternativas diante de si. Aprofundar a ruptura em curso, retornar à trajetória anterior ou buscar algum tipo de *aggiornamento*, um meio termo entre os dois caminhos. Na primeira hipótese, a decisão de não se retirar do Acordo de Paris, mas não fazer nada para implementar a posição brasileira não é uma opção. A trajetória anterior continua a ser perseguida pelas instâncias subnacionais de governo e por segmentos do setor privado, como empresas e pela filantropia empresarial, e por movimentos sociais e organizações não governamentais. A terceira opção depende de o Governo compreender que esta não é uma agenda sujeita a embates ideológicos e religiosos, mas de construção política permanente, com base em evidências empíricas, articulação institucional e negociações de interesses nacionais.

30. A exceção é o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que lançou, no final do ano passado (2019), uma plataforma especificamente destinada a monitorar o processo de mudança climática no Brasil.

O Brasil não é uma ilha no Atlântico Sul apartada do mundo. O Brasil tampouco é um país que vai desenvolver-se isoladamente, de forma autóctone e autárquica. Esta correção de rumos inevitavelmente ocorrerá. O problema reside nos custos econômicos e sociais em que o país incorrerá, enquanto transcorrer este tempo necessário para que as autoridades se convençam da anti-economicidade, insustentabilidade e baixa razoabilidade das posições oficiais de 2019.

A COP-26 debaterá, dentre outras coisas, “*carbon tariffs*”.³¹ Os debates sobre *carbon tax* prosperam nos países desenvolvidos, apesar dos desgastes políticos que a introdução de um novo tributo gera para qualquer governo. O setor privado realizará no Rio de Janeiro, em fevereiro próximo, o maior evento internacional sobre a aderência aos ODS no mundo: a *Converge Capital Conference*.³²



O desmanche dos arranjos institucionais que modelaram a política ambiental brasileira desde a década de 80 não é um fenômeno isolado. Insere-se em uma visão maior, de que o Estado deve se retirar de vários setores da vida econômica e social.”

A credibilidade do país no cenário geopolítico e nos mercados internacionais depende da forma como o país se relaciona com a comunidade das nações e como lida consigo próprio. Por um lado, o governo brasileiro vem se apartando do debate global – com exceção da parceria com os Estados Unidos – e da própria história da política ambiental no país. Por outro lado, as forças do mercado, a sociedade civil brasileira e os governos estaduais e municipais estão assumindo o protagonismo desta agenda, à revelia das autoridades brasilienses.

O Estado brasileiro não tem como prescindir de uma política ambiental robusta, dados os ativos naturais do país. Nenhum governo, até o atual, adotou uma postura tão hostil ao meio ambiente. Esta não é uma opção política sustentável a médio e a longo prazo. Caberá às forças políticas, sociais e econômicas mostrar que certas escolhas transcendem o governo do dia porque afetam interesses nacionais mais amplos e perenes.

31. Ver o artigo de Beddoes, Z.M. (2019), *Febrile politics, faltering economy*, *The Economist*, *The World in 2020*

32. A conferência é organizada pelos “*family offices*” de grandes fortunas brasileiras interessadas em assegurar que seus negócios sejam pautados pelos impactos sobre os ODS. Trata-se de uma iniciativa integralmente organizada por empreendedores privados e aberta para toda a sociedade brasileira.

Presentation

The Brazilian Center for International Relations (CEBRI) was created more than twenty years ago with the objective of promoting reflection on the country's international relations. In order to expand and deepen this reflection, in 2017, CEBRI developed thematic programs with suggested guidelines for public policymakers and opinion-makers on strategic topics. Above all, CEBRI's mission is to contribute to the construction of a purposeful international agenda for Brazil, aiming at greater international insertion and sustainable socioeconomic development.

These thematic programs have concentrated their work on sectors considered to have the greatest potential to leverage national development, the focus of policies that coordinate the various dimensions of government actions, both domestically and internationally, bearing in mind the permanent objectives of modern states, namely sustainable growth with social justice, better income distribution and protection of the environment.

Throughout 2019, the project "Climate Change and the Environment: Brazil's role in strengthening multilateralism", developed by CEBRI in partnership with the Konrad Adenauer Foundation, promoted consultations and dialogues with segments of civil society, the private sector, academic experts and subnational governments around the challenges posed by the global agenda for the implementation of the Paris Agreement.

The topics covered consultations on the challenges of a climate agenda in Brazil, its politics and the necessary modernization of Brazilian climate governance – which was structured in 2009, at the time of the definition of the National Climate Change Policy (PNMC) – ten years after its implementation and considering the institutional changes promoted by the current Federal Government.

The model which was adopted until 2018 has experienced successful breakthroughs, particularly in terms of synergies with new instruments such as the REDD+ mechanism, Climate Fund and Amazon Fund. However, the new institutional arrangements defined by the Federal Government, the absence of strategies to implement Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC) under the Paris Agreement, the decentralization of environmental and climate management underway in the country, the suspension of the Amazon Fund and the challenges of increased national ambition imposed by the international community in the face of the climate crisis announced by the IPCC and the United Nations, reveal a challenging political framework that requires a new political and economic approach to the climate change agenda in Brazil.

This situation becomes more complex when there are no institutional structures oriented to elaborate the subsequent NDCs, Brazil's vision of the future by 2050, and the effective establishment of mechanisms for accountability, national social participation and international transparency. From the perspective of other actors, there is also the need to engage subnational instances (states and municipalities) and the Legislative and Judiciary Branches, with directly attributed responsibilities, in addition to the media.

In this context, the consultations and dialogues were guided by an approach to environmental cooperation in the context of new paths for dialogue with multilateral cooperation, the role of cities in mitigating and adapting to climate change, the formulation of a new urban environmental agenda for cities in the Amazon, and the national challenges of public governance in face of climate change.

Four workshops were held throughout the year in the cities of Rio de Janeiro and Belém, which brought together public and private managers, academics and students, and national and international policymakers. The four position papers gathered in this publication synthesize and add another layer of analysis to the discussions that took place during the roundtables promoted by the project. The publication seeks to address the institutional, economic and political challenges that Brazil will have to deal with in its transition to a low carbon economy, proposing ways to implement Brazil's NDC and to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs) linked to the 2030 Agenda.

This initiative is a first approach of a broader political perspective that allows the construction of new avenues of dialogue, mobilization of actors and proposition of institutional arrangements and governance that enable Brazilian society to be part, in a structured, diverse and inclusive manner, of the global climate change agenda, telling new stories that are based on the future rather than the past.

Izabella Teixeira

Senior Fellow of the Environment and Climate Change Program and Former Minister of Environment

Brazilian Center for International Relations - CEBRI

Climate Change and the Environment: Brazil's role in strengthening multilateralism

Fabio Feldmann, Consultant,
Former Federal Congressman and
Former Secretary of Environment
of the State of São Paulo



1/4

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

Table of contents

Global context	78
National context	79
Subnational context	83
Roundtable “Climate Change and the Environment: Brazil’s role in strengthening multilateralism”	84

Global context

Global warming/climate change has been the topic of numerous scientific publications that clearly demonstrate the urgency and seriousness of the problem, calling on governments to establish a set of important mitigation initiatives, in order to meet the requirements of the Paris Agreement. Nevertheless, it's not just a matter of government actions, but also of increasing the engagement of the business sector by including the climate issue in their agendas.

Likewise, the academic sector is facing several challenges to producing scientific knowledge that will allow decision makers to build these actions on an objective foundation. It also provides the media in general with guidelines that will assist awareness raising of strategic actors and individuals. These, as citizens and consumers, are having an increasingly strategic role as pressure agents on governments and the business sector, calling on governments to formulate and implement medium and long-term consistent public policies. As consumers incorporate sustainability and climate criteria in their procurement of goods and services, the corporate sector is faced with risks to and opportunities for their reputations and market positioning.

The international community, governments, the corporate sector and public opinion have increasingly recognized the importance of civil society, leading to its growing relevance in ensuring the effectiveness of international commitments and, above all, in raising their level

of ambition in the world. At the domestic level, civil society organizations monitor and supervise public policies. Today, they are shouldering part of the responsibility through partnerships with public authorities and even the corporate sector.

Regarding adaptation, governments and the international community are clearly making efforts to formulate plans and projects that will enable societies to implement their own measures to increase their resilience to foreseeable impacts. The increase in number of natural disasters in Brazil - the last few weeks have seen floods and landslides in the major urban centers - provides an excellent teaching opportunity of the impacts of global warming on the water cycle.

As to the financial and corporate sector, we are witnessing a trend towards new regulatory frameworks, requiring the inclusion of climate risks in the information made available to institutional investors, capital markets and even central banks and development banks.

National context

Brazilian diplomacy has come a long way since the 1972 Stockholm Conference regarding its stance on environmental and sustainable development issues. At this first conference on the Human Environment, Brazil, like India, held that environmental concerns were part of a conspiracy of industrialized countries to derail the growth of developing nations.

This reluctance, during the military regime, was consolidated in Brazilian legislation, in the II National Development Plan (II PND), where it is stated that the worst pollution is poverty, leading Brazil to invite polluting industries to establish themselves in the country, as they would not be subject to pollution controls. Even though this conservative stance pervaded throughout the Stockholm negotiations, Brazil approved the Stockholm Declaration and other documents that urged countries to adopt national policies and incorporate environmental concerns. As a result, the Special Secretariat for the Environment (SEMA) was established in 1973, under the Ministry of the Interior. The National Environment Policy was also approved in 1981, which clearly followed the Stockholm guidelines.

In the 1980s, the Brazilian position started being questioned by society and public opinion, as in the annual meeting of the Brazilian Society for the Advancement of Science (SBPC), whose main theme was based on this very issue, with the title “Stockholm 72 vs Cubatão 82”. The idea behind this meeting was to shed light on the consequences of equating pollution to an indicator of development, using as an example what was happening in the most important industrial region of Brazil, Cubatão. In this city, then considered to be the most polluted city in the world, called “valley of death” by the press, the rates of anencephaly were alarming.

The Brundtland Commission, created to evaluate the concrete results of the Stockholm Conference, visited Cubatão and noted, in its report Our

Common Future, the consequences of growth at any price. Furthermore, Cubatão, due to its industrial importance, was considered a national security area, as were the petrochemical and steel activities carried out there, revealing an authoritarian and irresponsible world view when it comes to environmental concerns. As an example, when the Association of the Victims of Pollution and Poor Living Conditions in Cubatão was created, with the support of SBPC and other civil society organizations, questions were raised as to its legality, with the allegation that it represented a threat to the Brazilian State and national security. This threat was overridden by a court order.

The environmental issue came to the fore again in the 1980s, with the disclosure of the destruction of the ozone layer by chemicals. Brazil entered the spotlight with the release of the first deforestation data by the National Institute for Space Research (INPE) in 1988 and the murder of Chico Mendes, in December of that year. The Brazilian Government struggled to understand the significance of the global discussion on environment, initially reiterating the old conspiracy theories against the country's development and associating it to vested interests in the internationalization of the Amazon.

The selection of Brazil to host a proposed second UN environment conference in 1992, a follow-up to the Stockholm Conference, represented a radical shift of the Brazilian diplomacy on this issue for several reasons. The first was that the host country is responsible

for the success of the conference, which forced diplomats and the government in general to understand the new times. The Rio Conference became an indisputable reference in every sense: from a formal point of view, the adoption of Agenda 21 and the Conventions on Climate Change and Biodiversity; from an informal, but extremely significant, point of view, recognition of civil society by the international community, as an essential representative of society in parallel to governments.

However, the Rio Conference also led to a fragmentation of the governance of the various environmental issues. Each convention established its own regime, resulting in greater complexity when promoting the synergy required between climate change vs biodiversity vs depletion of the ozone layer, since each Convention has its own regulatory framework (Climate Change Convention, Convention on Biological Diversity, Vienna Convention/ Montreal Protocol).

Brazil has had a prominent role in the Climate Change Convention since the first Conference of the Parties and notably during the Kyoto Protocol (COP 3), where the Clean Development Mechanism (CDM) was created based on a Brazilian proposal.

Two important structures were established in Brazil: the Interministerial Commission on Climate Change (1999) and the Brazilian Climate Change Forum (FBMC) (2000), both aiming at incorporating the Kyoto results into public policies. In the case of FBMC, the aim was to provide a strategic role for the Presidential Office when faced with demands arising from meetings with heads of states, in addition to creating a privileged space for dialogue among government, civil society, and the corporate and academic sectors.

In 2002, Brazil also played an important role in the Johannesburg Summit, although there were no major repercussions.

When the reports of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) were published in 2007, the climate issue returned to the front

pages at home and abroad, as it had in the 1980s. The scientific community changed its tune when it recognized global warming and warned of its dramatic impacts on a different timescale. Land use change and deforestation were seen to contribute significantly to greenhouse gas emissions, which increased the responsibility of Brazil and other forest-rich nations. Once again, the international community asked Brazil to play a leading role in making the principle of common but differentiated responsibilities more flexible.

In 2009, in Copenhagen (COP 15), the presence of the most important world leaders did not ensure successful negotiations but showed new paths in diplomatic negotiations and in the definition of commitments to be met by all countries. In Brazil, the Brazilian National Policy on Climate Change (PNMC) was enacted with important legal guidelines, like incorporating climate issues in public policies, and establishing that FBMC and the Interministerial Commission were policy instruments.

Several other state and municipal laws and regulations were also enacted in that year. The C-27 was created, bringing together all Brazilian state capitals to discuss climate issues.

When Brazil hosted the Rio +20 in 2012, it established the conditions for the Sustainable Development Goals (SDG) to replace the Millennium Development Goals (MDG). The SDGs were approved by the UN General Assembly in 2015. The 17 SDGs and the 169 targets represented a great improvement over Agenda 21, as they conferred greater objectivity to international commitments, associated to a specific timetable.

The 2015 Paris Agreement represented the greatest diplomatic achievement of the last few years. The Agreement included all countries in a bottom-up process and ensured domestic incorporation of the commitments through the Intended Nationally Determined Contributions (INDCs), which later became the Nationally Determined Contributions (NDCs).

New political arrangements were structured to complement existing ones. BASIC (Brazil, South

Africa, India and China) adopted a new approach, with a view to replacing the G-77, which due to the inclusion of countries with conflicting interests, lost its capacity for leadership and representability. How to reconcile oil producing countries with those most affected by climate change? How to require technology transfer from countries like China, that today sends people to the earth's orbit?

The purpose of this report is to record Brazil's indisputable leading role in the negotiations because of the sheer size of its GHG emissions and its capacity for establishing bridges among countries and blocs. With respect to the emissions from deforestation, the downward trend is a testament to national efforts and INPE's unique monitoring capacity. INPE data undergoes thorough analysis by civil society. For example, the Amazonian Environmental Research Institute (IPAM) and the Amazon Man and Environment Institute (IMAZON).

In the current administration, Brazil is experiencing a singular moment. For the first time in decades, the policy is to dehydrate environmentalism, particularly land use and climate change policies. The emerging scenario is one of possible setbacks in those sectors resistant to recent environmental policies and legislation. Government guidelines suggest the weakening of the surveillance capacity of environment agencies to favor economic growth at any cost and increased flexibility of environmental licensing. However, not everyone who is politically in tune with the current Brazilian Government is necessarily against sustainable development or endorses climate denial theories.

The political guidelines of the current Brazilian Government are evident not only in the statements made by authorities but also in the institutional changes that have altered the systems of environmental governance and management in Brazil. These changes are not restricted to the federal environment system but have also affected the Ministry of Foreign Affairs. Theories like "climate denial" and combating globalization based on "cultural Marxism" permeate the foreign policy espoused by the government, forcing Brazilian diplomats

to step down from their well-known leadership role in international negotiations, generating embarrassing situations with diplomats from other nations.

As to the Ministry of the Environment, evidence points to its reduced political role in the Government, which not only affects environmental policies but also its role as coordinator of public policies for sustainable development. The loss of strategic institutional areas that dealt with climate change, the implementation of the Forest Code and sustainable consumption and production are examples of this diminished political relevance. Conspiracy theories involving Brazilian agriculture could be clearly seen in the response given to a manifesto signed by 602 scientists working in European institutions and 2 Brazilian indigenous organizations, published in Science magazine on April 26, 2019. The manifesto called on the European Union to make sustainability a condition for the bloc's trade negotiations with Brazil, including reducing deforestation, protecting indigenous rights and participation of local communities in trade agreements. The Minister of the Environment countered the manifesto by saying that it was a trade discussion in disguise and had no credibility. These conspiracy theories lack originality and scientific foundation.

Other initiatives promoted by the current Brazilian Government confirm this trend, such as the generalized depreciation of civil society and the announced changes in the Amazon Fund. Furthermore, the current Brazilian Government was motivated to remain in the Paris Agreement for reasons other than its strategic role in achieving globally agreed commitments to address climate change (such as trade and economic factors, because of the keen interest of the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply and other economic agents).

Even though initially the Government was true to its election promises, its actions have been marked by gross mistakes due to its poor knowledge of the law, especially the 1988 Federal Constitution. This has led the government to retreat, sometimes "voluntarily", sometimes after

court rulings. In areas of strong environmental and climate interest, the tumultuous relationship of the Executive Branch with Congress has not shown the Government in a good light. This was seen when the Senate did not appraise Provisional Act No. 867 - signed by former President Michel Temer, on December 26, 2018 - within the period mandated by the Constitution. This Act pushed forward the date by which rural landowners had to adapt to the Forest Code to December 31, 2019. It was supposed to have been voted by June 3, 2019 at the Senate (after having been voted in the Chamber of Deputies), but since it wasn't, it is no longer valid.

There is a lot of uncertainty in Congress with respect to climate and environmental issues in general. The Permanent Joint Committee of the National Congress on Climate Change (CMMC) was not installed, as party leaders did not indicate members, thus temporarily eliminating an important discussion forum. On the plus side, a Working Group was established by the President of the Chamber of Deputies to discuss the General Licensing Bill, which will, in principle, allow for more balanced legislation in line with the recent statements of the Chamber's President.

Another aspect to be discussed - related to strategies and actions - is the Parliamentary Environmental Caucus. During the National Constitutional Assembly, an all-party group was created, which had an essential role when the "*Centrão*" (a group of political parties with no particular ideology but who desire to remain close to the government) emerged, with proposals to dehydrate the constitutional provisions under discussion.

Subnational context

Brazil is a Federation, which means that there is a constitutional division of responsibilities among federal, state and local governments. The 1988 Federal Constitution explicitly determines that the Ministry of Foreign Affairs shall conduct foreign policy, but it provides the National Congress with a peculiar role. We have not adopted the North American model, which, constitutionally, attributes foreign policy responsibilities to the Senate, neither have we followed some European countries, whose approval of international treaties does not need ratification by their parliaments.

While the Federal Government is responsible for representing Brazil in the international community, states and municipalities have clear mandates to legislate on the issues, in addition to administrative actions. Consequently, many states and municipalities have policies for climate change, with differentiated targets and obligations. Thus, there is enormous potential for working together with states and municipalities. In this sense, the event held by the Brazilian Climate Change Forum in April 2019 was essential, as it marked the political engagement of governors of important Brazilian states such as São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Amazonas and Mato Grosso do Sul, in addition to the possibility of reviving some state forums which were established some years ago: São Paulo Forum for Global Climate Change and Biodiversity, Minas Gerais Forum for Global Climate Change, Bahia Forum for Global Climate Change and Biodiversity, Espírito Santo Forum for Climate Change and Sensible Use of Water and the Paraná Forum for Global Climate Change.

Roundtable “Climate Change and the Environment: Brazil’s role in strengthening multilateralism”

The event was held on April 11, 2019, at CEBRI headquarters, to debate the following issues:

- Challenges in implementing Brazil’s NDC:
 - (a) Governance model for a low-carbon economy in Brazil.
 - (b) Technological innovation, financing and regulation agendas.
- What would be the roadmap for low-carbon development in Brazil?
- In which aspects of low-carbon development could Brazil be a leader?
- How does Brazil benefit by integrating the biodiversity conservation and climate change agendas?
- The role of Brazilian cities in the execution of the national climate change agenda.
- What are the risks for Brazil of not implementing the Paris Agreement?

The overall objective of the roundtable was to provide new impetus to the Paris Agreement and increase the ambition of Brazil’s NDC.

Specific objectives were:

- Prepare an agenda for the 2019 UN Climate Action Summit, to be held just before the UN General Assembly opens.
- Discuss climate governance beyond government; role of BNDES (in the new context of a Minimal State).
- Revive Brazil’s leadership in the climate and sustainable development agenda.

With emphasis on the following issues:

- Security and climate;
- Environmental displacement;
- Food safety and agriculture;
- Human integrity = health, climate and migration.

As noted during the opening by the former Minister of the Environment, Izabella Teixeira:

- a) Climate and development cannot be separated;
- b) Need to strengthen the link between science and politics;
- c) Promote synergy between climate and biodiversity towards COP 15 of the Convention on Biological Diversity in Beijing 2020;
- d) Leverage the ongoing discussion on chemicals vs ozone layer vs climate change.

Furthermore, she recalled an ongoing discussion about the right locus to address climate change: would the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) be the best place to follow up on the global implementation of NDCs? How could the synergy among the various climate change institutions be encouraged, as well as among the conventions dealing with related issues? How can we go about the need to establish connections between global warming and other international conventions: global warming vs refugees vs children vs human rights?

We could think of identifying strategies that reflect these connections at the regional and national levels:

- Consider victims of recent natural disasters as “climate refugees”?
- Use the Child and Adolescent Statute for possible climate litigation, given the serious impacts of climate change/air pollution (reference to United Nations Children’s Fund (UNICEF) studies?)
- Revive the idea that the Amazon Cooperation Organization Treaty (ACTO) can engage in global warming issues and even propose a scientific evaluation of the impact of climate change on the Amazon Basin, like the Arctic Climate Impact Assessment (ACIA).

Brazil’s relevance in climate change forums is unequivocal, as is the case for environmental issues in general. We should always operate

with this premise in mind when formulating international and national strategies.

After this initial statement, several initiatives were discussed. For example, seeking inspiration in the recent proposal of a “Green New Deal” in the US, with the aim of connecting global warming to the economy, jobs and inequality. In agriculture, Brazil has the undeniable advantage of its experience with low-carbon agriculture and the Brazilian Agricultural Research Corporation (EMBRAPA) has an undisputed installed capacity for dealing with climate issues.

Thus, we must seek new areas of action to prevent backtracking. We have seen that it is possible to attract specific groups that can exert pressure on segments of the government that are not aligned to denialism and revisionism, expressed in tirades against globalization, civil society and climate change (MRE, MMA and GSI - Institutional Security Cabinet).

We are referring to the financial sector: during the G20 meeting in June 2019, a report entitled “Task Force on Climate-related Financial Disclosures: 2019 Status Report” was published. Concerns over the risks of global warming to financial sector assets have been studied and we should make these concerns clear to B3 (Brazilian Stock Exchange) and the Brazilian Federation of Banks (FEBRABAN).

The mere fact that these institutions are paying attention to these issues would have important repercussions in the Central Bank, the Securities and Exchange Commission of Brazil (CVM) and even experts in Brazilian economic policy, like the Minister of the Economy, Paulo Guedes. We believe that this strategy would dehydrate the merely rhetorical and ideological discourse of the President of the Republic, Jair Bolsonaro.

The 2006 Stern Review exerted significant impact on public opinion, regardless of its merits or scientific and academic consistency, since it was written by the former Chief Economist of the World Bank, Nicholas Stern, with indisputable credibility and credentials. Something similar

occurred in 2014, when the report "Risky Business: The Economic Risks of Climate Change in the United States" was published, spearheaded by Michael Bloomberg, Henry Paulson Jr. and Thomas Steyer.

In the specific case of CVM, we would have to encourage it to follow the steps of the US Securities and Exchange Commission (SEC), which for many years has been requiring the disclosure of environmental and climate risks of the companies in the capital markets of the US (Commission Guidance Regarding Disclosure Related to Climate Change).

There are two paths to put these suggestions into practice:

a) Carry out an event at CEBRI in partnership with FEBRABAN and B3, with possible participation of international experts to discuss the issue, in addition to Brazilians with credibility. This alternative would require resources and time to organize;

b) Holding an event at the Chamber of Deputies and/or the Senate, in the appropriate thematic committees, in order to lend the institutional charisma of these entities to the issues and providing a public forum. This alternative would be more economical.

Lastly, we return to the idea of dealing with deforestation in the Amazon as one of the faces of organized crime in Brazil, similar to the occupation of preserved areas with springs in São Paulo and Rio de Janeiro, the former under the control of the First Command of the Capital (PCC) and the latter under the control of militia groups, as recently reported in the press.

In the case of deforestation, a police investigation should be carried out to deal specifically with this issue, to identify the modus operandi and the perpetrators of criminal acts.

To this end, there are ongoing initiatives in the Office of the Attorney General and, more recently, the Office of the São Paulo State Attorney, with the aim of bringing this idea to the National Council of Attorneys General (CNPAG).

Since this is a relatively unexplored topic, it would be important to hold a meeting of experts and civil society institutions specialized in security and combating violence. It may also be possible to engage the Instituto Igarapé and other entities.

Deforestation in the Amazon may need to be addressed with strategies and tactics used in combating environmental crimes. Ending illegal deforestation in the Amazon is not only part of Brazil's commitment under the Paris Agreement, but it is an illegal activity that leads to tax evasion and infringes individual and collective rights.

We should also engage the Federal Council of the Brazilian Bar Association (OAB Brasil) in the climate issue since it enjoys undeniable institutional prestige and capacity to interact with all spheres of government (Executive, Legislative and Judiciary), as well as a wide reach, since it is organized in local and state sections. Brazil has around 1.1 million lawyers that are members of the Bar Association.

One other group we should not neglect are the deputies and senators, who, although being affiliated to parties that support the government, do not necessarily endorse the aforementioned conservative agenda. We should recall the experience of the National Constitutional Assembly, when a large parliamentary group was created with members from various parties, which was crucial to approve the 1988 Federal Constitution.

Even though the Environmental Parliamentary Front formally exists in the National Congress, there needs to be innovation in order to bring in parties that don't belong to it, seeking to attract, in particular, recently elected congressmen.

Also, we cannot fail to include the evangelical community. According to the North American experience, we need to expend much effort to attract them, without prejudice, to combat global warming. Since the 1990s, in the initiatives related to the Rio Conference, multi-religious events have been held with the clear purpose of engaging religions and religious leaders in the "protection of the planet". These events had great repercussion in governmental

and political spheres, but it should be noted that the actions of the evangelical churches have made a difference in the discussions in the US Congress, as seen in the publishing of “Caring for Creation: The Evangelical’s Guide to Climate Change and a Healthy Environment”, by Mitch Hescox and Paul Douglas.

In Brazil, during the National Constituent Assembly, efforts were made to raise the awareness of the evangelicals during the approval of the chapter on the environment. There is, therefore, no reason not to try to attract the evangelical group in Congress and understand the importance it has in the context of Brazilian elections and politics.

For this purpose, we could hold events for religious leaders, including making use of existing inter-faith dialogs. Then we would have the concrete possibility of bringing new constituencies to the fight against global warming.

They could act in several directions, such as mitigating the initiatives of the Brazilian Government in Congress and diplomacy, as did the Rural Parliamentary Front members, when they made sure that Brazil remained in the Paris Agreement, because of the risks which their agricultural products would undergo when exported to European markets.

With the announcement of the agreement between the European Union and Mercosur, a path is opened to ensure that sustainability/ deforestation criteria will be applied to commodities exports and that pesticides will be under strict control.

To conclude, we would like to stress the need to encourage a new kind of coordination to address the notorious difficulties arising from the drastic change of position of the current Federal Government on climate change by leveraging new constituencies, highlighting the potential for environmental and climate litigation, raising the awareness of the corporate and financial sectors and encouraging processes that engage domestic and international consumers along the various value chains.

Cities and Vertical Integration of Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC)

Carolina Burle Schmidt Dubeux,
D.Sc. in Energy Planning and
Researcher at Centro Clima/
COPPE/UFRJ



2/4

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

Table of contents

Introduction	90
Benefits to cities arising from efforts to combat climate change	92
Cities and Climate: planning instruments	93
Urgency of climate change and the political context	95
Brazilian commitments under the Paris Agreement and opportunities for cities	97
Conclusion	100
References	101

Introduction

Cities are responsible for around two thirds of the global demand for energy, for 80% of greenhouse gas emissions and 50% of the global production of waste (OECD, 2019). Severe climate impacts on the quality of life are a real prospect. Cities, as well as other instances of subnational government, businesses and other non-state actors, have been implementing numerous actions to mitigate climate change over the last decade. They do so on their own, within international networks and often in partnership with national states and international organizations (Bulkeley et al. 2014).

There are several international organizations aimed at engaging cities in climate policies, by providing support to municipal planning that includes climate considerations, or by disseminating positive experiences to encourage other cities, or even by fostering efficient production and conscientious consumption. Such is the case of the Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCoM), a global alliance for city climate leadership, built upon the commitment of over 9,000 cities to combat climate change; the Carbon Disclosure Project (CDP), which disseminates the environmental achievements of more than 7,000 cities, states, and regions; Local Governments for Sustainability (ICLEI), a global network of more than 1,750 cities and regions committed to building a sustainable future; and C40 Cities Climate Leadership Group, a network of global megacities committed to addressing climate change, sharing knowledge and driving meaningful, measurable and sustainable action.

Even the UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) in its Conference of the Parties (COP21), when establishing the Paris Agreement, which consolidated the new climate regime, recognized the importance of cities in addressing climate change.

This new regime (Decision 1/CP.21) is no longer based on a regulatory model of binding emission targets but rather on a “catalytic and facilitating” model. It defined a leading role for “non-party stakeholders” (civil society, private sector, financial institutions, cities and other subnational authorities, local and indigenous communities) to combat climate change (Hale, 2018).

Since then, local governments are playing an even more important role in climate change issues and this is reflected in Brazil, where climate policies are implemented in a significant number of Brazilian cities.¹ The Non-State Actor Zone for Climate Action (NAZCA, UNFCCC) includes 60 Brazilian cities, which develop 83 actions directly or indirectly related to climate change. These cities have the support of the Global Covenant of Mayors for Climate & Energy and of several other non-governmental organizations that have been fostering and supporting local initiatives in Brazil for some time.

Such is the case of the Konrad Adenauer Foundation (KAS), which, since the 1990s, has been working together with cities and is now consolidating this effort in the ICLEI and CB27 forums, the latter inspired by C40, where Environment Secretaries of Brazilian state

1. For the purposes of this paper, municipalities and cities are being considered as the smallest unit in the country's organization, whereas, in fact, a municipality may encompass more than one city.

capitals receive support for their actions, hoping to influence their mayors to undertake more ambitious local climate policies.

The main challenge of this forum has been to think of cross-cutting municipal policies and municipal environmental management from the perspective of addressing climate change. The results are already interesting: 77% of the cities in which the Forum is active have some kind of public policy related to climate change, and 14 of the 27 state capitals already have greenhouse gas emissions inventories. C40, despite its name, brings together 94 cities which today lead the climate agenda. In Latin America, there are twelve C40 cities and, in Brazil, there are 4: Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador and Curitiba.

Many of the metropolitan regions in Brazil, highly populated areas, already face environmental problems, such as floods, landslides, water and air pollution. As climate changes become more intense, these problems will aggravate. To make matters worse, as most metropolitan regions are on the coast, they will also undergo the impacts from sea-level rise. Given the climate emergency, associated to often fragile urban conditions in many Brazilian cities, it is imperative that discussions go beyond forums and documents, to become ambitious actions that effectively improve living conditions, increase resilience of cities to the impacts of climate change and reduce greenhouse gas emissions. This paper summarizes suggestions and expectations for Brazilian cities to participate in global efforts to combat and adapt to climate change, as conveyed during the 2nd CEBRI-KAS Roundtable on Cities and Vertical Integration of Brazil's NDC, held on July 24, 2019. It will list the urgent development needs of Brazil, as well as the opportunities for cities to contribute to Brazilian commitments under the Paris Agreement. It will also detail the benefits that can be reaped by the efforts that cities employ to combat climate change and the instruments for implementing local policies, bearing in mind the conditions prevailing where climate policies are formulated and executed.



Local governments are playing an even more important role in climate change issues and this is reflected in Brazil, where climate policies are implemented in a significant number of Brazilian cities.”

Benefits to cities arising from efforts to combat climate change

When cities take part in efforts to mitigate and adapt to climate change, they reap several co-benefits.² In an opposing, but equally beneficial sense, “policies that are aimed at supporting innovation, delivering economic benefits and enhancing the quality of life of citizens can potentially lead to major climate co-benefits (e.g. reduced greenhouse gas emissions) which would be more challenging to achieve if climate action were the primary objective” (C40, 2016). Still according to C40 (2016), “at the city level, the potential of co-benefits is particularly great as citizens can often witness the results of policy actions more directly on their daily lives”.

Hamilton et al. (2017) list the following general co-benefits that also apply to cities when implementing climate actions:

- Reduced air pollution damages to health.³ There may also be distributional benefits associated with reduced pollution, since poor people are often the most exposed to air pollution;
- Increased labor productivity linked to reduced air pollution exposure;
- Increased enjoyment of environmental amenities linked to reduced pollution emissions;
- Decreased congestion costs from transport sector investments, including air pollution damages (while stuck in traffic), energy costs, the opportunity cost of time, and lost productivity; improved health from active transport (walking and cycling) may also be significant;
- Rising real incomes and increased competitiveness generated by efficiency gains, particularly energy efficiency;
- Increased energy security;
- Benefits generated by green innovation and green jobs;
- Increased ecosystem service provision by conserving and increasing forest cover linked to reduced emissions from deforestation and forest degradation (REDD) and selected adaptation investments;
- Agricultural productivity increases from conservation and the increase of the amount of carbon in the soil; and
- Improved weather and land use information generated by monitoring systems for climate adaptation.

2. There are numerous definitions for co-benefits. In this context, co-benefits (and co-costs) are the externalities associated to a given policy intervention. In an ideal economy, all externalities would be internalized in the process of maximizing well-being. Co-benefits of climate actions are far superior to the co-costs, according to specialized literature.

3. See the damage to health experienced by São Paulo residents from the pollution from the urban transport system and by Amazon Region cities from forest burning.

According to Blanco G. et al. (2014), “estimates in the literature for the monetized air quality co-benefits from climate change mitigation range from 2 to 930 US\$ 2010/tCO₂, and co-benefits in developing countries are around twice those in industrialized countries”. According to the World Bank (2016), the global economic costs from air pollution were US\$ 3.552 trillion in 2013, while Latin America and the Caribbean came to US\$ 122 billion in the same year. C40 (2016) states that the New York City metropolitan region alone is estimated to lose US\$ 13 billion annually as a direct result of traffic congestion. Young et al. (2013) estimate the costs of lost time on the way to work in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro to range from R\$ 6.7 to R\$ 13 billion, or from 1.9% to 3.8% of the state GDP, in 2010. Oberling, D. (2018), in a comparative scenario

analysis (reference vs mitigation), considering a replacement of about 40% of the diesel fleet by electric vehicles in just nine metropolitan regions, estimated the co-benefit at R\$ 16 billion⁴ for the 2030-2050 period, merely from decreased particulate material and ensuing reduction in morbidity and mortality (considering only hospital costs and lost production).

Despite the different metrics and scopes, studies show that GHG emission mitigation policies can generate major local benefits. There are also numerous other benefits from climate adaptation, such as fewer floods, landslides, disease carrying insects and rodents. Cities can reap these benefits, generating well-being and increasing the quality of life.

Cities and Climate: planning instruments

Cities can have a vital role in the global response to climate change, reducing their greenhouse gas emissions and adapting themselves to the effects of climate change. Local governments⁵ should carry out climate actions by developing strategies and programs and integrating these to continuous urban development, by identifying options to best respond to the socioeconomic aspirations of the city and by establishing the partnerships required to provide effective climate responses.

The general principles for planning mitigation and adaptation actions provide for the following stages: planning, implementation, monitoring, reporting, evaluation and improvement, as summarized by UN-Habitat (2015).

It is necessary to establish an overview of climate change mitigation and adaptation that considers the challenges and capacities of cities to address them, in order to establish guidelines and determine the scope of the climate action

4. Reals (in 2015 values).

5. Preferably in a joint manner when they belong to same metropolitan region, because some problems cannot be solved in isolation.

plans. It is also essential to establish political commitments, obtain the support of the major private sectors and of stakeholders in general to implement a comprehensive and integrated intersectoral approach, including actors beyond their own administrative borders.

Mitigation actions begin with the preparation of GHG emissions inventories, a stage of the planning process that reveals the current emission levels, thus identifying the baseline emissions and their sources and opportunities for immediate mitigation.⁶

Then, emissions scenarios are drawn up to identify possible future emission trends based on different socioeconomic growth and climate mitigation assumptions and presumptions. The results of this analysis are used to establish targets and identify priority actions. Building scenarios allows for: (i) projection of the baseline, i.e., the identification of how the future would be (in terms of emissions) assuming that additional climate efforts were not carried out and (ii) evaluation of the results of different climate strategies that could be adopted, such as plans of action, projects, etc., to reduce emissions.

Cities should evaluate their capacity to implement actions and consider how to leverage other existing policies, plans and actions, such as those related to energy, environment and urban management, thus making mitigation efforts consistent with existing ones.

Using scenario analyses and capacity assessment, cities can define their emissions reduction targets for different periods, depending on the availability of resources, political commitments, and others. After these stages, cities can identify priorities and draft plans of action with objectives and targets whose implementation can be monitored, reported and verified (MRV) and constantly reevaluated.

The same stages apply to investments for adaptation. Firstly, a vulnerability assessment is carried out, which includes the physical, environmental, social and economic vulnerabilities to climate change, in order to identify current and future risks and impacts, based on the various climate scenarios.

When potential impacts are understood, local capacities to adapt to impacts should be evaluated, considering policies, plans, programs, urgent needs, priorities, etc. Then, adaptation goals can be defined for different periods, always securing political commitments to their implementation.



Local governments should carry out climate actions by developing strategies and programs and integrating these to continuous urban development, by identifying options to best respond to the socioeconomic aspirations of the city and by establishing the partnerships required to provide effective climate responses.”

6. The main protocol used for city emissions inventories is the Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories (GPC), created jointly by WRI, C40 and ICLEI in order to obtain international compatibility among cities. IPCC's manual (2006) for countries can also be adapted for cities.

Urgency of climate change and the political context

As seen in international forums, the scientific community is increasingly worried about the threshold of 450 parts per million (ppm) in CO₂ concentrations in the atmosphere, estimated to be reached within two to three years, indicating the urgency of large scale and consistent global actions to mitigate emissions. This concern is increased because of current geopolitical conditions, that are quite different from those at the time of the Paris Agreement, far more cooperative. Previous conditions were basically aligned in an agreement among the US, European Union, France, Germany and China.

Recently, with the new US government position, with a fragmented Europe due to the advent of more radical parties, with China and the US in trade disputes and, furthermore, with a growth of denialism, the global scenario seems undefined, surrounded by a certain degree of disbelief, which causes global concern and generates a sense of urgency in addressing climate change.

Brazil, historically at the forefront of international climate negotiations, now seems to have stepped back. This does not mean that institutions aren't working hard at the technical levels to maintain certain positions, as is the uncompromising action of negotiators from the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of the Environment to regulate Article 6 of the Paris Agreement and thus enforce rules that allow greater flexibility of the carbon credits market, seen favorably by the current government.

In the Federal Government, there are significant niches favorable to a positive climate agenda, given the negative impacts on the economy that may arise from a position that is in opposition to the Paris Agreement and other environmental issues. It is the case of the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply, concerned with commodities exports and of the Ministry of the

Economy, interested in the benefits that can be gained from carbon markets.

The Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications continues, as before, to produce data and information, including the Brazilian GHG emissions inventory and the biannual reports, considering UNFCCC rules and the annual GHG emissions estimates for the Brazilian National Policy on Climate Change (Decree No. 7,390/2010, replaced by Decree No. 9,578/2018, which regulates Law No. 12,187/2009).

Furthermore, there are ongoing discussions in the Federal Government, in scientific institutions and in the private sector on carbon pricing (emission permits price and market) as a way of achieving NDC targets more cost-efficiently.

However, a definition of the means of implementation of the NDC is still on hold, be it the specific policies, be it the distributing of coordinated institutional responsibilities or even the adoption of a regulation mechanism that formalizes parameters so that the public and economic agents can act.

While definitions are awaited at the federal level, we see a movement to engage cities

and subnational structures in climate issues, such as the meeting of the Brazilian Climate Change Forum (FBMC) held last April, when “six governors sent videos endorsing the idea that Brazilian states should take on a leading role in climate change, remain in the Paris Agreement and contribute to Brazil’s NDC... another six sent Secretaries or Undersecretaries or other high level officers responsible for climate issues” (FBMC, 2019).

More recently, governors of the Amazon Region have been acting together and meeting representatives of international donors to recover the resources of the Amazon Fund, an eloquent sign that they will not abstain from expending efforts to protect the forests in Brazil. State and municipal administrators in the region are establishing consortia and other innovative governance mechanisms, in addition to undergoing technical capacity building to manage these and other resources from national and international investment funds and banks, which have recently committed to follow the UN and Paris Agreement targets for sustainable development and combating climate change.

In this regard, the agenda of Amazon cities acquires strategic relevance, because of its potential not only for promoting international cooperation, but also for dialogue with the Federal Government. With this in mind, CEBRI and KAS have planned to dedicate the third roundtable of this project to the urban agenda in the Amazon Basin. Held together with the State Secretariat for Environment and Sustainability of the Government of Pará (SEMAS), the roundtable “Challenges of the Environmental Agenda and of Cities in the Amazon in the Implementation of the Paris Agreement: The Case of Pará” aims to promote discussions among the various stakeholders on the realities and demands of the cities in the Amazon Region, with a view to drawing up a consistent, pragmatic urban environmental agenda with replicating potential. The initiative seeks to promote the institutionalization of sustainable urban policies and the building of efficient and innovative mechanisms for land use management and carbon emissions reduction as

a driver for reconciling economic development and environmental preservation (particularly preventing deforestation). Sustainable development in this region can be achieved by providing economic alternatives to the predatory activities that generate income and employment in sustainable production chains like cocoa and açai berry, as well as through incentives for the bioeconomy and the circular economy.

Several states and cities already have a long tradition in climate issues. The city of Rio de Janeiro was the first one to develop an inventory, in 2003. It was developed to enable Rio to take part in the Cities for Climate Protection Campaign, an ICLEI global program. São Paulo came next, publishing its first inventory in 2007. Since then, many other inventories, scenarios, mitigation and adaptation plans based on climate policy legislation have been implemented throughout the country. Nevertheless, there is still much to be done to increase the participation of cities.

Because there is no central coordination, subnational efforts do not follow a standard and are not integrated into a single system that can provide support for financing mechanisms or even, in the future, integrate an emissions trading scheme that ensures “carbon integrity” or prevents double counting (abating the same carbon twice).

Be it through a collective effort coordinated nationally, or through parallel efforts, subnational entities may become leaders of climate action, as seen in countries like the US and Canada. The opportunities for Brazilian cities are many.

Brazilian commitments under the Paris Agreement and opportunities for cities

In the Paris Agreement, Brazil committed to reducing emissions by 37% and 43%, in 2025 and 2030, respectively, compared to 2005, which means limiting national emissions to 1.3 GtCO₂e in 2025 and 1.2 GtCO₂e in 2030. In this way, Brazil hopes to obtain a double dividend, contribute to the global climate and promote sustainable development. As for the cities, according to the NDC, “Brazil recognizes the importance of the engagement of local governments and their efforts in combating climate change”.

The targets to be achieved are economy-wide, as stated in Brazil's NDC, which, however, details the means of implementation to attain them:

- (i)** Increasing the share of sustainable bioenergy in Brazil's energy mix (more ethanol and biodiesel);
- (ii)** Strengthen enforcement of the Forest Code at the federal, state and municipal levels; attain zero illegal deforestation in the Brazilian Amazon by 2030 and compensate emissions from legal suppression of vegetation by 2030; restore and reforest 12 million hectares of forests by 2030 for multiple purposes; enhance sustainable native forest management systems;
- (iii)** Achieve 45% share of renewables in the energy mix by 2030, including: expanding the use of renewable sources in addition to hydropower (wind, biomass and solar); achieving 10% efficiency gains in the power sector by 2030;
- (iv)** Strengthen the National Plan for Low Carbon Emissions in Agriculture (ABC Plan), including restoration of an additional 15 million hectares of degraded pastures by 2030 and increase of 5 million hectares of integrated crop-livestock-forestry systems (ICLFS) by 2030;
- (v)** Promote new standards for clean technologies and further enhance energy efficiency measures and low-carbon infrastructure in industries; and
- (vi)** Promote efficiency measures, improve transport infrastructure and public transport in urban areas.

The contribution of Brazilian cities recommended in Brazil's NDC is a valuable strategy that should be promoted to achieve mitigation targets and even beyond, increasing the country's ambitions. Municipalities can contribute to all the means of implementation of Brazil's NDC.

We should particularly highlight the valuable contribution that can be obtained from those municipalities that have large forestry and agricultural areas in the Amazon and other biomes with means of implementation (ii) and (iv). Municipalities can promote programs to increase compliance with rural environmental regulations, recover degraded areas, prevent and control fires and promote sustainable economic activities, such as the agroforestry systems and bioeconomy. Strong and consistent environmental management makes it easier for producers to have access to programs and policies with closer and faster service; attracts public and private investments; facilitates land use planning; and enhances local social participation. There is an invaluable space for developing production activities compatible with maintaining forest carbon stocks and biodiversity that could be fostered by the municipalities. By enhancing the value of standing forests, municipalities can generate income and jobs and contribute greatly to reducing predatory activities carried out by settlements, land grabbing and organized crime, among others, or even contribute to reducing legal deforestation, within the applicable regulations.

Municipalities can also make effective contributions in means of implementation (v) since, in the road system of major Brazilian cities, mobility is precarious and pedestrians, bicycles, motorcycles, cars, vans, buses and trucks compete for space, leading to not insignificant congestion and air pollution.⁷ Even small cities suffer from the lack of transport options. Investments in mobility such as increasing public transport options, especially metro rail network, electric buses, incentives for non-motorized transport, implementation of

bus lanes, prioritizing high-occupancy vehicles, congestion or peak hour charges, installation of smart traffic systems, implementation of structural and operational measures and restrictions for private vehicles in saturated areas can reduce fuel consumption considerably and, consequently, emission of local and global pollutants, in addition to reducing time wasted during transportation. With transport and urban mobility plans that foster the use of biofuels in bus fleets – public or those under concession –, cities can provide a major contribution to means of implementation (i).

A large number of measures in the means of implementation (iii) and (v) are of interest to cities, such as: creation of incentives for distributed solar generation; promotion and adoption of energy efficiency and labeling programs (carbon content and energy consumption); adoption of norms and standards that foster energy savings during the lifespan of buildings in general and homes in particular; implementation of energy efficiency and recycling programs for industry; smart public lighting systems; and, fundamentally, those that promote land use and distribution of services and jobs that reduce the distances that must be traveled every day by citizens.

Although not mentioned specifically in the NDC, the use of biogas from sanitary systems strengthens means of implementation (i), (ii), (v) and (vi). The enormous and urgent dearth of sanitation in cities requires massive investments. The most cost-effective option (individual, through consortia or other partnerships) for the proper disposal of urban solid wastes – sanitary landfills, anaerobic stations and other options for sewage treatment – increases the emission of biogas, which contains about 50% methane, a powerful greenhouse gas.

However, if this gas is burned, and especially if used to replace fossil fuels, it may generate a significant amount of additional mitigation and even increase the profitability of investments.

7. Urban mobility plans are the responsibility of local governments in municipalities with more than 20 thousand inhabitants, according to the National Urban Mobility Policy (Federal Law No. 12,587/2012).

Going beyond these sectoral issues, it should be stressed that cities have a new and crucial role to develop, i.e., promotion of the circular economy, a system that seeks to eliminate waste and make continuous use of resources.⁸ Transition from a linear economy to a circular economy results in a much healthier environment and provides the opportunity of financial return to economic agents because of the efficiency gains that can be obtained. This approach is ideal for cities, particularly for urban and industrial waste, housing and other constructions, and public and private transport systems.

Since our cities reflect the socioeconomic disparities of the country, they have high inequality levels and are extremely segregated in land use, with countless numbers of slums and unhealthy areas. The development of the NDC mitigation actions and others must be incorporated into the planning of land development, which, together with plans for transportation, mobility, sanitation etc., could be effective instruments to reverse this situation.



The contribution of Brazilian cities recommended in Brazil's NDC is a valuable strategy that should be promoted to achieve mitigation targets and even go beyond, increasing the country's ambitions."

8. Circular systems employ reuse, sharing, repair, renovation, remanufacturing and recycling to create a closed system, minimizing the use of resources and creation of wastes, pollution and emissions (Geissdoerfer et al. 2017).

Conclusion

National mitigation efforts, coordinated by the Federal Government or, independently, by subnational entities, engender great opportunities for Brazilian cities to raise the standard of living of their citizens, while at the same time, contribute to global climate efforts. There are countless options for actions that bring both local and global benefits at the same time.

Needs and demands of cities for investments are in perfect harmony with Brazilian mitigation efforts reflected in the Brazil's NDC. It is even possible to go further and incorporate new perspectives with an effective potential for social gains.

Efforts will be maximized if there is a central governance that allows for vertical integration of the NDC, which takes into account the viewpoints of the economic/corporate sector, science, and society, leading to the development of tailor-made strategies: listening to local political leaders, identifying needs and possibilities of each entity and evaluating the costs and benefits in the search for the best solutions.

In spite of the existence of cities with advanced levels of climate planning, "it is still necessary to create a national multilevel governance approach" since several "local governments do not have the capacity to work with the climate agenda in a cross-cutting manner, there is not enough technical know-how and they lack awareness. Furthermore, access to resources to help cities in their low-carbon development is restricted due to the structural challenges faced by local governments" (URBAN LEDS, 2019).

Central coordination maximizes the potential to be achieved by cities and other subnational entities. In its absence, however, benefits that can be achieved through independent action or coordinated by other structures are large enough to warrant new political arrangements that enable climate action at subnational levels, especially in cities.

References

- Blanco G., Gerlagh, R., Suh S., Barrett, J., Coninck, H.C. de, Diaz Morejon, C.F., Mathur, R., Nakicenovic, N., Ahenkora, A.O., Pan, J., Pathak, H., Rice, J., Richels, R., Smith, S.J., Stern, D.I., Toth, F.L., and Zhou, P. (2014). Drivers, Trends and Mitigation. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., Pichs-Madruga, R., Sokona, Y., Farahani, E., Kadner, S., Seyboth, K., Adler, A., Baum, I., Brunner, S., Eickemeier, P., Kriemann, B., Savolainen, J., Schlömer, S., von Stechow, C., Zwickel, T. and Minx, J.C. (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- C40 (2016). Co-benefits of urban climate action: A framework for cities. A working paper by the Economics of Green Cities Programme, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- FBMC (2019). Brazilian Climate Change Forum in an electronic message to its members in May 2019.
- Frickmann C.E., Young, C. A., Possas, E. (2013). Sinal Fechado: Custo Econômico do Tempo de Deslocamento para o Trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Young_Aguiar_2013_EcoEco_Sinal_fechado_Custo_Deslocamento_RJ_1.pdf
- Geissdoerfer, M.; Savaget, P.; Bocken, N. M. P.; Hultink, E. J. (2017). "The Circular Economy – A new sustainability paradigm?" *Journal of Cleaner Production*. 143: 757–768.
- Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories (GPC). http://ghgprotocol.org/sites/default/files/standards/GHGP_GPC_0.pdf
- IPCC (2006). 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/>
- Hamilton K., Brahmbhatt, M., and Liu, J. (2017) Multiple benefits from climate change mitigation: assessing the evidence. Policy Report. The Centre for Climate Change Economics and Policy (CCCEP) and The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Oberling, D. (2018). Análise de Cobenefícios da Mitigação de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Setor de Transportes até 2050, no Cenário 1,5°C. In Rovere, E. L.L.; Wills, W.; Dubeux, C. B. S; Pereira Jr, A. O.; D'Agosto, M. A; Walter, M. K. C; Grottera, C.; Castro, G.; Schmitz, D.; Hebeda, O.; Loureiro, S. M.; Oberling, D; Gesteira, C.; Goes, G.V.; Zicarelli, I.F.; e Oliveira, T.J.P (2018). Implicações Econômicas e Sociais dos Cenários de Mitigação de GEE no Brasil até 2050: Projeto IES-Brasil, Cenário 1.5 ° C. COPPE / UFRJ, Rio de Janeiro, 2018. <http://www.centroclima.coppe.ufrj.br/index.php/br/estudos-e-projetos/encerrados/35-2018>
- OECD (2019). The Circular Economy in Cities and Region. Brochure.
- UN-Habitat (2015). Guiding Principles for City Climate Action Planning- United Nations Human Settlements Programme.
- World Bank (2016). The Cost of Air Pollution - Strengthening the Economic Case for Action. The World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle.

The Environmental Agenda in the State of Pará: privilege and responsibility

Ana Cristina Barros, Senior consultant
on sustainable infrastructure to the
Climate Policy Initiative and Member
of the JBS Sustainability Committee



3/4

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

Table of contents

Introduction	104
1. The two faces of Pará: profile of the State's forests and cities	106
2. First step: the roundtable	109
3. Pará's major projects	112
4. New perspectives for international cooperation	116
Conclusion	119
References	120

Introduction

The State of Pará occupies one quarter of the Brazilian Legal Amazon. It has an ancient history. Archaeological finds indicate the presence of man in Marajó and in the Santarém region earlier than 3000 BCE. In more recent times, the captaincy of Grão-Pará was one of the administrative units of Portuguese America. Its capital, Belém, was founded in 1616. The name Grão-Pará comes from the Tupi-Guarani denomination for “sea-river”. The State experienced spices and cocoa cycles and, in the late 19th Century and early 20th Century, two golden rubber cycles. Mining and farming then became predominant and, who knows, in the future, bioeconomy and climate services could be added to the mix.

Illegal occupation, deforestation, dilemmas of major mining and energy projects, seen as enclaves within the territory, are trademarks of Pará, especially since the 1980s. They arrived in the wake of the national plans for the development of the Amazon, which aimed to occupy uninhabited areas under the motto “integrate it to avoid relinquishing it”. The Trans-Amazonian Highway, Carajás and Tucuruí are symbols of this era.

Gradually, Pará became more relevant in the global scenario. At the end of the 1980s, the world became aware of environmental issues with Rachel Carson and the preparation for the 1992 Rio Conference, the UN conference on environment. The National Institute for Space Research (INPE) published the first interpreted satellite images of the Amazon, with alarming levels of deforestation. The astronauts couldn't see the Amazon because of the smoke. Pará and Mato Grosso were the most deforested states.

The global economic crisis in that decade led to cuts in public expenditure throughout Latin America. Deforestation grew wildly and, as a response, the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forests (PPG7) was created. The Program had the financial support of the world's seven wealthiest nations (G7), to the tune of 2-3 billion reais (adjusted to current values) and was directed towards an agenda for the conservation and development of the forest. It

included a component for structuring the public management of the Amazon, at federal and state levels as well as in civil society.

Twenty years later, the PPG7 left behind excellent results in conservation and government policies for the forest. The Amazon Fund replaced it in the international agenda. The financial management of the cooperation left the World Bank and went to BNDES, nationalized, with priorities and programs defined by already strong government and society actors. Out of the eight donors of the Pilot Program, Norway came to the forefront with Germany, recognizing the contribution of the Amazon to the global climate. The Amazon Fund was the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) largest financial mechanism for preventing deforestation. Ten years later, when it was almost time to negotiate the third stage of international contributions for the Amazon, the political scenario had changed considerably.

In mid-2019, there was a marked increase in international tension, arising from the perception of several countries and multilateral organizations that Brazil was failing to properly control deforestation or even that it was dismissing climate change. This would be an outdated stance as the market has changed and investors demand socio-environmental criteria, putting global commitments for preserving the Amazon and indigenous rights into effect. The

environment became the calling card of Brazilian agribusiness, openly used as a non-tariff bargaining chip in trade agreements.

Society is very active in environmental issues, and climate, in particular, where the Amazon is an icon. The Chinese government supports initiatives that ensure that soybean imports do not promote deforestation in the Amazon. The Catholic Church hosted a Synod dedicated to the Amazon and its peoples. The Inter-American Development Bank (IDB) speaks of a fourth pillar of sustainability — based on institutions — that encompasses contract security and stability of environmental management as a condition for business, or for a low-risk environment for investments.



In mid-2019, there was a marked increase in international tension, arising from the perception of several countries and multilateral organizations that Brazil was failing to properly control deforestation or even that it was dismissing climate change.”

Nevertheless, deforestation increased, and the chronic situation became acute. The governors of the Amazon states came together with the intention of addressing the problem. They established a Consortium to develop and implement common agendas and take the political forefront of the Amazon agenda. In Pará, the State Government created an Economic Development Council, since reconciling the many paths of sustainable development is neither simple nor merely executive.

Likewise, the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) and the Konrad Adenauer Foundation (KAS), in partnership with the State Secretariat for Environment and Sustainability of the Government of Pará (SEMAS), organized a roundtable entitled “Challenges of the Environmental Agenda and Cities in the Amazon in the Implementation of the Paris Agreement: the Case of Pará.” The aim of the event was to find a development agenda that showed the way towards a transition to a low-carbon economy in the region. This paper registers roundtable discussions, which were guided by the need to establish a connection between cities and forests for future state proposals and provides a brief context of the sustainable development challenges Pará faces in the environmental field.

We will begin by presenting a brief portrait of the “two sides” of the Amazon challenges in Pará, the forest and the cities, with data gathered in a scenario where regional analyses are more common and local approaches are just beginning to take root. Then we will register the main messages of the roundtable. In the third section we will discuss the role of Pará’s future major infrastructure projects that need solutions, such as a priority agenda, and finally, we will explore new perspectives for international cooperation and its opportunities for the State.

1 The two faces of Pará: profile of the State's forests and cities

DEFORESTATION

As mentioned previously, Pará occupies one quarter of the Brazilian Legal Amazon. If it were a country, it would be the 23rd largest country in terms of geographical size. In conservation, figures are also significant and surpass global goals. Practically 60% of the State's area is protected, in Conservation Units and Indigenous Lands (Figure 1). Private rural properties make up 40% of the State area, according to data from the National Rural Environmental Registry System (SICAR). An EMBRAPA (Brazilian Agricultural Research Corporation) study, carried out for the State, estimates that 57.6% of these properties should be reserved for conservation of native vegetation, according to the requirements for legal reserves under the Forest Code. Thus, private properties would have the potential for conserving more than 23% of the State's forests.

Figure 1 – Land use¹

	Number	Area (hectares)	%
<i>Specially protected areas</i>			
Conservation Units	80	40,854,100	32.74
Indigenous Lands	54	34,091,400	27.32
Rural Settlements	1,132	22,819,671	18.29
Quilombola Lands	56	6,514	0.01
<i>Rural Properties (from SICAR)</i>			
Total area	188,565	50,188,908	40.2
Total area for native vegetation		28,900,000	23.2
TOTAL AREA OF THE STATE		124,795,600	100.0

Source: Plano-Síntese de Ações para o Desenvolvimento Sustentável (Summary Plan of Actions for Sustainable Development)

This framework of areas intended for conservation shows that Pará is well above the minimum national and international limits. The Convention on Biological Diversity (CBD) encourages that at least 17% of land ecosystems should be set aside for conservation.²

In 2013, the National Biodiversity Commission (CONABIO) established 30% as the national conservation target for the Amazon.³ However, it is becoming increasingly clear that these targets are insufficient and that the need for conservation in the Amazon is far greater.

1. Pará, Office of the Governor, Summary-Plan of Actions for Sustainable Development. Belém, August 2019. 12 p.

2. The CBD Aichi Biodiversity Targets: <https://www.cbd.int/sp/targets>

3. CONABIO Resolution No. 6/2013 http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/00-saiba-mais/02_RESOLU%C3%87%C3%83O_CONABIO_N%C2%BA_06_DE_03_DE_SET_DE_2013.pdf

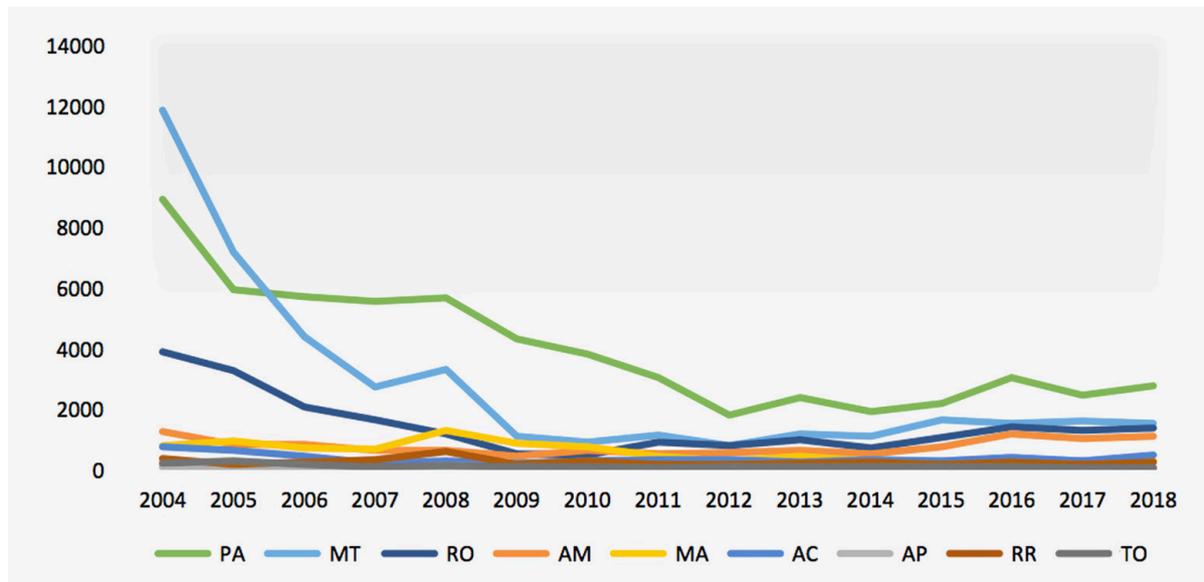
Scientists who study the links between forests and climate say that at least 80% of the Amazon Forest should be preserved to prevent the collapse of the Amazon system and provision of forest environmental services.⁴ Greater deforestation would decrease evapotranspiration, reducing the rain that falls on the forest itself, making it drier. When drier, the forest becomes more vulnerable to fires, which will destroy more forests. It is a vicious cycle, which leads to an almost automatic eradication of the natural system with national and global effects. This same evapotranspiration feeds the “flying rivers” that provide water to agriculture in the mid-South, the hydropower plants and the reservoirs of cities like São Paulo. This same forest stocks carbon, which deforestation releases into the atmosphere and affects the climate of the entire planet. It is possible that we have already reached the limit of this deforestation and are facing an enormous risk to the Amazon itself, to agribusiness, to water supply in large cities and to global climate equilibrium.

CBD is examining this as it develops a proposal

for post-2020 global commitments. It would be important to promote an “Amazon chapter under the Convention”. Conservation targets and commitments should be reviewed, and halting deforestation should become more important. The subnational voice in the debates on national and international targets could help calibrate these metrics.

In this sense, Pará’s participation is relevant. In 2018, deforestation in the Amazon grew more than 13% with respect to the previous year, a total of 7,536 km² of forest area. Almost one third of this deforestation took place in Pará: 2,744 km². Of the ten most deforested municipalities in the Amazon, five are in Pará.⁵ Most of the deforestation in the Amazon has been taking place in Pará for over a decade (Figure 2). Occupation and conversion of forests threaten the public domain areas intended for conservation (conservation units and indigenous lands). Since this occupation and conversion are unplanned, it also consumes the forest in private and public areas, with total disregard for State decisions.

Figure 2 - Evolution of deforestation per Amazon state from 2004 to 2018, in km²



Source: Prodes, INPE

4. Lovejoy, T. e Nobre, C. Amazon Tipping Point. In science Advances 4(2):eaat2340, February 2018 DOI: 10.1126/sciadv.aat2340 https://www.researchgate.net/publication/323341184_Amazon_Tipping_Point

5. Ministério do Meio Ambiente – MMA, PPCDAM Overview, 2018. http://combateadodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Balanco-PPCDAM-e-PPCerrado_2018.pdf

6. PRODES Project, INPE: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

The State Government still hopes that the development of farming activities in Pará may occur without the need to convert new areas of the forest. Controlling deforestation is a challenge, but there are allies in agribusiness who are interested in the country's image and there are signs of support among international cooperation partners. Breaking backward political ties in the agribusiness seems to be the main trigger for change and redirection of State actions to revert its role in addressing deforestation.

SANITATION

Controlling deforestation is one of the development priorities for Pará as well as for the entire Amazon Region. There is growing understanding that sanitation must be a priority in cities. The Amazon Region capitals do not provide sewage treatment services to their population. Belém, Manaus and Macapá provide sanitation services to about 10% to 15% of residents. In the ranking of the Trata Brasil Institute, which includes the 100 largest cities in the country, the Amazon Region capitals, as well as Ananindeua and Santarém, are among the 20 worst cities in terms of sewage and water services – and they have remained in this position since the inception of the ranking, 8 years ago.⁷

2030 Agenda Sustainable Development Goal 6 aims to “ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all by 2030”. This SDG aims to provide universal access to services, while Pará ranks second in the list of states with the least running water in the country. Only 54.7% of the population has access to running water. Less than 10% of the inhabitants have access to a sewage system, a figure well below the national average, just over 50%. Less than half of the collected sewage undergoes treatment. This is

the origin of diseases such as diarrhea, parasites, Dengue Fever, Zika and Chikungunya, which still kill people and place a heavy burden on health care services. For each real invested in sanitation, 4 reals are saved in public health.⁸

Pará has 144 municipalities, of which only 42 have sanitation plans. The State wants to expand water supply, sanitary sewage and solid wastes services in the municipalities. Priorities include formulating the State Plan for Basic Sanitation (PESB) and providing municipalities with support for structuring management, development of municipal plans, capacity building, financial instruments (without cost), credit incentives, in addition to modernization of the Pará Sanitation Company (COSANPA) and structuring a State Regulatory Agency.⁹ However, there is no goal for providing services to the population.

According to the National Confederation of Industry (CNI), basic sanitation must be among the priorities of the Government's agenda for both infrastructure and public health.¹⁰ It advocates privatization as a means of enabling further investments and expanding sewage systems in small and medium cities. The Special Secretariat of the Brazilian Investment Partnerships Program (PPI) decided, during its 10th Board Meeting, on August 26, 2019, that development of universal access, regarding basic sanitation, in Brazil is a priority.¹¹ There is not a single chapter on basic sanitation in the Amazon or in Pará, in the development proposal. No one asked for it. Furthermore, neither in Pará nor in Brazil are there extensive analyses of the results of privatization or of the global trends of re-nationalizing water and sewage services, which occurred in Berlin (Germany), Paris (France), Budapest (Hungary), Bamako (Mali), Buenos Aires (Argentina), Maputo (Mozambique) and La Paz (Bolivia).¹²

7. Trata Brasil Institute, 2019 Ranking: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_Ranking_Tra- ta_Brasil_2019_v11_NOVO_1.pdf

8. Trata Brasil, *ibid.*

9. Pará, *Projetos e Ações, Saneamento Básico é Saúde (Pará, Projects and Actions, Basic Sanitation is Health)*. <https://www.pa.gov.br/projeto/5/saneamento-basico-e-saude>

10. *Metade das cidades do Pará tem doenças por falta de saneamento. (Half of the cities in Pará have diseases due to lack of sanitation)*. <https://www.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-554172--metade-das-cidades-do-para-tem-doencas-por-falta-de-saneamento.html>

11. *Governo Federal, Secretaria do PPI, Iniciativas inéditas em áreas sociais marcam a 10ª reunião do Conselho do PPI/Casa Civil (Federal Government, PPI Secretariat, New initiatives in social areas mark 10th Meeting of the PPI Board/Office of the Chief of Staff to the President)*. <https://www.ppi.gov.br/10reuniaocppi>

12. *Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento? (While Rio privatizes, why do Berlin and another 265 cities re-nationalize sanitation?)* <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>

2 First step: the roundtable

The roundtable on the “Challenges of the Environmental Agenda and Cities in the Amazon in the Implementation of the Paris Agreement: the Case of Pará” was the third of four events planned for 2019 under a CEBRI-KAS partnership for the project “Climate Change and the Environment: the role of Brazil in strengthening multilateralism”. Its objective is to enhance and disseminate public knowledge on global environmental issues, with emphasis on the challenges posed by national development and international relations, in the context of issues arising from the implementation of the Paris Agreement on climate change, the Convention on Biological Diversity (CBD) and 2030 Agenda for Sustainable Development.

The event occurred on September 4, 2019 and received sectoral contributions that provided context for the discussions in the earlier part of the day. At the opening, the Governor of Pará presented his vision and the priorities of his government given the increased rates of deforestation and uncontrolled fires, outlining both short term and medium-long term agendas. He stressed that, in the short term, the priorities are command and control instruments, for which he demanded assistance from the Federal Government, as well as reactivation of the Amazon Fund as a source of financing. In the medium and long terms, he emphasized the need for clarification of land tenure in Pará and development of incentives to intensify livestock production and assurance of standing forests in private properties.

The first interventions were centered on the importance of intensifying livestock production and on the opportunities for forest industry in the State, including reforestation. Participants recognized the scale of investments in logistics on the west side of Pará, acknowledged the efforts of “elite” farmers to implement low-carbon production systems and pointed out the need for seeking local benefits in infrastructure

projects. Representatives of the Brazilian Agribusiness Association (ABAG) and of the Coalition Brazil, Climate, Forests and Agriculture highlighted the importance of Brazil’s image and that of the performance of public management in the Amazon Region with regard to Brazilian exports. The environment was considered a “door opener” or “calling card” of agricultural products, even an element to prevent non-trade barriers. They also stressed that the dialogue between the corporate sector and civil society is increasingly fruitful.

Stakeholders connected to the Brazilian Climate Change Forum reported on the status of the Forum, the absence of meetings and the efforts that new coordinators are undertaking to advance the agenda. They highlighted the importance of acting on a subnational level in climate negotiations, reinforcing the strategy employed by the State of Pará.

The roundtable morning contributions dealt with the emergence of actions to contain climate change in the world, and the need to integrate them with the State’s development agenda and opportunities for action by the State Government. Concerns were expressed on

how the Federal Government is reacting to the data on deforestation and the potential risks of climate change.

One of the fears was that the development model proposed for the Amazon Region, based on the largely unplanned exploitation of its natural resources, would involve losses, especially for indigenous populations and the role of civil society organizations. Roundtable participants refuted the idea of a conflict between agribusiness and the environment, reinforced their interdependence, the advances in global understanding on the Amazon Region and the value of partnerships.

The second session had as its leitmotif “The welfare of cities in Pará: management and cooperation for local solutions”, with the aim of describing realities and demands of cities as a way to identify an urban environmental agenda integrated to climate issues and halt illegal deforestation in the Amazon. Representatives of the local governments of Moju, Santarém, Castanhal, Redenção and Ananindeua told of their experiences together with presentations from researchers, civil society and UN-Habitat. The partnership between the State and municipal environmental agencies was praised as essential for local work and several cooperation projects with civil society organizations illustrate how Pará has been heading towards the Sustainable Development Goals (SDGs), with institutional arrangements and partnerships that highlight the importance of SDG17, which deals with this issue. UN-Habitat presented its main actions and contributions to achieve the SDGs in the State and their monitoring. The actions of the Saúde e Alegria Project in the Santarém region, to foster local sanitation and drinking water systems, as well as production and social organization for forest products, inspired a scenario of change. New institutions were also presented, such as the newly created Marapanim River Basin

Committee, the first in the State, to complement public governance of the use of natural resources and development.¹³

Concrete cases involving forest products, such as the açai berry, were presented including the processing project in Moju, and several projects of the extractivists in Tapajós, who sell nuts, handicrafts and provide tourism services in the region. They discussed the concept of the circular economy, based on the use of coconut fiber for automobile upholstery — a decade-long project in the State, which gave rise to this debate locally — and the project for making bricks out of açai berry stone. It was shown that the economy of the forest is real and that the proposals contained in *Amazônia 4.0*,¹⁴ for a biodiversity and knowledge-based economy, need further actions to increase their scale.

Also discussed was the upward trend of deforestation and the growing perception that the structural responses for management of forest use and occupation should also consider the slightly more than 8.5 million inhabitants of Pará. With the high levels of urbanization in the region, the forest and urban agendas are fast approaching each other. Not as chapters one and two of development or as two faces of the same coin. They are going beyond their parallel priorities, approaching each other because of a continuous feedback loop: part of the urban solution lies in the forest, and part of the forest solution lies in the cities. At the event, a first step was taken in this direction.

This link between rural and urban, forest and cities, may be found at the production-consumption level (from agricultural and forestry products to tourism); in social and political relations, in the rural entrepreneur, the city resident and the electoral dynamics — whereby cities have a greater number of votes; or even in the benefits of local environmental services that cities enjoy. The history of Pará, with its various

13. Decree No. 288, dated September 3, 2019. <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4935> and Agência Pará on the announcement during the roundtable <https://agenciapara.com.br/noticia/14775/>

14. *Amazônia 4.0*. <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/581635-amazonia-4-0-a-criacao-de-ecossistemas-de-inovacao-e-o-enraizamento-de-uma-nova-bioeconomia-entrevista-especial-com-carlos-nobre>

economic cycles – spices, rubber, mining, road opening, deforestation – can bring light to this link and, most certainly, could reinvigorate the building of the Amazonian identity, its role in the ballots and the decision making process of consumption.

On the day after the roundtable, held in Belém, Amazon city mayors came together in Manaus, again with the support of the Konrad Adenauer Foundation. They went to the First Forum of Amazonian Cities,¹⁵ where they issued a pact, affirming their interest in participating in discussions and actions to combat deforestation; in developing a forest-based economy and meeting sanitation, water supply and solid wastes needs in cities. This second event went in the same direction as the first one.



The history of Pará, with its various economic cycles – spices, rubber, mining, road opening, deforestation – can bring light to this link and, most certainly, could reinvigorate the building of the Amazonian identity, its role in the ballots and the decision making process of consumption.”

15. National Mayors Front, Pact for Amazonian Cities, September 6, 2019. <http://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/759-pacto-das-cidades-amazonicas>

3 Pará's major projects

While discussions and development plans in the State talk about deforestation and sanitation as priorities, major infrastructure projects continue in a parallel agenda. Integration of these investments with the priorities for the State's development is, at the same time, a historic failure and an opportunity for new directions in Pará.

The major infrastructure projects in Pará have been analyzed by academics and perceived by organized civil society as "enclaves".¹⁶ They are designed by "people from the outside", to exploit the wealth and to generate energy for the rest of the country and, more, recently, to shorten the connection of the mid-South to foreign markets. Critics say that their conception and the benefits they generate do not meet the social welfare demands of the population and even worsen their living conditions, leading to deforestation and overloading of public services.¹⁷ The belief is that the State serves the country and corporations and few of the benefits are internalized.

In the Amazon Under Pressure Atlas, the Amazonian Georeferenced Socio-Environmental Information Network (RAISG) estimates that "considering the detected threats in a growing number of transport infrastructure projects (highways or routes for various transport means), hydroelectric plants, oil, mining and gas projects, the equivalent of half the current Amazon Rainforest is bound to disappear in the near future".¹⁸

In Pará there are opportunities – if not emergencies – for the State Government to participate in the planning, evaluation and implementation of infrastructure projects, in order to ensure benefits. If we consider investments, the presence of large cities and rates of deforestation, there are three priority regions that need to establish a development path to control deforestation and provide services to the population. The Regions of Tapajós, Marabá-Tucuruí and Altamira (Figure 4).

- A)** The region of Tapajós, together with Santarém, Itaituba and other cities: investments of ports and navigation, concession of the BR-163 highway, Ferrogrão project, hydropower construction plans;
- B)** Region of Marabá-Tucuruí: Vale investments, railways alternatives;
- C)** Region of Altamira, or Belo Monte: operating hydropower plant, lawsuits and chronic image problems, with significant environmental and social liabilities and extremely high level of conflicts.

16. Castro, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr. 2012. <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/04.pdf>

17. Reis, João Francisco; Souza, Jaime Luiz. Belo Monte e seus efeitos na segurança pública. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social Vol. 9, Nº 2, MAI-AGO 2016. pp. 215-230. <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7730/>

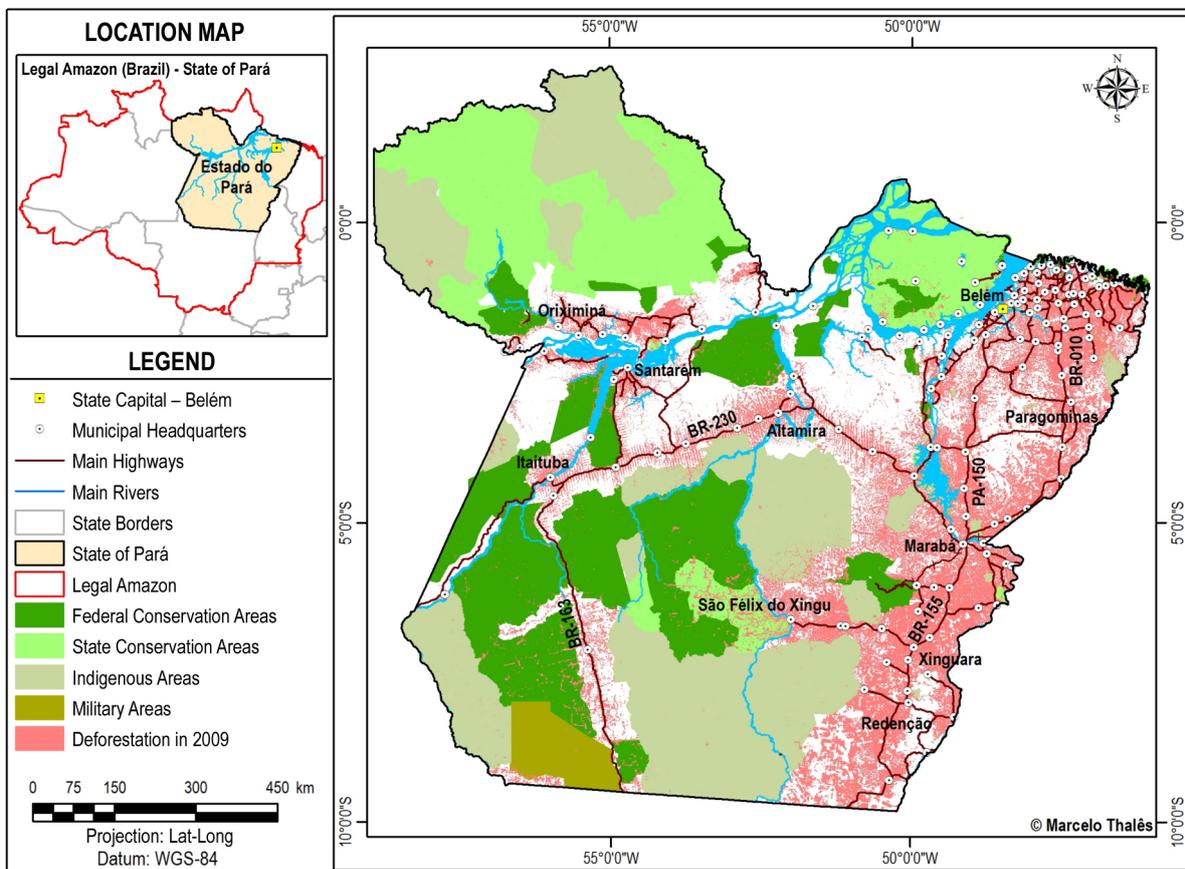
18. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada – RAISG (2012). Amazonia bajo presión. 68 p. http://raisg.socioambiental.org/system/files/AmazoniaBajoPresion_21_03_2013.pdf (p. 60)

For each of these areas, there are essential issues for specific sectors that need solutions and, thus, represent a potential agenda for the State Government to direct its development. The logistics sector affects the future perspectives of Tapajós and the eastern area of the State (Marabá-Tucuruí), with the Ferrogrão and FEPASA railways projects, also related to possible Vale investments. These are important investments for which success in attracting

capital depends on clear technical basis and soothing messages that contribute towards a secure investment environment.

It may be necessary to prioritize projects. Which project has the best cost-benefit for the State? What are the main impacts and how can they be mitigated? What are the ways through which benefits can be maximized for the State?

Figure 3 – Map of priority areas¹⁹



19. Thalês, M.; Pocard-Chapuis, R. Dinâmica espaço-temporal das frentes pioneiras no Estado do Pará, Confins [Online], 22 | 2014, posto online no dia 28 de novembro de 2014. DOI: 10.4000/confins.9860: <https://journals.openedition.org/confins/9860?lang=pt>

Ferrogrão falls under the Federal Government's Investment Partnerships Program (PPI). The PPI is coordinating the conclusion of the concession model, with recent public hearings held by the National Land Transport Agency (ANTT),²⁰ and the environmental impact assessments are being carried out by the Brazilian Logistics & Planning Company Corporation (EPL).²¹ The Pará Government should have a seat in decision-making forums on these very significant projects. The public hearing for indigenous peoples has not yet taken place, despite demands of society and the Public Ministry. The Pará Government has an essential role to play in the detailing of these studies and decision-making processes. The lack of priorities and anticipated litigation do not help the State's investment environment.

In the mining sector, the transparency of public accounts with respect to payments of companies is a central element. The financial compensation for the development of mineral resources (CFEM) in Pará up to October 2019 amounted to 1.55 billion reais.²² Pará is the state that collects most CFEM in Brazil, even more than Minas Gerais. Among the top grossing municipalities are Parauapebas, which collected, until October 2019, just over 530 million reais, and Canaã dos Carajás, with 320 million, of the 1.01 billion distributed to the municipalities of the State.²³ Transparency, social control and the possibility of directing this significant revenue to forest-based local development, in a future scenario of low emissions and enhanced well-being of the population, should become priorities.

Thus, investment in establishing an agenda for low-carbon development in these regions, making use of the financial compensations, gains a significant source of funding, which also represents an expressive enhancement of the investment made in its structure.

Finally, in the energy sector, the most pressing need of the State is to find a solution to the conflicts in Belo Monte. The region received 500 million reais from a development plan that could not prevent an explosion of urban violence in Altamira. The deforestation encouraged by the project still needs to be addressed and there are unrealized proposals to create protected areas to stabilize the border as well as for the effective implementation of the National Rural Environmental Registry System (SICAR).²⁴ Monitoring carried out by the local population found that the flow rate of the dam needs regulation. There are already decreases in fish yields and risks of endangering species.^{25 26} Belo Monte lacks a process for conflict mediation and renegotiation. Since the hydropower is situated in the State and it is in the State's interest to mitigate conflicts and redirect development in the region, this is an opportunity for direct action and the State has many partners with which to participate in this endeavor.

Like the transparency and management of financial compensation for mining resources, hydroelectric plants also generate revenue for the State and affected municipalities. This is an important source of income for local development projects.

20. ANTT realiza novas sessões públicas sobre Ferrogrão. http://www.antt.gov.br/salalmprensa/noticias/arquivos/2019/08/ANTT_realiza_novas_sesoes_publicas_sobre_Ferrograo.html

21. EPL, Regime de Compras Especiais – Licitações, RCE N° 01/2019 (Concluído). <https://www.epl.gov.br/rce-12019>

22. Agência Nacional de Mineração – ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por UF - ano 2019. https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2019

23. Agência Nacional de Mineração – ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por Município. https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2019&uf=PA

24. Barreto, P.; Brandão, A.; Martins, H.; Silva, D.; Souza Jr., C.; Sales, M.; Feitosa, T. Risco de desmatamento associado à hidrelétrica de Belo Monte – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMA ZON, 2011. 98 p. ISBN - 978-85-86212-38-3. https://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/RiscoDesmat_BeloMonte_25agosto2011.pdf

25. Fitzgerald, D.; Sabaj, M.; Perez, L.; Sousa, A.; Gonçalves, L.; Rapp Py-Daniel, N.; Lujan, J.; Zuanon, K.; Winemiller, J.; Lundberg, G.. Diversity and community structure of rapids-dwelling fishes of the Xingu River: Implications for conservation amid large-scale hydroelectric development. *Biological Conservation*, Volume 222, June 2018, Pages 104-112. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2018.04.002>

26. Cardeal. D. Hidrograma Ecológico de Consenso. Jusbrasil. <https://diogocardeal.jusbrasil.com.br/artigos/513537837/hidrograma-ecologico-de-consenso>

The municipality of Tucuruí received around 12 million reais in 2018 and has already collected the same amount for 2019. Altamira, as a result of Belo Monte, has amassed 43.7 million in the first 10 months of 2019 and received 21 million in 2018. Furthermore, the State received 116.7 million from the Financial Compensation for Use of Water Resources (CFURH) in 2018 and 165.7 million in 2019, up to October.²⁷ Transparency, social control and participation in investment priorities are opportunities to leverage results.

A group of 17 global leaders that coordinates the series of reports entitled New Climate Economy revealed in 2016, forcefully, that investments in sustainable infrastructure are the (only) solution for the three main challenges of mankind today: recovery of economic growth, mitigation of climate change and delivering on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda.²⁸ Pará illustrates this perfectly. The infrastructure agenda contains decisions on future emissions and the availability of financial capital to move the economy and deliver the SDGs. A portfolio of sustainable infrastructure projects, with a secure investment environment considering social, environmental and climate issues is both possible and necessary.

The G20, in its last meeting, in June 2019 in Japan, agreed to principles of growth with respect to climate and adopted criteria for what it called “quality infrastructure”.²⁹ In a T20 (T is for Think, the academic extension of the G20) task force, infrastructure development in the Amazon Region was studied, highlighting the risks and indicating solutions such as: i. considering alternatives outside the Amazon basin whenever the services provided by the infrastructure are not directed to the region; ii. full accounting of project costs, including social and environmental costs, as early as possible; iii. banks should have specific and clear policies for Amazon projects; and iv. put together a portfolio of local infrastructure projects that allow for a truly Amazonian economy, based on biodiversity.³⁰

27. ANEEL, Contribuição Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos, Quadro Resumo, Total distribuído aos Estados. <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>

28. New Climate Economy Report, 2016. The Sustainable Infrastructure Imperative. <https://newclimateeconomy.report/2016/>

29. Anexo da deliberação T20 sobre “Quality Infrastructure”. https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf

30. Barros, AC; Mckenney. B., Bhattacharya, A.; Nofal. B.; Nobre, C.; Gallagher, K.; Krueger, L.; Lovejoy, T. Sustainable Infrastructure to Secure the Natural Capital of the Amazon. Task Force 4, T-20, Japan, 2019. <https://t20japan.org/wp-content/uploads/2019/03/t20-japan-tf4-7-sustainable-infrastructure-to-secure-the-natural-capital-of-the-amazon.pdf>

4 New perspectives for international cooperation

The chance of revising the infrastructure agenda in Pará has important contextual elements for the international scenario. Firstly, the emergence of an opportunity for subnational action, given the notorious difficulties of the Federal Government with the socio-environmental and climate agendas. The growth of subnational actions is a trend that goes beyond Brazil and has been maturing for some time. About ten years ago, when BNDES was particularly strong, multilateral banks such as IDB and CAF redirected their business portfolios in Brazil to states and municipalities.

Subnational commitments are already consolidated in UNFCCC practices. California is one of the most well-known cases, as is the GCF Task Force, created in 2008. It is a joint initiative of states and provinces from the U.S, Brazil, Indonesia, Nigeria and Mexico to implement incentive mechanisms to reduce emissions arising from deforestation and forest degradation.³¹ In the same direction as the Paris Agreement, the Convention on Biological Diversity invites countries and subnational instances to submit their Nationally Determined Contributions, “Biodiversity NDCs” for post-2020 conservation commitments to be discussed in China during COP 15.

Part of the global trend, the Amazon Region governors came together, in one voice, and founded the Legal Amazon State Governor’s Forum, a legal entity with an agenda based on logistics infrastructure plans, transformation of environmental assets into financial revenue, and regained control of timber production by the states. Together, they promote a new approach for international relations, protecting the foreign trade environment and enabling opportunities for internalizing financial

resources. They asked the Federal Government to reestablish the Amazon Fund and started a direct dialogue with international cooperation partners, occupying a vacated space in negotiations, with the support of society and the private sector.

Another important factor of change in international relations comes from within. The view is growing that the deforestation in the Amazon is a barrier to economic development, to investments - and not a consequence thereof. Reducing the rates of deforestation and demonstrating an effective control on the future of the forest, the rights and future of its people becomes a means to ensuring investments, given the growing perceptions of additional costs for projects deriving from climate change.

Globally, scientific progress on climate dynamics have indicated the role that forests play in the climate stability of the planet. Private sector commitments against deforestation are already guiding international business, particularly agriculture. Traders and investors have already made commitments to eliminate deforestation from their supply chains.

31. GCF Task Force: <https://gcftf.org/>

Social pressure on business, be it in Europe or China, and the competitiveness within and among economic sectors determine this race for “clean” production patterns. This does not arise from altruism or humanism, but rather, to ensure a future business environment, where climate changes or extreme climate events lead to unpredictability and have already caused losses to several economic sectors.

The G7, when meeting in France in August 2019, received a call, from its French host, to act in defense of the Amazon. It was the start of the dry season and, given the warnings about the increase in the number of fires, the response of the Brazilian Government was delayed and, for many, did not put concerns to rest.³² The international community reacted with proposals for donations, to be calibrated with an unprecedented global mobilization and landed

on the front pages of the country's and world press (Figure 4).

The Federal Government initially said that it might refuse these offers. However, the Minister of the Environment went to Europe to try to negotiate the continuity of the resources of the Amazon Fund, even proposing changes in its administration mechanisms. The future of the Fund is uncertain, but doors opened by international cooperation have not yet been closed.

If, in the early 1990s, international mobilization led to the creation of PPG7, with an international grant of a few billion reais (current value), and if, in 2008, Norway donated 1 billion dollars in recognition of reduced deforestation in the Amazon, then, in 2020, Pará seems ready for the next round. Establishing the Eastern Amazon Fund is an important means to achieve this potential.

Figure 4 – Front pages



Front pages of the main Brazilian newspapers on August 26, 2019, announcing the international intention of supporting Brazil in managing deforestation and fires in the Amazon.

32. Bolsonaro diz que “potencializou” queimadas por nova política para a Amazônia – <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/10/30/Bolsonaro-diz-que-potencializou-queimadas-por-nova-politica-para-amazonia>

THE EASTERN AMAZON FUND (FAO)

Established by State Decree No. 346, dated October 14, 2019, the Eastern Amazon Fund is “a strategy for environmental financing that will operate as a collaborative instrument to achieve the goals of public policies for the environment and for the development of the State of Pará”. It will be made up of private funds, donated by individuals, private national or international entities, by foreign states, and other sources, as well as the dividends or income generated therefrom.³³

“Resources will be received, managed and executed by a civil society organization. They are to be deposited in a bank account specifically opened for this purpose, preferably in an official state or regional financial institution. The chosen entity should act exclusively in the socio-environmental area, be internationally recognized and of proven public interest, in addition to having specialized technical staff and be able to demonstrate institutional goals aligned to those of the FAO”. It will be managed by a Steering Committee, presided by the Governor of Pará, with the participation of State and civil society entities. Pará thus consolidates the conditions to be a direct recipient of cooperation resources, with a fund for this purpose, and participatory governance.

FAO objectives are aligned to the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda and aim to support the capacity of public agents and management instruments for farming and forests, with land tenure regularization, command and control actions, protected areas, sustainable use, also encompassing environmental sanitation and solid waste management.



Resources will be received, managed and executed by a civil society organization. They are to be deposited in a bank account specifically opened for this purpose, preferably in an official state or regional financial institution.”

33. Pará cria o 'Fundo da Amazônia Oriental' para o desenvolvimento sustentável da região (Pará creates the Eastern Amazon Fund for the sustainable development of the region). <https://agenciapara.com.br/noticia/15729/> e https://agenciapara.com.br/midias/anexos/15729A_2019.10.16.extra.pdf

Conclusion

The political moment of Pará is defined by the responsibility built into the “exorbitant privilege” of governing the Amazon, or part thereof. Lúcio Flávio Pinto, one of the State’s most prominent journalists, returns to the concept used by the former Minister of Finance and former Minister of the Economy and Finance (1969-1974) and former President of France (1974-1981), Valéry Giscard d’Estaing, in the 1960s, when speaking of the costs to the North American Government for issuing the currency favored by other countries in international trade and as the international reserve currency³⁴.

The Amazon is Pará’s and Brazil’s dollar, and it is these governments that have the “exorbitant privilege” of preparing and executing a development agenda that promotes the welfare of the population, whilst preserving the forest and its local, national and international services of biodiversity, water and climate. How to do so is not a given, there is no recipe; there is the art and science of cooperation, as long as there is alignment regarding goals.

2019 was a milestone for the Amazon and it points to important potentials for the State of Pará. The G7 once again studied the challenges of conservation and development in the region. The Catholic Church hosted a Synod centered on defense of the forest, climate and traditional populations. Given the increasing deforestation, threats of trade barriers to Brazilian products have been raised once again. The Federal Government has retreated from its role of proposer of international conservation mechanisms. Meanwhile, the market strengthens the notion that deforestation control is a condition required to enable investments and not a consequence to be minimized.

The 2030 Agenda for Sustainable Development requires an integrated perspective for development, and the basic social indicators of the Amazon and Pará are as daunting as forest losses: sanitation, water supply and waste management are precarious and lead to disease and death. Consequently, health

services become more expensive. The integrated perspective of forests and cities receives a monitoring framework with the SDGs and a means to get there with the financial resources arising from the State’s infrastructure projects. It is necessary to complement sectoral plans with land development projects.

Sustainable infrastructure is recognized throughout the world as a way of boosting economies, delivering social results and mitigating climate problems. Pará is a perfect instance for carrying out this integration: robust investment opportunities, possibility to resolve still conflicted past cases and a yet unexplored potential for generating local wealth.

At an event on September 4, 2019, CEBRI, KAS and the Government of Pará took an important step to clarify the path to a State development that reconciles and integrates the various interests at stake. They brought in leaders from the political, academic and private sectors and civil society, who discussed the challenges at hand, indicating a valuable opportunity that the State has to scale up its political actions in the international sphere. The State has, in its hands, the chance to recover the Paraense identity with economic cycles derived from the forest, cultural roots and knowledge associated to the very rich genetic heritage and the modern trend that no longer sees the need for deforestation to obtain greater development and more services. The political context is favorable, and the cooperation partners seem willing.

34. Amazônia, o privilégio que os brasileiros ignoram. *Jornal Povo*, nº 672, outubro de 2019. pag. 7.

References

1. Pará, Gabinete do Governador, Plano-Síntese de Ações para o Desenvolvimento Sustentável. Belém, agosto de 2019. 12 p.
2. The CBD Aichi Biodiversity Targets. <https://www.cbd.int/sp/targets/>
3. Resolução CONABIO nº 06, de 03 de setembro de 2013: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/00-saiba-mais/02_-_RESOLU%C3%87%C3%83O_CONABIO_n%C2%BA_06_DE_03_DE_SET_DE_2013.pdf
4. Lovejoy, T. and Nobre, C. Amazon Tipping Point. In *science Advances* 4(2):eaat2340, February 2018 DOI: 10.1126/sciadv.aat2340 https://www.researchgate.net/publication/323341184_Amazon_Tipping_Point
5. Ministério do Meio Ambiente – MMA, Balanço do PPCDAM, 2018. http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Balanco-PPCDAm-e-PPCerrado_2018.pdf
6. Projeto PRODES, INPE: <http://www.obt.inpe.br/OBT/as-suntos/programas/amazonia/prodes>
7. Instituto Trata Brasil, Ranking 2019: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/Relat%C3%B3rio_-_Ranking_Trata_Brasil_2019_v11_NOVO_1.pdf
8. Trata Brasil, idem ibid.
9. Pará, Projetos e Ações, Saneamento Básico é Saúde. <https://www.pa.gov.br/projeto/5/saneamento-basico-e-saude>
10. Metade das cidades do Pará tem doenças por falta de saneamento. <https://www.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-554172-metade-das-cidades-do-para-tem-doencas-por-falta-de-saneamento.html>
11. Governo Federal, Secretaria do PPI, Iniciativas inéditas em áreas sociais marcam a 10ª reunião do Conselho do PPI/Casa Civil. <https://www.ppi.gov.br/10reuniaocppi>
12. Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento? <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>
13. Decreto Estadual Nº 288, de 3 de setembro de 2019. <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4935> e Agência Pará sobre o anúncio durante a Mesa-Redonda. <https://agenciapara.com.br/noticia/14775/>
14. Amazônia 4.0. <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/581635-amazonia-4-0-a-criacao-de-ecossistemas-de-inovacao-e-o-enraizamento-de-uma-nova-bioeconomia-entrevista-especial-com-carlos-nobre>
15. Frente Nacional de Prefeitos, Pacto das Cidades Amazônicas, 6 de setembro de 2019. <http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/759--pacto-das-cidades-amazonicas>
16. Castro, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *CADERNO CRH, Salvador*, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr. 2012. <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/04.pdf>
17. Reis, João Francisco; Souza, Jaime Luiz. Belo Monte e seus efeitos na segurança pública. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* Vol. 9, Nº 2, MAI-AGO 2016. pp. 215-230. <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7730/>
18. Rede Amazônica de Informação Socio-ambiental Georreferenciada – RAISG (2012). *Amazonía bajo presión*. 68 p. http://raisg.socioambiental.org/system/files/AmazoniaBajoPresion_21_03_2013.pdf (p. 60)
19. Thalês, M.; Pocard-Chapuis, R. Dinâmica espaço-temporal das frentes pioneiras no Estado do Pará, *Confins* [Online], 22 | 2014, posto online no dia 28 novembro 2014. DOI: 10.4000/confins.9860. <https://journals.openedition.org/confins/9860?lang=pt>

- 20.** ANTT realiza novas sessões públicas sobre Ferrogrão. http://www.antt.gov.br/salaImprensa/noticias/arquivos/2019/08/ANTT_realiza_novas_sessoes_publicas_sobre_Ferrograo.html
- 21.** EPL, Regime de Compras Especiais – Licitações, RCE Nº 01/2019 (Concluído). <https://www.epl.gov.br/rce-12019>
- 22.** Agência Nacional de Mineração – ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por UF - ano 2019. https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2019
- 23.** Agência Nacional de Mineração - ANM, Extra, Sistema de Arrecadação, Arrecadação por Município. https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2019&uf=PA
- 24.** Barreto, P.; Brandão, A.; Martins, H.; Silva, D.; Souza Jr., C.; Sales, M.; Feitosa, T. Risco de desmatamento associado à hidrelétrica de Belo Monte – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011. 98 p. ISBN - 978-85-86212-38-3. https://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/RiscoDesmat_BeloMonte_25agosto2011.pdf
- 25.** Fitzgerald, D.; Sabaj, M.; Perez, L.; Sousa, A.; Gonçalves, L.; Rapp Py-Daniel, N.; Lujan, J.; Zuanon, K.; Winemiller, J.; Lundberg, G.. Diversity and community structure of rapids-dwelling fishes of the Xingu River: Implications for conservation amid large-scale hydroelectric development. *Biological Conservation*, Volume 222, June 2018, Pages 104-112. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2018.04.002>
- 26.** Cardeal. D.. Hidrograma Ecológico de Consenso. Jusbrasil. <https://diogocardeal.jusbrasil.com.br/artigos/513537837/hidrograma-ecologico-de-consenso>
- 27.** ANEEL, Contribuição Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos, Quadro Resumo, Total distribuído aos Estados. <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>
- 28.** New Climate Economy Report, 2016. The Sustainable Infrastructure Imperative. <https://newclimateeconomy.report/2016/>
- 29.** Anexo da deliberação T 20 sobre “Quality Infrastructure”. https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf
- 30.** Barros, AC; McKenney. B., Bhattacharya, A.; Nofal. B.; Nobre, C.; Gallagher, K.; Krueger, L.; Lovejoy, T. Sustainable Infrastructure to Secure the Natural Capital of the Amazon. Task Force 4, T-20, Japan, 2019. <https://t20japan.org/wp-content/uploads/2019/03/t20-japan-tf4-7-sustainable-infrastructure-to-secure-the-natural-capital--of-the-amazon.pdf>
- 31.** GCF Task Force. <https://gcftf.org/> https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf
- 32.** Bolsonaro diz que “potencializou” queimadas por nova política para a Amazônia. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/10/30/Bolsonaro-diz-que-potencializou-queimadas-por-nova-politica-para-amazonia>
- 33.** Pará cria o ‘Fundo da Amazônia Oriental’ para o desenvolvimento sustentável da região. <https://agenciapara.com.br/noticia/15729/> e https://agenciapara.com.br/midias/anexos/15729A_2019.10.16.extra.pdf
- 34.** Amazônia, o privilégio que os brasileiros ignoram. *Jornal Pessoal*, Nº 672, outubro de 2019. pag. 7

Public governance in Brazil in times of climate denial: Towards the implementation of the Paris Agreement

Francisco Gaetani, Ph.D. in Public Administration, Professor at the Brazilian School of Public and Business Administration (FGV EBAPE) and Member of Instituto República's Board of Directors



4/4

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

Table of contents

Introduction	124
Governance	126
Climate Governance	128
Institutional Building and Dismantling	131
Counterattack	133
Provisional Conclusions	134
Epilogue	137

Introduction

Debates in the 21st Century are disruptive: climate change, digital transformation, longevity, the end of employment, biotechnologies... They change the way we measure the passage of time. They speed up reality. They create and expand the various speeds of countries, social classes, political processes and business. They are redefining the way we live together, produce and govern ourselves. They are all underway, in process, in different times and spaces.

The first of these debates – climate change – has a distinctive feature: it can, in a relatively short time, terminate the other issues and the life cycle of the Earth's populations. Technology can help to slow down this timer, but the main challenge is how to address the problem politically.¹ Paradoxically, authoritarian regimes, like the Chinese one, are paying greater attention to the problem – as is the case of massive reforestation programs – whereas democracies like the USA and Brazil have promoted setbacks.

Under discussion today is how democracies and authoritarian regimes, as well as international development funding agencies, are modeling the multiple interactions of rulers and countries, in a world marked by growing complexities. Climate governance has become a permanent and omnipresent conversation in all global forums, notably at the G20, G7 and those of Finance Ministers of developed countries.²

Climate governance is part of the larger debate on public governance in Brazil. It involves a set of interdependent issues that include the establishment of a Center of Government to coordinate national priorities. To this end, the Presidency of the Republic is working together with the OECD to carry out a peer review in 2020.

The current Government, however, lacks a profound understanding of the connections among the issues covered by the Sustainable Development Goals and the challenges posed by the modernization of the Center of Government. On the one hand, Brazil seeks to align itself with good international practices, employed by the most advanced western democracies. But on the other hand, Brazil deliberately gives up its prominent global position in the climate change debate with no rational arguments for abandoning its historical positions.

If, on the world stage, addressing climate change is gaining traction and accumulating experiences, in Brazil, the setbacks throughout the first year of the Bolsonaro administration have been continuous and of unprecedented dimensions. From a major global player in climate change, Brazil has become an outsider in the international community, by choice, through endogenous movements linked strictly to the Bolsonaro administration's visions, since January 2019.

In the domestic arena, the institutional platforms existing in the ministries of Environment (MMA), Foreign Affairs (MRE), and Economy (ME) were very precisely dismantled through deliberate decisions meant to remove the issue from the

1. Fiorino, D. (2018). Can democracy handle climate change? Cambridge UK, Polity

2. The Helsinki Principles underlie the Coalition of Finance Ministers for Climate Action, where more than fifty countries signed off on six principles to promote the Paris Agreement commitments through their macroeconomic policies.

national agenda.³ In other important ministries for this debate, such as the Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications (MCTIC) and the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA), the issue has submerged – although the latter has been somewhat suffering the consequences of the change of attitudes in the other policy domain.

The seriousness of the Brazilian situation goes beyond the domestic reality, which feeds conspiratorial and surreal narratives, like the recurring ones that associate the discussion on the importance of controlling illegal deforestation in the Amazon to hypothetical threats to national sovereignty. The exhumation of practically unknown and irrelevant exotic ideas, like the Triple A,⁴ serves these purposes, intended to feed polarizing rhetoric disconnected from substantive issues.



If, on the world stage, addressing climate change is gaining traction and accumulating experiences, in Brazil, the setbacks throughout the first year of the Bolsonaro administration have been continuous and of unprecedented dimensions. “

At the society level, the worsening relations between the MMA and non-governmental organizations and social movements could be observed from the very beginning of this administration, when it determined the suspension of the Ministry's discretionary funds to these entities, until recently, when the Government refused to provide credentials for their participation at the COP25 in Madrid.⁵

This paper is divided into five parts. This introduction, a section that discusses the broader concept of governance, another that qualifies the governance debate in terms of interactive governance more focused on the issue, a part on the evolution of climate governance in both domestic and international spheres, an examination of the challenges faced by climate governance in Brazil and a conclusion on the possibilities of climate governance without government – the probable remaining path for the next few years, except if unexpected changes occur.

3. Provisional Act No. 870, dated January 1, 2019.

4. To justify the decision not to host COP25 in Brazil in 2019, then president-elect, Jair Bolsonaro, mentioned the “Triple A”, saying, on November 28, 2018: “I had a hand in this decision. I said to the future Minister [Ernesto Araújo, nominated to be Minister of Foreign Affairs] to avoid hosting this event here in Brazil, because the Triple A is at stake in this agreement. What is the Triple A? It's a large area including the Andes, the Amazon and the Atlantic, 136 million hectares, which may lead to our losing sovereignty over this area”.

5. It was the first time in the history of the COPs that the Ministry of Foreign Affairs refused to issue credentials to representatives of civil society to be part of the Brazilian delegation. Participation of Brazilian civil society in Madrid was organized by their own initiative – Hub Brasil – which was the locus of parallel negotiations at the conference.

Governance

Governance refers to the exercise of governing, an activity that, until the end of the 20th Century, had the National State as its main – or only – actor, usually in a centralized and hierarchical manner. The last twenty five years of the 20th Century saw a global phenomenon: the relativism of this form of government with the ascension of a heterogeneous set of actors that began to take over tasks that, in the past, were the prerogative of the National State (Kennett, 2010).

The administrative machinery, consisting of government bureaucracies, continues to have a significant role in government and governing structures, although people are differentiated according to the level of professionalism of public administrations (Peters and Pierre, 2016). In many cases, national bureaucracies became “transnationalized”, that is, were propelled to supranational organizations, mainly composed of staff recruited from member countries.

Subnational arenas (states, municipalities, metropolitan and regional consortia) and supranational entities (United Nations, European Union, Mercosur, Union of African States, etc.) came to absorb powers that were previously exerted by central governments (Rosenau, 1990).

The fiscal crisis of the State induced nations from various regions of the world to privatize competencies, state assets and companies, as a means of promoting development and increasing innovation and competitiveness in their economies. Multiple forms of partnerships among the public and private sectors were developed for the purpose of investing, particularly in infrastructure.

The third sector, in its multiple formats – foundations, non-governmental organizations, social movements, charities and think tanks

– came to complement and supplement government actions, especially in social areas.

UN agencies and international development banks experienced a growing influence on sectoral public policy processes. Organizations like the OECD and the World Economic Forum (WEF) became hubs of good practices, validation and international trends.

These new actors taking over government actions occupied spaces in the various stages of public policy making, from the definition of the problem up until the assessment of policies, including formulation, electing priorities, decision-making, implementation and monitoring, among others.⁶

Government became more and more spread out and relationships among multiple actors became increasingly complex. Processes became interdependent and interlaced. Public policy networks around environmental issues were established. Multiple means of participation proliferated through mechanisms for consultation, councils, forums and other means that shifted the weight of the traditional political system. Adding popular legitimacy to new governance forums allowed for the growth of an environment of greater trust, including at multilateral level, together with the expansion

6. De Leon. (2006). Handbook of Public Policy, Oxford, Oxford University Press.

of processes for delivering public services to increasingly numerous and demanding populations.

Governing came to be a more shared process. Capacity and legitimacy for producing new rules resulted in a greater sharing of information. The collective decision-making process came to involve a greater degree of coordination – be it explicit or tacit – beyond what the formal structures of government would previously have allowed. Governments became more decentralized with the ascension of multiple stakeholders in the context of management processes that were less hierarchical than traditional ones.⁷

Changes in governance, that is, in the means societies seek their problems and dilemmas of collective action in a shared and participatory manner, will always require improvements in executive coordination mechanisms throughout all the stages of the formulation and implementation of public policies⁸. An improved coordination leads to a better quality of understanding of the roots of government problems, to greater effectiveness of public policies and to more lasting impacts of their implementation. The capacity of leadership to coordinate the action of multiple actors is key for the quality of the governance.⁹

The so-called **Interactive Governance** came to be the analytical reference framework for the study of new forms of governance characterized by inter-institutional agreement of the interests at the core of the matter at hand. By interactive governance, we understand “the complex process through which a plurality of political and social actors with diverging interests interact to formulate, promote and achieve common objectives by means of mobilizing, exchanging and deploying a range of ideas, rules and resources”.¹⁰

The concept of Polycentric Governance¹¹ is being introduced into the debate, to comprehensively incorporate realities in which various actors become nodes of power capable of playing a distinctive role in the context of the agreed results. Its application to the discussion on climate governance is being examined more systematically over the last few years¹² as a result of joining global climate change negotiations in which a relatively small number of actors – the US, EU, China, India and Brazil – have been decisive in shaping the international path of understandings of the issue.

7. Guy Peters, B. (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London.

8. Bouckaert, G., Guy Peters, B. and Verhoest, K., (2016). *The Coordination of Public Sector Organizations*, Palgrave.

9. Guy Peters, B. (2018). Governance: ten thoughts about five propositions in *International Social Science Journal* / Volume 68, p. 227-228.

10. Torfing (2012, 3) in Torfing, J. et al. (2012). *Interactive Governance*, Oxford, Oxford University Press.

11. Ostrom, E. (2010). *Global Environmental Change* 20 (4), 550-557 and McGinnis, M. (ed) *Polycentric Governance and Development*, Michigan, Michigan University Press.

12. Jordan, A. et al. (2015). Emergence of polycentric climate governance and its future prospects in *Nature Climate Change* 5 (11), 977, 2015, Cole, D. Advantages of the polycentric approach to climate change policy, *Nature Climate Change* 5 (2), 114-118, 2015 and Jordan, A. et al. (2018). *Governing Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.

Climate Governance

The Brazilian National Policy on Climate Change was enacted by Law No. 12,187/2009, having been preceded by Decree No. 6,263/2007, which instituted the Interministerial Committee on Climate Change (CIM) under the coordination of the Office of the Chief of Staff to the President and the Executive Climate Change Group (GEx), under the coordination of the Ministry of the Environment. Since Decree No. 7,390/2010, the Brazilian National Policy on Climate Change included general and sectoral plans grouped together under the umbrella of a national policy.¹³

The history of environmental policy in Brazil is an example, ever since its inception, of governing arrangements that preceded the formulation of the concept of governance. A first example was the creation of the National Environment Council (CONAMA), during the military regime, with surprising composition and mandate, considering that Brazil was still under authoritarian rule. The Federal Government did not have the majority of seats in this forum – in which states, municipalities, companies, NGOs and other institutions participated – until 2019.

The decision to hold the Earth Summit in Rio, during a period of intense political turmoil in Brazil, with strong participation of non-governmental actors, giving rise to the cycles of Conferences of the Parties, including the climate ones, was already a sign of the new way to negotiate international treaties. The central role and leadership of Brazil at these conferences were the result of a process of cumulative learning, that came to an abrupt end in 2019, when Brazil declined to host UNFCCC COP25, after its offer to host the event had been welcomed by Latin American and Caribbean Group (GRULAC) countries.

The international financial arrangements of the Brazilian environmental policy, with emphasis on initiatives geared to address the challenge of climate change, are all characterized by institutional modeling which are not guided by traditional hierarchies. Arrangements such as the Global Environmental Facility (GEF), Green Climate Fund (GCF), Amazon Region Protected Areas Program (ARPA), Amazon Fund and others are examples of governance mechanisms in which decisions are interdependent, relying on the support of civil society, international community, subnational governments and scientific community.

The Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm) was one of the most successful programs in the Brazilian environmental area, with international repercussions. The PPCDAm represented a decisive turning point in the country's attitude towards the deforestation explosion in the region, detected in the years 2003-2004. The PPCDAm is an example of collaborative governance¹⁴ that has been operational for sixteen years and its success is explained by the lasting alliance of a group of almost thirty organizations that have been

13. The Brazilian National Policy on Climate Change brought together “the plans of action to prevent and control deforestation and the sectoral plans for mitigating and adapting to climate change, namely: I - Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm); II - Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation and Forest Fires in the Cerrado (PPCerrado); III - Ten-Year Energy Expansion Plan (PDE); IV - Sectoral Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change to Consolidate the Low Carbon Economy in Agriculture (ABC Plan); and V - Sectoral Plan for Emission Reduction in the Steel Industry.” For a more detailed description see Lui, G. (2019). *Notas sobre a Governança do Clima no Brasil*, Mimeo, Brasília.

14. Freeman (1997) and Harper (2009).

contributing over the years to the results that were being achieved up to now.

There are several other examples of the modalities of creative governing arrangements that transformed climate governance into one of the non-traditional means of formulating and implementing public policies. Among these are: the National Policy on Climate Change, the National Council of Water Resources, the National Genetic Heritage Management Council, the creation of the PPCerrado, the enactment of Decree No. 6,514/2009, which lists the areas seized as a result of illegal deforestation and establishes new regulations for the Environmental Crimes Law, Central Bank Resolution No. 3,545, which subjects access to rural credit to compliance with environmental regulations by the rural properties in the Amazon, and the mechanisms for environmental compensation.

Curiously, this *modus operandi* of the environmental and climate sphere was constant throughout all administrations from the redemocratization, in 1985, until the end of 2018. Progress made in the environmental arena was cumulative from Sarney to Temer, going through Collor, Itamar, Cardoso, Lula and Dilma. Not only did setbacks not occur, but arrangements and practices that were based on a series of common premises were enshrined: valuing the participation of civil society, emphasis on the dimensions of State Policies for environmental policy, building of joint action in the international arena headed by the MMA and the MRE, contacts with the scientific community to provide support for actions and initiatives of the interest to the policy community – the case of IPCC and IPBES are good examples – and the permanent effort to avoid partisanship in the agenda.

The interactive governance enshrined in the climate sphere provided the policy domain with a structure capable of adapting to governments of various hues, leaders from different backgrounds – political, academic, technical, diplomatic... – nevertheless always in a crescendo that would culminate in events like Rio +20 and the Paris Agreement.

Different visions of the world and political perspectives were always processed within the environmental arenas, increasingly overflowing into policies that were not restricted to the environment, *stricto sensu*.

A similar process occurred in the international scenario. Since 1992, the entire choreography of international negotiations was a global process of cumulative learning, which led to increasingly sophisticated institutional arrangements, in which the interdependence of public and private actors was increased as financial commitments, public policies and agreed targets were woven.

The history of the 25 global Climate Conferences is an extraordinary example of planetary governance, in which countries, businesses, NGOs, multilateral and academic organisms, social movements and all fora related to the issue are brought together practically every year to push the agenda forward. Institutions such as the Global Environmental Facility (GEF) and the Green Environmental Fund are the result of these climate and sustainability discussions.



Progress made in the environmental arena were cumulative from Sarney to Temer, going through Collor, Itamar, Cardoso, Lula and Dilma. Not only did setbacks not occur, but arrangements and practices that were based on a series of common premises were enshrined. “

The Paris Agreement – signed by 196 countries plus the European Union, under the auspices of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) – is an extraordinary milestone in the efforts of all countries to achieve emissions reductions. The Nationally Determined Contributions (NDCs) translated the voluntary ambitions of each country into achieving the global target of maintaining the temperature increase below 2.0 degrees. According to the terms of the agreement, these commitments will be updated every five years – possibly expanding ambitions. At the recent United Nations Climate Action Summit, in September 2019, several countries undertook commitments to neutralize their emissions by 2050.

The adoption of the Paris Agreement in Brazil during the 2016 – 2018 period was hampered by the political turmoil at the time, although the Brazilian Government sent the Agreement for approval by the Congress and obtained its ratification without major incidents.¹⁵ The fact that the then-Minister of the Environment was a congressman greatly helped the passage of the Presidential Message in the National Congress in April 2016, soon after its signature by the Brazilian Head of State at a ceremony at the UN in New York. The Executive Branch enacted specific legislation¹⁶ to consolidate Brazil's participation in the new international climate order.



The adoption of the Paris Agreement in Brazil during the 2016 – 2018 period was hampered by the political turmoil at the time, although the Brazilian Government sent the Agreement for approval by the Congress and obtained its ratification without major incidents. “

15. Legislative Decree No.140/2016 ratified the Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), based on a Presidential Message sent to the National Congress on April 2016.

16. Decree No. 9,073/2017, which enacted the Paris Agreement.

Institutional Building and Dismantling

The reforms driven by the ascension of the perspective of governance in the public arena as a whole blur the frontiers between the private and state spheres. They converge to the process of developing capacities and building mechanisms that provide an effective implementation of public policies, timely provision of public services and improved quality of the products delivered, and the services rendered by the government to the population.

The National Environment System was built over four decades, during which several agencies were created, like IBAMA, the Ministry of the Environment, the National Water Agency, the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation and the Brazilian Forestry Service. In addition to these entities, important councils were established, such as the Inter-ministerial Committee on Climate Change, the National Environment Council, the National Council of Water Resources and the National Genetic Heritage Management Council, among others. In the international sphere, Brazil has a seat in funds like the Global Environmental Facility (GEF) and in forums like BASIC, BRICS and IBAS – a sign of the important presence of Brazil in international negotiations with relevant emerging countries.

All these capacities – institutional, financial, human, political, networks, strategic, and social capital – were built cumulatively, consistently and inter-connectedly throughout the years. There were moments of more or less progress, but even during the Temer Government no significant setbacks were seen.

The challenge which multiple stakeholders associated to climate change faced at the end of the Bolsonaro Administration's first year was how to enhance the agendas – both common and specific ones – taking into account not only the lack of active support by the Federal Government, but the deliberate stance of reversing policies or even suppressing them. The

pillars of the Brazilian State's climate governance are seriously damaged or neutralized.

The Ministries of Foreign Affairs and of the Environment disassembled their institutional platforms that provided support to the climate change agenda. In the international arena, Brazil was no longer a leader of the process of building global progress, but rather, in the best-case scenario, silent and uninterested. IBAMA and INPE were hamstrung and subjected to political and administrative bullying which seriously compromised their respective capacities for action.

Even strategic supporting institutions like the Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications, the Ministry of Mines and Energy, the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply cannot pay adequate attention to the issue on pains of being admonished and politically constrained, given the clear presidential signs of the status of the issue in the current administration.

The concrete significance of the institutional blackout is that the agenda has migrated to “an institutional underground” and to operations below the political radar of the Center of Government. The inertia of ongoing initiatives favors that some minimum level of activity is maintained, in the hope that the Government reassesses its initial position on climate. But it's not what we are seeing.

The subnational governments, civil society, the private sector and international technical and financial cooperation have sought to adjust themselves to the new reality, without losing sight of the fact that the challenge lies in minimizing the opportunity cost arising from political time lost. However, the strategy of managing time is not working. The Government is not indifferent to the agenda and has been scaling up its actions in the area. There is no longer any doubt of the expected outcome: domestication of the climate change agenda and its subordination to interests dictated by political expedients.

The inflexion was, up to a point, foreseeable, but not in the proportion, extension and depth with which it occurred. In the short space of a year, the Bolsonaro Administration dismantled the *modus operandi* built over three decades in Brazil, with ramifications that went beyond the national territory.

Climate agenda coordination activities in the Office of the Chief of Staff to the President were abandoned. The environment desks in the important Ministries of Foreign Affairs and Economy were diluted or extinguished. The Ministry of Regional Development absorbed the National Water Agency and the National Council of Water Resources. The Brazilian Forestry Service – decisive to implement the National Rural Environmental Registry System and to comply with the Brazilian NDC – was transferred to the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply.

Undermining environmental surveillance in the Amazon by IBAMA, which today has its hands tied, together with the public statements made by the Minister of the Environment in solidarity with perpetrators and deforesters helps us understand the boom in deforestation – 9,762 km² in a single year, an increase of 29% with respect to the previous year. Recent statements by the President himself on the increased deforestation – categorizing it as cultural –

reveal the official views on the matter. The administrative bullying introduced in the Ministry of the Environment and its two main associated agencies – IBAMA and ICMBio – have led dozens of employees to step aside or request leave of absence for various reasons. From December 2018 to September 2019, the MMA lost 17% of its environmental analysts, including the transfer of staff to the Ministries of Agriculture and of Regional Development.¹⁷

In the international scenario, the decision to forgo hosting COP25 in Brazil was the first sign of government policies related to climate change. The disastrous effort to change the rules of governance of the Amazon Fund had extremely negative repercussions within the donor community. The participation of Brazilian diplomats in denialist forums was another apparently harmless fact, but in addition to all the other changes, it paints a bleak picture.

Abandoning actions related to achieving the Sustainable Development Goals and the discussions on the 2030 Agenda, in the domestic sphere, coincided with the unprecedented silence of Brazilian diplomacy in the international environmental agenda, where it was always one of the key players. Brazil went from leader to outsider in the international climate agenda. Moreover, Brazil did not provide any strategy to implement its NDC, its vision of the future or any new commitments to address climate change (neither for mitigation nor for adaptation). On the contrary, it makes use of the significant gains achieved by previous administrations to state that Brazil has already made a substantial contribution to this global agenda. Furthermore, the administration alleges that the world owes Brazil and suggests that the country should be compensated for the forests it has. This political view comes together with the concrete increase in deforestation in the Amazon in 2019, at an unprecedented rate of loss of native plant cover in the last ten years, according to expert analyses (see IPAM technical note on deforestation).¹⁸

17. MMA loses almost 20% of its technical staff in 2019. Climainfo: <http://climainfo.org.br/2019/11/19/mma-perde-quase-20-de-seu-corpo-tecnico-em-2019/>

18. See https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/NT-Fogo-Amazo%CC%82nia-2019-1_2.pdf.

Counterattack

The Government has been systematically guiding the environmental debate, going completely against public opinion and that of national and international media. Never has the environmental agenda been so discussed in Brazil. Nor has the Government adopted so many measures capable of remodeling the agenda in such a short period of time – and in a direction contrary to institutional development and to the promotion of the interests of this agenda.

After reactions of inaction, disrepute, perplexity, disillusion and paralysis, signs began to appear here and there of more coordinated actions against the Government steamroller, although this did not represent effective resistance to the adopted measures.

The negotiations of the EU-Mercosur agreement and accession to the OECD have been under much tension due to suspicions by both institutions as to the behavior of the Brazilian Government with respect to the environmental clauses – an issue dear to both organizations. The diminished perspectives for ratification of the agreement and accession to the OECD curtailment of discussions is real, and this is the area in which the Government has been facing greater and unexpected resistance, including due to lack of knowledge of how these organizations work.

At the political level, the major news was the organization of the Consortia of the Amazon and Northeast Region Governors.¹⁹ The Amazon represents more than fifty per cent of territory of the country and is the poorest macroregion of the country. The resources allocated to the region under the policies to combat deforestation, carbon sequestration and biodiversity preservation are vital for their public and private sectors.

Civil society actions have been criminalized and it finds itself on the defensive since it faces not only legal actions, but also armed the forces. It is currently divided between prioritizing its sustainability in the medium and long terms and vigorously opposing the actions of the government of the day. Even large international NGOs hesitate when faced with a situation that describes them as acting on behalf of interests of foreign powers. They are used to being sought after as partners, not placed under suspicion and regarded as a threat to national security.

Given the scenario drawn up by the Government for the next few years, the multiple stakeholders are currently redefining their strategies to work in a denialist and overtly hostile environment with respect to historical environmental agendas, including issues such as environmental licensing, protected areas, forest restoration, use of biodiversity, regulation of the use of water resources and solid waste management, among others.

19. At the local level, the Mayor of Salvador had already shown the capacity for action of subnational governments when he hosted the Climate Week in Brazil, making the Federal Government backtrack its decision to cancel the event.

Interim Findings

The development patterns of climate governance mechanisms in Brazil from 1988 to 2018 are not free from criticism, particularly the separation of environmental policies from energy policies.²⁰ What we observe in the current situation is an aggressive strategy to transform the National Climate Change Policy into a pretext for raising resources to fund the Ministry of the Environment and to spend these resources as it sees fit – a sharp contrast to the aforementioned shared management mechanisms.

The Minister of the Environment has no political base in Congress, which led him to radicalize his opinions in order to seek closer personal support from the President and his sons. There is an explicit pattern in what he says – to placate critics – and in what he does – the unequivocal dismantling of environmental policies by means of hierarchical authority. The communications strategy of the Minister of the Environment warrants closer inspection. He usually takes part in strategic meetings by himself. He presents no documentation on his policies nor evidence for his statements. He occupies unprecedented space in the media even though it is due to controversial and shocking statements. He maintains an attitude which is impermeable to criticism and avoids questions of all kinds.

The discussions on the relationship between path dependence and path creation²¹ illustrate the ongoing transformations in Brazil. This is not a shift in the sense of reappraising the direction, but rather establishing a minimalist approach to the environmental issue in the

context of all public policies. Despite the global macro trends of transformations headed by technological revolution, market mechanisms and consumer patterns, the new administration decided to throw its entire political, institutional and financial weight on the opposite of what had been done until then. It is a drastic rupture aimed at shutting down rather than reconfiguring guidelines and priorities.

Two sets of presidential decrees – one specifically directed to the environmental area²² and the other to the entire government²³ – show, explicitly and formally, the determination of the Bolsonaro administration to make a clean sweep of environmental arrangements – including those related to climate change policies – in effect until then. The unequivocal focus of the decrees is control by empowering the Minister of the Environment in all possible arenas. Furthermore, a decree was enacted recreating the Interministerial Council for Climate Change, under the guidance of the Office of the Chief of Staff to the President and the Ministry of the Environment.²⁴

20. Schaeffer, R. et al. (2015: 33) Who drives climate relevant policies in Brazil, Brighton, IDS Evidence Report 132

21. Schmitz, H. (2016), Rising Power in International Development, Brighton, IDS, Evidence Report 180.

22. Decree No. 10,139/2019, dealing with consolidation of norms infra-decrees, Decree No. 10,140/2019, dealing with the Protected Areas in the Amazon, Decree No. 10,141/2019, which establishes the National Committee on Wetlands, Decree No. 10,142/2019, which establishes the Executive Commission for the Control of Illegal Deforestation and Recovery of Native Vegetation, Decree No. 10,143/2019, which deals with the National Fund on Climate Change and National Policy on Climate Change, Decree No. 10,144/2019, which deals with REDD+, in addition to several directives aimed at increasing the control of the Minister of the Environment over national climate change policy governance mechanisms.

23. Decree No. 10,139/2019 determines the review of all existing infra-law norms within a period of eighteen months, a “reset” of the administrative law of the country – a decree whose costs and consequences will shortly be known.

24. Decree No. 10,145/2019, which modified Decree No. 6,263/2007, which created the Inter-ministerial Committee on Climate Change.

The global climate change agenda has moved forward despite difficulties arising from its complexity and the political stance of the President of the United States, clearly opposed to it, going so far as withdrawing the US from the Paris Agreement.

An ambitious set of recommendations was recently put forward by Mazzucato and McPherson (2019).²⁵ The first deals with enhancing the value of public investment, given that the solutions required to promote the global environmental agenda will not be spontaneously sought after by the market. The second focuses on institutional reforms to transform public organizations into flexible actors, mission-oriented investment leaders. The third emphasizes the importance of disseminating innovation in the production chains, both supply and demand. The fourth is to mobilize the strength of citizens²⁶ as partners of these changes. The fifth is to pay special attention to the need to expand time horizons in financial and technological areas (including biotech) to promote an enabling environment in which innovations can flourish. The sixth focuses on seeking proactive action to establish regulatory environments that enable competition and force out established interests.

This set of propositions is at the junction of global climate governance and digital governance – the two agendas responsible for modeling the future in the next few decades.

The challenge of modern society governing itself has historically increased as a result of the complexity of the problems to be addressed, their interdependence and the accelerating speed of current transformations.²⁷ This applies to all countries. The current Government of Brazil thinks otherwise and intends to steer the

powers of the State in another direction: to dismantle the national climate change agenda and abandon participation in global discussions on this issue during this mandate.

There is an ongoing debate in specialized literature on the possibilities of “governance without government”,²⁸ as if it were possible for societies to guide and manage themselves with minimal or no involvement of the public sector. This is not the case of Brazil. The Government is not removing itself from the national agenda, on the contrary: it is taking it over, subduing partners and directing it to its specific purposes. Interactive governance has three important characteristics that need to be considered in the current context: the complexity of processes – more than their rules and formal structures;



The challenge of modern society governing itself has historically increased as a result of the complexity of the problems to be addressed, their interdependence and the accelerating speed of current transformations. This applies to all countries.”

25. Mazzucatto, M. and McPherson, M (2019). The green entrepreneurial state: what the Green New Deal can learn from the IT revolution, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Brief series (IIPP PB 08).

26. The movement *Fridays For Future* is an example of how local initiatives can galvanize global public opinion. The choice of Greta Thunberg as Time Magazine's Person of the Year proves this.

27. Torfing (2102: 1) op. cit.

28. Torfing (2012: 3) op. cit.

the collective ambitions embedded therein; and the relative role played by the National State. All three are at stake in current Brazil. The Government is using formal mechanisms to take control and promote the changes that are of interest to it. No longer is there an effort to promote consensus, but rather to promote dissent, so that the Government can assert itself in a context of polarization. There is a process underway to strengthen the National State and not to achieve its relativization.

2019 was the year of “stress testing” the new stance of the Bolsonaro administration on climate governance. The results are unequivocal. The Government dismantled thirty years of public climate change policies and withdrew Brazil from the international climate scenario. All discussions were reduced to dismantling the institutional capacities of the National Environment System and to transform all sources of funding for environmental programs into resources with no strings attached.

Brazil's participation in global processes today depends on movements of subnational governments, civil society and the private sector – in tune with the international community. The consortium of Amazon governors is one such initiative, but governments are fragile, their financial situation and lack of capacity are far from trivial. Civil society faces a wave of defamation and criminalization promoted by the highest authorities and their supporters. It is still coming to grips with the new reality. The private sector faces limitations even in the international arena.²⁹



Brazil's participation in global processes today depends on movements of subnational governments, civil society and the private sector – in tune with the international community. The consortium of Amazon governors is one such initiative, but governments are fragile, their financial situation and lack of capacity are far from trivial.”

29. See Polman, P. (2019). Why business cannot tackle climate change on its own, Financial Times, 26/11/2019.

Epilogue

The dismantling of the institutional arrangements that shaped Brazilian environmental policy since the 1980s is not an isolated phenomenon. It is part of a larger vision, in which the State should withdraw from several sectors of social and economic life. At the same time, the rule of law in Brazil finds itself subjected to tests and turmoils the likes of which had never been seen since the redemocratization. This process is interrelated to international trends.

Actions and signs given by the current administration at the close of its first year are clear: the Government not only does not prioritize the climate agenda but has also institutionally disabled it³⁰. This guideline conflicts with the national development strategy that is based on a greater integration of the Brazilian economy and global production chains.

The productive restructuring underway in Brazil does not intend to steer it to return to the condition of exporter of primary goods, particularly grains and ores. The Brazilian economy – one of the ten largest in the world – is integrated to international markets and its growth depends in part on the capacity of generating credibility in global financial markets.

Private sector investments depend on this. The major global production chains – in which Brazil has been seeking to expand its insertion – cannot risk their reputation, as the repercussion on the prices of their shares could be decisive. The domestic agricultural sector has been painfully made aware that it is not enough to increase productivity to ensure insertion in international markets.

Today's world is completely connected. The digital revolution, economic integration,

energy transition, climate change, reduction of inequalities, migratory explosion and other matters of global significance depend on large-scale agreements. Countries with potential for leveraging understanding, innovation and reconfiguration of the means of approaching problems and deadlocks are few. In climate governance, Brazil is one of these.

Brazil has three alternatives. Increase the ongoing rupture, return to the previous trajectory or seek some kind of *aggiornamento*, a middle ground between the two paths. In the first alternative, the decision not to withdraw from the Paris Agreement while not implementing the Brazilian position is not an option. The previous trajectory continues to be followed by subnational governments and private sector segments, such as companies and corporate philanthropy, and by social movements and non-governmental organizations. The third option depends on the Government understanding that this is not an agenda subjected to ideological and religious debate, but one of permanent political construction, based on empirical evidence, institutional coordination and negotiations of national interests.

Brazil is not an island in the South Atlantic separated from the rest of the world. Neither is

30. The exception is the Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications, which, at the end of the year, launched a platform specifically aimed at monitoring climate change in Brazil.

Brazil a country that will develop in isolation, in a home-brewed and inward-looking manner. This course correction will inevitably take place. The problem lies with the economic and social costs the country will incur while authorities convince themselves that the official positions of 2019 are uneconomic, unsustainable and unreasonable.

COP26 will discuss, among other things, carbon tariffs.³¹ The debates on carbon tax prosper in developed countries despite the political damage that the introduction of a new tax represents for any government. Next February, the private sector will hold, in Rio de Janeiro, the largest international event on compliance with SDGs in the world: the Converge Capital Conference.³²

The credibility of the country in the geopolitical scenario and in international markets depends on the manner with which the country relates to the community of nations and with itself. On the one hand, the Brazilian Government has been distancing itself from the global debate – except for the partnership with the US – and from its own environmental policy history. But, on the other hand, market forces, the Brazilian civil society and state and municipal governments are taking over this agenda, in the absence of Federal Government authorities.

The Brazilian State cannot abandon a robust environmental policy, given the natural assets of the country. No government, up to the current one, has adopted such a hostile attitude towards the environment. This is not a political option that is sustainable in the medium and long terms. It is up to economic, social and political forces to show that certain choices are beyond the government of the day because they impact wider and permanent national interests.



The dismantling of the institutional arrangements that shaped Brazilian environmental policy since the 1980s is not an isolated phenomenon. It is part of a larger vision, in which the State should withdraw from several sectors of social and economic life.”

31. See Beddoes, Z.M. (2019). Febrile politics, faltering economy, *The Economist*, The World in 2020.

32. The conference is organized by the family offices of major fortunes in Brazil interested in ensuring that their businesses are guided by the impacts on SDGs. This initiative is fully organized by private entrepreneurs and is open to Brazilian society.



CEBRI
CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*BRAZILIAN CENTER FOR
INTERNATIONAL RELATIONS*

Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea
Rio de Janeiro – RJ - Brasil
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400
cebri@cebri.org.br

www.cebri.org



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0
zentrale-berlin@kas.de

www.kas.de