

DE COPENHAGUE A CANCÚN: DÚVIDAS E EXPECTATIVAS

Sergio Barbosa Serra*

1 INTRODUÇÃO

Seis meses passados, ruminam-se ainda os resultados (ou não resultados, dependendo do ponto de vista) da 15ª Conferência das Partes (COP-15) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), de Copenhague.

2 O QUE SE ESPERAVA DE COPENHAGUE?

A COP-15 – e também a 5ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (CMP-5) – deveria ter sido a culminação do chamado Mapa do Caminho de Bali, adotado na COP-13/CMP-3. Por este, uma negociação em dois trilhos deveria levar a Copenhague:

- 1) À adoção de novas metas de redução de emissões pelos países do Anexo I da Convenção (desenvolvidos) referentes ao segundo período de compromisso (pós-2012) do Protocolo de Quioto.
- 2) À implementação do Plano de Ação de Bali, mediante um acordo ou um conjunto de decisões legalmente vinculantes, que, por sua vez, abrangessem, essencialmente:¹
 - a) as metas de redução de emissões do país desenvolvido não membro do Protocolo de Quioto (os Estados Unidos); e
 - b) as ações de mitigação a serem empreendidas por países em desenvolvimento, com apoio financeiro e tecnológico por parte dos países desenvolvidos.

Como se sabe, isto não ocorreu, pelo menos não dessa forma, ou, muito menos, com o nível de ambição que seria desejável à luz das recomendações do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

3 O QUE SE OBTEVE EM COPENHAGUE?

O resultado mais palpável da COP-15 foi o chamado Acordo de Copenhague (*Copenhagen Accord*). Trata-se de documento essencialmente político, com compromissos dessa natureza (política), mas não vinculantes do ponto de vista jurídico-legal (*legally binding*).

* Embaixador Extraordinário para Mudança do Clima, do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

1. Na área de *mitigação*. O Plano de Ação de Bali trata também, com igual prioridade, de *adaptação*, de *financiamento*, de transferência de *tecnologia*, e de uma *visão compartilhada* de longo prazo sobre o combate à mudança do clima.

O documento, conforme amplamente divulgado na época, foi negociado às pressas, entre um número reduzido – mas representativo dos diferentes grupos ou blocos negociadores – de líderes mundiais,² praticamente ao apagar das luzes da conferência. O Brasil tomou parte ativa dessas negociações, com envolvimento direto do próprio presidente Lula.

Posteriormente, um grande número de países aderiu ao Acordo – o total, até o começo de junho do corrente ano, já atinge 121. Entretanto, como se sabe, o documento não obteve consenso no plenário final da conferência³ e, portanto, não pode ser adotado como decisão formal da COP-15. A solução a que se chegou, então, foi uma decisão da COP no sentido de “tomar nota” do Acordo.⁴

O Acordo de Copenhague constitui importante passo adiante nas árduas negociações sobre o futuro do regime internacional do clima. É, contudo, incompleto e, sobretudo, menos ambicioso do que o que se esperava como resultado da COP-15.

Incompleto por quê? Por várias razões, entre elas porque só parcialmente trata da implementação dos pontos básicos do Plano de Ação de Bali. Mas, talvez principalmente, porque se omite quanto à continuidade do Protocolo de Quioto.

E por que pouco ambicioso? Sobretudo porque as metas de redução de emissões inscritas no Acordo pelos países desenvolvidos do Anexo I estão muito aquém das recomendações do último (4^o) *Relatório de Avaliação – Fourth Assessment Report (AR4)*, de 2007 – do IPCC para esses países, que são de uma redução de 25% a 40% com relação ao ano-base de 1990.

Não deixa, contudo, o Acordo de Copenhague de representar um passo importante no contexto das negociações do clima. Na área de mitigação, há nele, além das metas dos países desenvolvidos (pouco ambiciosas é verdade, como mencionado acima), o registro de ações de mitigação, por parte de países em desenvolvimento, tendentes a diminuir o crescimento de suas emissões com relação a um cenário de *business as usual*. Trata-se da primeira vez, no regime internacional do clima, que países em desenvolvimento adotam concretamente tais compromissos. Esse registro, por outro lado, remete ao subparágrafo 1(b)(ii) do Plano de Ação de Bali, que prevê ações “mensuráveis, reportáveis e verificáveis” (MRV) por parte desses países. É, de certa forma, a implementação ampliada do 1(b)(ii), que não menciona explicitamente queda da curva de crescimento. Visto por outra ótica, contudo, o registro, no Acordo de Copenhague, dessas ações de mitigação por países em desenvolvimento constitui réplica incompleta do Plano de Ação de Bali, já que, no citado Acordo, não há a vinculação necessária entre tais ações e o apoio financeiro e tecnológico para sua implementação, como previsto no subparágrafo 1(b)(ii).

Devem-se ainda mencionar as disposições financeiras do Acordo de Copenhague. Além de cobrir a questão do financiamento de longo prazo à mitigação e à adaptação em países em desenvolvimento, o Acordo introduz a figura do financiamento *fast start*, destinado a necessidades mais imediatas no curto prazo, entendido como tal o período 2010-2011-2012. Os números indicados no Acordo para esses financiamentos (US\$ 30 bilhões para os três anos do *fast start* e US\$ 100 bilhões anuais em 2020) são considerados insuficientes pelo G-77+China. Há que se reconhecer, contudo, que não se trata de valores desprezíveis.

2. Representando de 25 a 30 países.

3. Manifestaram-se no plenário contra a adoção do Acordo de Copenhague seis países: Bolívia, Cuba, Nicarágua, Sudão, Tuvalu e Venezuela.

4. Decisão nº 2/CP.15.

4 EXPECTATIVAS PARA A COP-16

Um dos problemas que levaram a uma sensação de frustração em Copenhague estava, talvez, no excesso de expectativas, particularmente da opinião pública mundial, quanto aos resultados que poderiam ser obtidos na conferência.

A complexidade do assunto e, sobretudo, do processo negociador em si, sujeito a diversas variáveis e incógnitas (a crise econômica de 2008 e a atual, do euro; as incertezas quanto à tramitação do *Climate and Energy Bill* no Senado norte-americano, por exemplo) fazem com que o cenário que se afigura mais provável no momento seja o da conclusão das presentes negociações somente na COP-17, na África do Sul, no final de 2011.

Por conseguinte, para evitar, em Cancún, frustração semelhante à de Copenhague, conviria atenuar, de certa forma, as expectativas quanto aos resultados da conferência.

Mas há que se ter cuidado com o significado de “atenuar”. Não podemos simplesmente mirar no horizonte da COP-17/África do Sul e fazer de Cancún uma nova versão da COP-14, de Poznan (2008), que, por ser uma conferência “intermediária” entre a COP-13/Bali e a COP-15/Copenhague, nada decidiu de relevante.

Há que se concluir, portanto, *algo* em Cancún, ainda que não seja o resultado final das negociações.

Ainda é prematuro prever o que, concretamente, poderia resultar da COP-16. Mas, só para ficar num exemplo, seria altamente relevante que já se pudesse iniciar a implementação do compromisso de financiamento de curto prazo (*fast start*) inserido no Acordo de Copenhague – lembrando, inclusive, que o triênio previsto para o desembolso de tais recursos inclui o corrente ano de 2010.

Iniciativa nesse sentido, ansiosamente esperada – sobretudo por aqueles países, entre os em desenvolvimento, que são mais vulneráveis aos efeitos da mudança do clima e, conseqüentemente, mais necessitados de recursos para adaptação –, muito poderia contribuir para a credibilidade do processo negociador e para a recuperação da confiança no mesmo.

5 O CAMINHO PARA CANCÚN

Na sequência de Copenhague – e em decorrência da decisão mais importante adotada pela conferência⁵ – as negociações foram “recolocadas” nos dois trilhos oriundos do Mapa do Caminho de Bali: os Grupos de Trabalho *ad hoc* relativos à Convenção e ao Protocolo – Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) e Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP).

Por outro lado, a “inexistência” legal do Acordo de Copenhague (do qual, recorde-se, só se “tomou nota” na plenária de encerramento da COP-15), impede que o Acordo, em si, seja considerado um texto-base para as negociações. Assim, o que se está procurando fazer, desde a reunião de junho último dos AWGs, em Bonn, é trazer cláusulas do Acordo para o texto que serve de base às negociações do “trilho” da Convenção (AWG-LCA).

A negociação do texto, contudo, só deverá realmente deslanchar a partir da próxima reunião dos AWGs, no início de agosto, ainda em Bonn. (Há que se lembrar que a primeira reunião dos AWGs pós-Copenhague, em abril passado, também em Bonn, foi muito breve – três dias – e dedicou-se tão-somente a definir um programa de trabalho para o ano).

5. Decisão nº 1/CP.15 e seu “espelho” no âmbito do Protocolo de Quioto, a Decisão nº 1/CMP.5.

O caminho, tudo indica, será árduo, tanto pelas desconfianças geradas, entre algumas partes, pelo desfecho final de Copenhague, considerado por estas como fruto de um processo negociador excludente e pouco transparente, como pelo pouco tempo que resta de negociação até Cancún: em termos de reuniões formais, de presença universal, só mais a de agosto (Bonn) e outra em outubro, na China, em data ainda a definir. O México convocará, ainda, a Pré-COP de praxe, no mês anterior a Cancún. Mas esta, de nível ministerial, se restringe a um número menor de países convidados.

Nessas condições, assumem especial importância, como contribuição ao processo negociador, as reuniões informais de consultas, de geometria variável. O México, na qualidade de presidente da próxima COP, vem promovendo várias desde o início do ano. No intuito de promover uma coordenação mais estreita entre seus membros, o grupo Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) tem-se reunido também: em Nova Déli e na Cidade do Cabo no primeiro semestre; no Rio de Janeiro, no fim de julho, e em Pequim, possivelmente em outubro.

6 DÚVIDAS E INCERTEZAS

Tanto quanto a definição de números que representem um resultado ambicioso e equitativo, o grande desafio das presentes negociações é a construção de um consenso entre as partes, o que passa necessariamente pela recuperação da confiança perdida no processo por parte, sobretudo, dos países que se opuseram formalmente ao Acordo de Copenhague.

Outra incerteza que paira sobre o processo refere-se à continuidade do Protocolo de Quioto.

O respectivo trilha de negociação, o AWG-KP, vem, como se sabe, avançando com muita dificuldade. Alguns países conspiram abertamente contra a continuidade do Protocolo. A União Europeia, tradicional aliada do G-77+China nos esforços pela sua manutenção, vem mostrando, recentemente, ambiguidade a respeito. É importante ressaltar que o Protocolo de Quioto é o único documento legalmente vinculante que temos para abrigar as metas de redução de emissões por parte dos países desenvolvidos. A simples “transferência” dessas metas para um documento como o Acordo de Copenhague, carente, entre outros elementos, de mecanismos de *compliance*, não constituiria solução satisfatória para a luta contra a mudança do clima.

Incerteza que vem determinando a lentidão das negociações, em especial quanto à real definição de metas pelos demais países desenvolvidos, é também o prolongado (e, de resto, de desfecho incerto) processo de tramitação da legislação sobre energia e mudança do clima no Senado dos Estados Unidos.

Todos esses dados apontam para a dificuldade de se concluir, já em Cancún, as presentes negociações.

7 O BRASIL NO CAMINHO DE CANCÚN... E ADIANTE

A posição do Brasil, nesta conjuntura das negociações, é confortável. Nossos compromissos, traduzidos no elenco de ações de mitigação que apresentamos em Copenhague, são ambiciosos e obtiveram amplo reconhecimento internacional.

A partir dessa posição, estamos à vontade para cobrar, dos nossos parceiros na negociação, mais engajamento e mais ambição. Por outro lado, o Brasil deverá continuar a exercer, como sempre procurou fazer desde os primórdios das discussões sobre o clima, papel de

“ponte” entre os grupos negociadores e de criador de soluções inovadoras que permitam romper impasses. Seguimos, portanto, rumo a Cancún (e, depois, à COP da África do Sul) com a mesma disposição que nos fez um dos principais atores deste árduo processo de negociação.