

breves cindes 35

Os BICs (Brasil, Índia e China) e as negociações de mudança climática

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



Eduardo Viola

Agosto de 2010

Haroldo Machado Filho



Os BICs (Brasil, Índia e China) e as negociações de mudança climática

Eduardo Viola*

Haroldo Machado Filho**

1. Introdução

Treze países (considerando os 27 países da União Européia como uma unidade) foram responsáveis por mais de 80% das emissões globais de gases de efeito estufa, em 2009, e constituem dois grupos cruciais: o das “grandes potências climáticas” e o das “potências climáticas médias”.

As “grandes potências climáticas” são três – EUA, China e União Européia – e somam quase 60% das emissões globais de carbono. Estas “grandes potências” têm “poder de veto” sobre a totalidade ou qualquer parte significativa de um novo acordo ou a melhoria de implementação dos acordos existentes, os quais não seriam possíveis sem o pleno engajamento delas.

O tabuleiro dessa tríade opera hoje em defasagem entre o nível econômico, político e militar, de um lado, e o climático, de outro. Com efeito, no nível econômico, político, militar e cultural, existe uma aliança entre EUA e União Européia. No nível climático, essa aliança não se repete, pois a União Européia está isolada na

defesa de uma arquitetura global efetiva para a transição rápida para a economia de baixo carbono, mesmo que sua postura esteja aquém do que é recomendado pelo IPCC. EUA e China resistem a um novo acordo global efetivo, mesmo que sua retórica tenha mudado nos últimos três anos.

As “potências climáticas médias” são dez: Índia, Rússia, Brasil, Indonésia, Japão, México, Canadá, África do Sul, Coreia do Sul e Arábia Saudita. Somadas, elas emitem aproximadamente 25% das emissões globais de gases de efeito estufa. Nenhuma delas isoladamente ou mesmo em dupla (ou ainda em número de 3 ou 4, desde que não sejam Índia, Rússia, Brasil e Japão somados) tem “poder de veto” sobre o resultado final das negociações, mas o conjunto dos países tem importância fundamental.

Este artigo tem como objetivo analisar o papel de três dessas potências climáticas - China, Índia e Brasil -, sobretudo nos últimos anos, tanto no cenário internacional em geral, como, mais especificamente, nas negociações no âmbito do regime multilateral de mudança do clima.

* Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Coordenador da Rede de Mudança Climática Global e Relações Internacionais da UNB.

** *Lead author* do V relatório do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima – IPCC (Grupo III). Membro da Rede de Mudança Climática Global e Relações Internacionais da UNB, assessor especial da Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Ministério de Ciência e Tecnologia e negociador brasileiro no regime multilateral de mudança do clima desde 1998. As opiniões aqui expressas pelo autor são a título pessoal e não necessariamente coincidem com as posições do governo brasileiro ou do IPCC.

2. China, Índia e Brasil no sistema internacional e seus perfis de emissões

Apesar do tratamento comum que recebem China, Índia e Brasil como grandes países “emergentes”, as diferenças entre eles são consideráveis. Em termos demográficos, China e Índia correspondem à categoria de gigantes populacionais, enquanto o Brasil é apenas um país de população grande. Em termos de território e recursos naturais em relação à sua população, o Brasil é um gigante dos recursos naturais, sendo China e Índia países com limitados recursos naturais. Em termos de densidade demográfica, a Índia é um país de densidade extrema, a China tem densidade alta e o Brasil densidade média-baixa. A China representa aproximadamente 10% do PIB mundial, enquanto o Brasil constitui aproximadamente 3% e a Índia 2% (em termo de preços de mercado). No que se refere à participação no comércio mundial, a China é um país fundamental e a Índia e o Brasil são países secundários. Em relação à renda *per capita*, o Brasil é um país de renda média-alta, a China tem renda média baixa e Índia, baixa renda. Em termos de reservas internacionais, as da China são as maiores do mundo, correspondentes à metade do seu PIB; e as da Índia e do Brasil são modestas, correspondentes a pouco mais de 10% do PIB.

A China possui um significativo arsenal nuclear, forças armadas de grande poder ofensivo e é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU; a Índia tem modesto arsenal nuclear e um contingente de forças armadas com alguma capacidade ofensiva; já as forças armadas brasileiras são de escopo meramente defensivo. Brasil e Índia têm regimes políticos caracterizados por democracias consolidadas, embora de baixa qualidade, enquanto a China é um regime autoritário. Quanto à eficiência da governança, a China é um país de eficiência alta, o Brasil de eficiência média e a Índia de eficiência baixa.

No que se refere aos indicadores mais diretamente relacionados ao tema da mudança climática, as diferenças entre os três países também são importantes. A

China ocupa o primeiro lugar entre os emissores de gases de efeito estufa, com 23% do total mundial,; a Índia fica em quarto lugar, com 7%; e o Brasil em sétimo, com 4%¹. Em termos de emissões *per capita*, as do Brasil e da China são médias e as da Índia são baixas. A matriz energética do Brasil é limpa, em função do forte peso da hidroeletricidade e do etanol, enquanto a China e a Índia têm matrizes intensivas em carbono e fortemente dependentes de combustíveis fósseis. No que se refere à relação custo-benefício da transição para uma economia de baixo carbono, o Brasil encontra-se em situação favorável, a China em posição intermediária e a Índia em situação desfavorável.

2.1. China

A China tem uma população de 1,3 bilhões de habitantes, PIB de 4,5 trilhões de dólares e PIB *per capita* de 3.500 dólares. Emite 6,5 bilhões de toneladas de carbono, correspondentes a 23% das emissões globais, 6 toneladas *per capita* e 1,5 toneladas de carbono por cada 1.000 dólares produzidos. Trata-se de uma economia muito intensiva em carbono devido à sua matriz energética fortemente baseada em carvão e petróleo e, notadamente, à sua baixa eficiência energética. Mesmo que a intensidade de carbono do seu PIB esteja caindo 5% ao ano na última década, ainda tem uma intensidade de carbono 10 vezes superior à do Japão e 4 vezes superior à dos EUA.

Contrariando o senso comum, as emissões *per capita* da China são médias e não baixas. Já as emissões totais da China crescem à assustadora taxa de 8% ao ano. O custo de redução de emissões da China é alto no caso de se continuar com o modelo atual de industrialização, mas seria viável com reorientação para um modelo mais baseado no crescimento da produtividade e com cooperação internacional em tecnologia por parte dos países desenvolvidos.

¹ De acordo com dados do *The Netherlands National Environmental Statistics*. No caso do Brasil, o inventário parcial de emissões até 2005, divulgado em 2009 pelo MCT, foi dado relevante para parte do cálculo.

No ano de 2007, as emissões mundiais de gases estufa cresceram 3,3% em relação a 2006 e 50% desse crescimento ocorreram na China, sendo que 2/3 do aumento das emissões chinesas ocorrem por causa da queima de carvão. Mais importante ainda que reduzir o consumo de petróleo seria a redução da queima de carvão e, para isso, é decisiva uma drástica mudança na forma como o carvão chinês é consumido. As tecnologias de captura e seqüestro de carbono, de “carvão limpo”, e a energia nuclear são muito importantes para a China.

A posição do governo chinês – nas políticas energéticas e climáticas nacionais, bem como nas negociações internacionais – foi negligente até 2006, mas a partir de então houve mudanças baseadas na avaliação da vulnerabilidade da China à mudança climática. O governo incentivou forte crescimento da energia eólica e solar e anunciou seu objetivo de reduzir o ritmo do crescimento das emissões. Esse objetivo refletiu-se no Plano Nacional de Mudanças Climáticas e no pacote de estímulo econômico anticrise aprovado em novembro de 2008, em que uma proporção de 35% do gasto público foi orientada para a transição para em direção à economia de baixo carbono.

Existe na China uma clivagem entre forças globalistas e forças nacionalistas, sendo que o poder das primeiras cresce continuamente e elas mostram-se crescentemente orientadas a mudar a posição chinesa no sentido da responsabilidade global. Contudo, a posição chinesa de negociação internacional manteve-se atrasada comparada com sua nova política energética. Na Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2009, o presidente Hu Jintao anunciou que o país estava disposto a assumir responsabilidades consistentes na luta contra o aquecimento global e aceitou com uma meta chinesa de reduzir a intensidade de carbono do seu PIB entre 4% e 5% ao ano no período 2005-2020. Esta meta é significativa porque, somada a outras medidas, poderia implicar que o crescimento futuro da China seria parcialmente baseado em baixo carbono. Contudo, a China continua negando-se a assumir compromissos relacionados a um pico de emissões e à definição de um ano anterior a 2020 para a estabilização de suas emissões – como demandado pela comunidade científica internacional e pela União Européia, EUA e Japão.

No campo tecnológico, destaca-se em 2009 o grande avanço tecnológico, de eficiência e de produtividade das empresas taiwanesas de energia solar fotovoltaica e a formação de *joint ventures* para investimento maciço na China num amplo programa denominado “cidades de baixo carbono”.

2.2. Índia

Em quarto lugar entre os grandes emissores, encontra-se a Índia, que tem população 1,1 bilhão de habitantes, PIB de 1,4 trilhão de dólares e PIB *per capita* de 1.200 dólares. O país emite 2,5 bilhões de toneladas de carbono por ano, correspondentes a 6% do total de emissões globais, com 2,1 toneladas de carbono *per capita* e 1,8 toneladas por cada 1.000 dólares de PIB.

A Índia é um país de grandes contrastes, sendo o segundo gigante demográfico, com 17% da população mundial e, por isso, é relevante em todas as estatísticas comparadas. Entretanto, apresenta taxa baixa de emissões *per capita*, já que é um país de baixa renda *per capita*, e de elevada intensidade de carbono, devido à baixa eficiência energética e ao alto peso do carvão e petróleo em sua matriz energética. Contudo, tem desenvolvido a energia solar fotovoltaica e a eólica em proporções bem superiores às do Brasil, embora inferiores às da China. A Índia tem desenvolvido parcialmente a produção de etanol por ser o primeiro produtor de açúcar do mundo, embora a maior parte dessa produção se destine à alimentação humana.

As emissões da Índia crescem 10% ao ano, sendo este país o que mais aumenta sua participação percentual nas emissões totais. A posição do governo indiano tem sido historicamente negligente, como a do chinês, e não mudou até hoje. Alguns segmentos acadêmicos e de governo na Índia têm elaborado uma doutrina conspiratória baseada em ressentimento histórico contra o Ocidente, particularmente contra os britânicos, intitulada “colonialismo de carbono”, segundo a qual as propostas de estrangimento de carbono dos países em desenvolvimento seriam um modo de manter o *status quo* do subdesenvolvimento.

Algumas comparações devem ser feitas entre a Índia e a China, já que o comportamento de suas sociedades é crucial para o presente e para o futuro, em função do crescimento dramático de suas contribuições ao aquecimento global. A Índia é muito mais vulnerável à mudança climática do que a China, já que uma parte expressiva de sua população depende das águas que nascem no Himalaia sob soberania chinesa, país que tem tentações crescentes de desviar os rios para consumo de sua imensa população, e cujos glaciais estão em retração por causa do aquecimento global. Além disso, a Índia tem parcela importante de sua população vivendo em terras baixas sujeitas a monções e choques devastadores entre a circulação atmosférica terrestre e oceânica.

A Índia é um regime democrático – mesmo que de baixa qualidade pela herança das castas – com a presença de importante movimento ambientalista, que contesta, com ambivalência até hoje, a posição oficial. A população média indiana tem orientação menos materialista que a chinesa por causa da religião e por isso é mais sensível em termos de valores relativos ao estado do planeta. O governo da Índia é muito fragmentado e ineficiente, o que, em comparação com a China, torna muito mais difícil que ocorra uma mudança na direção de menor intensidade de carbono. Cerca de 18 ministérios atuam diretamente sobre questões referentes à mudança do clima, sem que haja a liderança clara de qualquer deles. Em meados de 2009, as divisões internas no governo indiano tornaram-se públicas e parte importante dos tomadores de decisão começou a questionar abertamente a posição tradicional do governo indiano. Mas o fizeram sempre lembrando, com razão, que a Índia, com 2,1 toneladas de carbono *per capita*, não poderia ser demandada internacionalmente na mesma medida que a China (6 toneladas *per capita*) e o Brasil (8 toneladas *per capita*). Teria, portanto, ainda significativo espaço de carbono a ser ocupado em detrimento de países desenvolvidos e de países de renda média.

2.3. Brasil

O Brasil tem uma população de 190 milhões de habitantes, um PIB de 1,6 trilhão de dólares e um PIB *per capita* de 8.000 dólares. Emite (estimativas de 2009, compu-

tando-se a drástica queda do desmatamento) aproximadamente 1,8 bilhão de toneladas de carbono, correspondentes a aproximadamente 4% das emissões globais, 8 toneladas *per capita* e 1,2 tonelada de carbono por cada 1.000 dólares de PIB.

O Brasil possui um perfil singular de emissões, já que aproximadamente 55% das emissões são derivadas do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, algo inusitado para países de renda média ou alta. Esse perfil deve-se a uma matriz energética de baixa intensidade de carbono, com alta proporção de hidrelétricas na geração de eletricidade, e à crescente importância dos biocombustíveis, particularmente pela substituição da gasolina pelo etanol.

Além disso, a distribuição regional de emissões é muito desigual, já que os estados amazônicos representam aproximadamente 45% das emissões, embora concentrem apenas 11% da população e cerca de 6% do PIB. O resto do Brasil tem 55% das emissões, 89% da população e 94% do PIB. A assimetria da distribuição regional de emissões do Brasil é uma das mais extremadas do mundo. As emissões *per capita* da região amazônica estão entre as mais altas do planeta.

Os cálculos das emissões brasileiras estão entre os mais complexos entre os grandes emissores por causa da alta proporção de emissões de dióxido de carbono derivadas do desmatamento na Amazônia e no Cerrado. O cálculo das emissões geradas por desmatamento é muito mais complexo que o das emissões relacionadas à energia, indústria e transporte. Ao mesmo tempo, o sistema de cálculo de emissões brasileiras é mais confiável que o da China e da Índia por ser o Brasil uma democracia consolidada e por ter uma forte comunidade científica. As emissões brasileiras de carbono – segundo a primeira Comunicação Nacional, concluída e oficializada em 2004 – eram, em 1994, de 1,4 bilhão de toneladas de carbono. De acordo com o segundo inventário de emissões, ainda em versão preliminar, publicado em novembro de 2009, elas tinham crescido a 2 bilhões de toneladas em 2004.

Até meados de 2009 as políticas públicas de mitigação e de adaptação à mudança climática tinham sido muito limitadas. Os recursos alocados aos Ministérios de

Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente para tratar a questão têm sido mínimos. O Plano Plurianual de 2007 não alocou recursos significativos para medidas de mitigação e adaptação. Apenas em 2007 foi criada uma Secretaria sobre Mudança do Clima no Ministério do Meio Ambiente, com capacidade técnica muito limitada e orçamento restrito. Em junho de 2008, o Poder Executivo enviou ao Congresso um projeto de Lei de Mudanças Climáticas que não internalizava a questão da mudança climática na arquitetura jurídica brasileira como alguns países desenvolvidos já fizeram.

3. Características gerais do posicionamento de China, Índia e Brasil nas negociações de mudanças climáticas de Bali (CoP13) a Cancun (CoP 16)

Desde 2005, as Partes no âmbito do Protocolo de Quioto começaram a negociar o segundo período de compromisso deste instrumento internacional, para vigorar após 2012, quando o primeiro período se encerra. Para isso, foi estabelecido um grupo *ad hoc*, no âmbito do Protocolo (o AWG-KP), que tem a responsabilidade de estabelecer as metas quantificadas de redução de emissões para o grupo de países Partes Anexo I, bem como os instrumentos para que os países possam alcançar suas metas.

Em 2007, na CoP 13, que ocorreu em Bali, considerando as sérias deficiências na implementação da UNFCCC, decidiu-se lançar um processo para viabilizar a implementação da Convenção por meio de uma ação cooperativa de longo prazo. Para isso, foi estabelecido um grupo *ad hoc*, no âmbito da Convenção, o AWG-LCA (*Long Term Cooperative Action*), com a responsabilidade de alcançar um resultado por consenso e adotar uma decisão na 15a CoP, que abordasse, entre outros, cinco assuntos centrais (chamados de pilares):

- (a) um ponto de vista comum sobre as medidas de cooperação de longo prazo, inclusive uma meta global de longo prazo para a redução de emissões, a fim de alcançar o objetivo final da Convenção;
- (b) a intensificação das medidas nacionais/internacionais de mitigação da mudança do clima;
- (c) a intensificação das medidas de adaptação;
- (d) a intensificação das medidas de desenvolvimento e transferência de tecnologia em apoio às medidas de mitigação e adaptação; e
- (e) a intensificação das medidas relativas ao fornecimento de recursos financeiros e investimento em apoio às medidas de mitigação e adaptação, bem como a cooperação tecnológica.

Importante ressaltar que Brasil, China e Índia foram bastante importantes no processo de definição do alcance deste acordo em Bali.

Acordou-se nesta mesma CoP (em Bali) que tanto o AWG-LCA quanto o AWG-KP deveriam concluir suas atividades em 2009 e apresentar os resultados do seu trabalho à Conferência das Partes para adoção em sua 15a sessão e à Conferência das Partes na qualidade de Reunião das Partes do Protocolo (CoPMoP) em sua 5ª sessão, respectivamente. Este processo foi reconhecido como um processo de dois “trilhos”: um no âmbito da Convenção, negociado por meio do AWG-LCA, e outro no âmbito do Protocolo de Quioto, por meio do AWG-KP. Assim, a tão discutida Conferência de Copenhague eram, na verdade, duas conferências, ou o ponto final em que deveriam convergir os resultados dos dois grupos.

No caminho de Bali a Copenhague, grande ênfase foi dada à contribuição dos países em desenvolvimento para os esforços globais de combate à mudança do clima e, nesse sentido, as posições dos grandes países em desenvolvimento (ou emergentes) – como Brasil, China e Índia – eram esperadas com grande expectativa.

Um dos principais pontos de negociação no âmbito do AWG-LCA refere-se a como ampliar as ações de mitigação de todos os países e um dos instrumentos

em negociação é o chamado NAMAs, sigla em inglês para a expressão *Nationally Appropriate Mitigation Actions* ou “Ações de Mitigação Adequadas Nacionalmente”. Por meio deste instrumento, países em desenvolvimento sem obrigações quantificadas de redução de GEEs poderiam, em sua estratégia de desenvolvimento sustentável, captar recursos técnicos e financeiros para implantar planos ou políticas que promovam a inflexão da curva de emissões de gases de efeito estufa em longo prazo. Tal inflexão geraria, na curva de emissões do país, um desvio em relação ao cenário “*business as usual*”, de maneira mensurável, passível de ser reportado e verificável (*Measurable, Reportable and Verifiable* – MRV).

É dentro deste marco de negociações e em torno dos principais temas e questões por ele definidos que Brasil, Índia e China explicitaram – entre a CoP de Bali e a CoP de Copenhague e na própria reunião na capital da Dinamarca – suas posições nas negociações sobre mudança climática, especialmente no âmbito do AWG-LCA.

O quadro abaixo apresenta as principais posições de Brasil, China e Índia, anunciadas por meio de suas submissões oficiais ao processo de negociação no âmbito do AWG-LCA antes da CoP 15 ou por meio de discursos durante esta Conferência por seus representantes de alto nível. Deve-se reconhecer que não houve grandes diferenças de posicionamento dos três países entre o período imediatamente anterior a Copenhague e na CoP em si; a grande diferença foi quanto ao detalhamento das ações de mitigação adequadas nacionalmente (NAMAs) que cada país apresentou durante a CoP 15, por meio de seus chefes de Estado. No caso dos três países, as ações e metas foram quantificadas, em contraste com o que ocorrera no período que antecedeu a reunião de Copenhague, em que os objetivos nacionais eram formulados de maneira qualitativa, como pode ser observado nos Planos Nacionais de Mudança do Clima dos países.

Deve-se lembrar que muitas das posições dos três países tinham sido acordadas no âmbito do G77 + China, ou, quando não possível naquele grupo maior, no âmbito do BASIC, que é o grupo de discussão formado por Brasil, África do Sul, China e Índia. Assim, a primeira linha da tabela – com a posição do BASIC – é

muito mais relevante para a compreensão das posições de negociação do que as linhas individualizadas de cada um dos países, considerando que não há diferenças relevantes nas posições dos países em relação aos temas. As linhas das posições individualizadas de cada país não contradizem o conteúdo da linha contendo as posições comuns.

No entanto, há uma grande diferença entre as ofertas de cada país na CoP 15 em relação a suas ações de mitigação, sendo a do Brasil muito mais ambiciosa do que a de China e Índia.

Em outubro de 2009, pouco antes da CoP 15, houve no Brasil uma intensificação de debates no âmbito do Governo Federal em relação a ações mais ambiciosas de redução de emissões, considerando que alguns segmentos dentro do governo resistiam à adoção desta proposta. Em 13 de novembro, foram anunciadas as ações de mitigação pelo governo. O compromisso brasileiro anunciado naquela ocasião tem as seguintes características fundamentais:

1. É de tipo voluntário, mas envolve disposição de assumi-lo em um eventual tratado internacional, além de ter sido incorporado na Lei Nacional de Mudança Climática, sancionada em janeiro de 2010.
2. Refere-se ao desvio da curva de crescimento das emissões em relação à expectativa de emissões futuras num cenário “*business as usual*” e não com relação há um ano base, como os compromissos assumidos pela União Européia, Japão, Coréia do Sul, Suíça, Noruega e até mesmo pelo estado de São Paulo. Foi um compromisso entre os setores reformistas e os membros conservadores do governo, que argumentavam que o Brasil não está obrigado a assumir metas quantificadas e legalmente vinculantes.
3. O Brasil compromete-se a reduzir emissões entre 36% e 39% com relação à expectativa emissões projetadas para 2020 em cenário “*business as usual*”. Nesta última expectativa, assume-se que as emissões brasileiras em 2020

seriam de 2,7 bilhões de toneladas de CO₂ equivalentes. De acordo com o compromisso voluntário, essas emissões são reduzidas para 1,6 bilhão, o que significaria, de fato, uma redução de aproximadamente 20% com respeito às emissões de 2005 e nível de emissões equivalentes ao de 2009 (as emissões neste ano foram bastante inferiores às de 2005 por causa da dramática queda do desmatamento na Amazônia)².

Enquanto a oferta do Brasil pode ser considerada como bastante ambiciosa, as ofertas chinesas e indianas são bem mais modestas. Colocando-se em perspectiva a diferença de capacidades entre China e Índia e os desafios quase intransponíveis que esta última enfrenta em relação ao combate à pobreza, a oferta da China pode ser vista como bem mais modesta.

² O anúncio das ações de mitigação brasileiras foi produto da pressão empresarial, societal e político-eleitoral, considerando que o núcleo do governo (Presidência da República, Casa Civil e MRE) não era favorável à adoção de metas quantificadas de redução de emissões. No entanto, o estabelecimento das ações deu-se por meio de um processo decisório governamental sem transparência. Por essa razão, não houve estudos sistemáticos e consistentes para produzir um plano apropriado e preciso de redução de emissões.

Feitas estas ressalvas, o anúncio implicou mudança fundamental na história da política externa climática do Brasil, ao quantificar, de forma clara e passível de verificação, as ações de mitigação em relação às quais o país se compromete para contribuir no combate internacional à mudança do clima.

	Mitigação	Adaptação	Financiamento	Transferência de tecnologia	Visão compartilhada
Posições comuns de Brasil, Índia e China	<p>Posição comum do BASIC: apóiam ações de mitigação pelos países em desenvolvimento, desde que sejam vistas como ações de mitigação adequadas nacionalmente (NAMAs) no contexto do desenvolvimento sustentável de cada país, como acordado no Plano de Ação de Bali; defendem que apenas os NAMAs apoiados internacionalmente (por meio de financiamento ou transferência de tecnologias) devam estar sujeitos a monitoramento, relatório e verificação (MRV) internacional, juntamente com MRV do apoio internacional em si. Os NAMAs não apoiados internacionalmente devem ser sujeitos a MRV doméstico, de forma transparente.</p> <p>Não há posição comum do G77 e China em mitigação.</p>	<p>Posição comum do BASIC: não aceitam que o financiamento das medidas de adaptação fique restrito apenas aos países em desenvolvimento particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima, em especial os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, embora se reconheçam as necessidades urgentes e imediatas destes grupos de países.</p> <p>Não há posição comum do G77 e China em adaptação.</p>	<p>Apóiam a posição comum do G77 e China: recursos têm que ser substancialmente aumentados; recursos devem ser novos e adicionais, na forma de doações e em bases concessionais; centralidade do processo de decisão sobre financiamento no âmbito da UNFCCC; criação de um Fundo de Mudança do Clima no âmbito da UNFCCC, com janelas específicas para mitigação, adaptação, transferência de tecnologia e capacitação; prevalência de recursos públicos para aumentar a previsibilidade de recursos.</p>	<p>Apóiam a posição comum do G77 e China: criação de um mecanismo de tecnologia no âmbito da UNFCCC, sujeito à autoridade e diretriz da CoP, composto de um Órgão Executivo e de um Fundo Multilateral de Tecnologia do Clima, o qual será financiado por contribuições obrigatórias dos países desenvolvidos; Plano de Ação Tecnológica a ser desenvolvido contemplará todas as fases do ciclo tecnológico: pesquisa, desenvolvimento, difusão, demonstração e transferência, referindo-se tanto às tecnologias existentes de domínio público ou patenteadas, bem como às novas tecnologias.</p>	<p>Posição comum do BASIC: Objetivo aspiracional de manter o aumento de temperatura global abaixo de 2° C, levando-se em conta que o desenvolvimento social e econômico e a erradicação da pobreza são as principais prioridades dos países em desenvolvimento.</p> <p>Não há posição comum do G77 e China sobre visão compartilhada.</p>
Brasil	<p>Entre 36,1% e 38,9% de redução nas emissões abaixo de <i>business as usual</i>, a ser alcançada por meio das seguintes ações: redução do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, restauração de áreas de pastejo nesses biomas, aumento do uso de biocombustíveis e de energia hidrelétrica, além de outras fontes alternativas que garantam a eficiência energética.</p>	<p>Países em desenvolvimento, dependendo da sua capacidade e características, irão implementar diferentes medidas de adaptação, com diferentes resultados. Neste contexto, deve haver uma abordagem abrangente e flexível para uma ação reforçada sobre a adaptação e os seus meios de implementação, incluindo financiamentos e tecnologia.</p>	<p>O financiamento para a adaptação deve ser aumentado consideravelmente a fim de restabelecer o equilíbrio na atribuição dos fundos do regime de mudança climática. Deve ser prevista uma avaliação das contribuições obrigatórias dos países desenvolvidos como parte de seus compromissos assumidos no âmbito da UNFCCC.</p>	<p>Tecnologias devem abordar a necessidade de pesquisa e desenvolvimento, demonstração, difusão e transferência de tecnologia para adaptação, além de incluir a aprendizagem social, permitindo que as informações sejam difundidas e monitoradas. Ênfase na cooperação tecnológica, no fortalecimento de centros regionais de excelência e cooperação Sul-Sul ou triangular.</p>	<p>A visão compartilhada deve ser abrangente, cobrindo toda a gama de longo prazo da ação cooperativa. A meta global de longo prazo deve ser ambiciosa e estar a par dos avanços científicos. Estes avanços devem refletir o progresso em nosso conhecimento dos potenciais efeitos gerados por diferentes níveis de aumento da temperatura global.</p>

	Mitigação	Adaptação	Financiamento	Transferência de tecnologia	Visão compartilhada
Índia	Entre 25 e 30% de redução na intensidade de carbono do PIB em relação a 2005. Contudo, as ações são voluntárias e não terão caráter juridicamente vinculante.	A implementação de medidas de adaptação deve levar em conta diversas características dos diferentes níveis de avaliações de vulnerabilidade. Tais medidas devem receber suporte financeiro e tecnológico por parte de países desenvolvidos.	Os financiamentos são fundamentais para resultados positivos na política de mudança de clima. Para os países em desenvolvimento cumprirem o acordado no Plano de Ação de Bali, um volume considerável de recursos é necessário.	Condicionalidade de suas ações ao auxílio e transferência de tecnologia. Países em desenvolvimento não conseguirão seguir adiante nas suas ações de redução de emissões sem a ajuda de países desenvolvidos, seja por meio do financiamento ou de transferência de tecnologia. Ênfase na questão de superar barreiras existentes para a transferência de tecnologias, como os direitos de propriedade intelectual.	Uma visão compartilhada para uma sociedade inclusiva e um regime de clima justo e eficiente deve ser baseada no bom senso, no equilíbrio entre o clima e os imperativos do desenvolvimento, além de um equilíbrio entre adaptação e mitigação.
China	Entre 40 e 45% de redução na intensidade de carbono do PIB em relação a 2005, por meio do aumento da participação de combustíveis não-fósseis na matriz energética (para aproximadamente 15%). Compromisso de, em 2020, ter aumentado a cobertura florestal em 40 milhões de hectares e o volume de estoque florestal em 1,3 bilhões de metros cúbicos.	Um quadro global de adaptação – e seus meios de execução, incluindo financiamentos, tecnologia e capacitação – deve ser estabelecido.	O mecanismo financeiro deverá facilitar as ligações entre as várias fontes de financiamento e aplicar fundos, a fim de promover o acesso a uma variedade de fontes de financiamento disponíveis e reduzir a fragmentação. O fundo de adaptação deve assegurar recursos financeiros suficientes para todos os países em desenvolvimento.	O apoio financeiro e de tecnologia faz parte dos compromissos dos países desenvolvidos com a UNFCCC. Deve-se institucionalizar o acesso às tecnologias de adaptação, e promover a pesquisa, desenvolvimento e difusão das mesmas.	O debate acerca de uma visão compartilhada de longo prazo da ação cooperativa seria uma troca de opiniões ou idéias sobre como obter a implementação plena, efetiva e sustentada da Convenção, enfocando os meios para implementar a longo prazo a ação cooperativa no âmbito da Convenção e os outros quatro blocos de construção do Plano de Ação de Bali.

Não está no escopo deste artigo enumerar as razões pelas quais a Conferência de Copenhague fracassou. Entretanto, fato é que não houve acordo tanto no âmbito do AWG-LCA nem no âmbito do AWG-KP. Assim, os mandatos desses grupos *ad hoc* foram estendidos de forma que eles pudessem continuar seus trabalhos com vistas a apresentar um resultado final à CoP e à CoPMoP, respectivamente, para adoção na sua 16ª sessão³.

O Acordo de Copenhague, apresentado como o resultado da negociação de um seletivo grupo de 25 a 30 países, convocados pela Presidência dinamarquesa da CoP, não foi adotado ou endossado pela Conferência das Partes, considerando a oposição de um número considerável de países tanto em relação ao conteúdo quanto à forma pela qual ele foi negociado. Esta foi considerada não transparente e discriminatória entre Partes que têm, ao menos em teoria, os mesmos direitos, de acordo com a Carta das Nações Unidas. Contudo, o número de países que levaram a oposição até o fim foi muito reduzido. Como segundo o regulamento das COPs as decisões devem ser tomadas por unanimidade o Acordo não foi aprovado. Assim, na mais breve decisão de todas as CoPs de mudança do clima, a Conferência das Partes “tomou nota” do Acordo de Copenhague de 18 de dezembro de 2009⁴.

Nas considerações sobre mitigação, o Acordo dispõe que as Partes Anexo I deveriam informar suas metas individuais ou coletivas de redução de emissões e as Partes não-Anexo I deveriam informar suas ações de mitigação ao Secretariado, até o dia 31 de janeiro de 2010, para que as mesmas fossem inscritas nos Apêndices I e II, respectivamente, do Acordo⁵.

Certamente, quase todas as delegações deixaram Copenhague frustradas e confusas em relação ao *status* jurídico dos principais resultados da reunião. O ano de 2010 começou com muita especulação nesse sentido. Assim, o Secretariado

³ Vide Decisão 1/CP. 15, contida no doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1, de 30 de março de 2010 e Decisão 1/CMP. 5, contida no FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1, de 30 de março de 2010.

⁴ Vide Decisão 2/CP. 15, contida no doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1, de 30 de março.

⁵ Vide parágrafos 4 e 5 da Decisão 2/CP. 15, contida no doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1, de 30 de março.

da UNFCCC decidiu lançar uma nota esclarecendo duas questões em relação à natureza jurídica do Acordo de Copenhague⁶. Em primeiro lugar, explicitou-se que as provisões do acordo não têm nenhum caráter legal no âmbito do processo da UNFCCC – ainda que algumas Partes decidam se associar a ele – uma vez que a Conferência das Partes não adotou nem endossou o Acordo, tendo apenas “tomado nota” de sua existência,. Em segundo lugar, a nota esclarece que, sendo o documento firmado em Copenhague apenas um acordo político, e não um instrumento de tratado, uma simples carta ou nota verbal enviada ao Secretariado por autoridade apropriada de Governo seria suficiente para comunicar a intenção da Parte em se associar ao Acordo.

No caso da Índia, foi enviada ao Secretariado da UNFCCC uma carta incluindo “ações domésticas de mitigação”⁷, datada de 30 de janeiro de 2010, na qual é dito que o país pretende reduzir a intensidade das emissões de seu PIB em até 20-25% até 2020, em comparação com os níveis de 2005. Outra nota diz que as emissões do setor agrícola não participarão da avaliação da intensidade das emissões.

No caso da China, foi enviada ao Secretariado da UNFCCC uma carta incluindo “ações domésticas e autônomas de mitigação”⁸, datada de 28 de janeiro de 2010, na qual se diz que a China pretende: (i) reduzir suas emissões de dióxido de carbono por unidade do PIB em até 40-45% até 2020, em comparação com os níveis de 2005; (ii) aumentar a participação de combustíveis não-fósseis no consumo de energia primária para cerca de 15% do total até 2020; e (iii) aumentar sua cobertura florestal em até 40 milhões de hectares e o volume de estoque de florestas em até 1,3 bilhão de metros cúbicos até 2020, em comparação com os níveis de 2005.

Considerando o anúncio feito pelo Presidente da República em Copenhague, o Governo do Brasil comunicou,, em carta datada de 29 de janeiro de 2010, as “ações de mitigação adequadas nacionalmente” que deseja empreender⁹:

- Redução do desmatamento na Amazônia (amplitude de redução estimada: 564 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Redução do desmatamento no Cerrado (amplitude de redução estimada: 104 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Recuperação de pastos (amplitude de redução estimada: 83 a 104 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Integração lavoura-pecuária (amplitude de redução estimada: 18 a 22 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Plantio direto (amplitude de redução estimada: 16 a 20 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Fixação biológica de N₂ (amplitude de redução estimada: 16 a 20 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Eficiência energética (amplitude de redução estimada: 12 a 15 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Incremento do uso de biocombustíveis (amplitude de redução estimada: 48 a 60 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Expansão da oferta de energia por usinas hidrelétricas (amplitude de redução estimada: 79 a 99 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020);
- Fontes alternativas de energia (amplitude de redução estimada: 26 a 33 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020); e
- Siderurgia (substituição do carvão do desmatamento por carvão de florestas plantadas) (amplitude de redução estimada: 8 a 10 milhões de toneladas de equivalentes de CO₂ em 2020).

⁶ Vide http://unfccc.int/files/parties_and_observers/notifications/application/pdf/100125_noti_clarification.pdf

⁷ Vide http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/indiacphaccord_app2.pdf

⁸ Vide http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/chinacphaccord_app2.pdf

⁹ Vide http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf

Como já indicado na Política Nacional de Mudança do Clima, adotada após a CoP 15, em 29 de dezembro de 2010, por meio da Lei no 12.187, estima-se que o somatório dessas ações leve a uma redução da ordem de 36,1% a 38,9% com relação à projeção das emissões brasileiras para 2020¹⁰.

Deve-se notar que os três países ressaltaram a natureza voluntária das ações indicadas e que estas serão implementadas de acordo com os princípios e disposições da CQNUMC, em particular com o Artigo 4 parágrafo 1, Artigo 4 parágrafo 7, Artigo 12 parágrafo 1(b), Artigo 12 parágrafo 4 e Artigo 10 parágrafo 2(a). Essas menções indicam que houve consultas prévias entre os países de forma a harmonizar suas comunicações.

No entanto, há algumas diferenças significativas entre as comunicações dos três países. Além do fato de a comunicação do Brasil ter sido muito mais detalhada, no sentido de explicitar através de que ações a meta seria atingida, o país ainda deixou claro que não estava excluído o uso, nestas ações, do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto. A Índia e a China deixam claro que as ações indicadas não têm caráter vinculante, tendo a Índia ressaltado ainda que suas ações seriam implementadas de acordo com políticas e legislação nacionais relevantes. No entanto, a mais importante das diferenças entre as comunicações é o fato de que o Brasil é o único a mencionar o Acordo de Copenhague em sua carta, assumindo que participou de sua negociação.

Quanto a isso, vale à pena destacar um comunicado conjunto feito pelo BASIC, resultado de uma reunião ministerial em Nova Dhéli, no dia 24 de janeiro de 2010

¹⁰ A lei de mudanças climáticas aprovada no Senado brasileiro no início de dezembro de 2009 foi sancionada em janeiro de 2010 com vetos do presidente Lula, particularmente ao artigo 10, que tratava de incentivos a fontes renováveis de energia. Também foi eliminado um objetivo importante para a transição para uma economia de baixo carbono que era o abandono progressivo dos combustíveis fósseis. Existem forças resistentes no governo Lula com relação à regulamentação da lei. Por isso, adotou-se uma estratégia modesta de regulamentá-la por partes, seletivamente, mesmo ao custo de deixar várias seções da lei sem possibilidade de efetivação por falta de regulamentação. Até junho de 2010, não se havia avançado quase nada em relação à regulamentação. O Fundo Nacional de Mudança do Clima também precisa ser regulamentado e será um processo complexo, provavelmente conflitivo e demorado.

antes mesmo da submissão das comunicações individuais por cada país. Os ministros do BASIC destacaram a centralidade do processo da UNFCCC e a decisão das Partes de levar adiante a negociação nos dois trilhos (do AWG-LCA, sob a Convenção, e do AWG-KP, sob o Protocolo de Kyoto) em 2010 antecedendo a CoP 16, no México. Os ministros reiteraram que todas as negociações devem ser conduzidas de uma maneira inclusiva e transparente.

No comunicado, o BASIC destacou a importância do Acordo de Copenhague como manifestação de um entendimento político de alto nível entre os participantes sobre alguns dos assuntos contenciosos no âmbito das negociações sobre mudança do clima. Eles expressaram a esperança de que este entendimento facilitaria o processo de negociação, reafirmando a centralidade dos trabalhos dos dois grupos *ad hoc*, em conformidade com o *road map* de Bali, para se chegar a uma conclusão satisfatória das negociações em curso em Cancún, no final de 2010.

Resultado de uma reunião ministerial do grupo no Rio de Janeiro, nos dias 25 e 26 de julho de 2010, o último comunicado emitido pelo BASIC enfatiza que medidas para concretizar rapidamente as promessas de financiamento feitas pelos países desenvolvidos serão cruciais para o processo, embora também se possa ler nas entrelinhas do comunicado que as expectativas dos países do grupo para Cancun são bem baixas.

4. Reflexões finais

O ano de 2009 mudou profundamente a economia política internacional da mudança climática. O Protocolo de Kyoto tem sido duramente questionado tanto em relação à sua efetividade quanto à validade de sua continuação após 2012, por deixar os EUA e os grandes países emergentes fora do “constrangimento” de carbono. O Acordo de Copenhague, resultado mais palpável da fracassada CoP15, é extremamente débil do ponto de vista jurídico, mas é quase universal do ponto de vista do constrangimento das emissões de carbono.

É praticamente impossível que se avance no sentido de um novo tratado abrangente e juridicamente vinculante - como querem alguns países, sobretudo desenvolvidos -, antes que os EUA aprovem uma lei climática que obrigue a reduções quantificadas de emissões. Dada a dinâmica política atual isto dificilmente acontecerá, na melhor das hipóteses, antes de 2013, supondo a reeleição do Presidente Obama em novembro de 2012. Outro fator que incide sobre as perspectivas de um acordo global muito importante é a tensão entre EUA e União Européia, de um lado, e China, de outro, devido à negativa deste país em aceitar uma valorização significativa de sua moeda.

As dimensões econômica e de segurança do sistema internacional têm impacto decisivo sobre as dimensões ambientais - particularmente a climática - e é necessário levá-las em conta prioritariamente em qualquer análise realista sobre o futuro das negociações internacionais.

De um lado, uma continuidade do avanço na governança econômica global iniciada em 2009, juntamente com um aumento das áreas de acordo entre as grandes potências em questões de segurança, favoreceria o caminho para uma nova arquitetura internacional climática abrangente e consistente.

Caso predomine uma tendência de cooperação e continuidade da despolarização no sistema internacional nos próximos anos, é possível que a posição americana mude de grande potência conservadora para grande potência reformista. Também é possível que em aliança com a União Européia, Japão, Canadá, Coreia do Sul, Brasil, México e África do Sul, os EUA consigam “persuadir” a China, Rússia e Índia a estabelecer picos de emissão e anos diferenciados de estabilização – anterior a 2020 para China e Rússia, e entre 2025 e 2030 para Índia, considerando que as emissões *per capita* da Rússia são quase o dobro das chinesas e 8 vezes maiores que as indianas, além do fato de que as emissões chinesas são cinco vezes maiores que as indianas. Uma mudança na

posição chinesa, russa e indiana ajudaria o Presidente Obama a persuadir o Congresso a que os EUA aprofundem suas metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, adotando metas próximas das européia e japonesa. Num sistema internacional onde predominam forças de convergência, são favorecidas as forças mais “globalistas” e “sustentabilistas” da China.

De outro lado, as tensões contínuas entre países superavitários e deficitários no comércio internacional, particularmente em relação à China, podem limitar ou mesmo interromper os avanços de governança econômica global já realizados pelos G20 durante 2009. Neste sentido, o sistema internacional pode estar em estagnação ou reversão parcial da dinâmica de despolarização verificada em 2008 e 2009. Caso predomine uma dinâmica de aumento moderado de conflito no sistema internacional nos próximos dois ou três anos, isso será suficiente para que não exista avanço nas negociações climáticas internacionais.

Neste contexto, a transição mundial para uma economia sustentável de baixo carbono será muito mais lenta e um dos seus principais instrumentos internacionais será o estabelecimento de barreiras ao comércio de produtos intensivos em carbono. No caso da Índia, a grande maioria dos setores estaria ameaçada. No caso da China, o cenário seria mais complexo, já que em função dos grandes avanços em energia eólica e solar, a proporção de produtos de baixa intensidade de carbono (hoje muito pequena) tenderia a aumentar rapidamente na pauta de exportações chinesas. O Brasil ficaria numa posição muito confortável, desde que consiga aprofundar o controle do desmatamento, avançar na racionalização decarbonizante da agropecuária, e superar os gargalos de infra-estrutura que fazem com que atualmente o transporte de carga seja muito intensivo em carbono.

Existem ainda muitas dúvidas sobre a implementação futura das ações de redução de emissões anunciadas pelo Brasil, mas a nova lei e a carta sobre as NAMAs assumidas pelo país no Apêndice do Acordo de Copenhague é um passo de fundamental importância para a trajetória futura das suas políticas externa, econômica, energética, agrícola, florestal e climática. Certos setores, entretanto, têm questionado o paradoxo da participação do Brasil no âmbito do BASIC: compromissos assumidos conjuntamente com China e Índia poderiam reduzir o nível de ambição do Brasil em relação à mitigação; ou, ao contrário, o comportamento mais progressista do Brasil poderia influenciar positivamente os dois outros países, de forma que esses assumam ações de mitigação mais ambiciosas? Em qualquer cenário, a atuação de Brasil, Índia e sobretudo da China será decisiva para o futuro do regime global de mudança do clima.