



Pontes Especial de Copenhague

Número 3

Conferência de Copenhague, 2009

22 de Dezembro

Um balanço de Copenhague: reuniões políticas de alto-nível, mas resultados pouco ambiciosos

Pontes Update de Copenhague oferece uma avaliação das negociações da 15ª Conferência das Partes (COP, sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima, com ênfase em aspectos que relacionam comércio e desenvolvimento sustentável. Este é o último número de uma série de três updates sobre a COP 15. O documento está disponível em diversos idiomas em: [http:// ictsd.org/climate-change/copenhagen-updates/](http://ictsd.org/climate-change/copenhagen-updates/)

A Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) evitou a completa catástrofe após duas semanas de negociações pouco frutíferas. Um grupo de líderes de governo forjou um acordo a portas fechadas, enquanto os chefes de Estado dos demais países aguardavam na sala ao lado. Apesar do consenso alcançado entre as maiores economias – também os maiores emissores –, o texto acordado em Copenhague (Dinamarca) é insuficiente para resolver as questões mais críticas, tais como: estabilizar a temperatura atmosférica, proteger as comunidades vulneráveis e garantir o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento (PEDs).

O acordo de três páginas resultante das conversas entre Brasil, China, Índia, África do Sul e Estados Unidos da América (EUA) não consiste em um texto jurídico vinculante. As negociações, concluídas no sábado em Copenhague, foram marcadas por desconfiança acerca do processo liderado por Lars Lokke Rasmussen, primeiro-ministro dinamarquês, nomeado presidente da COP 15. Nos dois últimos dias, mais de cem chefes de Estado desembarcaram na capital dinamarquesa, onde encontraram as negociações pouco avançadas. Para não regressar sem qualquer resultado no evento, os líderes elaboraram um acordo, enquanto a maior parte dos demais chefes de Estado e ministros aguardava no salão do plenário. Quando o acordo foi apresentado,

diversos líderes não haviam sido efetivamente consultados, o que gerou polêmica ao final do evento. Diversos países rejeitaram o documento – semelhante a um sumário de conclusões desta COP –, que foi então relegado à condição de anexo da UNFCCC.

O acordo constitui, de fato, uma declaração política elaborada por poucos países, apoiada por alguns e rejeitada por outros. Não há certeza sobre o futuro do acordo, tampouco sobre seu papel na próxima COP. O processo inclusivo propugnado pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi negligenciado a fim de alcançar uma decisão, o que ocorreu com o respaldo do Secretariado da UNFCCC. O impacto desta COP para o futuro do regime climático multilateral não está claro; contudo, o prejuízo da perda de credibilidade do sistema perante diversos países não pode ser ignorado.

Anatomia do acordo

O acordo reconhece que a temperatura global não deve aumentar 2° Celsius além da média verificada no período pré-industrial. Ele não determina novos cortes de emissões para os países desenvolvidos (PDs), fator-chave para ultrapassar este limite. Acerca deste número, a maioria dos 193 países signatários da UNFCCC – os que representam a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, sigla em inglês), os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e o Grupo da África – defende que 1,5° Celsius deveria ser o limite absoluto, pois a elevação de 2° significaria maior sofrimento, migração em massa e morte para muitos de seus cidadãos. Além da ausência de menção específica sobre compromissos de mitigação pelos PDs, o acordo menciona apenas uma vaga intenção para os PEDs de reduzir voluntariamente sua intensidade em carbono.

O acordo também anuncia a criação de um fundo de US\$ 100 bilhões para os próximos três anos,

com o objetivo de auxiliar os PEDs em suas ações de mitigação e adaptação. Os valores contemplados ficam muito aquém daqueles considerados necessários por estudos elaborados por instituições como Banco Mundial, McKinsey e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O fundo incluiria financiamentos públicos e privados. Contudo, não há certeza de que o valor será alcançado, e tampouco garantias de que o financiamento seja continuado ou de que os PEDs terão acesso facilitado.

Um dos tópicos mais delicados em Copenhague refere-se à questão de relatório e transparência na redução de emissões. A questão adquire grande importância para os EUA e também para a China. Este último país considera a proposta uma violação da soberania nacional e uma forma de os PDs monitorarem implicações para a competitividade. Como resultado, ações de mitigação tomadas sem apoio internacional deveriam ser relatadas por meio de Comunicações Nacionais – um modelo de ferramenta de relatório para PEDs adotado pela UNFCCC –, a cada dois anos. Ações de mitigação que contarem com apoio internacional serão registradas e submetidas a mensuração, relatório e verificação internacionais. Tais medidas de transparência custam aos EUA o equivalente a 50% dos cortes globais até 2050, inicialmente previstos no acordo. As implicações dos requisitos de transparência certamente virão à tona conforme o processo de Ação Cooperativa de Longo-Prazo (LCA, sigla em inglês) avança e adquire maior definição.

O prazo para se atingir um novo tratado internacional foi adiado, porém o acordo obtido em Copenhague não estabelece uma nova data para sua celebração. Entre as decisões desta COP, as partes concordaram em continuar, durante o próximo ano, o processo de negociações do Grupo de Trabalho Ad Hoc para LCA, bem como o grupo encarregado do Protocolo de Quioto. A proposta de manter negociações de maneira permanente em Genebra, durante 2010, recebeu certo apoio. Este formato assemelha-se ao de outros fóruns de negociação e é apreciado por diversos PEDs, pois permite que utilizem o apoio de suas missões permanentes em Genebra, onde

muitos deles possuem capacidade de negociação estabelecida em diversas áreas.

Questões comerciais

Dada a sensibilidade das questões comerciais relacionadas à agenda climática, não é surpresa que permaneçam entre os tópicos não solucionados. A ferramenta é cogitada por PDs para lidar com a perda de competitividade em relação a países que apresentam padrões climáticos mais flexíveis, bem como prevenir o vazamento de carbono.

Os PEDs opõem-se à ideia, por entenderem que medidas desse caráter podem contrariar as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e servir a propósitos protecionistas. Apesar da forte reação contrária, a incorporação de medidas de ajuste na fronteira continua presente no esboço de texto discutido durante as negociações. A opção por uma das três propostas – que variam desde a proibição total de seu emprego à restrição de seu uso com caráter protecionista e arbitrário –, assim como pelo texto final, permanece em aberto.

No que toca à agricultura, o texto discutido em Copenhague recebeu vários parêntesis, o que denota a falta de consenso sobre os detalhes a serem acordados. Contudo, o texto evoluiu durante o encontro, para enfatizar a relação entre mudanças climáticas e segurança alimentar. O documento também reconhece a importância do conhecimento tradicional e pede a realização de um programa especial sobre a questão. Ainda assim, muitos cientistas e especialistas criticam a negligência ao tema do desmatamento e agricultura no âmbito da UNFCCC, uma vez que ambos os temas estão relacionados ao uso da terra, sequestro de carbono e emissões.

O tema da transferência de tecnologia, outro tópico delicado da agenda climática, reúne expectativas de que as tecnologias ambientais sejam acessíveis aos PEDs e PMDRs. O acordo de Copenhague prevê a criação de um Mecanismo de Tecnologia, com o propósito de promover ações de desenvolvimento e transferência. A implementação deste mecanismo deverá ser esclarecida pelas Partes da UNFCCC nas próximas negociações.

A questão do financiamento constituiu um dos pontos mais relevantes nas controvérsias que contribuíram para os resultados modestos da COP 15. Segundo estudos de instituições como o Banco Mundial, os valores necessários para auxiliar os PEDs em ações de mitigação alcançam cifras de U\$ 175 bilhões, excluindo o que será demandado para as medidas de adaptação.

Os EUA, a União Europeia (UE) e o Japão anunciaram, em Copenhague, suas ofertas para contribuir com o financiamento para os PEDs. A UE anunciou a concessão de U\$ 10 bilhões ao longo de três anos para o fundo de curto-prazo. O Japão ofereceu U\$ 15 bilhões no mesmo período. Com isso, o valor aproxima-se dos U\$ 10 bilhões anuais para os próximos três anos. Por sua vez, os EUA apoiaram a criação de um fundo de \$100 bilhões por ano até 2020, suprido por fontes públicas e privadas. Contudo, os detalhes sobre o fundo a longo-prazo permanecem incertos, em especial a fonte desse valor.

Balanço final

Não há dúvidas de que a governança internacional e o processo de negociação das Nações Unidas foram abalados em Copenhague. As Partes deixaram a cidade menos confiantes na UNFCCC, assim como em sua habilidade para alcançar resultados. É pouco provável que os líderes mundiais se reúnam novamente para discutir o tema em breve, considerando as acusações que receberam.

Com respeito às mudanças climáticas, uma solução para o problema não está mais próxima do que há dois anos. Na ausência de um tratado, as questões comerciais avançarão com mais força sobre o território das políticas climáticas. Enquanto isso, na ausência de medidas regulatórias claras na esfera internacional, o mercado de carbono permanece vulnerável, e os fundos de investimento podem não fluir abundantemente em direção à pesquisa e desenvolvimento (P&D) para o combate às mudanças climáticas – outra omissão do acordo de Copenhague.

A um ano da próxima COP, a ser realizada na Cidade do México, o percurso à frente parece irregular. Na última COP, houve significativas concessões, no alto nível político, entre os principais emissores. Esta diferença deixa claro que uma eventual incapacidade para superar diferenças técnicas não pode ser invocada como justificativa para o impasse. O abismo entre intenções políticas e mandatos foi revelado. Por outro lado, cresce a consciência, em todo o mundo, sobre as causas e riscos das mudanças climáticas. Estes passos são importantes para avançar em direção a soluções definitivas. Até o encontro de 2010, no México, a responsabilidade estará nas mãos de legisladores nos EUA, da liderança política internacional e de todos os atores capazes de influenciar esta agenda.

Tradução e adaptação de texto originalmente publicado em *Bridges Copenhagen Update* No. 3 - 21 dez. 2009.