

## Para além dos impasses: perspectivas no contexto pós-Copenhague

Os impasses estruturais entre países desenvolvidos (PDs) e em desenvolvimento (PEDs) não foram superados em Copenhague. A Conferência resultou em uma declaração política, assinada apenas por algumas delegações. No entanto, os maiores avanços ocorreram fora da Conferência.

As expectativas em torno da 15ª Conferência das Partes (COP, sigla em inglês) e o sentido de urgência empregado em declarações de climatologistas sobre a aceleração do fenômeno das mudanças climáticas não foram suficientes para imprimir a dinâmica necessária à superação dos antigos impasses entre PDs e PEDs nas negociações.

Os diálogos em Copenhague foram travados nos âmbitos técnico e político. No primeiro, os debates ocorreram em dois grupos de trabalho - Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre o Protocolo de Quioto (AWG-KP, sigla em inglês) e o Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Medidas de Cooperação de Longo Prazo (AWG-LCA, sigla em inglês) - e encontraram dificuldades em avançar no que tange à transferência de tecnologia e ao financiamento. No nível político, o principal entrave observado nas reuniões e diálogos bilaterais entre os chefes de Estado e governo dizia respeito à redefinição de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs).

Ora, o escopo da Conferência em Copenhague constituía negociar novas metas obrigatórias de redução para os países industrializados; definir recursos financeiros para mitigação e adaptação às mudanças climáticas; e criar e reformar mecanismos de mitigação. Isso posto, uma avaliação rigorosa concluiria que a COP 15 não cumpriu seu mandato negociador.

Com vistas a repensar a declaração acima, este artigo apresenta um retrospecto geral dos temas discutidos em Copenhague e resgata os principais desafios e avanços em matéria de mudanças climáticas.

### Antigos impasses persistem

Nos 12 dias de negociação, pouco do que foi discutido em Copenhague representava uma novidade para as Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês). No âmbito do AWG-LCA, um dos assuntos mais polêmicos foi o controle sobre o fundo internacional a ser

- 1 Para além dos impasses: perspectivas no contexto pós-Copenhague
- 4 A OMC após a 7ª Conferência Ministerial: poucos avanços, muitas questões
- 5 Conservação e uso sustentável da biodiversidade: como garantir o envolvimento do setor privado?  
*Rik Kutsch Lojenga, Maria Julia Oliva*
- 7 Investimento em agricultura: uma alternativa de inserção no mundo?  
*Nicolás M. Perrone, Lucas Arce, Gustavo Rojas*
- 9 Por que negociar um TLC entre México e Brasil?  
*Luz María de la Mora Sánchez*
- 11 O Plano Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil  
*Florence Karine Laloë*
- 12 O Plano de Ação para Mudanças Climáticas da Índia  
*Nitya Nanda*
- 13 Programa Nacional de Mudanças Climáticas da China: progressos e desafios  
*Shuaihua Cheng*
- 14 Além do pré-sal: a Amazônia Azul como novo paradigma para o desenvolvimento brasileiro



International Centre for Trade and Sustainable Development



**DIREITOGV**  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

### Você sabia?

Que o Brasil pode obter significativos benefícios econômicos e ambientais a partir de medidas vislumbradas para a mitigação das mudanças climáticas?

OPORTUNIDADES DE MITIGAÇÃO		
Desmatamento da Amazônia	Redução 70 -95% do desmatamento	Conforme taxa de US\$3 ou 50/ton de carbono
Produção de etanol	Redução de 187 milhões a 362 milhões de toneladas de CO <sub>2</sub> equivalente	Em 2035, conforme destino do álcool exportado
Taxação de carbono	Emissões -1,16% e -1,87%; PIB -0,13% e -0,08%	Conforme taxa de US\$ 30 ou 50/ton de carbono
Eficiência energética	Potencial de -1,8 bilhões de ton de CO <sub>2</sub> entre 2010-30	Ganho médio equivalente de US\$ 13/t de CO <sub>2</sub>

Fonte: Economia da Mudança do Clima no Brasil: custos e oportunidades. Nov. 2009.  
Disponível em: <http://www.economiadoclima.org.br/site/?p=biblioteca>

## Editorial

Estimado(a) leitor(a),

Ao iniciarmos o ano de 2010, trazemos como bagagem os resultados colhidos nas tentativas de avançar em tópicos centrais da agenda internacional. Um dos grandes ápices do calendário de 2009 foi a 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-15), realizada em Copenhague. Embora o acordo político resultante dessa conferência tenha frustrado as expectativas em torno do encontro, é possível identificar avanços no âmbito externo às negociações climáticas. Sob esse pano de fundo, o editorial que abre esta edição busca refletir sobre os principais pontos discutidos em Copenhague, bem como o impacto geral da Conferência.

Na ausência de avanços na esfera multilateral, ganham espaço políticas nacionais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Diante disso, este número do Pontes apresenta uma tríade de artigos dedicada aos planos nacionais de mudanças climáticas de três grandes economias emergentes: Brasil, China e Índia. Os textos analisam os desafios e avanços relacionados à implementação desses programas, de acordo com as prioridades e condições internas de cada um dos países.

Na esfera comercial, o regime multilateral também foi marcado pela 7ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada ao final de 2009 em Genebra. O resultado pouco expressivo da reunião confirmou as baixas expectativas acerca de eventuais avanços nas negociações da Rodada Doha. O artigo dedicado à Conferência trata dos resultados do encontro e das atividades da OMC programadas para 2010.

Para além da esfera multilateral, novas perspectivas abrem-se para o Brasil em matéria de comércio internacional. Uma delas encontra-se na possibilidade de celebração de um tratado de livre comércio com o México. O artigo de Luz María ressalta o quanto um acordo bilateral poderia promover o incremento das relações comerciais entre os países. Uma segunda perspectiva abordada neste número refere-se às possíveis vantagens da aproximação comercial entre América Latina e Índia.

Por fim, o Pontes inaugura o Ano da Biodiversidade com um artigo que debate os desafios e as principais iniciativas do setor privado com vistas a se adaptar a um novo perfil de consumidor, mais preocupado em adquirir bens cujo processo produtivo envolveu menores impactos sobre o meio ambiente, notadamente sobre a biodiversidade.

Esperamos que aprecie a leitura.

Equipe Pontes

criado para financiar as reduções de emissões. Mais precisamente, houve divergências em torno da proposta dos PDs de divisão dos países em três grupos: doadores absolutos (PDs), receptores relativos (economias emergentes) e receptores absolutos (Países de Menor Desenvolvimento Relativo - PMDRs). Caberia ao segundo grupo - do qual Brasil e China fariam parte - contribuir sistematicamente ao fundo. A idéia de que países como Austrália, Canadá, Estados Unidos da América (EUA), Japão e países europeus controlariam os projetos desagradou o grupo dos emergentes.

As delegações brasileira e chinesa preferiram tratar do fundo de financiamento a curto prazo de maneira menos específica e concentraram-se em exigir definições acerca do financiamento a longo prazo. Além disso, Brasil e China recusaram enfaticamente a proposta de que fossem submetidos a auditorias externas, sob o argumento de que tal medida constituiria uma violação à soberania nacional.

No âmbito do AWG-KP, a insistência dos PDs na extinção do Protocolo de Quioto como instrumento-marco da UNFCCC gerou grandes controvérsias. Para os PDs, é anacrônica a divisão criada pelo Anexo I do referido documento, que estabelece metas de redução de emissões apenas aos países industrializados. Ao invés disso, propunham que também fossem definidas metas às economias emergentes dentre os PEDs, as quais já respondem por parcela expressiva das emissões mundiais.

Em contrapartida, os representantes do G-77+China sublinharam a necessidade de manter a negociação em duas vias - AWG-PK e AWG-LCA - e um segundo período de compromisso no marco do Protocolo de Quioto. Parte da preocupação dos PEDs com relação à proposta dos PDs reside no fato de que é o Protocolo de Quioto que prevê mecanismos de financiamento como Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL); no caso do Brasil, é o Protocolo que viabiliza o Fundo da Amazônia.

Diante do quadro acima exposto, poucos acreditavam em um desfecho bem-sucedido para a COP 15. Com efeito, o máximo divisor comum entre as Partes correspondeu a um acordo político<sup>1</sup> vago - denominado Acordo de Copenhague -, sem grandes detalhes sobre metas, mecanismos de financiamento e transferência de tecnologia.

O documento não foi assinado por grande parte dos países - tais como Bolívia, Costa Rica, Cuba, Nicarágua, Tuvalu e Venezuela -, que criticaram a forma pela qual o texto foi elaborado, com participação apenas dos maiores emissores de GEEs - África do Sul, Brasil, China, EUA e Índia, entre outros. O Acordo de Copenhague só poderia ser considerado um acordo da Organização das Nações Unidas (ONU) se contasse com a aprovação unânime das Partes da UNFCCC. Como isso não foi possível, transformou-se em anexo da Convenção e, portanto, não desfruta de qualquer força vinculante.

Embora reconheça a importância de que o aumento na temperatura global não supere 2°C além da média verificada no período pré-industrial, o acordo estabelece apenas uma meta de redução geral de 20% nas emissões até 2020. Em outras palavras, não são definidos novos cortes de emissões para os PDs. Também, o acordo menciona de forma vaga a intenção de que os PEDs reduzam voluntariamente a intensidade de seu consumo de carbono. Como os especialistas previam uma redução de, no mínimo, 25% nas emissões de CO<sub>2</sub>, o conteúdo do acordo não é suficiente para conter o aumento acima de 2°C na temperatura global.

Segundo o conteúdo do acordo, os “países desenvolvidos comprometem-se a mobilizar, juntos, US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020 para atender às necessidades dos países em desenvolvimento”. No curto prazo, os PDs buscarão oferecer aproximadamente US\$ 30 bilhões para o período 2010-2012, tanto para esforços de mitigação como de adaptação. No caso destes últimos, os recursos serão prioritariamente direcionados aos países mais vulneráveis, como pequenas ilhas e Estados africanos. Os recursos para financiamento a curto e longo prazos apresentarão “ampla variedade de fontes - públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, incluindo fontes alternativas de finanças”. Contudo, não há certeza de que o valor será alcançado e tampouco de procedimentos que garantam a destinação do financiamento prioritariamente aos PEDs.

Quanto ao polêmico tópico do relatório e da transparência na redução de emissões, o acordo resultante de Copenhague pede que ações de mitigação tomadas sem apoio internacional sejam relatadas por meio de Comunicações Nacionais. As ações de mitigação que contarem com apoio internacional serão registradas e submetidas a mensuração, relatório e verificação internacionais. A criação de mecanismos de transparência na prestação de contas referente às emissões e ações de mitigação adotadas pelas Partes estará sujeita a futuras especificações, à medida que avançarem os debates no âmbito do AWG-LCA.

Embora adie o prazo para a adoção de um novo tratado internacional, o acordo obtido em Copenhague não especifica uma nova data. As Partes concordaram em dar continuidade, no próximo ano, ao processo de negociações no âmbito do AWG-LCA e do AWG-KP. A proposta de manter negociações permanentes 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.

Não há certeza quanto ao papel que o Acordo de Copenhague desempenhará na próxima COP, agendada para finais de 2010. Acredita-se, entretanto, que não ocupará lugar de destaque como ponto de partida nas próximas negociações. Primeiramente, por apresentar de forma vaga o - pouco expressivo - denominador comum obtido em Copenhague, mas também por representar uma atitude pouco participativa, diferentemente do que propunha inicialmente a COP.

### Copenhague: um fracasso completo?

Como muitos especialistas apontavam, o encontro em Copenhague não implicou um acordo internacional satisfatório, tampouco um acordo substituto ao Protocolo de Quioto. Pelo contrário, verificou-se a persistência de duradouros impasses entre PDs e PEDs.

Os reais avanços de Copenhague, contudo, podem ser encontrados fora das salas de negociação. A Conferência trouxe à tona elementos importantes a serem considerados não somente por chefes de Estado e de governo, mas pela sociedade como um todo, que hoje está mais alerta aos riscos da passividade diante das mudanças climáticas.

A mobilização em torno da COP 15 certamente produziu aprendizados e experiências representativas para uma reflexão em torno de uma nova concepção de desenvolvimento. A interlocução direta entre economia e mudanças climáticas alertou para a necessidade de mudanças nos padrões mundiais de consumo e produção. Assim, a conscientização despertada pelos debates sobre Copenhague pode conduzir a um maior protagonismo do setor privado e dos consumidores nesse processo. No Brasil, por exemplo, fortaleceram-se medidas como a moratória da soja, o acordo entre supermercados e frigoríficos e a certificação da madeira, bem como investimentos em fontes limpas de energia - como a eólica solar -, o

aumento do monitoramento sobre práticas de desmatamento e a elaboração de inventários de emissões pelas empresas.

O especialista Lester Brown destaca boas notícias em outros países. Nos EUA, as emissões de GEEs sofreram redução de 9% em dois anos, em boa parte devido à recessão econômica, mas também em função dos investimentos em fontes renováveis de energia. O governo chinês atualmente investe em seis megacomplexos eólicos, que terão capacidade de gerar 105 mil MW. Na Europa, há um enorme projeto envolvendo 20 empresas e bancos com vistas à captação de energia solar nos desertos do norte da África e à transmissão de energia elétrica à Europa.

Na esfera política, o impasse nas negociações climáticas começa a assemelhar-se àquele observado na Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC). Buscando alternativas ao entrave, algumas lideranças políticas<sup>2</sup> propuseram a formação de uma Organização Mundial do Clima. Embora a estrutura e os procedimentos dessa Organização não tenham sido especificados, acredita-se que implique um modelo semelhante àquele da OMC.

Para Steve Schwartzman, diretor de Políticas para Florestas Tropicais do Environment Defense Fund, a ausência de um acordo mais robusto em Copenhague pode conduzir a um cenário caótico de regulamentações em matéria climática. De um lado, é provável a multiplicação de acordos bilaterais de cooperação na área, assim como a adoção de legislações nacionais sem qualquer parâmetro internacional.

Esse cenário implica uma série de desafios ao setor privado no que diz respeito, por exemplo, à implementação das padronizações e dos procedimentos acordados. A multiplicidade e a diversidade características de um spaghetti bowl geram insegurança principalmente às empresas que atuam em diversos países. Para Schwartzman, um spaghetti bowl na esfera climática ressalta a importância da criação de um fórum de discussões adequado para o assunto, tornando-se uma referência de legitimidade internacional tal qual a OMC representa no âmbito do comércio.

A aproximação com a trajetória comercial deve, entretanto, ser ponderada. A ausência de menção a um prazo específico para a conclusão de um novo acordo climático assemelha-se à experiência da Rodada Doha, que já se estende por oito anos. Para que as negociações climáticas tomem um rumo mais bem-sucedido do que a Rodada Doha, é preciso que os avanços observados fora das salas de negociação continuem. Isso será fundamental para que persista a pressão sobre a esfera político-econômica, de modo a tornar mais provável a observação de avanços no âmbito das negociações climáticas. Nesse sentido, a próxima COP, agendada para finais de 2010 no México, ainda pode representar uma prova da vontade política em torno de um novo acordo climático.

1 Disponível em: <[http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen\\_accord.pdf](http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf)>.

2 De forma mais explícita, a proposta foi defendida pelas delegações brasileira e francesa.