

Posições dos actores mundiais pós-Quioto

Problemas globais implicam soluções globais e colocam cada vez mais exigências à “Governança ambiental global”. Apesar de que as acções a nível local ou regional continuam a ser fundamentais em termos de respostas a vários problemas; uma das características fundamentais da política ambiental é a noção de tais interligações e da necessidade de “pensar global – agir local”.

Cooperação internacional ambiental: de Quioto a Copenhague

Segundo vários estudos, até 2050 o mundo terá de fazer um esforço no sentido de reduzir as suas emissões de gases de efeito de estufa (GEE) em pelo menos metade face aos níveis emitidos em 1990. A chave para a resolução deste problema é, sem dúvida, o estabelecimento dum acordo sobre a forma como este esforço deverá ser partilhado por todos os países e a criação das condições políticas para os líderes nacionais assinarem o acordo global sobre o clima.

O ponto de partida para as negociações sobre as alterações climáticas foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQ-NUAC), assinada na Conferência do Rio, em 1992, a qual entrou em vigor em 1994. A CQ-NUAC tem como objectivo a prevenção da interferência humana considerada perigosa para o sistema climático, e visa a estabilização da concentração de GEE na atmosfera em níveis que evitem alterações negativas no sistema climático. Os Estados signatários desta convenção têm uma responsabilidade comum, mas diferenciada. Os países foram divididos em dois blocos: (1) “Países do Anexo I” (países industrializados), os que concordam em reduzir as suas emissões (especialmente as de CO₂) a níveis abaixo das emissões de 1990; (2) Países em Desenvolvimento, designados como “Países Não Anexo I”, que, apesar de não terem metas de emissão junto à CQ-NUAC, têm outras obrigações, como a implementação de programas nacionais de mitigação.

Em 1997, no âmbito da CQ-NUAC, discutiu-se e negociou-se o Protocolo de Quioto. Este só entrou em vigor em 2005, ou seja, quando foi cumprido o requisito de que o acordo

apenas entraria em vigor no momento em que o conjunto das ratificações dos países correspondesse a 55% das emissões de GEE. No início de 2009, 183 países já tinham ratificado o Acordo. Este tratado internacional introduziu compromissos mais rígidos para a redução da emissão dos GEE. Foi proposto um calendário, segundo o qual os países desenvolvidos têm a obrigação de reduzir as suas emissões em, pelo menos, 5,2% face aos níveis de 1990, no período entre 2008-2012, também chamado primeiro período de compromisso, o qual já está a decorrer.

A execução do Protocolo de Quioto tem assinalado alguns incumprimentos, para além de que os “Países Anexo I” no seu conjunto representam apenas 63,7% das emissões globais de GEE, já que os EUA e as economias emergentes não estão incluídos. Em Dezembro de 2007, no âmbito da CQ-NUAC, iniciaram-se em Bali as negociações sobre o acordo sucessor do Protocolo de Quioto (que expira em 2012), as quais deverão estar concluídas em Copenhaga, em 2009.

Em Bali, o debate centrou-se em torno de duas questões: por um lado, os objectivos explícitos para a redução de emissões para as nações desenvolvidas; e, por outro, o tipo de obrigações que os países em desenvolvimento deverão ter no futuro.

Em termos de compromissos, ficou assente a definição nos próximos anos de políticas que aproximem as posições defendidas por cerca de 200 países, detentores de economias muito diferentes e que sofrerão de formas diversas as consequências do aquecimento global. Acordou-se o seguinte: (1) *roadmap* de Bali, que estabelece uma agenda de negociações até 2009, período findo o qual deverá estar criado um novo acordo para reduzir emissões e prevenir as alterações climáticas; (2) projectos para medirem a redução das emissões de acções de florestação, como um primeiro passo, incluindo o repovoamento florestal, a florestação e evitar a desflorestação num acordo futuro; (3) criar um Fundo de Adaptação das NU para auxiliar os países pobres a adaptarem-se aos efeitos das alterações climáticas (como secas e inundações); (4) indicação do acesso dos países pobres, através de ajudas financeiras às tecnologias verdes.

Não obstante: (1) não foi decidido nenhum objectivo concreto de redução de emissões, embora fosse mencionada a necessidade de cortes profundos; (2) não foi tomada nenhuma decisão sobre a forma como os países desenvolvidos e os em desenvolvimento deverão partilhar a responsabilidade de conter emissões; (3) não se alcançou nenhum acordo sobre se a captura de carbono e os projectos de sequestração devem ser qualificados para os créditos de carbono. Seguindo o calendário, em Dezembro de 2008, já em plena crise financeira, realizou-se em Póznán a reunião intercalar deste processo. Dois objectivos guiaram esta Cimeira: (1) alargar a todos os países industrializados o Protocolo de Quioto em termos de compromissos de redução de emissões de GEE (objectivo de médio prazo); (2) envolver todos os países na prossecução do decidido no Protocolo de Quioto (objectivo de longo prazo).

Posições a nível interno dos principais actores

Desde a Cimeira do Rio, a UE tem vindo a adoptar uma política de liderança na luta contra o aquecimento global. Signatária da CQ-NUAC e do Protocolo de Quioto, tem-se demonstrado bastante empenhada no processo das negociações pós-Quioto. Nesse sentido, comprometeu-se até ao período 2008-2012 a reduzir as emissões de CO₂ em 8% em relação aos níveis de 1990. Paralelamente, em 2005, foi criado o comércio de emissões da UE. A entrada de novos membros no espaço comunitário exigiu a sua inclusão no mercado interno de energia, para beneficiarem da concorrência aberta, melhoria da eficiência energética e introdução gradual de fontes de energia renováveis. No Conselho Europeu de Março de 2007 foi aprovado o Plano de Acção (2007-2009), ou seja, a aprovação da Nova Política de Energia. Este plano foi reforçado, em Janeiro de 2008, pelo “Pacote UE Energia/Clima”, mediante o qual a UE propõe até 2020:

- Reduzir as emissões de GEE, com base nos níveis de 1990, em pelo menos 20% (objectivo unilateral) – aumentando até 30% (objectivo condicional);
- Elevar para 20% a parte das energias

renováveis no consumo energético da UE até 2020;

- Objectivo mínimo específico de 10% de biocombustíveis renováveis no consumo global de gasolina e de gasóleo;
- Aumentar a eficiência energética em 20%;
- Novas regras no mercado do carvão – (1) maior utilização de leilão; (2) fim dos planos nacionais de atribuição centralizada e harmonizada a nível europeu; (3) desvinculação do Protocolo de Quioto e possibilidade de ligação a outros mercados; (4) possibilidade de utilização de medidas de restrição ao comércio com países com vantagem comercial, na ausência de acordo internacional.

Os EUA assinaram e ratificaram a CQ-NUAC, mas, em relação ao Protocolo de Quioto, embora tenham assinado a 12/11/98 (denunciando-o em Março de 2001), não ratificaram até ao momento.

Actualmente, os EUA são os maiores poluidores do planeta, emitindo 16,7% mais do que em 1990. Em Bali concretizaram grande parte dos seus objectivos: (1) impuseram um texto sem referências explícitas ao que a ciência diz ser preciso fazer para conter o aquecimento global – a não ser uma nota de rodapé; (2) e, introduziram a possibilidade de não assumirem compromissos vinculativos de redução de emissões, mas apenas adoptar “acções” e respeitar “objectivos”. Em Póznán, estava-se em plena transição da Administração Bush para a de Obama, pelo que não se assistiu a grandes alterações do posicionamento deste país. Mas apesar de os EUA não serem signatários de Quioto, têm vindo a adoptar medidas de “combate às alterações climáticas”.

Em 2003 foi criada a Bolsa do Clima de Chicago, uma bolsa auto-regulável constituída sob as leis norte-americanas e com sede nos EUA, permitindo reagrupar as empresas e os municípios já comprometidos unilateralmente na redução de emissões. À escala regional destacam-se iniciativas como a Regional Greenhouse Gas Initiative que cobre as instalações eléctricas de dez estados do Nordeste dos EUA. Em 2006, para enfrentar as alterações climáticas, os EUA criaram o U. S. Climate Change Technology Program.

Catarina Mendes Leal

À escala do país, desde 1999, as propostas de lei sobre o clima submetidas ao Congresso têm aumentado exponencialmente. Em Maio de 2008, a proposta de lei Lieberman-Warner sobre a regulação federal do carbono não passou no Congresso apenas por seis votos, devendo vir a ser aprovada num futuro próximo. Esta lei propõe a criação de um esquema de comércio de direitos de emissão para as emissões de GEE, mediante o qual serão atribuídos aos poluidores créditos de direito de emitir, com base na quantidade que actualmente eles emitem. Este esquema será cada vez mais apertado até 2050, data até à qual as emissões devem ser reduzidas em 71% abaixo dos níveis de 2005. Sob a Administração de B. Obama foi proposto o plano “Nova Energia para a América”, o qual visa: (1) criar cinco milhões de novos empregos, através dum investimento estratégico de US\$150 biliões nos próximos dez anos para catalisar os esforços privados na construção de futura energia limpa; (2) ao longo da próxima década, poupar mais petróleo do que o que é actualmente importado conjuntamente do Médio Oriente e da Venezuela; (3) colocar em circulação 1 milhão de carros híbridos *plug-in* até 2015 (os quais deverão ser mon-

PROTOCOLO DE QUIOTO: MECANISMOS DE FLEXIBILIDADE

- Comércio Internacional de Emissões (CIE) – Criação dum sistema que prevê um “mercado de direitos” para poluir, entre os “Países Anexo 1”. Os “Países Anexo 1” podem negociar o excedente das metas de emissões entre si. Assim, os países que não tenham alcançado a sua meta de redução poderão recorrer ao excedente de outro “País Anexo 1”.
- Implementação Conjunta (IC) – Permite a um país desenvolvido receber créditos por ter reduzido as suas emissões baseado no financiamento de projectos em outro país desenvolvido. O argumento é de que é melhor investir um determinado montante financeiro num local onde se conseguirá uma maior redução a nível mundial de GEE.
- Mecanismo do Desenvolvimento Limpo (MDM) – Aplica o mesmo princípio do mecanismo IC às relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

tados na América); (4) assegurar que 10% da electricidade virá de energias renováveis até 2012 e 25% até 2025; (5) implementar uma economia de incentivos e comércio de emissões para reduzir as emissões em 80% até 2050 e tornar os EUA num líder na luta contra as alterações climáticas.

Ao abrigo de Quioto, o Japão comprometeu-se a reduzir as emissões de GEE em 6% até 2012, mas os dados mais recentes divulgados pelo próprio governo mostram que o desvio actual é de 15%, na medida em que em 2007 as emissões de CO₂ excederam em 8% os níveis registados em 1990.

Em 2006, o governo nipónico lançou a “Nova Estratégia Nacional de Energia”, que pretende alcançar três objectivos: (1) estabelecer medidas de segurança energética; (2) criar fundamentos para o desenvolvimento sustentável assentes numa abordagem comum dos problemas energéticos e ambientais; (3) auxiliar as nações asiáticas e outras nações na resolução de problemas de energia.

Um ano depois, o então primeiro-ministro japonês Shinzō Abe anunciou uma nova iniciativa associada às alterações climáticas, designada Cool Earth 50. Esta proposta articula-se em 3 pilares: (i) objectivo de longo prazo e global, que visa reduzir em 2050 as emissões de GEE para metade do actual nível; (ii) três princípios para o estabelecimento de um modelo internacional – participação dos principais emissores num regime para além de 2012, flexibilidade e diversidade e equilíbrio entre a protecção ambiental e o crescimento económico; (iii) campanha nacional para cumprir os objectivos de Quioto.

Nas últimas duas décadas, a China tornou-se a segunda economia mundial e o segundo maior exportador. É um dos principais emissores de GEE (entre 1990 e 2004 as emissões de CO₂ aumentaram 108,3%), prevenendo-se que em 2010 superará os EUA como primeiro emissor do planeta. Apesar da pressão exercida pelos signatários de Quioto para assumir metas específicas na redução de emissões, o posicionamento internacional face a um eventual compromisso global é o de “responsabilidades comuns com realidades diferenciadas”. A China, Índia, México e Brasil, apesar de se comprometerem a

EMISSIONES DE CO₂ (2006)

Actores	mt de CO ₂
Estados Unidos	5.696,77
China	5.606,54
Rússia	1.587,18
Índia	1.249,74
Japão	1.212,70
Alemanha	823,46
Reino Unido	536,48
Irão	432,83
França	377,49
Arábia Saudita	340,03
Brasil	332,42
Polónia	305,96
Roménia	94,68
Argélia	85,91
Vietname	82,62
Portugal	56,33

Fonte: AIE, 2009.

reduzir as emissões de GEE voluntariamente, não aceitam uma redução entre 15% a 20%, em relação à tendência actual até 2020.

A relação entre crescimento económico e o combate às alterações climáticas faz da transferência tecnológica um vector fundamental para a China.

A estratégia chinesa de combate às alterações climáticas tem resultado de vários instrumentos de política, destacando-se: (1) 11.º Plano Quinquenal (2006-2010), o qual fixou uma redução de 20% do consumo energético e 10% das emissões dos principais poluentes em 2010; (2) uma clara aposta nas energias renováveis, traduzida na “Lei de Energia Renovável da RPC” (de 2006), que visa o desenvolvimento e utilização da energia renovável, complementada pelo “Plano de Desenvolvimento de Médio e Longo Prazo para a Energia Renovável” de 2007, cuja ambição é a de que as renováveis deverão representar 10% e 15% do consumo total de energia em 2010 e em 2015 respectivamente; (3) no âmbito da tecnologia e ambiente, os “Planos de Médio e Longo Prazo para a Ciência & Desenvolvimento Tecnológico” (2002-2020), “Acções Científicas e Tecnológicas Chinesas nas Alterações Climáticas” (de 2007), partilhado por catorze ministérios, visa a coordenação do desenvolvimento tecnológico e I&D associados à mudança climática.

A Índia é o quinto consumidor mundial de energia e as previsões apontam para que se torne no terceiro em 2030, apenas suplantada pelos EUA e a China.

Em Póznán, o Governo indiano assumiu o compromisso de que as emissões *per capita* indianas não aumentarão além da média global, até porque as projecções apontam para que o país seja o mais populoso do mundo em 2030. Esta posição foi reafirmada a nível interno pelo “Plano Nacional de Acção sobre as Alterações”, de Junho de 2008. Este plano propõe oito objectivos estratégicos: (1) “Missão Solar Estratégica”; (2) “Missão Nacional para o Reforço da Eficiência Energética”; (3) “Missão Nacional para o Habitat Sustentável”; (4) “Missão Nacional da Água”; (5) “Missão Nacional para a Sustentabilidade do Ecosistema dos Himalaias”; (6) “Missão Nacional para a Índia “Verde””; (7) “Missão Nacional Agricultura Sustentável”; (8) “Missão Nacional sobre Conhecimento Estratégico para as Alterações Climáticas”.

O grande desafio que se coloca aos indianos, tal como aos chineses, é a capacidade de o mundo gerar soluções tecnológicas viáveis na área do carvão limpo, de modo a poder aproveitar as suas enormes reservas. Para além dos actores mencionados, há que mencionar a posição da Rússia, que em Bali propôs a adopção de compromissos voluntários por parte dos países em desenvolvimento e, com o Canadá e o Japão, se comprometeu a reduzir as suas emissões entre 25% a 40% até 2020 em relação aos valores de 1990. O Brasil e a Indonésia desejam acelerar as compensações para manterem as suas florestas.

Em síntese, as alterações climáticas, dada a sua natureza e as suas raízes nas actividades essenciais humanas, colocam um enorme repto em termos da cooperação internacional. Copenhaga poderá responder a vários desafios: ratificação dos EUA, ao mesmo tempo que a nova administração decide quais as prioridades para as negociações sobre as alterações climáticas; a discussão dos papéis de os grandes actores como a China ou a Rússia; o facto do acordo dever ser equitativo e apoiar os países em desenvolvimento. ■

Referências

- AZEVEDO, Fátima; LEAL, Catarina Mendes — “Análise das Posições dos Principais Actores Mundiais Face ao Regime Pós-Quito”. In *da Sphera* 2008, Lisboa, DPP, 2008.
BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. — *The Globalization of World Politics*. Nova Iorque: Oxford, 2008.