



1.3 • Conjuntura internacional

Impasses na governança da mudança climática

Eduardo Viola

O GRANDE DESAFIO PARA A HUMANIDADE no século XXI é a governança das fronteiras planetárias, a criação de um novo ponto de equilíbrio no sistema terrestre após décadas de interferência antrópica perigosa. A abordagem das fronteiras planetárias tem origem no trabalho de Rockström e rapidamente se tornou referência nas ciências naturais. A proposta é uma nova abordagem da sustentabilidade global em que são definidas fronteiras planetárias dentro das quais a humanidade pode operar de forma segura. A narrativa parte do diagnóstico de que o planeta entra numa nova era: o Antropoceno, onde os humanos são o principal vetor de mudança do sistema terrestre. Essa pressão antrópica ameaça desestabilizar sistemas biofísicos críticos e causar mudanças ambientais irreversíveis que podem ser deletérios ou catastróficos para a vida humana. Nesse marco, quais são as condições planetárias inegociáveis que a humanidade necessita respeitar para evitar o risco dessas mudanças em nível global? Como resposta, identificam-se primeiro processos-chave do sistema terrestre e se quantifica para cada um deles um nível de fronteira que não deve ser ultrapassado caso se queira evitar uma mudança ambiental global inaceitável. As nove fronteiras são: mudança do clima, acidificação dos oceanos, degradação da camada de ozônio estratosférico, ciclo do nitrogênio e do fósforo, biodiversidade, uso de água doce, uso da terra, carga de aerossóis atmosféricos e poluição química. Segundo os autores, três fronteiras já foram ultrapassadas: ciclo do nitrogênio, biodiversidade e mudança do clima (Rockström et al., 2009). O sucesso dessa tarefa se torna improvável sem elevados níveis de cooperação internacional e transnacional, já que a definição de um espaço seguro de operação para a humanidade é por natureza um *global common*¹ (Viola e Franchini, 2012).

A (in)capacidade das respostas

Como afirmamos em trabalhos prévios (Viola e Franchini, 2012; Viola, Franchini & Ribeiro, 2012; Viola, Franchini e Ribeiro, 2013), as estruturas institucionais de governança criadas até o momento têm sido insuficientes para dar resposta adequada aos crescentes problemas da interdependência, razão pela qual vivemos em um sistema internacional de hegemonia conservadora. Essa característica estrutural do sistema se torna particularmente gritante em relação às instituições da governança ambiental global, que sofrem uma estagnação de pelo menos duas décadas, enquanto a evidência científica e existencial mostra de forma clara a crescente complexidade, relevância e impacto dos problemas ambientais sobre dimensões centrais da vida em comunidade, como a economia e a segurança. A impotência das grandes cúpulas ambientais universais ficou evidente nos

resultados da Rio+20 e nas 18.^a e 19.^a Conferência das Partes (COP) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) realizadas em Doha em novembro/dezembro de 2012 e Varsóvia em novembro de 2013.

Os próximos anos serão centrais para testar a disposição das sociedades humanas de pagar custos imediatos e ceder espaços de poder soberano para construir bens globais de longo prazo. Essa tentativa de resposta terá como cenário relevante os tradicionais fóruns multilaterais, como as COPs das diversas Convenções, o PNUMA (Programa de Nações Unidas para o Meio Ambiente), e alguma eventual cúpula universal *ad hoc* tipo Rio+20. Mas também é de se esperar que continue a tendência de crescimento de outras instâncias de governança mais restrita, como o MEF (Foro das grandes economias para energia e clima) ou o G-20. De todo modo, o elemento analítico chave para abordar o processo é o comportamento das super e grandes potências sistêmicas (Viola, Franchini e Ribeiro, 2013): Estados Unidos, China e União Europeia (UE) na primeira categoria e Índia, Rússia, Japão, Brasil e Coreia do Sul na segunda.

Nesse processo de construção de governança das fronteiras planetárias, o Brasil é um ator central por vários motivos, mesmo que opere aquém das suas potencialidades. O país, por seu vasto capital ambiental físico, aparece como um ator relevante. No entanto, essa capacidade de ação se vê degradada por um capital ambiental social pouco desenvolvido, que se traduz em um mínimo avanço da agenda verde de baixo carbono no país (Viola e Franchini, 2012). Dessa observação deriva o nosso qualificativo de potência ambiental subdesenvolvida. Ademais, ele participa de todos os foros de negociação potencialmente relevantes.

Em outros trabalhos (Viola e Franchini, 2013) chamamos a atenção sobre a crescente ineficácia das instituições internacionais criadas nas últimas quatro décadas para lidar com os problemas do ambiente. A constatação básica é que ao tempo que as evidências científicas e as derivadas da própria experiência das sociedades demonstram uma degradação progressiva do meio ambiente global, as elites políticas mundiais não conseguem articular uma resposta adequada. Em um caminho perigoso – e até potencialmente catastrófico – para a humanidade, a trajetória inercial da política contrasta com a trajetória acelerada da deterioração do sistema terrestre.

A cúpula Rio+20 foi evidência clara desse processo por vários motivos: primeiro, porque sua convocatória estabeleceu uma agenda muito pouco ambiciosa em termos de construção efetiva de mecanismos de governança ambiental, à diferença de sua referência de 1992, que resultou na geração de cinco instrumentos normativos re-

levantantes – as Convenções de Mudança do Clima, de Biodiversidade, e de Desertificação, a Declaração do Rio e a Agenda 21. Segundo, porque foi incapaz de avançar de forma substantiva nessa agenda limitada: na definição de economia verde; na criação de uma instituição ambiental global ou um upgrade substantivo do PNUMA e no estabelecimento das metas de desenvolvimento sustentável. Finalmente, porque não assimilou de forma adequada o estado de progressiva degradação do sistema terrestre, negligenciando a governança das fronteiras planetárias, especialmente a mudança climática, que é o principal risco em termos de estabilidade sistêmica.

O rumo das negociações multilaterais sobre clima também tem sido frustrante. O celebrado *Doha Gateway*, acordado na COP 18 da CQNUMC em fins de 2012, foi mais um avanço formal camuflado de grande sucesso pelos negociadores do que um acordo substantivo. O processo apenas logrou estabelecer o compromisso retórico de negociar um acordo abrangente até 2015, com data prevista de entrada em vigor em 2020. Nesse sentido, se parece muito com o resultado da COP de Bali de 2007 – a promessa de um acordo – cujos resultados frustrantes são conhecidos.

Em relação ao segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto (PQ) até 2020 – acordado em Doha – ele também tem efeitos práticos muito limitados, já que governa aproximadamente apenas 11% das emissões globais de gases de efeito estufa e porque as metas que as partes assinaram para o período 2013-2020 já estavam contidas em suas legislações nacionais. Contudo a prorrogação do PQ tem o valor prático de garantir a continuidade de instrumentos como o MDL (Mecanismo para o Desenvolvimento Limpo) e o valor simbólico de manter vivo o único compromisso negociado multilateralmente que estabelece metas obrigatórias de redução de emissões.

Com o fecho dos trabalhos do AWG-KP (*Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*) e AWG-LCA (*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*), o centro das negociações na CQNUMC migrou para o ADP (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*). O grupo, lançado na COP 17 de 2011, tem dois objetivos fundamentais: desenvolver um instrumento legal para ser adotado em 2015 e ir fechando o gap de emissões (a diferença entre os compromissos das partes – voluntários e obrigatórios – e a meta de aumento de temperatura não superior a 2°C com referência aos níveis pré-industriais) no período prévio a 2020.

Após a COP de Doha houve duas reuniões preparatórias em Bonn, em abril e em junho de 2013,

cujo objetivo central foi preparar as bases para futuras discussões, com o objetivo de ter um *draft* de texto de negociação para a COP 20 de 2014. Um dos elementos centrais dessas discussões preliminares foi a forma que terão os futuros compromissos de mitigação, tentando superar o impasse dos anos prévios entre aqueles que privilegiavam uma estratégia *top-down* (países emergentes e pobres) e os que preferiam uma estratégia *bottom-up* (particularmente o Grupo Guarda-Chuva).² Como ocorreu em outras reuniões da ADP, houve debates sobre a necessidade ou não de reinterpretar o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e capacidades nacionais nessa nova fase de negociações, sendo a maioria dos países emergentes contrários a essa reinterpretação. Finalmente, mais uma vez os países emergentes expressaram frustração com uma alegada falta de implementação dos compromissos adotados pelos países desenvolvidos em termos de financiamento, transferência de tecnologia e construção de capacidades. As duas reuniões acabaram sem avanços substanciais, mas a cúpula de junho teve um desenvolvimento inesperado e negativo: a Rússia, a Ucrânia e Bielorrússia bloquearam o trabalho do Órgão Subsidiário para Implementação, quando sua proposta de revisar os mecanismos de tomada de decisão na Convenção foi desconsiderada pelo resto das partes.

A COP 19 (2013) teve um desenvolvimento bastante negativo, inclusive com relação aos prognósticos mais pessimistas:

1. A conferência iniciou-se quatro dias depois de o tufão Hyan (com os ventos mais fortes registrados na história, 280 Km por hora, com rajadas de 320 Km por hora) ter devastado duas ilhas das Filipinas (aproximadamente cinco mil mortes e onze milhões de pessoas foram afetadas) mas apesar do dramático apelo da delegação filipina, o evento não sensibilizou substancialmente os negociadores.

2. Foi recolocada pelo Brasil a doutrina das responsabilidades históricas pelas emissões a partir de 1850 (que o país tinha abandonado em 2009 quando mudou sua política climática histórica aceitando compromissos fortes de redução da curva de crescimento das emissões), rejeitada por todos os países desenvolvidos e vários países de renda média não pertencentes ao Anexo 1, como sendo não justificada cientificamente e moralmente, já que o aquecimento global somente foi conhecido na década de 1980, culpar a gerações atuais pelo comportamento de gerações prévias nunca foi um caminho para acordos internacionais; pelo contrário tem sido o caminho para guerras contínuas pela distribuição de territórios e recursos.

3. A maioria dos países não pertencentes ao Anexo 1 (incluindo China e Índia, mas excluindo o Brasil, que teve uma posição progressista nesta questão) não aceitaram assumir compromissos obrigatórios a partir de 2020;

4. As indústrias de combustíveis fósseis tiveram forte presença na Conferência e no seu financiamento;

5. O governo polonês convocou durante a mesma

semana da COP a maior conferência mundial da História para promover o uso do carvão (80% da matriz energética da Polônia é dependente de carvão);

6. Pela primeira vez na história das COPs as delegações das ONGs se retiraram em massa da conferência um dia antes de sua finalização, argumentando que as manipulações do governo polonês e dos países mais conservadores eram inaceitáveis.

7. A grande maioria dos analistas coincide em avaliar que será extremamente difícil chegar a um novo acordo legalmente vinculante (que substitua o moribundo Protocolo de Quioto) na Conferência das Partes de Paris (dezembro de 2015), o que deveria acontecer segundo o mandato da Conferência de Doha de 2012.

8. Existe exaustão generalizada com respeito à funcionalidade do modelo de negociação multilateral da ONU iniciado em Rio em 1992.

Em relação às outras fronteiras planetárias, o regime que regula as substâncias que empobrecem a camada de ozônio é o mais bem sucedido experimento de resposta internacional para um problema ambiental. O protocolo de Montreal (PM), adotado em 1987, foi extremamente eficaz na redução progressiva de emissões de CFCs (Cloro-fluorcarbonos). Em relação à governança da biodiversidade, tem havido algum avanço com a adoção, em outubro de 2010, do Protocolo de Nagoya (PN) no marco da 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). O PN visa regular o acesso a recursos genéticos e a distribuição dos benefícios advindos de sua utilização e requer a assinatura de 50 países para entrar em vigor.

A governança global da problemática da acidificação dos oceanos ainda está em estado muito incipiente. Houve uma discussão muito preliminar no âmbito da Rio+20, em cujo marco se anunciou a criação do Centro de Coordenação Internacional da Acidificação dos Oceanos, que funcionará nos laboratórios da Agência Internacional de Energia Atômica e no marco da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

As outras fronteiras planetárias – poluição química, uso de água doce, deterioração dos solos, ciclo do nitrogênio e do fósforo e carga de aerossóis na atmosfera – ainda não são consideradas como problemas relevantes da agenda internacional, razão pela qual sua governança está limitada a ações em níveis regionais, nacionais e locais.

O papel do Brasil

Sobre a atuação do Brasil na administração dos problemas ambientais globais, o país teve comportamentos variados, mas em geral inclinados à postura conservadora. Na Rio+20, a posição brasileira foi conservadora e pouco contribuiu para gerar algum consenso em torno da proteção dos recursos comuns da humanidade, reforçando seu papel como potência ambiental subdesenvolvida. Em contraste com os desenvolvimentos positivos de 2009-2010³, o Brasil procurou separar o debate da mudança climática, tentando diluir o componente ambiental do evento, enfatizando o componente social, como ficou claro no documento oficial lançado em novembro de 2011, que

enfatizava a importância do Programa Bolsa Família, mas não fazia menção à lei de clima (Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009). O Brasil se mostrou relutante a uma definição clara de economia verde e à criação de uma organização global do meio ambiente, ambas propostas lideradas pela UE.

“ [...] a trajetória inercial da política contrasta com a trajetória acelerada da deterioração do sistema terrestre. ”

Em relação à dinâmica processual da negociação, o Brasil optou pelo consenso a qualquer preço, por um documento sem maior relevância, que apenas ratifica o que foi acordado 20 anos atrás, quando o risco de uma disrupção ambiental global era muito menor.

No caso da camada de ozônio, o Brasil aderiu ao PM em 1990 e foi reduzindo progressivamente a produção de CFCs, mostrando uma posição mais reformista. Comportamento similar mostrou em relação ao problema da biodiversidade, sendo um dos líderes na negociação do Protocolo de Nagoya e assinando o documento em fevereiro de 2011. No entanto, o protocolo precisa ser ratificado pelo Congresso, onde existe certa resistência da bancada ruralista, por receio de eventuais aumentos no custo das sementes. Finalmente, em relação ao problema da acidificação dos oceanos, o Brasil foi líder ao colocar o tópico em discussão na Rio+20, mas que acabou sendo frustrado pela posição soberanista dos EUA, a China e a Rússia. ■

Notas

¹ *Global commons* são áreas de recursos que não estão sob a alçada política de um único Estado. O direito internacional identifica quatro áreas comuns globais: o alto mar, a atmosfera, a Antártida e o espaço exterior.

² Formado pelos EUA, Japão, Rússia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Ucrânia, Noruega e Suíça, defende metas de redução de emissões para os países de renda alta, metas de estabilização de emissões até 2020 e posterior redução de emissões para os países de renda média e diminuição da curva de crescimento da emissão para os países de renda baixa.

³ Grande diminuição do desmatamento da Amazônia voluntário de redução da curva de crescimento de emissões em novembro de 2009 e criação da lei de mudanças climáticas.

Referências bibliográficas

- ROCKSTRÖM, Johan *et al* — *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*. Ecology and Society 14(2): 32. 2009. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>
- VIOLA, Eduardo e FRANCHINI, Matias — *Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil*. Cadernos EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, v. 10, nº 3, artigo 1, 2012.
- VIOLA, Eduardo, FRANCHINI, Matias e RIBEIRO, Thais — “Climate Governance in an International System under Conservative Hegemony: the role of major powers” In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, Special Edition, 2012.
- VIOLA, Eduardo, FRANCHINI, Matias e RIBEIRO, Thais — *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume, 2013, 405 pp.