UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

HELENA MARGARIDO MOREIRA

**A FORMAÇÃO DA NOVA GEOGRAFIA POLÍTICA DAS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: O PAPEL DE ESTADOS UNIDOS E CHINA**

**SÃO PAULO
2014**

HELENA MARGARIDO MOREIRA

**A FORMAÇÃO DA NOVA GEOGRAFIA POLÍTICA DAS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: O PAPEL DE ESTADOS UNIDOS E CHINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro.

**SÃO PAULO
2014**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

HELENA MARGARIDO MOREIRA

**A FORMAÇÃO DA NOVA GEOGRAFIA POLÍTICA DAS MUDANÇAS
CLIMÁTICAS: O PAPEL DE ESTADOS UNIDOS E CHINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

**SÃO PAULO
2014**

*Aos meus pais, Marcos e
Rita, pelo amor e valores
que me guiam por toda a
vida.*

AGRADECIMENTOS

A atividade de pesquisa no Brasil ainda impõe diversas dificuldades àqueles que pretendem levar adiante seus projetos de aprofundamento e divulgação do conhecimento, e de carreira. Felizmente, tive o privilégio de contar com diversos apoios para que eu pudesse desenvolver a minha pesquisa com dedicação total e participar das atividades essenciais para o aprimoramento científico. Agradeço ao meu orientador, Professor Wagner Costa Ribeiro, pelo incentivo e pela confiança no meu trabalho, sempre. Agradeço ao apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP – que me permitiu não somente dedicação integral à pesquisa, mas também participar de congressos acadêmicos, dentro e fora do Brasil, e me concedeu a oportunidade de desenvolver uma parte da minha pesquisa no *Environmental Policy Research Centre* da *Freie Universität Berlin*. Agradeço à Coordenadora da Pós-Graduação do Departamento de Geografia, Professora Rita Cruz, e a todos os funcionários da Secretaria de Pós-Graduação e do Serviço de Pós-Graduação da FFLCH, por toda a ajuda necessária neste processo. Agradeço também aos Professores Wanderley Costa e João Paulo Candia pelas contribuições durante a primeira etapa deste processo. E à Professora Miranda Schreurs pela acolhida na linda e fria Berlim. Finalmente, agradeço à Marina Jorge de Miranda pela ajuda preciosa com os mapas.

A decisão por um projeto e mesmo a opção pela carreira acadêmica, em seu início, são geralmente guiadas por um ímpeto egoísta, para responder a questionamentos que fazemos a nós mesmos, mas que nem sempre atingem as necessidades de outras ou muitas pessoas fora do nosso círculo. Ao longo da pesquisa aprendemos a nos doar, a ouvir mais as pessoas, aprimoramos a nossa visão de mundo e buscamos responder da melhor forma possível às necessidades do nosso tempo. Nesse caminho, as pessoas que encontramos e com quem nos relacionamos são essenciais. Tenho, novamente, o privilégio de ter nascido em uma família que me ensinou a olhar para dentro, para fora, para o lado, a ver o mundo e o outro com um olhar de cuidado e atenção. Agradeço aos meus pais, Marcos e Rita, pelos tantos ensinamentos que não dá para listar aqui, mas que me motivaram e motivam por toda a vida. Agradeço aos meus irmãos, Carol e Caio, e aos meus cunhados, André e Cuca, pela companhia amorosa no aprendizado.

São tantas as pessoas que fazem parte da minha vida, ou que passaram por ela, deixando suas marcas, ensinamentos, bons momentos. Pela companhia nos tantos momentos de solidão, pela mão estendida, pela palavra de força, pela paciência. Um convite para uma cerveja na hora certa, um livro emprestado, um autor descoberto, uma conversa, várias decisões, uma noite dançando um rock, uma refeição compartilhada, uma música, uma viagem. De tantas formas tantas pessoas fizeram destes, anos incríveis, difíceis e surpreendentes. A vocês, meus amigos, meu muito obrigada!

*Come gather 'round people
Wherever you roam
And admit that the waters
Around you have grown
And accept it that soon
You'll be drenched to the bone.
If your time to you
Is worth savin'
Then you better start swimmin'
Or you'll sink like a stone
For the times they are a-changin'.*

(BOB DYLAN)

RESUMO

MOREIRA, Helena Margarido. **A formação da nova geografia política das mudanças climáticas: o papel de Estados Unidos e China.** 311f. 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

As mudanças climáticas são uma das fronteiras planetárias que garantem o funcionamento seguro do sistema terrestre. O atual modelo de desenvolvimento, baseado principalmente no alto padrão de consumo, é incompatível com a manutenção das fronteiras planetárias. Uma dessas fronteiras, a das mudanças climáticas, já foi ultrapassada e é uma das dimensões da crise civilizacional que vivemos nos tempos atuais, crise esta que caracteriza a transição para uma zona de risco de colapso ambiental sistêmico. Ao mesmo tempo em que o conhecimento científico deste complexo problema evolui rapidamente e as consequências se agravam, essas ameaças não são percebidas como reais e imediatas pela população em geral, o que inibe a ação necessária, a de uma revisão das bases do nosso modo de vida. Em última instância, são os Estados que adotam medidas para regular a ação humana e proteger o sistema terrestre. Tais ações vêm sendo negociadas no nível internacional há mais de vinte anos, em um processo multilateral sob os auspícios das Nações Unidas. O problema é que este processo está caracterizado por um impasse que tem como protagonistas os maiores emissores de gases de efeito estufa e as maiores economias mundiais, Estados Unidos e China. Desde o início do século XXI notam-se duas alterações que foram definitivas para desenhar o escopo deste trabalho e que são a sua grande contribuição: uma mudança na distribuição territorial das emissões de GEE e uma mudança na distribuição de poder no sistema internacional, que giram em torno das duas grandes potências mundiais. Essas duas bases, uma geográfica e outra política, nos permitem analisar a formação da nova geografia política das mudanças climáticas, a partir de um diálogo entre as referências teóricas da Geografia Política e das Relações Internacionais. A nova geografia política das mudanças climáticas está sendo definida pelas posições assumidas por EUA e China neste processo multilateral que caracteriza a ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. Dessa forma, este trabalho analisa as posições dos dois países no período de 2005 a 2012, de forma a identificar os interesses defendidos por eles que estão refletidos nos documentos finais das rodadas internacionais de negociações da Convenção do Clima. Ainda em construção, esta nova geografia política será conformada pelo possível novo acordo climático a ser adotado até 2020, que está condicionado pela aparente oposição entre os interesses defendidos por EUA e China e que dificilmente terá os resultados esperados. Essa oposição tem gerado uma cooperação conveniente para os dois países, que exercem as suas soberanias e salvaguardam a defesa dos seus interesses nacionais na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, postura que resulta na paralisação das negociações. Este estudo espera contribuir para o entendimento desta situação, que adia perigosamente as decisões urgentes para tratar de um problema que traz uma complexidade que agrava e é agravada pelas dificuldades desse processo multilateral.

Palavras-chave: Mudanças climáticas. Geografia Política. EUA. China. Política Internacional.

ABSTRACT

MOREIRA, Helena Margarido. **Formation of the new political geography of climate change: the role of the United States and China.** 2014. 311f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Climate change is one of the planetary boundaries that guarantee the safe operation of the earth system. The current development model, based mainly on the high consumption standards, is incompatible with the conservation of the planetary boundaries. The climate change boundary has already been surpassed and it is one of the dimensions of the civilizational crisis that we live in modern times. This crisis characterizes the transition to a risk of systemic environmental collapse zone. At the same time that the scientific knowledge about this complex problem rapidly evolves, these threats are not realized as reals and immediate by the overall population, which inhibit the necessary revision of our way of living. Ultimately, states are responsible for the adoption of measures to regulate human action and protect the earth system. These actions have been negotiated at the international level for more than twenty years, in a multilateral process under the United Nations auspices. The question is that this process is characterized by a deadlock that has the United States and China as its protagonists, being the biggest greenhouse gases emitters and the major economies worldwide. Since the beginning of the 21st century, two changes were decisive to draw the scope of this research, which are its main contribution: a change in the territorial distribution of GHG emissions and a change in the distribution of power in the international system. Both of them revolve around these two great world powers. The geographical and political basis allow us to analyze the formation of the new political geography of climate change, from a dialogue between theoretical references of Political Geography and International Relations. The new political geography of climate change is being defined by the positions assumed by the US and China in this multilateral process, which characterizes the climate change international environmental order. Thereby, this work analyzes the positions of these two countries in the period 2005-2012 to identify their interests that are reflected in the final documents of the international negotiation rounds of the Climate Change Convention. This new political geography, still under construction, will be designed by the possible new climate agreement to be adopted by 2020. This agreement is conditioned by the apparent opposition between the interests defended by the US and China, and will hardly bring the expected results. Such opposition has generated a convenient cooperation for both countries, which exercise their sovereignty and safeguard the protection of their interests at the climate change international environmental order. This position results in the paralysis of the negotiations. This research aims at contributing to the understanding of this situation, which dangerously postpones the urgent decisions to deal with a problem that brings a complexity that worsens and is worsened by the difficulties of this multilateral process.

Keywords: Climate Change. Political Geography. USA. China. International Politics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 1990 (excluindo LULUCF).....	42
Figura 2 – Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 1990 (incluindo LULUCF).....	43
Figura 3 – Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 2000 (excluindo LULUCF).....	44
Figura 4 – Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 2000 (incluindo LULUCF).....	45
Figura 5 – Contribuição das emissões de GEE por país (em porcentagem).....	115
Figura 6 – EUA: principais concentrações humanas – 2010.....	165
Figura 7 – China: Mapa administrativo e principais concentrações urbanas.....	215
Figura 8 – Emissões de CO ₂ da China em três diferentes cenários.....	218

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Emissões anuais agregadas de GEE (em Gg CO ₂ eq) para a década de 1990.....	41
Tabela 2 – Emissões anuais agregadas de GEE (em Gg CO ₂ eq) para a década de 2000.....	41
Tabela 3 - Países incluídos no Anexo B do Protocolo de Kyoto e as suas metas de emissões.....	105
Tabela 4 – Principais decisões adotadas nas Conferências do Clima (2005-2012)..	160
Tabela 5 – Emissões globais e <i>per capita</i> de EUA e China no ano de 2007.....	165
Tabela 6 – Emissões históricas e projetadas de GEE dos EUA, por setor, de 1990 a 2030 (Tg CO ₂ e).....	171
Tabela 7 – Metas quantificadas de emissões para 2020.....	199

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Emissões totais de GEE da China em 2005 (unidade: 10 ⁴ t CO ₂ eq).....	216
Quadro 2 – Estrutura organizacional do <i>China's National Leading Group on Climate Change</i>	224

LISTA DE SIGLAS

ACES - *American Clean Energy and Security Act*

ADP - *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*

AR – *Assessment Report*

ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático

AWG-KP - *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*

AWG-LCA - *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul

CBDR – *Common But Differentiated Responsibilities*

CMP – *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*

CNCCP – *China's National Climate Change Programme*

CNLGCC – *China's National Leading Group on Climate Change*

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUMAH - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano

COP – *Conference of the Parties*

CQNUMC – Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas

EPA - *Environmental Protection Agency*

GEE – Gases de efeito estufa

GEF - *Global Environmental Facility*

GT – Grupo de Trabalho

IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*

LULUCF – *Land Use Land Use Change and Forests*

MEF - Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Mudança do Clima

MEP – *Ministry of Environmental Protection*

MOFA - *Ministry of Foreign Affairs*

MRV – *Monitoring, Reporting, Verification*

NAMAs - *Nationally Appropriate Mitigation Actions*

NCCCC - *National Coordination Committee on Climate Change*

NCG - *National Coordination Group for Climate Change Strategies*

NDRC – *National Development and Reform Commission*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMM - Organização Meteorológica Mundial

PAB – Plano de Ação de Bali

PaMs – *Policies and Measures*

PIB – Produto Interno Bruto

PK – Protocolo de Kyoto

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

QELROs - *Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives*

RCP – *Representative Concentration Pathways*

REDD - Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

SBI – *Subsidiary Body for Implementation*

SBSTA – *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*

UE – União Europeia

UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO UM – MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PROBLEMA.....	22
1.1 – A ciência do clima e as evidências das mudanças climáticas.....	24
1.2 – Análise do IPCC sobre a cooperação para mitigação.....	27
1.2.1 – Os Relatórios de Avaliação do IPCC (AR 4 e AR 5).....	28
1.2.2 – Mitigação das mudanças climáticas.....	34
1.3 – A distribuição territorial das emissões de GEE.....	39
CAPÍTULO DOIS - GEOGRAFIA POLÍTICA E POLÍTICA INTERNACIONAL.....	47
2.1 – Geografia política e Geopolítica.....	47
2.1.1 – A Geografia Política clássica e seus principais conceitos.....	49
2.1.2 – A Geografia Política crítica.....	54
2.1.3 – A Geografia Política do meio ambiente.....	58
2.2 – Política Internacional.....	61
2.2.1 – Teorias de Relações Internacionais.....	61
2.2.2 – A política em dois níveis.....	67
2.2.3 – A distribuição de poder no sistema internacional: queda e ascensão.....	70
2.3 – EUA e China na política ambiental internacional: uma breve análise.....	77
CAPÍTULO TRÊS - A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	86
3.1 – A Ordem Ambiental Internacional.....	86
3.2 – 1988: A criação do IPCC.....	91
3.3 – 1992: A Convenção do Clima.....	96
3.4 – 1997: O Protocolo de Kyoto.....	104
3.5 – 2009: A Conferência de Copenhague.....	108
3.6 – Implicações para a geografia política das mudanças climáticas.....	112
CAPÍTULO QUATRO – O MAPA DO CAMINHO.....	120
4.1 – A construção do Mandato de Bali.....	121
4.2 – O Mandato de Bali.....	131
4.3 – Extensão e definição do Mandato de Bali.....	143
CAPÍTULO CINCO - OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO PÓS-KYOTO.....	163
5.1 – A política externa norte-americana para as mudanças climáticas.....	163
5.1.1 – O quadro norte-americano de emissões.....	164
5.1.2 – A política externa climática no pós-Kyoto.....	172
5.2 – Análise da posição dos EUA nas Conferências do Clima.....	180
5.2.1 – A construção do Mandato de Bali.....	181
5.2.2 – O Mandato de Bali.....	187
5.2.3 – Extensão e definição do Mandato de Bali.....	198
CAPÍTULO SEIS - A CHINA NO PÓS-KYOTO.....	213
6.1 – A política externa chinesa para as mudanças climáticas.....	213
6.1.1 – O quadro chinês de emissões.....	214
6.1.2 – A política externa climática no pós-Kyoto.....	222

6.2 – Análise da posição da China nas Conferências do Clima.....	231
6.2.1 – A construção do Mandato de Bali.....	232
6.2.2 – O Mandato de Bali.....	239
6.2.3 – Extensão e definição do Mandato de Bali.....	250
 CONSIDERAÇÕES FINAIS - UMA AVALIAÇÃO DA CHINA E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NA ORDEM AMBIENTAL DO CLIMA.....	 267
 REFERÊNCIAS.....	 278
 ANEXO A – ENTREVISTA COM A PROFa. DRa. MIRANDA SCHREURS EM 23 DE JULHO DE 2013, BERLIM.....	 297
 ANEXO B - CARTA ENVIADA PELO DEPARTAMENTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DA NDRC DA CHINA.....	 304

INTRODUÇÃO

Estados Unidos (EUA) e China são hoje os principais protagonistas quando se fala em mudanças climáticas no nível internacional. Dois países com grande contingente populacional são as maiores economias do mundo e também os maiores emissores de gases de efeito estufa (GEE), contribuindo de forma determinante para o agravamento do problema das mudanças climáticas. Desde o início do século XXI, notam-se duas mudanças que foram definitivas para desenhar o escopo deste trabalho. Tem havido uma alteração na distribuição de poder no sistema internacional atual, com a ascensão da China como grande potência e a perda relativa do poder norte-americano, mas que ainda mantém os EUA como a maior potência mundial. Como eco desta transição, houve também uma mudança na distribuição territorial das emissões de GEE no mundo.

Estas mudanças marcam a formação da nova geografia política das mudanças climáticas, que está sendo definida de forma significativa pelas posições assumidas por estes grandes atores nas negociações da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. Este trabalho analisa as posições de EUA e China no período de 2005 a 2012 para identificar como os interesses defendidos pelos dois países em relação à mitigação de emissões de GEE estão refletidos nos documentos finais das rodadas internacionais de negociações que ocorrem sob os auspícios das Nações Unidas, especificamente da Convenção do Clima. O resultado confirma a nossa hipótese: as posições destes dois países nas negociações internacionais sobre a mitigação de emissões de GEE estão redefinindo a nova geografia política das mudanças climáticas. Dessa forma, considerando que a aceitação de metas de redução das emissões de GEE por parte dos EUA, como país Parte do Anexo I da Convenção do Clima, está condicionada a um maior compromisso assumido pelos países em desenvolvimento, em especial a China, identificamos que o estado atual dessas negociações é marcado por um impasse na definição de um possível acordo futuro para as mudanças climáticas.

Para avaliar a nossa hipótese, analisamos as negociações climáticas referentes à mitigação de emissões de GEE no período pós-Kyoto, que teve início oficialmente em 2005, com a realização da 1ª Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP) em conjunto com a 11ª Conferência das Partes (COP). Este período se estende até o ano de 2012, quando expirou o prazo do primeiro período de compromissos do Protocolo de Kyoto. Nosso objetivo foi, portanto, analisar as posições adotadas pelos maiores emissores mundiais de GEE, Estados Unidos da América e China, na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas durante o período chamado Diálogos pós-Kyoto (2005-2012) em relação

à mitigação, procurando identificar quais interesses de ambos os países estão de alguma forma representados nos resultados internacionais dessas conferências e, assim, discutirmos como estas posições vêm definindo a elaboração de um futuro acordo internacional sobre mudanças climáticas.

A escolha do tema se deveu ao fato de que muitas pesquisas que tratam da política climática mundial reconhecem a importância da participação de EUA e China, porém, não apresentaram uma análise ostensiva e detalhada das rodadas internacionais de negociação focando as posições desses dois países. Outro diferencial foi incluir nessa análise os pontos de convergência e divergência entre os dois países nas discussões sobre a mitigação das mudanças climáticas, sob uma perspectiva de diálogo entre a Geografia Política e as Relações Internacionais. Este diálogo está representado pelas mudanças que marcam a formação da nova geografia política das mudanças, às quais nos referimos anteriormente.

Com relação à metodologia, para as primeiras etapas foram analisados artigos e livros que pudessem nos oferecer a base para a construção de um referencial teórico interdisciplinar que permitiu um diálogo entre a Geografia Política e as Relações Internacionais. Nesse compêndio, incluímos os relatórios publicados pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), que dão a legitimidade científica para a construção da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. Ainda levantamos os documentos e decisões das Conferências das Partes da Convenção do Clima e da Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto, e dos grupos de trabalho criados ao longo das negociações.

Para as etapas que se referem às posições dos países, fizemos uma extensa análise de todas as conferências realizadas no período dos diálogos pós-Kyoto (2005 a 2012), ou seja, de todos os documentos e decisões tomadas pela COP e pela CMP que façam referência à mitigação das mudanças climáticas, focando, dessa forma, nas discussões sobre os compromissos para a redução das emissões de GEE e sobre a cooperação de longo prazo, temas de grande prioridade tanto para EUA quanto para China. Para a análise das políticas climáticas dos dois países, foram também considerados uma série de artigos acadêmicos e documentos oficiais dos órgãos internos responsáveis pelas negociações climáticas dos Estados Unidos e da China, além de documentos dos países que foram submetidos aos órgãos decisórios da Convenção para auxiliar a construção das rodadas de negociação e mostrar a posição dos países com relação aos temas em discussão.

Em todos os documentos analisados buscamos as decisões relacionadas às discussões sobre a mitigação das mudanças climáticas. Outros assuntos como adaptação, financiamento e

transferência de tecnologia, apesar de importantes para a formação da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, não foram objeto de análise por não fazerem parte do escopo definido em nossa metodologia. Também é preciso esclarecer que todas as citações diretas dos documentos foram traduzidas do inglês, um dos idiomas oficiais da ONU, para o português, de forma a facilitar a compreensão dos leitores. Os documentos originais estão todos disponíveis na *web*, com as devidas referências ao final desta tese, e podem ser acessados para o esclarecimento de qualquer dúvida quanto ao conteúdo traduzido.

Parte de nossa pesquisa foi realizada na *Freie Universität Berlin*, entre os meses de fevereiro e julho de 2013, no *Environmental Policy Research Centre*, sob supervisão da Profa. Dra. Miranda Schreurs, Diretora do centro e especialista em política climática global, com ênfase nos EUA e Leste Asiático. O plano de pesquisa, intitulado “Fatores domésticos e sua influência na política climática global”, foi aprovado pelo programa de Bolsa Estágio de Pesquisa no Exterior da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a realização do estágio colaborou para o desenho final da pesquisa.

Além disso, a participação da autora como observadora da delegação brasileira¹ na 18ª Conferência das Partes da Convenção do Clima e 8º Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto, realizado em Doha, no Qatar, entre 26 de novembro e 07 de dezembro de 2012 teve contribuição importante para a parte empírica da pesquisa. Nessa reunião foi possível acompanhar *in loco* o desenrolar de uma conferência internacional do clima e a forma como os países se posicionam e negociam, seus argumentos e seus interesses, o que contribuiu bastante para a avaliação final das posições dos EUA e da China em relação à ordem ambiental das mudanças climáticas.

Este trabalho foi dividido em cinco capítulos. O primeiro consistiu em apresentar e discutir o problema que os dois países analisados enfrentam, as mudanças climáticas, por meio da análise das últimas evidências científicas apresentadas no Quarto Relatório de Avaliação e, mais recentemente, no Quinto Relatório de Avaliação do IPCC, cujas novas evidências trazidas foram incorporadas ao texto desta tese. Os relatórios publicados pelo IPCC são, desde o início das negociações internacionais sobre o tema, a base científica que fornece os argumentos necessários para que os Estados busquem a cooperação internacional para solucionar o problema das mudanças climáticas. Para a análise desses relatórios, o foco foram as evidências científicas apresentadas e as sugestões trazidas para os formuladores de políticas para tratar da mitigação das mudanças climáticas, tema que guiou nossa análise dos documentos resultantes das conferências realizadas no período indicado. Além disso, terminamos o primeiro capítulo

¹ Participação financiada com recursos da reserva técnica da bolsa de doutorado outorgada pela FAPESP.

com a apresentação de mapas que mostram a evolução das emissões de GEE entre a década de 1990 e a de 2000, mostrando as mudanças ocorridas na distribuição territorial das emissões, um dos fatores que caracterizam a nova geografia política das mudanças climáticas.

No segundo capítulo, construímos um quadro de referências conceituais que nos auxiliou na análise que realizamos. Tal corpo teórico trouxe contribuições da Geografia Política e das Relações Internacionais, posicionando esta análise em uma área interdisciplinar que realizou um diálogo entre essas duas grandes áreas. Como contribuições conceituais, trouxemos os principais conceitos da Geografia Política, como território, soberania e poder, bem como a geopolítica crítica, uma análise mais contemporânea que inclui as mudanças ocorridas no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria e que tem em John Agnew (1995) seu principal expoente. Ainda, utilizamos pesquisadores como Font e Rufi (2006) e Ribeiro (2005) para traçarmos um panorama da Geografia política internacional do meio ambiente, desde o início das negociações ambientais até a elaboração da Convenção do Clima, em 1992. A segunda parte deste capítulo traz as contribuições das Relações Internacionais, com um estudo sobre política internacional, partindo das releituras do realismo e do liberalismo, por serem mais contemporâneas, traduzidas por teóricos como Kenneth Waltz (1979), neorrealista e Robert Keohane e Joseph Nye (1989), da teoria da interdependência e política externa, para entendermos a relação entre o jogo político doméstico e as negociações internacionais, explicando o modelo dos Jogos de Dois Níveis, de Putnam (1988). Ainda, fizemos uma discussão sobre o quadro atual do sistema e da ordem internacionais, com teóricos que discutem a ascensão da China e a queda relativa de poder dos EUA, como Ikenberry (2011), Mearsheimer (2006), Kissinger (2012), entre outros. Essa discussão teve como objetivo mostrar as mudanças na distribuição de poder no sistema internacional, o outro fator que caracteriza a nova geografia política das mudanças climáticas. Finalizando, apresentamos um quadro geral com atuação dos dois países na política ambiental internacional.

O terceiro capítulo consiste em uma periodização das negociações climáticas, destacando alguns momentos marcantes nessa evolução histórica e tendo como base o conceito de Ordem Ambiental Internacional (RIBEIRO, 2005). Definimos a caracterização da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas a partir dos seguintes marcos: a criação do IPCC, em 1988, que deu legitimidade científica para que as negociações em busca de uma cooperação internacional para as mudanças climáticas tivessem início e congregassem o maior número de Estados possíveis; a Convenção do Clima, elaborada em 1992 e aberta para assinaturas durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e que sedimentou o objetivo das reuniões seguintes; o Protocolo de Kyoto, em

1997, e que definiu prazos e metas de redução das emissões de GEE para os países obedecendo o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e, finalmente, a Conferência de Copenhague, realizada em 2009, que reuniu grandes expectativas para a finalização de um novo acordo climático global para o período pós-Kyoto, o que não ocorreu. Finalizando esse terceiro capítulo, realizamos uma análise sobre a mudança que identificamos nas negociações climáticas na perspectiva da geografia política: a mudança de um quadro de negociações que girava basicamente em torno do eixo Norte e Sul, fortemente ligado à noção de desenvolvimento e recursos disponíveis, para um quadro atual de negociações que giram em torno de grupos de países que se formam mais por questão de interesses nacionais, quantidades de emissão e cálculos de custos e benefícios. Esse novo quadro é o que forma a nova geografia política das mudanças climáticas, definida em termos da distribuição territorial das emissões e da distribuição de poder no sistema internacional.

O quarto capítulo mostra o ‘mapa do caminho’ das negociações, com o objetivo de apresentar os documentos que geraram as discussões e decisões adotadas pelos países nas negociações climáticas. É importante destacarmos aqui que, neste capítulo, prosseguimos com a análise das conferências e dos documentos resultantes delas, focando nos compromissos de mitigação das mudanças climáticas, ou seja, nas discussões sobre quem, quando e como os compromissos de redução das emissões de GEE devem ser adotados.

Para a análise dos documentos resultantes das reuniões internacionais sobre mudanças climáticas, verificaram-se as decisões tomadas nas seguintes conferências e grupos de trabalho, todos adjacentes à estrutura formada em torno da Convenção do Clima: Conferência das Partes (COP), Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP), Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Compromissos Futuros para as Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto (AWG-KP), Grupo de Trabalho *Ad Hoc* em Ação Cooperativa de Longo Prazo sob a Convenção (AWG-LCA) e Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban para Ação Aprimorada, a Plataforma de Durban (ADP) .

É preciso esclarecer que o AWG-KP responde à CMP, pois trata das discussões sobre os períodos de compromissos subsequentes ao Protocolo de Kyoto para os países desenvolvidos e, portanto, os EUA, como país não Parte do Protocolo, atuam como observadores e não têm direito a voto, mas sim à voz. O AWG-LCA e a ADP foram estabelecidos como órgãos subsidiários sob a Convenção, e por isso respondem à COP. O AWG-LCA, que terminou o seu mandato ao fim de 2012, buscou conduzir um processo para permitir a implementação completa, efetiva e sustentada da Convenção por meio de ação cooperativa de longo prazo, agora e além de 2012. A ADP iniciou o seu mandato em 2011 e busca desenvolver um protocolo

ou outro instrumento de cumprimento legal obrigatório que seja aplicável para todas as Partes e que entre em vigor até 2020. Esse é o escopo institucional que permeia a análise realizada neste trabalho e que serve de base empírica para este e para os dois capítulos seguintes.

A análise documental das posições assumidas por EUA e China ao longo das conferências internacionais sobre mudanças climáticas realizadas no período dos diálogos pós-Kyoto, de 2005 a 2012 estão nos capítulos a seguir. Eles foram construídos a partir da definição das políticas climáticas de EUA e China, destacando os interesses nacionais que permeiam suas políticas externas para o tema e os principais atores responsáveis por essa definição, sem, contudo, aprofundar a análise doméstica dos fatores responsáveis pela formação da posição de cada país, dado que este não foi o objetivo dessa tese. A segunda parte de cada capítulo traz os resultados da análise das decisões adotadas durante as Conferências das Partes (COP), Conferências das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP) e documentos adjacentes, identificando nestas os posicionamentos e sugestões de decisões dos EUA e China.

Finalmente, temos as considerações finais, propondo uma avaliação dos EUA e da China na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. Nessa avaliação, destacamos os pontos de convergência e divergência identificados nas posições dos dois países nas decisões internacionais adotadas sobre a mitigação de emissões de GEE e percebemos que não há a formação de um novo acordo climático, mas sim um impasse nas negociações do processo multilateral, resultado de um condicionamento entre China e EUA. Essa aparente oposição gera, na realidade, o que chamamos aqui de cooperação conveniente, que tem como consequência a paralisação das negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Este estudo espera ter contribuído para o entendimento desta situação, que adia perigosamente as decisões urgentes para tratar de um problema que traz uma complexidade que agrava e é agravada pelas dificuldades desse processo multilateral.

CAPÍTULO UM

MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O PROBLEMA

Quando falamos em mudanças climáticas, uma das primeiras ideias que nos vem à mente é a de que se trata de um problema ambiental, um fenômeno físico que deve ser observado e quantificado. No entanto, cada vez mais a sociedade vem sendo confrontada com as consequências e causas desse fenômeno físico. Mike Hulme (2009) afirma que as mudanças do clima estão longe de serem simplesmente mudanças físicas, e sim uma ideia que vai além de suas origens nas Ciências Naturais, pois ela encontra na sua dinâmica o mundo da política, da economia, da cultura, do comércio, da religião, da mídia, adquirindo novos significados e servindo a novos propósitos.

As mudanças climáticas são uma das fronteiras planetárias dentro das quais a humanidade poderia operar de forma segura em referência ao funcionamento do sistema terrestre. Atravessar essas fronteiras pode implicar entrar em uma zona de risco de disrupção ambiental sistêmica, o que seria determinante para a transição total do Holoceno (período no qual os parâmetros biogeoquímicos e atmosféricos oscilaram dentro de um espaço pequeno, permitindo o desenvolvimento da civilização humana) para o chamado Antropoceno (período determinado por duas dinâmicas centrais: o fator antrópico como principal vetor de mudança sistêmica e o abandono progressivo do domínio estável do Holoceno) (VIOLA; FRANCHINI, 2012).

O atual padrão de desenvolvimento (alto consumo, crescimento populacional, tecnologias não sustentáveis) é, portanto, incompatível com a manutenção dos parâmetros estáveis do Holoceno, o que tem nos levado a uma crise civilizatória sem precedentes e, para muitos, sem volta. As mudanças climáticas são parte fundamental dessa crise, já que é uma das fronteiras de segurança do sistema terrestre que já foi ultrapassada, com consequências para o sistema climático que são irreversíveis (VIOLA; FRANCHINI, 2012). Segundo Danowski e Viveiros de Castro (2014), essa crise civilizacional (e ambiental) prenuncia com cada vez mais força a ideia de ‘fim do mundo’, ou seja, “a ruína da nossa civilização global em virtude mesmo de sua hegemonia incontestada, uma queda que poderá arrastar consigo parcelas consideráveis da população humana” (p. 12).

O estado do conhecimento científico do problema e a própria realidade dele mudam tão rapidamente que é difícil acompanhar. Danowski e Castro (2014) veem como consequência dessa aceleração do tempo mais uma grande dificuldade para lidar com um problema já tão

complexo. A dificuldade se dá justamente porque tudo o que é dito sobre mudanças climáticas imediatamente se torna defasado, e tudo o que deve ser feito com relação ao problema é sempre muito pouco, e tarde demais.

Ao mesmo tempo em que o conhecimento científico do problema se expande rapidamente e as consequências se agravam, poucos enxergam essas ameaças como reais e imediatas. A preocupação com as mudanças climáticas, para a população em geral, ainda está na esfera dos problemas com os quais teremos que lidar no futuro. A percepção cotidiana atual é a de que esses perigos são abstratos, apesar de grande parte da população já estar sofrendo com a crescente falta de água, com quedas expressivas nos rendimentos agrícolas, com o desaparecimento de florestas, entre outros (GIDDENS, 2010).

Isso é o que dá origem ao “paradoxo de Giddens”:

(...) visto que os perigos representados pelo aquecimento global não são palpáveis, imediatos ou visíveis no decorrer da vida cotidiana, por mais assustadores que se afigurem, muita gente continua sentada, sem fazer nada de concreto a seu respeito. No entanto, esperar que eles se tornem visíveis e agudos para só então tomarmos medidas sérias será, por definição, tarde demais (GIDDENS, 2010, p. 20).

Este paradoxo afeta as reações atuais sobre as mudanças climáticas, pois para a maioria dos cidadãos este é um problema sério, que exige preocupação, mas que ainda fica no fundo da mente, fazendo com que as pessoas não se disponham a alterar significativamente seu modo de vida, inibindo a ação (GIDDENS, 2010). Ter conhecimento do problema não significa, como vimos, alterar comportamento. A questão é que não dá pra discutir soluções para as mudanças climáticas sem admitir que elas passam por uma alteração significativa no modelo de desenvolvimento atual. Mudança esta que deve ter como base a percepção e a consciência da complexidade da crise civilizatória pela qual passamos. O próprio problema das mudanças climáticas já traz essa complexidade, porque ultrapassa a zona de segurança do sistema terrestre e envolve todas as esferas de atuação da sociedade.

Para tratar do problema, ou manter as fronteiras planetárias, é preciso a conscientização sobre as suas causas e consequências e a atuação conjunta de diversos atores em diversas escalas, em um esforço para uma verdadeira governança global do planeta. Neste trabalho, o foco foi o processo multilateral por meio do qual os Estados tomam decisões para regular a ação humana sobre o sistema climático. Como, portanto, a prioridade desta tese foi analisar os aspectos políticos e geopolíticos desse processo, faz-se necessário conhecermos o problema que o iniciou, as mudanças climáticas.

Neste capítulo, descrevemos o problema, as mudanças climáticas, por meio dos Relatórios de Avaliação do IPCC. Além disso, representamos as informações das emissões

anuais de GEE para os maiores emissores mundiais por meio de quatro mapas que nos permitem visualizar a mudança na distribuição das emissões de GEE, uma das bases que caracterizam a formação da nova geografia política das mudanças climáticas.

1.1 A ciência do clima e as evidências das mudanças climáticas

Há uma literatura extensa, inclusive de pesquisadores brasileiros referências na área, como Carlos Nobre, José Marengo, Tércio Ambrizzi, Gilvan Sampaio², entre outros, que se dedica à pesquisa científica sobre as causas e consequências das mudanças climáticas. Boa parte dessa pesquisa está compilada nos relatórios de avaliação e demais relatórios especiais, produzidos e publicados pelo IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, sigla em inglês), que servem de base para o conhecimento científico que legitima as negociações internacionais com vistas a regular a ação humana sobre o clima.

As mudanças climáticas como resultado do aquecimento global causado pela ação humana são tidas como o grande desafio do século XXI e sua natureza extremamente complexa reside no fato de que o perigo é muitas vezes imperceptível, e que seus riscos são coisas para o futuro, além do fato de que sua solução passa por uma mudança radical no estilo de vida preconizado pelo Ocidente e visado pelos países que estão se desenvolvendo, como a mudança da matriz energética, e por sacrifícios econômicos, sociais e até políticos, posto que pode reduzir poder em termos comparativos (RICUPERO, 2007).

O desafio é novo, e urgente, mas a ideia de que o homem podia interferir no clima remonta aos estudos do físico Svante Arrhenius, de 1896, que avançou sobre a hipótese de que a acumulação de CO₂ produziria aquecimento da temperatura, calculando seus efeitos (RICUPERO, 2007, p. 149). Arrhenius comprovou a teoria de outro físico, John Tyndall que, em 1859, afirmou a existência do ‘efeito estufa’, ou seja, de que a temperatura na atmosfera era resultado da absorção da radiação infravermelha por alguns gases presentes na atmosfera, entre eles o vapor d’água. No entanto, Arrhenius foi além ao comprovar, de forma quantificada, a relação entre a quantidade de CO₂ e a temperatura global, e ao prever o papel da ação do homem no aumento dessa quantidade, pois reconhecia que a industrialização e o consumo de

² Estes e outros cientistas brasileiros são referência na pesquisa climática mundial, desenvolvendo modelos e cenários sobre o clima e as mudanças climáticas, especialmente para a América Latina e Brasil. Institutos como o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), INCT (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas), redes e parcerias com universidades brasileiras e agências de pesquisa, como a Rede Clima e outras, são referência nos estudos climáticos brasileiros.

combustíveis fósseis aumentariam com o tempo a quantidade de CO₂ na atmosfera e, conseqüentemente, favoreceriam o aquecimento global (ABRANCHES, 2010).

O ‘erro’ de Arrhenius, se é que podemos chamar resultados científicos de erros, foi não prever a rapidez e intensidade com que isso viria a acontecer, pois para ele o processo seria lento, na medida em que os oceanos absorveriam grande parte dessas emissões, e benéfico, com temperaturas mais agradáveis à vida humana na Terra (ABRANCHES, 2010).

Passou-se quase um século até que o tema do aquecimento global e das mudanças climáticas entrassem para a agenda científica mundial, mas ainda sem certezas (mais com desconfianças) de que o clima apresentava tendências ao aquecimento e que esse fenômeno se devia basicamente à ação humana por meio da acumulação dos GEE (RICUPERO, 2007). Até a década de 70, as certezas com relação ao clima eram de que o clima sempre mudou, desde há pelo menos 50 milhões de anos, passando por fases de resfriamento e aquecimento abruptos, por causa de oscilações periódicas na órbita da Terra e que mudam a distribuição da incidência da luz solar pelo globo terrestre. Essas mudanças foram desencadeadas por diversos fatores, como variações na circulação dos oceanos ou erupções vulcânicas em larga escala (ABRANCHES, 2010).

A partir da década de 1990, as mudanças climáticas passaram a dominar não só a agenda da ciência, mas também as notícias na imprensa e os debates internacionais. As indicações eram de que o aumento da temperatura terrestre devia-se às atividades humanas, argumento sustentado pelo IPCC em seus relatórios e pela comunidade internacional que negocia as soluções para o problema, e que defendemos em nossa tese³. Para sustentar tal argumento é necessário, portanto, entendermos como funciona o sistema climático, o que fazemos brevemente a seguir, para em seguida analisarmos os Quarto e Quinto Relatórios do IPCC.

O sistema climático terrestre, composto pelo ar, água, gelo, terra e vegetação, é determinado pela energia que vem do Sol, medida em *watts* por metro quadrado (W/m²). Do total da energia emitida pelo Sol e que chega à atmosfera terrestre, 30% é refletido de volta ao espaço e 70% é absorvido e reemitido como calor (a radiação infravermelha). Dentre o que é absorvido, três quartos são absorvidos pela superfície terrestre, e o restante (um quarto) pelas nuvens e vapor d’água. É essa energia absorvida que aquece a Terra e permite as trocas de calor entre os componentes do sistema climático (OLIVEIRA, 2008).

³ Existe um grupo de cientistas ao redor do mundo que não compartilham da tese de que o aquecimento global é causado pela ação humana, são os chamados ‘céticos do clima’. Para uma ideia geral de seus argumentos, ver: MOLION, L. C. B. Aquecimento global: uma visão crítica. In: VEIGA, J. E (org). **Aquecimento global: frias** contendas científicas. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

Para permanecer em equilíbrio, a Terra tem que perder de volta para o espaço (radiação infravermelha) a mesma quantidade de energia que absorve, sob a forma de calor. No entanto, parte desse calor reemitido é absorvida pelos gases de efeito estufa presentes na atmosfera, voltando à superfície, como já relatado por Tyndall e Arrhenius no século XIX.

De acordo com Oliveira (2008, p. 22), há três maneiras de alterar o balanço radioativo da Terra, de forma a modificar a temperatura de equilíbrio:

São elas: (1) variar a energia solar incidente por alterações na órbita da Terra e no próprio Sol; (2) variar a fração da radiação refletida (albedo) por mudanças na cobertura de nuvens, pela presença de aerossóis atmosféricos etc., (3) variar a radiação infravermelha emitida pela Terra pela variação no teor dos gases de efeito estufa.

Seguindo o argumento de que a ação antrópica é a causa do aquecimento global, por meio do aumento das emissões de gases de efeito estufa, as variações que nos interessam aqui são as que ocorrem no efeito estufa. Este fenômeno é o que permite que a temperatura da superfície terrestre gire em torno dos 14°C, próprio às formas de vida existentes no planeta. A atmosfera, como sabemos, é composta em mais de 99% pelos gases nitrogênio (N₂), oxigênio (O₂) e argônio (Ar), e o restante composto por pequenas quantidades de gases de efeito estufa⁴ (por serem capazes de absorver a radiação infravermelha reemitida pela superfície terrestre), como o vapor d'água, o gás carbônico (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) e ozônio (O₃). Na dinâmica para equilibrar a temperatura da Terra, os GEE são responsáveis pela diminuição da temperatura na estratosfera (topo) e pelo consequente aumento da temperatura na superfície e na troposfera (parte mais baixa). É, portanto, a intensificação da quantidade de gases de efeito estufa que vem causando o aumento da temperatura terrestre (OLIVEIRA, 2008).

Por serem gases de efeito estufa de vida longa (o que possibilita uma influência de longo prazo no clima), o gás carbônico, metano e óxido nitroso, e os CFCs (clorofluorcarbonos, gases sintéticos que ainda exercem influência no efeito estufa⁵) são os alvos das ações de mitigação sugeridas pelo IPCC para lidar com o aquecimento global e as mudanças climáticas (BRASIL, 2004).

A comprovação do aumento da quantidade de GEE na atmosfera é resultado do trabalho de diversos cientistas desde a década de 1950, especialmente David Keeling, que conseguiu medir a quantidade de CO₂ presente na atmosfera, observável por um gráfico (conhecido por 'Curva de Keeling') que mostra o crescimento ininterrupto de gás carbônico desde que a medição teve início, em 1959. Por meio desse gráfico, hoje sabemos que a concentração de CO₂

⁴ A quantidade de gases de efeito estufa são medidos em ppm, partes por milhão, e ppb, partes por bilhão.

⁵ Os gases CFCs são também objeto de regulação internacional por meio do Protocolo de Montreal, tratado internacional assinado em 1987 para eliminar os gases que prejudicam a camada de ozônio.

na atmosfera passou de 316,5 ppm, em 1959, para 386,5 ppm em 2009 (ABRANCHES, 2010, p. 62). O aumento da temperatura também se acelerou nas últimas 50 décadas, tendo sido identificado um aumento de 0,55°C entre 1970 e 2006 (OLIVEIRA, 2008, p. 28). Esse crescimento é compatível com a expansão econômica nas últimas cinco décadas, associando definitivamente a ação antrópica ao aumento das emissões de GEE e, consequentemente, ao aquecimento da Terra.

O aquecimento global é, portanto, um exemplo específico de um fenômeno mais amplo denominado de mudanças climáticas, e que o IPCC define da seguinte forma:

Mudança no estado do clima que pode ser identificado (estatisticamente) por mudanças na variabilidade de suas propriedades, e que persistem por um período extenso, de décadas ou mais. Essa mudança se refere a qualquer mudança no clima ao longo dos tempos, devido à variabilidade natural ou ao resultado das atividades humanas (IPCC, 2007b, p. 30).

A preocupação com as consequências das mudanças nos padrões climáticos mundiais, e em buscar suas causas, tem sido objeto de estudos científicos no mundo todo, compilados pelos relatórios publicados pelo IPCC. O que nos interessa agora é identificarmos as evidências científicas trazidas pelos Quarto e Quinto Relatórios do IPCC e as recomendações de ações de cooperação para a mitigação das mudanças climáticas.

1.2 Análise do IPCC sobre a cooperação para mitigação

O IPCC publica suas descobertas científicas sobre as mudanças climáticas desde 1995, como veremos no capítulo três desta tese, mas neste momento focamos nos dois últimos relatórios apresentados por se tratarem dos mais avançados conhecimentos científicos à disposição da comunidade internacional. Além destes, é importante mencionarmos aqui o Relatório Stern⁶, encomendado a Nicholas Stern, ex- economista chefe do Banco Mundial, pelo governo britânico em 2006 e publicado pouco antes do Quarto Relatório do IPCC, o que deu mais força ao sentido de urgência e mais legitimidade aos estudos apresentados então.

O Relatório Stern tinha como preocupação apontar os impactos das mudanças climáticas na economia mundial, partindo da afirmação de que a mudança é o maior e mais amplo fracasso de mercado de toda a história. Como a decantada capacidade de auto regulação dos mercados falhou, o desafio agora deveria ser, por meio da regulação dos mercados pelos governos, criar sinais de preço que dirijam o processo de transição de uma economia de alta para outra de baixa

⁶ Stern Review: The Economics of Climate Change. Disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf>. Acesso em: 17/10/2012.

intensidade de carbono. Ou seja, criar um preço de carbono, por meio de taxação, comércio ou regulação, é essencial para a política climática.

O relatório Stern reconhece a ameaça das mudanças climáticas, que desafiam os elementos básicos da vida para pessoas do mundo todo, incluindo acesso à água, produção de alimentos, saúde e uso da terra e do meio ambiente. Esses perigos serão acelerados à medida em que o aquecimento aumenta. Reconhece, ainda, que as emissões têm sido impulsionadas pelo crescimento econômico, mas que a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera é viável com o crescimento continuado.

De acordo com Stern, o objetivo deve ser estabilizar a concentração de GEE, medida em CO₂ equivalente, entre 450 ppm e 550 ppm ao longo dos próximos 10 a 20 anos, para depois cair à taxa anual de 1% a 3%, chegando, em 2050, a índice 25% menor do que o presente. Isso teria de ser logrado em uma economia mundial que deve ser de 3 a 4 vezes maior do que é hoje, o que significa que as emissões por unidade de PIB deveriam ser somente um quarto do total de agora. Os custos anuais da estabilização entre 500-550 ppm são estimados em 1% do PIB mundial até 2050, que são otimistas em relação à avaliação do IPCC e pequenos se comparados às perdas que seriam evitadas e aos ganhos que poderão ocorrer.

Este relatório mostra que os gases-estufa são uma externalidade – os que os produzem e causam as mudanças climáticas impõem custos ao mundo, sem pagar eles mesmos as consequências. É preciso, assim, obrigar todos a arcar com o custo pleno de suas ações, de modo explícito, por meio de taxação ou do comércio de certificados de carbono, ou implícito, através da regulamentação. O crescimento econômico criou a mudança climática, que o destruirá se os padrões de desenvolvimento econômico não forem repensados. Finalmente, o relatório afirma que é preciso criar as condições necessárias para uma ação coletiva internacional para tratar do problema, em caráter de urgência.

1.2.1 Os Relatórios de Avaliação do IPCC (AR 4 e AR 5)

O Quarto Relatório de Avaliação do IPCC é composto por três textos: (1) as bases das ciências físicas, resultado das pesquisas do Grupo de Trabalho I; (2) os impactos, adaptação e vulnerabilidade, pelo Grupo de Trabalho II, e (3) possibilidades de mitigação, resultado do Grupo de Trabalho III. Para fazermos a avaliação dos resultados foram consultados os seguintes documentos: *Synthesis Report* e o Sumário para Formuladores de Política sobre a Mitigação da Mudança do Clima, todos publicados em 2007.

As mudanças climáticas observadas que constam do *Synthesis Report* (IPCC, 2007b, p. 30) são as seguintes: o aquecimento do sistema climático é inequívoco, assim como é hoje evidente pelas observações de aumentos globais na temperatura média do ar e oceanos, vasto derretimento de neve e gelo e aumento global no nível do mar. Algumas das evidências que sustentam essa afirmação são que:

- 1- Onze dos últimos doze anos (1995-2006) foram os mais quentes desde 1850;
- 2- O nível dos oceanos subiu a uma taxa média de 1,8mm por ano de 1961 a 2003, e a uma taxa de 3,1mm por ano de 1993 a 2003, sendo consistente com o aumento da temperatura;
- 3- A extensão média de gelo no Ártico encolheu em 2,7% por década, sendo que durante o verão ela diminui 7,4% por década,
- 4- Tendências na precipitação têm sido observadas de 1900 a 2005 e, durante esse período, a precipitação aumentou significativamente das partes orientais da América do Norte e do Sul, norte da Europa e Ásia central; enquanto diminuiu no Sahel, Mediterrâneo, sul da África e partes do sul da Ásia.

Os efeitos das mudanças climáticas observadas também constam do *Synthesis Report* (IPCC, 2007b, p. 31), que declara ainda que já existe ‘alta confiança’ (*high confidence*⁷) de que as “recentes mudanças regionais na temperatura têm tido impactos discerníveis no sistema físico e biológico”. Alguns desses impactos são: alargamento e aumento do número de lagos glaciais, e mudanças em alguns ecossistemas do Ártico e da Antártica no sistema de gelo e neve; aquecimento de lagos e rios em diversas regiões, com efeitos na estrutura termal e qualidade da água no sistema hidrológico; no sistema terrestre, há ‘muito alta confiança’ (*very high confidence*⁸) de que eventos da primavera estejam sendo antecipados (como migração de pássaros e outros); as mudanças no sistema biológico marinho e de água doce estão associadas com o aumento na temperatura das águas, assim como às mudanças na cobertura de gelo, salinidade, níveis de oxigênio e circulação (por exemplo, mudanças na extensão e abundância de plânctons, algas e peixes nos oceanos de alta latitude) (IPCC, 2007b, p. 31-32).

O relatório também afirma que, de mais de 29 mil séries de dados observadas, de 75 estudos, que mostram mudanças significativas em muitos sistemas físicos e biológicos, mais de

⁷ A escala dos níveis de confiança é utilizada pelo IPCC para avaliar a chance de um dado ou descoberta estarem corretos. Nesse sentido, o termo *high confidence* significa 8 chances em um total de 10 de a assertiva estar correta (IPCC, 2007b).

⁸ Aplicando-se a mesma escala de confiança, *very high confidence* significa 9 chances entre 10 no total de a assertiva estar correta (IPCC, 2007b).

89% são consistentes com a direção das mudanças esperadas como resposta ao aquecimento (IPCC, 2007b, p. 33).

Entre as causas das mudanças citadas acima, o relatório inclui a cadeia de emissões de GEE e confirma a participação da ação humana no aumento dessas emissões, afirmando que “as emissões globais dos gases de efeito estufa devido às atividades humanas têm crescido desde os tempos pré-industriais, com um aumento de 70% entre 1970 e 2004” (IPCC, 2007b, p. 36). Ainda segundo dados trazidos pelo relatório, as emissões anuais de CO₂ cresceram 80% entre 1970 e 2004, representando 77% do total de emissões antropogênicas em 2004, tornando este gás o maior alvo das ações de mitigação pelas altas quantidades em que ele é emitido (IPCC, 2007b).

Outro dado interessante que o relatório traz diz respeito às diferenças entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (nos termos da Convenção do Clima, Partes Anexo I e Partes não-Anexo I) quanto à renda *per capita*, às emissões *per capita* e a intensidade energética. Em 2004, os países Anexo I da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas representaram 20% da população mundial, produziram 57% do Produto Interno Bruto mundial baseado na paridade do poder de compra e responderam por 46% das emissões globais de GEE (IPCC, 2007b, p. 37). É importante notar que esses dados *per capita* embasam fortemente os argumentos de grandes países como a China, grande emissor em termos absolutos, mas com uma população gigantesca, o que faz com que suas emissões *per capita* diminuam drasticamente e justifiquem, a seu ver, a postura de não aceitar qualquer tipo de compromisso obrigatório perante a Convenção.

Em termos de concentrações de gases de efeito estufa, o relatório admite que elas estejam aumentando devido ao uso de combustíveis fósseis e à queima de biomassa (atividades antrópicas). A concentração de CO₂ na atmosfera passou de cerca de 280 ppm, no período pré-industrial, para 379 ppm em 2005 (IPCC, 2007b). O crescimento anual da concentração de gás carbônico tem sido maior nos últimos dez anos do que em qualquer outro período desde que começaram as medições, através das análises dos núcleos de gelo (ABRANCHES, 2010).

Podemos concluir, com as evidências trazidas pelo Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (2007b), que as certezas com relação às causas e consequências das mudanças climáticas têm aumentado significativamente desde o início dessa compilação de estudos científicos. A partir dos dados do relatório, vimos que o aquecimento do sistema climático é inequívoco e que

também aumentou o grau de certeza⁹ de que a elevação da temperatura seja resultado do aumento das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera.

Quanto aos cenários de emissão para o futuro, o relatório afirma que “existe ‘alto entendimento’ (*high agreement*¹⁰) e ‘muita evidência’ (*much evidence*) de que com as políticas atuais de mitigação das mudanças climáticas e as práticas de desenvolvimento sustentável relacionadas, as emissões globais de GEE continuarão a aumentar ao longo das próximas décadas” (IPCC, 2007b, p. 44). E a projeção é de um aumento de 0,2°C por década nas próximas duas décadas, isso mesmo que as concentrações de GEE sejam mantidas nos níveis do ano 2000.

Dado o quadro geral do funcionamento do sistema climático e dos estudos que permitiram o entendimento da relação entre emissões antropogênicas de GEE e aumento da temperatura, bem como as consequências desse aumento para os padrões climáticos mundiais, com base no AR4 do IPCC, passamos agora à avaliação das opções para as ações de mitigação por meio da cooperação internacional, trazidas pelos documentos com as contribuições do GT III para o Quarto Relatório do IPCC.

O Quinto Relatório de Avaliação do IPCC (AR 5) foi publicado entre o final de 2013 e o início de 2014, seguindo a mesma composição dos relatórios anteriores. Neste item, detalhamos as evidências da base física da Ciência das mudanças climáticas, com base no *Summary for Policymakers* (IPCC, 2013). A contribuição do Grupo de Trabalho I para o AR 5 considera novas evidências de mudanças climáticas baseada em análises científicas independentes a partir de observações do sistema climático. Assim como no relatório anterior, o grau de certeza das principais descobertas do AR 5 é baseado na avaliação do time de autores sobre os entendimentos científicos subjacentes, e é expresso como um nível qualitativo de confiança (de muito baixo a muito alto) e, quando possível, probabilisticamente com uma probabilidade quantificada (de excepcionalmente improvável a virtualmente certo).

De forma geral, as mudanças observadas no sistema climático até o momento são de que o aquecimento do sistema climático é inequívoco e, desde os anos 1950, muitas das mudanças observadas não têm precedentes ao longo das décadas passadas e do milênio. A atmosfera e o oceano esquentaram, a quantidade de neve e gelo diminuiu, o nível do mar

⁹ No Relatório usa-se o termo *very likely* para qualificar o grau de certeza com relação à causa do aumento da temperatura (aumento da concentração de GEE), o que significa mais de 90% de certeza científica (IPCC, 2007b).

¹⁰ Termos como *high agreement* e *much evidence* são usados quando a incerteza é avaliada qualitativamente, e é caracterizada por oferecer um senso relativo da quantidade e qualidade da evidência (IPCC, 2007b).

aumentou, e as concentrações de GEE aumentaram. Outras mudanças observadas e contempladas no último relatório são as seguintes (IPCC, 2013):

- 1- Atmosfera: cada uma das últimas três décadas tem sido sucessivamente mais quentes na superfície terrestre do que qualquer outra década desde 1850. No hemisfério norte, o período de 1983 a 2012 incluiu provavelmente os 30 anos mais quentes dos últimos 1400 anos (média confiança). A média global combinada da temperatura das superfícies terrestre e oceânica mostrou um aquecimento de 0,85 graus Celsius no período de 1880 a 2012;
- 2- Oceanos: o aquecimento dos oceanos domina o aumento da energia estocada no sistema climático, respondendo por mais de 90% da energia acumulada entre 1971 e 2010 (alta confiança). É virtualmente certo que o oceano superior (0-700 m) esquentou no período de 1971 a 2010. Em uma escala global, a superfície esquentou em média 0,11 graus Celsius por década, no período de 1971 a 2010;
- 3- Criosfera: ao longo das duas últimas décadas as coberturas de gelo da Groenlândia e da Antártida têm perdido massa, as geleiras continuaram a encolher no mundo todo, e o gelo do oceano Ártico e a cobertura de neve na primavera do hemisfério Norte continuaram a diminuir em extensão;
- 4- Nível do mar: a taxa de aumento do nível do mar desde a metade do século XIX tem sido maior do que a taxa média dos dois milênios anteriores (alta confiança). No período de 1901 a 2010 o nível do mar global aumentou em 0,19m. A perda de massa glacial e a expansão térmica do oceano juntos explicam 75% do aumento do nível do mar observado desde os anos 1970 (alta confiança);
- 5- Carbono e outros ciclos biogeoquímicos: as concentrações atmosféricas de CO₂, metano e óxido nitroso têm aumentado para níveis sem precedentes nos últimos 800 mil anos. As concentrações de dióxido de carbono aumentaram 40% desde os tempos pré-industriais, primariamente por emissões de combustíveis fósseis e secundariamente por emissões de mudança no uso da terra. O oceano absorveu cerca de 30% do CO₂ emitido, causando acidificação no oceano.

O AR 5 afirma, ainda, que as concentrações dos gases CO₂, CH₄, e N₂O aumentaram desde 1750 devido à atividade humana. Em 2011, as concentrações destes gases eram de 391ppm, 1803ppb, e 324ppb respectivamente, e excederam os níveis pré-industriais em cerca de 40%, 150% e 20%, também respectivamente (IPCC, 2013).

O IPCC (2013) define como os principais determinantes das mudanças climáticas as substâncias e processos naturais e antropogênicos que alteram o suprimento da energia da Terra, ou seja, são os fatores que causam mudanças no fluxo energético. Nesse sentido, a determinação do forçamento radiativo é essencial. As pesquisas indicaram que o forçamento radiativo total é positivo (o que leva ao aquecimento da superfície) e tem levado à maior captação de energia pelo sistema climático. A maior contribuição para o forçamento radiativo total é causado pelo aumento na concentração atmosférica de CO₂ desde 1750.

Assim fica clara a influência humana no sistema climático. Isso é evidente pelo aumento da concentração de GEE na atmosfera, pelo forçamento radiativo positivo, pelo aquecimento observado, e pelo entendimento do sistema climático. A influência humana tem sido detectada no aquecimento da atmosfera e dos oceanos, nas mudanças no ciclo global da água, nas reduções na neve e gelo, no aumento médio do nível do mar, e nas mudanças em alguns eventos climáticos extremos. Essa evidência tem crescido desde o AR 4, como afirma o último relatório (IPCC, 2013). É extremamente provável que a influência humana tem sido a causa dominante do aquecimento observado desde a metade do século XX.

Com relação às mudanças climáticas globais e regionais futuras, as emissões continuadas de gases de efeito estufa causarão ainda mais aquecimento e mudanças em todos os componentes do sistema climático. Limitar as mudanças climáticas requererá reduções substanciais e sustentadas das emissões de GEE. Com a ajuda de metodologia do *World Climate Research Programme*, o IPCC desenvolveu algumas simulações de modelos climáticos para um conjunto de cenários, denominado *Representative Concentration Pathways* (RCPs).

Nesse conjunto de cenários, a mudança da temperatura média global da superfície terrestre no final do século XXI provavelmente vai exceder 1,5 grau C relativo ao período 1850-1900 para todos os cenários RCP. Em alguns cenários, ela provavelmente excederá 2°C. O aquecimento vai continuar além de 2100 em quase todos os cenários RCP (IPCC, 2013).

Ainda com relação a cenários futuros, as mudanças no ciclo da água em resposta ao aquecimento ao longo do século XXI não serão uniformes. O contraste na precipitação entre regiões húmidas e secas, e entre estações húmidas e secas aumentará, apesar de poder haver exceções regionais. Os oceanos continuarão a aquecer durante o século XXI, pois o calor penetrará da superfície para o oceano profundo e afetará a circulação oceânica. Quanto à Criosfera, é muito provável que a cobertura de gelo do oceano Ártico continuará a encolher e a cobertura de neve da primavera no hemisfério Norte irá diminuir durante o século XXI, com o aumento da temperatura média global da superfície. O volume das geleiras globais irá diminuir (IPCC, 2013).

A média global do nível do mar deve continuar a aumentar durante o século XXI. Em todos os cenários RCP, a taxa de aumento do nível do mar muito provavelmente irá exceder aquele observado durante o período 1971-2010, devido ao aumento do aquecimento do oceano e ao aumento da perda de massa de gelo das geleiras e da cobertura de gelo. Quanto ao carbono e aos outros ciclos biogeoquímicos, as mudanças climáticas afetarão os processos do ciclo de carbono de forma que o aumento do CO₂ na atmosfera será exacerbado (alta confiança). A captação de carbono pelo oceano irá aumentar a sua acidificação (IPCC, 2013).

Essas são as evidências mais atuais das mudanças climáticas, de acordo com os relatórios publicados pelo IPCC. Mudanças estas que já estão acontecendo, e que precisam ser objeto de metas eficazes para evitar uma interferência ainda mais perigosa no sistema climático mundial. Os relatórios do IPCC trazem ainda diagnósticos sobre ações de mitigação e de cooperação internacional para as mudanças climáticas, que destacamos no item seguinte.

1.2.2 Mitigação das mudanças climáticas

As contribuições do GT III para o Quarto Relatório do IPCC (IPCC, 2007a) trazem as informações e recomendações para ações de mitigação das mudanças climáticas. Essas recomendações são feitas em duas etapas: mitigação em curto e médio prazos (até o ano 2030) e mitigação em longo prazo (após 2030).

Quanto à mitigação em curto e médio prazos (até 2030), o relatório mostra que, tanto os estudos *bottom up* quanto os estudos *top down*¹¹, afirmam que existe um potencial econômico (considerando os custos e benefícios sociais e as taxas de desconto sociais) significativo para a mitigação das emissões globais de GEE, que poderia compensar o crescimento projetado dessas emissões ou mesmo reduzi-las (IPCC, 2007a). Isso, considerando políticas e medidas para que as barreiras sejam removidas, ou seja, pressupõe uma mudança na estrutura, não apostando somente em inovações tecnológicas para o aumento da eficiência energética, mas incluindo outras políticas econômicas, como impostos sobre o carbono e política de estabilização das emissões.

¹¹ Os estudos *bottom-up* “baseiam-se na avaliação das opções de mitigação, ressaltando as tecnologias e regulamentações específicas e são estudos tipicamente setoriais, sem mudanças macroeconômicas”. Já os estudos *top-down* “avaliam o potencial econômico das opções de mitigação; usam quadros coerentes do ponto de vista global e informações agregadas sobre as opções de mitigação, captando as respostas macroeconômicas e do mercado” (IPCC, 2007a, p.12).

Considerando-se apenas as práticas tecnológicas, ou seja, ações de mitigação que podem ser realizadas sem mudanças no estilo de vida¹², o relatório listou algumas tecnologias que já estão disponíveis comercialmente e outras que poderão estar até 2030. Dentre elas, citamos as seguintes: melhoria da eficiência da oferta e da distribuição de energia (energia nuclear, eólica, bioenergia etc.); captação e armazenamento de carbono; veículos com combustíveis mais eficientes; maior uso do transporte ferroviário; sistemas de iluminação mais eficientes; uso da energia solar para aquecimento; planejamento integrado de edificações comerciais; reciclagem e substituição de material; redução do desmatamento; manejo florestal e do solo, para aumentar o armazenamento de carbono; recuperação de metano dos aterros sanitários, entre outros (IPCC, 2007a).

Outro dado que os estudos sobre mitigação trazem são os seus custos macroeconômicos que, em 2030, são estimados entre uma redução de 3% do PIB global e um aumento pequeno, visando a estabilização das emissões entre 445 e 710 ppm de CO₂-eq (IPCC, 2007a).

Quanto à mitigação em longo prazo (após 2030), o relatório afirma o seguinte:

A fim de estabilizar a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, as emissões precisariam atingir um pico e cair a partir de então. Quanto mais baixo o nível de estabilização, mais rápido esse pico e queda precisariam ocorrer. Os esforços de mitigação nas próximas duas a três décadas terão um grande impacto nas oportunidades de se atingirem níveis mais baixos de estabilização (IPCC, 2007a, p. 26).

Isso significa que, para uma estabilização com concentração e respectivos níveis de temperatura mais baixos é preciso maiores reduções das emissões de GEE até 2050. Em números, o melhor resultado seria manter a concentração de CO₂-eq entre 445 e 490 ppm, para limitar o aumento da temperatura entre 2,0 e 2,4°C e ter pico das emissões de CO₂ entre os anos 2000 e 2015, sendo que, para isso, seria necessário reduzir as emissões globais de GEE entre 50 e 85% até 2050 (IPCC, 2007a, p. 28). Esses níveis de estabilização podem ser alcançados com o emprego das tecnologias mencionadas acima, e de outras que serão provavelmente comercializadas nas próximas décadas.

Os custos macroeconômicos para a mitigação das mudanças climáticas, neste cenário de longo prazo, visando a estabilização das emissões de CO₂-eq entre 445 e 710 ppm, estão entre um ganho de 1% e uma redução de 5,5% do PIB global (IPCC, 2007a, p. 32). Fica claro, portanto, que quanto mais a decisão sobre ações de mitigação for adiada, maiores são os custos para reduzir as emissões de GEE ao custo do aumento relativo da temperatura global.

Sobre a tomada de decisão quanto às ações de mitigação, o relatório afirma o seguinte:

¹² Mas o relatório também considera que mudanças no estilo de vida e nos padrões de comportamento também podem contribuir para a mitigação das mudanças climáticas em todos os setores.

A tomada de decisão sobre o nível adequado de mitigação global ao longo do tempo envolve um processo de gestão de risco iterativo que envolva mitigação e adaptação, levando-se em conta os danos reais e evitados da mudança do clima, co-benefícios, sustentabilidade, equidade e atitudes ao risco. Para escolher a escala e o tempo da mitigação dos gases de efeito estufa, é preciso equilibrar os custos econômicos de reduções mais rápidas de emissões no presente com os correspondentes riscos climáticos de médio e longo prazos decorrentes da demora (IPCC, 2007a, p. 32).

Uma informação interessante que o relatório traz, e que pode contribuir para uma melhor compreensão de como as posições que os países assumem nas negociações internacionais são formuladas, diz respeito às circunstâncias nacionais e suas interações, afirmando que as políticas e instrumentos nacionais para a criação de incentivos à mitigação das mudanças climáticas dependem da aplicabilidade dessas circunstâncias. Nesse sentido, o relatório traz uma avaliação sobre o desempenho da variedade de políticas que podem ser adotadas, por exemplo: integração das políticas climáticas com políticas mais abrangentes de desenvolvimento, criação de regulamentações e padrões para os níveis de emissões, incentivos financeiros para o desenvolvimento de novas tecnologias, acordos voluntários entre indústrias e governos, campanhas de conscientização, entre outros (IPCC, 2007a). A questão é definir que tipos de políticas se adequam melhor a cada realidade, para alcançar ações que são possíveis de serem implementadas, lembrando sempre que os países em desenvolvimento necessitam de apoio financeiro e tecnológico para realizarem as suas próprias ações de mitigação.

Finalmente, o relatório reconhece os esforços da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto em estabelecer uma resposta global ao problema e identifica muitas opções para se alcançar as reduções das emissões de gases de efeito estufa em âmbito internacional por meio da cooperação, como aprimorar mecanismos como o MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo), acordos para desenvolver e implementar novas tecnologias, adoção de políticas comuns, expansão dos instrumentos de financiamento e, principalmente, o estabelecimento de metas ou tetos de emissões de GEE (IPCC, 2007a). Os esforços de cooperação são essenciais para alcançar os níveis de estabilização da concentração de CO₂ desejada, reduzir as emissões de GEE globalmente, diminuir os custos globais para se alcançar determinado nível de mitigação e melhorar a eficácia ambiental.

É importante esclarecermos que os relatórios utilizados até aqui como base científica para os argumentos dessa tese são os do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, que data do ano de 2007, mas as evidências trazidas pelo Quinto Relatório do IPCC foram incorporadas a essa tese após análise do documento, especialmente o sumário para os formuladores de políticas, que foi lançado no fim de março deste ano de 2014.

As evidências científicas foram plantadas, as previsões para as próximas décadas, esclarecidas, as vulnerabilidades foram mapeadas, os custos para lidar de forma eficaz com o problema, calculados, as opções de ações de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, diagnosticadas. O caminho é mais rápido e menos custoso por meio da cooperação internacional. Mas a política climática tem muitas nuances que fazem os países não optarem pela saída aparentemente mais simples e eficiente. Os países estão, em certa medida, subordinados às suas especificidades internas e às realidades geopolíticas do jogo internacional, que variam de acordo com o período histórico, trazendo mudanças à realidade internacional que são incorporadas à evolução da política ambiental global. Geopolítica e política ambiental internacional são, portanto, parte do segundo capítulo desta tese, para nos dar um quadro teórico robusto para as análises da evolução da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas e das posições de dois atores determinantes na nova geografia política das mudanças climáticas, Estados Unidos da América e China.

Como parte do Quinto Relatório de Avaliação do IPCC, o Grupo de Trabalho III divulgou, no início de 2014, o *Summary for Policymakers* sobre as ações de mitigação das mudanças climáticas. É importante esclarecer que o IPCC define como mitigação a “intervenção humana para reduzir as fontes ou aprimorar os sumidouros de gases de efeito estufa” (IPCC, 2014, p.4).

Com relação às políticas climáticas, o AR 5 afirma que o desenvolvimento sustentável e a equidade são a base para as políticas climáticas e destacam a necessidade de tratar os riscos das mudanças climáticas. É preciso, portanto, limitar os efeitos das mudanças climáticas. Nesse sentido, uma avaliação abrangente das políticas climáticas envolve ir além do foco em mitigação e adaptação, para examinar com maior profundidade os caminhos do desenvolvimento, junto com os seus determinantes (IPCC, 2014). Essa perspectiva de revisão do nosso modelo de desenvolvimento é a que defendemos aqui, para que o problema seja de fato enfrentado, nas suas bases.

É importante destacar que, em seu sumário para os políticos, o IPCC (2014) defende que a mitigação efetiva não será alcançada se os agentes individuais defenderem seus interesses de forma independente. As mudanças climáticas são um problema de ação coletiva em escala global, por isso a cooperação internacional é essencial. Nesse sentido, temas como equidade e justiça surgem com relação à mitigação e adaptação, já que as contribuições passadas dos países diferem, assim como seus desafios e vulnerabilidades. Veremos essas diferenças nas contribuições dos países no item seguinte, indo além e incorporando ao trabalho a discussão sobre as mudanças na distribuição territorial das emissões de GEE.

Muitas áreas da política climática envolvem julgamentos de valor e considerações éticas, e estas áreas estão envolvidas na definição de quanta mitigação é necessária para prevenir uma interferência perigosa no sistema climático e nas escolhas das ações. Dessa forma, o desenho das políticas climáticas é influenciado pela forma como os indivíduos e organizações percebem os riscos e as incertezas. Considerando que as pessoas geralmente definem suas decisões pela preferência pela manutenção do *status quo*, as informações técnicas são imprescindíveis para ajudar a reduzir as incertezas e mapear os riscos (IPCC, 2014).

Globalmente, os crescimentos econômico e populacional continuam a ser os mais importantes determinantes do aumento das emissões de GEE advindas da exploração de combustíveis fósseis. De acordo com os dados do AR 5, entre 2000 e 2010 estes dois fatores ultrapassaram as reduções de emissões a partir de melhorias na intensidade energética, quase que anulando os benefícios que poderiam ser conseguidos com as atividades de redução das emissões. Assim, fica claro que, sem esforços adicionais para reduzir as emissões de GEE além dos que são feitos hoje, o aumento das emissões deve continuar a acontecer, impulsionado pelo aumento populacional e atividades econômicas. Os cenários *baseline* (sem ações adicionais de mitigação) resultam em um aumento médio da temperatura global em 2100 de 3,7°C a 4,8°C, comparados aos níveis pré-industriais (IPCC, 2014, p.9).

Quanto às medidas de mitigação, o AR 5 afirma que, para manter o aumento médio da temperatura até 2°C (como afirma o Acordo de Copenhague, assinado em 2009), é preciso que as concentrações de GEE cheguem ao máximo de 450 ppm de CO₂ eq em 2100, o que inclui cortes substanciais nas emissões de GEE até meados do século por meio de mudanças de larga escala nos sistemas energéticos e no uso da terra. Isso significa uma redução nas emissões de GEE entre 40 a 70%, até 2050 (IPCC, 2014, p. 11). Para dar um exemplo, o IPCC cita as metas propostas pelos países nos Acordos de Cancun, de 2010, avaliando que os níveis de emissões globais de GEE estimadas em 2020 com base nestas metas não são compatíveis com as trajetórias de mitigação de longo prazo para manter o aumento da temperatura abaixo de 2°C. Dessa forma, o nível de ambição das metas de mitigação das mudanças climáticas ainda tem que aumentar significativamente.

O relatório traz, ainda, os custos de mitigação, incluindo nestes as perdas de consumo em um cenário de baixo-custo, com uma redução média de 4,8% no consumo global até 2100, para manter o aumento da temperatura abaixo de 2°C, o que vai de encontro ao que afirmamos no início do capítulo de que para efetivamente combater as mudanças climáticas é preciso rever o nosso modelo de desenvolvimento baseado no alto padrão de consumo.

Quanto à cooperação internacional, o IPCC (2014) reconhece a Convenção do Clima como o principal fórum multilateral para tratar das mudanças climáticas, com participação universal. Afirma ainda que, desde 2007, as atividades da Convenção têm levado ao aumento do número de instituições e outros arranjos para a cooperação internacional para as mudanças climáticas. Além do processo multilateral, as ligações entre políticas regionais, nacionais e subnacionais oferecem potencial de mitigação das mudanças climáticas significativo. Nesse sentido, várias iniciativas regionais entre as escalas nacional e global estão sendo desenvolvidas e implementadas, mas os seus impactos na mitigação global ainda são limitados, pois muitas políticas climáticas podem ser mais efetivas se implementadas em todas as regiões geográficas.

Considerando essa avaliação do IPCC, esta tese contribui para a análise do processo multilateral que ocorre sob a Convenção do Clima como uma das principais formas de tratar o problema das mudanças climáticas no nível internacional, pois a manutenção das fronteiras planetárias pode ser realizada também pela governança global, mas, como veremos ao longo deste trabalho, ela está dominada por forças conservadoras e soberanistas (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012). Como afirmamos na introdução deste trabalho, um dos fatores que identificamos para definir a nova geografia política das mudanças climáticas e que faz parte da definição do problema é a mudança na distribuição territorial das emissões de GEE, que analisaremos no item a seguir.

1.3 A distribuição territorial das emissões de GEE

Apresentamos neste item quatro mapas de emissões de gases de efeito estufa em dois períodos, a década de 1990 e a década de 2000, com o objetivo de representar visualmente a mudança na distribuição territorial das emissões de GEE, uma vez que esta é uma das bases da formação da nova geografia política das mudanças climáticas. Esta mudança territorial é representada pelo aumento das emissões de GEE dos grandes países em desenvolvimento, especialmente da China, o que a coloca como um dos maiores emissores mundiais, ao lado dos EUA.

Em se tratando de um trabalho realizado no Departamento de Geografia da USP, houve uma preocupação grande em apresentar mapas que seguissem uma metodologia cartográfica e, para isso, contamos com a ajuda de uma colega, Marina Jorge de Miranda, Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo, na elaboração dos mapas. Como afirmam Sampaio e Théry (2008), a elaboração de mapas temáticos abrange as seguintes etapas: coleta de dados, análise, interpretação e representação das informações sobre um mapa base geralmente extraído

da carta topográfica. No nosso caso, a base utilizada foi o mapa do mundo. Ainda segundo os autores, os mapas temáticos são elaborados para representarem fenômenos de qualquer natureza, geograficamente distribuídos sobre a superfície terrestre (SAMPAIO; THÉRY, 2008).

As informações representadas nos mapas que trazemos aqui são as emissões agregadas de GEE anuais, medidas em Gg de CO₂ equivalente, para dois períodos e doze países. Para cada período, dois mapas foram elaborados, um para as emissões totais de GEE excluindo LULUCF (emissões ou remoções de gases de efeito estufa advindos das atividades de mudanças no uso da terra e florestas) e outro para emissões totais de GEE incluindo LULUCF.

Para representar os dados de emissões (fenômeno quantitativo), o método de mapeamento mais indicado é o mapa de círculos proporcionais com informação quantitativa no modo de implantação pontual, por tratar-se de dados absolutos (SAMPAIO; THÉRY, 2008). Os mapas temáticos foram desenvolvidos a partir do programa *ArcGis* 9.3, e para a determinação dos intervalos de classes foi utilizada a técnica dos *quantis*, dividindo os dados em cinco classes, como pode ser verificado nos mapas. A diferenciação entre os dados de emissões vem, portanto, dos tamanhos dos círculos geométricos, dado que a variável (emissão de GEE) é a mesma, tendo sido definida pela metodologia adotada pela Convenção do Clima.

Para a elaboração dos mapas foram definidos doze países dentre os maiores emissores mundiais de GEE, de forma a representar tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento¹³, seguindo a divisão descrita pela Convenção do Clima. Esta dividiu os países em dois grupos: Partes Anexo I (países desenvolvidos) e Partes não Anexo I (países em desenvolvimento). Os doze países representados nestes mapas estão divididos da seguinte forma: as Partes Anexo I estão compostas por Austrália, Canadá, EUA, Japão, União Europeia (28) e Rússia; as Partes não Anexo I estão compostas por Brasil, China, Índia, Indonésia, México e República da Coreia. A representação dos países foi feita em cores diferentes, por ser uma informação nominal, ou seja, qualitativa (a União Europeia foi representada com uma cor só para os 28 países).

¹³ O *World Resources Institute* (WRI) publica dados e desenvolve mapas de representação das emissões de GEE a partir de dados oficiais e estimativas. Os doze países que representamos foram definidos com base nos dados de emissões dos maiores emissores de GEE do mundo no ano de 2005. Um dos gráficos que traz esses dados pode ser acessado no seguinte endereço: <<http://www.wri.org/resources/charts-graphs/aggregate-contributions-major-ghg-emitting-countries-2005>>. Acesso em: 10/08/2014. Lembramos que os dados que utilizamos para a elaboração dos mapas são os dados oficiais publicados pelo site da Convenção do Clima.

Os dados representados nos mapas foram coletados no site da Convenção do Clima¹⁴, que os disponibiliza a partir das Comunicações Nacionais apresentadas pelos países. São, portanto, dados oficiais. Uma dificuldade que enfrentamos foi a falta de dados, principalmente dos países em desenvolvimento, para todos os anos. Por isso, optamos por elaborar dois mapas por décadas, uma vez que não tínhamos disponíveis informações de todos os países representados para o mesmo ano. As tabelas abaixo trazem os dados de emissões agregadas de GEE dos doze países e o ano em que cada dado foi publicado, para a elaboração dos mapas para a década de 1990 e de 2000, excluindo e incluindo as emissões advindas de LULUCF. Os mapas vêm logo depois.

Tabela 1 – Emissões anuais agregadas de GEE (em Gg CO₂ eq) para a década de 1990.

	Ano	Excluindo LULUCF	Incluindo LULUCF
Austrália	1994	423.232,13	474.329,72
Brasil	1994	637.139,00	1.519.821,00
Canadá	1994	622.358,35	594.946,53
China	1994	4.057.617,00	3.650.138,00
EUA	1994	6.499.923,37	5.681.124,83
Índia	1994	1.214.248,00	1.228.540,14
Indonésia	1994	334.191,21	498.309,53
Japão	1994	1.314.837,52	1.235.892,67
México	1994	474.513,86	474.513,86
República da Coreia	1990	289.458,00	263.223,00
Rússia	1994	2.291.944,08	2.204.875,76
UE (28)	1994	5.198.540,65	4.930.949,29

Fonte: ADAPT. UNFCCC Data Interbase.

Tabela 2 – Emissões anuais agregadas de GEE (em Gg CO₂ eq) para a década de 2000.

	Ano	Excluindo LULUCF	Incluindo LULUCF
Austrália	2005	523.479,26	548.425,16
Brasil	2005	862.808,88	2.191.858,88
Canadá	2005	735.829,05	789.241,39
China	2005	7.465.861,72	7.045.044,72
EUA	2005	7.228.293,16	6.223.063,95
Índia	2000	1.523.766,56	1.301.204,34
Indonésia	2000	554.333,48	1.375.587,93
Japão	2005	1.350.321,36	1.260.991,14
México	2006	641.447,50	711.650,30
República da Coreia	2001	542.893,90	508.251,90
Rússia	2005	2.135.398,16	1.629.229,97
UE (28)	2005	5.178.201,03	4.874.085,66

Fonte: ADAPT. UNFCCC Data Interbase.

¹⁴ UNFCCC Data Interbase. Disponível em: <<http://unfccc.int/di/DetailedByParty/Event.do?event=go>>. Acesso em: 23/10/2014.

Figura 1 – Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 1990 (excluindo LULUCF).

Autor: Helena Margarido Moreira. Elaborado por: Marina Jorge de Miranda.

Figura 2 - Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 1990 (incluindo LULUCF).

Autor: Helena Margarido Moreira. Elaborado por: Marina Jorge de Miranda.

Figura 3 - Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 2000 (excluindo LULUCF).

Autor: Helena Margarido Moreira. Elaborado por: Marina Jorge de Miranda.

Figura 4 - Mapa temático das emissões anuais agregadas de GEE para a década de 2000 (incluindo LULUCF).

Autor: Helena Margarido Moreira. Elaborado por: Marina Jorge de Miranda.

Neste capítulo procuramos definir as mudanças climáticas mostrando a complexidade que caracteriza o próprio problema, que permeia a crise civilizacional que vivemos atualmente. A percepção da população sobre as ameaças das mudanças climáticas ainda não são de um perigo real que deve ser enfrentado com urgência, apesar do conhecimento científico acerca do problema mostrar a cada ano um maior grau de confiabilidade. Os relatórios do IPCC aos quais nos referimos aqui (AR 4 e AR 5) mostram as evidências científicas, as projeções futuras e as ações de mitigação que devem ser adotadas para que o problema seja combatido de forma eficaz. Ficou claro que o limite de aumento da temperatura abaixo de 2°C já não pode mais ser alcançado, levando em consideração as decisões que vêm sendo adotadas pelos países em nível internacional, como veremos em detalhes ao longo deste trabalho.

Dada a gravidade e complexidade do problema, é necessário que o nível de ambição das ações propostas aumente consideravelmente, incluindo todos os países em um acordo verdadeiramente global. A necessidade de se incluir todos os países no rol de ações de mitigação ficou clara com a visualização das informações de emissões de GEE para os maiores emissores mundiais, conforme nos mostraram os mapas acima. A identificação de uma mudança na distribuição territorial das emissões coloca a China e os EUA como os maiores emissores, e é uma das bases que caracterizam a formação da nova geografia política das mudanças climáticas. No capítulo seguinte, trazemos as referências teóricas que embasam a análise realizada neste trabalho, com a identificação de outra mudança que embasa a formação da nova geografia política das mudanças climáticas: a distribuição de poder no sistema internacional.

CAPÍTULO DOIS

GEOGRAFIA POLÍTICA E POLÍTICA INTERNACIONAL

Neste capítulo apresentamos referências teóricas que permeiam a análise realizada neste trabalho. Para isso, partimos das matrizes da Geografia Política e das Relações Internacionais, reafirmando o caráter interdisciplinar desta tese. Como conceitos-chave, discutimos território, poder e soberania, já que partimos do argumento de que existe uma distribuição territorial das emissões de gases de efeito estufa que está presente nas negociações internacionais sobre as mudanças climáticas. Tais negociações acontecem dentro de uma ordem internacional fortemente baseada na distribuição de poder, em que os Estados buscam resultados que reflitam os seus interesses nacionais e não interfiram nas suas soberanias. Esses conceitos são a base de construção tanto das perspectivas da Geografia Política quanto das Relações Internacionais.

Dentro da Geografia Política, destacamos as perspectivas mais tradicionais e as novas perspectivas, como a geopolítica crítica e a geografia política do meio ambiente. Conceitos como território, soberania e poder foram analisados. Nas Relações Internacionais, também partimos das teorias mais tradicionais, como as releituras do realismo e do liberalismo, e vamos além, trazendo uma discussão de política internacional e política externa com base na teoria dos Jogos de Dois Níveis e em discussões sobre o declínio do poder norte-americano e a ascensão de potências emergentes. Apresenta-se, portanto, um quadro teórico que nos ajuda a compreender os papéis de EUA e China nesse novo contexto internacional e na política climática internacional.

2.1 Geografia Política e Geopolítica

Os estudos de geopolítica e geografia política são tradicionalmente regulados pelos processos de formação da política dos Estados e pela natureza e evolução das relações internacionais, priorizando os assuntos mais ligados ao poder militar. Segundo Wanderley Messias da Costa (2008), essa característica marca a evolução dessa área, “na medida em que as conjunturas funcionariam como verdadeiros ‘marcapassos’ em seu desenvolvimento” (COSTA, 2008, p. 15). Isso significa que o pensamento geopolítico é construído sob forte impacto do contexto político e territorial do momento, e é por isso que temos que detectar contemporaneidade quando lemos os clássicos, buscando conceitos e pensamentos que instrumentalizem a nossa visão de mundo hoje.

De forma geral, Costa (2008) diferencia geografia política de geopolítica da seguinte maneira:

É preciso reconhecer, entretanto, que parte da tradição nesse setor identifica como geografia política o conjunto de estudos sistemáticos mais afetos à geografia e restritos às relações entre o espaço e o Estado, questões relacionadas à posição, situação, características das fronteiras etc., enquanto à geopolítica caberia a formulação das teorias e projetos de ação voltados às relações de poder entre os Estados e às estratégias de caráter geral para os territórios nacionais e estrangeiros (...). (COSTA, 2008, p. 18).

Essa é uma diferenciação importante, pois mostra que a geopolítica diz respeito diretamente ao jogo de poder entre os Estados em busca da hegemonia mundial e que nasce de uma ciência da guerra, enquanto a geografia política tem um lado mais voltado para a busca de uma metodologia, tentando mesclar a ação (em um aspecto mais voltado à atuação dos Estados) e o pensamento acadêmico. Dessa forma, justificamos o uso do termo ‘geografia política’ em nossa tese pelo fato de que este estudo nos proporciona um maior espectro teórico para que possamos analisar as posições de dois protagonistas na arena das negociações climáticas e na geopolítica mundial (Estados Unidos da América e China), e assumindo que suas ações nesse tema acabam se condicionando também pelas relações de poder estabelecidas entre eles.

É claro, portanto, que a geopolítica é importante neste estudo, e ela faz parte do nosso aporte teórico, mas a Geografia Política nos permite avançar mais sobre todas as nuances que envolvem as relações entre estes países em um tema não considerado, ainda, como parte do núcleo duro do Estado, além de permitir também um maior diálogo com as Relações Internacionais. Para estudarmos a geografia política das mudanças climáticas se faz necessário, portanto, voltarmos a algumas definições que demarcaram o escopo de estudo dessa área.

Ainda que buscando conceitos nos clássicos, é preciso reconhecer que o panorama mundial mudou e que, segundo Costa (2008), estaríamos caminhando para uma fase de entendimentos nas relações internacionais, em que os conflitos globais tenderiam a ser solucionados, por exemplo, por mecanismos supranacionais de cooperação e acordos bilaterais e multilaterais em diversas áreas. Outra mudança também se dá no âmbito interno dos Estados, com modificações no modo de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, que reflete em mudanças na adoção de políticas internas e, porque não, externas. Tal perspectiva se encaixa em nosso estudo, que analisa as políticas externas de Estados Unidos e China e as posições que estes assumem nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas de modo a entender o jogo político e os interesses que estão refletidos nos resultados internacionais. A compreensão da dinâmica desse jogo nos permite identificar as características principais do que chamamos

aqui de nova geografia política das mudanças climáticas, tema que hoje é parte essencial da agenda internacional e das agendas domésticas dos Estados.

Encontramos respaldo para a abordagem interdisciplinar que construímos aqui justamente na concepção de geografia política proposta por Costa (2008, p.25):

(...) todas essas mudanças quanto aos novos temas são de suma importância, pois apontam, em geral, para uma evidente *desestatização* do objeto da geografia política com as análises muito mais centradas nos problemas relativos ao poder em geral e às suas formas de manifestação e exercício de que exclusivamente no poder estatal, como no passado (...). Essas transformações recentes quanto ao temário, objeto, e até mesmo quanto ao enfoque teórico-metodológico, coincidem com uma maior aproximação da geografia política dos demais ramos das ciências sociais, na medida em que os temas em questão têm exigido uma crescente interdisciplinaridade em sua abordagem.

Ao longo deste item retomamos, portanto, alguns conceitos clássicos da geografia política e traçamos um panorama da evolução dos estudos em geopolítica, que hoje abarcam também os novos temas das relações internacionais, como os ambientais, na formulação de uma geopolítica crítica.

A ideia de iniciarmos nossa análise com as definições clássicas da Geografia Política, como território e soberania, veio da percepção de que a construção do subsistema da ordem ambiental internacional referente às mudanças climáticas parte do pressuposto de que, tanto as emissões de GEE quanto os impactos do aumento dessas emissões seguem uma distribuição territorial e, portanto, precisam ser pensadas em termos de território e soberania.

2.1.1 A Geografia Política clássica e seus principais conceitos

Friedrich Ratzel (1983) delimita o escopo da geografia política ao afirmar que o Estado não existe sem território e sem fronteiras, recuperando a importância do fator espacial nas análises sobre o Estado. Como precursor dos estudos da geografia política, Ratzel afirma o seguinte:

Assim, quer seja o homem considerado isoladamente ou em grupo (família, tribo ou Estado), por toda parte em que se observar se encontrará algum pedaço de terra que pertence ou à sua pessoa ou ao grupo de que ele faz parte. No que diz respeito ao Estado, a geografia política após longo tempo se habituou a levar em consideração a dimensão do território ao lado da cifra da população. Mesmo os grupos, como a tribo, a família, a comuna, que não são unidades políticas autônomas, somente são possíveis sobre um solo, e seu desenvolvimento não pode ser compreendido senão com respeito a esse solo; assim como o progresso do Estado é ininteligível se não estiver relacionado com o progresso do domínio político (RATZEL, 1983, p.94).

Ribeiro (2008) afirma que Ratzel considera o território como um fator constante, o que o torna um elemento universal, ou seja, ele diz respeito a tudo aquilo que produzimos para

satisfazer as nossas necessidades (alimentação, habitação, produção, entre outras). Em outras palavras, o território é a base da reprodução material da existência humana.

Outro aspecto importante de Ratzel, segundo Costa (2008), é o seu interesse pelo desenvolvimento desigual das regiões de um organismo estatal-territorial, pois “estabelece-se, por força do desenvolvimento desigual e da diferença entre as regiões, uma relação de ‘centro-periferia’ no interior do sistema, o centro sempre se referindo ao ‘centro de poder’” (COSTA, 2008, p. 37).

Retomando os escritos de Camille Vallaux, Costa (2008) afirma que o autor teve o mérito de apresentar um estudo completo em geografia política, no início do século XX. Já caminhando para outro conceito essencial à geografia política, Vallaux reconhece que é “inevitável que a formação dos Estados passe necessariamente pela definição da soberania de um povo sobre uma porção determinada do solo, definindo aí um território, ou seja, um espaço de domínio político” (COSTA, 2008, p. 47).

Ao admitir que o Estado é a única fonte de poder, Ratzel faz da geografia política uma geografia do Estado, o que, em uma releitura crítica de Raffestin é alvo de contestação. Para este autor, uma geografia verdadeira só é possível se for uma geografia do poder, o qual é definido aqui em duas esferas. Uma é a do ‘Poder’, nome próprio, que se manifesta por meio dos aparelhos que dominam o território, controlam a população e exploram os recursos. A outra é a do ‘poder’, que não se pode ver, mas que é parte intrínseca de qualquer relação; é um “processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam” (RAFFESTIN, 1993, p. 53).

Para Raffestin (1993), o poder visa o controle e a dominação sobre os homens e sobre as coisas. Para entender essa dinâmica, o autor recorre à divisão tripartida em uso na geografia política: população, território e recursos.

Considerando o que foi dito sobre a natureza do poder, será fácil compreender porque colocamos a população em primeiro lugar: simplesmente porque ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégia. Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance da ação (RAFFESTIN, 1993, p. 58).

Nesse sentido, Raffestin (1993) faz uma diferenciação entre espaço e território, o que, segundo ele, não era objeto frequente de estudo por parte da Geografia Política. Segundo o autor, espaço é aquilo que é dado, enquanto que território é aquilo que é produzido a partir do espaço pela ação humana, o que restitui todo seu valor ao trabalho e à cultura como programa próprio a cada sociedade.

Segundo Font e Rufi (2006), o território, *per se*, não existe, mas se faz. É um espaço delimitado (ora por limites, ora por fronteiras) com o qual se identifica um determinado grupo humano, que o possui e o codifica e aspira a controlá-lo em sua totalidade, e é nesse desejo de controle que se encontra a expressão humana da territorialidade. Retomando Sack, Font e Rufi (2006) afirmam que essa territorialidade humana é a expressão geográfica do poder, já que ela seria uma forma de comportamento espacial, um ato de intencionalidade, uma estratégia com tendência a afetar, influir ou controlar as pessoas e os recursos de um território através de seu controle territorial.

Iná Elias de Castro (2005) afirma que é na relação entre a política, como expressão e modo de controle dos conflitos sociais, e o território, como base material da sociedade, que se delimita o campo de estudos da geografia política. No entanto, as mudanças no contexto mundial trazem novos problemas e debates para a geografia política, como por exemplo, a discussão do caráter específico do Estado-nação e a rigidez da sua natureza territorial diante da globalização, na qual interagem novos atores econômicos de modo mais livre e flexível.

Para entender a emergência desses novos temas nesse novo contexto histórico, Castro (2005) propõe novas perspectivas de análise da geografia política (mas partindo, claro, das matrizes conceituais), como podemos identificar no seguinte trecho:

Em nome de uma perspectiva pluralista, mais condizente com a complexidade da atualidade, proponho aqui uma agenda temática para a geografia política que partindo da compreensão da forma Estado-nação moderno, de base territorial, suas especificidades institucionais e organizacionais e seus contextos histórico e geográfico seja capaz de avançar na compreensão das mudanças contemporâneas, que afetam e são afetadas por este aparato institucional, incorporando outras escalas de análise para dentro e para fora dele (CASTRO, 2005, p. 47).

Ao definir o termo política, Castro (2005) retoma três perspectivas que têm sido predominantes na geografia política: a vertente sociológica, que vê a política mais deslocada para a sociedade em consequência da perda de centralidade do Estado-nação; a da economia política, que vê a política como dominada pelas determinações de um poder imanente do capital, e a da ciência política, que “busca compreender os fundamentos das ações e decisões dos atores sociais que se formalizam através do aparato legal e institucional do Estado, identificando-os como fatos políticos que expressam interesses na sociedade” (CASTRO, 2005, p. 49). Esta última, que é também uma das bases conceituais a partir da qual construímos a nossa análise, é que definiu a geografia política clássica.

Já nos referindo a uma geografia contemporânea, Sanchez (1992) considera a geografia política como reflexo espacial das relações de poder e localiza a política como uma das instâncias por meio da qual a gestão do poder é concretizada. O autor também considera o

Estado como a unidade fundamental da gestão política, da gestão do território e da sociedade. Nessa perspectiva, o Estado é também o gestor político dos interesses econômicos e o interlocutor com o poder econômico mundial. Para Sanchez (1992), a tarefa do Estado é dominar, controlar e gerir a sociedade, fazendo com que ela evolua por meio da criação de instituições adequadas, perseguindo objetivos estabelecidos pelos interesses dominantes dentro do próprio território.

Iole Ilíada Lopes (2009) reafirma uma noção de território semelhante à de Raffestin com relação à ideia de poder, e ainda considerando o Estado-nação como a unidade elementar da política, refutando a ideia de uma ‘desterritorialização’ relacionada a uma perda de poder do Estado. Para ela, o território “é uma categoria política, um espaço de apropriação social e de estabelecimento de relações de poder, cuja história moderna está associada ao desenvolvimento do capitalismo e à constituição de uma ordem internacional organizada em torno dos Estados nacionais” (LOPES, 2009, p. 227).

Essa perspectiva é interessante à nossa análise, que se baseia na atuação dos Estados no nível internacional de negociações sobre as mudanças climáticas, caracterizando uma geografia política do meio ambiente. A discussão sobre a ordem internacional de Estados é parte do próximo item deste capítulo. Ainda assim, quando analisamos a atuação dos Estados em nível internacional no mundo contemporâneo, acabamos por identificar não uma perda de soberanias, mas uma cessão de parte dessa soberania para instituições globais, especialmente quando os Estados têm que lidar com temas globais e transfronteiriços. Nesse sentido, Font e Rufí afirmam que:

Soberania e território continuam sendo peças chave do sistema internacional. Porém, reconstituíram-se e parcialmente perderam lugar para outras arenas institucionais fora do Estado e fora dos territórios nacionalizados (...). A soberania se manteve como uma estrutura do sistema, porém agora está localizada em múltiplas arenas institucionais: os novos regimes legais privados transnacionais, as novas organizações supranacionais, e os vários códigos internacionais de direitos humanos (FONT; RUFÍ, 2006, citando SASSEN, 1996, p. 106).

É necessário, então, definirmos o conceito de soberania, que também usamos como referencial teórico. O primeiro teórico a definir soberania foi o francês Jean Bodin (1530-1596), em *Lex sis livres de la Republique* (1576), no qual afirma que a soberania necessita de um soberano para ser exercida e de um sistema legislativo (RIBEIRO, 2012). A perspectiva clássica deste conceito parte da existência de Estados, cada qual possuindo um governo que afirma sua soberania em relação ao seu território e à sua população. Bull (2002) afirma que a soberania é exercida em duas dimensões, uma é a interna, ou seja, a supremacia que o Estado exerce sobre

todas as demais autoridades do seu território e com respeito a sua população. A outra é a soberania externa, que consiste na independência com respeito às autoridades externas.

Sem usar o termo soberania, Ratzel invoca a relação que existe entre o exercício do poder e o território ao afirmar que a unidade do Estado depende da unidade territorial, e esta depende das relações entre os habitantes, o solo e o Estado. Essa unidade entre a população e o território deve ser comandada pelo poder central, e, portanto, são os Estados que podem formular e executar políticas gerais e políticas territoriais. Referindo-se mais claramente ao termo soberania, Vallaux se aproxima de Ratzel quando “reconhece que é inevitável que a formação dos Estados passe necessariamente pela definição da soberania de um povo sobre uma porção determinada do solo, definindo aí um território, ou seja, um espaço de domínio político” (COSTA, 2008, p. 47). Os dois geógrafos defendem um conceito de soberania altamente ligado à defesa e domínio do território pelo Estado, poder central.

Domínio sobre o território é uma das dimensões da soberania, para Ribeiro (2012). Além disso, definições clássicas do termo abarcam o monopólio do uso da força, a possibilidade de indicar representantes em outros países, e de promover acordos bilaterais ou com organismos multilaterais. Em todas essas dimensões, Ribeiro (2012) afirma que a soberania ainda exerce papel relevante nas relações entre países no mundo contemporâneo.

Em um debate mais contemporâneo sobre o conceito de soberania, Krasner (2001), sob uma perspectiva mais liberal, desenvolve quatro significados diferentes para o termo: soberania legal internacional, que se refere à independência jurídica dos Estados no sistema internacional; soberania de Westphalia, que diz respeito à exclusão dos atores externos no exercício da autoridade de um território; soberania doméstica, retomando uma das dimensões do conceito proposto por Bull (2002) e que se refere ao controle interno; e a soberania da interdependência, resultante da existência de problemas transfronteiriços que exigem atuação conjunta nas fronteiras. Krasner (2001) mostra, assim, como a soberania varia entre os Estados e que a soberania da interdependência é mais característica dos problemas contemporâneos globais, como é o caso dos temas ambientais, em que a solução precisa da cooperação entre os Estados.

A soberania orienta de forma significativa a atuação de muitos Estados nas negociações internacionais sobre o meio ambiente, especialmente por meio de uma política de defesa da soberania, ou seja, de uma política de salvaguarda dos interesses nacionais dos Estados para evitar uma ingerência externa sobre as decisões estatais, como afirma Grasa (1994). Os conceitos básicos da Geografia Política apresentados aqui, território, poder e soberania, nos ajudam a embasar a atuação dos Estados nas negociações climáticas internacionais, mas é

preciso também fazer a crítica a alguns pressupostos da Geografia Política e das Relações Internacionais, já fazendo a conexão entre essas duas áreas de estudos.

2.1.2 A Geografia Política crítica

Traçando os caminhos que levam à formulação de uma geografia política crítica, ou uma revisão dos conceitos e aplicações dos estudos geopolíticos, John Agnew (1995) retoma alguns conceitos básicos da Geografia e das Relações Internacionais para demonstrar como estes nos levaram a uma ‘armadilha territorial’ nas análises geopolíticas. Para as Relações Internacionais, o aspecto central da definição do Estado é a demarcação do território no qual o Estado exerce poder, ou seja, a divisão geográfica do mundo em estados territoriais mutuamente exclusivos é que tem servido para delimitar esse campo de estudos, por meio da diáde soberania-anarquia. Essa ideia de que o Estado é uma entidade territorial fixa é que tem levado as análises a uma ‘armadilha territorial’.

O autor então parte da hipótese de que três fatores contextuais têm interagido para reproduzir a visão dominante sobre a territorialidade do Estado¹⁵: a preferência dos defensores de uma abordagem positivista das Relações Internacionais por um pensamento abstrato e de “sistema-fechado”, considerando o Estado como tipo-ideal ou objeto lógico; uma confusão entre os termos Estado e Nação como sinônimos de Estado territorial, que dota o Estado territorial da legitimidade de representar e expressar a ‘personalidade’ ou ‘vontade’ da nação, e a separação entre o internacional e o doméstico (AGNEW, 1995).

Na base desses três fatores contextuais que levaram à concepção territorial do Estado nas Relações Internacionais, existem três suposições geográficas (AGNEW, 1995):

- 1- Os Estados territoriais têm sido reificados como um conjunto de unidades fixas de espaço soberano (assim se descontextualiza os processos de formação e desintegração do Estado). Tal presunção leva a algumas consequências para as teorias de Relações Internacionais, como a definição de que a principal função do Estado é garantir a sua soberania sobre o seu território, a ideia de que a identidade política só é possível em termos de estado-territorial, que acaba sendo visto de forma abstrata, como um sujeito idealizado de tomada de decisão (isso elimina as particularidades históricas na formação dos Estados);

¹⁵ Agnew (1995) parte das análises dos trabalhos de Kenneth Waltz e Robert Keohane, expoentes das teorias neorrealista e da interdependência nas Relações Internacionais, e que serão analisados no próximo item deste capítulo, sobre a política internacional.

- 2- Separação entre o doméstico e o externo, que obscurece as interações entre os processos que operam em diferentes escalas;
- 3- O Estado territorial como existindo a priori e como um receptáculo da sociedade, ou seja, a sociedade acaba se limitando a uma ordem social ou organização dentro do território do Estado, sendo subordinada a ele. A implicação disso para as teorias de Relações Internacionais é a consideração de que só dentro do estado territorial existe ordem social, enquanto fora existe anarquia e ameaça à sobrevivência dos Estados.

Empiricamente, a combinação de pelo menos uma das duas últimas suposições geográficas com a primeira (soberania territorial) é o que define a ‘armadilha territorial’ nas análises geográficas e de relações internacionais. Temas como a interdependência ecológica desafiam, dessa forma, as bases geográficas das teorias convencionais das Relações Internacionais (AGNEW, 1995).

Apesar de as análises geopolíticas das Relações Internacionais ainda estarem muito ligadas aos conceitos tradicionais de território, Estado, soberania e poder, as novas realidades internacionais trouxeram a necessidade de que a própria Geopolítica fosse revisitada. Seu ressurgimento se deu, portanto, a partir da necessidade de que a análise, a representação e os discursos geopolíticos se distanciassem do poder, mas não da política, com o objetivo de oferecer instrumentos que servissem para compreender melhor a realidade, e não simplesmente avalizar a visão hegemônica (FONT; RUFÍ, 2006). Assim, nasceu a chamada geopolítica crítica.

Agnew (1995) traz uma definição do que seria, para ele, uma nova geopolítica, em contraposição à geopolítica clássica:

Por geopolítica, entendemos a divisão do espaço global por instituições (Estados, empresas, movimentos sociais, organizações internacionais, forças armadas, grupos terroristas etc.) em territórios distintos e esferas de influência político-econômica por meio das quais a economia política internacional é materialmente regulada e intelectualmente representada como uma ordem natural de ‘desenvolvido’ e ‘subdesenvolvido’, e áreas ‘amistosas’ e ‘ameaçadoras’. É através desse conjunto de práticas e ideias socialmente construídas, mais do que naturalmente dadas, que a economia política internacional é realizada geograficamente (AGNEW, 1995, p. 5, tradução livre).

Essa geopolítica crítica, que Agnew (1995, p. 5-7) chama de ‘nova geopolítica’, tem quatro pressuposições teóricas, como a seguir:

- 1- A primazia do Estado territorial é um dado trans-histórico, mas é específico a diferentes épocas históricas e a diferentes regiões do mundo. Isso significa que tem havido períodos históricos, e há regiões do mundo, nos quais a ‘soberania’ de

qualquer Estado com relação a outros Estados e atores não-estatais estão longe de estarem completas. A economia mundial é marcada, sobretudo, pela globalização da produção, comércio e fluxo de informações que tem trazido não homogeneização espacial, mas um novo curso de diferenciação geográfica e desenvolvimento desigual em todas as escalas espaciais. A consequência disso é que o território espacial perde primazia;

- 2- As forças que dirigem a economia política internacional¹⁶ não são estáticas e imutáveis, pois há mudanças de estratégias territoriais nacionais para internacionais, e vice-versa, no desenvolvimento econômico. Essas mudanças exigem uma abordagem geopolítica – ou geopolítica econômica – que é mais diacrônica (ou histórica em suas concepções de causa nas relações internacionais) do que sincrônica;
- 3- O relativo sucesso ou fracasso de diferentes localidades e regiões na economia política internacional em qualquer época particular é devido a suas acumulações históricas de recursos e obrigações e a suas habilidades de se adaptarem a diferentes circunstâncias, e não devido ao resultado de seus dotes naturais;
- 4- Junto com as mudanças na economia política internacional, vêm novas representações da divisão do espaço mundial¹⁷, caracterizadas pelas conexões entre as ordens geopolíticas (organização do espaço do mundo em determinada época) e as representações discursivas do espaço implícitas nas práticas da política externa de cada país.

Nesse sentido, uma geopolítica crítica se refere não somente às práticas espaciais materiais por meio das quais a economia política internacional é constituída, mas também aos meios pelos quais ela é representada e contestada. Pensando no sistema mundial moderno, Agnew (1995) afirma que ele é caracterizado mais por uma economia política global na qual nenhuma economia nacional tem, sozinha, um papel dominante e na qual muitos atores, incluindo corporações multinacionais e bancos transnacionais, são globais no panorama e na

¹⁶ Por economia política internacional, Agnew (1995) entende a organização material (relações econômicas e finanças) do mundo por meio de práticas espaciais, como o comércio, as tecnologias, a mobilidade, etc.

¹⁷ As representações do espaço envolvem todos os conceitos e códigos geográficos usados para entender as práticas espaciais (que são fluxos físicos e materiais, interações e movimentos que ocorrem no espaço como característica da produção econômica e da reprodução social), e os espaços de representação são os cenários das práticas espaciais futuras que inspiram mudanças nas representações do espaço, com um olho na transformação das práticas espaciais (AGNEW, 1995).

organização. Os Estados agora têm que operar em um contexto global no qual eles são efetivamente internacionalizados.

Dalby (1990) também afirma que a tarefa da geografia política crítica é superar o enfoque realista da política de poder para dar lugar a um estudo da dimensão ideológica nas análises de relações internacionais, não só em termos de percepção, mas também focando na forma como os atores entendem e desempenham os seus papéis. Dessa forma, o autor centra a sua análise sobre como se usa os discursos em política, ou seja, como se constroem e se usam os discursos geopolíticos.

As instituições e os novos atores também desempenham papel fundamental na ‘nova geopolítica’ para Font e Rufí (2006). Para estes autores, uma das vias de reestruturação da soberania foi a criação e o reforço de instituições supra estatais de caráter econômico e político, como a União Europeia, o G77, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e a própria Nações Unidas. Tais instituições converteram-se em agentes geopolíticos do novo sistema global, mas é preciso identificar quais instituições, ou em que temas ou momentos elas realmente intervêm na realidade geopolítica ou se atuam somente em defesa dos interesses das grandes potências.

Um argumento interessante de Font e Rufí (2006) é que as mudanças geopolíticas do mundo contemporâneo só podem ser compreendidas com base nos conceitos de globalização, identidade e escalas¹⁸. Um aspecto importante da globalização é que ela ocorre graças a dois fenômenos, a compreensão do mundo (acontecimentos e decisões tomadas em um lugar do mundo têm consequências em outros), que intensifica a consciência global (o sentimento de compartilhar com muitas outras pessoas de todos os cantos do planeta a sensibilidade diante de determinados temas, como os ambientais) e que só é possível graças à existência de um discurso cada vez mais unificado e transmitido através dos meios de comunicação de massa.

O mundo contemporâneo tem sido marcado pelo desenho de um novo mapa, caracterizado pelas novas tecnologias da informação, pelo capitalismo global, flexível e descentralizado, pela sociedade de rede e pelos novos movimentos culturais, fatores que colocaram em dúvida não só a antiga divisão e interpretação geopolítica Leste-Oeste, mas também as oposições Norte-Sul e outras variações. A Nova Ordem Mundial é, assim, marcada pelo multilateralismo e pluralismo de atores internacionais, e a ‘nova’ geopolítica, pela

¹⁸ Globalização tida como um processo duplo de particularização do universal e de universalização do particular; a identidade como o lugar que proporciona o meio fundamental através do qual tanto damos sentido ao mundo quanto atuamos nele; e escalas como hierarquia de níveis e âmbitos em cada um dos quais se observam fenômenos específicos e dinâmicas territoriais próprias, que interagem com as que ocorrem em outros níveis inferiores e superiores (FONT; RUFÍ, 2006).

complexidade e variedade de atores, de agentes e de escalas. O resultado é um cenário de múltiplos discursos geopolíticos (com suas correspondentes práticas geopolíticas), como por exemplo, a geopolítica do meio ambiente (FONT; RUFÍ, 2006).

2.1.3 A Geografia Política do meio ambiente

Partindo de uma periodização, Font e Rufi (2006) analisam a evolução da ambientalização da política. Segundo os autores, a progressiva importância do meio ambiente como elemento da geopolítica mundial se sustenta em diferentes pilares, como a escassez de recursos naturais essenciais, os riscos ecológicos, a relação entre crescimento econômico e degradação ambiental, o medo de uma crise ambiental global, a capacidade de mobilização social da ecologia, o questionamento através do meio ambiente de alguns aspectos da soberania dos Estados, e o papel dos organismos internacionais.

Para a geopolítica clássica, o fator que mais influenciava a noção geopolítica de meio ambiente era a disponibilidade de recursos, especialmente os estratégicos para a industrialização (carvão, minérios, etc.). Para Ratzel (1983), por exemplo, disponibilidade de território para sustentar as necessidades da população era motor fundamental da política. Isso mostra que o valor dos recursos naturais como lente para a leitura das relações internacionais e ações territoriais do poder não é recente.

Na década de 1960, Carson (2002), apresenta os problemas ambientais, semente que, mais tarde, vai gerar o questionamento do ‘mito da abundância’ do modelo capitalista, e também do socialista, e dando início à transição para um modelo caracterizado pela incerteza, o da globalização. Nos anos 1970 tiveram início algumas tendências que se consolidariam como pilares de novas pautas econômicas e sociais ao longo das décadas posteriores, como a preocupação ambiental e todo o leque de respostas à mesma¹⁹, aumentando a conscientização ambiental (FONT; RUFÍ, 2006).

Durante essa década é que ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972. Sendo a primeira conferência ambiental a acontecer em nível internacional, a Conferência de Estocolmo deixou claro que a problemática ambiental era em grande parte outra faceta das desigualdades Norte-Sul, incluindo na pauta de discussões a relação entre meio ambiente e desenvolvimento (RIBEIRO, 2005). Os países em desenvolvimento viam, na agenda organizada previamente pelos países desenvolvidos, ou seja,

¹⁹ Podemos considerar como o leque de respostas aos problemas ambientais a formação da Ordem Ambiental Internacional, objeto de estudo do próximo capítulo.

nos projetos de controle de natalidade e de moderação no consumo de recursos, um freio ao seu desenvolvimento (FONT; RUFÍ, 2006).

Um dos grandes resultados da Conferência de Estocolmo foi a criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), determinando, assim, uma via institucional para o tratamento das questões ambientais em âmbito internacional. Concomitantemente, os grupos ambientalistas incorporaram ao seu discurso outros tipos de reivindicações que buscavam alternativas ao modo de vida e de desenvolvimento capitalistas, o que propiciou a caracterização do ambiente do lado de fora da Conferência de Estocolmo como *Woodstockholm*, em alusão ao festival *hippie* de música que aconteceu nos EUA no fim da década de 60. Essa imagem mostra que a evolução da política ambiental internacional se deu por dois caminhos: o da via institucional (oficial) e a da sociedade civil (FONT; RUFÍ, 2006).

Com relação à via institucional, que nos interessa aqui, cabe diferenciar dois níveis: o estatal (com legislações que tentam proteger espaços naturais) e o dos organismos internacionais, cujo papel podemos identificar no seguinte trecho:

Em relação aos organismos internacionais, a principal responsabilidade recai sobre as Nações Unidas. Através do PNUMA, com sede em Nairóbi, articulou-se uma boa parte desta política institucional, tanto em seus aspectos políticos – como braço direito das Nações Unidas – como científicos, com a criação de programas de pesquisa e acompanhamento do panorama ambiental. Outro feito da institucionalização será a multiplicação de acordos internacionais – frequentemente impulsionados ou endossados pelas Nações Unidas – sobre diversos temas: a contaminação, a mudança climática, os resíduos nucleares, o transporte de materiais perigosos, a exploração de recursos naturais etc. (FONT; RUFÍ, 2006, p. 245).

Nos anos 1980, alguns eventos revelaram a inevitabilidade da ambientalização dos discursos geopolíticos, como por exemplo, o vazamento nas instalações da empresa química norte-americana *Union Carbide*, em 1984, em Bhopal (Índia), que colocou em discussão a transferência das fases mais perigosas da produção industrial para países em desenvolvimento; e o acidente nuclear em Chernobyl, que evidenciou a periculosidade da energia nuclear, o efeito regional de um acidente desse tipo (transfronteiriço) e revelou a debilidade real da URSS (FONT; RUFÍ, 2006).

Finalmente, nos anos 1990 a divisão ideológica Leste-Oeste foi tão derrubada quanto o Muro que simbolizava a sua divisão espacial, em 1989, dando lugar à divisão Norte-Sul na geopolítica mundial. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que aconteceu no Rio de Janeiro, em 1992, foi o momento histórico em que tal divisão ficou clara, com países desenvolvidos e em desenvolvimento lutando por seus interesses e estabelecendo novos acordos em diversos temas, em especial as mudanças climáticas. Com o meio ambiente em definitivo na agenda internacional, os países

se posicionavam de forma a garantir o *status quo*, com, por exemplo, a China buscando garantias ao direito ao desenvolvimento e ao princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e os EUA reafirmando o seu modo de vida capitalista (RIBEIRO, 2005). O modo como as negociações da Conferência do Rio aconteceram, bem como seus desdobramentos, são objeto de análise no terceiro capítulo desta tese.

O debate Norte-Sul foi muito característico do início das discussões sobre as questões ambientais, opondo países desenvolvidos e em desenvolvimento e seus interesses e preocupações com a conformação de uma política ambiental internacional, e é resultado, portanto, da politização do meio ambiente. Segundo Le Prestre (2000), essa politização resulta da forma pela qual os atores lidam com a degradação ambiental, resultante de atividades econômicas e sociais. No nível internacional, estes processos estão ligados às relações diplomáticas, à formação e aplicação das políticas nacionais e aos esforços para a instauração de um desenvolvimento durável no nível internacional.

Na política climática internacional este debate está presente na questão do comprometimento dos países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos, por exemplo, argumentam que a contribuição dos países em desenvolvimento aos problemas ambientais irá aumentar consideravelmente no futuro e que o uso da energia nestes países é ineficiente. Países em desenvolvimento argumentam, por outro lado, que o desenvolvimento e consumismo do Norte têm sido a principal causa da crise ambiental global e, por isso, estes devem liderar o compromisso para combater o problema (ELLIOT, 2004).

Todo a estruturação do debate Norte-Sul traz um novo parâmetro da geopolítica mundial na ordem do pós-Guerra Fria, como bem destaca Bertha Becker (1997). Nesse novo parâmetro, os países centrais, detentores da tecnologia, pressionam sob diversas formas os países periféricos, detentores da natureza, a preservá-la segundo um padrão de desenvolvimento sustentável cujas bases, contudo, não estão claramente definidas. A ordem pós-Guerra Fria é marcada por disputas por áreas de influência, mercados e estoques de natureza, em um contexto de crise e fortalecimento dos novos atores. Nesse panorama, os Estados têm que buscar instrumentos de cooperação internacional para superar esses conflitos, o que, em alguns casos, pode servir como instrumento de pressão geopolítica.

Segundo Richard Matthew (1999), citado por Font e Rufi (2006), a geopolítica do meio ambiente passaria por três novas e revolucionárias perspectivas sobre a justiça, a economia e a política internacional: a da ética ambiental, a do desenvolvimento sustentável e a da segurança ambiental, respectivamente. Foi a partir dessas perspectivas que se reconstruíram as interpretações clássicas do sistema mundial: a realista, a liberal e a marxista. As duas primeiras,

em suas reinterpretações (neorrealismo e teoria da interdependência), são objeto de discussão do item seguinte. Esta última, a visão marxista, é a que considera a geopolítica do meio ambiente como um aspecto a mais do conflito Norte-Sul, enquanto exploração de recursos e dependência, como resultado do sistema-mundo capitalista, mas que, em nossa análise, já não caracteriza a geografia política das mudanças climáticas.

O avanço das questões ambientais na Geografia Política pode ser avaliado no envolvimento de países emergentes, como é o caso da China, nas negociações internacionais das mudanças climáticas. Entretanto, até o momento eles não ousaram em propor novas premissas de organização social (RIBEIRO, 2011). O mesmo pode ser dito para a principal potência hegemônica, os Estados Unidos. Por isso é preciso entender a política internacional desses dois países.

2.2 Política Internacional

Como indicado anteriormente, este item se dedica a recuperar alguns conceitos das teorias de Relações Internacionais e discutir perspectivas teóricas que se debruçam sobre a dinâmica entre política internacional e política doméstica, e sobre a ascensão e queda das grandes potências, destacando a relação entre essas abordagens e a política climática internacional, finalizando, assim, a construção de um aparato teórico robusto para caracterizarmos a nova geografia política das mudanças climáticas a partir dos papéis desempenhados por Estados Unidos e China.

2.2.1 Teorias de Relações Internacionais

As teorias de Relações Internacionais são ferramentas criadas para facilitar a compreensão do mundo em que vivemos, especialmente em um contexto globalizado característico do pós-Guerra Fria em que as questões internacionais foram adquirindo mais relevância nos noticiários, no espaço acadêmico e na sociedade. Como explicam Nogueira e Messari (2005, p. 2), “as teorias das Relações Internacionais têm a finalidade de formular métodos e conceitos que permitam compreender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais importantes que moldam a política mundial”.

Com a discussão teórica feita anteriormente, pudemos perceber alguns conceitos-chave sobre os quais foram construídas tais teorias, como o de Estado como unidade fixa, a soberania

estatal no âmbito interno e anarquia entre os Estados no âmbito externo, e a polaridade doméstico/internacional, os quais frequentemente levam à chamada ‘armadilha territorial’, para voltar ao termo usado por Agnew (1995), em uma análise geopolítica. Vimos também como as mudanças no contexto sociopolítico ao longo da história influenciam mudanças na forma de se analisar determinadas situações, além de identificarmos, na evolução deste contexto, o surgimento de novos elementos e até mesmo a continuidade de certos discursos.

Neste momento, analisamos as respostas institucionais que os Estados criam para lidar com os conflitos internacionais inerentes à política internacional em um contexto altamente globalizado. Para isso, focamos em duas teorias, ou melhor, releituras de duas das principais teorias das Relações Internacionais: realismo e liberalismo, que são brevemente retomadas quando tratamos da construção do conceito de Ordem Ambiental Internacional, de Wagner Ribeiro (2005), no próximo capítulo. Avançarmos sobre as releituras dessas teorias nos parece mais oportuno, pois elas foram se adaptando ao novo contexto internacional no qual nos encontramos atualmente. Ainda assim, isoladamente, essas releituras são incapazes de explicar satisfatoriamente a realidade internacional, mas podem nos oferecer subsídios suficientes, junto às perspectivas teóricas estudadas anteriormente, para fazermos a análise que nos interessa nesta tese.

As teorias de Relações Internacionais oferecem diferentes explicações sobre o motivo pelo qual os Estados cooperam e têm diferentes visões sobre o quanto essa cooperação realmente acontece. Como dissemos, cada teoria tem falhas significativas, e apesar de o construtivismo poder explicar melhor o comportamento do Estado ao problematizar os interesses estatais, ele é menos hábil na análise de tipos e generalizações do que o neorrealismo e o neoliberalismo. Por esse motivo, focamos nossa análise nessas duas teorias, a partir de autores como Kenneth Waltz, Robert Keohane e Joseph Nye.

Waltz, em sua releitura do realismo político, que tem suas bases nas concepções teóricas desenvolvidas por Aron e Morgenthau (retornamos a eles no próximo capítulo, para entender as bases teóricas do conceito de ordem ambiental internacional), criou a sua teoria da política internacional tendo a balança de poder como seu eixo central. Na visão de Nogueira e Messari (2005), Waltz utilizou-se do estruturalismo para explicar a continuidade do sistema internacional (que tem a anarquia como a sua base estrutural) e reduzir o leque de mudanças possíveis na política internacional, já em um contexto que caminhava para o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, na década de 1980.

Centrando sua análise na balança de poder, Waltz (1979) entende que os rumos da política internacional, em um sistema de autoajuda (anárquico), são guiados pela busca de

ganhos absolutos, mais do que ganhos relativos. Nessa situação, o poder de cada Estado é determinante para sua posição no sistema internacional, e o poder, então, exerce quatro funções: ele fornece os meios para manter a autonomia de um Estado em face da força que outros empunham; grandes poderes permitem ações de maior alcance; países mais poderosos desfrutam de margens mais extensas de segurança ao lidarem com os menos poderosos e exercem maior influência sobre quais jogos serão jogados, e como, e grandes poderes dão aos seus possuidores uma grande posição em seus sistemas e a habilidade de agir por seu próprio bem.

Em domínios anárquicos como este, a ação coletiva para gerir bens comuns é dificultada e Waltz (1979) aponta duas destas dificuldades; a primeira é a questão de definir quem vai assumir os custos da ação coletiva. Para explicar essa dificuldade, o autor traz um caso para ilustrá-la, descrito a seguir:

Considere um número de indústrias poluindo um rio com seus dejetos. Para algumas desistirem de jogar seus dejetos no rio enquanto outras continuam a fazê-lo não fará muito bem. A disposição adequada de lixo é custosa. Se algumas indústrias repassarem os custos para a comunidade, todas elas seguirão a mesma prática. As indústrias desfrutam de livre disposição de lixo; a comunidade, assumindo que seria composta de nadadores e pescadores, carrega os custos. Nessas circunstâncias, nada será feito a não ser que todas as indústrias possam ser forçadas a carregar todos os custos das suas operações, pagando pela disposição adequada do lixo (WALTZ, 1979, p. 196, tradução livre).

A outra dificuldade diz respeito aos benefícios, dado que alguns bens e serviços, se disponíveis, beneficiam todos os membros de um grupo, estes ajudando ou não a assumir os custos. Dessa forma, todos têm razão para hesitar, esperando que outros assumam os custos da ação coletiva (WALTZ, 1979).

O caso das mudanças climáticas como bem comum global pode ser aplicado aqui, e essa é realmente uma questão que perpassa toda a discussão, países não querem assumir maiores custos enquanto outros se beneficiam dos resultados da ação coletiva. No entanto, ainda que essa discussão guie fortemente as ações e posições de alguns Estados, como Estados Unidos e China, ela não impede que uma cooperação conveniente em torno da questão seja realizada.

De modo geral, Waltz (1979) afirma que a necessidade de gerenciamento do sistema aumenta na medida em que os Estados tornam-se mais interdependentes (e aqui o componente ‘interdependência’ tem fortes bases econômicas), fazendo com que cada Estado passe a tratar as ações dos outros como se elas acontecessem dentro das suas próprias fronteiras. A dependência mútua, ao invés de levar os Estados a agirem de forma coletiva, faz com que eles enxerguem uns aos outros com cautela e suspeita.

Waltz (1979) não nega que esforços coletivos são necessários para que os problemas comuns sejam resolvidos e afirma que isso não pode ser feito por somente uma nação, mas sim por um grupo de nações trabalhando em conjunto. No entanto, a questão é quem vai fornecer os meios e quem vai arcar com a maior parcela dos custos. Considerando o contexto no qual a obra de Waltz foi escrita, de bipolaridade do sistema internacional caminhando para um mundo unipolar dominado pelos EUA, o autor afirma que, a não ser que a grande potência assuma os custos (os EUA, no caso), as ações cooperativas serão sempre de alcance e efetividade limitadas.

Robert Keohane (1984), um dos precursores da teoria da interdependência, também compartilha da opinião de que a cooperação internacional é difícil de ser alcançada, mas não é enxerga como incompatível com um sistema anárquico, competitivo e conflituoso. Keohane (1984, p. 50, tradução livre) afirma, nesse sentido, que a “coordenação internacional de políticas parece altamente benéfica em uma economia mundial interdependente, mas cooperação na política mundial é particularmente difícil”. Mesmo com a dificuldade de se coordenar políticas, a cooperação é possível por meio da criação de regimes internacionais, o que acontece quando interesses compartilhados são suficientemente importantes e outras condições essenciais são atendidas.

Quanto à definição de cooperação internacional, segundo Keohane (1984, p. 51, tradução livre), ela “requer que as ações de indivíduos ou organizações sejam trazidas em conformidade umas com as outras por meio de um processo de negociação, que é frequentemente referido como coordenação política”. E isso acontece quando os atores ajustam seu comportamento às preferências dos outros, na medida em que as políticas seguidas por um governo são consideradas por outros como uma realização facilitada dos seus próprios interesses. Fica claro, portanto, que a condição essencial é interesse comum, pois caso haja a percepção de que a política de outro pode obstruir o alcance dos objetivos de um, então a discórdia se estabelece, impossibilitando a criação de um regime internacional.

Se a preocupação dos neorrealistas é com ganhos relativos, os neoliberais priorizam ganhos absolutos, pois, em sua visão, cada governo vai perseguir aquilo que percebe como seu próprio interesse, mas procura por barganhas que possam beneficiar todas as partes do acordo, ainda que não necessariamente de forma igual. Apesar de admitir que a cooperação é dificultada em um ambiente anárquico, onde não há uma autoridade supranacional, Keohane (1984) defende que os desafios dessa anarquia em nível internacional podem ser superados por meio da criação dos regimes internacionais e das instituições. As instituições podem mitigar os desafios da cooperação por meio da redução dos custos das transações, do monitoramento, da

redução dos custos de verificação e sanção, do fornecimento de informações sobre as percepções dos Estados, diminuindo as incertezas sobre o futuro e criando expectativas mais estáveis.

Para Keohane (1984), o conceito de regime internacional ajuda a descrever padrões de cooperação e, apesar de depender de condições que conduzem a acordos interestatais, ele pode facilitar esforços para coordenar políticas. O autor pensa em regimes internacionais em termos de regras mais ou menos específicas: algumas são de longo alcance e extremamente importantes (difíceis de mudar), outras podem ser meramente técnicas, matérias de conveniência que podem ser alteradas sem grandes impactos políticos ou econômicos. Mas a essência dos regimes internacionais, na análise de Keohane (1984), são aquelas regras que se encontram no meio do caminho, ou seja, que são específicas o suficiente para que violações sejam identificáveis e mudanças observadas, e suficientemente significantes para que mudanças nelas façam diferença para o comportamento dos atores e na natureza da economia política internacional.

Um dos grandes entraves à manutenção e eficácia de um regime internacional é a defesa da soberania, tendo como consequência o enfraquecimento de suas regras e princípios em relação ao âmbito doméstico. Na política internacional, portanto, essas regras, normas e princípios são necessariamente mais frágeis porque correm o risco de entrarem em conflito com o princípio da soberania (KEOHANE, 1984).

Em comparação com a análise sobre a cooperação internacional do neorealismo, como vimos com Waltz, Keohane vê possibilidades de mudança na percepção do interesse dos Estados, sem descartar a existência de uma assimetria de poder que define em grande parte os rumos da cooperação.

Regimes internacionais devem ser compreendidos como arranjos motivados por interesses próprios, como componentes de um sistema no qual a soberania permanece um princípio constitutivo. Isso significa que, como os realistas enfatizam, eles serão formados largamente pelos seus membros mais poderosos, perseguindo seus próprios interesses. Mas os regimes também podem afetar os interesses dos Estados, já que a noção de interesse próprio é elástica e largamente subjetiva. Percepções de interesse próprio dependem tanto das expectativas dos atores sobre as consequências que virão de atos particulares quanto de seus valores fundamentais (KEOHANE, 1984, p. 63, tradução livre).

Em um mundo cada vez mais interdependente, Keohane (1984) enxerga nos regimes internacionais uma possibilidade de se tornarem cada vez mais úteis aos governos que buscam soluções para problemas comuns globais e perseguem objetivos complementares sem se subordinarem a sistemas hierárquicos de controle.

Nesse contexto de interdependência, Joseph Nye (2005) estipula quatro distinções sobre as dimensões da interdependência: suas raízes, benefício, custos relativos e simetria.

Inicialmente, Nye (2005) diferencia dois tipos primeiros de interdependência, a militar, que surge da competição militar e tem nas percepções das ameaças e intenções alheias um importante elemento, e a econômica, que envolve escolhas políticas sobre valores e custos. O autor não trata da questão ambiental, mas já está claro, após o estudo da evolução das questões ambientais na agenda internacional, que existe uma forte interdependência ambiental que necessita de cooperação internacional para gerir os bens comuns globais.

Quanto aos benefícios, eles são expressos frequentemente como ‘soma zero’ e ‘soma não zero’. Em uma situação de soma zero, a perda de um é o ganho de outro. Em uma situação de soma positiva, ambos ganham; e de soma negativa, ambos perdem. Todas estão presentes em um contexto de dependência mútua. É necessário, então, prestarmos atenção à desigualdade dos benefícios e aos conflitos que podem surgir quanto à distribuição dos ganhos relativos, que são os aspectos políticos da interdependência. O conflito pode existir mesmo em uma situação de interdependência que leve à cooperação porque ainda que os ganhos sejam conjuntos, haverá países que serão mais ou menos beneficiados (NYE, 2005).

Em relação aos custos, eles podem envolver duas situações: sensibilidade em curto prazo, e vulnerabilidade em longo prazo. A sensibilidade “refere-se à quantidade e rapidez dos efeitos da dependência, ou seja, quão rápido a mudança em uma parte do sistema traz mudança na outra parte”; a vulnerabilidade “refere-se aos custos relativos de mudar a estrutura de um sistema de interdependência; é o custo de escapar do sistema ou de mudar as regras do jogo” (NYE, 2005, p. 201).

Considerando que a simetria se refere a situações de relativo equilíbrio *versus* desequilíbrio na dependência e que ser menos dependente pode ser uma fonte de poder, ainda que se mantenha a interdependência entre os atores, Nye (2005, p. 203) afirma que a assimetria é “o coração da interdependência”, pois a manipulação das assimetrias identificadas na interdependência pode ser uma fonte de poder na política internacional. Estados querem manipular a interdependência em áreas nas quais eles são fortes e evitar serem manipulados nas áreas nas quais eles são relativamente fracos. Dessa forma, muito do conflito político envolvendo a interdependência envolve a criação ou prevenção de articulações entre as diferentes áreas das relações internacionais.

Nesse sentido, as instituições internacionais assumem papel importante, pois ao definirem as agendas e as áreas de discussão, elas determinam as regras para trocas nas relações de interdependência. Dessa forma, elas podem beneficiar os atores mais fracos ao manter alguns dos conflitos onde os Estados mais pobres são relativamente mais dotados (como nas questões

ambientais, por exemplo) separados da área militar, em que os Estados mais fortes dominam (NYE, 2005).

2.2.2 A política em dois níveis

Mas não são somente as instituições internacionais, por meio de arranjos cooperativos, que exercem papel importante nas relações internacionais para a regulação de temas da agenda internacional. Os resultados internacionais que geram acordos e tratados precisam ser internalizados pelos Estados para tornarem-se efetivos, o que joga luz sobre a necessidade de compreendermos o processo de formulação de decisões da política externa e sua relação com a política internacional. Essa perspectiva da política em dois níveis nos ajuda a analisar a atuação dos Estados na política climática internacional contestando uma das suposições geográficas que, segundo Agnew, pode nos levar a uma armadilha territorial na definição da geografia política das mudanças climáticas.

A política externa, segundo Altemani de Oliveira (2005), é a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e, portanto, sua definição e implementação é prerrogativa deste. Sendo o Estado uma unidade soberana, ele goza de legitimidade para agir no sistema internacional e para representar, nesse meio, os interesses de todos os outros atores que estão em seu território.

Citando Manfred Wilhelmy, Oliveira (2005, p. 5) define política externa como “o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante outros Estados”. Já a definição de interesse nacional pode variar de acordo com a perspectiva teórica que o analisa. Para Celso Lafer, a definição do interesse nacional depende de uma equação que considere as realidades interna e externa, de forma a compatibilizar as necessidades internas de um país com as possibilidades externas. Ainda partindo do conceito proposto por Celso Lafer, Oliveira afirma o seguinte:

a política externa representa um esforço intelectual e pragmático de determinação de interesses convergentes e/ou divergentes entre diferentes parceiros. Parte-se do princípio de que ‘as relações entre Estados fundamentam-se naquilo que constituem os pontos de interesse comum, naquilo que constitui um relacionamento com vantagem mútua’ (OLIVEIRA, 2005, p. 6).

A percepção dos analistas em geral é de que o sistema internacional afeta o comportamento externo dos diferentes Estados, em graus diferentes, obviamente. No entanto, isso não significa que as funções que os países desempenham individualmente no conjunto do sistema, como eles reagem aos estímulos externos e como se inserem no sistema, não devam

ser avaliados. Nesse sentido, Celso Lafer afirma que para se analisar a política externa de um Estado é importante considerar duas dimensões distintas e complementares: as normas de funcionamento da ordem mundial em um determinado momento histórico e as modalidades específicas de inserção de um Estado no sistema internacional (ALTEMANI, 2005).

Ainda com relação ao conceito de política externa, Altemani (2005) nos lembra que existe uma diferença fundamental entre a decisão e a ação em política externa:

A decisão corresponde a um desejo, intenção e é decorrente de um processo de identificação do problema, produção de alternativas, definição e implementação, enquanto a ação reflete o comportamento prático, podendo obter um resultado diferenciado do que tinha sido proposto. A decisão pode ser resultante, de forma isolada ou conjugada, de estímulos provenientes da sociedade, de estímulos provenientes do exterior, ou produto de decisão governamental (ALTEMANI, 2005, p. 14).

No entanto, essa definição do interesse nacional e da consequente política externa não acontece no Estado como unidade soberana e racional, como o autor nos leva a entender, mas sim considerando um complexo jogo doméstico que também influencia e é influenciado pelos eventos internacionais.

Para entendermos os envolvimento da política doméstica e internacional, descrevemos aqui o quadro conceitual desenvolvido por Robert Putnam (1988) para explicar como a diplomacia e a política doméstica interagem. Putnam (1988) parte do pressuposto de que as políticas de muitas negociações internacionais podem ser concebidas como um jogo de dois níveis:

No nível nacional, grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam poder construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais buscam maximizar sua própria habilidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas dos desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos decisores centrais, contanto que seus países permaneçam interdependentes, mas ainda soberanos (PUTNAM, 1988, p.434).

Cada líder nacional aparece nos dois tabuleiros: na mesa internacional sentam os negociadores externos, diplomatas e conselheiros internacionais; na mesa doméstica sentam figuras do parlamento, agências domésticas, grupos de interesse e conselheiros políticos, e os jogos de cada tabuleiro estão sujeitos aos resultados do outro. O cenário é montado por negociadores representando duas organizações que sentam para chegar a um acordo, sujeitos à restrição de que o acordo terá que ser ratificado por suas respectivas organizações. A partir daí, a negociação é feita em dois estágios (PUTNAM, 1988):

- 1- Barganha entre os negociadores, levando a uma tentativa de acordo (nível 1);

- 2- Discussões separadas dentro de cada grupo de constituintes sobre a ratificação do acordo (nível 2).

As negociações de um nível podem afetar o outro, pois expectativas de rejeição doméstica podem levar um negociador a abortar a negociação internacional, e consultas internas prévias podem ditar o acordo internacional possível. Para explicar as possibilidades de que um acordo seja ratificado, Putnam (1988, p. 437) utiliza o conceito de *win set*, que pode ser definido, “para uma determinada constituição do nível 2, como o conjunto de todos os acordos possíveis no nível 1 que ‘venceriam’ – ou seja, obteriam a maioria necessária entre os componentes - com uma votação simples de sim ou não”. Considerando que o tamanho do *win set* é variável, é possível afirmar que *win sets* maiores tornam o acordo no nível 1 mais provável, já os menores aumentam os riscos das negociações colapsarem, porque a possibilidade de acordo é menor.

O tamanho relativo dos *win sets* do nível doméstico afetam a distribuição dos ganhos conjuntos da barganha internacional: quanto mais perceptivo for o tamanho do *win set* de um negociador, mais ele pode ser pressionado pelos outros negociadores no nível 1, ao mesmo tempo em que um *win set* pequeno pode ser um ótimo instrumento de barganha (com o argumento de que tal acordo não deverá ser ratificado). Portanto, os fatores que afetam o tamanho do *win set* são as preferências e coalizões no nível 2, as instituições no nível 2, e as estratégias dos negociadores do nível 1. Por exemplo, o Congresso norte-americano exige uma maioria de 2/3 para ratificar qualquer acordo internacional (o *win set* nesse caso é menor). Como afirma Putnam (1988, p.448, tradução livre):

(...) a separação dos poderes nos EUA impõe uma restrição mais apertada no *win set* americano do que em muitos outros países. Isso aumenta o poder de barganha dos negociadores americanos, mas também reduz o escopo para a cooperação internacional. Ele aumenta as chances de deserção involuntária e torna parceiros potenciais mais belicosos na relação com os americanos.

Isso é facilmente identificado quando analisamos a posição dos EUA do Protocolo de Kyoto, como veremos em detalhe no próximo capítulo. No caso, o Chefe do Executivo à época (Bill Clinton), apesar de seu empenho pessoal na negociação e aprovação do acordo internacional, não levou o processo de ratificação adiante porque já havia uma indicação do Congresso de que o acordo, naqueles termos, não seria ratificado. A questão foi que essa situação doméstica não serviu como instrumento de barganha no processo de negociação internacional e alguns anos depois os EUA se retiraram do Protocolo.

De forma geral, para a conceptualização dos Jogos de Dois Níveis, Putnam estabelece que, para os negociadores no nível 1, quanto maior o seu *win set*, maior a probabilidade de fechar um acordo, mas ao mesmo tempo, menor o seu poder de barganha com os outros negociadores. Em alguns momentos, a pressão internacional reverbera dentro da política doméstica, inclinando o balanço doméstico e influenciando as negociações internacionais. A pressão internacional pode expandir o *win set* doméstico e facilitar o acordo, mas a reverberação também pode ter o efeito negativo, no sentido de que a pressão internacional pode criar um retrocesso doméstico (PUTNAM, 1988).

Outro aspecto importante dos Jogos de Dois Níveis é o papel do negociador chefe (que no caso que analisamos são os Chefes do Executivo de cada país), a única ligação formal entre os dois níveis. Sendo os representantes dos constituintes da sua organização, as preferências do negociador podem divergir daquelas dos constituintes, e essas preferências podem ser influenciadas pelos seguintes motivos (PUTNAM, 1988):

- 1- Melhorar sua capacidade no jogo doméstico aumentando seus recursos políticos ou minimizando perdas potenciais;
- 2- Mudar o balanço de poder no jogo doméstico em favor de suas políticas de preferência por razões exógenas: “as negociações internacionais às vezes possibilitam que os líderes governamentais façam o que eles privadamente gostariam de fazer, mas são impotentes para fazer domesticamente” (p.457);
- 3- Perseguir sua própria concepção de interesse nacional no contexto internacional:

É razoável presumir, ao menos no caso internacional da barganha em dois níveis, que o negociador chefe irá normalmente dar prioridade aos seus cálculos domésticos, se uma escolha deve ser feita, até porque sua própria incumbência muitas vezes depende de sua posição no nível 1. Por isso, ele tem mais chances de apresentar um acordo internacional para ratificação, quanto menos ele esperar investir de seu próprio capital político para ganhar a aprovação, e maior a probabilidade de retornos políticos de um acordo ratificado (PUTNAM, 1988, p. 457)

De forma geral, a abordagem da política em dois níveis reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico sobre o que é o interesse nacional, e que os decisores devem tentar reconciliar os imperativos domésticos e internacionais ao mesmo tempo. Apesar de não ser nosso objetivo neste trabalho detalhar o jogo político doméstico em cada um desses países, esse quadro teórico apresentado é essencial para compreendermos a formulação da política climática tanto nos EUA quanto na China.

2.2.3 A distribuição de poder no sistema internacional: queda e ascensão

Em um questionamento sobre o futuro da ordem liberal, característica do sistema internacional atualmente, Ikenberry (2011) analisa a dita ascensão da China e o declínio do Ocidente a partir da identificação de que está em curso uma mudança no sistema internacional, de que a distribuição de riqueza e poder está mudando do Norte e Oeste para o Leste e Sul. Segundo o autor, a ordem liberal atual é altamente desenvolvida, expansiva, integrada, institucionalizada, e enraizada nas sociedades e economias do capitalismo avançado e em partes do mundo em desenvolvimento.

Ikenberry (2011) destaca quatro argumentos para mostrar algumas das mudanças que podem ocorrer nessa possível transição da ordem internacional²⁰:

- 1- A ascensão da China cria perigos de conflitos internacionais, mas esses perigos não são inevitáveis e nem pré-determinados;
- 2- A ascensão da China não precisa desencadear uma transição dolorosa de poder hegemônico, porque a ordem internacional que a China enfrenta é diferente daquelas do passado, pois ela é mais aberta, integrada, e baseada em regras. Além do fato de que a revolução nuclear torna as guerras mais improváveis;
- 3- China e EUA tem uma variedade significativa de interesses comuns ou sobrepostos, como nas áreas de energia e meio ambiente em uma dependência mútua;
- 4- A posição norte-americana no sistema global está mudando, mas a ordem internacional liberal que os EUA comandaram ainda está viva (inclusive porque, por exemplo, a posição geopolítica única dos EUA não vai desaparecer). Além disso, a China não é uma potência revisionista, “ela vai querer mais autoridade dentro da ordem existente e vai buscar alterar o mix de regras e princípios e instituições que constituem essa ordem, mas não será a fornecedora de uma ordem sucessora” (IKENBERRY, 2011, p.2).

Para Ikenberry (2011), este é um momento de transição de poder que traz alguns perigos, já que a distribuição de poder permite o surgimento de Estados que desafiam o *status quo* e podem se engajar em lutas geopolíticas para mudar a ordem. Os Estados hegemônicos, que

²⁰ Ordem internacional refere-se, para Hedley Bull (2002), a um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos Estados, ou sociedade internacional. A sociedade internacional acontece “quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns (BULL, 2002, p.19). Os objetivos dessa sociedade internacional são, portanto, preservar o próprio sistema de Estados como forma predominante de organização política mundial; manter a soberania dos Estados; e a manutenção da paz.

criaram e impõem as regras e instituições por meio das quais buscam realizar seus interesses, sentem-se ameaçados e vão lutar para manter a estabilidade do sistema.

Falkner (2005), em uma perspectiva teórica que também parte da distribuição de poder no sistema internacional como a variável estrutural central, afirma que ligar resultados específicos nas negociações internacionais à distribuição de poder entre os atores envolvidos geralmente oferece uma primeira explicação convincente para a análise das potências hegemônicas. Nesta perspectiva, Estados poderosos tendem a ser os fabricantes de regras (os *hegemons* determinam o curso da construção do regime internacional, mas não são necessários para sua criação). Aqui é conveniente lembrarmos que a segunda parte desta tese é justamente uma análise documental dos resultados das negociações internacionais sobre mudanças climáticas, à luz da distribuição de poder entre EUA e China, que discutimos aqui, e da distribuição territorial das emissões de GEE, adicionado à análise a matriz da Geografia Política e enriquecendo ainda mais o debate.

Voltando à Ikenberry, o diagnóstico do autor para o futuro da ordem liberal são o declínio da unipolaridade, com o poder tornando-se menos centralizado e concentrado nos EUA, e a confrontação da ordem atual pela China. O declínio da hegemonia norte-americana está levando ao início de uma luta por uma liderança e domínio pós-hegemônicos, com a competição por ideias, princípios e lógicas para uma nova ordem. Nesse sentido, a China e outros Estados não ocidentais trazem uma série de experiências culturais, políticas, econômicas e históricas diferentes, sob um prisma mais anti-imperialista e anti-colonial (IKENBERRY, 2011).

Ikenberry (2011) destaca três imagens de como a China pode confrontar a ordem existente. A primeira imagem é a da China como ‘ator responsável’ (*responsible stakeholder*), ou seja, convidada a liderar o funcionamento do sistema assumindo mais responsabilidades, uma versão do conceito chinês de ‘ascensão pacífica’, que detalharemos a seguir. A segunda imagem é a da China oferecendo uma alternativa à liderança dos EUA para construir uma ordem não-ocidental e não-liberal, o que o autor denomina como um *hegemon* não-liberal (*illiberal hegemon*). A terceira imagem é a China agindo como *spoiler*, buscando operar tanto fora quanto dentro da ordem liberal, como a busca por alianças para conter a hegemonia norte-americana, o uso de financiamento e investimento econômico, entre outros. Assim, não construirá uma nova ordem, mas vai poder manter seu modelo autoritário de desenvolvimento.

Enquanto Ikenberry vê alternativas para uma redistribuição de poder no sistema internacional que não resulte na inevitabilidade da guerra, Mearsheimer (2006) argumenta que se a China continuar o seu ritmo de crescimento econômico nas próximas décadas, ela e os

EUA provavelmente se engajarão em uma intensa competição de segurança com alto potencial para a guerra.

A teoria de política internacional defendida por Mearsheimer (2006), em uma perspectiva neorrealista, explica que os Estados mais poderosos tentam estabelecer hegemonia em sua região do mundo enquanto garantem que nenhuma potência rival domine outra região, sendo o seu objetivo último tornar-se um *hegemon*, a única grande potência do sistema internacional. No contexto atual, o máximo que um Estado pode almejar é ser um *hegemon* regional e dominar a sua área geográfica (EUA, por exemplo, são o *hegemon* do Ocidente), tentando prevenir que grandes potências de outras regiões dupliquem os seus feitos. A situação ideal, assim, seria ser o único *hegemon* regional do mundo.

A partir disso, o autor propõe uma análise sobre o comportamento de uma China como potência regional em ascensão com base nos eventos históricos que marcaram as transformações das ordens internacionais. Seguindo o tipo de comportamento de uma potência em ascensão (como foi o comportamento norte-americano para tornar-se o *hegemon* da ordem liberal), a China tentaria, então, dominar a Ásia, assim como os EUA dominaram o Ocidente, para minimizar a diferença de poder entre ela e seus vizinhos, especialmente o Japão e a Rússia. Para isso, a China vai querer ditar os limites de comportamento aceitável para seus vizinhos e tentará empurrar os EUA para fora da Ásia (em uma versão da Doutrina Monroe). Os EUA, dada a sua característica histórica, não toleram competidores e tentará permanecer como o único *hegemon* regional do mundo, e por isso vai tentar conter a China cumprindo o destino da tragédia da política das grandes potências (MEARSHEIMER, 2006).

No entanto, o olhar mais atento de Kissinger (2012) sobre a China reconstrói o debate interno que o país vem fazendo há anos sobre o seu papel internacional, e dá outras direções para o destino dessa potência em ascensão destacando também a sua relação com os EUA na ordem internacional atual. O fim da era de Jiang Zemin na China, no início dos anos 2000, marcou uma nova realidade na relação entre EUA e China, pois eles passaram a perceber que dependiam muito um do outro. Nas palavras de Kissinger, eles eram “muito grandes para serem dominados, muito especiais para serem transformados, e muito necessários um ao outro para se isolarem” (p.487).

Hu Jintao como Presidente e Wen Jiabao como Premiê inauguraram essa nova relação no início do século XXI, e um novo conceito sobre o desenvolvimento e o papel da China no mundo em um momento em que a China emergia como grande potência. A China então podia conduzir a sua política externa em termos de poder. Os objetivos dos novos líderes eram uma “sociedade harmônica” e um “mundo harmônico”. Sua agenda doméstica era baseada no

desenvolvimento econômico e na preservação da harmonia social, melhorando a qualidade de vida da população. A política externa objetivava um ambiente internacional pacífico, incluindo boas relações com os EUA e acesso a recursos naturais para garantir seu crescimento econômico (KISSINGER, 2012).

Naquele momento, George W. Bush assumia a presidência norte-americana e conduzia a política externa do país com a crença de que os EUA eram capazes de reformular o mundo à sua própria imagem. Apesar de sua tendência unilateralista, Bush filho conseguiu construir um diálogo estratégico com a China em uma relação de fato entre duas grandes potências. Na China, os esforços para organizar um princípio que marcasse essa nova era resultaram em uma análise de que aquele momento representava um “período de oportunidade estratégica” para o país. Para os seus governantes, assim como as outras potências em ascensão anteriores, se a China perdesse aquele momento, ficaria para trás (KISSINGER, 2012).

Assim, foram organizadas uma série de palestras na China entre 2003 e 2006 que resultaram na formulação da ideia de ‘ascensão pacífica’ (*peaceful rise*) da China, que se tornou uma declaração política em um artigo de Zheng Bijian, em 2005. Neste artigo, Bijian afirmou que a China adotava uma estratégia para transcender os caminhos tradicionais de ascensão das grandes potências, e que a China procurava uma nova ordem internacional, mas que fosse uma que pudesse ser alcançada por meio de reformas incrementais e democratização das relações internacionais (KISSINGER, 2012).

Em uma análise sobre a busca da China por recursos, Economy e Levi (2014) lembram que Zheng Bijian afirmou em sua declaração que o país havia rejeitado o modelo de industrialização que contou com altos investimentos, alto consumo de energia e poluição, e que o caminho chinês seria marcado por eficiência energética, baixo consumo de recursos naturais (relativo ao tamanho da população) e baixa poluição ambiental. No entanto, a China não conseguiu seguir esse caminho, tornando-se um dos países mais poluídos e ineficientes (em termos energéticos) do mundo, aliado a condições inseguras de trabalho e baixos salários. Nesse sentido, os autores afirmam que o meio ambiente ficou no “banco traseiro” do rápido crescimento econômico, com baixos investimentos em proteção ambiental e poucos incentivos políticos para regulação.

A resposta norte-americana a esse conceito chinês foi a formulação da ideia da China como ‘ator responsável’, obedecendo as normas e limites do sistema internacional e abarcando mais responsabilidades em linha com suas crescentes capacidades (KISSINGER, 2012). Podemos afirmar que essa visão ajudou a embasar a posição norte-americana com relação à

participação chinesa nas responsabilidades quanto às ações para as mudanças climáticas, não tendo, entretanto, uma contrapartida chinesa, como veremos na segunda parte deste trabalho.

Como resposta, Hu Jintao discursou em Assembleia da ONU, em 2005, reiterando que a China era favorável à tendência de democratização das relações internacionais em direção a um mundo multipolar (com diminuição do poder norte-americano) e que o país perseguiria seus objetivos de forma pacífica e em linha com o sistema ONU. Nas palavras de Hu, “o desenvolvimento da China, ao invés de machucar ou ameaçar alguém, só pode servir à paz, estabilidade, e prosperidade comum no mundo” (KISSINGER, 2012, p.500). A crise mundial de 2008, que afetou especialmente os países mais desenvolvidos, suscitou uma nova onda de opiniões na China no sentido de que uma mudança fundamental na estrutura do sistema internacional estava acontecendo, simbolizada pelo ressurgimento da China. Essa nova realidade foi absorvida por Hu Jintao em discurso de 2009, em que reafirmou que o período era de oportunidades estratégicas, mas que as mudanças sinalizavam novas oportunidades e novos desafios:

Olhando para o mundo, a paz e o desenvolvimento ainda são os principais temas, mas a competição por poder nacional abrangente está se tornando mais intensa; as demandas de um número crescente de países em desenvolvimento para participarem de forma equitativa das relações internacionais estão ficando mais fortes a cada dia; clamores para trazer a democratização das relações internacionais estão mais ruidosos; (...) as perspectivas de multipolaridade global tem crescido mais claramente; a situação internacional tem produzido algumas novas características e tendências que merecem um olhar mais atento (KISSINGER, 2012, p.503, tradução livre).

Essa visão deu início a um debate nacional sobre a natureza do poder, influência e aspirações chineses, baseado no reconhecimento de que o grande projeto de auto aprimoramento da China foi bem sucedido e que o país agora podia recuperar o atraso com relação ao Ocidente. Após indicações de que a China deveria assumir seu lugar como grande potência e que uma ascensão militar também era necessária em uma perspectiva triunfalista e nacionalista, os líderes chineses intervieram no debate para reafirmar o compromisso de ascensão pacífica em 2010, mas com a troca do termo “ascensão” para “desenvolvimento”. O governo, então, afirmou que o mundo estava em transformação e que era necessário um alto grau de interação global para tratar dos problemas, e que a China está amplamente integrada ao mundo e que a cooperação global é do interesse chinês. Assim, a China deve permanecer humilde e abster-se de assumir a liderança, buscar expansão e reivindicar a hegemonia, e isso é consistente com o caminho do desenvolvimento pacífico. Ainda, os líderes afirmaram que a China não está em posição de ser arrogante porque ainda enfrenta grandes desafios domésticos (KISSINGER, 2012). Como afirma Kissinger (2012), o compromisso chinês de não buscar

hegemonia pode ser verdade hoje, mas é difícil de imaginar que permanecerá incontestada enquanto a China continua a crescer firmemente.

Com relação à busca chinesa por recursos, uma outra dimensão da ascensão da China no sistema internacional, Economy e Levi (2014) explicam que o mais recente premiê chinês, Li Keqiang, escolhido em 2013, assumiu com um discurso de que o crescimento econômico do país estava sendo ameaçado pela alta corrupção e pela péssima situação ambiental, refletindo um entendimento interno de que o bem-estar da população é mal servido por uma estratégia de crescimento a qualquer custo. É de se esperar, portanto, que seja definido que caminhos a China vai determinar para si de forma a aliar um firme crescimento econômico que tem como argumento oficial tirar parte de sua população da pobreza a uma maior transparência e regulação ambiental.

Os autores afirmam ainda que os EUA devem responder a essa busca chinesa como uma grande potência, já que eles sentem as repercussões de eventos em quase todas as partes do mundo, por estarem presentes nelas, e sentem-se responsáveis por garantir estabilidade e segurança para seus aliados. Essa tarefa norte-americana é inevitavelmente afetada pelas consequências da busca da China por recursos. Já essa demanda chinesa não deve diminuir em um futuro próximo, pois o país ainda tem que trazer milhões de chineses para a classe média, desenvolver sua infraestrutura e indústrias, e aumentar sua presença diplomática e militar no mundo, o que certamente terá consequências para as relações internacionais (ECONOMY; LEVI, 2014).

Considerando, portanto, essa dimensão, Economy e Levi (2014) afirmam que muitos países, especialmente os EUA, se sentirão desafiados pela busca chinesa por recursos em diversas outras dimensões nas quais eles interagem com o mundo. Assim, “os líderes precisam entender todas essas dimensões e tomar medidas para responder na medida em que o mundo é transformado pela crescente presença chinesa e busca de recursos naturais” (p.204).

Quanto às perspectivas sobre a relação EUA-China, Kissinger (2012) explica que existem correntes em ambos os países que apontam para um acirramento da competição e da busca da China por um papel internacional de protagonismo, mas tais correntes não são endossadas por nenhum governo. Nessa perspectiva, a China tentaria empurrar o poderio norte-americano o mais longe possível de suas fronteiras e reduzir o peso dos EUA na diplomacia internacional. Os EUA, por sua vez, tentariam organizar os vizinhos para conter o avanço chinês, em uma perspectiva mais convergente com a trazida por Mearsheimer (2006). Ambos os lados enfatizariam suas diferenças ideológicas e a interação seria cada vez mais complicada porque as noções de detenção e preempção são diferentes para os dois lados, pois os EUA tem

um foco maior em poderio militar e a China no impacto psicológico, assim como destaca Ikenberry (2011) quando afirma que a transição para uma ordem pós-liberal pode se dar pelas ideias.

No entanto, na visão de Kissinger (2012), as relações entre EUA e China não devem se tornar um jogo de soma-zero, já que os assuntos-chave do sistema internacional são globais por natureza (mudanças climáticas, por exemplo). O consenso em torno desses temas pode ser muito difícil, mas o confronto seria autodestrutivo. O caráter mais competitivo dos EUA não encontra, até o momento, espaço nas preocupações chinesas, pois a China tem grandes desafios domésticos pela frente e não está disposta a abrir mão de sua unidade nacional para jogar-se em uma disputa pela dominação mundial. Cabe, portanto, aos EUA conter seu ímpeto de competição e seu papel mundial em nome de suas convicções tradicionais, e não por uma disputa com a China e, assim, trilharem um caminho diferente do destino histórico das grandes potências.

2.3 EUA e China na política ambiental internacional: uma breve análise

EUA e China são, sem dúvida alguma, duas potências mundiais que passam por um período de transformações na ordem internacional e que influenciarão decisivamente os rumos que uma possível nova ordem deve seguir nas próximas décadas. Na política ambiental internacional não é diferente. Protagonistas históricos das negociações ambientais, em grupos diferentes, os dois países são determinantes para que uma regulação efetiva da ação humana sobre o meio ambiente global seja colocada em prática. A atuação de ambos na política ambiental internacional é alvo de muitos estudos, dentre os quais citamos alguns que nos permitem pensar nos papéis que eles vêm desempenhando para a discussão sobre temas ambientais, em especial as mudanças climáticas.

Chasek (2007) identifica que na política internacional atual, os EUA são a única superpotência remanescente, decisiva para a ambição e o escopo da cooperação internacional, reafirmando a ideia dos EUA como um *hegemon* que destacamos no item anterior. Por meio da análise dos EUA na cooperação ambiental no contexto da ONU, a autora afirma que, para uma potência hegemônica, existe um perpétuo cabo de guerra entre o desejo de empurrar sua visão de ordem mundial por meio dos mecanismos da ONU e outras organizações internacionais, de modo a tê-la compartilhada por outros, e o impulso para agir unilateralmente, sempre que estes mecanismo sejam considerados como obstáculos. Neste conflito, os EUA variam entre definirem-se como um ‘retardatário poderoso’ ou um ‘líder construtivo’.

A cooperação multilateral é mais atraente para os países mais fracos, pois para os EUA existe um desejo natural de ter liberdade de ação no exterior. Essencialmente, os EUA “tendem a defender uma política de escolha do menu oferecido pelas organizações internacionais apenas os itens que aumentam o poder da América e de rejeitar os itens que podem restringi-lo” (CHASEK, 2007, p.365). A perspectiva realista da política internacional, segundo a autora, afirma que a ausência dos EUA de acordos e instituições internacionais condenaria a existência destes. Já a visão da interdependência nota que os EUA reconhecem o valor da ONU e outros órgãos multilaterais por causa da crescente complexidade e interdependência da política internacional, que hoje envolve assuntos econômicos e ambientais que só podem ser resolvidos por meio da cooperação.

As perspectivas norte-americanas sobre as instituições multilaterais também estão baseadas na análise custo-benefício, pois elas podem ser úteis para se alcançar objetivos específicos a um custo menor do que a abordagem unilateral. Na arena ambiental, o simples fato da hegemonia norte-americana não é suficiente para definir se os EUA promoverão ou se oporão à criação de acordos ambientais multilaterais. Segundo Chasek (2007), países com potencial de liderança podem assumir o papel de líder em 3 situações: quando a natureza dos objetivos do líder diferem dos outros negociadores; quando o líder é melhor informado do que os outros negociadores; e quando uma das Partes acha que é de seu interesse alterar os incentivos para as outras Partes, fazendo o primeiro movimento.

No caso dos EUA, a liderança vem como uma combinação dos 3 fatores:

Às vezes, o governo dos EUA tem usado sua força econômica e sua influência política para promover objetivos ambientais globais quando seus objetivos diferem dos de outras partes ou quando ele está em uma posição de oferecer incentivos (em muitos casos tecnologia, construção de capacidades, educação e financiamento). Às vezes, os EUA estão mais bem informados que seus padrões ambientais domésticos excedem os padrões internacionais e isso oferece uma posição conveniente para pressionar por mudanças políticas fora que os EUA já adotaram em casa. Quando os EUA assumem um papel de liderança positivo, a possibilidade se torna maior de que políticas e instituições ambientais se fortaleçam. Entretanto, se os EUA fracassarem em assumir a liderança, o progresso pode ser bloqueado (CHASEK, 2007, p. 366).

Analisando a hegemonia norte-americana no meio ambiente global, Falkner (2005) afirma que houve uma mudança no discurso do país na década de 90 em comparação com o início das negociações ambientais, quando o país defendia regulações para a proteção ambiental. A mudança foi um maior questionamento da necessidade de tratados ambientais, questionamento da base científica da regulação internacional, e rejeição ao princípio da precaução. Para o autor, essas mudanças coincidiram com as alterações no sistema internacional do pós-Guerra Fria, com os EUA como única superpotência em um sistema internacional unipolar (retorno da hegemonia).

Retomando a questão da hegemonia levantada no item anterior, Falkner (2005) estuda a relevância desta no estudo da política ambiental internacional e da diplomacia ambiental dos EUA, a partir da crescente percepção desta política como unilateralista e obstrutiva, o que, para o autor, não significa anti-ambientalismo. O autor levanta três pontos interessantes:

- 1- O desengajamento dos EUA deve ser visto em um contexto histórico mais amplo, já que o unilateralismo sempre foi parte da sua política ambiental e os EUA sempre perseguiram uma abordagem em diversos caminhos;
- 2- Não existe uma correlação simples entre a posição hegemônica e o tipo de diplomacia ambiental que os EUA seguem, pois a política ambiental nunca foi central para os esforços dos EUA para criar uma ordem internacional. Isso sugere que não existe uma estrutura teórica convincente que possa explicar a direção da política ambiental dos EUA;
- 3- É preciso olhar para as fontes domésticas da política externa ambiental, pois não existe um imperativo global estratégico na diplomacia ambiental dos EUA, fazendo com que o país responda mais aos imperativos domésticos na execução de sua política ambiental (ela é mais um reflexo do jogo entre grupos de interesse doméstico e a natureza fragmentada do sistema político norte-americano, seguindo a ideia de política em dois níveis do Robert Putnam, que destacamos anteriormente).

Apesar de a hegemonia não ser nem necessária e nem condição suficiente para a existência de uma liderança ambiental, geralmente são os Estados mais poderosos que tem um efeito mais longo nas negociações internacionais e na criação de normas. São principalmente os Estados que tem maior influência política e econômica que podem exercer pressão nos outros estados que possam exercer liderança nos temas ambientais, ou até poder de veto. O poder de veto nas relações ambientais repousa na “habilidade de um estado, ou grupo de estados de reter cooperação essencial no manejo dos problemas ambientais”, segundo Porter e Brown (1996 citado por FALKNER, 2005, p.591). Nesse sentido, tanto os EUA quanto a China podem, hoje, exercer poder de veto sobre os resultados das negociações climáticas devido a sua posição de liderança na economia mundial, e, acrescentamos, devido às suas altas emissões de GEE.

Com relação à influência dos Estados das negociações climáticas internacionais, a Professora Dra. Miranda Schreurs (2013)²¹ afirma que influência é “a habilidade de um Estado

²¹ Entrevista realizada com a Professora Dra. Miranda Schreurs, diretora do *Environmental Policy Research Centre* da Universidade Livre de Berlim, em 23/07/2013, Berlim. Projeto desenvolvido com a Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior, concedida pela FAPESP. Entrevista completa no Anexo A.

em fazer avançar uma negociação ou limitar um progresso na mesma, e influência é também a habilidade de um Estado de ter os seus próprios interesses refletidos nos resultados da negociação internacional”. Portanto, uma forma de se medir a influência de determinados países nas negociações climáticas internacionais é identificar como cada um deles responde à ação ou iniciativa de outros. Os países também podem exercer influência moldando os tipos de resultados que são aceitáveis.

Em sua análise sobre a influência de Estados Unidos e China, os dois maiores emissores mundiais de gases de efeito estufa, Schreurs (2013) afirma que para considerarmos que um deles exerce influência nas negociações climáticas significa que o outro está adotando posturas mais avançadas com relação às mudanças climáticas. Nesse sentido, o que ambos estão fazendo é tentar moldar o acordo em uma direção que seja mais favorável a eles mesmos, mas que também exija uma movimentação do outro.

Especificamente com relação à construção da política climática internacional, Viola, Franchini e Ribeiro (2012) revisam alguns conceitos da política internacional para discutir a governança climática e o papel das grandes potências no que eles denominam de sistema internacional de hegemonia conservadora. Primeiro, os autores esclarecem que o termo grande potência é usado por eles como uma noção que implica a capacidade das sociedades, ou em termos mais específicos, a convergência de Estado, mercado e sociedade civil. Não é, portanto, uma perspectiva realista, de acordo com a qual é o poder estatal que assume preponderância. Além disso, explicam as características do sistema internacional sob uma hegemonia conservadora²², que é aberto a mudanças e incertezas, e que é o que define a ordem internacional atual. Uma das mudanças mais significativas no sistema internacional nos últimos anos é a redistribuição de poder na estrutura internacional, do Oeste para o Leste (como já foi afirmado por Ikenberry), e dos atores estatais para os não-estatais.

Essa nova ‘geografia do poder’, como afirmado pelos autores, tem como um de seus exemplos a reprodução de grupos de países emergentes com o objetivo de ampliar sua presença e influência no sistema (como o BRICS), reformulando a estrutura da governança global atual, que é incapaz de enfrentar os desafios civilizacionais mais urgentes da nossa era, a crise climática e a crise econômica. Nessa estrutura, atuam duas forças contrárias, a reformista e a conservadora (com as nuances entre os dois polos). As forças reformistas são aquelas que têm consciência da crise climática e estão dispostas a adotar medidas pós-soberanistas para

²² Conservadora aqui reflete a inaptidão das estruturas atuais da governança global para responder aos problemas da interdependência, como as mudanças climáticas (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012).

combatê-la. Já as forças conservadoras são as de resistência a grandes mudanças na forma como os negócios são conduzidos (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012).

Portanto, a condição essencial para uma governança global efetiva para as mudanças climáticas seria uma mudança da soberania, constantemente evocada pelos Estados para impedirem qualquer tipo de interferência externa sobre seus ordenamentos internos, para a pós-soberania nas sociedades mais poderosas. Pós-soberania aqui definida como um momento no qual o Estado nacional fica restringido pelos direitos individuais e rende parte do seu poder soberano a instituições internacionais (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012). Os autores categorizam os Estados mais influentes na política climática em termos de potência climática. EUA e China, ao lado da União Europeia, são, assim, categorizados como superpotências climáticas:

As superpotências compartilham de três importantes características: primeiro, elas todas têm uma alta proporção das emissões globais de GEE (ao menos 10%) e do Produto Global Bruto (ao menos 15%); em segundo lugar, elas possuem capital humano e tecnológico relevantes para a descarbonização da economia; e por último, elas têm poder de veto a qualquer acordo internacional efetivo (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012, p.15).

De forma geral, os autores consideram que EUA e China são também considerados como conservadores moderados, em termos de comprometimento climático (transição para uma economia de baixo-carbono e vulnerabilidade), pois vêm adotando medidas importantes no âmbito doméstico, apesar da postura conservadora nas negociações internacionais (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012). Na segunda parte deste trabalho, avaliamos o posicionamento dos dois países, fazendo referência também às suas políticas domésticas, ainda que de forma breve.

Brenton (2013) também analisa a política climática com base nos papéis das grandes potências, a partir do argumento de que, apesar de a ideia de grandes potências não ter mais aplicação no século XXI da forma como foi concebida no século XIX, ainda existem grupos de países que regulam as negociações internacionais sobre os temas mais importantes da agenda.

O autor lembra que as negociações climáticas seguiram um padrão diferente do observado em outras organizações importantes como a OMC, pois começaram genuinamente globais por ser um tema universalista. Mas a discussão sobre bens globais logo cedeu caminho para as negociações sobre competitividade econômica, política energética e financiamento, todos assuntos sobre os quais os Estados tem interesses reais. Em política climática é fácil definir aqueles que tem capacidade de agir como grandes potências: são os que combinam peso econômico, influência política global e nível de emissões de GEE. O autor lista o óbvio: EUA,

Japão, Rússia, China, Índia, Brasil, Canadá e EU, agrupados nos seguintes grupos climáticos (BRENTON, 2013):

1- EUA, apoiados por Japão e Canadá e eventualmente pela Rússia:

Nos EUA existe mais dependência de energia barata, mais ceticismo sobre a ciência, menos vontade de se submeterem a regulação econômica internacional, e um sistema político mais aberto ao *lobby* industrial do que, por exemplo, na UE. Ainda, no que pode ser descrito como três momentos climáticos das negociações até o momento (Rio 1992, Kyoto 1997, e Copenhagen 2009), em cada ocasião foi a relutância dos EUA o obstáculo final para que os países desenvolvidos alcançassem um acordo (BRENTON, 2013, p.543).

2- União Europeia: posição oposta à dos EUA, por estar habituada à regulação econômica e ambiental no nível internacional;

3- China, Índia e Brasil:

A China tem sido rápida em detectar tanto a ameaça real à sua agricultura e a oportunidade real à sua indústria que as mudanças climáticas apresentam (...). No entanto, nos assuntos-chave esses três países têm adotado uma postura surpreendentemente similar: as mudanças climáticas são produto das emissões dos países desenvolvidos; a prioridade para os países em desenvolvimento é o crescimento econômico; é, portanto, para os países desenvolvidos terem suas emissões sob controle antes de qualquer ação dos países em desenvolvimento; e ação, quando vier, deve ser sustentada por financiamento e tecnologia (...) (BRENTON, 2013, p. 543).

De acordo com essa perspectiva, é impossível avançar qualquer processo internacional no qual 190 visões nacionais diferentes tenham que ser acomodadas. Por isso, o autor defende que alguma estrutura de ‘grandes potências’ seja estabelecida para o processo, com os atores-chave finalizando os acordos e, quando necessário, incluindo as demandas dos países menores (BRENTON, 2013). É bom lembrarmos aqui que se trata de um processo multilateral de negociação, lento mas democrático, no qual as demandas de todos os países devem ser igualmente ouvidas e consideradas. Por mais que comprovemos que são as grandes potências que determinam em grande parte os resultados finais das negociações (ao menos nos itens que analisamos nesta tese), não podemos, e não partimos do pressuposto de que os maiores emissores devem ser reunidos em clube que determinará o destino final de todos os países, sem que todos exerçam o direito de colocar e defender os seus interesses na mesa de negociações. Muito se critica o processo multilateral da política climática internacional, no entanto, em nossa avaliação, é o próprio problema das mudanças climáticas (como demonstrado no primeiro capítulo desta tese) que dificulta a tomada de ações efetivas por parte de todos os países, e não somente o processo multilateral.

Para Hurrell e Sengupta (2012) existe de fato uma mudança de poder na política global e, nesse sentido, as potências emergentes estão assumindo um papel mais ativo e importante. Estamos testemunhando o maior conjunto de desafios à ordem global construída pelos EUA, e

as mudanças climáticas fazem parte desse quadro geral. As potências emergentes capturaram essa mudança de poder nas negociações climáticas, mas se elas são vistas como crescentemente influentes, sua ascensão também é vista como tendo piorado um problema já difícil de tratar. Os autores trazem três visões sobre o papel das potências emergentes:

- 1- As potências emergentes são um problema por causa da dinâmica da competição pelo poder, e esses períodos de mudança de poder são historicamente perigosos, já que os Estados em ascensão vão procurar revisar as normas existentes para refletir seus próprios interesses e valores. As mudanças climáticas, além de interagir com questões de desenvolvimento econômico, modo de vida e padrão de consumo, interage também com questões de poder relativo e desigualdade global, já que o desenvolvimento nacional é ingrediente essencial do maior poder e autonomia, e grandes Estados não aceitam ser colocados em posição de desvantagem pela imposição de restrições ambientais injustas (essa é a tônica da relação entre os EUA em declínio e a emergente China);
- 2- As potências emergentes são um problema na medida em que submetem o entendimento de legitimidade, justiça e responsabilidade a uma contestação crescente. Mas para os países desenvolvidos, especialmente os EUA, as noções de justiça e legitimidade na política climática foram transformadas pelo desenvolvimento dos países emergentes, e consequentemente seu melhor posicionamento em termos de poder;
- 3- As potências emergentes são um problema não só por suas altas taxas de crescimento, mas também por seu crescente papel central dentro do sistema capitalista global. O que existe é uma transformação do capitalismo global, que hoje é ainda mais global, transnacionalizado e desterritorializado.

Nesse sentido, as negociações climáticas testemunham agora uma alteração dos papéis, com uma maior unidade entre os países desenvolvidos, centrados em conseguir um maior compromisso das potências emergentes e maior fragmentação no Sul. Também é o caso, segundo os autores, das potências emergentes terem alcançado o *status* de poder de veto, ou seja, sua concordância é vital para que um acordo seja bem-sucedido (HURREL; SENGUPTA, 2012)

Procuramos, neste capítulo, montar um corpo teórico para nos ajudar a compreender a formação da nova geografia política das mudanças climáticas, reunindo conceitos de diferentes áreas, mas interdisciplinares, como a Geografia Política e as Relações Internacionais, tendo

como ponto de partida a identificação de uma situação que é alvo de negociações na arena internacional e que necessita de cooperação internacional, as mudanças climáticas.

Os autores citados ao longo deste capítulo demonstraram que a atual distribuição de poder, e a distribuição territorial das emissões de GEE que identificamos por meio dos mapas trazidos no capítulo 1 desta tese, colocam os EUA e a China como as duas grandes potências mundiais, tanto na política internacional quanto na política climática internacional. A distribuição de poder no sistema internacional, com um declínio de poder relativo dos EUA e ascensão da China, é intensificada pela distribuição territorial das emissões, dado que a China ascende no cenário internacional à medida em que mantém seu firme crescimento econômico e, conseqüentemente, aumenta as suas emissões de GEE, ao passo que os EUA mantêm sua posição de grande potência e grande emissor mundial.

Dada essa configuração, os conceitos levantados aqui se mostram muito válidos para darmos prosseguimento à análise proposta neste trabalho. É no território que o Estado exerce poder sobre sua população, na forma de soberania, e é nele que se originam as emissões de GEE. Portanto, também é no território que as políticas para tratar este problema são executadas. Essa soberania interna soma-se à soberania externa, exercida por meio da política externa, que leva os Estados a defenderem os seus interesses nos temas que são parte da política internacional. No entanto, como nos mostra a geografia política crítica, seria um erro desconsiderar as relações que se estabelecem entre a decisão tomada no âmbito doméstico e as negociações internacionais.

Tal relação é tema de estudo dos Jogos de Dois Níveis, que mostra como se dá a política nos níveis doméstico e internacional. A defesa dos interesses domésticos no nível internacional invocam o princípio da soberania, mas eles são definidos a partir de um jogo doméstico em que os interesses de diversos grupos estão presentes. Tal perspectiva é condizente com a política climática realizada tanto por EUA e China, como veremos na segunda parte desta tese, ainda que o estudo aprofundado do jogo doméstico não seja o objetivo deste trabalho.

A discussão apresentada sobre a ascensão e queda das grandes potências nos dá uma boa contextualização que nos permite embasar a afirmação da existência de uma nova geografia política das mudanças climáticas. Essa nova geografia política das mudanças climáticas é, portanto, caracterizada pelas mudanças na distribuição territorial das emissões de GEE e na distribuição de poder no sistema internacional. É importante afirmarmos que essa configuração ainda está em construção e que, como demonstramos ao final da tese, será definida pelo possível novo acordo climático que vem sendo negociado desde 2005. Tal acordo está sendo

condicionado pelas posições dos dois grandes emissores e grandes potências mundiais, os EUA e a China.

Partimos, no próximo capítulo, para a periodização da evolução das discussões e ações nessa área de forma a identificarmos mais aspectos dessa mudança na geografia política das mudanças climáticas. Essa periodização está embasada no conceito de ordem ambiental internacional, que retoma alguns dos conceitos discutidos neste capítulo, reafirmando o diálogo que propomos entre a Geografia Política e as Relações Internacionais.

CAPÍTULO TRÊS

A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Neste terceiro capítulo, analisamos a formação do subsistema da ordem ambiental internacional para as mudanças climáticas, ou o conjunto de instituições, documentos, acordos e regras que dispõem sobre a regulação da ação humana sobre o clima. O objetivo é mostrar as etapas que permitiram a caracterização da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, desde a criação do IPCC, passando pelos principais momentos de negociação sobre o tema, como a elaboração da Convenção do Clima, do Protocolo de Kyoto e a Conferência de Copenhague. O diferencial de tal análise é trazer as posições dos dois países objeto desta pesquisa, Estados Unidos da América e China, para começarmos a identificar de que forma os dois se posicionam na formação da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas e, assim, nos capítulos seguintes, nos debruçarmos com profundidade sobre o papel de cada um deles nas negociações do período pós-Kyoto e como a dinâmica de negociação entre eles determina o rumo da geografia política das mudanças climáticas.

3.1 A Ordem Ambiental Internacional

A construção do conceito de ordem ambiental internacional (OAI) tem como base a constatação, em virtude da situação de crise ambiental em que vivemos – consequência dos impactos ambientais transfronteiriços que são gerados pelo modelo de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos, e no qual os países que ainda buscam desenvolvimento se baseiam –, de que a consciência da escassez de recursos e da impossibilidade de prover toda a população mundial de bens materiais (seguindo o atual padrão de consumo) não é suficiente para mudar as atitudes dos países em nível internacional (RIBEIRO, 2005).

Essa mesma situação de crise ambiental, e as perspectivas que emergem para o tratamento coletivo dos problemas ambientais, é também objeto de análise de Barros-Platiau, Varela e Schleicher (2004). Sob a perspectiva destes autores, a crise ambiental emerge de uma incongruência entre as esferas ‘Terra’ (conjunto das coisas físicas e naturais) e ‘Mundo’ (gama de interações políticas, econômicas e sociais entre os indivíduos do globo). Há, portanto, uma discordância entre o mundo físico e o socialmente construído, o que gera a crise ambiental e cuja solução deveria estar baseada justamente na convergência entre ambos, ou seja, por meio de uma gestão coletiva. Nesse sentido, importa menos a lente teórica pela qual se entende a política internacional, dado que tal crise ultrapassa fronteiras e conceitos, e mais os conflitos,

arranjos institucionais e negociações que emergem da gestão coletiva da crise ambiental (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004).

De acordo com a análise desses autores, três perspectivas teóricas emergem para a gestão coletiva da crise ambiental: as abordagens organizacionais, os regimes internacionais e a governança global. A abordagem organizacional é o estudo das organizações internacionais (OIs), seguindo a proposição de que o mundo poderia caminhar para a centralização de poder, para um tipo de governo mundial, por exemplo, com uma organização como as Nações Unidas regulando as relações internacionais. O estudo dos regimes internacionais amplia a análise das OIs, incluindo novos atores, já que a ONU vinha fracassando na gestão dos novos problemas globais com o fim do bilateralismo. A ideia de governança global engloba todas as outras, na medida em que vai aumentando o grau de inclusão dos atores na gestão coletiva. Dessa forma, governança pressupõe um alto grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo governados, em uma análise que, portanto, vai muito além da atuação dos Estados (BARROS-PLATIAU; VARELLA, SCHLEICHER, 2004).

A visão que adotamos aqui, no entanto, nos remete ao estudo da atuação dos Estados, como principais atores das relações internacionais e responsáveis últimos pelas decisões internacionais que podem ser incorporadas internamente. Reconhecemos a importância cada vez maior de outros atores internacionais, como as organizações não governamentais (ONGs), empresas transnacionais e outros, na conformação de uma governança ambiental global. No entanto, compartilhamos a visão de Wagner Ribeiro (2005), em sua formulação da ordem ambiental internacional, de que os Estados ainda atuam em função de seus interesses nacionais e defesa da soberania e de que isso é fundamental para os resultados internacionais.

A ordem ambiental internacional também pode ser colocada como uma forma de gestão coletiva da crise ambiental, voltada à formulação de normas de conduta para regular a ação humana no meio ambiente em nível internacional. A ênfase na atuação dos Estados de forma alguma ignora o papel dos atores não estatais, ao contrário, para se entender a OAI em sua totalidade, é preciso compreender os arranjos diversos criados por todos os atores (Estados, ONGs, grupos transnacionais) para cada situação em que se envolvem, a partir de uma matriz política, combinada aos arranjos espaciais e ambientais. Tal definição deixa claro quais são as bases teóricas da elaboração do conceito de OAI: as Relações Internacionais e a Geografia Política.

A abordagem política da OAI adota como perspectivas teóricas o realismo político de Hans Morgenthau, o conceito de sistema internacional de Raymond Aron e a interdependência de Joseph Nye e Robert Keohane.

Um dos conceitos fundamentais trazidos por Raymond Aron, e retomado por Wagner Ribeiro, é o de sistema internacional (SI), definido como “o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral” (ARON, 2002, p. 155). Para o autor, a característica principal do SI é a correlação de forças, que pode ser medida em termos de participação política e militar em determinado campo diplomático, composto das unidades políticas e coalizões entre elas, temporárias ou permanentes. Nesse sentido, Aron (2002) retoma aspectos geográficos, afirmando que o que sugere aliança ou inimizade é a projeção sobre o mapa de uma determinada correlação de forças, o que obviamente vai depender da força de cada potência (medida em termos de capacidade militar, para o autor) e do contexto histórico. Essa é uma perspectiva interessante para analisarmos a política climática com base na dinâmica de negociações entre Estados Unidos e China. Alia-se a ela a discussão que apresentamos no capítulo 2 deste trabalho, sobre a distribuição de poder entre estes dois países na ordem internacional atual.

Nessa relação de forças, Aron (2002) destaca duas configurações: a multipolar e a bipolar. Com o fim da Guerra Fria, caracterizada pelo equilíbrio de força bipolar entre EUA e URSS, a configuração multipolar é a mais utilizada para definir as características do sistema internacional atual. Nesse caso, a rivalidade se desenvolve entre certo número de unidades políticas. Aron (2002) hierarquiza as unidades políticas, determinadas pelas forças que cada uma é capaz de mobilizar, colocando em lados opostos as grandes potências e os pequenos países. Em nossa visão, tal hierarquia não é fixa, especialmente quando analisamos negociações ambientais, área na qual alguns países não considerados grandes potências conseguem ter uma participação mais relevante, muito em função de suas características físicas, como a detenção de recursos naturais.

Além da relação de forças, Aron (2002) considera que as ideias e os sentimentos influenciam as decisões dos atores internacionais, ou seja, é preciso considerar as determinantes da conduta dos principais atores: a natureza dos Estados e os objetivos formulados pelos decisores. É aí que o autor distingue entre sistemas homogêneos (Estados de mesmo tipo) e heterogêneos (Estados organizados segundo princípios e valores diferentes), este último mais instável porque a conciliação para a paz é mais difícil. Transpondo os conceitos de Aron para a OAI, Ribeiro (2005) afirma que esta poderia ser enquadrada como um evento transnacional, pelo fato de os problemas ambientais decorrerem de processos antrópicos e naturais e cujo alcance ultrapassa as fronteiras dos países; e ainda classificada como sendo um subsistema específico do sistema internacional, com características de um sistema heterogêneo, pela multiplicidade de atores envolvidos, e multipolar.

Ao conceito e caracterização do sistema internacional de Raymond Aron, se juntam na construção do conceito de OAI, os pressupostos do realismo político de Hans Morgenthau (2003). Dentre os seis princípios que o autor detalha, um em especial serve de base para o entendimento da forma como os Estados atuam nas negociações da ordem ambiental internacional. O segundo princípio do realismo afirma que “a sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder” (MORGENTHAU, 2003, p. 6), o que dá uma característica de racionalidade à política externa²³. Esta ideia garante não só que os Estados vão sempre buscar a defesa de seus interesses nacionais, mas também que, caso sintam seus interesses ameaçados, irão procurar abrigo na salvaguarda da soberania. Dessa forma, Wagner Ribeiro afirma que o que tem sido ressaltado nos documentos ambientais internacionais são a soberania e os interesses nacionais, ou seja, os elementos do realismo, pois “os países não estão tão dispostos a cooperar, mas sim em aproveitar as novas oportunidades para obter vantagens” (RIBEIRO, 2005, p. 35).

A outra teoria que embasa a abordagem política da OAI é a da interdependência, definida por Robert Keohane e Joseph Nye (1989), que, como já vimos no capítulo anterior, parte do princípio de que acontecimentos ocorridos em determinado país tinham efeitos concretos em outros países que não exerciam qualquer controle sobre tais efeitos. Essa interdependência é especialmente verdadeira quando se trata das questões ambientais, como por exemplo, as mudanças climáticas, admitindo que tais problemas não respeitam as fronteiras dos Estados e apresentam suas consequências em diversas partes do globo.

Impulsionados pelas transformações na política mundial com o advento da *detén* nas relações EUA-URSS durante a Guerra Fria, e pelos acontecimentos daquele contexto, como o primeiro Choque do Petróleo, movimento realizado por países produtores de petróleo que afetou a economia dos países desenvolvidos na década de 1970, Keohane e Nye (1989) perceberam também a influência de outros atores nas relações internacionais além dos Estados nacionais, como as OIs, fundações privadas, movimentos revolucionários, Igrejas, movimentos sociais, ONGs, entre outros. Entender a atuação desses atores internacionais é imprescindível para compreendermos a OAI em sua totalidade, mas ainda são os Estados os principais responsáveis pelos resultados internacionais e pela internalização de tais decisões em suas

²³ Aqui, Morgenthau afirma, em outro princípio, que tanto o conceito de interesse quanto de poder não são fixos, ou seja, variam de acordo com o contexto internacional em que se situa a ação. O conteúdo e a maneira como são utilizados são determinados pelo ambiente político e cultural, mas o interesse é o padrão constante com base no qual a ação política deve ser julgada e dirigida (MORGENTHAU, 2003).

jurisdições internas, pois os demais atores ainda têm atuação limitada na OAI. Para Ribeiro (2005), essa abordagem política tem, na análise das conferências ambientais internacionais, nas negociações que fizeram parte delas e nos resultados obtidos, as suas evidências empíricas, e é isso que buscamos na segunda parte desta tese, com a análise dos documentos resultantes das negociações internacionais sobre as mudanças climáticas.

Já a base geográfica do conceito de ordem ambiental internacional é definida, de acordo com Ribeiro (2005), por autores que formularam os princípios da geografia política e da geopolítica, como Friedrich Ratzel, Halford Mackinder, Rudolf Kjéllen, Alfred Mahan, Isaiah Bowman e Karl Haushofer. Como já analisamos os principais conceitos da Geografia Política no capítulo dois, retomamos agora somente aqueles que serviram de base para a construção do conceito de OAI.

O primeiro conceito essencial da geografia como fator de poder é o território, aliado à posição, pois é sobre o território que são criadas as leis que regulam a vida dos povos. Nesse sentido, a extensão, a posição e a configuração do território é que fornecem os elementos necessários para a compreensão da vida de um povo. Outro conceito caro à Ratzel é o de espaço vital, que manifesta a necessidade territorial de uma sociedade para que ela possa crescer e se desenvolver, considerando, inclusive, os recursos naturais disponíveis (RIBEIRO, 2005).

De Mackinder, e da geopolítica, Ribeiro (2005) extrai a ideia de que o balanço de poder político é produto, de um lado, das condições geográficas, econômicas e estratégicas, e de outro, do número, virilidade, equipamento e organização dos povos. Nas análises Mackinderianas, a valorização da posição da unidade política é o elemento comum.

A concepção de Kjéllen permitiu a muitos autores a separação entre geografia política e geopolítica, a partir de sua afirmação de que a geopolítica seria uma área interdisciplinar. Tal concepção “permite afirmar que a geografia política daria a posição estratégica dos países no mundo, enquanto a geopolítica mostraria a sua dinâmica” (RIBEIRO, 2005, p. 26). Mahan recolocou o poder marítimo também no centro das discussões, ao afirmar que o domínio dos mares era fundamental para se exercer influência sobre os demais países do mundo e que a posição de um país, sua forma territorial e a presença de uma extensa costa eram fatores centrais para se definir uma potência. Nesse sentido, tal prerrogativa alçava os EUA ao *status* de grande potência (RIBEIRO, 2005).

Haushofer, geógrafo alemão, foi acusado de colaborar com o nazismo, o que acabou colocando a geopolítica no ostracismo, acusada de ser ideológica e a serviço de Estados autoritários, levando a uma ‘desgeopolitização’ do mundo (RIBEIRO, 2005). Felizmente, os estudos geopolíticos foram retomados após um período de reflexão sobre o seu papel, dando

origem a novos estudos e novas orientações, como a geopolítica crítica, da qual tratamos no segundo capítulo.

Para Wagner Ribeiro (2005, p. 28):

Não basta querer compreender o papel da geopolítica no mundo contemporâneo; é preciso ir além, buscando a compreensão dos mecanismos e dos agentes que a fazem permanentes. Esta busca deve ser cuidadosa, afirmando as diversas particularidades possíveis de serem observadas à luz dos numerosos recortes que podem ser feitos quando analisamos as relações internacionais contemporâneas.

Portanto, entendemos a ordem ambiental internacional como um subsistema do sistema internacional, no qual os Estados atuam de acordo com os princípios do realismo político, como a defesa da soberania e de seus interesses nacionais, ainda que os problemas ambientais sejam caracterizados como transfronteiriços e que pressuponham a participação de diversos atores internacionais (com atuação limitada), e que tem como matriz, além dessa base política das Relações Internacionais, os arranjos espaciais e ambientais trazidos pela Geografia Política.

Considerando a OAI como um “conjunto de convenções internacionais que busca regular as ações humanas sobre o meio ambiente em escala internacional” (RIBEIRO, 2003, p. 601), impulsionada com a participação das Nações Unidas como arcabouço institucional para a negociação de tais documentos, nos referimos às negociações internacionais sobre as mudanças climáticas como a ordem ambiental internacional das mudanças climáticas.

No intuito de caracterizarmos este subsistema da ordem ambiental selecionamos alguns marcos na construção desse conjunto de regulações internacionais sobre o clima, que são objetos de análise dos próximos itens deste capítulo e aos quais pretendemos agregar observações sobre a participação dos EUA e da China, de forma a compreendermos como vêm se conformando as suas posições na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. São eles, a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, em 1988; a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em 1992; a assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997; e a 15ª Conferência das Partes da Convenção (COP 15) e o 5º Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP 5), conhecida por Conferência de Copenhague, em 2009.

3.2 1988: A criação do IPCC

A discussão dos problemas ambientais na arena internacional começou bem antes, já na década de 1960, sendo coroada com a realização da primeira grande conferência ambiental internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH),

conhecida como Conferência de Estocolmo, por ter acontecido na cidade sueca, em 1972. Mas, para as negociações climáticas, o primeiro momento marcante na definição dos rumos que seriam tomados foi a criação do IPCC em 1988 por iniciativa do PNUMA e da Organização Meteorológica Mundial (OMM), ação endossada no mesmo ano pela Assembleia Geral da ONU. O IPCC sucede diversos agrupamentos menores, estabelecidos entre os anos de 1970 e 1980, dentre os quais os mais importantes foram o *Global Atmospheric Research Program* (GARP) e o *Advisory Group on Greenhouse Gases* (AGGG) (RICUPERO, 2007).

Em paralelo às diversas discussões e ações que passaram a fazer parte da agenda ambiental internacional sobre diversos temas (como a poluição atmosférica, chuva ácida, efeito estufa, entre outros), em consequência da Conferência de Estocolmo, e em meio aos diálogos Norte-Sul que foram substituindo a rivalidade Leste-Oeste característica da Guerra Fria, aconteceu, em 1979, a Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, organizada pela OMM. Essa conferência insistiu na ameaça potencial representada pelo efeito estufa e conclamou a criação de um programa de pesquisa internacional sobre as mudanças climáticas e suas consequências, com o objetivo de forjar consenso científico sobre a natureza e magnitude do problema (LE PRESTRE, 2000). Em 1988, quarenta e oito países se reuniram em Tóquio e recomendaram uma série de medidas, dentre elas uma redução de 20% do nível de emissões de CO₂ de 1988 até 2005, pelos países desenvolvidos. Mais duas reuniões aconteceram, uma no mesmo ano e outra em 1989, e os países estabeleceram as grandes linhas de uma possível resposta ao problema do aquecimento global. Em 1989, durante a Cúpula de Haia, organizada pela Holanda por iniciativa da França, Holanda e Noruega para o exame dos problemas ambientais, representantes de vinte e quatro países propuseram a criação de uma autoridade internacional encarregada de proteger a atmosfera. Na Cúpula do Arco, também em 1989, membros do G7 declararam que um acordo acerca de uma convenção-quadro sobre as mudanças climáticas era urgente, opinião retomada então pela Assembleia Geral da ONU (LE PRESTRE, 2000).

De acordo com as informações oficiais, o IPCC foi criado para “fornecer ao mundo uma visão claramente científica sobre o estado atual do conhecimento sobre as mudanças climáticas e seus potenciais impactos ambientais e socioeconômicos”²⁴ (tradução da autora).

Durante a década de 1980, quando foi criado o Painel, o conhecimento científico acerca das mudanças climáticas avançava e já era objeto de várias reuniões internacionais, como vimos acima. No entanto, ainda havia significativa incerteza científica sobre suas causas e

²⁴ Informações obtidas no site do IPCC. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml#UHh4ZMXR7pc>>. Acesso em: 12/10/2012.

consequências e, sendo um corpo de assessoramento científico, o IPCC deveria responder a quatro desafios: identificar as incertezas sobre as mudanças climáticas e seus impactos, e elaborar um plano para superá-las; avaliar as suas implicações políticas; revisar as políticas nacionais e internacionais relacionadas aos gases de efeito estufa (GEE), e avaliar a questão dos GEE sob todos os aspectos para servir de base para os formuladores de política tanto de governos quanto de organizações internacionais (TILIO NETO, 2008). Este era, portanto, o papel do IPCC: responder a estes desafios e apresentar elementos que pudessem embasar uma futura convenção internacional sobre o clima.

Ricupero (2007) lembra que, à época da criação do IPCC, o objetivo era construir pontes entre os cientistas e os governos, nos moldes da bem sucedida mobilização da comunidade internacional que resultou na elaboração do Protocolo de Montreal (1987), para lidar com o problema da camada de ozônio. Dessa forma, um órgão que aliasse ciência e governo teria muito mais capacidade para lidar com os problemas das mudanças climáticas.

Milhares de cientistas do mundo inteiro contribuem para os trabalhos publicados pelo IPCC de forma voluntária e, sendo um órgão intergovernamental, é aberto a todos os países membros das Nações Unidas ou da OMM. Os governos participam do processo de revisão, parte essencial do processo porque garante uma avaliação completa e objetiva das afirmações coletadas. Os países também participam das sessões plenárias, em que são tomadas as decisões sobre o programa de trabalho do Painel e os relatórios são aceitos, aprovados e adotados²⁵. Os relatórios são escritos por grupos de autores especialistas no assunto, que são recrutados em universidades, associações ambientalistas, empresas e outras organizações, com a preocupação de representar as várias partes do globo e que reflitam em maior aceitação na comunidade científica (TILIO NETO, 2008).

Os trabalhos no IPCC são subdivididos em três grupos de trabalho: o Grupo de Trabalho I (GT I) avalia os aspectos científicos do sistema climático; o Grupo de Trabalho II (GT II) analisa a vulnerabilidade às mudanças climáticas, as consequências para os sistemas socioeconômicos e naturais e as possibilidades de adaptação, e o Grupo de Trabalho III (GT III) lida com as ações de mitigação, ou seja, as opções para limitar as emissões de gases de efeito estufa (RICUPERO, 2007).

²⁵ Informações disponíveis no site do IPCC:
<<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml#UHialcXR7pc>>. Acesso em: 12/10/2012.

Nos relatórios mais importantes²⁶, que são em média publicados a cada cinco anos, o IPCC também redige um resumo para formuladores de políticas, com uma linguagem mais acessível para os que não são especialistas. Tais resumos pretendem ser relevantes para a tomada de decisão política quanto às mudanças climáticas, mas mantendo sua neutralidade política. Tilio Neto (2008) analisa, em sua pesquisa de Doutorado, a visão política do IPCC (segundo o autor, compatível com o Ecologismo dos pobres²⁷) e de que forma ela influencia seus relatórios por meio do mapeamento, por exemplo, dos efeitos das mudanças climáticas e da capacidade de adaptação dos países. De acordo com tal mapeamento, as regiões mais abaladas pelas mudanças climáticas serão o Ártico, pelas altas temperaturas; a África, pela baixa capacidade de adaptação frente à diversidade de impactos previstos, e as pequenas ilhas, que são altamente expostas aos impactos esperados das mudanças climáticas. Da mesma forma, os relatórios do IPCC mostram que os países mais desenvolvidos devem sofrer menos com os impactos das mudanças climáticas, porque possuem recursos técnicos e financeiros para se adaptarem (TILIO NETO, 2008).

De forma geral, tanto as ações de adaptação quanto as de mitigação para lidar com as mudanças climáticas sugeridas pelos relatórios do IPCC exigem um grau de capacitação técnica, financeira, tecnológica, gerencial, de informação, política que é mais encontrada em países desenvolvidos, fazendo com que as maiores vulnerabilidades e os maiores custos (tanto de adaptação, pela falta de capacitação, quanto de mitigação, que podem levar a obrigações com níveis indesejados de comprometimento) para lidar com as mudanças climáticas recaiam sobre os países menos desenvolvidos (TILIO NETO, 2008). Nesse sentido, o autor afirma a guisa de conclusão:

Apesar do IPCC defender que seus relatórios são imparciais, eles na verdade constituem análises prescritivas. Isso ocorre na medida em que eles encaminham os formuladores de política em direção a determinadas opções e linhas de conduta que não são e nem poderiam ser neutras (...). Por mais que o IPCC se esforce, as possibilidades exibidas em seus relatórios se baseiam em escolhas – utilizando critérios científicos, mas ainda assim escolhas. E como tal refletem, em alguma medida, os valores defendidos pelos agentes que fazem essas escolhas quando optam por uma teoria, quando incluem determinado dado, quando suprimem certas expressões ou quando decidem quais exemplos serão citados (TILIO NETO, 2008, p. 170).

²⁶ São os chamados Relatórios de Avaliação, compilações de informações científicas, técnicas e socioeconômicas sobre as mudanças climáticas que examinam o estado da arte do conhecimento científico sobre o tema avaliando as causas das mudanças climáticas, seus impactos e as opções de respostas (TILIO NETO, 2008, p.99). Até o momento, cinco relatórios foram publicados: em 1990, 1995, 2001, 2007 e 2014.

²⁷ O Ecologismo dos Pobres assinala que o crescimento econômico implica maiores impactos no meio ambiente, chamando atenção para o deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte dos resíduos. Estes impactos não são solucionados pela política econômica ou por inovações tecnológicas e, portanto, atingem de forma desproporcional alguns grupos sociais, ou países, que em alguns casos protestam. Tal dinâmica gera uma série de conflitos ecológicos distributivos (MARTÍNEZ-ALIER, 2009).

Como exemplo para comprovar sua tese, Tilio Neto (2008) cita um momento durante a discussão e elaboração do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC quando, na quarta etapa de revisão do relatório (quando o mesmo volta para a aceitação do Grupo de Trabalho que o preparou e os governos podem fazer valer os seus interesses nacionais) a aprovação do resumo do GT II sofreu forte oposição de alguns países, entre eles EUA e China, que insistiam em negar algumas evidências científicas que colocavam em risco os seus interesses.

Como bem nos lembra Ricupero (2007), após dias de debates, as frases contidas no relatório do GT II que afirmavam que era de se esperar “danos econômicos e perturbações substanciais do sistema socioeconômico e cultural” (RICUPERO, 2007, p. 151) na América do Norte foram suprimidas do texto final como barganha necessária para que o documento fosse aprovado de forma consensual. Portanto, apesar de ser um órgão legítimo de avaliação científica acerca das causas, consequências e possíveis respostas às mudanças climáticas e que exerce papel fundamental em servir de base científica para a evolução do processo negociador e adesão dos países, o IPCC eventualmente se mostra como uma “arena onde se digladiam interesses distintos, onde ocorre um jogo de forças que é vencido por quem tiver o maior poder de negociação” (TILIO NETO, 2008, p. 177).

Le Prestre (2000) também faz uma reflexão a respeito da relação entre ciência e política, lembrando que é comumente pensar que, uma vez que a ciência desempenha um papel importante na definição dos problemas ambientais, é ela que determina ou deveria determinar a vontade de cooperar, a agenda internacional e as soluções adotadas. No entanto, é notório que o fato de os Estados aceitarem as evidências científicas não significa que estas desempenham papel fundamental na determinação de suas posições.

Na política global, a brecha que existe entre a ciência e a política é ainda mais difícil de fechar, como afirma Abranches (2010):

Ela contrapõe o ritmo em que a ciência diz estar ocorrendo o aquecimento global à velocidade e profundidade das soluções políticas factíveis. O prazo e as metas de redução das emissões de CO₂ capazes de nos manter na zona de segurança climática são dados pela ciência, mas as ações para realizar essas metas no tempo certo dependem da política. O necessário, em termos científicos, não tem sido politicamente viável nas últimas duas décadas de avanço vertiginoso do conhecimento científico sobre a ameaça do aquecimento global. O viável politicamente não tem sido suficiente do ponto de vista científico. Nunca foi tão dramática a distância entre o cálculo da ciência e o cálculo político (ABRANCHES, 2010, p. 71-72).

O peso atribuído à ciência dependerá, muitas vezes, de fatores políticos (opinião pública ou importância de certos grupos afetados pela poluição), de fatores econômicos internos (custos de medidas de redução ou de adaptação), do grau de sensibilidade de cada um ao problema (por exemplo, de Estados que se localizam a jusante ou a montante da poluição) ou da mobilização

da opinião pública (LE PRESTRE, 2000, p. 316). Ainda segundo Le Prestre (2000), muitas vezes o grau de incerteza científica parece mais importante que o próprio conhecimento científico, na medida em que esta incerteza joga um papel importante no caso das negociações climáticas, reforçando as posições conservadoras de países como a China, a Rússia e os EUA.

Nesse sentido, o conhecimento científico proporcionado pelo Painel não serve somente para que as negociações da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas evoluam em direção a uma maior cooperação para um acordo mais eficaz no combate às mudanças climáticas, mas também como instrumento de barganha para que os países defendam seus interesses da forma que melhor os beneficiar na formação da geografia política das mudanças climáticas, o que de forma alguma o desqualifica ou desmerece.

As dúvidas, as incertezas existem, porque elas fazem parte da própria ciência, e o princípio da precaução é evocado justamente para garantir que tais incertezas não sirvam de motivo para que ações urgentes não sejam tomadas. Mas conhecimento também é poder, que pode ser transformado em poder político e usado para bloquear ou retardar ações que coloquem em risco os interesses nacionais dos países. A saída ideal para lidar com o dilema ciência e política, no caso das mudanças climáticas, seria, portanto, os esforços de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e investimentos em adaptação (ABRANCHES, 2010).

3.3 1992: A Convenção do Clima

O Painel publicou seu Primeiro Relatório de Avaliação em 1990, que afirmava a grande probabilidade de um aquecimento progressivo em média de 0,3 grau por decênio e propunha negociações o mais rápido possível com vistas à elaboração de uma convenção-quadro. Essas informações permitiram associar um maior número de países ao processo negociador de uma convenção (LE PRESTRE, 2000). Com este relatório, a Assembleia Geral da ONU decidiu que era necessário dar início ao processo negociador para uma convenção internacional sobre o assunto, que acabou resultando na Convenção do Clima. Foi, portanto, o impacto da publicação deste Primeiro Relatório o que possibilitou a negociação e assinatura, por mais de 150 países, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), à qual nos referimos como Convenção do Clima (RICUPERO, 2008).

A Convenção do Clima foi aberta a assinaturas durante a CNUMAD, conhecida por Rio 92 por ter acontecido na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. Esta conferência ficou conhecida mundialmente por ter sido uma das maiores conferências internacionais no âmbito das Nações Unidas, o que pode ser comprovado por dados grandiosos como a participação de 172 países,

sendo que 108 foram representados por seus Chefes de Estado ou de Governo, a presença de mais de 10 mil jornalistas, e de 1.400 organizações não governamentais credenciadas, além de mais de 7 mil delas que participavam de fóruns paralelos como a Cúpula dos Povos (LAGO, 2007).

O objetivo oficial da Rio 92 era “elaborar estratégias e medidas para parar e reverter os efeitos da degradação ambiental no contexto dos crescentes esforços nacionais e internacionais para a promoção do desenvolvimento sustentável e ambientalmente adequado em todos os países” (LAGO, 2007, p. 53).

Em um novo contexto, de fim da bipolaridade que perdurou por mais de quarenta anos, de crescimento da economia mundial com a abertura de novos mercados, inclusive da China, e de crença no multilateralismo e de aumento do número de países no mundo com sistemas democráticos, a questão ambiental havia finalmente afirmado a sua importância na agenda internacional, vinte anos após a Conferência de Estocolmo. Além disso, a realização da Rio 92 em um país em desenvolvimento mostrava que a questão exigia o engajamento de toda a comunidade internacional e que a relação meio ambiente-desenvolvimento se firmava como pedra de toque de todas as reuniões internacionais sobre meio ambiente (LAGO, 2007).

A publicação do relatório Nosso Futuro Comum (ou Relatório Brundtland), em 1987, resultado dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente criada pela ONU em 1983, foi a base conceitual para guiar as discussões tanto durante o processo preparatório quanto durante a própria Rio 92. O relatório traz uma visão complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade, e as inter-relações entre economia, tecnologia, sociedade e política, traduzidas no conceito de desenvolvimento sustentável²⁸ (LAGO, 2007).

A Rio 92 foi precedida por dois anos de discussões sobre os problemas ambientais e de pobreza em nível doméstico e sobre as questões ambientais globais, especialmente sob a perspectiva das desigualdades e responsabilidades Norte-Sul. E se concretizou como um imenso esforço da comunidade internacional para atingir consenso acerca dos princípios e de um plano de trabalho de longo prazo para o desenvolvimento sustentável (PORTER; BROWN; CHASEK, 2000).

Em termos práticos, tendo o conceito de desenvolvimento sustentável como ponto de partida, iniciaram-se as reuniões preparatórias para a discussão dos objetivos da Conferência com a formação de um Comitê Preparatório e a divisão de quatro grupos: o primeiro ficaria

²⁸ Desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (COMISSÃO..., 1987).

responsável pela identificação de estratégias regionais e globais para restabelecer o equilíbrio do meio ambiente; o segundo, por estabelecer a relação entre degradação ambiental e o quadro econômico mundial; o terceiro responderia pelas questões de formação de recursos humanos para lidar com as novas questões (educação ambiental, cooperação técnica, intercâmbio de informação), e, finalmente, o quarto pelos aspectos institucionais para a execução das decisões da conferência. Nesse processo preparatório da dificuldade em se estabelecer os pontos-chave de negociação da Conferência, o Comitê buscou o consenso e preparou os documentos a serem assinados pelos países presentes no Rio de Janeiro (LAGO, 2007).

A Rio 92 teve como principais resultados duas importantes convenções, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; além da Declaração do Rio, carta de princípios que regem até hoje todas as conferências de meio ambiente, como o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”; a Agenda 21, documento que é um programa de ação que estimula a participação conjunta (governo, academia, sociedade civil, entre outros) no planejamento e execução de novas ações de desenvolvimento e preocupação ambiental, e, finalmente, a criação do *Global Environmental Facility* (GEF), sob a égide do Banco Mundial, responsável por administrar os recursos financeiros advindos dos países desenvolvidos para o financiamento de projetos ambientais e de desenvolvimento (LAGO, 2007).

A divisão Norte-Sul foi característica de todo o processo negociador da Rio 92, polaridades estas que já vinham substituindo o conflito Leste-Oeste desde a Conferência de Estocolmo e que colocava em um polo os países desenvolvidos (membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, e as economias em transição para uma economia de mercado, ex-membros da URSS), denominado de Norte, e no outro os países em desenvolvimento e os menos desenvolvidos (países membros do G77, mais a China), denominado Sul. De modo geral, o Norte representa a maior fonte de degradação dos bens comuns globais e de produção de lixo, enquanto o Sul sofre as consequências desproporcionalmente aos danos que eles causam, assim como os custos para lidarem com os problemas também são maiores, inclusive os custos para lidar com as mudanças climáticas (ELLIOT, 2004).

Essa caracterização embasa as posições que os países representantes de cada bloco assumem nas negociações da ordem ambiental internacional, o que também não significa que tais blocos sejam homogêneos. Os países desenvolvidos, ou do Norte, frequentemente condicionam a tomada de ações mais efetivas sem um maior comprometimento do Sul, sob o argumento de que, sem algum tipo de ação de mitigação destes, as ações tomadas no Norte

serão insuficientes. Além disso, tais ações devem seguir acordos internacionais de cumprimento legal obrigatório. Já os países em desenvolvimento, ou do Sul, defendem que, se eles têm que seguir um desenvolvimento de acordo com padrões sustentáveis, as responsabilidades perante esses acordos somente serão formuladas se os países desenvolvidos assumirem a liderança do processo, em termos de ações e seguindo o princípio das ‘responsabilidades diferenciadas’, e com apoio financeiro e tecnológico para que eles possam se capacitar (ELLIOT, 2004).

Para delimitar o escopo dessa análise aos países que são objeto desta pesquisa é interessante observarmos como Estados Unidos da América e China se posicionaram durante as negociações da Rio 92 e, portanto, de um de seus principais resultados, a Convenção do Clima. Os EUA, à época da Conferência eram governados por George Bush, que afirmou que “o *american way of life* não é negociável”, frase que encerrou qualquer possibilidade de envolvimento do país nos processos de governança ambiental global, pela convicção de que afetava sua soberania econômica, posição que teve continuidade com George W. Bush e sua negativa em ratificar o Protocolo de Kyoto (Font e Rufi, 2006, p. 249). Le Prestre (2000) afirma ainda que os EUA atuaram como bloqueadores²⁹ por ocasião das negociações da Convenção do Clima, pois desejavam evitar reduções de emissões dentro de um cronograma rígido, bem como despesas novas ou o acesso automático de países em desenvolvimento à tecnologia.

Com relação à política chinesa para as mudanças climáticas, autores como Bjørkum (2005) dividem a participação do país nas negociações climáticas em três etapas, considerando a Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto como marcos nessa evolução (assim como fazemos para a análise da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas). A primeira etapa vai de 1988 a 1992 e engloba, portanto, a participação chinesa durante a Rio 92. A partir de 1988, com a entrada definitiva das mudanças climáticas na agenda internacional, impulsionada pela criação do IPCC, a China iniciou a sua política climática nacional, o que levou à criação da *National Climate Change Coordination Group*, formado por quatro outras instituições burocráticas: Comissão Estatal para Ciência e Tecnologia (SSTC, sigla em inglês), Agência Nacional de Proteção Ambiental (NEPA, sigla em inglês), Administração

²⁹ Le Prestre (2000), retomando as considerações de Porter e Brown (1991), distingue quatro papéis que os Estados podem desempenhar nas negociações multilaterais: (1) o de dirigente, que busca orientar a ecopolítica no sentido por ele preferido, e que exerce poder suficiente para colocar um problema na ordem do dia e para formar uma coalizão internacional com organizações internacionais e organizações não-governamentais; e ainda podem adotar ou ameaçar adotar medidas unilaterais, ou produzir e difundir conhecimentos científicos; (2) o de apoio, ou seja, aqueles que sustentam iniciativas de Estados dirigentes; (3) o fator de pêndulo, ou aqueles que exigem importantes concessões aos seus interesses como preço pelo seu apoio a determinada posição; e finalmente (4) o de bloqueio, que se opõe a um acordo, por intransigência ou por recusa a implementá-lo, e ocorre quando interesses internos poderosos favorecem o *status quo* ou certas políticas.

Meteorológica Estatal (SMA, sigla em inglês) e o Ministério de Relações Exteriores (MOFA, sigla em inglês).

Duas questões eram essenciais para o entendimento da China acerca da Convenção do Clima, em sua fase de negociação e elaboração: primeiro, se a convenção teria metas específicas de redução das emissões de GEE e, segundo, até que ponto os países em desenvolvimento deveriam participar. Sobre a posição chinesa nessa fase, Bjørkum (2005, p. 27) afirma o seguinte:

Durante as negociações do Comitê Intergovernamental de Negociação, a delegação chinesa se opôs fortemente à ideia de metas e prazos, e apoiou uma convenção-quadro não detalhada, sem responsabilidades específicas para as Partes. A China ainda foi bem-sucedida ao estabelecer uma frente unificada de países em desenvolvimento para resistir às reivindicações dos países industrializados de compromissos para os países em desenvolvimento. Desde o início das negociações climáticas, a China ganhou a reputação de ‘linha-dura’ (tradução livre).

Assim como todos os países em desenvolvimento, os elementos centrais da posição chinesa nessa fase inicial de negociação fiavam-se nos seguintes argumentos: ainda havia grandes incertezas científicas sobre as mudanças climáticas; defesa da soberania nacional e do direito ao desenvolvimento; responsabilidade histórica dos países industrializados; transferência de fundos e tecnologias para os países em desenvolvimento (BJØRKUM, 2005). Um aspecto importante a ser notado nessa fase é que a incerteza científica foi argumento essencial não só para a China, mas também para os Estados Unidos, fazendo com que a incerteza jogasse papel importante nas negociações climáticas, mais do que o próprio conhecimento científico, reforçando assim as posições conservadoras desses dois países (LE PRESTRE, 2000).

Fica claro, dessa forma, que o grupo de países em desenvolvimento exerceu grande influência na estruturação do que veio a ser a Convenção do Clima, especialmente no que diz respeito ao princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ e na proteção do sistema climático com base na equidade. Então, durante o processo negociador da Convenção, dois princípios (que constam também da Declaração do Rio) foram a base para a elaboração do documento: o ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ e o princípio da ‘precaução’. Este último foi o que permitiu que um acordo internacional acerca do problema das mudanças climáticas fosse alcançado após as evidências publicadas pelo IPCC, já que o princípio da precaução garante que a falta de certeza científica não pode ser usada como justificativa para a inação ou o adiamento de medidas que previnam a degradação ambiental, como podemos ver no Artigo 3.1 da Convenção do Clima, que afirma que

(...) quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em

conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível (BRASIL, 2004, p. 70).

Já o princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ foi disposto no mesmo Artigo conforme o seguinte:

As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e seus efeitos (BRASIL, 2004, p. 70).

Segundo Sérgio Barbosa Serra (2010), a responsabilidade é comum porque quase toda atividade humana gera, em todos os países, emissões de GEE, mas ela também é diferenciada porque alguns países (historicamente, aqueles que iniciaram sua industrialização antes) são mais responsáveis pelas causas do aquecimento global do que outros.

O princípio das ‘responsabilidades diferenciadas’ legitima o discurso das desigualdades presentes no debate Norte-Sul, e é muitas vezes usado com viés ideológico, ou para países desenvolvidos justificarem uma intervenção externa sob os argumentos da necessidade de proteção ambiental, ou para países em desenvolvimento não assumirem compromissos no combate a um problema que, ainda que historicamente em grau muito menor, eles estão ajudando a propagar.

O debate Norte-Sul ficou representado na Convenção do Clima por meio da divisão dos países em dois grupos: os países Partes do Anexo I e os países não-Partes do Anexo I. Tal divisão corrobora o princípio das ‘responsabilidades diferenciadas’ porque estabelece compromissos diferentes para cada grupo. Os países Partes do Anexo I, composto pelos países membros da OCDE e os países industrializados ex-comunistas em transição para uma economia de mercado, respondem pelas ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa (que vão ser estabelecidas posteriormente, no Protocolo de Kyoto); e os países não-Partes do Anexo I engloba todos os outros países (em desenvolvimento e menos desenvolvidos) que, por não terem responsabilidade histórica sobre o aumento das emissões de GEE, ficam obrigados somente a elaborarem inventários nacionais de emissões (VIOLA, 2003).

Por se tratar de uma Convenção-Quadro³⁰, sua implementação é feita por meio das Conferências das Partes, reuniões anuais com todos os países Partes da Convenção para a

³⁰ Tipo de tratado internacional caracterizado por um objetivo sedimentado mas sem definir os meios de implementação, ou seja, possibilita que decisões tomadas ao longo do processo negociador sejam incorporadas ao objetivo da Convenção (RODRIGUES, 2004).

tomada de decisões e para definir todos os meios para se alcançar o objetivo último da Convenção (VIOLA, 2003). O artigo 2 da Convenção do Clima determina seu objetivo último:

O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável (BRASIL, 2004, p. 69).

Dado que o objetivo da CQNUMC não dispõe sobre os meios de se alcançar a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa” era necessário que se estabelecesse um processo negociador para a elaboração de um protocolo adicional de cumprimento obrigatório. Tal processo foi iniciado com a primeira Conferência das Partes (COP 1) em Berlim, em 1995, quando os países decidiram sobre a necessidade de os países estabelecerem um protocolo multilateral de cumprimento obrigatório para seus signatários para fixar metas e procedimentos de mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Assim, as Partes da Convenção adotaram o Mandato de Berlim, que estabelecia um prazo de dois anos para que tal protocolo fosse elaborado, processo este que culminou com o texto do Protocolo de Kyoto, que seria aprovado e aberto a assinaturas em 1997 (MARCOVITCH, 2006).

Em uma análise da política climática dos EUA durante o mandato do presidente Bill Clinton, Royden (2002) afirma que durante as negociações que levaram à adoção do Mandato de Berlim, os EUA incluíram uma fase piloto para atividades de Implementação Conjunta (IC)³¹ de forma voluntária, uma das principais propostas da política externa norte-americana para as mudanças climáticas.

Além disso, o acordo de que os países desenvolvidos deveriam liderar as ações de mitigação, com base no princípio das ‘responsabilidades diferenciadas’, passou a influenciar sobremaneira a posição do país nas negociações devido à preocupação doméstica com as implicações para o comércio de se excluir países como China, Índia e Brasil de compromissos de redução das emissões de GEE. Dessa forma, os objetivos dos EUA durante o Mandato de Berlim eram impedir que a União Europeia fizesse o país se comprometer com metas de redução e incluir a Implementação Conjunta como mecanismo do Protocolo. Aceitar o Mandato

³¹ Implementação Conjunta (IC) é um dos mecanismos flexibilizadores previstos no Protocolo de Kyoto e permite a execução conjunta de medidas para promover reduções de emissões de GEE entre os países do Anexo I, através, por exemplo, de financiamentos de projetos de redução em outros países industrializados (GOLDEMBERG, 2003).

de Berlim era, para os EUA, um “passo tático para manter o processo caminhando” (ROYDEN, 2002, p. 12).

Em 1996, as implicações econômicas de se assumir compromissos obrigatórios perante um protocolo ainda não estavam claras, o que levou Timothy Wirth, Subsecretário para Assuntos Externos dos EUA, a anunciar que o país apoiaria um acordo de cumprimento obrigatório com limitação de emissões se outros países (os grandes países em desenvolvimento) também o fizessem (ROYDEN, 2002). Tal posicionamento dos EUA com relação às negociações climáticas se manteve durante todo o processo negociador, como bem analisa Royden (2002), afirmando que os EUA frequentemente se mostram preocupados com o problema das mudanças climáticas, aparentemente dispostos a assumir a liderança do processo, a implementar os mecanismos de mercado, mas condicionados à participação de todos os países, ou seja, os maiores países em desenvolvimento.

Pouco antes da realização da 3ª Conferência das Partes da Convenção do Clima, um discurso proferido pelo presidente Clinton, citado por Royden (2002, p. 2) e traduzido abaixo, ascendeu as esperanças de que o país assumisse metas obrigatórias e de que um acordo mais eficaz fosse possível, ainda que se possa notar no discurso os aspectos mencionados acima acerca do posicionamento norte-americano.

Hoje nós temos uma clara responsabilidade e uma oportunidade de ouro de conquistar um dos mais importantes desafios do século XXI – o desafio das mudanças climáticas – com uma estratégia ambientalmente correta e economicamente forte, para atingir reduções significativas de gases de efeito estufa nos Estados Unidos e por todo o mundo industrializado e em desenvolvimento. É uma estratégia que, se implementada corretamente, irá criar uma riqueza de novas oportunidades para empreendedores em casa, assegurar nossa liderança fora, e aproveitar o poder do mercado livre para libertar nosso planeta de um risco inaceitável; uma estratégia consistente com nosso compromisso de rejeitar escolhas falsas. Os cientistas ainda não sabem quais serão precisamente as consequências [do aumento das concentrações de gases de efeito estufa]. Mas hoje nós sabemos o suficiente para saber que a Era Industrial tem dramaticamente aumentado os gases-estufa na atmosfera, onde estes demoram um século ou mais para se dissiparem; e que este processo tem que ser tornado lento, e então interrompido, e então reduzido se nós quisermos dar continuidade ao nosso progresso econômico e preservarmos a qualidade de vida nos EUA e por todo o planeta. Nós sabemos o que temos que fazer (tradução livre).

Retomando os estágios da política climática chinesa, por Bjørkum (2005), com a Convenção do Clima e até a elaboração do Protocolo de Kyoto, a China entra em sua segunda fase na evolução das negociações climáticas. A China assinou a Convenção do Clima em junho de 1992, e a ratificou em 1994.

Durante as negociações da COP 1 destacou que a implementação dos compromissos já existentes deveria ser a principal preocupação da conferência e, assim, mostrava seu ceticismo com a proposta de um protocolo, pois o país não estava interessado em negociá-lo enquanto as

Partes Anexo I não tivessem implementado seus compromissos de acordo com a Convenção do Clima (BJØRKUM, 2005). A virada nas negociações aconteceu quando um grupo de países, liderados inclusive pela China, apoiou uma declaração dos pequenos Estados-ilha afirmando que os compromissos das Partes Anexo I perante a Convenção eram inadequados para lidar com o perigo das mudanças climáticas, adotando em consequência o Mandato de Berlim para que os países desenvolvidos assumissem ações concretas (BJØRKUM, 2005).

A contrapartida chinesa para o apoio aos Estados-ilha foi uma recusa definitiva em aceitar quaisquer novos compromissos para os países em desenvolvimento nas rodadas seguintes de negociação do Mandato de Berlim, além de um acordo com EUA e Austrália para que estes desistissem de sua insistência em fazer com que países em desenvolvimento também assumissem compromissos (BJØRKUM, 2005). Obviamente, os EUA não cumpriram o acordo e, como vimos acima, continuaram pressionando por uma participação significativa dos maiores países em desenvolvimento.

Outra preocupação chinesa eram as atividades de Implementação Conjunta, um dos principais elementos da posição norte-americana nas negociações dessa fase inicial. Para a China, a IC era um instrumento criado fundamentalmente para beneficiar os países desenvolvidos ajudando-os a evitar ações domésticas para reduzir as emissões de GEE (BJØRKUM, 2005). Quando tiveram início as negociações da COP 3, a posição inicial da China era de que:

Os países desenvolvidos deveriam reduzir suas emissões de CO₂, CH₄ e N₂O aos níveis de 1990 até o ano 2000. E então reduzir 7,5% até 2005, 15% até 2010 e 20% até 2020, somando tudo a uma redução total de 35% até 2020. A posição da China era muito mais ambiciosa do que a dos EUA, que sugeriram uma estabilização até 2010, mas alinhada à da União Europeia, propondo uma redução de 15% até 2015 (BJØRKUM, 2005, p. 29).

Com uma posição mais unificada do que os países desenvolvidos, o G77/China se mostrou bastante influente nas negociações que resultaram no Protocolo de Kyoto e em sua implementação. A China conseguiu garantir, ainda, a retirada de um artigo sobre compromissos voluntários para países em desenvolvimento (BJØRKUM, 2005).

3.4 1997: O Protocolo de Kyoto

Durante a 3ª Conferência das Partes (COP 3), realizada na cidade de Kyoto (Japão) foi adotado o Protocolo de Kyoto, cumprindo o Mandato de Berlim e estabelecendo um documento de cumprimento legal obrigatório para as Partes que o ratificassem, com metas de redução das emissões de GEE definidas e um prazo para que as metas fossem alcançadas.

No primeiro parágrafo do Artigo 3 do Protocolo de Kyoto ficam especificadas as metas e o prazo a serem observados pelos países Partes do Anexo I:

As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012 (BRASIL, 2004, p. 19).

O Anexo B do Protocolo traz as metas específicas para cada Parte Anexo I, como podemos observar na Tabela abaixo.

Tabela 3 - Países incluídos no Anexo B do Protocolo de Kyoto e as suas metas de emissões.

Países	Metas (1990** - 2008/2012)
UE-15*, Bulgária, República Tcheca, Estônia, Latvia, Liechtenstein, Lituânia, Mônaco, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Suíça.	-8%
EUA ***	-7%
Canadá, Hungria, Japão, Polônia.	-6%
Croácia	-5%
Nova Zelândia, Rússia, Ucrânia.	0
Noruega	+1%
Austrália	+8%
Islândia	+10%

Legenda:

* Os 15 membros da União Europeia irão redistribuir suas metas entre eles, aproveitando as vantagens de um mecanismo do Protocolo chamado de 'bolha' (*bubble*). A UE já tem realizado acordos sobre como suas metas serão redistribuídas.

** Alguns países com economia em transição têm como ano-base um ano diferente do de 1990.

*** Os EUA não ratificaram o Protocolo de Kyoto.

Nota: Embora listados no Anexo I da CQNUMC, Belarus e Turquia não estão incluídos no Anexo B do Protocolo, já que eles não eram Partes da Convenção quando o Protocolo foi adotado.

Fonte: <http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/3145.php>. Acesso em: 14/10/2012.

No início do segundo mandato do Governo Clinton, em 1997, foram iniciados no âmbito interno diversos encontros com ambientalistas, grupos industriais e sindicatos, comunicação pública com os distritos eleitorais para discutir opções para as mudanças climáticas e para buscar apoio interno. Além disso, foi criada a *The White House Climate Change Task Force*, liderada por Todd Stern para apoiar o processo negociador. No entanto, o Senado norte-americano aprovou uma resolução que direcionava o presidente a não assinar qualquer acordo de redução das emissões de GEE que não requeresse também que países em desenvolvimento reduzissem ou limitassem suas emissões, a chamada *Byrd-Hagel Resolution*. De acordo com Royden (2002, p. 21),

(...) Era a compreensão do Senado que os EUA não deveriam assinar nenhum protocolo que (A) ordenasse novos compromissos para limitar ou reduzir emissões de gases-estufa “a não ser que o protocolo ou outro acordo também ordenasse novos

compromissos fixados para limitar ou reduzir emissões de gases-estufa para os países em desenvolvimento dentro do mesmo período de conformidade”, ou (B) resultasse em sérios danos à economia dos EUA.

De acordo com Royden (2002), a estratégia dos EUA nas negociações de Kyoto seguiu cinco princípios-chave: (1) as políticas devem ser guiadas pela ciência; (2) as políticas devem contar com ferramentas de mercado (como o comércio internacional de emissões e a implementação conjunta); (3) os EUA devem buscar soluções do tipo *win-win*, como tecnologias que reduzam ineficiência, economizem e reduzam emissões de GEE; (4) participação global é essencial para tratar de um problema global, e (5) o governo dos EUA deve ter revisões e análises regulares sobre a economia e a ciência das mudanças climáticas. O Governo Clinton necessitava, portanto, no âmbito externo, obter participação significativa dos países em desenvolvimento e, no âmbito interno, mostrar que o acordo não prejudicaria a economia para convencer especialmente os grupos industriais e diminuir a oposição interna.

Em 1998, o Governo Clinton enfrentava ainda mais hostilidade dos membros do Congresso com relação ao Protocolo de Kyoto, além da publicação de dois relatórios que mostravam os danos econômicos que o comprometimento com metas de redução de GEE poderiam causar ao país: um do *Council of Economic Advisers*, que dizia que um comprometimento com Kyoto significaria um aumento de 3% a 5% nos custos com energia de 2008 a 2012, e outro da *Energy Information Administration* (EIA), que informava que preços da energia aumentariam significativamente, além de impactos nas indústrias e outros setores da economia (ROYDEN, 2002). Ainda assim, com o objetivo de manter o que havia sido acordado em Kyoto e fazer com que pelos menos alguns países em desenvolvimento mostrassem interesse em limitar suas emissões, os EUA assinaram o Protocolo de Kyoto. No entanto, com a forte oposição interna e com a declaração de congressistas norte-americanos de que a atitude contrariava a vontade do Senado, o Governo Clinton acabou nunca enviando o documento para ser ratificado pelo Congresso.

Ferreira, Ferreira e Vigevani (2012) observam que entender e analisar os interesses que movem a política doméstica norte-americana para as mudanças climáticas é essencial, na medida em que a percepção de setores domésticos sobre a extensão das implicações tecnológicas, econômicas e políticas de uma ação global para combater o aquecimento global impediu uma cooperação prática efetiva dos EUA.

Com a assinatura do Protocolo de Kyoto, a política chinesa para as mudanças climáticas entra então em sua terceira fase, de acordo com Bjørkum (2005). Nessa etapa, os principais tópicos da diplomacia chinesa eram como assegurar que compromissos para os países em

desenvolvimento fossem evitados e como lidar com os mecanismos criados pelo Protocolo, especialmente o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)³². Com a insistência norte-americana em tentar retomar a discussão sobre compromissos voluntários para os países em desenvolvimento durante a COP 4 (1998), a China recorreu novamente ao princípio das ‘responsabilidades diferenciadas’ para rejeitar tal ideia (BJØRKUM, 2005).

De acordo com a delegação chinesa, compromissos voluntários não promoveriam a Convenção do Clima e eram somente um caminho para evitar os compromissos já existentes por algumas Partes. A ideia de compromissos voluntários para países em desenvolvimento também levantou a preocupação de que os países em desenvolvimento arriscassem perder assistência financeira e transferência de tecnologia como estipulado na Convenção se eles acordassem em assumir compromissos voluntários. A China, além disso, expressou preocupação de que compromissos voluntários criariam uma nova categoria de Partes da Convenção do Clima e destruiria a unidade do ‘G77 e China’ (BJØRKUM, 2005, p. 30).

Percebemos, com as posições adotadas pela China, que o país, ainda que crescendo cada vez mais em termos de emissões de gases de efeito estufa (o que o colocaria em outra categoria em termos de compromissos), continua se valendo do princípio que rege e estrutura a Convenção do Clima e documentos subsequentes. Tal postura confirma a ideia de que as ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ são frequentemente usadas como instrumento de barganha para os países evitarem metas e um papel mais eficaz na política climática.

Na COP 5, realizada em Bonn em 1999, a China diminuiu um pouco o tom nas negociações, explicando porque não aceitava discutir sobre compromissos futuros: “é impossível para o governo chinês comprometer-se a qualquer obrigação de redução de gases-estufa antes que a China alcance os níveis de um país medianamente desenvolvido”, afirmou Liu Jiang, chefe da delegação chinesa, citado por Bjørkum (2005, p. 30). Ainda que o país já viesse crescendo significativamente há alguns anos, em termos econômicos, fica claro que o objetivo primeiro da China é garantir que a maioria de sua população deixe a linha de pobreza.

Outra mudança na postura chinesa foi com relação aos mecanismos flexibilizadores, apropriando-se mais das discussões após a COP 5 e participando das regras e procedimentos para a implementação prática de projetos de MDL, referindo posteriormente a ele como um mecanismo *win-win*, beneficiando tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento (BJØRKUM, 2005). Hoje, dos 4.772 projetos de MDL registrados pelo Conselho Executivo,

³² O MDL é um mecanismo do Protocolo de Kyoto que permite a cooperação entre as Partes Anexo I e as Partes não-Anexo I da Convenção do Clima para a realização de projetos que resultem em diminuição das emissões de gases de efeito estufa. O estudo deste mecanismo e da participação do Brasil foi objeto de análise de um artigo produzido pela autora em 2007. Ver: MOREIRA, H. M.; GIOMETTI, A. B. R. O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, jan/abr 2008. Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais. p. 9- 47.

2.427 foram submetidos pela China, o que representa 50, 86% do total de projetos de MDL registrados até 2012³³.

3.5 2009: A Conferência de Copenhague

Após a assinatura do Protocolo de Kyoto as Conferências das Partes foram acontecendo anualmente de modo a determinar as formas de implementação do acordo e de seus mecanismos flexibilizadores para que os países tivessem mais recursos disponíveis que os ajudassem a cumprir as suas metas de redução das emissões de GEE. A partir de 2004, quando aconteceu a 10ª Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 10), em Buenos Aires, os debates passaram a se concentrar no período pós-2012, quando expiraria o prazo para o cumprimento do Protocolo. Os países desenvolvidos passaram a esboçar uma posição que implica na exigência de que os países Partes não-Anexo I também assumam, depois de 2012, compromissos de redução de suas emissões de GEE. Já a posição destes países, agrupados no G77 e liderados por Brasil, Índia e China, continua a ser de que a responsabilidade maior pelo aquecimento global é das Partes do Anexo I e que, portanto, cabem a eles os maiores esforços no combate ao problema (MOREIRA, 2009).

No ano de 2005, em Montreal, tiveram início oficialmente as discussões internacionais do período pós-Kyoto, dado que o Protocolo de Kyoto possui mandato até 2012, com a realização conjunta da 11ª Conferência das Partes da Convenção do Clima e do 1º Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 11/ MOP 1). Em 2007, durante a COP 13, em Bali, os Estados-Nação presentes na Conferência aprovaram um ‘mapa do caminho’ para dois anos de negociações para a redefinição da regulação internacional sobre o clima – o ‘Roteiro de Bali’ – que culminaria na COP 15, em Copenhague, em 2009.

Em meio à divulgação do Quarto Relatório do IPCC, a Conferência de Bali, ocorrida em 2007, lançou a ideia de uma visão compartilhada para uma ação cooperativa de longo prazo. O Quarto Relatório de Avaliação do IPCC trouxe um novo sentido de urgência para as discussões e forneceu evidências inequívocas das consequências da ação humana sobre o clima (BRUNNÉE, 2010). Assim como o Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC, publicado em 1990, foi a base para a negociação da Convenção do Clima, o Quarto Relatório de Avaliação foi o que deu grande destaque, e grandes esperanças, para a COP 15, que aconteceria dois anos

³³ Dados retirados do site oficial da Convenção do Clima para o MDL. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>>. Acesso em: 16/10/2012.

depois com o peso de desenhar um acordo mais ousado e eficaz para o combate às mudanças climáticas.

É importante salientar, como bem o faz Rubens Ricupero (2008), que desde a Conferência de Montreal (COP 11, 2005) existem dois processos de negociação paralelos: o Diálogo (que corre sob a Convenção e é mais um fórum para a discussão de ideias) e o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Compromissos Adicionais para as Partes Anexo I (que corre sob o Protocolo de Kyoto para discutir as ações de mitigação dos países desenvolvidos). Dessa forma, o principal resultado da Conferência de Bali foi lançar um processo negociador em duas frentes, para tentar traçar um regime internacional sobre mudanças climáticas que fosse abrangente até 2009.

O Plano de Ação de Bali coloca como referência para as ações de mitigação o que está proposto no mais recente relatório do IPCC, uma redução das emissões de GEE dos países desenvolvidos de 10 a 40% até 2020. Tais prazos visam a estabilizar as concentrações de GEE em torno de 450 ppm, o que limitaria o aumento da temperatura da atmosfera em no máximo 2°C (RICUPERO, 2008).

Duas reuniões internacionais aconteceram meses antes da COP 15 e determinaram de alguma forma o caminho que as negociações em Copenhague tomariam, o que Sérgio Abranches (2010) chamou de “trilhas paralelas que dificilmente se unirão se não houver uma intervenção deliberada para fazer as duas convergirem” (ABRANCHES, 2010, p. 89).

A primeira trilha, para usar o termo do autor, foi um encontro convocado pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, e que reuniu mais de cem Chefes de Governo em Nova York, no dia 22 de setembro de 2009.

Com o objetivo de mobilizar vontade política para fechar um acordo em Copenhague, a reunião de Nova York aconteceu como uma prévia da COP 15 e contou com presenças essenciais, como o presidente norte-americano Barack Obama e o presidente chinês Hu Jintao. Em seus discursos, Obama não assumiu nenhum tipo de compromisso e nem deu indicações do que os EUA levariam a Copenhague. Por sua vez, Hu Jintao revelou o plano da China para reduzir suas emissões de GEE e usou uma medida nova, a intensidade das emissões por unidade de PIB (Produto Interno Bruto), ou intensidade de carbono da economia (ABRANCHES, 2010).

A importância da presença de Hu Jintao na cúpula de Nova York (a primeira visita do presidente chinês aos EUA e a primeira fala à ONU após um intervalo de trinta anos) reside no fato de que tal evento marcou a inclusão das mudanças climáticas no topo da agenda do governo chinês, tanto no âmbito doméstico quanto no diplomático. Esse ato iniciou, inclusive, encontros

entre os presidentes norte-americano e chinês e discussões sobre cooperação bilateral para lidar com as mudanças climáticas (ABRANCHES, 2010).

A cúpula de Nova York abriu espaço para que os países resolvessem suas divergências, conciliassem interesses e fossem além dos discursos, com números e propostas mais claras e ousadas para que um acordo fosse finalmente desenhado alguns meses mais tarde em Copenhague. No entanto, nada foi avançado nos meses seguintes durante outras reuniões, como o encontro do G20 em setembro, dominado pelas questões econômicas. As reuniões fracassadas e alguns poucos avanços dividiam os especialistas em suas previsões sobre os resultados a serem alcançados em Copenhague. Brincadeiras semânticas com a palavra Copenhague davam o tom das opiniões e do processo negociador: a COP 15 seria a da esperança (do inglês *Hopenhagen*) ou do fracasso (*Floopenhagen*)? Segundo Abranches (2010), o resultado provável seria que os países lidariam com diversos impasses, mas soluções acabadas estavam longe de serem prováveis.

A discussão principal se referia ao impasse do Protocolo de Kyoto, que expiraria em 2012, ou seja, se o acordo deveria ter continuidade com um segundo período de compromissos ou se seria substituído por um novo acordo pós-Kyoto. Abranches (2010) lembra que, desde que o Protocolo de Kyoto entrou em vigor, em 2005, ocorre, simultaneamente às COPs, o Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP, sigla em inglês), responsável por definir um segundo período de compromissos. No entanto, para os EUA serem enquadrados nessa segunda fase de compromissos, o país teria que ratificar o Protocolo de Kyoto, o que dificilmente ocorreria, levando o presidente Obama a defender a busca de um novo tratado. Essas discussões deixaram a dúvida se os países negociariam um tratado legal em Copenhague, com novas metas e prazos estipulados e mais inclusivo, ou se eles caminhariam apenas para um acordo político (ABRANCHES, 2010).

A segunda trilha foi outra reunião que aconteceu em Cingapura no dia 15 de novembro do mesmo ano, a vinte e um dias da Conferência em Copenhague e, ao contrário de Nova York, a trilha de Cingapura foi vista como uma ingrata surpresa, mas foi um evento marcante e decisivo para os rumos da COP 15. A reunião de Cingapura era regional, um encontro da APEC (Associação para Cooperação Econômica dos Países da Ásia-Pacífico), com a presença de Estados Unidos e China, mas que acabou lançando a tese de um acordo político como passo prévio a um tratado legal (ABRANCHES, 2010).

A ideia, formulada e levada à reunião da APEC pelo então primeiro-ministro da Dinamarca e presidente da Convenção do Clima em 2009, prestes a acontecer, Lars Løkke Rasmussen, era concentrar no que fosse possível e não se distrair pelo que não fosse possível.

Nesse sentido, o Acordo de Copenhague, segundo Rasmussen, seria elaborado em duas fases: primeiro negociar um acordo político e não legal em Copenhague e depois disso evoluir para um documento legal, um tratado formal a ser adotado na COP seguinte, no México (ABRANCHES, 2010). Tal situação foi mal vista pelos demais países como uma forma de atender aos interesses de Estados Unidos e China, pois ajudaria o presidente Obama a ter mais tempo para angariar apoio no Senado norte-americano e seria conveniente para a China, dependendo dos termos do acordo a ser fechado em Copenhague e, portanto, de frustrar as possibilidades de se acordar um tratado legal na COP 15. Os dois países condicionavam suas decisões às ações um do outro, selando o destino e os resultados da COP 15 aos seus presidentes, Barack Obama e Hu Jintao (ABRANCHES, 2010).

Ainda que surpreendidos com o sopro de realidade trazido pela reunião em Cingapura, o clima às vésperas da COP 15 era de esperança e de altas demandas por um novo tratado legal sobre mudanças climáticas. O movimento ambientalista se mobilizou e se articulou para pressionar os governos, as principais estrelas compareceram, como os presidentes Barack Obama, Hu Jintao e Lula da Silva, com a promessa de fechar um acordo, e a comunidade internacional estava mobilizada e esperançosa. Mas a pressão não deu resultado, as promessas não foram cumpridas, a ciência não conseguiu dar voz política ao sentido de urgência, e o acordo não foi o esperado. A história da COP 15, nas palavras de Abranches (2010, p. 45), “se desenvolveu não em torno das possíveis falhas científicas, e sim das diferenças geopolíticas e político-econômicas”.

Originalmente a COP 15 tinha como objetivo completar um novo acordo climático global para substituir o Protocolo de Kyoto, e acabou tendo como resultado o Acordo de Copenhague, uma declaração de não cumprimento obrigatório que apenas reconhece a necessidade de estabelecer fortes medidas para segurar o aumento da temperatura global em até 2°C, conforme recomendava o Quarto Relatório do IPCC (BAILEY, 2010).

O Acordo de Copenhague é um texto de cinco páginas em que os chefes de Governo ou de Estado, ministros e membros das delegações concordam que as mudanças climáticas são um dos maiores desafios do nosso tempo e reafirmam suas ações cooperativas para lidar com o problema. As Partes afirmam ainda que

Nós concordamos que cortes profundos nas emissões globais são necessários de acordo com a Ciência, e como documentado pelo Quarto Relatório de Avaliação do IPCC como uma forma de reduzir emissões globais bem como conter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, e tomar ações para cumprir este objetivo consistente com a Ciência e com base na equidade. (UNFCCC, 2009i, p. 2).

Os únicos tipos de compromissos que o Acordo coloca para os países é que as Partes Anexo I se comprometam a implementar, conjunta ou individualmente, as suas metas de emissão para 2020 que deveriam ser submetidas ao Secretariado até 31 de janeiro de 2010. Já as Partes não-Anexo I deveriam implementar ações domésticas de mitigação, também a serem submetidas ao Secretariado na mesma data, incluindo os relatórios de inventários nacionais (UNFCCC, 2009i). Fica claro, portanto, que o Acordo de Copenhague é uma declaração política de intenções, deixando as decisões e as comunicações dos países a serem feitas durante o ano seguinte para serem incorporadas à Convenção do Clima com a 16ª Conferência das Partes e 6º Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 16/ MOP 6), que aconteceu em Cancun (México) em 2010.

As opiniões gerais a respeito do Acordo de Copenhague e das perspectivas que ele gerou ficaram entre a condenação total e o apoio condicional, mas é fato que a COP 15 foi um divisor na política climática global, por todos os exageros que a precederam, a grandiosidade de seus números e pelas implicações que gerou para o futuro das negociações, especialmente na mudança geopolítica que esta Conferência escancarou. A COP 15 reescreveu as configurações espaciais de poder na política internacional climática, e são estas implicações que analisamos a seguir, lembrando que as posições de Estados Unidos e China estão detalhadas nos próximos capítulos, que focam no período pós-Kyoto (de 2005 aos dias atuais).

3.6 Implicações para a geografia política das mudanças climáticas

A evolução da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, como mostrada nos itens acima, tem algumas implicações para a geografia política das quais tratamos neste item e que nos faz defender a ideia de que, desde o início da negociação da Convenção do Clima até as discussões do período pós-Kyoto, representadas aqui pela Conferência de Copenhague, a ordem ambiental das mudanças climáticas sofreu uma alteração, caracterizada inicialmente pelo debate Norte-Sul e passando à formação da nova geografia política das mudanças climáticas, ainda em formação, mas que tomou uma feição mais clara durante a Conferência de Copenhague. Como afirmamos anteriormente, essa nova geografia política tem como base a distribuição territorial das emissões e a distribuição do poder no sistema internacional. A segunda parte desta tese detalha a formação dessa nova geografia política a partir dos posicionamentos de EUA e China mas, neste momento, trazemos algumas indicações de suas características em comparação ao início das negociações internacionais sobre mudanças climáticas.

Não iremos retomar a caracterização do debate Norte-Sul nas negociações da ordem ambiental internacional, mas apenas lembrar que ele ficou sedimentado na geografia política das mudanças climáticas pelo princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’, que dividiu os países Partes da Convenção do Clima em desenvolvidos e em desenvolvimento, com responsabilidades diferenciadas em termos de metas de redução das emissões de GEE, e que é usado até hoje como instrumento de barganha por ambos os grupos, especialmente EUA e China.

Ainda que fossem divididos em apenas dois grupos, em termos de desenvolvimento e riqueza (PIB como medida de desenvolvimento), as coalizões que foram se formando ao longo do processo negociador do Protocolo de Kyoto mostram que tais grupos não eram homogêneos, nem em termos de realidades internas, nem de emissões e nem de interesses nacionais. Os países desenvolvidos, por exemplo, se dividiam basicamente entre os que apoiavam o Protocolo de Kyoto, notadamente a União Europeia, e os que o rejeitavam, caso dos EUA e Austrália, na época. Já os países em desenvolvimento se agrupavam essencialmente no G77/China, que era formado por grupos com interesses diferentes, como os grandes países emergentes (China inclusa), países exportadores de petróleo e países mais receptivos a assumirem compromissos de mitigação. Fora desses dois grandes grupos, os pequenos Estados-ilha se agruparam sob a AOSIS (*Alliance of Small Island States*) (VIOLA, 2004).

O G77 é um grupo que foi formado por 77 países em desenvolvimento em 1964, quando estes assinaram a Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países com o objetivo de oferecer os meios pelos quais os países do Sul pudessem se articular e promover seus interesses econômicos coletivos e melhorar sua capacidade de negociação nos temas de maior interesse deles no sistema ONU³⁴. Ele mantém-se como o grupo que representa o interesse dos países em desenvolvimento nas negociações climáticas desde o seu início apesar das diferenças internas em diversas variáveis como prosperidade, emissões e vulnerabilidade às mudanças climáticas. Fica claro que o G77 exerceu grande influência na estruturação do que veio a ser a Convenção do Clima, especialmente no que diz respeito ao princípio CBDR e à manutenção do sistema climático com base na equidade.

Segundo Kasa, Gullberg e Heggelund (2008), o elemento central que mantém a coesão do grupo é que esses países compartilham problemas de governança interna, assim como a pobreza e o subdesenvolvimento econômico. A geografia política das mudanças climáticas era, portanto, fortemente marcada pelo debate Norte-Sul, com uma atuação conjunta bem

³⁴ Informações disponíveis em: <<http://www.g77.org/doc/index.html>>. Acesso em: 27/11/2013.

estruturada do G77/China, apesar das diferenças internas, que foram se pronunciando ao longo das negociações.

Historicamente, essa divisão foi baseada no fato de que as emissões de GEE do mundo industrializado eram muito maiores, como vimos nos mapas de emissões mostrados no capítulo um. Mas a realidade já é marcada pela quase igualdade de emissões entre EUA e China, que se agrupam em blocos opostos nas negociações. Como afirma Brunnée (2010), as emissões chinesas, por exemplo, já ultrapassaram as norte-americanas desde 2007, mas as suas emissões *per capita* ainda são muito baixas.

Foi no início das negociações do período pós-Kyoto, em Montreal (2005), para configurar um acordo internacional que fosse mais abrangente e inclusivo, que identificamos alguns elementos que servem de base para a formação dessa nova geografia política das mudanças climáticas, como citado anteriormente. Um deles é a mudança na distribuição territorial das emissões de GEE, que colocou grande países em desenvolvimento entre os maiores emissores de GEE do mundo. O outro elemento é a mudança da distribuição de poder no sistema internacional, com uma queda relativa do poder norte-americano e ascensão da China como grande potência. Essa nova realidade ainda não foi absorvida pelas decisões incorporadas à Convenção do Clima ou ao Protocolo de Kyoto.

Dados da *Netherlands Environmental Assessment Agency*, mostram que os principais emissores do mundo em 2008 foram: a China, que responde por 23% do total mundial; os EUA, com 20% do total de emissões; seguidos da União Europeia (16%), Índia (6%), Rússia (6%), Brasil (5%), Indonésia (4%), Japão (3%), México (2,5%), Canadá (2%), África do Sul (1,5%), Coreia do Sul (1,5%) e Arábia Saudita (1,5%)³⁵. Esses treze países (considerando a União Europeia, com 27 países, como uma unidade) respondem por mais de 80% das emissões globais de GEE (VIOLA, 2010). Como podemos ver na Figura a seguir:

³⁵ Essas emissões incluem dados de emissão de GEE por desmatamento.

Figura 5 – Contribuição das emissões de GEE por país (em porcentagem).

Fonte: *Netherlands Environmental Assessment Agency*, citado por Viola (2010, p. 82).

Este era o cenário de emissões de GEE às vésperas da realização da Conferência de Copenhague (COP 15). Essa alteração, que colocou os grandes países desenvolvidos e os países emergentes como os grandes emissores mundiais de GEE, teve consequências na formação das novas coalizões de interesses, com, por exemplo, a criação do BASIC.

O BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) surgiu como grupo nas negociações climáticas durante a COP 15, quando os quatro países coordenaram as suas posições mostrando um maior nível de unidade do que a cooperação Sul-Sul na diplomacia climática, dando inclusive declarações conjuntas. A origem dessa unidade remonta ao G77, dentro do qual esses países desempenharam papel de liderança durante décadas, e a um maior protagonismo destes na economia mundial e nas relações internacionais, desencadeado por um esforço concertado dos países desenvolvidos para pressionar as maiores economias emergentes (especialmente China e Índia) a assumirem metas obrigatórias de redução das emissões de GEE em um acordo climático futuro (HALLDING et al., 2011).

Em um relatório sobre a participação dos países do BASIC nas negociações climáticas, pesquisadores do *Stockholm Environment Institute* (SEI) levantam diversos pontos que

mostram porque a participação desses países como grupo é interessante, tanto individualmente quanto coletivamente, entre eles os seguintes: entender os seus motivos em seu crescente papel internacional pode levar outros países a se engajarem mais efetivamente nas negociações; ao se tornarem um grupo, os maiores países emergentes se diferenciam tanto dos países desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento mais pobres, mas ainda demonstram lealdade ao G77, e a forma como eles se posicionam mostram a fluidez que eles têm entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (HALLDING et al., 2011). Para os países em desenvolvimento, o BASIC significa uma alavanca em relação aos desenvolvidos, mudando o jogo de negociações e criando mais possibilidades de resultados diferentes do que um único conjunto de normas. Apesar de terem se agrupado, os países do BASIC tem políticas e estratégias diferentes em determinados assuntos, entender em que pontos eles divergem ou convergem pode levar a negociações mais bem-sucedidas (KASA; GULLBERG; HEGGELUND, 2008).

Quanto à atuação conjunta do BASIC nas negociações climáticas, os autores enxergam dois padrões:

Dois padrões claros podem ser derivados: em primeiro lugar, em todas as declarações, o BASIC pede um segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, o que significa que a diferenciação institucionalizada de responsabilidades de mitigação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (sem outra distinção entre os diferentes países em desenvolvimento) permaneceria além de 2012. O segundo padrão evidente nas declarações conjuntas do BASIC é um esforço para construir pontes e mostrar apoio para o resto do G77. O grupo tem discutido a criação de um mecanismo de financiamento para ajudar os países em desenvolvimento menores e mais pobres, e tem afirmado repetidamente que o financiamento *fast start* prometido no Acordo de Copenhague deve ser usado para ajudar os países em desenvolvimento mais pobres. Uma questão específica que tem estado na agenda BASIC é o da equidade (KASA; GULLBERG; HEGGELUND, 2008, p.4-5, tradução livre).

Quanto às mudanças na distribuição de poder no sistema internacional, que discutimos com mais detalhes no capítulo anterior, fica claro que a questão ambiental adquire cada vez mais importância, especialmente quando nos referimos à obtenção de recursos naturais e cujo possível desfecho são conflitos ambientais. Giddens (2010) afirma que os EUA já estão começando a ver o mundo pelo prisma da luta por recursos energéticos (principalmente petróleo), que o próprio Pentágono já considera estar acontecendo. A China hoje busca estabelecer um alcance global, impulsionado pela demanda de matérias-primas para assegurar seu contínuo crescimento econômico, aumentando sua presença e influência no Oriente Médio e na África, o que causa preocupação aos EUA.

Essa política de poder que dá a sensação de que as instituições internacionais estão cada vez mais fracas (argumento defendido por autores como Robert Kagan), no entanto, parece não

ser determinante para a definição do mundo de hoje, mais interdependente do que nunca e ainda dependente de organismos como a ONU, que desempenha papel fundamental especialmente com relação à política climática (GIDDENS, 2010). O que não significa dizer que a política de poder tenha desaparecido da política internacional do século XXI.

É perfeitamente inútil analisar o que aconteceria como resultado de uma colaboração internacional para conter as mudanças climáticas, sem situar isso no contexto das rivalidades que perpassam os esforços de cooperação internacional. São essas rivalidades que determinam as oportunidades reais que existem, os pontos em que é possível exercer uma influência verdadeira (GIDDENS, 2010, p. 259).

Nesse sentido, o principal ponto que determina a probabilidade de um acordo inclusivo acontecer de fato e que, portanto, acaba determinando o rumo das negociações climáticas, é a relação Estados Unidos-China. Hipótese esta que é corroborada por vários autores, inclusive Rubens Ricupero, que afirma o seguinte:

Sem os Estados Unidos e a China, qualquer regime internacional seria cópia do que se vem atualmente revelando fraco e ineficaz. (...) A junção se justifica, entretanto, pela fulminante celeridade com que o predatório modelo chinês de desenvolvimento vem tornando a potência asiática a fonte principal de emissões no presente e, crescentemente, no futuro (RICUPERO, 2008, p. 409).

Esse novo contexto levou à novas análises sobre o processo negociador e os seus resultados, indicando características para a nova geografia política das mudanças climáticas. Com relação ao papel dos países em desenvolvimento, por exemplo, Hochstetler (2012) parte da observação de que as negociações sob a Convenção se tornaram “ossificadas” e travadas para afirmar que é pouco provável que elas produzam resultados significativos no futuro próximo. Sendo assim, a divisão Norte-Sul, frequentemente citada como a linha de desacordo nas negociações (apesar de não serem lados homogêneos), já não serve mais para explicar a política climática internacional, dada a grande diferenciação no sul. A divisão do G77 em outras coalizões, especialmente o BASIC afeta a habilidade do grupo de alcançar seus objetivos nas negociações.

Para alguns autores, as preocupações comuns do G77 vem menos de fatos objetivos e mais do desejo de adotar uma identidade coletiva, mostrando que a construção do debate Norte-Sul foi parte do processo de barganha (NAJAM, 2005). O objetivo do G77 era ter uma participação mais influente na governança global e que a sua participação global melhorasse os seus desenvolvimentos nacionais. Mas o BASIC começou a atuar em Copenhague para coordenarem as participações de seus países membros nas negociações climáticas, com interesses mais comuns do que os interesses envolvidos dentro do G77. Isso configurou uma das mudanças reveladas durante a Conferência de Copenhague.

Seguindo a mesma linha, Hurrell e Sengupta (2012) destacaram as diferenças na política climática desde 1992, afirmando que os EUA mantiveram sua posição sem fazer nenhuma concessão significativa, mas que tem havido uma maior fragmentação no bloco do Sul. Os autores argumentam que as diferenças têm crescido mesmo dentro do BASIC, pois há uma variação em suas posições na medida em que as potências emergentes individualmente alcançam seus objetivos, especialmente a China. Na análise dos autores, os resultados atuais das negociações climáticas expressam esse enfraquecimento dos países do Sul e a explicação é a mudança na dinâmica de barganha e na balança de poder, com os países desenvolvidos mantendo suas posições e avançando em sua estratégia revisionista. A barganha também pode ter sido afetada pela crescente fragmentação do bloco Sul, especialmente com a criação do BASIC e, no outro extremo, a AOSIS.

Em convergência com a nova categorização proposta por Viola, Franchini e Ribeiro (2012), que explicitamos no capítulo anterior, Capobianco (2010) afirma que, apesar do fracasso em termos de resultados concretos, a Conferência de Copenhague explicitou a geografia política das mudanças climáticas com a polarização entre as superpotências climáticas. Bailey (2010) também afirma que a COP 15 reescreveu as configurações espaciais de poder na política internacional climática, marcada pela alteração de um conversa multilateral para “barganhas clandestinas entre EUA, China, Índia, Brasil e África do Sul, chamadas de ‘*conversas minilaterais*’” (BAILEY, 2010, p. 128), fazendo com que os países menos desenvolvidos percam a voz.

Como vimos, essas foram as mudanças que aconteceram ao longo da construção da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas e que marcam um período de transição para a nova geografia política das mudanças climáticas, assunto que exige uma cooperação internacional que conte com a participação de todos os países do mundo e de todos os atores internacionais, tanto no âmbito interno quanto no externo. Giddens (2010) afirma que o caminho passa pelo compartilhamento das descobertas científicas, pela transferência de tecnologia, pelo auxílio direto que parte de alguns países para outros e de várias outras atividades que pressuponham colaboração. Como afirma o mesmo autor, “apesar das divisões e das lutas de poder existentes, enfrentar as mudanças climáticas talvez seja o trampolim para a criação de um mundo mais cooperativo” (GIDDENS, 2010, p. 278).

Já existem alguns estudos que procuram analisar as implicações das alterações do clima para a geografia política, especialmente com referência aos possíveis conflitos ambientais, tantos outros que se debruçam sobre a mecânica da obtenção de acordos internacionais para conter as emissões de GEE, e mais alguns sobre a política externa norte-americana ou chinesa

para as mudanças climáticas. Porém, nesse trabalho, analisamos a atuação desses dois países nas negociações climáticas a partir de extensa pesquisa empírica dos documentos resultantes das conferências internacionais sobre o clima e dos discursos, coletivos de imprensa e documentos submetidos pelos dois países aos órgãos que formam o quadro institucional da Convenção do Clima, de forma a definirmos o posicionamento de EUA e China e os interesses destes representados nos resultados internacionais. A partir dessa análise, e com base nas referências teóricas trazidas nesta primeira parte do trabalho, podemos discutir de que forma os dois países condicionam a formação da nova geografia política das mudanças climáticas.

Definimos, dessa forma, este trabalho em duas partes, a primeira foi a análise conjuntural, que traz o problema (mudanças climáticas), o aporte teórico que utilizamos para a análise, com destaque para as mudanças na distribuição territorial das emissões e na distribuição de poder no sistema internacional, e a periodização das negociações climáticas, destacando os momentos que consideramos como marcos da evolução da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. A segunda é a análise empírica, que traz o levantamento documental de todos os resultados das Conferências das Partes e órgãos subjacentes relativos às discussões sobre ações de mitigação e sobre o acordo futuro para as mudanças climáticas, e dos posicionamentos de EUA e China de acordo com o definido no parágrafo acima.

Nos capítulos seguintes, portanto, traçamos o ‘mapa do caminho’ das negociações que aconteceram no marco temporal definido para este trabalho (2005 a 2012) para, então, focarmos nas análises dos Estados Unidos da América e da China no período pós-Kyoto, buscando confirmar a nossa hipótese.

CAPÍTULO QUATRO

O MAPA DO CAMINHO

Iniciamos a segunda parte desta tese apresentando os documentos que geraram as discussões e as decisões sobre as ações de mitigação para o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto. Também apresentam-se os elementos que guiam as negociações para o acordo que deve substituir o PK a partir de 2020, e que tiveram início em 2005. Denominamos este capítulo como ‘O Mapa do Caminho’ em referência ao Mapa do Caminho de Bali, adotado em 2007, criado para guiar as ações dos membros de forma a atender os objetivos e prazos estabelecidos pela Conferência das Partes.

A divisão cronológica que propomos em nosso ‘mapa do caminho’ gira em torno justamente do Plano de Ação de Bali, que definiu um processo negociador com mandato de dois anos para que um acordo fosse definido no ano de 2009, durante a Conferência de Copenhague. Este capítulo está dividido em três partes: a primeira parte, denominada ‘A construção do Mandato de Bali’, compreende as três primeiras conferências dos diálogos pós-Kyoto, a partir de 2005 (são elas, a COP 11, em 2005, a COP 12, em 2006, e a COP 13, em 2007), ao longo das quais as Partes negociaram e adotaram o Plano de Ação de Bali, com mandato de dois anos. A segunda parte, ‘O Mandato de Bali’, compreende os dois anos definidos para que um acordo de cumprimento obrigatório fosse adotado (COP 14, em 2008, e COP 15, em 2009), cumprindo o Plano de Ação na Conferência de Copenhague. E a terceira parte, ‘Extensão e definição do Mandato de Bali’, engloba as últimas três conferências do nosso marco temporal (COP 16, em 2010, COP 17, em 2011, e COP 18, em 2012), que marcaram a extensão do mandato de Bali e que definiu o segundo período de compromissos do PK. Esclarecemos aqui que os marcos históricos adotados no capítulo anterior para mostrar o andamento das negociações climáticas estão em harmonia com a divisão que propomos para a análise documental realizada neste e nos dois capítulos seguintes, já que a definição e posterior adiamento do Plano de Ação de Bali giraram em torno da Conferência de Copenhague (COP 15), definida como um dos marcos da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas.

Neste levantamento documental seguimos a metodologia definida na introdução da tese, focando nos relatórios finais de cada conferência e grupos de trabalho, que abrangem as decisões adotadas. Assim, pudemos definir os temas nos quais há divergência e convergência entre EUA e China, as decisões que foram sendo adiadas e os principais resultados dentro dos tópicos previamente definidos (ações de mitigação e ação cooperativa de longo prazo).

Como em todas as reuniões anuais, durante duas semanas entre os meses de novembro e dezembro, as Partes se reúnem para tomar decisões que permitam a realização dos objetivos dos dois documentos base que guiam as ações dos Estados sobre o sistema climático mundial. Essas negociações incluem encontros de todos os órgãos que estruturam as ações em torno da Convenção do Clima, como a COP e a CMP, além dos órgãos subsidiários como o SBI (*Subsidiary Body for Implementation*) e o SBSTA (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*), grupos de trabalho que vão sendo criados conforme as necessidades de negociação, workshops e outros eventos paralelos. Dessa forma, nossa análise empírica detalha as decisões adotadas pela COP, responsável pela implementação da Convenção, e pela CMP, responsável pela implementação do PK, e pelos grupos de trabalho criados por elas, que se refiram às ações de mitigação.

4.1 – A construção do Mandato de Bali

As negociações internacionais para dar seguimento à construção da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, com a elaboração de um acordo futuro para substituir o Protocolo de Kyoto, bem como concluir a implementação dos objetivos da Convenção do Clima, tiveram início oficialmente com a realização conjunta da 11ª Conferência das Partes da Convenção do Clima e da 1ª Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 11/ CMP 1), no ano de 2005, em Montreal (Canadá).

A Conferência de Montreal celebrou a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto e a adoção dos Acordos de Marrakesh, pacote de regras definido na COP 7 (2001) que ajuda a operacionalizar o PK por meio dos mecanismos de flexibilização. Em seu relatório (documentos FCCC/KP/CMP/2005/8 e FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1), a CMP estabelece a delegação de funções e decisões para o início das discussões do período pós-Kyoto aqui analisado, incluindo entre as tarefas da COP/CMP a adoção de decisões encaminhadas pela COP, de procedimentos para a implementação do PK e seus mecanismos e as considerações de compromissos para os períodos subsequentes para as Partes Anexo I. Com relação a estes compromissos, o Protocolo prevê que a COP/CMP deve iniciar as considerações acerca dos compromissos de redução das emissões para as Partes Anexo I pelo menos sete anos antes de terminar o primeiro período de compromissos do PK, ou seja, nesta Conferência de Montreal, cujos objetivos foram a implementação do Protocolo de Kyoto, a melhoria do funcionamento do PK e da Convenção do Clima e estabelecer a inovação para o futuro (UNFCCC, 2006e).

De acordo com o presidente da COP 11/CMP 1, Sr. Stéphane Dion (Ministro do Meio Ambiente do Canadá), “a Conferência de Montreal deveria mostrar que as Partes estão prontas para iniciar discussões significativas sobre os compromissos para além de 2012 sob o artigo 3, parágrafo 9³⁶ do Protocolo. Ao mesmo tempo, havia uma necessidade de um processo inovador em ação cooperativa de longo prazo envolvendo todas as Partes da Convenção” (UNFCCC, 2006f, p. 23). Nesse sentido, a CMP decidiu iniciar o processo de consideração de compromissos futuros a ser conduzido por um grupo de trabalho *ad hoc* que deverá reportar à COP/CMP e que deve concluir os trabalhos e ter os resultados adotados pela COP/CMP de modo que não haja intervalo entre o primeiro e o segundo períodos de compromissos (decisão 1/CMP.1). Este grupo de trabalho foi denominado *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* (AWG-KP) e deveria realizar a sua primeira reunião em maio de 2006, junto com a 24ª Sessão dos Órgãos Subsidiários.

O relatório da COP 11 (documentos FCCC/CP/2005/5 e FCCC/CP/2005/5/Add.2) deu seguimento à proposta já relatada no relatório da CMP 1 de iniciar o processo de definição de uma ação cooperativa de longo prazo. Nas palavras do presidente da COP 11/ CMP 1:

Um programa internacional de ação que seja tanto equitativo quanto eficiente exige que as maiores economias do mundo aceitem suas responsabilidades e adotem medidas efetivas para reduzir substancialmente suas emissões de GEE. Apesar de cada país ter diferentes visões, interesses e prioridades, é essencial que todas as Partes mantenham um diálogo construtivo levando a um consenso e decisões efetivas (UNFCCC, 2006a, p. 7).

Além de marcar a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, a COP 11, em conjunto com a CMP 1, destacou-se por dar início ao processo de negociação do período seguinte à primeira fase do PK e de uma ação cooperativa de longo prazo que envolva todas as Partes da Convenção do Clima. É importante destacar aqui que os EUA participam como estado observador nas reuniões da CMP por não fazer parte do Protocolo de Kyoto, mas têm direito a voz. Os negociadores enviados pelos EUA e pela China como chefes de suas delegações foram os seguintes: Sr. Jinxiang Wang, Ministro e Vice-Presidente da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC) da China e a Sra. Paula J. Dobriansky, Sub-Secretária para Democracia de Assuntos Globais dos EUA (UNFCCC, 2006b).

³⁶ O artigo 3, parágrafo 9 do Protocolo de Kyoto afirma o seguinte: “Os compromissos das Partes incluídas no Anexo I para os períodos subsequentes devem ser estabelecidos em emendas ao Anexo B deste Protocolo, que devem ser adotadas em conformidade com as disposições do artigo 21, parágrafo 7. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve dar início à consideração de tais compromissos pelo menos sete anos antes do término do primeiro período de compromisso ao qual se refere o parágrafo 1” (BRASIL, 2004, p. 21).

A Conferência de Nairóbi (Quênia), em 2006, recebeu a 12ª Sessão da COP, a 2ª Sessão da CMP e a 2ª Sessão do AWG-KP, entre outras. A COP 12/ CMP 2 foi precedida pela divulgação de um importante relatório, o relatório Stern que, como vimos no capítulo um, causou impacto mundial ao afirmar que se medidas de redução das emissões de GEE não forem adotadas, a concentração destes gases na atmosfera poderá atingir o dobro do seu nível pré-industrial já em 2035, sujeitando-nos a um aumento da temperatura média global de mais de 2°C, fazendo coro aos relatórios publicados pelo IPCC³⁷.

Esse sentido de urgência levou o Secretário-Geral da ONU na época a endurecer o discurso para forçar os países a adotarem medidas efetivas para lidar com as mudanças climáticas, como podemos ver no seguinte trecho que consta do relatório da CMP:

Iniciativas regionais e nacionais têm o seu valor. Mas a Convenção do Clima da ONU é o fórum no qual uma resposta verdadeiramente global está sendo formulada. O Protocolo de Kyoto é agora totalmente operacional, e o seu Mecanismo de Desenvolvimento Limpo tem se tornado uma fonte multibilionária de financiamento para o desenvolvimento sustentável. (...) as agências da ONU continuarão a trazer a sua *expertise*. Mas a responsabilidade primária da ação cabe aos estados individuais – e por agora, isso significa aqueles que têm sido largamente responsáveis pela acumulação de dióxido de carbono na atmosfera. Eles devem fazer muito mais para diminuir as suas emissões. Enquanto o Protocolo de Kyoto é passo adiante crucial, este passo ainda é muito pequeno. E ao considerarmos ainda como seguir adiante, permanece uma assustadora falta de liderança. Enquanto isso, nos países em desenvolvimento, as emissões não podem continuar a crescer descontroladamente. Muitos deles têm adotado ações impressionantes para as mudanças climáticas. Economias que crescem rapidamente, como a China, têm sido cada vez mais bem-sucedidas em dissociar crescimento econômico do uso de energia, reduzindo assim a intensidade energética de suas economias. Mas mais precisa ser feito (UNFCCC, 2007d, p. 27).

A CMP, em seu segundo relatório (documentos FCCC/KP/CMP/2006/10 e FCCC/KP/CMP/2006/10/Add.1), recebeu a entrada de Serra Leoa e Líbano como Partes do Protocolo de Kyoto, elevando o total de países que participam desse documento para 168. Com relação às decisões adotadas pela CMP, elas dizem respeito à implementação dos mecanismos flexibilizadores, de um Comitê de *Compliance* e dá seguimento à implementação do Fundo de Adaptação, iniciada na conferência anterior. No preâmbulo da decisão sobre este Fundo (decisão 5/ CMP. 2) as Partes reconhecem que devem proteger o sistema climático com base na equidade e em acordo com o princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas

³⁷ O Relatório Stern é uma análise independente e abrangente dos aspectos econômicos das mudanças climáticas e foi conduzido por Nicholas Stern, chefe do Serviço Econômico do Governo do Reino Unido à época e antigo Economista-Chefe do Banco Mundial. Foi lançado pelo governo britânico em outubro de 2006 para discutir os efeitos do aquecimento global na economia mundial. O relatório completo está disponível em: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf>. Acesso em: 29/09/2014.

e respectivas capacidades³⁸, e que os países desenvolvidos devem assumir a liderança do processo. Também o relatório traz decisões concernentes à construção de capacidades e sobre a revisão do Protocolo de Kyoto nos termos do artigo 9³⁹, que deveria ser realizada em 2008. Nesse sentido, a CMP reconhece que a primeira revisão do PK concluiu que este promoveu cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e iniciou importante contribuição para o combate às mudanças climáticas, e acorda que a segunda revisão não deve levar a novos compromissos para nenhuma Parte (UNFCCC, 2007e).

O AWG-KP submeteu seu primeiro relatório à CMP na Conferência de Nairóbi (documento FCCC/KP/AWG/2006/4). Nessa segunda sessão, o AWG-KP se limitou a tratar de questões organizacionais e a estabelecer um grupo de contato para consultas sobre os compromissos e agenda futuros e, para isso, realizou um *workshop* para discutir informações com base científica. Com relação a princípios e estratégias, as Partes concordaram que o AWG-KP realizaria seu trabalho guiado “por uma visão compartilhada do desafio colocado pelo objetivo último da Convenção, baseado nos princípios e outras provisões relevantes da Convenção e do Protocolo” (UNFCCC, 2006c, p.5).

De acordo com o relatório, o AWG-KP organizou um programa de trabalho que inclui as seguintes tarefas (UNFCCC, 2006c, p. 6):

- (a) Análise dos potenciais de mitigação e alcance dos objetivos de redução das emissões das Partes Anexo I:
 - i) Análise do potencial de mitigação, efetividade, eficiência, custos e benefícios das políticas atuais e futuras, medidas e tecnologias à disposição das Partes Anexo I, apropriadas às diferentes circunstâncias nacionais, levando em consideração suas consequências ambientais, econômicas e sociais, suas dimensões setoriais, e o contexto internacional no qual elas são implantadas;
 - (ii) Identificação da possível variedade de redução das emissões pelas Partes Anexo I, por meio de seus esforços domésticos e internacionais, e a análise de sua contribuição para o objetivo último da Convenção, assegurando atenção aos assuntos mencionados na segunda sentença do Artigo 2 da Convenção⁴⁰;

³⁸ É importante destacar que este princípio é frequentemente citado pelas Partes e inclusive nas análises gerais sobre o tema como CBDR, em referência às responsabilidades comuns, mas diferenciadas, simplesmente ignorando a sua última parte, “e das capacidades respectivas”, que para muitas Partes não é interessante destacar porque pode remeter a uma mudança na divisão do ônus do combate às mudanças climáticas com a mudança da capacidade dos países em lidarem com elas. Esse é, inclusive, um dos argumentos dos EUA quando rebatem a defesa do princípio CBDR pelas Partes países em desenvolvimento, especialmente a China.

³⁹ O artigo 9 do PK afirma o seguinte: “A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve rever periodicamente este Protocolo à luz das melhores informações e avaliações científicas disponíveis sobre a mudança do clima e seus impactos, bem como de informações técnicas, sociais e econômicas relevantes (...)” (BRASIL, 2004, p.26). Além disso, o artigo diz que a primeira revisão deve acontecer na segunda sessão da CMP.

⁴⁰ O artigo 2 da Convenção do Clima dispõe sobre o seu objetivo último: “O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável” (BRASIL, 2004, p.69).

(b) Análise dos possíveis meios para alcançar objetivos de mitigação:

(i) Análise de meios que possam estar disponíveis às Partes Anexo I para que elas alcancem suas metas de redução das emissões, incluindo: comércio de emissões e os mecanismos flexibilizadores sob o Protocolo de Kyoto; as regras para guiar o tratamento do uso da terra, mudança do uso da terra e florestas (LULUCF); os setores de GEE e categorias a serem cobertas, e abordagens possíveis mirando os setores de emissões; e identificação de caminhos para aprimorar a efetividade desses meios e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável;

(ii) Consideração de assuntos metodológicos relevantes, incluindo as metodologias a serem aplicadas para estimar emissões antropogênicas e os potenciais de aquecimento global dos GEE;

(c) Consideração dos compromissos futuros pelas Partes Anexo I:

Consideração da escala de redução das emissões a serem alcançadas pelas Partes Anexo I no agregado e a alocação dos esforços de mitigação correspondentes, e acordo em seus compromissos futuros, incluindo nova limitação quantitativa de emissões ou compromissos de redução, e sobre a duração dos períodos de compromissos, considerando as análises descritas nos parágrafos (a) e (b) acima.

Com esse programa de trabalho, o AWG-KP pretende mandar um sinal de que as Partes Anexo I estão liderando os esforços de mitigação para manter a tendência de declínio nas emissões pós-2012 por meio de esforços domésticos e internacionais e pelo uso dos mecanismos flexibilizadores dispostos no Protocolo de Kyoto (UNFCCC, 2006c). É importante também listarmos aqui as contribuições do *workshop* realizado durante as sessões do AWG-KP para guiar o programa de trabalho do grupo.

Este *workshop* foi estruturado em torno dos seguintes tópicos: (a) base científica para determinar os compromissos futuros para as Partes Anexo I e (b) tendência de emissões para as mesmas Partes, potencial de mitigação de políticas e tecnologias em diferentes circunstâncias nacionais. O relatório do *workshop* menciona que um segundo período de compromissos do PK deve entregar mais para avançar mais rapidamente em direção ao objetivo da Convenção, o que deve significar maiores compromissos de redução das emissões. Ele menciona também que diferentes níveis de ambição estão associados a diferentes impactos das mudanças climáticas, diferentes esforços para reduzir as emissões e diferentes custos, e que, ao determinar esse nível de ambição, é importante balancear o risco da ação excessiva e insuficiente (UNFCCC, 2006c).

Outra observação importante é que durante a realização do *workshop* foi afirmado que a vontade das Partes Anexo I assumirem compromissos ambiciosos seria influenciada por ações encorajadoras de outras Partes da Convenção, o que pode ser entendido como um recado tanto para os EUA, por não fazer parte do PK (e que, portanto, acompanha as negociações do AWG-KP como Estado observador) e não ter assumido metas de redução das emissões, como para a China e outros países emergentes, por se recusarem a assumirem compromissos futuros de redução das emissões.

O relatório do *workshop* manda um recado claro, afirmando que “equidade, justiça e eficiência são os aspectos-chave que devem guiar a determinação dos compromissos futuros;

revisar a responsabilidade histórica e o presente, assim como as capacidades futuras podem ajudar a alocar as reduções globais de emissões futuras para as Partes individualmente” (UNFCCC, 2006c, p. 9). Fica claro que os estudos apontam a necessidade de se envolver todas as Partes nos esforços de mitigação para lidar com as ameaças do aquecimento global.

O presidente da 12ª Sessão da Conferência das Partes, Sr. Kivutha Kibwana, Ministro do Meio Ambiente e Recursos Naturais do Quênia, abriu a Conferência de Nairóbi incorporando o Relatório Stern em sua fala, afirmando que combater as mudanças climáticas era uma necessidade econômica. Nesse sentido, a Convenção e o Protocolo de Kyoto representam passos importantes, mas é necessário engajar os maiores emissores de GEE em um esforço de longo-prazo comum e desenvolver uma resposta pós-2012 ao desafio das mudanças climáticas que seja equitativa e ambientalmente eficaz (UNFCCC, 2007a).

Durante as reuniões em Nairóbi, a COP ouviu o relatório produzido pelos co-facilitadores do diálogo sobre ação cooperativa de longo prazo para tratar das mudanças climáticas aprimorando a implementação da Convenção. Neste relatório, os co-facilitadores lembram que, na decisão 1/CP.11, as Partes concordaram em se engajar em um diálogo para trocar experiências e analisar abordagens estratégicas para uma ação cooperativa de longo prazo. De acordo com o documento,

O diálogo é uma troca de visões, informações e ideias aberta e não-vinculativa, em apoio à implementação da Convenção, focando em quatro áreas temáticas: avançar os objetivos de desenvolvimento de forma sustentável; tratar de ação em adaptação; realizar todo o potencial de tecnologia, e realizar todo o potencial das oportunidades baseadas no mercado. Além de definir o contexto e identificar as áreas temáticas, as Partes na COP 11 também concordaram em ações, atividades e abordagens que possam resultar dos diálogos (UNFCCC, 2007a, p. 14).

Com relação às decisões adotadas pela COP 12 (documentos FCCC/CP/2006/5 e FCCC/CP/2006/5/Add.1), além de estabelecer os diálogos para ação cooperativa de longo prazo, giram em torno da operacionalização do mecanismo financeiro da Convenção, de disposições para viabilizar a construção de capacidades, da continuidade do grupo de especialistas em transferência de tecnologia e da fase piloto das atividades implementadas conjuntamente (UNFCCC, 2007b).

A 13ª Sessão da Conferência das Partes e a 3ª Sessão do Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto aconteceu em Bali (Indonésia), em 2013, e reuniu cerca de dez mil participantes, incluindo representantes de mais de 180 países, além de observadores, representantes de organizações não governamentais e da mídia. A Conferência de Bali lançou um pacote importante de decisões que guiaram as negociações em torno dos compromissos

futuros por pelo menos os dois anos seguintes e representou os caminhos que foram vistos como chave para se alcançar um novo acordo climático global.

Em termos gerais, a Conferência de Bali adotou o Mapa do Caminho, conjunto de decisões que inclui o Plano de Ação de Bali, com o objetivo de alcançar um acordo e adotar uma decisão na COP 15, que seria realizada dois anos depois. Esse Plano foi dividido em cinco categorias: visão compartilhada para uma ação cooperativa de longo prazo, mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento, que devem guiar os trabalhos do grupo de trabalho criado para conduzir esse processo.

A Conferência do Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP) abriu a sua terceira sessão recebendo a ratificação do PK pela Austrália e comemorou a alta presença de Chefes de Estado em Bali no Segmento de Alto Nível como “um testemunho da seriedade e urgência das mudanças climáticas, e da sinceridade de propósito com a qual a comunidade internacional estava tratando do tema” (UNFCCC, 2008j, p. 22). Durante a abertura do Segmento de Alto Nível, o presidente da Indonésia, Sr. Susilo Bambang Yudhoyono, afirmou que o desafio da Conferência de Bali era traduzir a fórmula simples de “menos emissões, mais sumidouros” em uma arquitetura complexa e ambiciosa para uma cooperação global para as mudanças climáticas. Yudhoyono afirmou ainda que “tanto os países desenvolvidos quanto em desenvolvimento poderiam trabalhar juntos para integrar mitigação e adaptação em suas estratégias de desenvolvimento nacional e aprender mais sobre como alcançar crescimento econômico mais alto sem produzir maiores emissões” (UNFCCC, 2008j, p. 23).

De acordo com o relatório da CMP (documentos FCCC/KP/CMP/2007/9 e FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1), as Partes se comprometeram a acordar uma agenda ambiciosa e colocar 2009 como prazo final para o processo negociador de um novo acordo climático global. Várias decisões acerca da implementação do Protocolo de Kyoto, construção de capacidades e do Fundo de Adaptação foram tomadas nesse conjunto de medidas, mas dentro das discussões sobre mitigação destacamos a proposta da Federação Russa para possibilitar as Partes do PK a adotarem compromissos voluntários, que foi avaliada e gerou divergências de visões com relação a novas formas de engajamento para as Partes não-Anexo I, pois enquanto algumas delas expressaram a visão de que havia méritos em uma análise mais aprofundada deste elemento da proposta, outras afirmaram que isso era desnecessário pois tal análise poderia ser enviesada, não gerando acordo sobre o tema (UNFCCC, 2008j).

No fechamento da CMP 3, o presidente da COP 13/CMP 3, Sr. Rachmat Witoelar (Ministro de Estado para o Meio Ambiente da República da Indonésia), avaliou que os governos responderam decisivamente em face de novas evidências científicas (produzidas e publicadas

pelo IPCC em seu Quarto Relatório de Avaliação) e avançaram em mapear coletivamente um curso seguro para a humanidade. Dessa forma, os governos lançaram um novo processo de negociação sob o Plano de Ação de Bali para um período de dois anos (UNFCCC, 2008j).

Sobre a forma que deve assumir um futuro acordo climático global, o Secretário-Geral da ONU, Sr. Ban-Ki Moon fez a seguinte declaração durante o Segmento de Alto Nível da COP 13/CMP 3:

Já existe um consenso crescente sobre os blocos de construção de um acordo climático, incluindo adaptação, mitigação, tecnologia e financiamento. Ele deve ser também abrangente e envolver todas as nações, desenvolvidas e em desenvolvimento. Nossa atmosfera não pode apontar a diferença entre as emissões de uma fábrica na Ásia, o escapamento de um motor SUV na América do Norte, ou o desmatamento na América do Sul ou na África. E deve ser justo, refletindo o princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’. O tema da equidade é crucial. As mudanças climáticas afetam todos nós, mas não nos afeta igualmente. Aqueles que estão menos aptos a lidar com elas estão sendo mais atingidos. Aqueles que têm feito o mínimo para causar o problema carregam as mais graves consequências. Nós temos uma obrigação ética de consertar essa injustiça. Nós temos o dever de proteger os mais vulneráveis. Por isso, qualquer acordo deve procurar que os países desenvolvidos continuem a liderar a limitação de emissões. E as nações em desenvolvimento precisam de incentivos para limitar o crescimento de suas emissões. Juntos, podemos impulsionar uma nova era de economia verde, uma era de desenvolvimento sustentável verdadeiro baseado em tecnologia limpa e economia de baixas emissões (UNFCCC, 2008j, p. 32).

Especificamente com relação às decisões adotadas pela CMP na Conferência de Bali, elas giram em torno da implementação do Fundo de Adaptação (decisão 1/CMP.3), da definição do escopo e conteúdo da segunda revisão do PK⁴¹ (decisão 4/CMP.3), que deveria ser baseada no IV Relatório do IPCC, decisões relativas à *compliance* (decisão 5/CMP.3) e a decisão a qual damos mais destaque, que se refere à demonstração de progresso em alcançar compromissos sob o Protocolo de Kyoto pelas Partes Anexo I (decisão 7/CMP.3).

A decisão 7/CMP.3 reconhece o declínio nas emissões de GEE agregadas das partes Anexo I resultantes principalmente do declínio das emissões das economias em transição, enquanto identifica que as emissões de algumas Partes aumentaram. A partir desse diagnóstico, a CMP determina o seguinte (UNFCCC, 2008k):

- Chama as Partes Anexo I, que também são Partes do Protocolo de Kyoto, a continuar, ou, quando apropriado, intensificar seus esforços objetivando reduzir ou limitar suas emissões de gases de efeito estufa em acordo com seus compromissos inscritos no Anexo B e em acordo com o artigo 3, parágrafo 1, do Protocolo de Kyoto, e chama as Partes do Anexo II, que também

⁴¹ Com a decisão 4/CMP.3 a CMP convidou as Partes a submeterem ao Secretariado as suas visões sobre alguns assuntos: procedimentos para registrar novos compromissos para as Partes Anexo I, para ajudar a cobrir os custos de adaptação, entre outros. As submissões dos documentos de EUA e China serão avaliadas nos capítulos referentes a cada país.

são Partes do Protocolo de Kyoto, a continuar, ou, quando apropriado, intensificar seus esforços objetivando providenciar recursos financeiros e assistência para a construção de capacidades para os países em desenvolvimento, e continuar intensificando seus esforços para facilitar transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2008k, p. 23).

O AWG-KP teve a sua quarta sessão durante a Conferência de Bali e produziu relatório com as discussões e decisões que foram submetidas à CMP na mesma conferência (documento FCCC/KP/AWG/2007/5). De acordo com o programa de trabalho do grupo, esta sessão deveria oferecer clareza sobre o calendário do programa de trabalho e os assuntos a serem considerados durante o mandato de dois anos do AWG-KP; portanto, o foco da reunião foi “revisão do programa de trabalho, métodos de trabalho e calendário para as próximas sessões” (UNFCCC, 2008g). Dentre as conclusões deste relatório, destacamos o parágrafo 16:

O AWG também lembrou que o seu trabalho deveria ser guiado por uma visão compartilhada do desafio determinado pelo objetivo último da Convenção baseado nos princípios e outras provisões relevantes da Convenção e seu Protocolo de Kyoto. Ele notou a utilidade das variações referidas na contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação (AR4) do IPCC e que este relatório indica que as emissões globais de GEE precisam atingir seu pico nos próximos dez a 15 anos e serem reduzidas a níveis bem baixos, muito abaixo de metade dos níveis de 2000 até a metade do século XXI de forma a estabilizar suas concentrações na atmosfera no nível mais baixo avaliado pelo IPCC em seus cenários. Portanto, a urgência em lidar com as mudanças climáticas. Na primeira parte da sua quarta sessão, o AWG reconheceu que a contribuição do Grupo de Trabalho III ao AR4 indica que alcançar os níveis mais baixos avaliados pelo IPCC e seus correspondentes potenciais de limitação de danos requereriam que as Partes Anexo I como um grupo reduzissem as emissões entre 25 e 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020, por meios que estejam disponíveis para que essas Partes alcancem suas metas de redução das emissões. As variações do IPCC não levam em conta as mudanças no estilo de vida que têm o potencial de aumentar a extensão da redução. As variações seriam significativamente mais altas para as Partes Anexo I se fossem o resultado de análises assumindo que as reduções das emissões seriam adotadas exclusivamente pelas Partes Anexo I. O AWG também reconheceu que o alcance desses objetivos de redução pelas Partes Anexo I teriam uma importante contribuição para os esforços globais gerais necessários para cumprir o objetivo último da Convenção, como disposto em seu artigo 2 (UNFCCC, 2008g, p. 5).

Neste parágrafo, com base nas informações científicas trazidas pelo relatório do IPCC, o grupo de trabalho sugere qual deve ser a meta de redução das emissões para as Partes Anexo I para o período seguinte de compromissos do Protocolo de Kyoto, de forma a responder à altura ao sentido de urgência tão presente nos relatórios e declarações de Chefes de Estado durante a Conferência de Bali. Nesse sentido, o AWG-KP pediu às Partes que submetessem suas visões e informações sobre os meios para se alcançar os objetivos de mitigação das partes Anexo I, e para estas Partes incluírem em suas submissões informações sobre as potenciais consequências ambientais, econômicas e sociais, incluindo efeitos *spillover* em outras Partes (especialmente as em desenvolvimento) das ferramentas e metodologias disponíveis para as

partes Anexo I (UNFCCC, 2008g). Essas respostas serão analisadas nos capítulos subsequentes, relativos às posições de EUA e China.

O relatório da 13ª Sessão da Conferência das Partes contém a decisão que foi denominada Plano de Ação de Bali. A decisão 1/CP.13 (documento FCCC/CP/2007/6/Add.1) tem como objetivo melhorar a implementação da Convenção para alcançar seu objetivo último “em completa conformidade com seus princípios e compromissos” (UNFCCC, 2008f). De forma geral, o documento afirma que o desenvolvimento social e a erradicação da pobreza são prioridades globais, busca responder às descobertas do IV Relatório do IPCC e reconhece que cortes profundos nas emissões globais são necessários. Nesse sentido, especifica algumas decisões, dentre as quais destacamos as seguintes:

Parágrafo 1. Decide lançar um processo abrangente para permitir a implementação completa, efetiva e sustentada da Convenção por meio de ação cooperativa de longo prazo, agora, até e além de 2012, de modo a alcançar um resultado acordado e adotar uma decisão em sua 15ª Sessão, abordando, entre outros (UNFCCC, 2008f, p. 3):

- visão compartilhada para uma ação cooperativa de longo prazo, de acordo com os princípios da Convenção, em particular o princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ e respectivas capacidades, e levando em consideração as condições econômicas e sociais e outros fatores relevantes;
- aprimorar ações nacionais e internacionais de mitigação, incluindo compromissos mensuráveis, verificáveis e reportáveis de mitigação pelas Partes desenvolvidas e de acordo com as suas circunstâncias nacionais, ações apropriadas de mitigação para as Partes em desenvolvimento no contexto do desenvolvimento sustentável com apoio de tecnologias e financiamento, incentivos para a redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento, uso de mecanismos de mercado, entre outros;
- aprimorar ações de adaptação, incluindo cooperação internacional para implementar ações de adaptação, como assistência financeira e construção de capacidades; gerenciamento de riscos; diversificação econômica;
- aprimorar ações de desenvolvimento tecnológico em países em desenvolvimento, assim como de cooperação em pesquisa e desenvolvimento;
- aprimorar ações de fornecimento de recursos financeiros e investimentos em ações de mitigação e adaptação e cooperação tecnológica incluindo acesso a recursos financeiros e fornecimento de novos recursos para Partes em desenvolvimento.

Este parágrafo detalha, portanto, as cinco categorias nas quais o Plano de Ação de Bali foi dividido, mencionadas anteriormente, e serve como guia para todas as reuniões posteriores

do processo de negociação para a ação cooperativa de longo prazo, que foi iniciado na Conferência de Bali (2007).

Parágrafo 2. Decide que o processo deve ser conduzido por um órgão subsidiário sob a Convenção, aqui estabelecido e conhecido como *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention*, que deve completar seu trabalho em 2009 e apresentar o resultado de seu trabalho à Conferência das Partes para adoção em sua 15ª Sessão.

Parágrafo 11. Concorde que o processo deve ser informado pela melhor informação científica disponível, pela experiência na implementação da Convenção e seu Protocolo de Kyoto, e processos deles decorrentes, pelos resultados de outros processos intergovernamentais relevantes e pelas percepções das comunidades empresariais e de pesquisa, e sociedade civil.

Assim, foi criado o AWG-LCA para conduzir o processo negociador do Plano de Ação de Bali, trabalhando paralelamente ao AWG-KP, que tem como tarefa determinar os compromissos de redução das emissões dos países industrializados após o fim do primeiro mandato do Protocolo de Kyoto, em 2012. Além do Plano de Ação de Bali, a COP adotou outras decisões referentes à redução de emissões advindas do desmatamento em países em desenvolvimento (que deu origem posteriormente a outro mecanismo de mercado, o REDD - *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), ao uso das informações divulgadas pelo Quarto Relatório do IPCC e sobre a operacionalização do mecanismo financeiro da Convenção, inicialmente a cargo do GEF (*Global Environmental Facility*) (UNFCCC, 2008f).

4.2 – O Mandato de Bali

Em 2008 aconteceu a 14ª Sessão da COP e a 4ª Sessão da CMP (COP 14/CMP 4), em Poznan (Polônia), além das reuniões dos órgãos subsidiários e dos grupos de trabalho. A Conferência de Poznan reuniu 9.250 participantes, sendo 4 mil representantes de governos e 4,5 mil representantes de órgãos e agências da ONU, entre outros. Os resultados mais importantes alcançados em Poznan foram o lançamento do Fundo de Adaptação, sob o Protocolo de Kyoto, financiado a partir do imposto de 2% sobre os projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, a elaboração de um calendário de negociações para 2009 e o consenso para a produção de um texto negociador para um acordo climático a ser entregue no primeiro semestre de 2009⁴².

⁴² Informações disponíveis no site oficial da UNFCCC:

<http://unfccc.int/meetings/poznan_dec_2008/meeting/6314.php>. Acesso em: 03/09/2014.

O relatório da CMP 4 (documentos FCCC/KP/CMP/2008/11 e FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.1) traz os avanços realizados pelas Partes do Protocolo de Kyoto e considerações a respeito do relatório do AWG-KP. Este reportou que se encontrou quatro vezes durante o ano de 2008 e apresentou os relatórios dessas sessões. Além disso, apresentou progressos significativos para determinar um programa de trabalho ambicioso para cumprir o seu mandato, até o final de 2009. Com relação às discussões sobre a segunda revisão do Protocolo de Kyoto, as Partes não alcançaram um consenso e a decisão foi adiada. Outras decisões importantes referem-se a uma resolução sobre a capacidade legal do Fundo de Adaptação e a adoção do Programa Estratégico de Poznan sobre transferência de tecnologia (UNFCCC, 2009n).

Em sua fala final, fazendo um balanço dos resultados da CMP 4, o presidente da Conferência de Poznan, Sr. Maciej Nowicki, Ministro do Meio Ambiente da Polônia, afirmou que “os governos têm respondido à atual crise financeira e econômica com um sinal claro de que esses eventos não devem justificar inação na crise ainda mais grave do clima” (UNFCCC, 2009n, p. 18). Ele notou, ainda, que a Conferência forneceu uma clara orientação para as negociações do AWG-KP e do AWG-LCA para o ano de 2009, e também foi bem-sucedida em levar as negociações para um patamar superior.

Quanto às decisões adotadas pela CMP na Conferência de Poznan, a mais importante para o nosso trabalho é a que aceita os avanços do trabalho do AWG-LCA (decisão 3/CMP.4), pois ela acolhe o programa de trabalho do grupo para 2009, acolhe o progresso alcançado pelo grupo e fica no aguardo da conclusão dos trabalhos na reunião seguinte (COP 15). A decisão mais relevante da Conferência de Poznan, no entanto, foi a operacionalização e lançamento do Fundo de Adaptação para financiar projetos de adaptação às mudanças climáticas nos países mais necessitados, o que destacamos aqui apenas como uma observação, já que nosso trabalho gira em torno das ações de mitigação (UNFCCC, 2009o).

O AWG-KP teve a sua 6ª Sessão durante a Conferência de Poznan, e produziu relatório que foi adotado pela CMP (documento FCCC/KP/AWG/2008/8). O grupo iniciou seus trabalhos com a proposta, aceita, de focar nos itens 3, 4, 6 e 7 da agenda, de forma a ter uma discussão estratégica no quadro mais amplo. Esses itens referem-se às seguintes discussões: análise dos meios para se alcançar metas de redução das emissões e identificação de meios para melhorar sua efetividade e contribuição para o desenvolvimento sustentável (item 3); assuntos metodológicos (item 4, considerado junto com os itens 3, 6 e 7); análise do potencial de mitigação e identificação de gamas de metas de redução das emissões para as Partes Anexo I (item 6, considerado junto com os itens 3, 4 e 7), e consideração dos compromissos futuros das

Partes Anexo I (item 7, considerado junto com os itens 3, 4 e 6). Tal divisão nos leva a focar a nossa análise nas discussões sobre o item 3 da agenda do AWG-KP (UNFCCC, 2009k).

Com relação ao item 3, portanto, que discute os meios para alcançar metas de redução, as Partes concordaram em focar o trabalho do grupo para alcançar um acordo adequado sobre compromissos futuros para as Partes Anexo I sob o Protocolo de Kyoto, e adotaram algumas conclusões, dentre as quais destacamos as seguintes (UNFCCC, 2009k):

- AWG-KP tomou nota das considerações e visões submetidas pelas Partes e informações técnicas, compiladas no documento FCCC/KP/AWG/2008/MISC.4;
- promoveu um *workshop* sobre potenciais de mitigação e objetivos de redução das emissões para Partes Anexo I e tomou nota das visões e informações apresentadas;
- AWG-KP decidiu que os compromissos seguintes para as Partes Anexo I sob o Protocolo de Kyoto devem, para o próximo período de compromissos, assumir a forma de objetivos quantificados de redução e limitação de emissões (QELROs)⁴³;
- o trabalho do AWG-KP deve ser guiado por uma “visão compartilhada” do desafio colocado pelo objetivo último da Convenção e baseado nos princípios determinados pela Convenção e pelo Protocolo;
- o AWG-KP reconheceu que, para alcançar os menores níveis de emissão avaliados pelo IPCC e seu correspondente potencial de limitação de danos as Partes Anexo I, como um grupo, devem reduzir suas emissões entre 25 a 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020, por meios que devem estar disponíveis para que as Partes cumpram as suas metas;
- o AWG-KP notou que as contribuições das Partes Anexo I, individual ou coletivamente, para a escala de redução das emissões a ser alcançada pelas Partes Anexo I no agregado devem ser informadas pela consideração da análise dos potenciais de mitigação, efetividade, eficiência, custos e benefícios das políticas atuais e futuras, medidas e tecnologias à disposição dessas Partes, apropriadas às diferentes circunstâncias nacionais,
- o comércio de emissões e mecanismos devem ser suplementares à implementação de ações domésticas das partes Anexo I.

Avaliamos que a conclusão mais significativa para guiar as negociações seguintes deste grupo de trabalho é a sugestão de uma meta de redução das emissões entre 25 e 40% até 2020, nos níveis de 1990, e as consequentes propostas submetidas pelas Partes para aumentar o nível de ambição dos documentos resultantes dessas rodadas de negociação. Algumas dessas posições foram expostas durante o *workshop* que foi realizado nas sessões do AWG-KP, no

⁴³ Sigla em inglês para *Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives*.

qual muitas Partes destacaram a necessidade de os países desenvolvidos mostrarem liderança ao adotarem metas ambiciosas de redução das emissões (a partir do conceito de responsabilidade histórica); e, ainda, enfatizaram a necessidade de manter um foco claro nos compromissos das partes Anexo I e evitar ligar ações possíveis e compromissos das partes Anexo I com possíveis ações de outras partes, possibilidade que foi levantada durante o *workshop*. Aí podemos detectar uma grande ação dos países em desenvolvimento para garantir o respeito ao princípio CBDR, liderados pela China e outros grandes países emergentes.

A COP 14, em seu relatório final (documentos FCCC/CP/2008/7 e FCCC/CP/2008/7/Add.1), tem como principal resultado a adoção do relatório do AWG-LCA com os avanços do Plano de Ação de Bali rumo à adoção de um acordo climático futuro. O presidente da COP 14/ CMP 4, Sr. Nowicki, notou que o AWG-LCA adotou conclusões em seu programa de trabalho para 2009, e concordou em mudar o *status* das negociações para o modo de negociação total, explicando que o grupo convidou a mesa para preparar um texto negociador para auxiliar no foco das negociações, e que foi feita uma chamada para que as Partes submetessem propostas relativas ao conteúdo e forma do texto para avaliar o progresso das negociações deste grupo de trabalho (UNFCCC, 2009f).

Com relação às decisões adotadas pela COP 14, além do relatório do AWG-LCA, ela recebeu o programa estratégico de Poznan para transferência de tecnologia, para aumentar os investimentos na área, revisou o mecanismo financeiro da Convenção, e trouxe algumas disposições sobre construção de capacidades para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2009g).

Submetido à COP, o relatório do AWG-LCA (documento FCCC/AWGLCA/2008/17) reafirmou a agenda a ser seguida de forma a cumprir o seu mandato e completar o Plano de Ação de Bali, por isso, achamos necessário retomar neste momento as cinco categorias de ação do documento (UNFCCC, 2009b):

Item 3 da agenda: Permitir a completa, efetiva e sustentada implementação da Convenção por meio de ação cooperativa de longo-prazo, até e além-2012, tratando de:

- a) Visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo;
- b) Ação nacional e internacional de mitigação das mudanças climáticas;
- c) Ação aprimorada em adaptação;
- d) Ação aprimorada em desenvolvimento de tecnologia e transferência para apoiar ações de mitigação e adaptação,
- e) Ação aprimorada no provimento de recursos financeiros e investimentos.

Para avançar nessa plataforma, a mesa criou quatro grupos de contato e realizou uma série de *workshops* durante as sessões. Essa reunião gerou também um documento elaborado pelo presidente do AWG-LCA, Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado, chefe da delegação brasileira, que mescla as ideias e propostas das Partes para o Plano de Ação de Bali. Tal documento (FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1) foi bem recebido pelas Partes, que afirmaram que ele é valioso para a consideração do grupo sobre as ideias e propostas de cada país, permitindo a eles discernirem áreas de convergência e divergência em suas visões, ajudando assim a avançar as negociações em 2009 (UNFCCC, 2009b).

De todas as propostas que constam nesse documento, destacamos aqui as referentes aos EUA e China, que vão nos auxiliar na análise final das suas áreas de convergência e divergência. Identificamos a primeira divergência entre as posições de EUA e China na definição do escopo, natureza e elementos de uma visão compartilhada. Para os EUA, uma abordagem das mudanças climáticas será mais efetiva se resultar em ações proporcionais às capacidades de todas as Partes, o que obviamente faz referência à necessidade de inclusão dos países emergentes no rol de ações de mitigação. Já para a China, a visão compartilhada é um processo para permitir a implementação da Convenção agora e além de 2012, e, portanto, deve estar focada na implementação da Convenção, do Protocolo de Kyoto e do Plano de Ação de Bali, que formam a base legal para o combate às mudanças climáticas (UNFCCC, 2009a). Ambos concordaram que o ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades’ deve guiar a visão compartilhada, apesar de os EUA frequentemente destacarem a última parte do princípio, enquanto a China se apegue à primeira.

A China, como país em desenvolvimento, defende e influencia também a agenda do G77, na medida em que afirma que deve ser dada prioridade ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza nas Partes não Anexo I da Convenção. Sobre os princípios que devem reger a contribuição de diferentes grupos de países, também há uma divergência significativa. Para a China, os países desenvolvidos são historicamente responsáveis pela situação atual e, por isso, “devem assumir a liderança na redução de suas emissões de GEE, enquanto asseguram aos países em desenvolvimento o direito e o espaço para o desenvolvimento” (UNFCCC, 2009a, p.16). Os países em desenvolvimento devem implementar ações de mitigação com apoio financeiro para construção de capacidades. Já para os EUA, é necessário fazer uma diferenciação entre as Partes baseada em uma nova visão, “baseada em avanços científicos recentes e na evolução da situação social e econômica mundiais” (UNFCCC, 2009a, p.16).

Ainda considerando a visão compartilhada para um objetivo global de redução das emissões em longo prazo, os EUA afirmaram que este deve inspirar ações em todos os níveis e

deve ser moldado de modo a garantir que o desenvolvimento econômico e os investimentos para a proteção climática não sejam minados. Além disso, um objetivo global não deve ser um ponto de partida para a distribuição de metas de redução das emissões entre os países em uma abordagem *top-down*. A China destacou que a convergência de emissões *per capita* cumulativas é um reflexo do princípio da equidade, que ela defende para garantir que suas baixas emissões *per capita*, e não suas altas emissões absolutas, sejam consideradas. Os países desenvolvidos devem mostrar profundas reduções das emissões, “de forma a deixar espaço de carbono para os países em desenvolvimento” (UNFCCC, 2009a, p.20).

Quanto às ações de mitigação também identificamos grandes divergências. A China afirmou que todas as Partes Anexo I, sejam Partes do PK ou não, devem adotar metas para redução das emissões, de 25 a 40% com relação aos níveis de 1990, até 2020, e de 40 a 95% até 2050. Para reforçar a necessidade de ação por parte dos EUA, os chineses destacaram que é preciso que haja uma comparabilidade de esforços nos compromissos de redução das emissões para os países desenvolvidos que não são Partes do PK. Os EUA, por sua vez, afirmaram que as circunstâncias nacionais devem ser consideradas, e também o caráter dos esforços domésticos, a relevância das ações, o propósito dos esforços, a implementação, entre outros, para definir a comparabilidade das ações para os países desenvolvidos (UNFCCC, 2009a).

Para as ações de mitigação dos países em desenvolvimento, a China defendeu que elas sejam de caráter voluntário, não-vinculativo, e correspondentes às capacidades de cada Parte. Os EUA defenderam ações de mitigação para, pelo menos, alguns países em desenvolvimento (como os maiores emissores e as economias emergentes, em clara referência à China) e que sejam do mesmo tipo daquelas dos países desenvolvidos, que tenham o mesmo caráter legal para todos os países, mesmo que o conteúdo delas difiram. Ou seja, o argumento dos EUA era de compromissos iguais para todos os países com relação à forma, sendo vinculantes para todos os países, ou voluntários para todos os países (UNFCCC, 2009a).

Quanto à transparência seguindo o padrão MRV, os EUA eram favoráveis a uma verificação internacional para todos os países e a China defendeu que, para os países em desenvolvimento, as ações de mitigação fossem submetidas a MRV nacional, e não internacional. E, mais uma vez, a divergência se estabeleceu quando foi discutida a divisão do ônus do combate às mudanças climáticas. Nessa seara, a China afirmou que as contribuições e ações de mitigação são diferentes em natureza para países desenvolvidos e em desenvolvimento, como define o princípio CBDR, e que, por isso, as obrigações legais para os dois grupos de países deviam ser distintas. Já os EUA defenderam que a definição de países desenvolvidos/em desenvolvimento e das Partes Anexo I/não Anexo I, assim como suas

contribuições para o tratamento do problema, deviam ser revistas de forma a refletir os novos desenvolvimentos da economia mundial (UNFCCC, 2009a).

Como podemos ver, os dois países tem divergências significativas especialmente nos temas que analisamos neste trabalho, as ações de mitigação e o acordo futuro, escancarando a dificuldade em se alcançar um consenso que torne o combate às mudanças climáticas realmente efetivo. Isso não significa que EUA e China não convirjam suas posições em outros temas, especialmente os mais técnicos e em alguns termos genéricos, mas estes não fazem parte do nosso escopo de análise.

Finalizando os resultados da Conferência de Poznan, em 2008, o relatório da 4ª Sessão do AWG-LCA (e a primeira em conjunto com as reuniões anuais da COP e da CMP) afirmou que serão necessários cortes profundos nas emissões globais para alcançar o objetivo último da Convenção, além de ações melhoradas em adaptação para permitir um desenvolvimento resiliente ao clima e reduzir a vulnerabilidade de todas as Partes, mas destacou a importância da adoção do Plano de Ação de Bali e da criação do AWG-LCA para levar adiante o processo que permita a completa implementação da Convenção com o objetivo de alcançar um acordo para ser adotado na COP 15 (UNFCCC, 2009b).

Como vimos no capítulo anterior, a Conferência de Copenhague, que aconteceu em 2009 e juntou a 15ª Sessão da COP e a 5ª Sessão da CMP, foi um dos marcos da evolução da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. Os grupos de trabalho criados para implementar o Plano de Ação de Bali, acordado em 2007, deveriam entregar os resultados finais de seus trabalhos e estabelecer as bases do futuro acordo climático global. Previamente a esta conferência, foram realizadas várias sessões tanto do AWG-KP quanto do AWG-LCA para cumprir seus programas de trabalho e avançar nas negociações. Ocorreram três conferências climáticas em Bonn (sede do Secretariado da Convenção do Clima), uma em Junho, uma em Maio e uma em Agosto de 2009; uma conferência em Bangkok, em Setembro, e a última em Barcelona, em Novembro do mesmo ano, todas com o objetivo de negociar um texto de cumprimento obrigatório que pudesse ser adotado em Copenhague.

No entanto, após essas reuniões intermediárias ainda faltava clareza com relação a duas questões: metas de redução das emissões para nações ricas e apoio financeiro para ações climáticas em países em desenvolvimento. Ao final da Conferência de Bangkok, o Secretário-Executivo da Convenção do Clima à época, Sr. Yvo de Boer, afirmou em discurso de encerramento que “todos os ingredientes para um resultado bem sucedido em Copenhague estão

na mesa, mas agora é o momento de dar um passo atrás nos interesses próprios e deixar o interesse comum prevalecer”⁴⁴.

A esperança foi mantida até a Conferência de Barcelona (última reunião preparatória para a COP 15) com a sensação de que Copenhague poderia entregar um acordo robusto e de que a continuidade do Protocolo de Kyoto precisava ser aprovada. Yvo de Boer afirmou na ocasião que o acordo de Copenhague precisava registrar os compromissos quantificáveis dos países individualmente. Ele destacou a urgência dos países industrializados aumentarem suas ambições e, em particular, a importância de os EUA anunciarem uma meta de emissões de médio-prazo que fosse clara e numérica⁴⁵.

A COP 15/ CMP 5 teve início, então, em Dezembro de 2009, em Copenhague, com o objetivo de estabelecer um acordo que trouxesse metas ambiciosas de redução das emissões de GEE. Ainda dentro da Conferência de Copenhague ocorreram a 10ª Sessão do AWG-KP e a 8ª Sessão do AWG-LCA, além das reuniões dos órgãos subsidiários. A COP 15 reuniu cerca de 115 líderes mundiais para o Segmento de Alto Nível e mais de 40 mil participantes⁴⁶, o que deu maior credibilidade à agenda, contando inclusive com a presença do Presidente dos EUA em seu primeiro ano de governo, Barack Obama, e do Primeiro-Ministro chinês, Wen Jiabao.

No quadro geral, as esperanças pré conferência foram frustradas, na medida em que foi aprovado apenas um acordo político de intenções de restringir as emissões de carbono e responder às mudanças climáticas nos curto e longo prazos, e os trabalhos dos dois grupos de trabalho não entregaram os resultados esperados e tiveram seus mandatos estendidos por mais um ano.

O relatório da COP 15 (documentos FCCC/CP/2009/11 e FCCC/CP/2009/11/Add.1) iniciou esclarecendo que não houve consenso entre as Partes para aprovar o Acordo de Copenhague, pois algumas delas mostraram preocupação com relação ao processo pelo qual o acordo foi negociado e fizeram questão de expressar sua objeção, ou pelo seu conteúdo ou pelo processo de negociação. Como outras Partes expressaram acordo com o resultado, não houve consenso; portanto, o presidente da Conferência de Copenhague, Sr. Lars Løkke Rasmussen, Primeiro-Ministro da Dinamarca, suspendeu temporariamente a adoção do acordo e iniciou consultas individuais às Partes. Ao final, o Acordo de Copenhague foi adotado pela COP, mas

⁴⁴ Vídeos do discurso disponível em: <http://unfccc.int/meetings/bangkok_sep_2009/meeting/6304.php>. Acesso em: 03/09/2014.

⁴⁵ Vídeos do discurso disponível em: <http://unfccc.int/meetings/barcelona_nov_2009/meeting/6299.php>. Acesso em: 03/09/2014.

⁴⁶ Informações disponíveis em: <http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php>. Acesso em: 03/09/2014.

com a lista de países que concordaram com o documento especificada no título (UNFCCC, 2010d).

Com relação às decisões adotadas pela COP em sua 15ª Sessão destacamos a decisão 1/CP.15, que estendeu o mandato do AWG-LCA afim de permitir a continuidade do seu trabalho para apresentar o resultado para a COP para adoção na sua 16ª Sessão, e a decisão 2/CP.15, o Acordo de Copenhagen.

O Acordo trouxe diversos elementos importantes para nossa análise e, apesar de não ter sido consensual, tanto EUA quanto China, expressaram concordância com ele e submeteram cartas à COP com as suas considerações, que serão analisadas nos capítulos seguintes. O documento destacou a vontade política para combater as mudanças climáticas de acordo com o princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades’, e trouxe um entendimento de que o aumento da temperatura global deve ficar abaixo de 2°C e que, na base da equidade e no contexto do desenvolvimento sustentável, as Partes devem melhorar a ação cooperativa de longo prazo. O texto afirmou, ainda, que cortes profundos nas emissões globais são necessários, com base nas informações científicas mais avançadas, e que os países devem “cooperar para alcançar o pico das emissões nacionais e globais o quanto antes, reconhecendo que o prazo para esse pico será mais longo para os países em desenvolvimento e tendo em mente que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais dos países em desenvolvimento e que uma estratégia de desenvolvimento com baixas emissões é indispensável para o desenvolvimento sustentável” (UNFCCC, 2010e, p. 5).

As cinco categorias que foram determinadas no Plano de Ação de Bali estão contempladas também no texto do Acordo de Copenhagen, que destacou a urgência de ações mais aprimoradas em adaptação para garantir a implementação da Convenção e a necessidade de recursos financeiros e tecnológicos para ajudar os países em desenvolvimento, especialmente aqueles mais necessitados, a desenvolver construção de capacidades. Quanto às metas de redução das emissões, as Partes Anexo I comprometeram-se a implementar individual ou conjuntamente as metas quantificadas de redução das emissões para 2020, a serem submetidas em 2010; e as Partes não Anexo I implementarão ações voluntárias de mitigação, a serem submetidas também em 2010, e serão submetidas a MRV (*Monitoring, Reporting, Verification*) doméstico, cujos resultados serão reportados em suas comunicações nacionais a cada dois anos (UNFCCC, 2010e). De acordo com o texto, “Partes não Anexo I comunicarão informações sobre a implementação de suas ações por meio de Comunicações Nacionais, com disposições para consulta internacional e análise seguindo orientações específicas que irão

garantir que a soberania nacional seja respeitada” (UNFCCC, 2010e, p. 6). A COP, portanto, ficou também responsável por estabelecer as diretrizes que devem guiar as MRV das ações de mitigação de todas as Partes.

Para aumentar o nível de ambição das ações de mitigação, a COP decidiu implementar imediatamente o mecanismo REDD *plus* (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), para reduzir as emissões advindas do desflorestamento, e seguir abordagens variadas, como o uso dos mecanismos de mercado, investimentos públicos e privados e a melhoria da relação custo-eficácia. Quanto ao financiamento, tópico importante para os países em desenvolvimento, ficou decidido no Acordo de Copenhague que os países desenvolvidos assumem um compromisso coletivo de oferecer recursos novos e adicionais, chegando a 30 bilhões de dólares para o período 2010-2012 com equação balanceada entre adaptação e mitigação; com relação a ações de mitigação significativas, eles prometeram mobilizar 100 bilhões de dólares por ano até 2020 para atender as necessidades dos países em desenvolvimento. Este fundo virá de uma variedade de fontes, pública e privada, bilateral e multilateral, e uma parcela significativa desses fundos deve vir do *Copenhagen Green Climate Fund* (entidade operacional do mecanismo financeiro da Convenção para apoiar projetos ligados à mitigação em países em desenvolvimento, incluindo o REDD *plus*). A COP estabeleceu, ainda, a criação de um mecanismo de tecnologia para acelerar o desenvolvimento e transferência de tecnologias (UNFCCC, 2010e).

O AWG-LCA, em sua 8ª Sessão conjunta com a COP 15/CMP 5, elaborou uma série de *draft decisions* que foram submetidas à COP por meio do seu relatório (documento FCCC/AWGLCA/2009/17). O grupo continuou trabalhando com foco no item 3 de sua agenda e seguindo as cinco categorias estipuladas pelo Plano de Ação de Bali. O resultado do trabalho do AWG-LCA foi adotado pela COP em sua decisão 1 e partiu de diversos entendimentos, entre eles: o reconhecimento do direito de todas as nações à sobrevivência e o desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza como prioridades para os países em desenvolvimento; e a afirmação de que cortes profundos nas emissões globais de GEE são necessários, na base da equidade e do princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades’ (UNFCCC, 2010a).

Este relatório também afirmou o seguinte:

Reconhecendo que a maior participação de emissões globais de GEE históricas e atuais foi originada nos países desenvolvidos e que devido a esta responsabilidade histórica as Partes países desenvolvidos devem assumir a liderança no combate às mudanças climáticas e seus efeitos adversos [adotando ações ou compromissos ambiciosos, quantificados, legalmente vinculantes de redução das emissões, e oferecendo apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades adequados

para as Partes países em desenvolvimento]⁴⁷ (...) Reconhecendo ainda que as Partes países em desenvolvimento já estão contribuindo e continuarão a contribuir com o esforço global de mitigação em acordo com as provisões da Convenção e poderiam aprimorar suas ações de mitigação dependendo das provisões dos meios de implementação pelos países desenvolvidos (UNFCCC, 2010a, p. 8).

Com relação às *draft decisions* sobre as cinco categorias do Plano de Ação de Bali adotadas pelo AWG-LCA nesta sessão, destacamos as que se referem a uma visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo, como:

- Essa visão integra os blocos do Plano de Ação de Bali de uma forma balanceada e abrangente,
- Inclui um objetivo global de longo-prazo para redução das emissões, e dá peso igual a ações de mitigação e adaptação; esse objetivo deve estar baseado no melhor conhecimento científico disponível e apoiado por objetivos de médio-prazo para redução das emissões, considerando as responsabilidades históricas;

As decisões seguintes são aquelas em que não houve consenso e que, portanto, foram alvo de negociação nas reuniões seguintes (UNFCCC, 2010a, p. 9):

- As Partes devem cooperar para evitar os danos das mudanças climáticas, reconhecendo que o aumento da temperatura global não deve exceder [2] [1,5] [1] graus *Celsius*;
- [Partes devem reduzir coletivamente as emissões globais em no mínimo [50] [85] [95] por cento nos níveis de 1990 até 2050]
- [Partes países desenvolvidos como um grupo devem reduzir suas emissões em [75-85] [no mínimo 80-95] [mais do que 95] por cento aos níveis de 1990 até 2050] [mais do que 100 por cento aos níveis de 1990 até 2040];
- [As Partes devem cooperar para alcançar o pico de emissões globais e nacionais [o quanto antes] [em 2015];

Quanto às ações de mitigação e seus meios de implementação, foram divididas em duas subcategorias: (a) *Nationally appropriate mitigation commitments or actions* para os países desenvolvidos e (b) *Nationally appropriate mitigation actions* para os países em desenvolvimento, e foi decidido o seguinte (UNFCCC, 2010a, p. 10):

- (a) Para os países desenvolvidos: os compromissos ou ações devem ser juridicamente vinculativos, expressados em termos de objetivos quantificados de redução das emissões em níveis e prazos ainda não definidos ([pelo menos de [25-40] [da ordem de 30] [40] [45] [49] por cento aos níveis de [1990] [ou 2005] até [2017] [2020]), mas que devem ser formulados

⁴⁷ Os colchetes em textos negociadores indicam que não houve acordo sobre a sentença, uma característica bem comum às *draft decisions*.

como uma porcentagem de redução das emissões de GEE; devem ser verificáveis segundo padrões de MRV de acordo com orientações da COP;

(b) Para países em desenvolvimento (opção 1): ações devem ser apoiadas por financiamento, tecnologia e construção de capacidades e devem alcançar um desvio substancial das emissões relativas àquelas emissões que ocorreriam na ausência da mitigação e prepararem planos de desenvolvimento de baixa-emissão; estabelece um mecanismo para registrar as NAMAs e para facilitar o apoio de mecanismos financeiros e outras fontes; países em desenvolvimento devem preparar e submeter suas comunicações nacionais; eles podem e devem reduzir suas emissões advindas de desmatamento de florestas;

(b) Para países em desenvolvimento (opção 2): estabelecer um fórum para considerar ações para tratar dos impactos da implementação das medidas adotadas; seguir diversas abordagens, inclusive mecanismos de mercado, para promover ações de mitigação.

O relatório da 5ª Sessão da CMP (documentos FCCC/KP/CMP/2009/21 e FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1), como parte da Conferência de Copenhague, girou mais em torno dos trabalhos do AWG-KP, notando que o grupo considerou, neste ano de trabalho, novos compromissos a serem inscritos por meio de emenda ao Anexo B do Protocolo de Kyoto, mas que, apesar de ter havido avanços nas negociações, não houve um acordo final. Outra questão importante foi o pedido do Cazaquistão para incluir o país no Anexo B do PK com um compromisso quantificado de redução das emissões de GEE do país de 100% aos níveis de 1992, no período 2008-2012, com indicação de que o país está em processo de transição para uma economia de mercado, o que fez com que o país se tornasse Parte Anexo I da Convenção (UNFCCC, 2010h).

Em termos de decisões da CMP 5, destacamos a adoção do resultado dos trabalhos do AWG-KP (decisão 1/CMP.5), que mostrou o compromisso das Partes em garantir que não haja um intervalo entre o primeiro e o segundo períodos de compromissos do PK. Nesse sentido, a CMP determinou que o grupo continuasse trabalhando e entregasse os resultados para adoção pela CMP em sua 6ª Sessão, no ano seguinte (UNFCCC, 2010i).

Com a expectativa de entregar à CMP 5 os resultados do trabalho do AWG-KP para adoção na sessão final da Conferência de Copenhague, o grupo entregou apenas um relatório com assuntos não concluídos (documento FCCC/KP/AWG/2009/17). O principal tópico de discussão do AWG-KP para nosso trabalho foi a proposta de emendas ao artigo 3, parágrafo 9, do Protocolo de Kyoto (ver nota 1) e, com relação a isso, o relatório trouxe uma *draft decision* (decisão -/CMP.5) que afirmou que uma emenda deve ser aplicada a todas as Partes do PK imediatamente após o fim do primeiro período de compromissos (2012), e que as Partes devem

depositar seus instrumentos de aceite dessa emenda. O documento trouxe tabelas com opções para as emendas ao Anexo B (na página 7), com os compromissos quantificados de redução/limitação das emissões e prazos, que variam de 2013-2017 ou 2013-2020 e o ano base (1990, 2000, ou outro). O texto do relatório do AWG-KP que trouxe as propostas para emendas ao artigo 3, parágrafo 1⁴⁸, do Protocolo tinha diversas opções, com não concordância com relação às metas, por exemplo, que podiam variar de 45% de redução nas emissões até 2020 a 95% até 2050, ou uma combinação de ambas, com uma redução de 30 a 45% até 2020 e de 80 a 95% até 2050, proposta esta que veio de encontro à visão da China (UNFCCC, 2010f, p. 10). Outra questão a ser resolvida é a inclusão do termo ‘responsabilidades históricas’ para justificar a liderança de ações dos países desenvolvidos, demanda dos países em desenvolvimento. Como não houve acordo, o relatório submeteu essas opções como *draft decision* e, com a extensão dos mandatos dos grupos de trabalho, o resultado final consensual foi adiado.

4.3 – Extensão e definição do Mandato de Bali

A reunião seguinte, a Conferência de Cancun, ocorrida em 2010, recebeu a 16^a sessão da Conferência das Partes (COP 16), a 6^a Sessão do Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP 6), a 15^a Sessão do AWG-KP e a 13^a sessão do AWG-LCA, e os órgãos subsidiários. A Conferência reuniu cerca de 12 mil participantes e produziu as bases da mais abrangente resposta internacional às mudanças climáticas até então, um conjunto de decisões que ficou conhecido como os Acordos de Cancun⁴⁹.

Como resultado dos trabalhos de três anos do AWG-LCA, a COP 16 adotou a *draft decision* produzida pelo grupo como a decisão 1/CP.16, caracterizada como parte dos Acordos de Cancun e que tornou-se um marco da Conferência, “representando uma nova era de cooperação internacional em mudanças climáticas”, nas palavras da Presidente da COP 16/ CMP 6, Sra. Patricia Espinosa, Ministra de Relações Exteriores do México (UNFCCC, 2011d).

Assim, a COP traz em seu relatório (documentos FCCC/CP/2010/7 e FCCC/CP/2010/7/Add.1) a sua decisão 1, intitulada ‘Os Acordos de Cancun: resultado do

⁴⁸ O artigo 3, parágrafo 1 do Protocolo de Kyoto dispõe sobre suas metas e prazos: “As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012 (BRASIL, 2004, p. 19).

⁴⁹ Informações disponíveis em: <http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php>. Acesso em: 05/09/2014.

trabalho do *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention*'. Seguindo a metodologia adotada neste trabalho, especificaremos as decisões adotadas nos dois tópicos de análise a que nos propomos: visão compartilhada para ação cooperativa de longo-prazo, e ações aprimoradas para mitigação.

Com relação ao primeiro tópico, visão compartilhada, o relatório afirmou que esta visão deve guiar as políticas e ações de todas as Partes, enquanto leva em consideração as diferentes circunstâncias das Partes de acordo com os princípios e provisões da Convenção. Além disso, as Partes admitiram a necessidade de esforços de mitigação ampliados que permitam a desejada estabilização das emissões, sendo que as Partes países desenvolvidos devem liderar o processo e assumir reduções ambiciosas, além de fornecer tecnologia, desenvolver construção de capacidades e prover recursos financeiros. Essa necessidade de suporte aos países em desenvolvimento esteve presente em todo o texto, reafirmando, inclusive, que as ações de adaptação (tópico muito sensível à agenda dos países em desenvolvimento) às mudanças climáticas são tão prioritárias quanto as de mitigação e, portanto, devem ser tratadas com a mesma urgência (UNFCCC, 2011e).

Ainda dentro do tópico sobre visão compartilhada, as Partes concordaram que “no contexto do objetivo de longo prazo e do objetivo último da Convenção e do Plano de Ação de Bali, irão trabalhar para identificar um objetivo global para reduzir substancialmente as emissões globais até 2050, e considerar este objetivo na 17ª Sessão da Conferência das Partes” (UNFCCC, 2011e, p. 3). Ainda, as Partes reconheceram que uma resposta às mudanças climáticas requer mudanças de paradigma para a construção de uma sociedade de baixo-carbono que ofereça oportunidades substanciais e garanta crescimento econômico sustentável, baseado na inovação tecnológica e em padrões de produção e consumo mais sustentáveis, assegurando empregos decentes e de qualidade (UNFCCC, 2011e).

Com relação às ações aprimoradas de mitigação, os trabalhos deram seguimento às discussões sobre ações de mitigação para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Quanto aos compromissos e ações nacionais de mitigação para os países desenvolvidos, o documento reconheceu que a maior parte das emissões de GEE históricas foi originada nos países desenvolvidos e que, devido à sua responsabilidade histórica, países desenvolvidos devem assumir a liderança das ações e toma nota das metas quantificadas de redução das emissões das Partes Anexo I⁵⁰ (documento FCCC/SB/2011/INF.1). Também, o relatório trouxe novas orientações para que os países Parte do Anexo I da Convenção melhorem as suas

⁵⁰ As metas quantificadas propostas pelos Estados Unidos da América serão analisadas no próximo capítulo.

comunicações nacionais com o objetivo de melhor reportar seus inventários de emissões de GEE, incluindo as ações de mitigação desenvolvidas para que as metas sejam alcançadas, bem como a provisão de recursos financeiros, tecnológicos e de construção das capacidades para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2011e).

Já as ações nacionais de mitigação (NAMAs) para os países em desenvolvimento devem ser adotadas dentro do contexto de desenvolvimento sustentável, apoiados por tecnologia, construção de capacidades e financiamento, com o objetivo de alcançar um desvio nas emissões relativas ao cenário *business as usual* em 2020. O relatório ainda tomou nota das NAMAs dos países em desenvolvimento (documento FCCC/AWGLCA/2011/INF.1)⁵¹ e reafirmou que essas ações serão submetidas a MRV domesticamente e serão sujeitas a MRV internacional, de acordo com as orientações da Convenção (algumas ainda a serem desenvolvidas). Algumas dessas orientações são as seguintes:

(...) as informações consideradas devem incluir o relatório do inventário nacional das emissões de gases estufa, informações sobre ações de mitigação, incluindo uma descrição, análise dos impactos e metodologias associadas e suposições, progressos na implementação e informações sobre a medição, relato e verificação (MRV) doméstica, e suporte recebido; discussões sobre a adequação dessas políticas domésticas e medições não é parte do processo; as discussões devem pretender oferecer transparência das informações relacionadas às ações não apoiadas (UNFCCC, 2011e, p. 11).

Outra decisão do relatório da COP 16 que é importante destacarmos aqui se refere à aceitação de diferentes abordagens para ações de mitigação, incluindo o uso de mecanismos de mercado e o aprimoramento da relação custo-efetividade, sempre considerando as diferentes circunstâncias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essas abordagens, no entanto, deveriam considerar o seguinte (UNFCCC, 2011e, p. 14):

- (a) Assegurar participação voluntária das Partes, apoiadas pela promoção de um acesso justo e equitativo para todas as Partes;
- (b) Complementar outros meios de apoio para NAMAs para os países em desenvolvimento;
- (c) Estimular mitigação através de grandes segmentos da economia;
- (d) Salvaguardar a integridade ambiental;
- (e) Assegurar uma redução em rede e/ou evitação de emissões globais de GEE;
- (f) Assistir Partes países desenvolvidos a cumprir parte de suas metas de mitigação, assegurando que o uso do mecanismo seja suplementar aos esforços domésticos de mitigação,
- (g) Assegurar boa governança e funcionamento e regulação robustos do mercado;

⁵¹ As ações submetidas pela China serão analisadas no capítulo VI desta tese.

Finalizando as principais decisões adotadas pela COP na Conferência de Cancun (2010), a mesa decidiu estender o mandato do AWG-LCA por mais um ano, para que este continuasse seu trabalho e pudesse executar as medidas contidas nesta decisão e apresentar os resultados na COP 17 (UNFCCC, 2011e).

O AWG-LCA, em sua 13ª Sessão, produziu relatório (documento FCCC/AWGLCA/2010/18) que parte do entendimento de que o resultado de Cancun não deveria pré-julgar as perspectivas para, ou o conteúdo de, um resultado juridicamente vinculante no futuro. Nesse sentido, a mesa propôs que o AWG-LCA trabalhasse em direção a uma decisão provisória que englobasse todo o escopo do resultado do grupo pois, na sua visão, essa abordagem facilitaria os esforços para alcançar um resultado balanceado. Como vimos acima, o AWG-LCA submeteu sua *draft decision* à COP 16, que foi adotada como parte dos Acordos de Cancun (UNFCCC, 2011a).

O relatório da Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto em sua 6ª Sessão (documentos FCCC/KP/CMP/2010/12 e FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1) adotou as duas *draft decisions* entregues pelo AWG-KP, que foram anotadas como parte dos Acordos de Cancun. Foram ainda entregues à CMP treze propostas de emendas ao PK, objetivo que faz parte dos trabalhos do AWG-KP (UNFCCC, 2011k).

A decisão 1/CMP.6, que se refere ao resultado do trabalho do *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*, foi renomeada como parte dos Acordos de Cancun e reconhece, entre outras coisas, a contribuição do IPCC, que indicou que para atender os menores níveis possíveis de aumento da temperatura será necessário que as Partes Anexo I como grupo reduzam suas emissões de 25 a 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020. O Quarto Relatório do IPCC, como vimos no primeiro capítulo, serviu como base para as propostas formuladas com vistas a dar uma resposta global eficiente às mudanças climáticas, instando as Partes Anexo I a aumentarem seus níveis de ambição para a redução das emissões a ser alcançada por elas, individual ou coletivamente, com o objetivo de reduzir seus níveis agregados de emissões de GEE em acordo com a variação indicada pelo Grupo de Trabalho III para o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (UNFCCC, 2011l).

De acordo com a decisão, as Partes concordaram que (UNFCCC, 2011l, p. 4):

- (a) No segundo período de compromissos o ano-base deve ser o de 1990, ou o ano-base ou período determinado de acordo com o Artigo 3, parágrafo 5, do Protocolo de Kyoto, para o propósito de calcular as quantidades atribuídas; em adição, um ano de referência deve ser usado por uma Parte de forma opcional para seus próprios fins para expressar seus objetivos quantificados de redução ou limitação de emissões como uma porcentagem das emissões daquele ano, que não seja internacionalmente

vinculante sob o Protocolo de Kyoto, além de listar seus objetivos quantificados de redução ou limitação de emissões em relação ao ano-base;

(b) Comércio de emissões e os mecanismos baseados em projetos sob o Protocolo de Kyoto deve continuar a estar disponíveis para as Partes Anexo I como uma forma de elas alcançarem seus objetivos quantificados de redução ou limitação das emissões de acordo com as decisões relevantes da Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto, como podem ser melhorados por meio de decisões a serem adotadas com base no texto rascunho contido no capítulo III do documento FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4⁵²;

(c) Medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e para aprimorar remoções resultantes de uso da terra, mudança no uso da terra e atividades florestais antropogênicas devem continuar disponíveis para as Partes Anexo I como uma forma de elas alcançarem seus objetivos quantificados e redução e limitação das emissões, em acordo com a decisão 2/CMP.6;

(d) Os potenciais de aquecimento global usados para calcular a equivalência de dióxido de carbono das emissões antropogênicas por fonte e remoções por sumidouros dos gases de efeito estufa listados no Anexo A para o segundo período de compromissos devem ser aqueles fornecidos pelo IPCC e acordados entre a CMP em conjunto com outros assuntos metodológicos baseados no texto rascunho contido no capítulo IV do documento FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4,

(e) A continuação dos trabalhos na consideração de informações sobre as potenciais consequências ambientais, econômicas e sociais, incluindo os efeitos *spillover*, das ferramentas, políticas, medidas e metodologias disponíveis para as Partes Anexo I devem continuar na base das propostas contidas no capítulo V do documento FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4.

Outra decisão da CMP, que é também parte dos Acordos de Cancun, foi a 2/CMP.6 sobre uso da terra, mudança no uso da terra e florestas, estabelecendo orientações gerais para que remoções e captação de emissões advindas de atividades florestais possam ser incluídas no segundo período de compromissos do PK. As outras decisões contidas no relatório da CMP 6 referiram-se à implementação do Fundo de Adaptação e outras questões técnicas do Protocolo de Kyoto (UNFCCC, 2011).

Os trabalhos do AWG-KP, como pudemos notar por meio da análise do relatório da CMP, foram guiados para trabalhar a escala de redução das emissões a serem alcançadas pelas Partes Anexo I, individual ou conjuntamente, o que gerou uma *draft decision* que foi adotada pela CMP como parte dos Acordos de Cancun (documentos FCCC/KP/AWG/2010/18 e FCCC/KP/AWG/2010/18/Add.1).

O que nos interessa deste relatório do AWG-KP é o capítulo I (*draft decision* -/CMP 6), que trata das emendas ao Protocolo de Kyoto relativas ao seu Artigo 3, parágrafo 9, ou seja, as emendas ao Anexo B com as metas e prazos para as Partes Anexo I a serem cumpridas no

⁵² Este documento reúne as *draft decisions* sobre o item 3 da agenda do AWG-KP com notas revisadas pela Mesa. O capítulo III do documento refere-se a comércio de emissões e mecanismos baseados em projetos, como o MDL, *Joint Implementation* e outros. O capítulo IV refere-se a assuntos metodológicos para calcular as equivalências das emissões antrópicas de GEE. O capítulo V considera as consequências das medidas adotadas e disponíveis para adoção pelas Partes Anexo I. O documento analisado serviu como base para o relatório do AWG-KP, adotado pela CMP 6.

segundo período de compromissos do PK. Dentre as *draft decisions* propostas, destacamos as seguintes (UNFCCC, 2011g):

1. Adota emendas ao Protocolo de Kyoto como contidas no anexo a esta decisão, que traz duas opções de texto;
2. Toma nota das *draft decisions* sobre uso da terra, mudança no uso da terra e atividades florestais, metodologias de cálculo de emissões, e consequências ambientais, sociais e econômicas de medidas adotadas pelas Partes Anexo I;
3. [Decide que as disposições das emendas contidas no anexo a esta decisão devem ser aplicadas a todas as Partes imediatamente após a conclusão do primeiro período de compromissos sob o Artigo 3, parágrafo 9, do Protocolo de Kyoto, e devem continuar a ser aplicadas a título provisório até a entrada em vigor das emendas para cada Parte]⁵³ (p. 4);
4. Convida as Partes a apresentarem documento de aceitação, para garantir que não haja intervalo entre o primeiro e o segundo período de compromissos;
5. Requer ao SBI que avalie as implicações das quantidades atribuídas no segundo período de compromissos na escala de redução das emissões a ser alcançada pelas Partes Anexo I,
6. Requer ao SBI que recomende ações apropriadas a serem adotadas pela CMP para tratar das implicações referidas na decisão acima.

Os anexos do relatório do AWG-KP trouxeram, portanto, opções de emendas ao Anexo B do Protocolo de Kyoto, com variações de prazo para o segundo período de compromissos, de ano-base para a referência para as metas de redução das emissões, e de uso de termos. Para ajudar na análise, destacamos alguns pontos em três opções dadas (UNFCCC, 2011g, p. 5):

Opção 1: objetivos quantificados de redução ou limitação das emissões (QELROs) para as Partes Anexo I em dois momentos, de 2013 a 2017, e de 2017 a 2020, expressas como porcentagem do ano de referência. Com uma nota esclarecendo que “um ano de referência deve ser usado por uma Parte a título facultativo para seus próprios interesses para expressar seus QELROs como uma porcentagem das emissões daquele ano, que não seja internacionalmente vinculativo sob o Protocolo de Kyoto (...)”;

Opção 2: objetivos quantificados de redução das emissões para as Partes Anexo I no prazo de 2013 a 2017, com base nas responsabilidades históricas e necessidades dos países em desenvolvimento, e compromissos quantificados domésticos de redução das emissões no prazo de 2013 a 2017, com um mínimo de reduções domésticas;

⁵³ Decisão não acordada entre todas as Partes.

Opção 3: objetivos quantificados de redução ou limitação das emissões (QELROs) para as Partes Anexo I em dois momentos, 2013 a 2017 e 2017 a 2020, como porcentagem do ano-base ou período, e QELROs nos mesmos dois períodos, expressados como porcentagem do ano de referência (similar à opção 1).

Com relação ao texto a ser incorporado como emenda ao Artigo 3 do Protocolo de Kyoto, que já não tinha sido acordado na conferência anterior, continuou sem acordo, e as opções propostas repetem aquelas analisadas anteriormente. Podemos perceber que as referências às responsabilidades históricas dos países desenvolvidos, assim como o destaque sobre as necessidades dos países em desenvolvimento são sugestões e demandas destes. O texto também mostrou que não houve ainda acordo sobre a porcentagem de redução das emissões e nem sobre os prazos do segundo período de compromissos do PK. Em outra opção, o ano-base ficou em aberto para ser definido por cada Parte. O relatório do AWG-KP para a COP 16, portanto, também foi submetido sem que houvesse um acordo entre todas as Partes (UNFCCC, 2011g).

A 17ª Sessão da Conferência das Partes e a 7ª Sessão do Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 17/ CMP 7) aconteceram em Durban (África do Sul) em 2011 e entregaram um pacote de decisões que avançou na implementação da Convenção do Clima, do Protocolo de Kyoto, do Plano de Ação de Bali e dos Acordos de Cancun, em direção à adoção de um acordo legal sobre mudanças climáticas em 2015. Esta decisão fez parte do relatório da COP 17 (documentos FCCC/CP/2011/9 e FCCC/CP/2011/9/Add.1) e permitiu que a Conferência de Durban mostrasse uma resposta importante da comunidade internacional com relação às mudanças climáticas. Dentre outras, as decisões da COP 17 que destacamos aqui são as seguintes: adoção do relatório do AWG-LCA e a criação de um novo grupo de trabalho, o *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, ou Plataforma de Durban (UNFCCC, 2012e).

A decisão 1 da COP 17 é a que estabeleceu a Plataforma de Durban e partiu da preocupação com a grande diferença entre “o efeito agregado das metas de mitigação das Partes em termos de emissões globais anuais de GEE até 2020 e as trajetórias das emissões agregadas consistentes com uma chance provável de manter o aumento da temperatura média global abaixo dos 2°C” (UNFCCC, 2012f, p. 2). A partir disso, a COP 17

Decide também lançar um processo para desenvolver um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal sob a Convenção que seja aplicável para todas as Partes, por meio de um órgão subsidiário sob a Convenção aqui estabelecido e a ser denominado *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*; (...) Decide que o *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* deve completar seu trabalho assim que possível e não depois de

2015, de maneira a adotar este protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal na vigésima primeira sessão da Conferência das Partes e que entre em vigor e seja implementado a partir de 2020 (UNFCCC, 2012f, p. 2).

O grupo deve estabelecer um plano de trabalho para aprimorar a ambição dos esforços de mitigação e explorar as opções para uma variedade de ações que possa assegurar esforços máximos nas ações adotadas por todas as Partes. Com a criação da Plataforma de Durban, a COP 17 decidiu, ainda, prorrogar por mais um ano o prazo para a conclusão dos trabalhos do AWG-LCA, para que as Partes chegassem ao resultado esperado proposto pelo Plano de Ação de Bali (UNFCCC, 2012f).

A decisão 2/ CP.17 adotou o resultado do trabalho do AWG-LCA ao longo do ano de 2011 nas cinco categorias definidas pelo Plano de Ação de Bali. Com relação à visão compartilhada para uma ação cooperativa de longo-prazo, o grupo previu a continuidade dos trabalhos para identificar um objetivo global para reduzir as emissões até 2050, e para identificar um prazo para o pico global de emissões. Já no que se refere à mitigação, as Partes decidiram continuar em 2012 o processo para esclarecer as metas quantificadas de redução das emissões para os países desenvolvidos (documento FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1) e reconheceram que os países em desenvolvimento poderiam melhorar suas ações de mitigação, dependendo do provimento de finanças e tecnologias pelos países desenvolvidos. Nesse sentido, os países desenvolvidos deviam submeter informações relevantes à COP e os países em desenvolvimento devem submeter informações sobre suas NAMAs e relatórios bianuais sobre seus inventários de emissões de GEE⁵⁴ (UNFCCC, 2012f).

O AWG-LCA teve a sua 14ª Sessão durante a Conferência de Durban, e como vimos acima, o grupo teve o mandato de seu trabalho estendido por mais um ano, devendo obrigatoriamente entregar os resultados na COP 18 para garantir uma transição tranquila para a próxima fase de negociação sobre uma ação cooperativa de longo prazo a ser conduzida sob a recém-criada Plataforma de Durban (ADP). Nesse sentido, o relatório do AWG-LCA (documento FCCC/AWGLCA/2012/2) afirmou que para que o trabalho do grupo fosse completado, era preciso refletir sobre o mandato original da decisão 1/CP.13, que criou o Plano de Ação de Bali e sobre as decisões que têm sido adotadas desde então para cumprir este mandato e, dessa forma, identificar os elementos que precisam ser tratados ao longo de 2012 para entregar os resultados esperados (UNFCCC, 2012b). O passo seguinte do AWG-LCA

⁵⁴ O documento (relatório da COP 17) estabelece o que deve constar nos relatórios que as Partes Anexo I e as Partes não Anexo I devem submeter à COP, como as ações de mitigação, inventário de emissões, metodologia utilizada, necessidade de transferência de tecnologia e financiamento, e todas as outras informações relevantes.

seria, portanto, trabalhar no texto dos resultados a serem apresentados pelo grupo à COP 18, em Doha, completando cinco anos de trabalho. Os progressos realizados pelo grupo geraram algumas *draft decisions* que foram entregues e adotadas pela COP, como especificado anteriormente.

A 7ª Sessão da Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP 7) teve como principal resultado a adoção do resultado do trabalho do AWG-KP, apesar de o grupo não ter chegado a um acordo sobre o texto final da *draft decision*, o que levou o presidente a mesa a submeter o texto sob sua autoridade à CMP, como pudemos identificar no relatório da CMP 7 (documentos FCCC/KP/CMP/2011/10 e FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1). Nesse sentido, a decisão sobre o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto foi adiada para a sessão seguinte do AWG-KP (UNFCCC, 2012g).

A decisão 1/CMP.7 adotou, portanto, o resultado do trabalho do AWG em sua 16ª Sessão e decidiu que o segundo período de compromissos do PK devia ter início em 01/01/2013 e terminar ou em 31/12/2017 ou em 31/12/2020, a ser decidido pelo AWG-KP na sessão seguinte. Além disso, a CMP 7 tomou nota das propostas de emendas ao PK contidas nos Anexos 1, 2 e 3 desta decisão⁵⁵ e das propostas de redução quantificada de emissões (QELROs) das Partes Anexo I como comunicada no anexo 1 (UNFCCC, 2012h), propostas das quais destacamos o seguinte parágrafo a ser adicionado ao parágrafo 1 do Artigo 3 do PK:

1 bis. As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, garantir que suas emissões antropogênicas agregadas de dióxido de carbono equivalente dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam as suas quantidades atribuídas, calculadas nos termos dos seus compromissos quantificados de redução e limitação das emissões inscritos na terceira coluna da tabela contida no Anexo B e em acordo com as disposições deste Artigo, com o objetivo de reduzir as emissões totais desses gases em pelo menos [X] por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromissos de 2013 a [2017] [2020] (UNFCCC, 2012h, p. 9).

Com relação às promessas de redução das emissões de GEE submetidas pelas Partes Anexo I, os órgãos subsidiários (SBSTA e SBI) produziram relatório intitulado “Compilação de metas de redução de emissões em toda a economia a serem implementadas pelas Partes incluídas no Anexo I da Convenção” (documento FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1), após a COP

⁵⁵ Os anexos com as propostas de emendas ao Protocolo de Kyoto estão contidos no relatório da CMP 7 (documento FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1, p. 2-10). O anexo 1 traz as propostas de emendas ao Anexo B do Protocolo de Kyoto com as promessas de redução das emissões de gases de efeito estufa pelas Partes Anexo I e ano de referência (CMP, 2012b, p.2-7). O anexo 2 traz propostas de emendas ao Anexo A do Protocolo de Kyoto, com a lista de gases incluídos como GEE e, portanto, alvo de metas de redução. O anexo 3 traz as propostas de emendas ao texto do Protocolo de Kyoto, como parágrafos adicionais ao artigo 3 (meta e prazos para a redução das emissões no segundo período de compromissos e outras mudanças textuais) do PK (UNFCCC, 2012h, p. 8-10).

16, em 2010, para apresentar as informações submetidas pelas Partes. A proposta norte-americana para metas de redução das suas emissões consta deste documento e será analisada no capítulo específico sobre os EUA.

O AWG-KP teve a fase final de sua 16ª Sessão durante a Conferência de Durban, dando sequência às reuniões acontecidas em Bangkok, Bonn e Panamá ao longo do ano de 2011 (documento FCCC/KP/AWG/2011/7), e ao objetivo do grupo de considerar os compromissos das Partes Anexo I para o segundo período de compromissos do PK. O presidente do AWG-KP, Sr. Adrian Macey (da Nova Zelândia), destacou a importância, no mais alto nível político, de se chegar a um resultado sobre o Protocolo de Kyoto, citando o Presidente sul-africano, que afirmou que “nós não podemos deixar de abordar o fim do primeiro período de compromissos do Protocolo de Kyoto em 2012. A comunidade internacional estará, portanto, mais uma vez em uma encruzilhada em Durban. Qualquer decisão sobre o futuro do Protocolo de Kyoto inevitavelmente será parte da questão mais ampla sobre o futuro e natureza do regime de mudanças climáticas” (UNFCCC, 2011i, p.3).

Analizando os progressos alcançados pelo AWG-KP, o presidente ainda destacou que alguns dos assuntos presentes no texto ainda requeriam trabalho técnico e outros estavam completos do ponto de vista técnico, mas ainda careciam de decisões políticas. Como dito acima, o AWG-KP não alcançou consenso sobre o texto a ser submetido à CMP, mas encaminhou o texto provisório para que fosse apreciado, sob autoridade do presidente da mesa (UNFCCC, 2011i).

Em nota revisada pela mesa para facilitar as negociações (documento FCCC/KP/AWG/2011/CRP.2/Rev.1), o presidente do AWG-KP elaborou algumas *draft decisions*, dentre as quais destacamos o capítulo I: decisão -/CMP.7 – Emendas ao Protocolo de Kyoto referentes ao seu Artigo 3, parágrafo 9, que vimos analisando ao longo deste texto. Esta decisão contém os seguintes elementos: uma proposta de emenda ao Anexo B do PK para o segundo período de compromissos⁵⁶ e a sinalização da Rússia de que não pretende assumir compromissos no segundo período do PK (UNFCCC, 2011j). A partir deste relatório podemos avaliar que os pontos deixados em aberto nas últimas sessões do AWG-KP ainda não foram definidos, sendo que a grande maioria deles refere-se a pontos de divergência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como por exemplo, os compromissos quantificados de redução das emissões para as Partes Anexo I, o prazo para o alcance das metas (2017 ou 2020) e os termos a serem empregados no texto, como o princípio das responsabilidades históricas

⁵⁶ As tabelas que constam deste relatório são as mesmas do relatório entregue pelo AWG-KP à CMP durante a Conferência de Cancun, em 2010, e já analisados anteriormente.

(ponto importante de divergência entre EUA e China) e a garantia de uma distribuição justa do espaço atmosférico global entre todas as Partes.

A última conferência que analisamos aqui é a Conferência de Doha, que reuniu a 18ª Sessão da Conferência das Partes e a 8ª Sessão do Encontro das Partes do PK (COP 18/ CMP 8) em conjunto com as sessões dos órgãos subsidiários e grupos de trabalho. Esta conferência fecha o nosso marco temporal por ser a última reunião internacional sobre mudanças climáticas antes do início do segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, encerrando, portanto, o prazo para o cumprimento de metas do primeiro período de compromissos deste. Mas que, por outro lado, não encerrou as discussões sobre os compromissos futuros de todas as Partes da Convenção do Clima para elaborar uma resposta efetiva ao desafio das mudanças climáticas, as quais continuamos a acompanhar mas que não fazem parte da análise proposta para este trabalho. Outro fato importante a relatarmos aqui é o de que foi feita uma pesquisa de campo para acompanhar as negociações da Conferência de Doha como membro observador da delegação brasileira⁵⁷, quando tivemos acesso a diversas reuniões oficiais sobre os diferentes tópicos de discussão da agenda climática, o que nos proporcionou uma análise também baseada na observação das negociações *in loco*, o que aumentou a compreensão das posições dos dois países estudados neste trabalho.

Os documentos aos quais tivemos acesso durante a Conferência de Doha estão disponíveis na internet, inclusive as coletivas de imprensa e discursos feitos (alguns dos quais não pudemos acompanhar), como em todas as conferências que analisamos. O maior ganho deste trabalho de campo, no entanto, não foi o acesso a documentos, mas sim a percepção que construímos sobre a dinâmica de uma negociação multilateral com diversos interesses nacionais envolvidos. Pudemos acompanhar as reuniões nos diferentes grupos de trabalho e temas e observar pequenos detalhes que, em um primeiro momento podem não dizer muita coisa. Troca de termos, ou mesmo palavras, a ordem dos discursos e falas, a presença ou não dos delegados em determinadas reuniões, as conversas durante as pausas para o café, tudo parece parte de estratégias diplomáticas e de negociação para bloquear, adiar ou mesmo forçar a adoção ou rejeição do que responde aos interesses nacionais dos países. Ver de perto os grandes negociadores em ação, os termos que eles usam, os gestos que fazem, os olhares, aumentaram significativamente a nossa percepção sobre os interesses de cada país e o que eles buscam como resultados. Podemos, sem sombra de dúvidas, afirmar que essa participação contribuiu substancialmente para a definição final da nossa hipótese e para a análise parcial dos resultados

⁵⁷ Participação que só foi possível com o uso dos recursos da reserve técnica da bolsa oferecidos pela FAPESP.

que buscávamos. Infelizmente, não foi possível participarmos das conferências anteriores, mas é inegável que este trabalho de campo nos deu clareza dos resultados que queríamos e do caminho a ser percorrido.

O principal objetivo da Conferência de Doha era dar seguimento à implementação das decisões adotadas em Durban, concluir o Plano de Ação de Bali com os resultados dos grupos de trabalho criados então, e adotar a emenda ao Protocolo de Kyoto, estabelecendo prazos e metas a partir de 2013. Com o passar dos dias as negociações adentravam as madrugadas e, ainda assim, os países ficaram longe de chegar a acordos nos diversos tópicos que estavam sendo discutidos até os dias finais.

Em termos gerais, o debate se dividia entre as demandas dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, retomando o debate Norte-Sul na política climática. Os países desenvolvidos buscavam fechar as negociações do trilho que caminhava sob a Convenção, com a conclusão dos trabalhos do AWG-LCA para dar seguimento às negociações sobre os compromissos futuros, mas não aceitavam que qualquer texto fosse adotado antes da realização do Segmento de Alto Nível (momento em que acontecem as discussões políticas entre os Ministros e/ou Chefes de Estados para adequar as sugestões aos interesses nacionais de seus países). Já os países em desenvolvimento pressionavam por maior ambição em termos de mitigação e adaptação, e também por maiores compromissos dos países desenvolvidos em financiamento e transferência de tecnologia.

No entanto, mesmo dentro desses grupos há diferenças importantes, o que levou os países, desde a COP 15, a se reunirem em grupos menores com mais interesses em comum. A União Europeia, por exemplo, afirmava que o texto precisava de maior comprometimento tanto de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento especialmente no que se referia às discussões sobre mitigação e tecnologia. Já os EUA se mostravam contrários ao texto que estava sendo discutido sob o LCA, principalmente com relação à mitigação, visão compartilhada, tecnologia, entre outros, e relutantes a apoiá-lo, juntamente com Japão, Austrália e Canadá.

Dentro dos países em desenvolvimento, representados pelo G77/China, havia maior consenso, mas os grandes países emergentes falavam também oficialmente como grupo (BASIC) para representar os interesses do G77, mas também para evitar que a pressão sobre eles resultasse em compromissos de mitigação obrigatórios, dado que são países que já fazem parte dos maiores emissores globais de GEE. A China, por exemplo, forçava uma maior ambição nas ações de mitigação das partes Anexo I e demandava financiamento e transferência de tecnologia para os países menos desenvolvidos.

Na reta final das negociações na COP 18, quando teve início o Segmento de Alto Nível, Ban-Ki-moon destacou os resultados que a comunidade internacional esperava ao final da Conferência: a prorrogação do Protocolo de Kyoto e a conclusão de um acordo até 2015 que fosse ratificável, o desenvolvimento de um sistema de financiamento, que as instituições criadas em Durban e Cancun fossem efetivadas, que os governos demonstrassem ambição em fechar um acordo balanceado, e que os governos mostrassem claras iniciativas em mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Sob o comando da Secretária Executiva da Convenção do Clima, Christiana Figueres, e do Presidente da COP 18/ CMP 8, S. E. Abdullah Bin-Hamad Al-Attiyad (Presidente da Autoridade de Controle Administrativo e Transparência do Qatar), os países presentes concentraram seus esforços na reta final das negociações para fechar um pacote de decisões que desse uma resposta à altura do desafio das mudanças climáticas. Impasses nas negociações, em todos os temas-chave (mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento) dificultaram bastante uma decisão consensual e o resultado final só foi alcançado na manhã seguinte ao prazo final estipulado para a reunião.

Mesmo com dificuldades e divergências, os países aprovaram um pacote de decisões que foi nomeado de Porta Climática de Doha. Na conferência de imprensa sobre o encerramento da COP 18/ CMP 8⁵⁸, Christiana Figueres afirmou que foi alcançado um acordo de cumprimento legal obrigatório em Doha referente ao segundo período de compromissos do PK, no qual os países se comprometeram com uma redução total média de 18% em relação a 1990, e fez uma comparação deste com o primeiro período de compromissos, de acordo com o qual os países acordaram uma redução total média das emissões de GEE de 5% em relação a 1990. Apesar de destacar a evolução nas metas de redução das emissões, Figueres admitiu que elas ainda estão muito aquém do necessário para garantir que o aumento da temperatura permaneça abaixo dos 2°C.

A Porta Climática de Doha, adotada pela COP 18 (documentos FCCC/CP/2012/8 e FCCC/CP/2012/8/Add.1) reúne várias decisões, dentre as quais destacamos as seguintes (UNFCCC, 2013c): decisão 1/CP.18, Resultado acordado relativo ao Plano de Ação de Bali, e decisão 2/CP.18, Avançando a Plataforma de Durban.

Com relação à decisão 1 da COP 18, que dispõe sobre os resultados do Plano de Ação de Bali, destacamos os itens I, visão compartilhada, e II, mitigação. Para a visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo, a COP decidiu que as Partes irão trabalhar para reduzir

⁵⁸ O vídeo da conferência de imprensa citada pode ser acessado por meio do site: <http://unfccc.int/meetings/doha_nov_2012/meeting/6815.php>. Acesso em: 08/09/2014.

as emissões de GEE de modo a evitar um aquecimento de 2°C na temperatura da Terra e para atingir o pico de emissões o mais breve possível, reafirmando que o prazo para o pico de emissões dos países em desenvolvimento deve ser mais longo. Decidiu ainda que os esforços das Partes devem ser tomados com base na equidade e no princípio CBDR e capacidades respectivas, e na provisão de recursos financeiros, tecnologia e construção de capacidades para os países em desenvolvimento para apoiar suas ações de mitigação e adaptação (UNFCCC, 2013d).

Para as ações de mitigação, a COP 18 decidiu que:

A- Ações ou compromissos de mitigação nacionalmente apropriados, que sejam mensuráveis, reportáveis e verificáveis, pelas Partes países desenvolvidos, garantindo comparabilidade de esforços entre eles, levando em consideração diferenças em suas circunstâncias nacionais.

A COP tomou nota das metas de redução das emissões a serem implementadas pelas Partes Anexo I conforme comunicadas anteriormente; pediu que os países desenvolvidos aumentassem a ambição de suas metas a um nível consistente com as sugestões do relatório do IPCC, e requereu que estas Partes submetessem qualquer informação adicional para esclarecimento de suas metas (UNFCCC, 2013d).

B- Ações de mitigação nacionalmente apropriadas (NAMAs) pelos países em desenvolvimento no contexto do desenvolvimento sustentável, apoiadas pelo provimento de tecnologia, financiamento e construção de capacidades, de maneira que sejam mensuráveis, reportáveis e verificáveis.

A COP tomou nota das NAMAs dos países em desenvolvimento conforme comunicado; decidiu estabelecer um programa de trabalho para entender a diversidade das NAMAs de modo a facilitar sua implementação, incluindo maiores informações das Partes e suas necessidades de apoio financeiro, tecnológico e para construção de capacidades; reiterou seu encorajamento aos países em desenvolvimento para que desenvolvam estratégias de desenvolvimento de baixo-carbono, levando em consideração as suas circunstâncias nacionais (UNFCCC, 2013d)

Com relação aos outros tópicos, como abordagens de políticas e medidas de incentivo, a COP reconheceu que as Partes podem desenvolver e implementar várias abordagens, incluindo o uso de mecanismos de mercado, levando em consideração as diferentes circunstâncias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (UNFCCC, 2013e).

A decisão 2 da COP 18, sobre a Plataforma de Durban recebeu o início do trabalho da ADP, incluindo o seu plano de trabalho para aprimorar a ambição das ações de mitigação e determinou a adoção de um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com

força legal sob a Convenção, aplicável a todas as Partes, na COP 21 (2015) a ser implementado em 2020 (UNFCCC, 2013d).

Completando seu trabalho para garantir uma transição adequada à Plataforma de Durban, o AWG-LCA submeteu uma *draft decision* à COP para adoção como emenda (documento FCCC/AWGLCA/2012/L.4). No relatório do grupo (documento FCCC/AWGLCA/2012/5), o presidente do AWG-LCA, Sr. Aysar Tayeb (Arábia Saudita), explicou que a decisão era um esforço para apresentar um pacote balanceado, apesar de ainda haver divergências entre as Partes em diversos temas (UNFCCC, 2013b). No documento que foi apresentado pelo AWG-LCA para a COP como *draft decision*, as Partes retomaram diversos acordos anteriores, como a decisão de manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C e atingir o pico de emissões o mais breve possível (sendo que o pico para os países em desenvolvimento deve ser mais longo), e de realizar os esforços de mitigação com base na equidade de no CBDR e capacidades respectivas e na provisão de recursos financeiros e tecnológicos para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2012c).

A decisão ainda tomou nota das metas quantificadas de redução das emissões das Partes Anexo I e pediu para que elas aumentem o nível de ambição de suas metas. Também tomou nota das ações de mitigação nacionalmente apropriadas dos países em desenvolvimento e requer mais informações sobre as NAMAs, incluindo as necessidades de apoio financeiro e tecnológico (UNFCCC, 2012c).

Quanto às decisões relativas ao Protocolo de Kyoto, elas também foram designadas como parte da Porta Climática de Doha, como podemos acompanhar pelo relatório da CMP em sua 8ª Sessão (documentos FCCC/KP/CMP/2012/13 e FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), e dentre as quais destacamos: decisão 1/CMP.8, Emenda ao Protocolo de Kyoto relativa ao seu Artigo, parágrafo 9 (Emenda de Doha) (UNFCCC, 2013h).

A Emenda de Doha adotou a emenda ao Anexo B do PK de acordo com o anexo 1 desta decisão⁵⁹, do qual consta as reduções especificadas de emissões para o segundo período, variável de acordo com as Partes Anexo I, e a partir do qual percebemos que o ano-base para as metas nem sempre está definido e que alguns países, sendo eles Japão, Canadá, Nova Zelândia e Rússia, retiraram-se do segundo período de compromissos do PK, enfraquecendo substancialmente o documento, apesar de as metas quantificadas de redução serem maiores. Os países que, até então, já tinham incluído suas metas para o segundo período foram Austrália,

⁵⁹ A tabela que deve substituir o Anexo B do Protocolo de Kyoto consta do relatório da CMP 8, das páginas 7 a 9 (UNFCCC, 2013j).

Belarus, Croácia, União Europeia, Cazaquistão, Liechtenstein, Mônaco, Noruega, Suíça e Ucrânia (UNFCCC, 2013i).

A decisão sobre o parágrafo 7 bis, que deve ser incluído logo após o parágrafo 7 do Artigo 3 do PK ficou da seguinte forma:

No segundo período de compromissos quantificados de redução ou limitação das emissões, de 2013 a 2020, as quantidades atribuídas para cada Parte incluída no Anexo I devem ser iguais à porcentagem inscrita na terceira coluna da tabela contida no Anexo B de suas emissões antropogênicas agregadas de dióxido de carbono equivalente dos gases de efeito estufa listados no Anexo A em 1990, ou ano-base ou período determinado em acordo com o parágrafo 5 acima, multiplicado por oito. Aquelas Partes incluídas no Anexo I para as quais a mudança no uso da terra e florestas constituíram uma fonte líquida de emissões de gases de efeito estufa em 1990 devem inserir nas suas emissões do ano-base de 1990 ou período o total das emissões antropogênicas de dióxido de carbono equivalente por fontes menos remoções por sumidouros por mudança no uso da terra em 1990 para fins de calcular as suas quantidades atribuídas (UNFCCC, 2013i, p. 11).

A Emenda reafirmou ainda que o segundo período de compromissos começaria em 31/01/2013 e decidiu que ele termina em 31/12/2020; decidiu que cada Parte do Anexo I deveria revisar suas metas de redução para o segundo período até 2014, em linha com uma redução agregada de emissões de 25 a 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020; decidiu que as Partes deveriam comunicar suas ambições em reduções de GEE até 2014; esclareceu que as Partes não incluídas no Anexo I continuassem a participar de atividades de MDL e outras atividades; e decidiu que o AWG-KP cumpriu o seu mandato determinado pela decisão 1/CMP.1 e assim concluiu o seu trabalho (UNFCCC, 2013i).

A Presidente do AWG-KP em sua 17ª Sessão, Sra. Madeleine Rose Diouf Sarr (do Senegal), ao iniciar os trabalhos do grupo (documento FCCC/KP/AWG/2012/5) lembrou que a Conferência de Durban concluiu o acordo para o início do segundo termo do PK em 01/01/2013, e que decisões-chave relacionadas à metodologia e regras de contagem foram adotadas, mas que um resultado final em Doha precisava ser adotado. Dessa forma, os principais assuntos a serem tratados nessa última sessão do AWG-KP para a finalização do trabalho foram os seguintes: (a) a duração do segundo período de compromissos, o assuntos dos QELROs e o nível de ambição das ações de mitigação; (b) a continuidade legal a partir de 1 de Janeiro de 2013; (c) a continuidade operacional a partir de 1 de Janeiro de 2013, e (d) a transição e os excedentes das unidades de Kyoto (UNFCCC, 2013g).

O ADP (Plataforma de Durban) teve a sua primeira sessão finalizada durante a COP 18/ CMP 8 e definiu que trabalharia em duas frentes para implementar a decisão 1/CP.17, por meio de mesas redondas para discutir os temas seguindo dois cursos:

Para o curso de trabalho 1, as mesas redondas consideraram os seguintes temas: como os princípios da Convenção serão aplicados no novo acordo; de que forma as

circunstâncias nacionais e mudanças devem ser consideradas; como o novo acordo será aplicável a todos na prática, incluindo abordagens para definir os compromissos diferenciados; e formas de incentivar a participação completa e ambiciosa e garantir implementação efetiva e arranjos de *compliance*; Para o curso de trabalho 2, a discussão focou nas iniciativas que foram identificadas como possíveis soluções para aumentar a ambição. As Partes discutiram atividades e iniciativas tangíveis que possam ser incluídas no plano de trabalho para 2013 para avançar o trabalho, dada a urgência do assunto. Elas focaram nos seguintes temas: como as ações nacionais e internacionais que são adicionais e, portanto, suplementares às promessas que as Partes fizeram podem ser melhoradas, encorajadas e apoiadas pela Convenção; o papel dos meios de implementação para aumentar a ambição; e como catalisar ações e iniciativas com o maior potencial de mitigação (UNFCCC, 2013a, p. 4).

O mandato do ADP deve se encerrar em 2015, data em que um novo acordo climático deve ser aprovado, e por isso, o grupo convidou as Partes a submeterem informações e propostas visando a elaboração desse novo acordo de cumprimento legal obrigatório e que seja aplicável a todas as Partes, sob o curso de trabalho 1, seguindo os seguintes aspectos: (a) aplicação dos princípios da Convenção; (b) construção de experiências e lições aprendidas sob a Convenção e outros processos multilaterais, se apropriados; (c) escopo, estrutura e desenho do acordo de 2015, e (d) formas de definir e refletir ações aprimoradas. Já com relação ao curso de trabalho 2, o ADP convidou as Partes a submeterem propostas e visões em ações, iniciativas e opções para aprimorar ambição, com um foco particular em 2013, levando em consideração os seguintes aspectos: (a) benefícios da mitigação e adaptação, incluindo resiliência aos impactos das mudanças climáticas; (b) barreiras e caminhos para superá-las, e incentivos para ações, e (c) financiamento, tecnologia e construção de capacidades para apoiar implementação (UNFCCC, 2013a).

Estes foram os principais resultados e tópicos discutidos durante a COP 18/CMP 8, que marca o final da nossa análise documental das conferências climáticas para a discussão do período pós-Kyoto (2005-2012). De forma geral, foi estabelecido um calendário para que os países concluam um texto para um novo acordo climático global de cumprimento obrigatório durante a COP 21, em 2015, com maior nível de ambição, mas que seja ratificável e entre em vigor a partir de 2020. No entanto, com as dificuldades que se mostram em todas as rodadas anuais de negociações climáticas e com o ainda baixo nível de ambição dos documentos resultantes, apesar dos avanços da ciência do clima, é de esperar que o acordo que possivelmente será adotado em 2015 não responda às urgentes necessidades que o desafio das mudanças climáticas coloca à sociedade atual.

Para resumir o mapa do caminho, montamos o quadro abaixo, com as principais decisões adotadas em cada uma das conferências pesquisadas e em cada um dos órgãos (COP, CMP, AWG-KP, AWG-LCA e ADP):

Tabela 4 – Principais decisões adotadas nas Conferências do Clima (2005-2012).

	RESULTADOS/DECISÕES							
	11 Montreal 2005	12 Nairobi 2006	13 Bali 2007	14 Poznan 2008	15 Copenhague 2009	16 Cancun 2010	17 Durban 2011	18 Doha 2012
COP	Implementação da Convenção do Clima	Operacionalização da Convenção	Plano de Ação de Bali Criação do AWG-LCA	Relatório do AWG-LCA com os progressos do PAB	Extensão do mandato do AWG-LCA Acordo de Copenhague	Extensão do mandato do AWG-LCA Acordos de Cancun	Plataforma de Durban Extensão do Mandato do AWG-LCA	Porta Climática de Doha
CMP	Entrada em vigor do PK Criação do AWG-KP	Implementação dos mecanismos do PK, do Fundo de Adaptação e da construção de capacidades	Ratificação do PK pela Austrália	Programa de trabalho do AWG-KP	Extensão do mandato do AWG-KP	<i>Draft decisions</i> produzidas pelo AWG-KP	Extensão do Mandato do AWG-KP	Emenda de Doha
AWG-KP	_____	Discussão sobre o programa de trabalho	Indicação de redução das emissões de GEE de 25 a 40% (1990) até 2020 pelas Partes Anexo I	Visão Compartilhada QELROs	<i>Draft report</i>	Propostas de emendas ao Anexo B do PK	Não acordo	Acordo
AWG-LCA	_____	_____	_____	Ideias e propostas das Partes para avançar o PAB	<i>Draft decisions</i>	Acordos de Cancun	Não acordo	<i>Draft decision</i>
ADP	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	Programa de trabalho

Fonte: próprio autor.

Neste mapa do caminho, pudemos acompanhar o andamento das negociações climáticas de 2005, quando o Protocolo de Kyoto entrou em vigor e tiveram início as discussões do período pós-Kyoto, e 2012, último ano do primeiro período de compromissos do PK. Pouco se avançou na definição dos temas mais polêmicos, como as metas de redução das emissões e as bases de um acordo futuro que substitua o PK, por serem temas que envolvem diretamente os principais interesses definidos pelas políticas externas de EUA e China para as mudanças climáticas, como veremos nos capítulos seguintes e finais deste trabalho.

Os compromissos quantificados de redução das emissões, bem como o ano-base para as ações de mitigação do segundo período de compromissos do PK, foram definidos individualmente pelas Partes e o prazo de 2013 a 2020 foi estabelecido para o cumprimento das metas. Um sistema de transparência seguindo um padrão de MRV também foi estabelecido para todas as Partes, apesar da resistência inicial da China. Os grupos de trabalho AWG-KP e AWG-LCA entregaram seus resultados para cumprir o Plano de Ação de Bali, com a adoção da emenda ao Anexo B do Protocolo de Kyoto, e um novo grupo, o ADP, foi criado para dar continuidade às negociações para um acordo de cumprimento legal obrigatório que entre em vigor em 2020. O objetivo de entregar um acordo vinculante como resultado do mandato de Bali foi fracassado e resultou apenas em uma declaração política, o Acordo de Copenhague. Por outro lado, o Protocolo de Kyoto teve sua extensão aprovada, apesar da retirada de Japão, Canadá, Nova Zelândia e Rússia, o que enfraquece substancialmente o documento, além da reafirmação da posição norte-americana de não ratificá-lo.

Com relação às negociações sobre as bases do novo acordo, elas não foram concluídas, pois há um impasse sobre a manutenção dos princípios e dos documentos que regem a ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. China e outros países em desenvolvimento não abrem mão do princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ e da equidade, defendendo ações de mitigação obrigatórias para os países desenvolvidos com base nas suas responsabilidades históricas e ações voluntárias para os países em desenvolvimento, com apoio financeiro e tecnológico dos países desenvolvidos. Os EUA defendem ações de mitigação iguais na sua forma para todas as Partes, sejam elas vinculantes ou voluntárias, e também apostam na interdependência das ações entre as Partes em uma perspectiva de mercado.

No entanto, um ponto que merece ser destacado aqui e que traz algumas indicações sobre o futuro das negociações climáticas é o resultado da Plataforma de Durban até o momento, que não definiu de que forma os princípios da Convenção serão incluídos no acordo futuro e tampouco fez menção a termos enfatizados em todos os documentos anteriores, como a responsabilidade histórica e o desenvolvimento como prioridade para os países em desenvolvimento. Tais pontos devem receber uma atenção especial no acompanhamento deste processo multilateral, pois podem significar uma mudança significativa para um possível acordo climático a entrar em vigor a partir de 2020.

Em palestra proferida em São Paulo, David G. Victor⁶⁰ afirmou que o possível acordo para 2015 deve ser muito diferente do Protocolo de Kyoto, especialmente no que se refere às

⁶⁰ Palestra proferida por David G. Victor (Universidade da Califórnia, San Diego) intitulada *International Law and Climate Change: New Roles for Brazil and the United States*, durante o Seminário *CLIMATE CHANGE*:

ações das potências emergentes. É preciso engajar as economias emergentes, especialmente a China, mas pedir que elas desacelerem seus crescimentos econômicos é injusto. A dificuldade, para Victor, neste caminho até a Conferência de Paris (a ser realizada em 2015) é colocar os países em grupos que representem melhor as suas capacidades específicas e fazer com que os representantes dos países negociem acordos que obriguem os países a fazer mais do que eles fariam mesmo sem qualquer acordo. O momento, segundo Victor, é de uma reviravolta na forma de lidar com as mudanças climáticas, primeiro, revendo o limite de 2°C de aumento da temperatura média, que não é mais alcançável, e segundo, negociando um acordo do tipo “guarda-chuva”, que possa abrigar pequenos acordos que evoluam com o tempo.

Nos capítulos seguintes, vamos aprofundar essa análise empírica com base nos documentos e discursos desses dois grandes emissores e atores principais nas negociações climáticas de modo a comprovar que seus posicionamentos, definidos neste compêndio documental, encontram voz nos documentos finais das conferências que descrevemos neste capítulo que se encerra. Destacaremos também as suas políticas externas para as mudanças climáticas, descrevendo os atores que influenciam a tomada de posição, mas não nos aprofundando nessa análise, e as mudanças nos discursos e ações nacionais para as mudanças climáticas, se ocorridas.

CAPÍTULO CINCO

OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO PÓS-KYOTO

Iniciamos a nossa análise dos posicionamentos dos dois países nas conferências descritas anteriormente com os Estados Unidos da América. Nosso objetivo neste capítulo é mostrar quais interesses norte-americanos encontram voz nos resultados finais das conferências que vêm negociando o período pós-Kyoto. Para isso, o capítulo está dividido em duas partes, a primeira traz uma contextualização do quadro de emissões de GEE do país, com dados de suas comunicações nacionais, e da política externa para as mudanças climáticas, focando no segundo mandato do governo de George W. Bush e no primeiro mandato do governo Barack Obama. Nessa breve explanação da política externa norte-americana, destacamos as mudanças que ocorreram entre estes dois governos e mostramos, a título de esclarecimento, os atores que desenham o jogo doméstico para as mudanças climáticas.

Na segunda parte deste capítulo, trazemos a análise documental do posicionamento dos EUA nas conferências entre 2005 e 2012, seguindo a mesma divisão cronológica adotada no capítulo anterior. Esta análise foi feita com base em documentos submetidos pelo país em resposta a pedidos dos órgãos da Convenção com suas visões e propostas para o processo negociador, bem como nos discursos proferidos pelos EUA, e algumas vezes pelo *Umbrella Group*, do qual ele faz parte, nas plenárias e no Segmento de Alto Nível, e nas coletivas de imprensa dadas pelos membros da delegação norte-americana. Com isso, pudemos verificar que interesses o país defende nas negociações referentes às ações de mitigação e ao acordo futuro para as mudanças climáticas.

5.1 A política externa norte-americana para as mudanças climáticas

O cenário global vive, ao menos desde os ataques terroristas às torres do *World Trade Center*, em Nova York em 2001, uma tendência de desconcentração de poder que já não concede a nenhum país o *status* de superpotência global. No entanto, é inegável o fato de que os Estados Unidos da América seguem exercendo hegemonia. Segundo Pecequillo (2003, p. 2), “independente do crescimento do poder e influência de outras nações, os norte-americanos permanecem como um fator de estabilidade ou desequilíbrio das relações internacionais”. Ainda que a análise de sua hegemonia esteja dividida por debates sobre a política doméstica e externa, valores, sociedades, e análises do poder de outras nações, como a China, e do

ordenamento de poder mundial, os EUA não declinaram o suficiente para darem lugar a uma nova hegemonia, e tampouco as potências emergentes ascenderam o suficiente para tomar o seu lugar. De acordo com a análise de Pecequilo:

O 'tipo' de ordem que os norte-americanos construíram gerou uma situação peculiar de interdependência político-econômica que provoca situações de vulnerabilidade mútua e de compartilhamento de interesses dos Estados Unidos com seus desafiadores que são exploradas: seja via engajamento ou contenção, a hegemonia busca taticamente 'dividir para conquistar' seus adversários, enquanto tenta superar seus dilemas domésticos. Porém, questiona-se até quando esse mecanismo será eficiente, uma vez que o país permanece em crise e as demais nações prosseguem seu curso de mudanças (PECEQUILO, 2013, p. 3).

No campo da política climática internacional, os EUA também assumem papel hegemônico, dado que atualmente são o segundo maior emissor mundial de gases de efeito estufa, em termos absolutos, e o maior emissor mundial em termos *per capita*. A grandiosidade de sua contribuição para o problema não se materializa, no entanto, em ações efetivas de combate às mudanças climáticas, e a quantidade gigantesca de gases estufa liberados na atmosfera terrestre pelo país, aliada à falta de vontade política em decretar políticas federais sérias de mitigação e à relutância em se engajar em uma ação global efetiva, são vistas pelos não americanos como injusta e perigosa (VANDEVEER; SELIN, 2010).

Para contextualizarmos a política externa norte-americana para as mudanças climáticas, portanto, achamos necessário descrever brevemente o quadro do país, que obviamente reflete essa grandiosidade a que nos referimos acima.

5.1.1 – O quadro norte-americano de emissões

Os EUA são um país de grandes proporções, tanto em termos populacionais e geográficos, quanto econômicos e de consumo de energia e recursos naturais e, conseqüentemente, em termos de emissões de GEE. É um país de mais de 9 milhões de Km² com dimensões continentais e com uma população estimada em 308 milhões de habitantes no ano de 2009, que se divide no território norte-americano segundo o mapa da figura abaixo. De acordo com as estatísticas da Quinta Comunicação Nacional dos EUA entregue à Convenção do Clima, a taxa anual de crescimento populacional do país é de 1% desde 1990. Os EUA também têm o maior PIB do mundo, de 14,4 trilhões de dólares em 2009, com um crescimento de 66,9% desde 1990, e a renda per capita é de US\$ 46.716, a quarta mais alta do mundo (US DEPARTMENT OF STATE, 2010).

Figura 6 - EUA: principais concentrações humanas – 2010.

Fonte: ADAPT. RIBEIRO, W. C. Por dentro da Geografia: Mundo. São Paulo: Saraiva, 2012. P.83.

2ª.ed./ENCYCLOPÉDIE DE L'ETAT DU MONDE. Disponível em: www.etatdumonde.com. Acesso: 02/2012.

Para traçar o panorama de como se desenha a política externa dos EUA para as mudanças climáticas, é importante retomarmos a distribuição territorial das emissões de GEE de forma comparativa para termos ideia das contribuições tanto dos EUA quanto da China para o cenário global. Como visto no gráfico trazido no capítulo três, em termos absolutos a China contribui com 23 a 24% das emissões globais, enquanto que os EUA contribuem com 20 a 21%. No entanto, quando fazemos os cálculos de emissão *per capita*, a contribuição norte-americana é muito maior do que a chinesa: 19,4 toneladas métricas para 5,1 toneladas métricas, respectivamente. Isso significa que um norte-americano médio emite quase quatro vezes mais GEE do que um chinês médio. A tabela abaixo, baseada na tabela dos cinco maiores emissores de CO₂ a partir do uso de combustíveis fósseis do mundo (dados de 2007) trazida por Vandever e Selin (2010, p. 315) em seu artigo, mostra esses dados comparativos entre EUA e China:

Tabela 5 – Emissões globais e *per capita* de EUA e China no ano de 2007.

<i>País/região</i>	<i>Participação percentual das emissões globais</i>	<i>Toneladas métricas per capita</i>
China	24	5,1
EUA	21	19,4

Fonte: VANDEVEER; SELIN (2010, p. 315).

De acordo com o relatório do inventário nacional dos gases de efeito estufa submetido pelos EUA em 2007 (documento FCCC/ARR/2007/USA), no ano de 2005 o gás de efeito estufa mais importante foi o CO₂, contribuindo com 84,1% do total de gases, seguido pelo CH₄ (7,3%) e pelo N₂O (6,4%). Com relação aos setores, o setor energético responde por 85,6% do total de GEE, seguido do setor agrícola (7,4%), processos industriais (4,6%) e lixo (2,3%). Naquele ano, as emissões totais de GEE (excluindo LULUCF) dos EUA contaram 7,241,482.12 Gg CO₂eq, e aumentaram 16,3% entre 1990 e 2005, sendo que o maior aumento foi de HCFs (294,7%), seguido do CO₂ (20,3%). Importante destacar que é a EPA (*Environmental Protection Agency*) a responsável pela preparação do inventário nacional, enquanto o Departamento de Estado, como o ponto focal para a Convenção do Clima, dirige a submissão do inventário nacional para o Secretariado (UNFCCC, 2008a).

Em 2008, a Convenção publicou o relatório de revisão (*country in-depth review*, documento FCCC/IDR.4/USA) da 4ª. Comunicação Nacional dos EUA (dados relatados acima), no qual o time de especialistas da Convenção atestou que ela oferece uma boa cobertura da política climática norte-americana, que havia estabelecido, em 2002, um objetivo nacional para reduzir a intensidade das emissões de GEE da economia em 18% entre os anos de 2002 e 2012 (UNFCCC, 2009j).

Com relação às circunstâncias nacionais relevantes às emissões e remoções de GEE, a equipe de revisão notou que os fatores que influenciam as emissões nacionais de GEE, suas mudanças ao longo do tempo e a política climática incluem: crescimento econômico e populacional; condições climáticas e geográficas; transporte e estrutura urbana; desenvolvimento industrial e tecnológico; agricultura, mudança no uso da terra e florestas; manejo de resíduos; e estrutura governamental. Em particular, os níveis de emissão são influenciados por reservas de energia, assim como produção de energia e padrão de consumo, e pelo fato de que os EUA permanecem como o maior produtor e consumidor de energia do mundo. O crescimento populacional de 1% ao ano entre 2000 e 2005 resultou em aumento na construção de casas e na frota de carros, o que levou ao aumento da demanda energética. Com relação ao crescimento econômico, a economia dos EUA cresceu 13,4% entre 2000 e 2005, devido em sua maior parte ao crescimento em alta tecnologia e nos setores de comércio e serviços; apesar disso, as emissões de GEE *per capita* permaneceram estáveis e as emissões por PIB diminuíram, mas as razões para isso não estão suficientemente elaboradas na 4ª. Comunicação Nacional, de acordo com o *in-depth review* (UNFCCC, 2009j).

Uma dimensão importante do desenvolvimento industrial e crescimento econômico, que obviamente refletem nas emissões de GEE, é o comércio mundial. Segundo dados da OMC

(Organização Mundial do Comércio), os EUA ainda são o maior comerciante mundial de mercadorias, com um total de importações e exportações de 3,88 trilhões de dólares em 2012, sendo seguidos de perto pela China. No entanto, o país tem um déficit na balança comercial de US\$ 790 bilhões, o que representa 4,9% do seu PIB. No ranking dos maiores exportadores e importadores no comércio mundial de mercadorias, em 2012, os EUA alternaram posição com a China, sendo o primeiro em volume de importações (2,336 trilhões de dólares, ou 12,6% do total mundial de importações), e o segundo em volume de exportações (1,546 trilhão de dólares, ou 8,4% do total mundial de exportações) (WTO, 2013). Esse padrão de desenvolvimento econômico, baseado na degradação de recursos naturais e no consumo, que é ainda seguido pelos países em desenvolvimento, já se mostrou insustentável. E não há como combater efetivamente as mudanças climáticas sem uma séria revisão dessas metas e estratégias de desenvolvimento.

Sobre os setores e gases de efeito estufa mais relevantes, o relatório afirma que o carvão é a fonte energética dominante, pois fornece quase metade da eletricidade gerada; mas o petróleo permaneceu como a principal fonte de energia em 2005, respondendo por 41% da demanda energética total. O gás de efeito estufa mais importante nos EUA é o dióxido de carbono, contribuindo com 84,1% do total de emissões; sendo que, em 2005, as emissões de CO₂ foram 20,3% acima do nível de 1990 devido ao crescimento das emissões em indústrias e transportes; o metano, CH₄, contribuiu com 7,3% do total, e o N₂O com 6,4%, e mostrou uma queda em suas emissões com relação aos níveis de 1990 (de 12,3 e 3,1% respectivamente), causada principalmente pelo declínio de emissões fugitivas e de resíduos (UNFCCC, 2009j).

De acordo com Viola, Franchini e Ribeiro (2012, p. 17)):

A economia norte-americana opera sob uma relativa alta eficiência energética e uma baixa intensidade de carbono quando comparada aos padrões globais, mas apresenta uma das mais altas intensidades de carbono entre os países desenvolvidos devido a sua matriz energética baseada em petróleo e carvão e ao amplo uso de aviões e carros individuais como meios de transporte (tradução livre).

Quanto ao quadro institucional, a Comissão notou que o sistema político e institucional dos EUA torna a formulação de políticas em mudanças climáticas complexa e difícil, porque as ações propostas pelo Presidente têm que ser aprovadas pelo Congresso, e este processo pode ser demorado e embaraçoso. De acordo com o documento, “isso explica porque as políticas e ações climáticas no nível federal frequentemente permanecem voluntárias, em vez de mandatórias, em natureza; entretanto, às vezes ações voluntárias no nível federal podem ser implementadas em conjunto com abordagens e ações regulatórias no nível estadual” (UNFCCC, 2009j, p.6).

Os EUA são, em termos políticos e institucionais, uma república federativa, e seu governo é dividido em três ramos distintos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, sendo que os governos estaduais e localidades são também responsáveis pelo desenvolvimento de políticas e leis ambientais e de energia que, coletivamente, tem uma influência substancial na resposta norte-americana às mudanças climáticas, para ficarmos no tema em estudo (US DEPARTMENT OF STATE, 2010).

Como bem nos lembra Chasek (2007), a definição dos interesses domésticos norte-americanos na área ambiental tem um fator complicador que é o processo descentralizado de tomada de decisão, entre os governos federal e estaduais, juntamente com a separação entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. A liderança presidencial, nesse sentido, pode ser bloqueada pelo esforço concertado do Congresso, que sofre a pressão e influência política dos lobistas, e que tem o poder de vetar tratados internacionais, por exemplo. Os grupos de interesse também desempenham papel importante nessa estrutura, já que o sistema político norte-americano oferece solo fértil para a atuação dos lobistas, o que pode ajudar a definir o apoio dos EUA às instituições ambientais internacionais.

Com relação à política climática norte-americana, o relatório avalia que ela:

(...) continua a ser desenvolvida por meio de um processo interagências cooperativo que envolve mais de 20 agências federais sob a orientação do *high-level Committee on Climate Change Science and Technology Integration* (CCCSTI), que está sob o Escritório Executivo da Presidência. O CCCSTI desenvolve política estratégica e recomendações tecnológicas e supervisiona o trabalho do Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Ciência das Mudanças Climáticas e Tecnologia. Este grupo de trabalho supervisiona as atividades de dois programas: o *Climate Change Science Programme* (CCSP) liderado pelo Departamento de Comércio (DOC) e o *Climate Change Technology Programme* (CCTP) liderado pelo Departamento de Energia (DOE). Ainda, o DOC, DOE e outras entidades-chave federais como o Departamento de Estado (DOS), Departamento de Defesa, Departamento de Agricultura (USDA), EPA, a Agência Nacional de Espaço Aéreo (NASA) e outras, desenvolvem e implementam seus programas específicos que tenham a redução das mudanças climáticas como um cobenefício (UNFCCC, 2009j, p.7).

Quanto às políticas e medidas que vinham sendo adotadas pelo governo norte-americano à época, o *in-dept review* traz críticas a algumas informações, dados e análises incompletas, como a necessidade de aumentar a transparência quanto às PaMs (*policies and measures*) adotadas. Uma das críticas é quanto ao objetivo da Presidência de diminuir a intensidade de carbono da economia, pois não é esperado que isto venha a influenciar as tendências de emissões de nenhuma forma significativa. Por isso, na avaliação do relatório, as PaMs implementadas pelos EUA continuam a ser em sua maior parte voluntárias em natureza, com poucas exceções como padrões de combustíveis no setor de transportes ou os padrões de eficiência nos setores comercial e residencial, como podemos ver no trecho seguinte: “como

notado na revisão anterior, os EUA têm sido bem-sucedidos na redução das emissões de não-CO₂ nos setores energéticos, em particular reduções nas emissões de CH₄ devido a abordagens altamente segmentadas e rentáveis; mas o setor energético, no qual as emissões têm aumentado, continua a receber pouca atenção”(UNFCCC, 2009j, p.9).

O desenvolvimento tecnológico e as medidas para aprimorar a pesquisa, junto com algumas medidas regulatórias (por exemplo, nos setores de transporte e lixo) são também parte do quadro de políticas adotadas pelos EUA, em sua maior parte, voluntárias. Para a comissão de análise do relatório norte-americano, as abordagens voluntárias podem não necessariamente utilizar todo o potencial para redução das emissões de GEE nos EUA. O relatório nota, ainda, que as abordagens orientadas ao mercado, ou abordagens que tratam claramente de barreiras de mercado, estão se tornando proeminentes, dado que os mercados tem os mecanismos necessários para eventualmente selecionar a melhor forma de mitigação das emissões. Nesse sentido:

O ERT notou que a partir de 2008, a política climática dos EUA foi reformulada para seguir quatro cursos: (1) regulações e mandatos (“*market push*”), por exemplo, uma atualização de padrões médios de economia de combustível das empresas e a introdução de padrões de combustíveis renováveis; (2) abordagens baseadas em incentivos (“*market pull*”), por exemplo, incentivos fiscais e garantias de empréstimos de até US\$ 38, 5 bilhões; (3) continuação de parcerias com a indústria, por exemplo os programas *ClimateVISION* e *Climate Leaders*; e (4) desenvolvimento tecnológico a longo-prazo (UNFCCC, 2009j, p.10).

O relatório também critica o fato de que os combustíveis fósseis continuam a dominar o mercado e existem poucas iniciativas no nível federal para melhorar a eficiência energética de geração de eletricidade ou internalizar os custos externos da emissão de CO₂, ao passo que o governo federal respondeu que a responsabilidade para a regulação da eletricidade é dos estados da Federação. E ainda notou que a formulação de políticas nos EUA para as mudanças climáticas eram inicialmente dirigidas a preocupações com a poluição atmosférica, mas recentemente a segurança energética tem se tornado proeminente. Nesse sentido, os estados norte-americanos desempenham um papel importante na regulação energética e na formulação e implementação das políticas climáticas nos EUA, desenvolvendo ações que frequentemente vão além das ações federais (UNFCCC, 2009j).

Nós reconhecemos aqui a importância das políticas estaduais por parte de diversos estados norte-americanos que adotam medidas de vanguarda no combate às mudanças climáticas, o que é em grande parte incentivado pela própria constituição do sistema político dos EUA, como o próprio relatório de avaliação atesta. No entanto, é preciso dizer que adotamos, neste trabalho, um foco nas ações tomadas pelo Estado no nível internacional, por meio do posicionamento que o país adota nas negociações sobre mudanças climáticas e

documentos formulados pelo governo federal, sem deixar de reconhecer que existem diversos atores domésticos importantes que influenciam sobremaneira a formulação da política climática norte-americana, o que seria um bom tema para a continuidade desta pesquisa em outro momento.

Concluindo o seu *in-dept review* sobre a Comunicação Nacional dos EUA, a comissão responsável pelo relatório concluiu que:

No objetivo abrangente da Convenção do Clima (artigo 4.2(b)) para que as Partes incluídas no Anexo I da Convenção retornem individualmente ou coletivamente as emissões de GEE para os níveis de 1990, o ERT notou que em 2005 as emissões totais de GEE (excluindo as emissões e remoções de LULUCF) totalizaram 7,241,482.12 Gg CO₂eq, que marca um aumento de 16,3% comparado aos níveis de 1990. O setor energético respondeu por 85,6% do total de emissões de GEE e mostrou o maior crescimento (19,2%) comparado a 1990, seguido do setor agrícola (7,4%), de processos industriais (4,6%), resíduos (2,3%) e solventes e outros produtos (0,1%). O mais importante GEE nos EUA foi o CO₂, contribuindo com 84,1% do total das emissões nacionais (UNFCCC, 2009j, p.34).

Em seu relatório de ação climática (*US Climate Action Report 2014 – CAR*), publicado em 2014 em resposta a dois requerimentos da Convenção do Clima (a Sexta Comunicação Nacional e o Primeiro Relatório Bianual dos EUA), o governo norte-americano esboça as ações que estão sendo adotadas para combater as mudanças climáticas, assim como o quadro atual de emissões e as tendências de emissões. De acordo com o relatório, no período de 2009 a 2011 as emissões norte-americanas caíram ao seu menor nível para qualquer período trienal desde 1994, principalmente devido a fatores econômicos e à políticas governamentais.

Em 2011, as emissões norte-americanas (incluindo LULUCF) foram de 5,797 teragramas de CO₂ equivalente (TgCO₂e), o que representou uma redução de 6,5% com relação aos níveis de 2005. As emissões têm sido reduzidas em cerca de 1,1% ao ano, desde 2005, mesmo com crescimento econômico. A maior fonte das emissões de CO₂ nos EUA é a combustão de combustíveis fósseis (divididos entre petróleo, 36,5%, gás natural, 27,3% e carvão, 18,3%)⁶¹, responsável por 82% da energia consumida no país (US DEPARTMENT OF STATE, 2014).

O CAR 2014 também traz projeções de emissões de GEE de acordo com alguns cenários estipulados pelo governo norte-americano, que são basicamente um cenário com medidas adicionais, e outro sem medidas adicionais a partir do ano de 2012. Na tabela abaixo, que consta do relatório, podemos ver as emissões históricas desde 2000 até 2011, com uma redução das emissões a partir de 2005. Já as emissões projetadas mostram um aumento das emissões de

⁶¹ Os dados são do ano de 2012. É interessante notar que, desde 2005, houve uma queda contínua na participação do carvão e do petróleo na matriz energética norte-americana, e um aumento na porcentagem de gás natural e de fontes renováveis de energia (US DEPARTMENT OF STATE, 2014).

GEE a partir de 2015, considerando apenas as medidas que já vinham sendo tomadas até 2012, e, portanto, é um cenário caso medidas adicionais não forem tomadas a partir de 2012. Ainda assim, as emissões projetadas nos relatórios anteriores mostram um aumento ainda maior nas emissões de GEE do que neste relatório, quando as medidas adotadas pelo Governo Obama a partir de 2009, para atingir uma redução das emissões de GEE de 17% relativas ao ano de 2005 até 2020, ainda não estavam sendo implementadas. Podemos comprovar também, pela tabela abaixo, que o setor que mais emite GEE nos EUA é o de energia, seguido pelo setor de transportes, como foi afirmado acima (US DEPARTMENT OF STATE, 2014).

Tabela 6 – Emissões históricas e projetadas de GEE dos EUA, por setor, de 1990 a 2030 (Tg CO₂e).

Sectors ^b	Historical GHG Emissions ^a				Projected GHG Emissions			
	2000	2005	2010	2011	2015	2020	2025	2030
Energy	4,258	4,321	4,104	3,981	3,936	4,038	4,141	4,207
Transportation	1,861	1,931	1,786	1,765	1,710	1,702	1,660	1,627
Industrial Processes	357	335	308	331	378	438	504	536
Agriculture	432	446	462	461	461	485	498	512
Forestry and Land Use	31	25	20	37	30	27	40	35
Waste	136	137	131	128	127	126	125	123
Total Gross Emissions	7,076	7,195	6,812	6,702	6,643	6,815	6,967	7,041
Forestry and Land Use (Sinks) ^c	high sequestration				-884	-898	-917	-937
	low sequestration				-787	-614	-573	-565
Total Net Emissions	high sequestration				5,759	5,918	6,050	6,104
	low sequestration				5,856	6,201	6,394	6,476

^a Historical emissions and sinks data are from U.S. EPA/OAP 2013. Bunker fuels and biomass combustion are not included in 2013 U.S. GHG inventory calculations.

^b Sectors correspond to 2013 U.S. GHG inventory reporting sectors, except that carbon dioxide, methane, and nitrous oxide emissions associated with mobile combustion have been moved from energy to transportation, and solvent and other product use is included within industrial processes.

^c Sequestration is only included in the net emissions total.

Fonte: US DEPARTMENT OF STATE (2014, p.18).

Hoje, as mudanças climáticas são parte importante da agenda de política externa e interna norte-americanas, com diversas ações para a redução das emissões que têm se refletido no quadro de emissões, como vimos neste item, mas nem sempre foi assim. Desde o início das negociações internacionais sobre o tema, na Conferência do Rio, em 1992, os EUA adotam uma postura bloqueadora para a adoção de ações de mitigação obrigatórias só para os desenvolvidos. Durante o Governo Clinton houve uma tentativa de levar a agenda climática adiante, mas as resistências domésticas também impediram que o país assinasse o Protocolo de Kyoto. Essa posição bloqueadora foi bem característica do Governo George W. Bush, que sequer reconhecia as mudanças climáticas como um grande desafio que precisava ser combatido, postura que mudou com o Governo Obama. No capítulo três traçamos um quadro geral dos posicionamentos norte-americanos que mostraram essas mudanças nos marcos que definimos para a ordem

ambiental internacional das mudanças climáticas. Neste item, abordamos a política externa para as mudanças climáticas dos EUA a partir de 2005, quando tem início o nosso marco temporal, para entendermos o quadro interno no qual o posicionamento norte-americano é formulado e que nos servirá de base para analisarmos as posições defendidas pelo país durante as conferências descritas no capítulo anterior.

5.1.2 A política externa climática no pós-Kyoto

Seguindo a trilha do fórum global de negociações climáticas sob os auspícios da ONU, que nos interessa aqui, retomamos brevemente o posicionamento dos EUA nos dois acordos que moldam a formação da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas: a Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto. Os EUA ratificaram a Convenção em 1992 durante a Rio 92, durante a administração de George Bush, aceitando, portanto, os termos do tratado (inclusive o ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’) e os incorporando às leis e políticas norte-americanas. O Protocolo de Kyoto foi ratificado pela maior parte dos países Partes da Convenção até o início dos anos 2000 e entrou em vigor em 2005 com a ratificação da Rússia. Após a ratificação da Austrália em 2008, os EUA se tornaram o único país Parte do Anexo I a não aceitar o acordo e assim continua até os dias atuais. Segundo Vandever e Selin (2010, p. 319), a recusa do país em ratificar o documento resultou em uma “influência reduzida dos EUA durante as negociações das COPs sobre regras e procedimentos, particularmente após 2001, quando a administração W. Bush se opôs oficialmente à ratificação dos EUA e à entrada em vigor do Protocolo de Kyoto”.

George W. Bush iniciou sua presidência em 2001 rejeitando o Protocolo de Kyoto, em meio à publicação do Terceiro Relatório de Avaliação do IPCC. Essa posição ficou clara já nos primeiros cem dias de mandato, durante os quais o presidente enviou uma carta a alguns senadores republicanos, esclarecendo que se opõe ao PK “porque ele isenta 80% do mundo, incluindo grandes centros populacionais como a China e a Índia, de *compliance*, e causaria sérios prejuízos à economia norte-americana”⁶².

Ao longo da administração W. Bush, não houve reconhecimento das evidências científicas sobre as causas e impactos das mudanças climáticas e a política externa para as mudanças climáticas foi praticamente inexistente, partindo da alegação de que os países em desenvolvimento tinham “passe livre” para suas emissões, enquanto a economia norte-

⁶² Letter from the President George W. Bush to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts. 2001 IOS Press.

americana seria prejudicada, fazendo com que a discussão para a assinatura de qualquer acordo internacional de cumprimento obrigatório para o país sequer fosse considerada. Domesticamente, o Governo Bush promovia a construção de refinarias de petróleo, usinas nucleares e oleodutos, mostrando baixo interesse em investir em fontes renováveis de energia (ROSENCRANZ, 2010).

Ainda assim, Bush filho traçou uma *Climate Change Strategy* em 2002, que guiou o posicionamento do país ao longo de sua administração, com uma proposta de cortar a taxa de emissões domésticas anuais através de ação voluntária corporativa de 183 toneladas métricas de CO₂eq por milhão de dólares do PIB para 151 toneladas métricas até 2012. O objetivo era diminuir o crescimento das emissões, e não reduzi-las, evitando prejuízos à economia, e cortar a intensidade de GEE em 18% na década seguinte. A falta de ação internacional para as mudanças climáticas é justificada por W. Bush com o argumento de que “sob o Protocolo de Kyoto, os EUA teriam tido que fazer cortes profundos e imediatos em nossa economia para cumprir uma meta arbitrária, o que teria custado à economia mais de 400 bilhões de dólares e 4,9 milhões de empregos, enquanto os países em desenvolvimento como China e Índia já respondem pela maioria das emissões mundiais de GEE” (ROSENCRANZ, 2010, p.489). George W. Bush opunha-se a regular as emissões de GEE, o que significava que as reduções, se fosse o caso, deveriam acontecer por meio de ações voluntárias do setor privado, sem interferência do governo. Por isso, a proposta para essa estratégia climática era reduzir a intensidade dos gases de efeito estufa, e não as emissões (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

O corte de empregos e os custos econômicos são temas muito sensíveis à opinião pública norte-americana que, de acordo com estudo realizado por Borick (2010), apoia ações para combater as mudanças climáticas, mas não quer pagar diretamente pelos avanços. Sobre a opinião pública norte-americana sobre as mudanças climáticas o autor concluiu que:

A maioria dos cidadãos norte-americanos acredita não somente que o aquecimento global existe mas também que é um sério problema que a nação enfrenta. Suas crenças são desenhadas a partir de uma combinação de observações pessoais de alterações no ambiente físico e imagens e ambientes globais alterados. A maioria dos americanos acredita que ação governamental imediata é necessária para lidar com as mudanças climáticas e que os governos em todos os níveis do sistema federal tem uma responsabilidade de lidar com elas. Os cidadãos norte-americanos geralmente abraçam meios regulamentares pelos quais fontes alternativas de energia podem ser desenvolvidas e eficiência energética alcançada, apesar de uma crescente e substancial divisão partidária desafiar o consenso nessa matéria (BORICK, 2010, p.54).

Em uma retrospectiva cronológica das ações do país para as mudanças climáticas de 1979 a 2010 como resposta a uma preocupação dos congressistas norte-americanos com os objetivos e obrigações que um acordo global poderia trazer e a sua compatibilidade com as leis

internas, o Serviço de Pesquisa Congressional afirmou que os assuntos-chave para as negociações climáticas internacionais em 1990 permanecem até hoje e giram em torno dos seguintes questionamentos: quando e quanto reduzir as emissões de GEE globalmente para atender o objetivo da Convenção; como compartilhar as ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ entre os países levando em consideração suas ‘contribuições históricas’ e ‘capacidades respectivas’; que mecanismos melhor asseguram reduções de GEE para todas as Partes pelos menores custos, respeitando a soberania nacional e apoiando o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza (LEGGETT, 2010).

No restante do Governo Bush filho, a política climática foi marcada pelas tentativas do país em se engajar em negociações bilaterais ou regionais, como a *Asian-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*, em 2006, que estabeleceu parcerias bilaterais com países asiáticos, além do Canadá, incluindo a China, para resolver problemas como a segurança energética, as mudanças climáticas e a poluição atmosférica (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Em 2007, o presidente Bush iniciou o Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Mudança do Clima (MEF) para negociar um acordo pós-2012 entre um pequeno grupo de países, os maiores emissores e as maiores economias, para desenvolver um objetivo de longo-prazo e para complementar as ações adotadas sob quadro da Convenção do Clima. Durante esse encontro, W. Bush se comprometeu com um financiamento de US\$ 2 bilhões ao longo de três anos para um Fundo de Tecnologia Limpa do Banco Mundial, com a expectativa de levantar US\$ 10 bilhões entre doadores internacionais para financiar projetos em energia nos países em desenvolvimento. Em 2008, o Senado norte-americano votou, por 55 a 40, que novos mandatos para emissões de GEE não deveriam ser promulgados sem que China, Índia e outras nações emergentes não se comprometessem com programas similares (LEGGETT, 2010).

Depois de uma administração desastrosa de Bush filho para as mudanças climáticas, Barack Obama chegou ao poder em 2009 trazendo a esperança e as expectativas de governantes, cientistas e ativistas de todo o mundo preocupados com a questão climática de uma política norte-americana mais agressiva para o tema, interna e externamente (VANDEVEER; SELIN, 2010).

Assim que assumiu seu primeiro mandato como presidente dos EUA, Obama fez questão de se diferenciar de seu antecessor em seu posicionamento com relação às mudanças climáticas, aceitando as evidências científicas sem qualquer reserva e trazendo propostas para uma lei climática nacional (MILDNER; RICHERT, 2010). Obama garantiu que os EUA se engajariam vigorosamente nas negociações e ajudariam a liderar o mundo em direção a uma

nova era de cooperação climática (KINCAID; ROBERTS, 2013). Portanto, em nível internacional, Obama tentava recuperar a legitimidade perdida e reconstruir a base de valores comuns entre as nações aliadas, buscando uma liderança global no tema. Um exemplo de como as mudanças climáticas têm entrado na agenda doméstica norte-americana é o reconhecimento do problema como risco à segurança nacional dos EUA, sendo, inclusive, objeto de estudo do Departamento de Defesa dos EUA, como pode ser verificado no documento *2014 Climate Change Adaptation Roadmap*, publicado em 2014 (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2014).

Estrategicamente, o presidente continuou a buscar iniciativas fora do processo negociador das Nações Unidas (estratégias também adotadas por seu antecessor), como negociações no contexto do MEF e negociações bilaterais com a China (G2), mas também buscando uma aproximação mais liberal e multilateral, aumentando o envolvimento dos EUA nas negociações da ONU (MILDNER; RICHERT, 2010).

Domesticamente, Obama e o 111º Congresso dos EUA são considerados os primeiros atores políticos nos EUA a “fazer algo” pelo clima. Em seu primeiro discurso para o Congresso, em 2009, Obama pediu para “este Congresso me enviar legislação que coloque um mecanismo baseado no mercado para a poluição de carbono e guie a produção de mais energia renovável na América” (RABE, 2010, p.7). Dentre as iniciativas de política climática de Obama, Rabe (2010) destaca que, em 2009, passou por pouco na Câmara dos Deputados legislação que pretende reduzir as emissões dos EUA em 17% até 2020 com relação aos níveis de 2005 (*American Clean Energy and Security Act*) e que foi apresentada como proposta durante a Conferência de Copenhague, como detalharemos no item seguinte. O autor ainda afirma que uma realidade negligenciada é que o desenvolvimento da política climática tem sido bastante ativo nos EUA, embora mais nos níveis locais e estaduais do que no federal.

Em uma reunião chamada pela ONU em 2009, como preparação para a Conferência de Copenhague, o enviado especial dos EUA, Todd Stern, afirmou que o país reconhece sua responsabilidade única para a proteção climática, mas destacou que essa proteção requer uma resposta global, com medidas muito significantes das maiores economias mundiais. Tal declaração reafirmou a posição norte-americana de exigir um maior comprometimento das maiores economias emergentes, como a China. No entanto, para ganhar concessões desses dois países e se tornarem liderança no tratamento global para as mudanças climáticas, sinais positivos dos EUA eram essenciais (MILDNER; RICHERT, 2010).

Mildner e Richert (2010) analisam o envolvimento dos EUA nas negociações multilaterais para as mudanças climáticas destacando os seguintes aspectos:

(...) enquanto o multilateralismo é considerado um objetivo em si mesmo pelos países Europeus, os EUA sempre adotam uma postura pragmática com relação ao multilateralismo. Isso é importante em dois aspectos: de um lado, significa que países como a China e Índia também têm que fazer a sua parte para garantir o sucesso da proteção climática – sem a contribuição deles, o envolvimento norte-americano é virtualmente impensável. Por outro lado, as negociações da ONU são importantes, mas não é o único caminho que os EUA estão trilhando na política climática internacional (MILDNER; RICHERT, 2010, p. 47, tradução livre).

Kincaid e Roberts (2013) analisam a política climática de Obama sob a perspectiva teórica dos Jogos de Dois Níveis, ao qual nos referimos no capítulo dois, e afirmam que, apesar de uma fala bastante eloquente, o presidente norte-americano não foi muito além nas ações, pois não havia apoio no Congresso. Nesse jogo entre o doméstico e o internacional os negociadores devem balancear os benefícios que conseguem ao agradar o eleitorado doméstico, enquanto minimizam as consequências adversas dos desenvolvimentos externos. Os administradores que enfrentam dificuldades na política doméstica chegam às negociações internacionais com um *win set* de possíveis resultados positivos muito pequeno. Segundo os autores:

Este é claramente o caso dos EUA com as mudanças climáticas, já que os estados produtores de carvão e fóssil-dependentes têm quase que poder de veto sobre qualquer tratado, devido a regras constitucionais que exigem 67 votos de 100 no Senado para a aprovação de um tratado. A política interna enfrentada por uma administração que busca fazer 'história climática' é um misto complexo não apenas de dependência energética fóssil e política 'de esteira', mas também de uma crescente conscientização sobre os impactos climáticos e de uma orientação cultural e política (KINCAID; ROBERTS, 2013, p.42).

Durante o ano de 2010 os países submeteram as suas metas de redução das emissões para 2020 e os planos domésticos de ação ao Secretariado da Convenção, documentos estes que fizeram parte dos Acordos de Cancun. No documento *Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention* (UNFCCC, 2011a, p. 7), os EUA comunicam sua meta:

Reduzir as emissões em 17% até 2020 comparados com os níveis de emissão do ano de 2005, em conformidade com a legislação norte-americana para o clima e energia, reconhecendo que a meta final será relatada ao Secretariado à luz dessa legislação. Ainda, o caminho estabelecido na legislação pendente poderia vincular uma redução de 30% nas emissões até 2025 e uma redução de 42% até 2030, alinhadas ao objetivo de reduzir as emissões em 83% até 2050. A submissão das metas pelos EUA foi feita na suposição de que outras Partes Anexo I, assim como as mais avançadas Partes não-Anexo I, submeteriam em concordância com o Acordo de Copenhagen, até 31 de janeiro de 2010, suas ações de mitigação e informação de acordo com os parágrafos 4 e 5 do Acordo de Copenhagen, como é o caso.

Apesar das metas de redução aparentemente ousadas, fica claro na comunicação dos EUA que os principais pontos de sua política externa para as mudanças climáticas continuam presentes, especialmente a condicionalidade de suas ações a um maior compromisso das

grandes economias em desenvolvimento, leia-se China. Também fica claro que tais ações estão na dependência da legislação interna do país e do apoio doméstico.

Em uma breve análise da influência dos EUA nos resultados das rodadas de negociação sobre mudanças climáticas, Miranda Schreurs (ANEXO A) afirmou que o país não foi muito bem sucedido no início das negociações. Por exemplo, no momento em que ele se retirou do Protocolo de Kyoto, ele o fez com a expectativa de que outros países o seguissem, o que não aconteceu. Então, nesse caso, os EUA fizeram um movimento, mas a comunidade internacional não o acompanhou. Considerando a ideia de Schreurs de que a influência de um Estado pode ser medida pelos seus interesses refletidos no resultado final, então os EUA não exerceram a influência esperada no início das negociações.

No entanto, Schreurs (ANEXO A) afirma que, mais tarde, quando os EUA decidiram entrar no jogo e tornarem-se uma parte mais ativa nas negociações climáticas para o regime pós-Kyoto, então eles foram mais influentes e bem-sucedidos ao, por exemplo, forçar a China a aceitar a ideia de relatar o monitoramento e a verificação dos dados de suas emissões de GEE.

Aqui, é importante esclarecermos que os EUA agem, no nível internacional, mais com base nas suas realidades políticas domésticas do que nas questões internacionais de fato, assumindo muitas vezes uma posição mais independente por estar respondendo a conflitos políticos domésticos. Isso não significa, entretanto, que os EUA não tenham interesse internacional. De acordo com Schreurs (ANEXO A), a proposta de redução das emissões norte-americanas em 17% (até 2020, tendo 2005 como ano-base), levada pelo presidente Obama à Conferência de Copenhague, mostra que o país está tentando melhorar a forma como outros Estados sentem o comprometimento dos EUA com relação às mudanças climáticas.

Ainda que esse não seja o objetivo da nossa tese, é importante esclarecermos brevemente como funciona a política climática dos EUA no âmbito doméstico, onde existe uma pluralidade de atores envolvidos em definir a agenda de mudanças climáticas ou tentando evitar que o tema faça parte da agenda política doméstica. Segundo Schreurs (ANEXO A), de um lado estão as grandes ONGs ambientais e a comunidade científica, alguns estados como Califórnia ou Nova York, e ainda algumas indústrias voltadas para energias renováveis e tecnologia 'verde', que forçam uma tomada de ação em mudanças climáticas. De outro lado, existe um número de indústrias (como as ligadas à exploração de combustíveis fósseis) que agem como bloqueadoras de ações climáticas. Além disso, outros importantes atores são os dois partidos políticos, Republicano e Democrata, cujos representantes podem tanto bloquear quanto pressionar por mais ações voltadas às mudanças climáticas, dependendo muito do estado e interesses locais aos quais eles respondem.

Um exemplo disso foi a votação do *American Clean Energy and Security Act* (ACES), em 2009, no início do primeiro mandato do presidente Obama, a qual nos referimos brevemente anteriormente. A Câmara (*House of Representatives*) aprovou o debatido decreto que, apesar de acusado por ambientalistas de ser complacente com as indústrias, constituiu um passo importante na política climática norte-americana. O Ato foi aprovado por uma maioria estreita, com 219 votos a favor e 212 contra, e com dificuldades nos dois partidos. Enquanto a maioria dos congressistas representantes de estados da costa oeste e do nordeste votaram a favor da lei proposta, o ceticismo dos congressistas dos estados do sul, muitos deles ricos em recursos como carvão, e dos estados produtores de manufaturados do meio-oeste, foi claramente refletido nos resultados da votação. O ACES previa uma redução de 17% nas emissões de GEE até 2020 e uma redução de 83% até 2050, tendo 2005 como ano-base. Isso mostra que a disciplina partidária nos EUA ainda é relativamente fraca, pois os interesses econômicos específicos de um estado em particular são mais decisivos do que a filiação partidária (MILDNER; RICHERT, 2010).

De modo geral, para Schreurs (2013), não existe um só ator que seja particularmente forte em formular as políticas norte-americanas para as mudanças climáticas, mas é preciso lembrar que a Casa Branca está tentando mover o país em direção a ações mais efetivas, como aumentar a eficiência energética e estabelecer novos padrões de eficiência dos automóveis.

Essa relação entre os níveis doméstico e internacional também é uma forma importante de um país exercer influência nos resultados internacionais. Por exemplo, um caminho importante pelo qual as regulações surgem na cena internacional é através da internacionalização das regulações que um ou mais Estados adotam domesticamente, pois eles tentam persuadir outros a fazerem o mesmo. DeSombre (2000) estudou alguns exemplos de regulações ambientais domésticas nos EUA que podem ser candidatas à internacionalização. Não nos interessa aqui analisar tais exemplos, mas sim pensarmos em como ocorre esse processo de internacionalização que, de alguma forma, objetiva exercer influência sobre os demais Estados na arena internacional.

De acordo com DeSombre (2000), esse processo acontece em dois estágios, no primeiro a decisão é tomada, dentro do processo de formulação de política dos EUA, sobre qual regulação interna o governo norte-americano vai tentar convencer os outros Estados a adotarem; no segundo estágio, o sucesso da tentativa de internacionalização é determinado, ou seja, definir em que medida os EUA são bem-sucedidos em convencer outros Estados a adotar suas políticas regulatórias.

Especificamente sobre o processo de internacionalização, DeSombre (2000) afirma o seguinte:

Os Estados Unidos tipicamente tentam internacionalizar aquelas políticas ambientais domésticas que seriam vantajosas no nível internacional tanto por razões ambientais quanto econômicas (...). O governo norte-americano decide em favor da internacionalização quando os atores industriais se identificam com objetivos semelhantes àqueles dos ambientalistas (DESOMBRE, 2000, p. 10).

Harrison (2010) também faz uma análise da política climática dos EUA voltada para os aspectos domésticos, principalmente nos desincentivos eleitorais, reforçados pelas distintivas instituições políticas norte-americanas, mas admite a influência de fatores internacionais tanto nas ideias debatidas quanto na balança de interesses nos debates domésticos. Com relação à influência exercida pelos EUA na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, em seu início, e buscando traçar a dinâmica entre a situação doméstica e os resultados internacionais (em nova análise a partir da lente teórica dos dois níveis) Harrison afirma que:

Os Estados Unidos influenciaram as normas internacionais por meio de sua insistência no comércio de emissões, um instrumento político com o qual o país teve uma experiência significativamente maior do que outras Partes das negociações internacionais em 1997. Entretanto, outra norma internacional, aquela das responsabilidades diferenciadas, recebeu notavelmente menor atenção em um debate doméstico que moldou questões de justiça relativas ao status quo. De fato, representantes no Congresso de ambos os partidos destacaram a injustiça de um comprometimento dos EUA com redução das emissões na ausência de compromissos semelhantes por parte dos países em desenvolvimento, um argumento que ressoou fortemente entre a opinião pública norte-americana (HARRISON, 2010, p. 94, tradução livre).

Para o autor, durante o Governo Obama os EUA têm buscado uma posição comum com a China para um acordo pós-2012, mesmo com as grandes lacunas entre as posições dos dois países, como veremos no próximo item (HARRISON, 2010).

Quanto ao seu posicionamento internacional, a então Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, anunciou, durante a COP 15, que os EUA se somariam aos esforços dos outros países desenvolvidos para mobilizar 100 bilhões de dólares por ano até 2020 para os países em desenvolvimento, com a condição de que os países receptores desses recursos se comprometessem com objetivos climáticos concretos e aceitassem monitoramento regular. Nesse ponto, Obama confrontou a comunidade internacional com uma escolha: ou os países aceitavam a posição norte-americana ou colocariam a política climática internacional em perigo ao arriscar o fracasso das negociações (MILDNER. RICHERT, 2010). O que foi tido como fracasso por toda a comunidade internacional, a não aceitação de um acordo obrigatório e vinculativo (Acordo de Copenhague) que havia sido acordado por um pequeno grupo de países

(EUA, China, União Europeia, Brasil, Índia e África do Sul) pela plenária final da COP 15, significou uma vitória dos interesses norte-americanos.

Mildner e Richert (2010), em relatório produzido pela *Stiftung Wissenschaft und Politik* (*think tank* alemã) sobre a política climática internacional, analisam da seguinte forma os resultados finais da COP 15:

Enquanto os resultados da cúpula de Copenhague foram decepcionantes para muitos dos participantes nas negociações - como a UE - eles refletem vários aspectos dos interesses dos EUA. A questão do ano-base foi deixada aberta; metas de redução das emissões devem ser determinadas por cada país de forma independente. Se os países em desenvolvimento querem receber ajuda financeira internacional para medidas climáticas, eles devem relatar as suas estratégias de mitigação. Além disso, não existem obrigações internacionais vinculantes. Ainda, os EUA não conseguiram tudo o que queriam: em particular o grau de envolvimento e comprometimento dos países emergentes não encontram as demandas dos EUA (MILDNER; RICHERT, 2010, p. 51, tradução livre).

Isso mostra que, apesar do maior envolvimento dos EUA nas negociações da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, o país ainda enfrenta limitações internas para assumir uma posição de liderança global e acaba buscando um acordo que satisfaça os seus próprios interesses, mas que enfrenta resistência da comunidade internacional em geral.

A questão central que se coloca para a atuação dos EUA nas negociações climáticas é o comprometimento dos países emergentes com metas de redução das emissões de GEE. Nesse sentido, não podemos afirmar que o país tenha alcançado sucesso, pois esses países ainda relutam em assumir compromissos de redução, mas os EUA têm mostrado influência ao retardar a conclusão de um acordo que substitua o Protocolo de Kyoto, ou mesmo ao conseguir que alguns países, como Japão, Rússia e Canadá, se retirassem do segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, enfraquecendo o processo negociador que ocorre sob os auspícios das Nações Unidas.

5.2 Análise da posição dos EUA nas Conferências do Clima

Com relação à atuação de cada país nas conferências descritas no capítulo quatro, buscamos documentos elaborados e submetidos por eles tanto à COP quanto à CMP (e grupos de trabalho de cada uma delas) que contenham suas visões do processo, suas sugestões de texto e seus posicionamentos. Analisamos também alguns discursos proferidos por seus representantes durante os Segmentos de Alto Nível e coletivas de imprensa realizadas durante as conferências anuais do clima.

Especificamente com relação aos Estados Unidos da América, os documentos que foram objeto de análise para a definição do posicionamento do país estão relacionados nas referências

do presente trabalho. Assim como fizemos para a descrição documental do capítulo quatro, subdividimos este item nos mesmos três períodos, para facilitar a leitura e compreensão do texto e para que as relações entre os documentos submetidos pelos países e os documentos resultantes das conferências possam ser melhor visualizadas.

5.2.1 A construção do Mandato de Bali

A Conferência de Montreal (COP 11/CMP 1), em 2005, abriu as negociações internacionais sobre o período pós-Kyoto e contou com a participação da delegação norte-americana, tendo como chefe da delegação a Subsecretária para Democracia e Assuntos Globais dos EUA, Sra. Paula J. Dobriansky. Aqui é importante esclarecer que os EUA participam de todas as reuniões das conferências anuais sobre mudanças climáticas, tem voz e voto nas negociações sob a COP, mas atua como Estado observador nas reuniões da CMP e grupos de trabalho adjacentes, pois não é parte do Protocolo de Kyoto, não tendo, portanto, direito à voto.

A primeira participação norte-americana que analisamos aqui, abrindo o nosso marco temporal, foi a coletiva de imprensa⁶³ dada pelo negociador sênior para mudanças climáticas do Departamento de Estado dos EUA, Sr. Harlem Watson no dia 29 de novembro de 2005, por ocasião do início da Conferência de Montreal. Destacamos também nesse momento que o Presidente norte-americano à época era George W. Bush, que iniciava seu segundo mandato sob críticas à sua atuação com relação à tragédia causada pelo furacão *Katrina* em Nova Orleans no início daquele ano.

Nessa coletiva, Watson afirmou que os EUA estão focados em fazer progressos nas negociações sob a Convenção, seguindo uma política determinada por George W. Bush em 2002 de redução da intensidade de GEE em 18% até 2012. Para alcançar essa meta, os EUA estavam em fase de implementação e investimentos na área de ciência da tecnologia (da ordem de US\$ 5 bilhões) e realizando atividades de MDL e outras iniciativas climáticas no âmbito interno. Internacionalmente, os EUA vinham desenvolvendo conversas bilaterais e multilaterais com países desenvolvidos e com os maiores países em desenvolvimento, inclusive com a China.

Domesticamente, portanto, o governo Bush determinou as seguintes estratégias de curto e longo prazos: (1) reduzir a intensidade de GEE em 18% até 2012; (2) estabelecer uma estrutura de grandes investimentos futuros em ciência e tecnologia; e (3) colaborar internacionalmente com as demais nações para construir uma resposta global efetiva, esta

⁶³ Vídeo disponível em: disponível em:

<http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=2785&>. Acesso em: 30/01/2014.

última bem genérica em termos de comprometimento. Dentre as atividades locais para alcançar a meta estipulada, Watson destacou investimentos internos (US\$ 11 bilhões) em novas fontes de energia e redução de impostos para energias e combustíveis limpos, entre outros.

Já o engajamento internacional dos EUA na questão climática seguia, à época, cinco ideias-chave, como citadas por Watson:

- 1- Necessidade da participação dos países em desenvolvimento para uma resposta efetiva às mudanças climáticas;
- 2-Inclusão dos objetivos das mudanças climáticas em uma agenda mais ampla de desenvolvimento, que promova crescimento econômico, reduza pobreza, promova saneamento adequado e segurança energética, e melhore a mitigação das emissões de GEE;
- 3-Foco em tecnologia, como o meio de integrar todos esses objetivos;
- 4-Busca de respostas para as mudanças climáticas em espírito de colaboração, não de coerção, com um senso verdadeiro de parceria, sendo isso especialmente verdade na relação dos EUA com países em desenvolvimento, que têm o imperativo de crescer as suas economias e promover o bem-estar dos seus cidadãos;
- 5-Engajamento do setor privado para que o país seja bem-sucedido em desenvolver e aplicar novas tecnologias em suas parcerias para atividades ligadas à energia e capacitação de países em desenvolvimento.

Com relação ao processo de negociação pós-2012, que se iniciava então, o delegado norte-americano esclareceu o posicionamento do país, de que os EUA respeitavam a obrigação dos países Partes do Protocolo de Kyoto em iniciar as discussões sobre o segundo período de compromissos deste, a ter início em 2013, mas que o país se opunha a discutir novos compromissos sob o trilha da Convenção, o que significava não discutir um acordo futuro que seguisse os princípios estabelecidos pela Convenção e pelo PK (lê-se, o princípio CBDR). Watson afirmou ainda que os EUA estão engajados em discutir as questões climáticas em foros variados, sejam eles governamentais ou não, incluindo o G8 e outras negociações bilaterais, e ainda convidou as outras Partes a juntarem-se aos EUA nessas negociações mais voltadas a questões práticas, como políticas energéticas e de investimento em tecnologias.

Os EUA mantiveram sua posição e foram categóricos em afirmar que as negociações sob a Convenção não irão resultar em um acordo que encontre as expectativas e objetivos defendidos pelo país e por isso se colocaram contrários a continuar as negociações seguindo o processo de Kyoto, não apoiando, portanto, negociações nessa trilha para os futuros compromissos e eliminando qualquer expectativa de que os EUA ratificassem o PK para entrar

em um segundo período de compromissos. Ainda segundo Watson, a política climática norte-americana se apoiava na convicção de que “ações trazem resultados” e de que o tema podia, e devia, ser discutido em diversas searas, seguindo seu pensamento de que “existe mais de uma maneira de enfrentar as mudanças climáticas”.

Ao final da Conferência de Montreal, no dia 07 de dezembro de 2005, o Sr. Harlem Watson deu outra coletiva⁶⁴ em conjunto com a Sra. Dobriansky para esclarecer as diversas atividades nas quais os EUA estavam inseridos para implementar a sua política para as mudanças climáticas. De acordo com eles, como parte da contribuição ao combate às mudanças climáticas os EUA estavam investindo cerca de US\$ 3 bilhões anuais no desenvolvimento de tecnologias limpas, como hidrogênio, sequestro de carbono, energia nuclear e combustíveis renováveis. Ainda, os EUA vinham desenvolvendo parcerias público-privadas para atender metas de desenvolvimento limpo.

Para o governo Bush, as mudanças climáticas eram um tema integrado a outros grandes temas, como segurança energética, crescimento econômico e poluição, todos tratados em documento do G8 sobre políticas climáticas a serem adotadas por seus membros, mostrando que os EUA estavam buscando diferentes abordagens para tratar as mudanças climáticas que não as negociações sob a Convenção. Nas palavras de Watson, “progresso não pode ser feito por meio dessas discussões formais; nós acreditamos que o melhor caminho para seguir em frente é um fórum que leve em consideração diferentes abordagens e opiniões”.

Em reunião do G8 em Gleneagles (Escócia), em julho de 2005, os países-membros elaboraram um documento, *Plan of Action on Climate Change, Clean Energy and Sustainable Development*⁶⁵ que estabelece as ações que devem ser adotadas nas seguintes áreas-chave: transformar o modo que usamos energia; energia para um futuro mais limpo; promovendo pesquisa e desenvolvimento; financiando a transição para energia limpa; gestão dos impactos das mudanças climáticas; combater a exploração madeireira ilegal. De modo geral, o documento foca em ações de cooperação para pesquisa e desenvolvimento, realização de estudos e intercâmbio de informações sobre melhores práticas, investimentos em melhoria da eficiência energética, abordagens voltadas ao mercado e outros. Ações mais específicas de mitigação das emissões de GEE não estão previstas, sendo as únicas ações em que a redução dessas emissões é citada as seguintes: “encorajar coordenação entre os programas nacionais de pesquisa sobre o desenvolvimento de tecnologias com o potencial de reduzir significativamente

⁶⁴ Vídeo disponível em: <http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=2764>. Acesso em: 30/01/2014.

⁶⁵ Documento disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/>>. Acesso em: 11/09/2014.

as emissões; diversificar a matriz energética, incluindo um maior uso de renováveis (...) e encontrar meios de gerenciar a poluição atmosférica associada à exploração de combustíveis fósseis e as emissões de GEE (G8, 2005, p.2-4). Nenhuma meta de redução das emissões de GEE, portanto, está prevista no documento do G8 citado por Harlem Watson, nem no curto e nem no longo-prazo.

Voltando à coletiva dada pelos membros da delegação norte-americana, Watson e Dobriansky afirmaram finalmente que, para os EUA, existiam diferentes pontos de vista presentes nas negociações climáticas, e que essas diferenças não podiam ser tratadas no âmbito da Convenção, dado o apego aos princípios que a sustentam, e por isso o país estava propondo discussões em novos e outros foros de modo a acomodar essas diferenças.

A política climática norte-americana permaneceu sem alterações na Conferência de Nairóbi (COP 12/CMP 2), em 2006, como podemos atestar pelas coletivas de imprensa dadas pelo Sr. Harlem Watson sob o comando da Sra. Dobriansky. Na primeira delas, no dia 6 de novembro de 2006⁶⁶, Watson afirmou que a política climática do presidente Bush era baseada na ciência e no incentivo federal à pesquisas em ciência climática e inovações tecnológicas, e que os EUA incentivavam a participação global nos esforços climáticos, de forma a não prejudicar o crescimento econômico, pois este oferece os recursos que permitem os investimentos em tecnologias e práticas que todos precisam para reduzir as emissões de GEE e também é central para reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento. Seguindo a política estabelecida por W. Bush em 2002, Watson informou que o presidente havia proposto para o orçamento de 2007 um aumento de 6 bilhões de dólares por ano para investimentos na área de desenvolvimento de tecnologia e energia, e afirmou que os EUA estavam reduzindo o crescimento e a intensidade das emissões de GEE mais rápido que muitos países. Partes do Protocolo de Kyoto, mas não detalhou dados. Internacionalmente, os EUA estavam implementando parcerias bilaterais (com 15 países e outras organizações) e multilaterais (como o G8), além da Parceria Ásia-Pacífico para mudanças climáticas e energia⁶⁷.

Para a COP 12, as áreas consideradas prioritárias pelo governo norte-americano que estavam em discussão na conferência incluíam: adaptação e transferência de tecnologia,

⁶⁶ Vídeo disponível em: <<http://www.un.org/webcast/unfccc/2006/archive.asp?go=105>>. Acesso em: 03/02/2014.

⁶⁷ O Acordo Ásia-Pacífico sobre Desenvolvimento Limpo e Mudanças Climáticas foi anunciado em julho de 2005 como uma parceria entre EUA, Austrália, China, Japão, Índia e Coreia do Sul para compartilhar tecnologias entre os participantes, sem mencionar metas e prazos para a redução das emissões de GEE. Os governos participantes afirmaram, segundo reportagem do Instituto Carbono Brasil, que o setor privado providenciaria a maior parte dos investimentos em tecnologia limpa. Informações disponíveis em: <http://www.institutocarbonobrasil.org.br/mudancas_climaticas1/noticia=118601>. Acesso em: 11/09/2014.

prioridades africanas, participação no AWG-LCA e discussão sobre os mecanismos de mercado, ficando claro que ações relacionadas à mitigação das emissões de GEE não faziam parte dos interesses defendidos pelos EUA. Um dado importante mencionado pelos delegados nesta coletiva de imprensa, em resposta a um dos questionamentos dos jornalistas presentes de que as emissões dos EUA caíram devido à “exportação” das emissões para outros países, como a China, foi o de que as emissões de GEE que constam nos dados informados pelo país são aquelas que ocorrem dentro do território norte-americano, mostrando a importância de fazermos essa análise com base na distribuição territorial das emissões de GEE e retomando conceitos clássicos da geografia política que podem ser identificados nessa fala (território). De modo geral, tanto Watson quanto Dobriansky são categóricos ao afirmarem que a proposta do governo Bush é diferente do que o Protocolo de Kyoto exigiria dos EUA, como por exemplo compromissos de redução das emissões sem uma contrapartida de grandes países em desenvolvimento, e que, por isso, não havia nenhuma possibilidade de os EUA assinarem o PK e fazerem parte de um segundo período de compromissos deste.

Ainda durante a Conferência de Nairóbi, em uma segunda coletiva de imprensa no dia 15 de novembro de 2006, Dobriansky esclareceu novamente os princípios que guiavam a política climática do governo George W. Bush:

- 1- EUA estão comprometidos a combater globalmente a ameaça das mudanças climáticas, com um investimento de 29 bilhões de dólares desde 2002 para atividades relacionadas às mudanças climáticas;
- 2- Inclusão das mudanças climáticas no contexto mais amplo do desenvolvimento sustentável, agindo de forma também a levar ao crescimento econômico, segurança energética, redução da pobreza e outras estruturas sociais;
- 3- Crença de que soluções múltiplas são mais adequadas para tratar desse problema e os EUA estão perseguindo estratégias diversificadas nesse sentido;
- 4- Priorizar a ciência e a tecnologia e os seus avanços para combater e lidar com as mudanças climáticas;
- 5- Crença no poder das parcerias entre todas as nações e parcerias público-privadas, com participação essencial do setor privado e todos os setores da sociedade.

Aqui fica claro que a política climática de W. Bush se guia pela crença de que novas tecnologias serão desenvolvidas e implementadas e que, por meio delas, as emissões de gases de efeito estufa serão reduzidas, sem prejuízo às economias nacionais e sem mudanças significativas nas matrizes energéticas. Isso mostra uma forte divergência com relação à forma com que a comunidade internacional como um todo, por meio da Convenção do Clima e

documentos adjacentes, trata a questão climática, estabelecendo metas e prazos para reduzir as emissões de GEE e evitar impactos drásticos no sistema climático mundial.

Apesar dessa posição pouco flexível, os delegados garantiram que os EUA continuavam participando das discussões sobre ação cooperativa de longo prazo e que o governo vinha realizando esforços para contribuir com o tratamento coletivo do tema. Apesar desse esforço coletivo, os EUA viam sua verdadeira liderança em termos de avanços nas parcerias público-privadas, avanços no desenvolvimento e pesquisa em tecnologia limpa e em termos de suas políticas domésticas, mostrando certo isolacionismo característico de um dos movimentos de sua tradicional política externa. Finalmente, Dobriansky afirmou que a Parceria Ásia-Pacífico era uma comprovação de que é possível adotar diferentes abordagens para as mudanças climáticas e ter resultados significativos, já que se tratava de um acordo que reunia tanto países apoiadores do Protocolo de Kyoto quanto não apoiadores (o próprio EUA e a Austrália, que à época ainda não havia ratificado o documento).

No ano seguinte, em 2007, como vimos, a Conferência de Bali (COP 13/ CMP 3) adotou o Mapa do Caminho para orientar as negociações sob os trilhos da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto. Como resultado dessas decisões, os EUA submeteram alguns documentos à COP com suas visões e propostas sobre os tópicos colocados para negociação, os quais analisaremos em seguida. Também, a chefe da delegação norte-americana, Paula Dobriansky, concedeu coletiva de imprensa na fase final da conferência para esclarecer o posicionamento dos EUA, como veremos agora.

Na coletiva do dia 13 de dezembro de 2007⁶⁸ Dobriansky afirmou que os EUA estavam comprometidos em alcançar todos os elementos propostos pelo Plano de Ação de Bali para estabelecer um arranjo pós-2012, superando, para isso, as diferenças e buscando um consenso. Nesse sentido, os EUA esperavam concluir o processo de negociação até 2009 para estabelecer as bases desse arranjo e queriam estabelecer um objetivo de longo prazo para reduzir as emissões de GEE e de médio-prazo para que este fosse alcançado. O principal argumento norte-americano, segundo Dobriansky, era de que a atmosfera não diferencia a origem das emissões, seja em termos de lugar geográfico ou de setor de emissão (desmatamento, gás, carvão, etc), seguindo daí que “as emissões são globais, e a solução, para ser eficaz, deve ser global”. Essa era a linha de raciocínio explicitada pelos EUA nas negociações climáticas durante o governo W. Bush para justificar que o mundo necessitava, para um acordo futuro, da participação de todas as Partes para dar uma resposta de fato global no tratamento do problema. Ainda seguindo

⁶⁸ Vídeo disponível em: <<http://www.un.org/webcast/unfccc/2007/index.asp?go=05071213>>. Acesso em: 28/02/2014.

essa linha, Dobriansky argumentou que os EUA perseguiram um acordo que fosse ambientalmente eficaz, mas também economicamente sustentável, e que, para isso, as maiores economias emergentes deveriam e poderiam aceitar compromissos, pois as contribuições desses países são tão importantes quanto as contribuições dos EUA na totalidade (em termos de emissões). Novamente, os mapas que trazem a distribuição territorial das emissões de GEE em diferentes períodos se fazem muito válidos para compreendermos a origem de muitos dos argumentos defendidos nas rodadas de negociações sobre as mudanças climáticas.

5.2.2 O Mandato de Bali

Com relação aos documentos submetidos pelos EUA à COP que analisamos aqui, eles são os seguintes: *Views regarding the work programme of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: Submissions from Parties* e *Ideas and proposals on the elements contained in paragraph 1 of the Bali Action Plan: Submissions from Parties*, que são uma resposta a uma chamada do AWG-LCA para que as Partes apresentassem suas propostas para formar a base do texto negociador para os trabalhos do grupo.

Sobre o programa de trabalho do AWG-LCA, o primeiro documento identificado acima (documento FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1), os EUA submeteram suas visões reforçando a fala feita por Dobriansky durante a coletiva de imprensa de que o resultado acordado deve ser “ambientalmente efetivo, economicamente sustentável, e que promova o desenvolvimento sustentável”. Com relação ao processo negociador sob o AWG-LCA, os EUA esclareceram qual é a visão do país sobre o programa de trabalho que o grupo deve adotar, que deve incluir três respostas: “o que” precisa ser tratado, “quando” e “como” (UNFCCC, 2008c).

Quanto ao “o que” o documento afirmou que o processo negociador do AWG-LCA devia dar especial atenção a cada uma das cinco categorias definidas pelo Plano de Ação de Bali:

(1) Uma visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo, incluindo um objetivo global de longo prazo para redução de emissões, para alcançar o objetivo último da Convenção, em acordo com as disposições e princípios da Convenção, em particular o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e capacidades respectivas, e levando em consideração as condições sociais e econômicas e outros fatores relevantes; (2) Ações nacionais/ internacionais aprimoradas em mitigação das mudanças climáticas; (3) Ações aprimoradas em adaptação; (4) Ações aprimoradas em desenvolvimento e transferência de tecnologia para apoiar ações em mitigação e adaptação; e (5) Ações aprimoradas na provisão de recursos financeiros e investimentos para apoiar ações de mitigação e adaptação e cooperação tecnológica (UNFCCC, 2008c, p. 85).

Com relação ao “quando”, os EUA colocaram flexibilidade quanto aos itens da agenda e não especificam prazos; e sobre o “como”, afirmaram que as Partes devem usar o tempo limitado (mandato inicial de dois anos do AWG-LCA) de forma eficiente e são favoráveis a discussões informais.

O documento também trouxe uma visão mais substantiva do governo norte-americano quanto à estrutura e o conteúdo que devem caracterizar o futuro acordo para as mudanças climáticas: o resultado acordado deve ser atrativo aos países, de forma a convidá-los, e não dissuadi-los, a uma participação generalizada, dando ênfase às maiores economias mundiais, e, dessa forma, acomodar uma variedade de circunstâncias nacionais; ele deve ser simples e prático, o que significa, para os EUA, que nem todas as ações devem centrar-se sob a Convenção, pois em alguns casos atividades em outros fóruns podem ser mais apropriadas, ainda que consistentes com o objetivo da Convenção; deve ser criativo, ou seja, ser flexível de forma a permitir novas ideias e abordagens (UNFCCC, 2008c).

Fica claro, portanto, que os argumentos norte-americanos fiavam-se na variedade de abordagens e na participação de todos os países como parte da solução, refletindo a realidade do contexto atual, que, em 2008, já era muito diferente daquele de 1992 e que, portanto, a evolução das emissões globais e do desenvolvimento econômico deveriam ser levados em conta.

Sobre os tópicos de discussão analisados neste trabalho (ações de longo prazo e mitigação) o documento ainda trouxe as “visões substantivas específicas” sobre o processo do AWG-LCA, de acordo com o seguinte (UNFCCC, 2008c):

- Com relação à visão compartilhada: o princípio CBDR deve ser revisto, já que as responsabilidades e capacidades dos países variaram com o tempo. “Este princípio-chave do Artigo 3 da Convenção resiste ao teste do tempo, no que se refere ao fato de que as noções de ‘responsabilidades’ e ‘capacidades’ evoluem assim como evoluem as circunstâncias dos países na economia global, enquanto o princípio permanece o mesmo” (UNFCCC, 2008c, p.87).
- Os EUA apoiam a identificação de um objetivo global de longo-prazo para a redução de emissões de GEE para inspirar ações em todos os níveis, definido levando em consideração fatores como a ciência e o desenvolvimento e difusão tecnológicos;
- Com relação à mitigação, as discussões devem ser focadas em ações nacionais apropriadas que sejam mensuráveis, reportáveis e verificáveis (MRV). Nesse sentido, as contribuições significativas de países com um perfil de emissões significativo será crítico para alcançar um acordo ambientalmente efetivo.

O segundo documento (documento FCCC/AWGLCA/2008/MISC.5) trouxe as ideias e propostas das Partes sobre o parágrafo 1 do Plano de Ação de Bali, em resposta ao pedido do AWG-LCA em sua segunda sessão, que aconteceu em meados de 2008. Portanto, este documento foi finalizado alguns meses antes da realização da Conferência de Póznán, em novembro de 2008. Para responder aos temas tratados neste tese vamos focar nos tópicos ‘mitigação e meios associados de implementação’ e ‘visão compartilhada’, que constam dos tópicos de discussão presentes no documento submetido pelos EUA, segundo o qual:

Os Estados Unidos estão comprometidos em alcançar um resultado acordado em Copenhague que nos coloca no caminho para uma ação global efetiva em mudanças climáticas. Essas ações devem ser nacionalmente apropriadas, o que significa que o tipo e o nível das ações irão abranger uma ampla gama, já que as circunstâncias dos países são muito diferentes. Ações devem respeitar o desenvolvimento imperativo dos países em desenvolvimento, assim como todas as nossas ações devem aumentar o bem-estar das gerações atuais e futuras (UNFCCC, 2008e, p.106).

Com relação às ações de mitigação, os temas que deviam ser tratados, de acordo com os EUA, eram os seguintes (UNFCCC, 2008e, p.107):

- 1- Definição do que é ‘comum’ no princípio CBDR. Na visão norte-americana, mais tempo deve ser gasto estabelecendo visões de quais elementos do acordo sobre mitigação serão ‘comuns’ a todas as Partes, para seguir o princípio definidor da Convenção;
- 2- Quais são os compromissos de mitigação das Partes? Esta questão parte da ideia de que os compromissos de mitigação não estão claros para todos, já que os países em desenvolvimento não possuem nenhum compromisso desse tipo;
- 3- O que são países ‘desenvolvidos’ e ‘em desenvolvimento’? Este assunto deve ser considerado, dado que a Convenção precisa continuar relevante em termos de avanços científicos e de tendências de crescimento da economia e das emissões, sendo compatível com o contexto atual;
- 4- Como fazer com que as NAMAs sejam mensuráveis, reportáveis e verificáveis? Existe uma falta de informações acerca das emissões de GEE nos diversos países, é necessária uma base comum para compreender a natureza das contribuições de todas as Partes;
- 5- Como refletir ‘ações nacionais’ em um resultado acordado? O conceito de ações nacionais ‘apropriadas nacionalmente’ tem uma ligação clara com as respectivas capacidades dos países, e isso precisa ser explicitado.

O Plano de Ação de Bali deixa aberto o caráter legal dos esforços de mitigação. Os países têm adotado diferentes posições sobre se os esforços devem ser refletidos de forma legalmente vinculante, ou se o aspecto vinculante dos esforços deve se relacionar ao conteúdo substantivo ou aos elementos processuais, ou se os esforços de todas as Partes devem ser refletidos da mesma maneira, etc. É difícil avaliar se a discussão do ‘caráter’ deve preceder a questão do ‘conteúdo’ ou vice-versa. Em qualquer dos casos, os EUA consideram que, enquanto o conteúdo dos esforços de

vários países podem se diferenciar, o caráter precisa permanecer o mesmo (UNFCCC, 2008e, p.107).

- 6- Quais são as visões dos países quanto a comparabilidade? Essa questão envolve outras como: quem são ‘todas as Partes envolvidas’; quais ações são relevantes, como os esforços serão avaliados, quais são as circunstâncias nacionais, qual é o período do compromisso, entre outros;
- 7- Qual o papel das abordagens setoriais? Como melhoramos o papel catalisador da Convenção? Existe uma variedade de ações setoriais sendo tomadas e várias sugestões para melhorá-las. Abordagens setoriais podem ajudar analisar o potencial de mitigação dos países em setores chave. A convenção deveria catalisar e encorajar cooperação setorial.

Quanto ao tópico ‘visão compartilhada’, os EUA afirmaram que existia pouca clareza quanto ao que se entende por ‘visão de longo prazo’, pois existem várias opções sobre como tratar a questão, cada uma com vantagens e desvantagens, e, portanto, havia a necessidade de discussão de algumas opções básicas para o tratamento geral do tema. De acordo com o documento proposto pelos EUA:

Uma opção é tratar a visão compartilhada como a soma total dos outros elementos de Bali uma vez que eles tenham sido discutidos e finalizados. Isso seria, em essência, o cordão com o qual os outros elementos estão amarrados. Por definição, ela dependeria da elaboração dos outros elementos e seria determinada ao final do processo. Outra opção seria tratar a visão compartilhada como um prelúdio à elaboração dos outros elementos do Plano de Ação de Bali. Em outras palavras, ela constituiria uma abordagem quanto à maneira pela qual os outros elementos seriam discutidos ou elaborados. Por exemplo, poderia ser considerado que, assim que os outros elementos sejam discutidos, seja vital garantir que a Convenção permaneça relevante em face das rápidas mudanças nas circunstâncias globais. Uma terceira opção é tratar a visão compartilhada como particularmente relacionada à identificação de um objetivo global de longo prazo. A visão pode, por exemplo, elaborar as condições tecnológicas que seriam necessárias para que um objetivo global de longo-prazo para redução das emissões seja alcançável. Ainda, outra opção seria que as Partes “compartilhassem” visões sobre suas respectivas “visões”, sem necessariamente completar um acordo sobre tal visão ou ter que reduzir uma única visão em um texto. Uma vantagem desta abordagem seria que o tempo seria indiscutivelmente melhor gasto nos elementos concretos do Plano de Ação de Bali do que em buscar convergir várias “visões” que podem ser mais divisíveis do que unificadoras (UNFCCC, 2008e, p.108).

Fica claro, por este trecho, que os EUA não eram a favor de se discutir uma visão compartilhada para ação cooperativa de longo-prazo como um dos elementos em si do Plano de Ação de Bali, mas sim como um objetivo mais genérico que poderia ser comum a todos os outros elementos. Isso provavelmente refletiu o posicionamento do país de não querer tratar de um acordo futuro para as mudanças climáticas sob os trilhos da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto, mas de novos princípios e novos compromissos que sejam adotados por

todas as Partes de forma a refletir o novo contexto global de desenvolvimento e emissões de GEE.

Os documentos acima analisados, submetidos como respostas a pedidos feitos durante a COP 13/ CMP 3, em Bali, serviram como base do posicionamento dos EUA durante a Conferência de Poznan, em 2008 (COP 14/ CMP 4), que ainda teve como chefe da delegação a Sra. Paula Dobriansky, no último ano do segundo mandato presidencial de George W. Bush. No entanto, o documento submetido pelos EUA que analisamos agora (documento FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 (Part II)), como resposta a um novo pedido do AWG-LCA para que as Partes fizessem novas submissões a respeito do parágrafo 1 do Plano de Ação de Bali para construir um texto de negociação para consideração em sua sexta sessão (Junho de 2009)⁶⁹, mostrou algumas mudanças importantes na política climática norte-americana (UNFCCC, 2009e).

Este documento foi o primeiro produzido já sob a Presidência de Barack Obama e reúne as visões dos EUA sobre o documento acordado em Bali e que continuou a ser construído em Poznan, para um acordo a ser adotado em Copenhague ao fim de 2009. De modo geral, a primeira mudança que podemos identificar foi o reconhecimento do problema das mudanças climáticas, já que, de acordo com o documento, os EUA apoiaram um acordo a ser adotado em Copenhague que reconhecesse a magnitude e seriedade das demandas científicas. Outros aspectos, no entanto, continuaram presentes na visão norte-americana, como a necessidade de se elaborar um acordo que refletisse elementos comuns e diferenciados (com base no princípio CBDR), mas que fosse pragmático, e reconhecesse a diversidade das circunstâncias dos países, a partir da identificação das mudanças no contexto global, já levantada anteriormente (UNFCCC, 2009e).

Ainda segundo o documento, os EUA se colocaram como comprometidos com um acordo baseado tanto em metas robustas quanto em ações ambiciosas que serão incorporadas às leis domésticas e na premissa de que o acordo refletisse ações nacionais importantes de todos os países com perfis de emissões significativos (UNFCCC, 2009e), uma alusão clara à China e outros grandes países emergentes. Assim, o país tentava se recolocar em uma posição de liderança global no processo negociador e na questão climática, ao mesmo tempo em que submetia as decisões internacionais ao contexto doméstico, sabidamente resistente às ações para tratar das mudanças climáticas.

⁶⁹ É importante esclarecermos aqui que acessamos o site da Convenção do Clima (unfccc.int) em busca de discursos e vídeos das coletivas de imprensa dos EUA, mas não havia discursos disponibilizados no site, e os vídeos das coletivas não estavam disponíveis até o fechamento deste trabalho.

Para os EUA, o acordo a ser adotado em Copenhague deveria ter a forma de um acordo de implementação sob a Convenção para permitir uma abordagem juridicamente vinculante e para refletir o mandato do Plano de Ação de Bali. Nesse sentido, os EUA trataram apenas do resultado e do objetivo último da Convenção, e não sua relação com os próximos passos do Protocolo de Kyoto, até porque esse texto estava sendo negociado sob o AWG-LCA, que responde à COP. Assim, os EUA submeteram um texto negociador para consideração na 6ª Sessão do AWG-LCA, como sugestão do que seria o Acordo de Copenhague: *Copenhagen Implementing Agreement under the Framework Convention on Climate Change*.

Nessa proposta de texto negociador, a visão compartilhada não veio mais como um dos elementos do acordo, mas sim no preâmbulo, de acordo com o seguinte: “tendo em mente uma visão compartilhada de [resumo que une os elementos do acordo]” (UNFCCC, 2009e, p.107), o que era coerente com a crítica feita pelos EUA em sua submissão anterior, conforme já destacamos. A parte que nos interessa para este trabalho é a chamada seção 1 do acordo de implementação proposto, pois é que trata das ações de mitigação e está composta de três artigos.

O artigo 1 retomou o Artigo 4.1 (b) da Convenção, que diz que todas as Partes devem “formular, implementar, publicar e atualizar regularmente...programas contendo medidas para mitigar as mudanças climáticas...” (UNFCCC, 2009e, p.107). A partir disso, ele diz que as Partes devem implementar suas ações de mitigação nacionalmente apropriadas (NAMAs) refletidas no apêndice 1 (ações de mitigação, a ser preenchido); formular e submeter estratégias de baixo-carbono que articule um caminho de emissões para 2050; e submeter suas ações de mitigação à medição, relato e verificação (MRV).

O artigo 2 reconheceu que os níveis de ambição esperados pelas Partes necessariamente evoluirão ao longo do tempo a medida em que suas respectivas circunstâncias nacionais e capacidades mudem. Para os países desenvolvidos, os EUA propuseram que (a) Para cada Parte, o Apêndice 1 inclua reduções/remoções quantitativas de emissões no prazo 2020/[]⁷⁰, em conformidade com as leis domésticas; e (b) Cada Parte deve formular e submeter uma estratégia de baixo-carbono para reduções em rede de longo prazo de no mínimo []⁷¹ até 2050. Este parágrafo deve ser aplicado a outras Partes e atualizado de acordo com o critério objetivo de desenvolvimento econômico, considerando que as circunstâncias dos países evoluem naturalmente ao longo do tempo.

⁷⁰ Sem definição de prazo final.

⁷¹ Sem definição de metas quantitativas de redução das emissões para cada Parte.

Quanto aos “países em desenvolvimento cujas circunstâncias nacionais reflitam maiores responsabilidades ou capacidades” (UNFCCC, 2009e, p.107), o texto proposto pelos EUA trouxe os seguintes compromissos: (a) Para cada Parte, o apêndice 1 inclui NAMAs no prazo 2020/[] que sejam quantificadas (por exemplo, reduções no cenário *business-as-usual*) e consistentes com o nível de ambição necessário para atender o objetivo da Convenção; (b) Cada Parte deve formular e submeter uma estratégia de baixo-carbono para reduções em rede no longo prazo até 2050, consistentes com o nível de ambição necessário para atender o objetivo da Convenção; e (c) o Apêndice 1 deve incluir datas com as quais as Partes se comprometerão com o tipo de ação referida no parágrafo 1 acima (compromissos dos países desenvolvidos). Este artigo garantiu, ainda, que os países em desenvolvimento devem contar com apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades para a implementação de suas ações de mitigação e que este acordo não afetava a habilidade das Partes em estabelecerem comércio de emissões entre elas.

O artigo 3 reconheceu o mecanismo REDD *plus* como parte dos esforços de mitigação das Partes países em desenvolvimento e, portanto, pediu que a COP desenvolvesse um quadro para que este mecanismo seja implementado (UNFCCC, 2009e).

Dando sequência aos textos preparatórios para a Conferência de Copenhague, os EUA submeteram à COP, em junho de 2009, um texto provisório denominado de *Communication dated 4 June 2009 from the United States of America addressed to the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change presenting a protocol to the Convention*⁷² (documento FCCC/CP/2009/7) com propostas a serem consideradas pelas Partes durante a COP 15 e assinada pelo Vice-Enviado Especial para as Mudanças Climáticas, Sr. Jonathan Pershing.

Em seus comentários introdutórios, Pershing afirmou que “os EUA apoiam um resultado acordado em Copenhague que reconheça a magnitude e seriedade daquilo que a Ciência exige, que reflita os elementos tanto comuns quanto diferenciados, que seja pragmático, e que reconheça a diversidade das circunstâncias e oportunidades dos países a fim de convidar uma variedade de abordagens e encorajar participação” (UNFCCC, 2009h, p.3). Ainda, os EUA se comprometeram a alcançar um acordo internacional forte, baseado em metas robustas e ações ambiciosas que serão incorporadas às leis domésticas, com a premissa de que este refletirá importantes ações nacionais de todos os países com emissões significativas para conter suas respectivas emissões, em claro recado para a China.

⁷² Este texto faz parte do documento referido acima e publicado pela Convenção, denominado *Draft implementing agreement under the Convention prepared by the Government of the United States of America for adoption at the fifteenth session of the Conference of the Parties* (UNFCCC, 2009h).

A proposta norte-americana era de um “acordo de implementação” sob a Convenção para refletir o Plano de Ação de Bali e, dessa forma, não relacionou o acordo a um segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, mas sim ao objetivo da Convenção, em processo negociador a correr sob os trilhos da COP (UNFCCC, 2009h).

Com relação às decisões propostas para adoção neste acordo de implementação, os EUA sugeriram, para as ações de mitigação: que as Partes (não determina quais) implementem ações de mitigação nacionalmente apropriadas; formulem e submetam estratégias de baixo-carbono que articulem um caminho de emissões até 2050; e que essas ações estejam sujeitas à MRV (artigo 1) (UNFCCC, 2009h).

Quanto às ações de mitigação (artigo 2), os países desenvolvidos deveriam: (a) incluir reduções/remoções quantitativas no prazo de 2020/[], em conformidade com as leis domésticas; (b) formular e submeter uma estratégia de baixo-carbono para redução a longo-prazo em rede de emissões de pelo menos [] até 2050 (UNFCCC, 2009h). Percebemos aqui, por meio da análise do documento, que os EUA já estavam propondo as bases de um novo acordo futuro para as mudanças climáticas, sem qualquer relação direta com o Protocolo de Kyoto, já que o documento trazia um prazo para redução das emissões a ser contado a partir de 2020 até 2050, ficando claro, portanto, que os EUA não se disponibilizavam a discutir um segundo período de compromissos do PK. Além disso, as metas seriam definidas posteriormente e deveriam ser aplicáveis a todas as Partes, seguindo critérios de desenvolvimento econômico.

Já os países em desenvolvimento “cuja circunstância nacional reflitam maior responsabilidade ou capacidade” (UNFCCC, 2009h, p.6) (leia-se, economias emergentes com emissões significativas, como a China) deveriam: (a) incluir NAMAs no prazo de 2020/[] que sejam quantificadas e consistentes com os níveis de ambição necessários para contribuir para o alcance do objetivo da Convenção; e (b) formular e submeter uma estratégia de baixo-carbono para redução em rede a longo-prazo até 2050, consistente com os níveis de ambição necessários para contribuir para o alcance do objetivo da Convenção (UNFCCC, 2009h). Nessas propostas identificamos que os EUA sugeriam uma responsabilidade partilhada com os grandes países em desenvolvimento, sem qualquer referência às responsabilidades históricas, uma demanda clássica desse grupo de países. E ainda colocaram no mesmo nível todas as Partes para que busquem estratégias de baixo-carbono, que inevitavelmente terão implicações ao desenvolvimento econômico dos países.

Em comparação com o documento anterior a este, que também trata do texto provisório do acordo de implementação, percebemos que este último trouxe um texto mais limpo e direto

e que não incluiu a obrigação das Partes países em desenvolvimento definirem datas para implementação e submissão de suas ações de mitigação, mas mantém as decisões principais, analisadas acima, com o mesmo texto do anterior, sedimentando a base do posicionamento norte-americano quanto ao acordo que seria adotado em Copenhague.

A Conferência de Copenhague (COP 15/ CMP 5) começou, como já vimos, cercada de muitas esperanças de que os países fechassem um acordo de cumprimento obrigatório e, desde a Conferência de Bali, os países vinham se preparando e negociando os termos deste novo acordo. Vimos que os EUA submeteram dois documentos anteriores a esta conferência com suas propostas para a base de um texto negociador e que já indicava algumas mudanças importantes no posicionamento do novo governo sob a administração de Obama em relação ao governo W. Bush. Podemos identificar um comprometimento norte-americano renovado com a coletiva de imprensa dada pela Secretária de Estado à época, Sra. Hillary Clinton, que chegou a Copenhague para o Segmento de Alto Nível um dia antes do Presidente para preparar o terreno.

A coletiva de imprensa⁷³ foi acompanhada por mais de 300 jornalistas e mostrou uma Hillary Clinton extremamente firme e clara quanto à posição norte-americana. Ao admitir que as mudanças climáticas são um dos mais urgentes desafios globais de todos os tempos e que demanda uma solução global, Hillary recolocou os EUA no caminho de uma liderança no processo negociador e do comprometimento com o problema. A Secretária de Estado se referiu em diversos momentos às dificuldades das negociações até aquele momento e cobrou de todos os países maiores esforços para que um acordo pudesse ser fechado, e mandou vários recados – não nominais, mas muito claros – à China.

Clinton afirmou que os elementos-chave do posicionamento norte-americano em Copenhague eram definir ações nacionais decisivas e um acordo operacional que internacionalizasse essas ações, estabelecer padrões de transparência para que as reduções de emissões de todos os países fossem estritamente verificáveis (incluindo a China), e ajuda financeira e tecnológica aos países em desenvolvimento, especialmente para aqueles mais pobres e mais vulneráveis (não incluindo a China). Hillary ainda esclareceu a meta dos EUA com relação às ações de mitigação (redução das emissões de GEE em 17% até 2020, em conformidade com as leis domésticas), mas anunciou como a grande ação dos EUA para combater as mudanças climáticas a ajuda financeira de US\$ 100 bilhões ao ano até 2020, em

⁷³ Vídeo disponível no endereço: <http://cop15.meta-fusion.com/kongresse/cop15/templ/play.php?id_kongresssession=2689&theme=unfccc>. Acesso em: 15/09/2014.

conjunto com outros países desenvolvidos, provenientes de fontes diversificadas (públicas, privadas, bilaterais e multilaterais) para ajudar na adaptação dos países em desenvolvimento. Com duas condições: ações significativas de mitigação por parte das maiores economias (incluindo a China) e a definição de padrões de transparência para todos os países (incluindo a China).

Ficou muito claro, não só em seu discurso como também nas respostas aos questionamentos dos jornalistas, que a transparência era condição *sine qua non* para a participação dos EUA, levando Hillary a afirmar que “se não houver um compromisso com a transparência, então isso é um *deal-breaker* para os EUA - que prejudica todo o esforço realizado até então”. A Secretária de Estado ainda garantiu que não devia haver mais dúvidas a respeito do comprometimento dos EUA com os esforços para tratar as mudanças climáticas, mas que estes não deveriam contrapor grupos de nações, mas sim ser um esforço comum, já que todas as nações enfrentam o mesmo desafio e todas as nações deveriam assumir metas obrigatórias de redução das emissões. Em mais uma referência indireta ao que se espera da China, Hillary usou da linguagem como estratégia diplomática ao citar um provérbio chinês que afirma que “quando vocês estão em um barco comum, vocês têm que atravessar o rio juntos de forma pacífica”, dizendo que todas as nações estão em um barco comum.

Com a posição firme de que era inaceitável para os EUA que padrões de transparência não fossem aplicáveis a todos os países, Hillary Clinton colocou uma enorme pressão sobre a China, condicionando o prometido financiamento à definição de padrões de verificação dos compromissos de redução dos países. Essa questão acabou sendo negociada e aceita pela China, e foi discutida ao longo das conferências seguintes como o sistema MRV (monitoramento, relato e verificação).

O Presidente Barack Obama chegou, então, à Copenhague com a missão de fazer os países avançarem nas negociações, mas não foi além do que havia sido prometido e afirmado por Hillary Clinton. Na abertura do Segmento de Alto Nível, Obama discursou conclamando todos os países a agirem⁷⁴. O presidente afirmou que os líderes estavam presentes em Copenhague porque as mudanças climáticas colocam um grave e crescente perigo às pessoas, e afirmou estar convencido de que este perigo é real, ao dizer que “isto não é ficção, é Ciência”. Nesse ponto, ele já se diferencia do posicionamento de seu antecessor, pois reconhece o problema e a necessidade de um esforço global para combatê-lo.

⁷⁴ O vídeo do discurso do Presidente Obama está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=acdzaAoyNXo>. Acesso em: 15/09/2014.

Nesse sentido, Obama acredita que o mundo pode agir corajosa e decisivamente em face a esta ameaça comum e que, como a maior economia do mundo e o segundo maior emissor de GEE em termos absolutos, os EUA carregam a responsabilidade de lidar com as mudanças climáticas e pretendem cumprir essa responsabilidade, por isso renovam sua liderança nas negociações climáticas e estão tomando ações domésticas corajosas para reduzir as emissões e investir em energia renovável. Segundo o Presidente, as ações domésticas de mitigação são ambiciosas e estão sendo tomadas não só para atingir responsabilidade global, mas também por estarem convencidos de que mudar o modo como se produz e se usa a energia é essencial para o futuro econômico dos EUA.

Obama chamou os países a agirem juntos e afirmou que os EUA buscavam um acordo global em que todos os países concordassem com os seguintes passos:

- 1- todas as grandes economias devem promover ações nacionais decisivas que reduzam suas emissões, seguindo os EUA, que estavam se comprometendo com uma redução das emissões de GEE em 17% até 2020, e em mais de 80% até 2050, alinhadas à legislação doméstica;
- 2- é necessário ter um mecanismo que revise se todos estão cumprindo seus compromissos e que permita a troca de informações de forma transparente (de acordo com Obama “sem esse tipo de comprometimento, qualquer acordo serão palavras vazias em uma página”);
- 3- é necessário ter financiamento que ajude os países em desenvolvimento a se adaptarem, particularmente os menos desenvolvidos e os mais vulneráveis: os EUA serão parte de um fundo que levantará 10 bilhões de dólares até 2012 e se envolverá em uma ação global que mobilizará 100 bilhões de dólares até 2020, se isso for parte de um acordo mais amplo de acordo com o que ele acabou de descrever.

Resumindo, mitigação, transparência e financiamento era a fórmula simples que, para os EUA, abarcava o ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e das capacidades respectivas’ e levava as negociações para o futuro. Para Obama, a questão que se colocava naquele momento era se todos os países seguiriam juntos ou se seguiriam caminhos diferentes. Em uma referência à China e outros grandes países emergentes, o Presidente afirmou que nenhum país iria conseguir tudo o que queria, pois havia países em desenvolvimento que queriam ajuda sem amarras ou quaisquer obrigações relativas a transparência. A hora, portanto, era de decidir se os países abraçariam esse acordo e se moveriam para implementá-lo ou se se agarrariam às mesmas divisões que têm se colocado no caminho da ação há anos, em uma clara alusão à divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento perpetuadas pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Todos os elementos que deveriam fazer parte do acordo assinado em Copenhague já haviam sido determinados por Hillary Clinton, por isso o discurso não trouxe novidades, mas a presença de Obama trouxe uma garantia de que as mudanças climáticas voltavam a ser parte importante da agenda internacional dos EUA, que o país estava de volta às negociações e comprometido em buscar um acordo futuro que reúna todas as Partes em ações significativas de mitigação das mudanças climáticas.

Leggett (2010), em documento entregue ao Congresso norte-americano após a Conferência de Copenhague, listou as ações que não foram tomadas em Copenhague devido a oposição de determinados países: uma meta para evitar um aumento da temperatura global em mais de 1,5°C (oposição da China); um corte global de 50% das emissões até 2050, e de 80% pelas Partes Anexo I (oposição da China); definição de um ano para o pico das emissões (oposição da China e outros grandes países em desenvolvimento); redução de 15 a 30% das emissões projetadas no cenário *business as usual* para 2020 pelas Partes não Anexo I (oposição da China e outros grandes países em desenvolvimento); especificação de um ano-base para as metas de redução das emissões (oposição da China); disposições para fazer do Acordo de Copenhague um documento de cumprimento legal (oposição da China); e especificação da quantidade de fundos prometidos pelas Partes Anexo I (oposição dos EUA).

5.2.3 Extensão e definição do Mandato de Bali

Com o fim das negociações em Copenhague e a adoção de um acordo de declaração política de intenções com o pedido de que os países encaminhassem posteriormente as suas promessas de redução das emissões, os EUA enviaram carta oficial⁷⁵ ao Secretário Executivo da Convenção do Clima à época, Sr. Yvo de Boer, por meio do recém-criado Escritório do Enviado Especial para as Mudanças Climáticas (Sr. Todd Stern) expressando a sua concordância com o Acordo de Copenhague. Nesta carta, os EUA submetem sua meta de redução das emissões de GEE, no formato estabelecido no Anexo 1 do Acordo de Copenhague, de acordo com o seguinte: “a lista dos EUA é fornecida no pressuposto de que outras Partes Anexo I, assim como as mais avançadas Partes não-Anexo I, tenham, até 31 de janeiro de 2010,

⁷⁵ Documento submetido pelo *United States Department of State, Office of the Special Envoy for Climate Change*. Washington, D.C. 28 de Janeiro de 2010. Disponível em: <https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/unitedstatescphaccord_app.1.pdf>. Acesso em: 17/03/2014.

se associado ao Acordo e submetido ações de mitigação para compilação em acordo com o parágrafo 4 ou parágrafo 5 do Acordo⁷⁶, se for o caso”.

A proposta norte-americana, portanto, foi a seguinte:

Tabela 7 – Metas quantificadas de emissões para 2020.

Partes Anexo I	Metas quantificadas de emissões para toda a economia para 2020	
	Redução das emissões em 2020	Ano-base
Estados Unidos da América	Na gama de 17%, em conformidade com as antevistas legislações de energia e clima, reconhecendo que a meta final será reportada ao Secretariado à luz da legislação promulgada*	2005

Legenda: * o caminho estabelecido na legislação pendente ocasionaria uma redução de 30% em 2025 e uma redução de 42% em 2030, em linha com o objetivo de reduzir as emissões em 83% até 2050.

Fonte: tabela elaborada pela autora com base no documento submetido pelo *United States Department of State, Office of the Special Envoy for Climate Change*. Washington, D.C. 28 de Janeiro de 2010.

O Enviado Especial para as Mudanças Climáticas, Todd Stern, abriu a participação norte-americana na Conferência de Cancun (COP 16/CMP 6), em 2010, com discurso na Plenária⁷⁷, lembrando que em Copenhague os países se reuniram para forjar um novo acordo para as mudanças climáticas, um no qual todas as Partes pudessem embarcar juntas, mas reconheceu que o Acordo de Copenhague não conseguiu aceitação universal, apesar de ter oferecido um passo além nos trabalhos, capturando pela primeira vez em um instrumento internacional ações e metas de mitigação das maiores economias do mundo, e pavimentando o caminho para novas instituições e apoio para financiamento, tecnologia, adaptação e REDD *plus*. Stern afirmou que os EUA estavam trabalhando para operacionalizar o que foi acordado no ano anterior (financiamento de US\$ 100 bilhões por ano), e investiram mais de 90 bilhões de dólares para transformar o modo pelo qual o país produz e consome energia, e adotaram uma série de novas regulamentações e outras ações para reduzir as emissões de GEE, em referência às medidas domésticas tomadas pelo Governo Obama.

Com relação aos entendimentos em nível internacional, Stern afirmou no discurso que o próximo passo deveria ser buscar um pacote equilibrado de decisões que construíssem um texto negociador sobre a base estabelecida em Copenhague e que fizesse progressos

⁷⁶ O parágrafo 4 do Acordo de Copenhague se refere às metas quantificadas de redução das emissões das Partes Anexo I para 2020 a serem submetidas ao Secretariado até 31 de janeiro de 2010. O parágrafo 5 do Acordo refere-se às ações de mitigação a serem implantadas pelas Partes não-Anexo I, a serem submetidas até 31 de janeiro de 2010 ao Secretariado da Convenção para compilação. Este parágrafo ainda afirma que as ações nacionais de mitigação (NAMAs) deve estar sujeitas à MRV internacional, de acordo com as orientações adotadas pelas Partes (UNFCCC, 2009i).

⁷⁷ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101209_cop16_hls_usa.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

significativos. Para isso, os EUA concordaram em estabelecer um Fundo Verde para servir como peça central em uma arquitetura financeira climática, e em seguir em frente com relação a arranjos substanciais em tecnologia, adaptação e REDD *plus*. Stern reforçou novamente a necessidade de se estabelecer claramente os elementos de transparência (incluindo consulta internacional e análise) que darão segurança quanto ao que os países estão fazendo. A essência do discurso foi, portanto, retomar os compromissos dos EUA e descrever ações que o governo vinha tomando para demonstrar comprometimento e liderança do país no tratamento das mudanças climáticas. No entanto, pouquíssimo foi falado sobre ações de mitigação para a redução das emissões e sobre um futuro acordo climático.

Analizamos agora duas coletivas de imprensa dadas pela delegação norte-americana em dois momentos da Conferência de Cancun. A primeira aconteceu no início da rodada de negociação, em 29 de novembro de 2010, com a participação de Jonathan Pershing, o chefe da delegação dos EUA⁷⁸. Alinhando-se à fala de Todd Stern, Pershing afirmou que, no coração do Acordo de Copenhague, estava o entendimento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para implementar um conjunto de ações de mitigação de uma forma internacionalmente transparente e que, para avançar nas decisões de mitigação em Cancun, seria necessário que os países seguissem uma visão pragmática, ou seja, abandonassem a divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e focassem em compromissos de mitigação para cada país de acordo com suas especificidades e respectivas capacidades, dando, assim, mais ênfase à parte final do princípio CBDR, raramente pronunciada pela grande maioria dos países. Tal pragmatismo e flexibilidade, segundo Pershing, eram necessários para que os países avançassem para fechar um pacote equilibrado de decisões que incluísse um sistema de MRV robusto, a criação do Fundo Verde e de um novo mecanismo de tecnologia, além da implementação de um quadro de adaptação e do REDD *plus*.

Uma parte importante da entrevista foi a resposta a uma pergunta de um jornalista sobre a aproximação de EUA e China nos bastidores das negociações, segundo o qual os dois países estariam fazendo progressos nos temas que não tinham sido ainda acordados entre todos os países. Ao qual Pershing respondeu que a relação entre os dois países é extremamente importante já que são os dois maiores emissões de GEE do mundo, as maiores economias, grandes detentores de recursos e donos de situações internas complexas e complicadas e, por isso, o sucesso em Cancun só poderia acontecer se os dois países chegassem a um acordo e que, portanto, eles estavam fazendo progressos nos temas em que os dois divergiam (principalmente

⁷⁸ O vídeo da coletiva de imprensa está disponível em: <http://unfccc.int/resource/webcast/player/app/play.php?id_episode=2995>. Acesso em: 27/01/2014.

na questão da transparência e nas ações de mitigação); mas que existia um grande número de áreas em que os dois concordavam, como por exemplo, sobre o problema, a necessidade de ação, que este processo era o melhor fórum para fazer esse debate, e que, por isso, existia grande expectativa de que eles chegassem a um acordo.

A segunda coletiva de imprensa dos EUA na Conferência de Cancun que analisamos aqui foi dada na fase final das negociações, no dia 11 de dezembro de 2010, por Todd Stern⁷⁹, e tratou dos resultados alcançados então. O Enviado Especial para o assunto afirmou, após dias intensos de negociação que acreditava que os países haviam conseguido alcançar o pacote equilibrado ao qual os delegados se referiram no início das negociações, ainda que longe da perfeição, mas um acordo muito bom na perspectiva norte-americana, pois se adequava ao tipo de acordo que os EUA planejaram ao longo do ano de 2010. Este pacote ancorou os compromissos assumidos em Copenhague, no qual todas as grandes economias concordaram em implementar ações para reduzir as emissões de GEE. Quanto à polêmica questão da transparência, os países concordaram com uma consulta e análise internacionais com detalhes e conteúdos substanciais, como por exemplo uma descrição do que deve constar dos relatórios (padrões de MRV).

De modo geral, o que os países fizeram durante a COP 16 foi trazer os vários pontos que estavam em desacordo no Acordo de Copenhague, que não foi aprovado pela COP, para serem discutidos e melhor elaborados, como o tema da transparência, ponto que foi um dos aspectos centrais do posicionamento dos EUA no início da administração Obama. Para o ano de 2011, Stern esperava que haveria mais trabalho a ser realizado, como detalhar o processo para o Fundo Verde, para o mecanismo de tecnologia, para o regime de transparência, para adaptação, que foram criados inicialmente operacionalizados em Cancun.

Stern não mencionou compromissos de mitigação, mas afirmou que, apesar de os EUA não fazerem parte do Protocolo de Kyoto, e nem pretenderem, ele não acreditava que este acordo tenha sido o começo do fim de Kyoto, mas admitiu que já existe um certo entendimento entre os países desenvolvidos de que não faz sentido ter um próximo período de compromissos juridicamente vinculante com uma parte tão pequena das emissões globais nele representadas. Nesse sentido, os EUA seguiam seu caminho de angariar apoio dos países para abandonarem o PK e seguirem uma trilha sob a Convenção, dentro do AWG-LCA, para elaborar um acordo que entrasse em vigor a partir de 2020 e que incluísse todas as Partes.

⁷⁹ Vídeo da coletiva de imprensa de Todd Stern no dia 11/12/2010. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266/php/view/webcasts.php>. Acesso: 14/02/2014.

Com relação a China, Stern afirmou que teve boas e intensas conversas com os chineses, em visita à China e em outras reuniões preparatórias da COP, durante as quais ambos os países conversaram sobre os tópicos aos quais se referiu antes e outros importantes, como a mitigação. Stern afirmou que não sabe exatamente o momento em que os chineses passaram a ver a questão da transparência como algo positivo, mas que os chineses são negociadores extremamente bons e difíceis, mas que concluíram adequadamente que esses temas são algo que a China pode fazer e que não estão de forma alguma contra seus interesses.

Quanto ao processo negociador, Stern celebrou o fato de que os países chegaram a um acordo global que incluiu as maiores economias, pois todos concordam em assumir ações de mitigação, e destacou o fato de que existia uma preocupação se a China iria assumir compromissos de mitigação e efetivamente implementá-los, o que não só ela fez como também aceitou fazer isso seguindo um sistema internacional de transparência, e que a importância disso para os EUA era que poderia levar a uma maior aceitação gradual do Congresso norte-americano de leis domésticas para as mudanças climáticas. Aqui fica muito claro os jogos de dois níveis a que nos referimos no quadro teórico, mostrando a influência do contexto internacional nos arranjos domésticos e vice-versa.

Admitindo a lentidão característica de um processo de negociação multilateral, no qual é preciso acomodar os diferentes interesses de 193 países, de um tema extremamente complexo e difícil, já que trata também de desenvolvimento e erradicação da pobreza, Stern afirmou que conseguir ou não um acordo internacional juridicamente vinculante não era a orientação dos EUA no momento, e não era a forma como ele pensava sua estratégia. De acordo com Stern:

Nossa visão é a de fazer acordos reais que façam coisas reais, que comprometam os países com a redução das emissões, que os países façam isso de forma transparente, estabelecendo um Fundo Verde e financiando-o, conseguindo o dinheiro, estabelecendo disseminação tecnológica e sistema de transferência e assim por diante; essas coisas eu penso que são muito importantes de serem feitas e podem ser feitas, seja um regime legalmente vinculante ou não⁸⁰.

Em outras palavras, o que Stern afirmou era que os EUA não aceitariam um acordo legal no modelo do Protocolo de Kyoto, no qual somente os países desenvolvidos estariam comprometidos e países como China, e outros emergentes, não. Por outro lado, ele reconheceu que estes países não estavam aptos a fazer isso naquele momento. Dessa forma, se não foi possível conseguir um acordo legal que incluísse todos os países em ações obrigatórias de mitigação, então os EUA continuariam tentando outras formas, seguindo seu curso pragmático.

⁸⁰ Vídeo da coletiva de imprensa de Todd Stern no dia 11/12/2010. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266/php/view/webcasts.php>. Acesso: 14/02/2014.

No curso preparatório para Conferência de Durban (COP 17/CMP 7), no ano seguinte, 2011, diversas Partes submeteram ideias e propostas para continuarem construindo as decisões sobre o texto dos Acordos de Cancun, com vistas a cumprir o mandato do AWG-LCA e entregar o resultado esperado pelo Plano de Ação de Bali. Assim, os EUA submeteram, em junho de 2011, os seus comentários relativos aos parágrafos 36 a 38 dos Acordos de Cancun, dentre os quais destacamos aqui os seguintes temas: nível de ambição e metas quantificadas de redução das emissões. Este documento (documento FCCC/AWGLCA/2011/MISC.9/Add.1) trouxe os comentários dos EUA sobre cada ponto dos parágrafos supracitados que continuariam a ser discutidos durante a COP 17 (UNFCCC, 2011c).

Com relação às metas quantificadas de redução das emissões, o documento assumiu que não havia convergência entre as Partes neste assunto, mas traz modificações sugeridas ao texto a partir de uma compilação das propostas submetidas pelas Partes. Uma dessas modificações foi a retirada de alguns parágrafos presentes no texto dos Acordos de Cancun, dentre os quais destacamos os seguintes, que esclarecem bem o posicionamento dos EUA nos tópicos que analisamos nesta tese:

[Tranformar, para as Partes países em desenvolvimento [que sejam Partes do Protocolo de Kyoto] as promessas em metas quantificadas de redução das emissões para toda a economia (QELROs) para o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto; e estabelecer um quadro forte de comparabilidade e um sistema de *compliance* para aqueles compromissos de mitigação apresentados fora do Protocolo de Kyoto]; Estabelecer metas domésticas “não-condicionantes” (UNFCCC, 2011c, p.76).

A este comentário foi adicionada uma nota que afirmou que a Convenção não trata dos assuntos do Protocolo de Kyoto, deixando bem claro que, ao sugerir retirar esses parágrafos do texto, os EUA mostravam que não negociariam um acordo que tivesse qualquer relação com a continuidade do PK e que eles também não desvinculariam o seu posicionamento da definição de sua situação doméstica.

Sobre o nível de ambição, o documento trouxe sugestões de termos que deveriam ser adicionados aos parágrafos ou mesmo retirados. Por exemplo, nos trechos entre colchetes a seguir, as partes sublinhadas são as que os EUA sugeriam que fossem adicionadas: [Aprimorar os esforços domésticos pelas Partes países desenvolvidos e em desenvolvimento]; [Estabelecer um quadro de contabilidade para os países desenvolvidos e em desenvolvimento]; [Desenvolver um quadro e critérios para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento de baixas emissões para os países desenvolvidos e em desenvolvimento] (UNFCCC, 2011c, p.77).

Em geral, percebemos que as alterações propostas buscavam afirmar que as ações deviam ser tomadas tanto por países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, reafirmando

o compromisso dos EUA em construir um acordo futuro inclusivo com obrigações para todas as Partes, em especial as maiores economias.

Finalmente, destacamos o seguinte trecho sobre compromissos de redução das emissões, no qual os EUA afirmaram que as Partes progrediram nas discussões sobre alguns termos do Acordo de Cancun, como por exemplo “o entendimento do objetivo de se alcançar um desvio nas emissões relativas ao cenário ‘*business as usual*’ em 2020; a ambição global das metas dos países em desenvolvimento; e como levar adiante as ações de mitigação já compiladas no documento UNFCCC/AWGLCA/2011/INF.1” (UNFCCC, 2011c, p.79). De acordo com a nossa visão, essa referência a um entendimento entre as Partes de que um desvio nas emissões poderia ser alcançado em 2020 nos leva a entender que os EUA só estavam negociando um acordo que valesse a partir dessa data, tentando, dessa forma, empurrar as decisões sobre mitigação para depois.

Também previamente à realização da COP 17 e em resposta ao pedido da COP para que as promessas de ações de mitigação fossem submetidas pelas Partes à Convenção, os EUA submeteram as suas metas aos órgãos subsidiários (SBSTA e SBI) segundo o documento (FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1) denominado *Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention*, de acordo com o seguinte:

Os Estados Unidos comunicam a meta de redução de emissões de 17% até 2020 comparada aos níveis de 2005, em conformidade com a legislação energética e climática dos EUA, reconhecendo que a meta final será reportada ao Secretariado à luz da legislação promulgada. Em adição, o caminho apresentado na legislação pendente implicaria uma redução de 30% nas emissões até 2025 e de 42% até 2030, em linha com o objetivo de reduzir as emissões em 83% até 2050. A submissão da meta dos EUA foi feita na presunção de que outras Partes Anexo I, assim como as mais avançadas Partes não-Anexo I, se associariam ao Acordo de Copenhague até 31 de janeiro de 2010 e submeter ações de mitigação para compilação em documento de acordo com os parágrafos 4 ou 5 do Acordo, se for o caso (UNFCCC, 2011n, p. 8).

Na abertura do Segmento de Alto Nível da Conferência de Durban, em 6 de dezembro de 2011, a Austrália discursou⁸¹ em nome do *Umbrella Group*, coalizão de negociação da qual os EUA fazem parte, junto com Canadá, Japão, Cazaquistão, Nova Zelândia, Noruega, Rússia e Ucrânia, e que historicamente se posicionou contrária à adoção do Protocolo de Kyoto. De forma geral, o discurso lembrou que esses países estão comprometidos com resultados em Durban que permitam ações de mitigação por parte de todos os países e que eles buscariam a liderança do processo em quatro caminhos:

⁸¹ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111206_cop17_hls_australia_behalf_umbrella_group.pdf>. Acesso em: 02/06/2014.

- 1- Entregando financiamento: depois de dois anos de um compromisso dos países desenvolvidos levantarem contribuições de US\$ 30 bilhões seguindo a abordagem de *fast-start finance* em três anos, o grupo anunciou que o financiamento alcançado se aproximava dos 20 bilhões de dólares, e grande parte dele estava sendo direcionada para projetos na África, seguindo o objetivo de contemplar os países mais vulneráveis e menos desenvolvidos;
- 2- Entregando os mecanismos flexibilizadores que os países em desenvolvimento necessitam para se adaptarem às mudanças climáticas, por meio do apoio ao Fundo Verde, por exemplo;
- 3- Implementando ações domésticas para reduzir as emissões de GEE;
- 4- Desenvolvendo um novo regime de transparência para assegurar que todos os países cumpram os compromissos assumidos (essa é a pedra angular dos esforços do grupo, ou seja, a implementação de um quadro transparente de ações de mitigação).

No dia seguinte à abertura do Segmento de Alto Nível, os EUA deram uma coletiva de imprensa⁸² para destacar sua posição. Nesta coletiva, Todd Stern afirmou que os EUA não estavam insistindo em um acordo legalmente vinculante no momento, pois as condições para que isso fosse alcançado ainda não estavam certas, e mais entendimento entre as Partes era necessário para negociar esse tipo de acordo. Com relação a indicação do IPCC, interiorizada pelo Acordo de Copenhague, de manter o aumento da temperatura abaixo de 2 °C, os EUA viam essa meta como uma importante orientação para os trabalhos, o que é diferente de olhar para ela como uma *operational cap*, ou seja, como uma meta que deva mudar as ações que já estavam sendo tomadas em nome do que a Ciência prevê que deva ser feito. Nesse sentido, é uma meta importante para que os países busquem fazer mais, mas não para determinar as metas nacionais de cada país.

Stern afirmou ainda que os EUA nunca tiveram nenhum problema com o princípio CBDR (destacando, no entanto, que a segunda parte do princípio, as capacidades respectivas, é frequentemente negligenciado), pois ele garante a continuidade que cada país deve ter em suas ações de acordo com o quão desenvolvidos eles são, mas que essa visão é distinta da interpretação mais comum do princípio, como um muro que divide os dois grupos de países e que foi pensada em 1992, em um contexto que já é bem diferente considerando-se o grau de desenvolvimento e emissões dos países.

⁸² Coletiva de imprensa dada no dia 07 de dezembro de 2011, cujo vídeo está disponível em: http://unfccc4.meta-fusion.com/kongresse/cop17/templ/play.php?id_kongresssession=4479&theme=unfccc. Acesso em: 02/06/2014.

No dia 08 de dezembro de 2011, Stern convocou uma segunda coletiva de imprensa⁸³ especialmente para esclarecer o posicionamento dos EUA quanto a um mal entendido que ecoava nos bastidores das negociações em Durban de que o país estaria propondo prorrogar a tomada de ações até 2020. Stern afirmou que ele acreditava que os países estavam tentando implementar suas metas submetidas depois de Cancun e que rapidamente chegariam à implementação do Fundo Verde, do Mecanismo de Tecnologia e do Comitê de Adaptação, e que os EUA estavam trabalhando para arrecadar o dinheiro prometido para o fundo, e estavam trabalhando muito para que um acordo pós-2020 fosse concluído. Em nossa análise, e partindo dos conteúdos dos documentos submetidos pelo país nas reuniões preparatórias para a COP 17, os EUA estavam sim agindo para que os países abandonassem o Protocolo de Kyoto e elaborassem um acordo para entrar em vigor a partir de 2020 seguindo exclusivamente o trilho da Convenção, o que pode ser confirmado a partir do próprio posicionamento do país e dos documentos que analisamos anteriormente, e inclusive pela resposta de Stern, que não afirmou diretamente que o país não estava tentando prorrogar as decisões.

Stern reafirmou também que o acordo alcançado em Cancun, apesar de não ser vinculante, é importante porque cobre quase 80% das emissões de GEE, mesmo que ainda potencialmente, e por isso é mais significativo do que o Protocolo de Kyoto. Nesse sentido, os EUA apoiaram a sugestão da União Europeia de criar um mapa do caminho para a elaboração de um novo regime a partir de 2020. Stern lembrou que, meses após ele assumir o cargo, os EUA entregaram uma proposta completa de compromisso vinculante em um acordo que envolvesse todos os maiores emissores globais e que cobrisse a maior porcentagem de emissões, sendo essa uma das maiores condicionalidades de um acordo para ser aprovado pelo país. Nas palavras dele, “o que os EUA estão tentando fazer nos últimos dois anos é tentar trazer esse processo negociador para o século XXI”, fazendo referência ao fato de que os países insistiam em uma negociação que não abarcava a maior parte das emissões, atendo-se ao PK e ao seu princípio base. Para os EUA, portanto, o mais importante é que os países adotem passos que transformem a sua base econômica com fontes alternativas de energia, de acordo com a declaração de Stern.

Com o fim da Conferência de Durban foi criado o novo grupo de trabalho para discutir o futuro acordo climático, sob a trilha da Convenção, a Plataforma de Durban (ADP). Para que o ADP iniciasse seus trabalhos, foi pedido que as Partes submetessem suas visões e proposta

⁸³ Vídeo da coletiva disponível em: <http://unfccc4.metafusion.com/kongresse/cop17/templ/play.php?id_kongresssession=4578&theme=unfccc>. Acesso em: 02/06/2014.

para o plano de trabalho do grupo durante os quatro anos de mandato, para que a entrega dos resultados aconteça na COP 21, em 2015, Paris. Os EUA submeteram as suas propostas no documento *Views on a workplan for the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (documento FCCC/ADP/2012/MISC.3). De acordo com este documento, os EUA consideraram a Plataforma de Durban um avanço significativo para o desenvolvimento das negociações climáticas, particularmente por esclarecer que o novo acordo terá cumprimento legal tanto para os países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2012a), o que responde ao principal interesse norte-americano na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas.

Os EUA afirmaram que o ADP deve responder, ao longo do seu mandato, questões como as seguintes: “como nós vamos construir um regime que reflita o mundo que veremos nos anos 2020 e adiante? Como vamos assegurar que nós estabeleceremos uma estrutura que reflita as alterações nas circunstâncias, e que permaneça atualizada ao longo de sua vida, que possa se adaptar a inovações e à dinâmica global?” (UNFCCC, 2012a, p.49).

Especificamente com relação ao plano de trabalho, os EUA sugeriram que ele deve ser realizado em grupo único, ao menos durante o primeiro ano de mandato. Isto, segundo eles, permitirá que os assuntos sejam tratados de forma holística, o que é essencial para o desenvolvimento de um acordo de natureza legal. Além disso, já que o acordo deverá ser aplicável a partir de 2020, ele deve ser apropriado às realidades econômicas e de emissões do período, fazendo clara referência ao datado princípio CBDR e à necessidade de se incluir todas as maiores economias, e portanto maiores emissores, nas ações obrigatórias de mitigação, como podemos identificar no seguinte trecho: “enquanto não se puder esperar que todas as Partes se comprometam com os mesmos níveis/tipos de ações de mitigação, muito mais comunabilidade será necessária não apenas para as próprias ações mas também para medição, relato, revisão e outras formas de prestação de contas. Uma abordagem ‘Anexo I/não-Anexo I’ não será sustentável” (UNFCCC, 2012a, p. 50).

Dessa forma, o plano de trabalho deveria focar em oferecer às Partes um conjunto de opções reais para serem discutidas e permitir que haja troca de ideias e levantamento de novas questões, sem que as Partes fiquem apegadas a alguma posição ou abordagem específica desde o início (UNFCCC, 2012a). Assim, os EUA trouxeram uma proposta de trabalho mais livre para que houvesse, inicialmente, uma convergência de ideias antes de seguir com um texto, para justamente evitar que fosse definido que o acordo deve seguir os trilhos do Protocolo de Kyoto, e junto com ele dos seus princípios e da divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O país buscava, assim, garantir que esse novo acordo estivesse

completamente desassociado do PK, caso contrário, dificilmente contará com a participação norte-americana.

Com um novo caminho para que as Partes negociem um novo acordo a partir de 2020 e com a necessidade de entregar os trabalhos do AWG-LCA e do AWG-KP, com uma definição, portanto, do segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto e das bases para esse novo acordo, teve início a Conferência de Doha (COP 18/CMP 8), em 2012, a qual, como já mencionado anteriormente, a autora teve a oportunidade de acompanhar como observadora.

Para identificarmos o posicionamento dos EUA nesta conferência, analisamos aqui três discursos, um do próprio país e dois feitos pelo *Umbrella Group*. Na abertura do Segmento de Alto Nível, a Austrália discursou em nome do *Umbrella Group*⁸⁴, afirmando que Durban marcou uma transição na forma como os países lidam com as mudanças climáticas, pois o pacote de Durban refletiu um delicado equilíbrio de interesses, que precisava ser ‘protegido’ em Doha. Para o grupo, era o momento de encerrar os trabalhos do AWG-LCA e entregar os resultados para continuar as negociações sobre finanças, adaptação, construção de capacidades e tecnologia em outro processo (neste momento, não houve menção às ações de mitigação). O grupo acordou que entre 2012 e 2015 eles irão negociar um novo acordo internacional legal que seja aplicável a todas as Partes, um novo acordo que precisa ser efetivo e justo, que reflita o mundo em mudança, como podemos identificar no seguinte trecho do discurso:

Em 1990 os países desenvolvidos responderam por 55% das emissões globais de dióxido de carbono. Esta parcela é hoje de cerca de 45%. Até 2020 é esperado que seja em torno de 35%. A economia global, e nossos perfis de emissões globais, serão muito diferentes em 2020 comparados a 1990 e nosso regime internacional de mudanças climáticas precisa ser aplicado proporcionalmente. Nós precisamos refletir os esforços de todos os maiores emissores se quisermos alcançar a meta dos 2°C.

O grupo afirmou ainda que o nível de ambição é baseado nas ações domésticas, que precisam ser ainda aprimoradas, e que, nesse sentido, os mercados poderiam exercer um papel muito positivo para muitos países. Quanto à mitigação, eles a consideram um fator crítico porque irá reduzir a trajetória das emissões, mas reconhecem que adaptação também é muito importante, principalmente aos países mais vulneráveis. Para isso, recordaram que em 2009 os países desenvolvidos comprometeram-se a oferecer 30 bilhões de dólares em recursos para o período 2010-2012, e anunciaram que naquele dia os países do grupo estavam propondo um financiamento de 24,4 bilhões de dólares em *fast-start finance*.

⁸⁴ Discurso realizado no dia 04/12/2014, disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/Statement%20on%20behalf%20of%20the%20Umbrella%20Group.pdf>. Acesso em: 03/07/2014.

A Austrália também fez um pronunciamento em nome do *Umbrella Group*⁸⁵ durante a plenária informal⁸⁶ do dia 03 de dezembro de 2012, durante o qual afirmou que para que os países do grupo aprovassem o segundo período de compromissos do PK era necessário que temas como operacionalização e elegibilidade dos mecanismos flexibilizadores fossem tratados adequadamente. O grupo afirmou ainda que era de interesse desses países terminar o trabalho do AWG-LCA e que, para isso, era necessário que os países focassem nos pontos nos quais havia grande convergência para que acordo pudesse ser construído de forma realista.

Os EUA disponibilizaram também o texto do discurso do Enviado Especial para Mudanças Climáticas, Todd Stern, no Segmento de Alto Nível⁸⁷ no qual ele reafirmou o comprometimento do país para tratar do desafio das mudanças climáticas, que posta necessidades para todos os países, como a de construir resiliência aos seus impactos, de apressar a transição para uma economia de baixo-carbono, e de reconhecer que conter as mudanças climáticas não só é consistente com o crescimento sustentável e com o desenvolvimento, mas também é uma condição necessária.

Quanto às ações domésticas, Stern afirmou que o governo Obama estava levando adiante diversas medidas, como aumentar os padrões de eficiência dos combustíveis para os veículos, dobrar a geração de energia renovável, impulsionar os padrões de eficiência dos eletrodomésticos, fazer investimentos históricos em pesquisa e desenvolvimento de energia limpa, entre outras ações, como forma de realizar os progressos necessários para atender o compromissos norte-americano de redução das emissões em 17% aos níveis de 2005 até 2020.

Com relação aos progressos realizados nas negociações para o cumprimento do Plano de Ação de Bali, Stern lembra que, por meio dos trabalhos realizados pelo AWG-LCA, mais de 80 países submeteram à COP suas promessas de mitigação e estão escrevendo novas orientações para transparência. Os países também entregaram seu compromisso de *fast-start finance*, estabeleceram o Fundo Verde, criaram o Comitê Executivo de Tecnologia, e organizaram um Comitê de Adaptação. Apesar desses avanços, ainda havia aspectos a serem negociados, mas os EUA apoiavam a conclusão do AWG-LCA e a mudança de foco das

⁸⁵ Discurso disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/Australia%20on%20behalf%20of%20Umbrella%20Group.pdf>. Acesso em: 03/07/2014.

⁸⁶ Essas plenárias aconteciam diariamente e foram organizadas por iniciativa do Presidente da COP 18/CMP 8 para que os participantes acompanhassem os progressos e os impasses das negociações em todos os grupos de trabalho e órgãos subsidiários.

⁸⁷ Discurso feito no dia 05 de dezembro de 2012. Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/Statement%20by%20USA.pdf>. Acesso em: 03/07/2014.

negociações para o futuro, ou seja, a transição para o ADP para forçar a negociação de um novo acordo de cumprimento legal, fora do PK. De acordo com as palavras de Stern:

A Plataforma de Durban representa uma oportunidade para negociar um acordo para os anos 2020 e além – um que seja aplicável a todos e portanto tenha o potencial de alcançar a ambição que todos buscamos. Nós tivemos um ano importante de diálogo conceitual, e nós precisamos continuar a aprimorar o trabalho em direção a uma visão de um acordo ambicioso e equitativo. E vamos oferecer uma oportunidade completa para as Partes discutirem todos os assuntos críticos, incluindo o princípio da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e capacidades respectivas. Os Estados Unidos gostariam de receber esta discussão, porque a menos que nós possamos encontrar um terreno comum para esse princípio e um caminho para que ele seja aplicável ao mundo da década de 2020, nós não teremos sucesso na produção de um novo acordo sob a Plataforma de Durban (discurso realizado no Segmento de Alto Nível).

A Conferência de Doha fecha o nosso marco temporal e pudemos comprovar, por meio da análise dos documentos submetidos pelos EUA à COP, pelos discursos de seus representantes e coletivas de imprensa que houve uma mudança no posicionamento norte-americano no sentido de passarem a aceitar as evidências científicas sobre as mudanças climáticas e, conseqüentemente, referirem-se ao problema como um dos maiores desafios deste século e cuja solução necessariamente precisa ser global. O governo Obama esforçou-se para demonstrar comprometimento e buscar a liderança no processo negociador, ao contrário de seu antecessor George W. Bush, mas ao mesmo tempo, o jogo político doméstico desfavorável acabou por limitar muito o alcance das ações propostas pelo governo.

De modo geral, podemos afirmar que os Estados Unidos da América são um dos maiores emissores mundiais de gases de efeito estufa, só perdem para a China em termos absolutos, e a magnitude de suas contribuições reflete não só a escala de sua economia, mas também as suas emissões *per capita*, a maior do mundo. O país é claramente parte significativa do problema das mudanças climáticas, mas não é parte da solução, sendo o único país desenvolvido que não ratificou o Protocolo de Kyoto até hoje (HARRISON, 2010).

No nível internacional, os EUA claramente se posicionaram contra o Protocolo de Kyoto e contra a continuidade das negociações seguindo a trilha deste. Ainda que participando das negociações como observadores, por não fazerem parte do PK, os EUA tentaram obstruir as negociações e convencer os demais países a abandonarem a trilha de Kyoto para negociarem o acordo futuro sob a Convenção. A transição do AWG-LCA para o ADP pode ser bem-sucedida e entregar um acordo em 2015 que seja legalmente vinculante e que traga ações de mitigação aplicáveis a todas as Partes.

Ao mesmo tempo em que o acordo sobre o segundo período de compromissos do PK possa ser considerado um fracasso dos EUA, os interesses norte-americanos encontraram eco

na decisão final, já que vários países importantes se retiraram de Kyoto, enfraquecendo o documento e o alcance das ações de mitigação a serem tomadas pelas Partes. Por outro lado, até o momento, não está clara a forma que o futuro acordo vai assumir, se os países realmente abrirão mão da trilha de Kyoto e dos seus princípios. Não é o interesse da China, como veremos a seguir.

No âmbito doméstico, os EUA vêm adotando uma série de medidas para enfrentar as mudanças climáticas, mas ainda são consideradas fracas e enfrentam resistências tanto dentro do Congresso norte-americano quanto de outros atores internos que representam interesses de indústrias de exploração de combustíveis fósseis. Além disso, um enfrentamento mais substantivo do problema não conta com um forte apoio da opinião pública norte-americana, que em geral é a favor da ratificação do Protocolo de Kyoto até o momento em que medidas domésticas para combater as mudanças climáticas interfiram negativamente nos custos com energia, nos preços dos combustíveis e na oferta de empregos.

Essa também é, de forma geral, a posição do governo norte-americano na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, discutir um maior comprometimento dos EUA como parte da solução, mas condicionando-o ao apoio doméstico amparado por lei e à aceitação de metas de redução das emissões por parte das maiores economias emergentes. A influência norte-americana nos resultados internacionais das rodadas de negociação de mudanças climáticas pode ser medida pelos interesses dos EUA que acabam refletidos nos documentos adotados. Nesse sentido, podemos afirmar que, no início, o país não viu seus maiores interesses sendo adotados pelos outros países, já que eles não o acompanharam no abandono das negociações para a adoção do Protocolo de Kyoto; por outro lado, a adoção de mecanismos de mercado como forma de ajudar os países a cumprirem suas metas de redução das emissões de GEE atendeu a um interesse norte-americano defendido desde o início das negociações.

Com um maior envolvimento do país na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas e a busca por uma liderança global no tema, os EUA viram alguns de seus interesses refletidos nas decisões finais, como por exemplo, deixar em aberto a definição do ano-base para medir as reduções de emissões e postergar um acordo obrigatório e vinculante que substitua o Protocolo de Kyoto. No entanto, o país não tem sido bem-sucedido em rediscutir, ou até mesmo eliminar, o princípio das ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’, aspecto vital para forçar um maior comprometimento dos grandes países em desenvolvimento em um novo acordo climático que inclua todos os países, condição fundamental para sedimentar uma atuação realmente eficaz dos EUA na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas.

No período analisado, os Estados Unidos da América passaram de uma política externa para as mudanças climáticas altamente desinteressada para uma tentativa de liderança do processo. Inicialmente, a política externa foi marcada pelo não reconhecimento das evidências científicas que comprovam o problema, pelo repúdio ao Protocolo de Kyoto e pela crença de que os avanços tecnológicos seriam capazes de fazer os países liderem com as ‘possíveis’ mudanças climáticas. Depois, ela partiu do reconhecimento do problema e da necessidade de combater este que é o maior desafio deste século para expressar uma vontade de devolver a liderança do processo negociador aos EUA e, de fato, colaborar para o tratamento multilateral da questão, objetivos ainda não concretizados.

Ao mesmo tempo, o país se engaja também em acordos bilaterais e regionais e desenvolve ações domésticas mais arrojadas do que as promessas feitas durante as conferências analisadas. Por seu sistema político federativo com um grau significativo de autonomia aos estados, e com uma grande influência do Congresso nacional nas decisões de política externa, bem como dos *lobbies* e outros atores domésticos, é necessário reconhecer que o papel internacional dos EUA nas negociações climáticas é profundamente determinado pelos fatores domésticos. No entanto, não podemos deixar também de reconhecer, e isso buscamos demonstrar com este robusto levantamento e análise empíricos, que as ações e o posicionamento norte-americanos para as mudanças climáticas em nível internacional são altamente influenciadas pelas ações da China, como o mais importante país emergente no cenário global atual. Ficou claro neste capítulo que os EUA agem em função de seus constrangimentos internos, que não foi nosso objetivo neste trabalho, mas também em resposta a eventos internacionais, em uma perspectiva teórica da política em dois níveis, especialmente ao posicionamento chinês, como veremos em detalhe no capítulo seguinte.

CAPÍTULO SEIS

A CHINA NO PÓS-KYOTO

Finalizando a análise documental dos posicionamentos de EUA e China nas negociações climáticas do período pós-Kyoto (2005-2012), este capítulo destaca a atuação da China. Assim como no capítulo anterior, dividimos esta análise em duas partes. A primeira versa sobre a política externa chinesa para as mudanças climáticas, partindo da descrição das características internas do país quanto ao desenvolvimento, quadro de emissões, ações para reduzir a intensidade de carbono na economia e o quadro institucional do país, para então focarmos na descrição da política externa do país durante o período analisado. A segunda parte traz a análise documental em si, apoiada nos documentos submetidos pela China em respostas às decisões tomadas pelos órgãos da Convenção que fazem parte deste estudo (COP, CMP, AWG-KP, AWG-LCA e ADP), em discursos de seus representantes, das coalizões das quais a China faz parte (G77 e BASIC), e coletivas de imprensa. Com base nisso, traçamos as principais características do papel da China nas negociações climáticas, o que nos permitirá, nas considerações finais, fazer um balanço entre as posições dela e dos EUA e a representatividade destes posicionamentos nos documentos finais levantados neste trabalho.

6.1 A política externa chinesa para as mudanças climáticas

Como ator global, a China hoje pode ser considerada um país-chave na política climática internacional. Além disso, é também o maior emissor de gases de efeito estufa (GEE) do mundo desde 2007, quando ultrapassou os Estados Unidos da América - EUA⁸⁸. De acordo com Heggelund, Andresen e Buan (2010), uma razão que faz da China um ator essencial nas negociações climáticas é o seu *status* e influência no G77⁸⁹, grupo que congrega os países em desenvolvimento para aumentar sua capacidade de negociação no sistema ONU, dentro de seus interesses. Os autores afirmam que a atuação chinesa junto ao G77 lhe dá proeminência nas negociações climáticas, pois o país é uma liderança no grupo, é participante ativo das negociações climáticas, desde a elaboração do documento que veio a ser a Convenção do Clima, em 1992, passando pelas negociações para o estabelecimento do Protocolo de Kyoto, e

⁸⁸ Ver notícia em: <<http://noticias.terra.com.br/ciencia/interna/0,,OI1699999-EI8278,00.html>>. Acesso em: 14/10/2014.

⁸⁹ A ação do G77 nas negociações climáticas estão descritas no capítulo três deste trabalho.

conquista cada vez mais importância nas rodadas da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas.

A crescente importância do país nas rodadas de negociação para a cooperação internacional em mudanças climáticas acompanha o seu crescimento em diversas dimensões no âmbito doméstico, como os dados econômicos, de consumo de recursos naturais, populacionais e, conseqüentemente, as emissões. São essas dimensões que apresentamos no item a seguir, de forma a contextualizar a China em seu âmbito interno e, posteriormente, no âmbito internacional.

6.1.1- O quadro chinês de emissões

A China, atendendo a obrigação perante a Convenção do Clima de publicar seu inventário de emissões e as medidas adotadas para a implementação da Convenção, divulgou duas Comunicações Nacionais, a primeira em 2004, com dados de 1994, e a segunda em 2012, com dados de emissões do ano de 2005. Utilizamos como base para desenhar o quadro de emissões de GEE da China, portanto, a sua Segunda Comunicação Nacional⁹⁰ (NDRC, 2012). Nos servem de base também para a compilação dos dados e medidas o Programa Nacional para as Mudanças Climáticas da China, publicado em 2007, e um *White paper* do Conselho de Estado sobre as políticas e ações para o tema, publicado em 2008.

O país, dadas as suas características, como território de grandes proporções, posição geográfica, condições climáticas complexas e um meio físico vulnerável, torna-se altamente suscetível às mudanças climáticas. A China possui um território de aproximadamente 9,6 milhões de Km², com 23 províncias (incluindo Taiwan), cinco regiões autônomas (Guangxi, Mongólia interior, Ningxia, Tibete e Xinjiang), quatro municipalidades (Chongqing, Pequim, Tianjin e Xangai) e duas regiões administrativas especiais (Hong Kong e Macau), como podemos ver na Figura abaixo. Com uma população total de 1.341 bilhões de pessoas em 2010, que responde por 20,3% do total de habitantes no mundo, a China é o país mais populoso do mundo (NDRC, 2012).

⁹⁰ É importante esclarecer que o documento não inclui nos dados nacionais, especialmente os de emissão, os dados de Hong Kong, Macau e Taiwan, com exceção do total da área territorial nacional (NRDC, 2012).

Figura 7 – China: Mapa administrativo e principais concentrações urbanas.

Fonte: Adapt. RIBEIRO, W.C. Por dentro da Geografia: Mundo. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 189. 2. ed./ENCYCLOPÉDIE DE L'ETAT DU MONDE. Disponível em: <<http://www.etatdumonde.com>>. Acesso: fev/2012.

Os dados oficiais justificam, na perspectiva do governo, a autoafirmação da China como país em desenvolvimento, o que, como veremos adiante, embasa o posicionamento do país nas negociações climáticas. De acordo com a sua Comunicação Nacional, a China é um país com um baixo nível de desenvolvimento econômico, que ainda é muito desigual entre as áreas urbanas e rurais, e entre as diferentes regiões. Em 2005, o PIB chinês ficou em torno de 18,4 trilhões de *Yuan*, e o PIB *per capita* em torno de 14,185 *Yuan*⁹¹, e em 2010 esses valores dobraram, para as duas medidas, mostrando um rápido crescimento econômico. Ainda assim, a China tem um grande número de população pobre vivendo nas áreas rurais. Segundo dados de relatório do Banco Mundial sobre a China, em 2005 existiam ainda 254 milhões de chineses consumindo menos de US\$1,25 por dia, o que significava 19,5% da população total. A maior parte da população pobre vive principalmente em áreas de escassez de recursos e de pobres recursos naturais, criando grandes desafios para a redução da pobreza (NDRC, 2012).

⁹¹ Estes valores, convertidos para dólar americano (estimativa), são de PIB de US\$2,3 trilhões e PIB *per capita* de US\$5,568 para o ano de 2005. **Fonte:** Banco Mundial, disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD?page=1&order=wbapi_data_value_2009%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-first&sort=asc>. Acesso em: 07/10/2014.

A China é abundante em recursos energéticos fósseis, especialmente em reservas de carvão, mas considera que, em termos de posseção *per capita* desses recursos, ela fica abaixo da média mundial. O país está na vanguarda em reservas de carvão, ferro, cobre, bauxita, chumbo e zinco. Já a cobertura florestal chinesa era, em 2008, de 195,45 milhões de hectares e é um dos países considerados ‘megadiversos’, por ser rico em biodiversidade (NDRC, 2012).

Segundo o inventário de emissões, em 2005 a China produziu aproximadamente 7.467 Gt CO₂eq, dos quais 80% foram emissões de CO₂. Destas, as emissões provenientes do setor energético responderam por 90,4% do total, enquanto as emissões de processos industriais contabilizaram 9,5% do total, sendo estes os setores que mais emitiram CO₂ na China. O país credita o rápido aumento das emissões de GEE entre 1994 e 2005 (representado nos mapas que apresentamos no primeiro capítulo) ao desenvolvimento econômico e à melhoria do padrão de vida da população chinesa. Neste período, as emissões totais de CO₂, CH₄ e N₂O aumentaram de 3.65 Gt CO₂ eq para 6.881 Gt CO₂ eq. Apesar desse crescimento, a China destaca que as suas emissões *per capita* em 2005, advindas de combustíveis fósseis, eram de cerca de 3.88 toneladas, ou o equivalente a 34,5% da média dos países do Anexo I (NDRC, 2012).

Na tabela abaixo, podemos ver as emissões de GEE totais da China no ano de 2005, por gás e por setor de atividades, comprovando que a maior parte das emissões são de CO₂ e que o setor que mais emite é o de energia, sendo que este representa 77,27% das emissões totais de GEE (excluindo LULUCF), seguido por atividades agrícolas (10,97%), processos industriais (10,26%) e tratamento de resíduos (1,50%). Quanto às remoções líquidas de CO₂ por meio de mudança do uso da terra e florestas, foram de cerca de 422 Mt (NDRC, 2012).

Quadro 1 – Emissões totais de GEE da China em 2005 (unidade: 10⁴t CO₂ eq).

	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	HFCs	PFCs	SF ₆	Total
Total GHG emission	597,557	93,282	39,370	14,890	570	1,040	746,709
Energy activities	540,431	32,403	4,030				576,864
Industrial processes	56,860		3,410	14,890	570	1,040	76,770
Agricultural activities		52,857	29,140				81,997
Waste treatment	266	8,022	2,790				11,078
Land use change and forestry	-42,153	66	7				-42,080
Total net GHG emission (including land use change and forestry)	555,404	93,348	39,377	14,890	570	1,040	704,629

Note: For Global Warming Potentials (GWP), their 100-year values given in the IPCC Second Assessment Report are adopted (Table 2-3).

Fonte: NDRC (2012, p. 50).

Com relação às perspectivas, o documento considerou que as emissões chinesas continuarão crescendo por um período, pois o consumo de energia e as consequentes emissões de GEE estão estreitamente relacionados ao desenvolvimento econômico, e a China continuará crescendo em torno de 10% pelos próximos dez anos. Muitos fatores afetam as emissões de GEE além do desenvolvimento econômico, como a estrutura industrial, o crescimento populacional e do padrão de vida, a matriz energética e os avanços tecnológicos, e estes foram considerados na elaboração das tendências de emissões para os próximos anos (NDRC, 2012).

Em um cenário de continuidade do desenvolvimento econômico e do aumento do consumo energético, as emissões *per capita* de CO₂ continuarão a aumentar a passos largos até que o PIB *per capita* alcance o nível de 10 a 15 mil dólares por ano, o que só deve acontecer após 2020. Além disso, é esperado que a população chinesa continue a crescer firmemente nos próximos dez anos, assim como a taxa de urbanização, que cresceu em média 1,37% ao ano no período 2000-2010. De acordo com o governo chinês, esses aumentos exigirão construção de infraestrutura urbana em larga escala, mais ferro e aço, cimento e outros produtos que têm alto consumo de energia, o que levará ao aumento do uso da energia e das emissões de CO₂ (NDRC, 2012).

O argumento chinês, em conjunto com outros países em desenvolvimento, das responsabilidades históricas advém justamente do fato de que as emissões históricas da China são muito baixas, assim como suas emissões *per capita*. Estudo feito pelo *World Resources Institute* mostrou que as emissões chinesas em 1950 eram de somente 79 Mt CO₂, correspondendo a 1,31% do total mundial na época, e que as emissões *per capita* acumuladas entre 1950 e 2005 foram de 69,9 toneladas, deixando a China em 89º lugar no mundo, muito abaixo dos países desenvolvidos (NDRC, 2012).

Para as tendências de emissões, três cenários foram analisados: *baseline* (com políticas adotadas antes de 2005), com políticas (ações tomadas entre 2006 e 2010) e com políticas aprimoradas (inclui as metas para o período 2011-2020), e todos presumem que a taxa de crescimento anual da economia chinesa será de 7% nos próximos dez anos. Segundo a Figura abaixo, que mostra a tendência de emissões de CO₂ do setor energético nos três cenários citados acima, até 2020 elas atingirão 14,4 Gt de CO₂ sob o cenário *baseline*; 11,7 Gt no cenário de políticas, e 9,9 Gt no de políticas aprimoradas, mostrando uma redução de 20% nas emissões no cenário de políticas e de 32% no de políticas aprimoradas. Também até 2020, as emissões de CO₂ por unidade de PIB da China diminuirão 20% no cenário *baseline*; 35% no cenário de políticas, e 45% no de políticas aprimoradas (NDRC, 2012, p. 76).

Figura 8 – Emissões de CO₂ da China em três diferentes cenários.

Fonte: NDRC (2012, p. 76).

É importante lembrarmos também que grande parte da atividade industrial da China e, portanto, das suas emissões de GEE, é voltada para a produção de bens manufaturados para abastecer o mercado mundial. Dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) mostram que a China está entre os maiores exportadores e importadores do mundo, curiosamente alternando as primeiras posições com os EUA. Em 2012, dos principais exportadores e importadores no comércio mundial de mercadorias, a China aparecia em primeiro lugar no ranking de exportação, com um volume total de 2,049 trilhões de dólares norte-americanos, o que representava 11,1% do total mundial de exportações. Quanto às importações, a China estava em segundo lugar (atrás dos EUA, como vimos no capítulo anterior), com um volume total de importações de 1,818 trilhões de dólares, ou 9,8% do total mundial (WTO, 2013, p.24).

A China é o segundo maior comerciante mundial, atrás dos EUA, com um superávit de 230 bilhões de dólares, ou 2,8% do seu PIB (WTO, 2013). Em tabela disponível na página da OMC⁹² sobre o comércio de mercadorias por produto, vemos que as maiores exportações da China são de produtos manufaturados e semimanufaturados (dados de 2011 e 2012). Dentre estes estão maquinário e equipamentos de transportes, equipamentos de escritório e de telecomunicações, equipamentos eletrônicos e outros tipos de maquinários. Além dos

⁹² Informações disponíveis em: <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its13_appendix_e.htm>. Acesso em: 11/10/2014.

manufaturados, peças de vestuário também têm relevância nas exportações chinesas. Os EUA estão entre os principais parceiros comerciais da China.

Esses dados mostram que a necessidade de um crescimento econômico firme e constante não tem como objetivo somente a melhoria de qualidade de vida da população chinesa e a erradicação da pobreza, como afirma o discurso oficial. Visa também manter o ritmo de produção para o abastecimento do mercado mundial com bens de consumo. É público e notório que a China, em que pese seus problemas sociais e ambientais, impinge à sua população um ritmo acelerado de produção industrial às custas da exploração da mão-de-obra e do desrespeito aos direitos humanos para assumir o mesmo modelo de desenvolvimento econômico ocidental baseado na exaustão dos recursos naturais e no alto padrão de consumo. É preciso, assim, fazer uma crítica quanto aos dados de desenvolvimento econômico e a justificativa oficial chinesa para o aumento das emissões de GEE, pois esses argumentos tem como base a busca de um modelo de consumo que já se mostrou insustentável em um mundo que sofrerá cada vez mais as consequências das mudanças climáticas.

Como afirmam Viola, Franchini e Ribeiro (2012, p.21):

Os custos de redução das emissões da China serão altos, se o atual modelo de industrialização for mantido, mas uma mudança em direção a um modelo no qual o mercado interno e um aumento na produtividade substituam o modelo de crescimento liderado pelas exportações é viável. O regime, entretanto, tem receio de fazer essa transição e permanece em uma posição conservadora, não podendo antecipar os problemas e sendo reativo no lugar. Nesses termos, o sistema político chinês compartilha das mesmas disfunções das grandes democracias (tradução livre).

Uma população numerosa, um relativamente baixo desenvolvimento econômico, um meio físico vulnerável e complicadas condições climáticas formam um conjunto de características que fazem das mudanças climáticas um tópico de grande preocupação para o governo chinês, mas ainda subordinada às suas necessidades de desenvolvimento. A China é o Estado maior consumidor mundial de carvão e, hoje, o maior produtor de CO₂ do mundo, em termos absolutos. Segundo relatório da *International Atomic Energy Agency* (IAEA), até 2030, se medidas não forem adotadas, o montante de poluentes produzidos pela China será o dobro do montante total de poluentes produzidos por todos os países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o que traz preocupações do governo chinês com as potenciais influências das mudanças climáticas no desenvolvimento nacional (HUNG; TSAI, 2012).

Quanto aos desafios que a China enfrenta como resultado das mudanças climáticas e aos custos das mudanças climáticas, Hung e Tsai (2012) destacam o seguinte:

Os desafios incluem o derretimento das geleiras, especialmente no Tibete e e, Tianshan; perda na produção agrícola, que pode diminuir 10% até 2030; aumento do

número de secas, tempestades, enchentes e desastres naturais causados pelo clima extremo; aumento do nível do mar que afetará 67 milhões de pessoas, e a exposição de outros 40% da população mundial à ameaça do desastre natural. Levando em conta que a China abriga uma população massiva de 1,3 bilhão de pessoas, recursos em declínio, problemas severos de poluição e uma economia que cresce rapidamente – fatores de um típico dilema de desenvolvimento –, o custo potencial das mudanças climáticas para a China é excessivamente alto (HUNG; TSAI, 2012, p.107, tradução livre).

A China traz também, em sua Comunicação Nacional, as políticas e ações que vêm sendo adotadas para mitigar as mudanças climáticas. Dentre elas, está o compromisso de reestruturar a indústria, para facilitar a transformação econômica e diminuir o consumo de recursos e energia. A conservação da energia é passo fundamental nos esforços de redução da intensidade das emissões de GEE e como parte da estratégia para o desenvolvimento econômico e social do país. Para isso, o governo chinês estabeleceu metas de conservação de energia para as províncias, regiões autônomas e municipalidades individualmente, além de formular políticas de subsídio financeiro para o aumento da eficiência energética, dentre outras medidas (NDRC, 2012).

Outras medidas são investir na diversificação da matriz energética chinesa para acelerar o desenvolvimento de energias renováveis, por meio do aprimoramento das regulações e padrões, do aumento do capital de investimento e de outras políticas e incentivos, além de aumentar a arborização e o manejo de florestas para aumentar os sumidouros de carbono (NDRC, 2012).

A China publicou, em 2008, um *White paper* (documento oficial) em que mostra suas políticas e ações para as mudanças climáticas, dentre as quais destacamos as que se referem à cooperação internacional. O país embasa sua participação internacional para o tema no princípio de ações “mutualmente benéficas, pragmáticas e efetivas”, desempenhando um papel positivo. Além do grande apoio às atividades da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto, a China reafirma sua posição sobre as mudanças climáticas em diversos outros fóruns, como o G-8, a APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico), Fórum das Maiores Economias, encontros e acordos bilaterais, entre outros (STATE..., 2008).

A cooperação em pesquisa sobre mudanças climáticas e energia também está no rol das atividades desenvolvidas pela China na cooperação internacional, seja com outros governos, ou com institutos de pesquisa e organizações internacionais, para desenvolver projetos e medidas de adaptação e desaceleração das mudanças climáticas. No âmbito da Convenção, a China destaca a importância de aprimorar e reduzir os obstáculos à transferência de tecnologia e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo como ferramenta para a estratégia chinesa de desenvolvimento sustentável (STATE..., 2008).

Em seu *National Climate Change Programme* (CNCCP), produzido pelo NDRC em 2007, o governo chinês divulgou a situação do país com relação aos impactos e desafios das mudanças climáticas, os esforços internos que vêm sendo adotados, e as linhas, princípios e políticas nacionais e internacionais da China para o tratamento do tema. Neste documento, o governo reconhece as mudanças climáticas como um assunto de preocupação global e como um assunto que envolve meio ambiente e desenvolvimento, mas admite que é “em última análise um assunto de desenvolvimento” (NDRC, 2007, p.2).

Entre os esforços chineses para mitigar as mudanças climáticas, o CNCCP destaca os seguintes (NDRC, 2007, p.7-13):

- Reestruturar a economia, promover o avanço tecnológico e melhorar a eficiência energética;
- Otimizar a matriz energética desenvolvendo energias renováveis e de baixo-carbono: o objetivo é diminuir a quota de combustíveis fósseis na matriz energética chinesa e, portanto, as emissões de GEE;
- Lançar uma campanha nacional de plantio de árvores e arborização e melhorar restauração e proteção ecológica;
- Controlar efetivamente o crescimento populacional por meio de planejamento familiar;
- Fortalecer leis, regulamentações, políticas e medidas relevantes para o tratamento das mudanças climáticas, como por exemplo, o Plano de Conservação de Energia de Longo Prazo (2004);
- Melhorar ainda mais instituições e mecanismos, como o *National Coordination Committee on Climate Change* (NCCCC) responsável pela Comunicação Nacional da China para a Convenção do Clima;
- Anexar grande importância para a pesquisa climática e construção de capacidade;
- Aprimorar educação, treinamento e conscientização pública em mudanças climáticas.

Com relação ao CNCCP, Pablo Bustelo (2007) faz uma crítica focada na primazia do crescimento econômico e na falta de metas para a redução da emissão de GEE, dado que o país claramente coloca o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza antes da luta contra as mudanças climáticas, já que considera que medidas muito rigorosas para cortar os GEE podem limitar seu potencial econômico. No entanto, o autor reconhece que um país com uma relativa baixa renda *per capita* e altos níveis de pobreza ainda tem grandes necessidades econômicas e sociais. De toda forma, se o Plano for realmente implementado, haverá uma redução das emissões de GEE e um crescimento econômico mais lento.

Fica claro no CNCCP que os esforços chineses para as mudanças climáticas, em termos domésticos, estão diretamente relacionados, e subordinados, às questões energéticas e de

desenvolvimento e, em termos internacionais, fundamentados em uma liderança dos países desenvolvidos nas ações de mitigação das emissões de GEE, seguindo o princípio CBDR.

No item a seguir, detalhamos a construção da política externa chinesa para as mudanças climáticas, citando os atores que dela participam e os princípios nos quais ela está embasada, e destacando a atuação do país durante o período estudado, de 2005 a 2012.

6.1.2 – A política externa climática no pós-Kyoto

Como vimos, a China é um país de grandes dimensões, em termos territoriais e populacionais, com ainda grande parte de sua população vivendo em situação de pobreza, mas com uma alta taxa de crescimento econômico e, conseqüentemente, taxas de emissão de GEE cada vez maiores. A busca do país por recursos naturais que garantam seu firme desenvolvimento econômico coloca a China em uma posição de importante ator global especialmente quando se discute energia, mudanças climáticas, desenvolvimento econômico e segurança internacional.

Ainda que os objetivos centrais sejam voltados aos interesses econômicos, a vulnerabilidade do país às mudanças climáticas, como citado anteriormente, tem chamado cada vez mais atenção do governo chinês, fazendo com que as mudanças climáticas passem a ser percebidas como ameaça potencial aos interesses nacionais (HEGGELUND; ANDRESEN; BUAN, 2010). Fica claro que as mudanças climáticas podem ter consequências desastrosas para a China, aumentando ainda mais a sua busca por recursos naturais em outros países, degradando sua situação ambiental e impactando negativamente o seu crescimento econômico e até mesmo a estabilidade política. Além dos desafios domésticos, a China enfrenta crescente pressão internacional para assumir um papel mais ativo, devido ao aumento do seu poder e à conseqüente diminuição da percepção global da China como país em desenvolvimento (HUNG; TSAI, 2012).

As mudanças climáticas são tratadas na China como assunto tanto relacionado a uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável quanto como de colaboração internacional. Essa dualidade, segundo Qi, Ma e Zhang (2007), faz com que a política climática chinesa varie frequentemente entre a ênfase doméstica e a internacional. No âmbito doméstico, destacamos brevemente aqui a estrutura de governança para as mudanças climáticas dentro do governo chinês, identificando os principais atores e as políticas domésticas chinesas para tratar do tema. No âmbito internacional analisamos, no próximo item, a atuação da China nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas.

Na estrutura governamental, os principais órgãos que representam os interesses econômicos chineses são a *National Development and Reform Commission* (NDRC), agência governamental macroeconômica de maior influência que vê as mudanças climáticas sob a perspectiva da economia e da energia, e o *Ministry of Foreign Affairs* (MOFA), ator-chave no processo político internacional e considerado linha-dura, pois sempre aponta a importância da economia, a soberania chinesa, o princípio CBDR e a necessidade de assistência financeira e tecnológica para os países em desenvolvimento.

Órgãos como o *Ministry of Environmental Protection* (MEP) e atores não-estatais, como Organizações Não-Governamentais e a comunidade acadêmica, são mais proativos com relação às mudanças climáticas e às medidas necessárias para enfrentá-las, mas gozam de baixo prestígio interno (HEGGELUND; ANDRESEN; BUAN, 2010). Esse quadro mostra que a economia e a busca pelo desenvolvimento econômico são os principais determinantes da política climática chinesa, e pode ser resumido de acordo com o seguinte:

A NDRC determina a agenda e é o ator decisivo nos assuntos domésticos. Como a NDRC tem a responsabilidade tanto pela política econômica quanto pela energética, isso define e estabelece os limites para a política climática. Como as mudanças climáticas estão sendo definidas primariamente como um assunto sensível de política externa, o Ministério de Relações Exteriores exerce grande influência tanto internacionalmente quanto domesticamente. Até o momento, esses atores representam o núcleo dos interesses nacionais chineses no tema e tem sido a ‘coalizão vencedora’ na formulação da política climática chinesa (HEGGELUND; ANDRESEN; BUAN, 2010, p. 241, tradução livre).

Uma das respostas da China para tratar das mudanças climáticas no âmbito interno foi a criação do *China's National Leading Group on Climate Change* (CNLGCC), que tem como objetivo desenvolver estratégias, orientações e políticas para as mudanças climáticas, bem como criar respostas para este desafio e para a cooperação e negociação internacional sobre o tema. O *Leading Group* é chefiado pelo Premiê chinês, Li Keqiang (quando foi criado o grupo, e até 2013, o Premiê era Wen Jiabao), e seu escritório está hospedado na NDRC. A partir de 2008, este grupo se expandiu e passou a contar com um Departamento de Mudanças Climáticas criado sob a NDRC e as províncias também estabeleceram seus *leading groups* para ações climáticas em nível local. Podemos ver a estrutura organizacional do grupo no quadro abaixo.

Quadro 2 – Estrutura organizacional do *China's National Leading Group on Climate Change*.

Fonte: NDRC (2012, p. 47).

Heggelund, Andresen e Buan (2010) defendem que os interesses que guiam a política climática chinesa são ligados à política econômica do país e afirmam que ela acaba sendo definida por um jogo fechado entre ministros relevantes e outras agências. As prioridades oficiais da China são o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a estabilidade social, o que levará também ao rápido crescimento econômico e à melhoria do padrão de vida.

Em 2011, o governo chinês adotou o 12º Plano Quinquenal, que estabelece as políticas para o período 2011-2015 e dá atenção considerável às questões energética e de mudanças climáticas. O plano apresenta metas para reduzir o consumo de energia fóssil e adotar um modelo de desenvolvimento chamado ‘economia de baixo-carbono’ para reestruturar a economia chinesa. As metas principais do plano são: redução de 16% na intensidade energética (consumo de energia por unidade de PIB); aumento da taxa de energia não-fóssil para 11,4% do uso total de energia, e uma redução de 17% na intensidade de carbono (emissões de carbono por unidade de PIB) (LEWIS, 2011).

Um dos focos do documento é, portanto, a redução da intensidade energética e a promoção da eficiência energética. Isso significará também uma diminuição da taxa de

crescimento do PIB para 7% ao ano, menor do que as taxas atuais. Quanto à intensidade de carbono, o governo chinês propôs, na Conferência de Copenhague (2009), uma redução de 40 a 45% na intensidade de carbono nacional até 2020 nos níveis de 2005, como veremos adiante e, para atingir esse compromisso, o 12º Plano Quinquenal determina uma meta de redução na intensidade de carbono de 17% até 2015 nos níveis de 2010. No entanto, o alcance dessa meta dependerá da taxa de crescimento do PIB (LEWIS, 2011).

Hung e Tsai (2012) relembram que o termo ‘economia de baixo-carbono’ foi definido por Thomas e Boyle no artigo “*At the energy crossroads: policies for a low-carbon economy*”, de 2001, apontando que a mudança gradual para uma economia de baixo-carbono é a única resposta em direção ao desenvolvimento de energia renovável. De acordo com os autores, economia de baixo-carbono é um “modelo de desenvolvimento econômico que busca facilitar a transição de uma era de alta-energia para uma de baixa-energia melhorando a eficiência energética, promovendo a inovação de produtos de baixo-carbono e mantendo um balanço ambiental global” (HUNG; TSAI, 2012, p. 114). Com esse novo modelo de desenvolvimento econômico, a China atrela as medidas climáticas e energéticas aos objetivos de desenvolvimento, com a preocupação de que os efeitos das mudanças climáticas afetem o crescimento econômico e a competitividade do país, mas mantém o interesse internacional no tema, buscando cooperação com os demais países.

Em suma, domesticamente a China adere ao modelo de desenvolvimento da economia de baixo-carbono e ativamente adota várias ações para reduzir os efeitos negativos das mudanças climáticas enquanto equilibra o objetivo de manter o firme desenvolvimento econômico. Internacionalmente, a China participa ativamente das negociações climáticas e busca aprimorar a cooperação com outros países. Mantendo o interesse no assunto das mudanças climáticas, a China não só evita a crescente pressão internacional para o país agir; mas também evita a contração da sua própria autonomia na comunidade internacional (HUNG; TSAI, 2012, p. 117, tradução livre).

No entanto, solucionar os seus problemas ambientais ao mesmo tempo em que mantém um firme crescimento econômico é uma conta que não fecha, como bem nos lembra Elizabeth Economy (1998). Como exemplo, Economy (1998) afirma que o desenvolvimento econômico já tem entrado em conflito com os poucos recursos hídricos do país, o que é um problema na medida em que a demanda tanto industrial quanto doméstica por água e demais recursos aumenta ano após ano. Tendências ambientais sugerem que até o ano 2020 a degradação e a escassez dos recursos na China continuarão a aumentar, assim como o custo da economia chinesa, como a perda de terras agricultáveis e o aumento das emissões de GEE (ECONOMY, 1998). Ainda assim, o governo mantém-se firme na decisão de atrelar o combate às mudanças climáticas ao desenvolvimento econômico.

Como parte da entrevista concedida à autora já mencionada nessa tese, a Prof. Dr. Miranda Schreurs (ANEXO A) analisou os atores que desempenham papel fundamental na formulação da política climática chinesa, afirmando que o *Communist Party Politburo* é quem determina se a China terá uma legislação climática e que a NDRC e outras organizações poderosas são os atores que definem que forma tomará essa política. Considerando que a China é um Estado centralizado e autoritário, tais órgãos sofrem pouca influência de outros atores como ONGs, indústrias ou mesmo dos governos locais (províncias). Quanto à prioridade dada no âmbito doméstico ao tema das mudanças climáticas, Schreurs afirma o seguinte:

Outra coisa que podemos dizer no caso da China é que eles ainda têm muitos problemas com a implementação da política climática, e provavelmente porque mudanças climáticas não são o assunto prioritário para todo o mundo, não é sempre a prioridade no nível provincial e ainda não é institucionalizada em todos os sentidos. Então, você pode ter um objetivo de política e uma visão, mas se você não tem esse objetivo e essa visão institucionalizados, então eles podem ser difíceis de serem implementados. E no caso da China, o que frequentemente ouvimos é que os oficiais do Partido que, no nível local, são promovidos de acordo com seu desempenho econômico, e não pelo desempenho climático. Então é claro que eles focam em desenvolvimento econômico, algumas vezes ao custo das mudanças climáticas, e talvez isso seja um indicador de que a liderança por si só não seja suficiente, você precisa também das instituições e capacidades certas (ANEXO A, tradução livre).

Oficialmente, os princípios e estratégias que sustentam a posição governamental chinesa sobre o tema podem ser encontrados no *site* do *National Coordination Group for Climate Change Strategies* (NCG)⁹³, como segue (QI; MA; ZHANG, 2007):

- 1- Atribuir grande importância para o tema de mudanças climáticas com base na estratégia de desenvolvimento sustentável: em 2006, a China adotou o desenvolvimento sustentável como a orientação chave e o objetivo estratégico para seu desenvolvimento social e econômico estratégicos;
- 2- Envolver-se ativamente nas atividades internacionais de mudanças climáticas baseadas no ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ e capacidades respectivas, e considerando desenvolvimento econômico e redução da pobreza como prioridades;
- 3- Promover a implementação de tratados internacionais e manter o interesse nacional;
- 4- Melhorar a comunicação da contribuição da China para a mitigação das mudanças climáticas;

⁹³ O NCG é uma instituição do governo chinês para coordenar vários Ministérios que lidam com a questão climática. Ele é responsável pela discussão sobre os principais assuntos envolvidos na área de mudanças climáticas, pela coordenação setorial em política e atividades climáticas, pela organização de negociações, e pela tomada de decisão nos temas inter setoriais relacionados às mudanças climáticas (QI; MA; ZHANG, 2007, p. 3).

- 5- Contribuir ativamente para a mitigação das mudanças climáticas com base nas políticas e medidas de desenvolvimento sustentável;
- 6- Melhorar a conscientização pública; promover mudanças no estilo de vida e no consumo que resultem em redução das emissões de GEE,
- 7- Fortalecer pesquisa científica em mudanças climáticas; aprimorar a capacidade nacional em participar das atividades relacionadas às mudanças climáticas globais.

Os autores Qi, Ma e Zhang (2007) destacam ainda que, dentro desta estrutura rígida de governo, por ser um governo autoritário e no qual as decisões são tomadas de cima para baixo, a governança climática na China sofre grandes dificuldades. A primeira delas é que as mudanças climáticas não são prioridade no governo, apesar de a China ser um ator altamente participativo nas rodadas de negociação da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto. Uma dimensão desta primeira dificuldade é o consequente baixo nível de interesse e conhecimento sobre o tema das províncias chinesas, já que elas não são parte do processo de tomada de decisão do governo.

A segunda dificuldade é que as ações de mudanças climáticas são respostas à crescente pressão internacional, levando a uma política reativa que faz com que o governo atenha-se de forma ferrenha e irredutível à questão da obrigação, ou seja, de que os países desenvolvidos são os responsáveis pela maior parte das emissões de GEE e têm a obrigação da liderança, como podemos comprovar com a análise documental realizada no próximo item. A falta de capacidade nacional para apoiar a formulação de políticas climáticas e a necessidade de um maior nível de liderança também são dificuldades que se colocam à governança climática na China. Como afirmam Qi, Ma e Zhang (2007, p. 8):

Claramente, no nível doméstico, existe uma falta de liderança e capacidade de tomada de decisão em um nível alto o suficiente para lidar com a complexidade e significado do tema. A formação do grupo de coordenação, entretanto, reflete a necessidade de uma cooperação entre agências. Também é importante envolver o empresariado, a indústria e o público em geral no tema das mudanças climáticas e da política climática.

No entanto, não podemos nos furtar de dizer que é muito difícil que esse tipo de envolvimento de diversos atores na formulação da política climática ocorra em um Estado ditatorial como a China, no qual as decisões são tomadas por um conselho estatal indicado pelo Partido Comunista (partido único) e imposta às demais províncias e à sociedade em geral.

Ainda sobre a governança e a estrutura governamental na China, Yun Chen (2012) afirma que o problema de um sistema autoritário é que os burocratas locais não são escolhidos pelos residentes locais e sim nominados pelos líderes governamentais e, em tais circunstâncias, os burocratas locais não tem responsabilidades com os residentes locais, mas sim com os altos

níveis do governo. No caso dos problemas ambientais, é necessário que eles sejam reconhecidos pelos altos postos do governo, o que traz ainda mais obstáculos.

Em um sistema autoritário, a força motriz em direção à transição sistêmica vem de mecanismos internos, ou seja, a existência de um líder capaz e de tecnocratas, e uma certa classe média. Nesse sentido, esses dois elementos podem formar o núcleo intelectual de uma sociedade e acumular poder para instituir um processo de reforma bem sucedido e, conseqüentemente, melhorias na governança ambiental podem acontecer. Houve uma indicação de mudança em 2008, quando foi realizada uma reforma administrativa na China, com a criação do *State Environmental Protection Ministry*, mas que goza de pouco poder e prestígio dentro da estrutura governamental e do objetivo maior de industrialização e desenvolvimento (CHEN, 2012).

Por outro lado, Schreurs (2007) vê uma possibilidade de mudança social principalmente devido aos problemas ambientais que a China enfrenta, o que fez com que o governo adotasse uma série de leis ambientais e permitisse a criação de algumas ONGs ambientais. De acordo com ela,

A poluição da China, seu ritmo acelerado de conversão de terras, seu crescente apetite por minérios, petróleo, madeira, e comida também aumentam o potencial para uma instabilidade política interna considerável. A agitação social já é evidente nos vários protestos locais que irromperam em áreas remotas em oposição à construção de estradas e barragens assim como à poluição das fábricas e minas (SCHREURS, 2007, p. 255, tradução livre).

Com relação ao seu posicionamento internacional, Altemani de Oliveira (1999) afirma que o envolvimento internacional da China, especialmente com relação à segurança, tem relação direta com o desenvolvimento econômico. Para ele, o país está preocupado com a modernização econômica, o que o desviou de grandes envolvimento militares. Além disso, a crescente interdependência econômica com o restante do mundo pode transformar a China em uma potência cooperativa e pacífica, com restrições ao uso da força. O crescimento do papel estratégico da China é visível e importante, especialmente para a estabilização regional, e vem acompanhado de uma maior influência na política mundial, fazendo com que os demais Estados (principalmente os Estados Unidos) evitem tratar a China como um inimigo e desenvolvam um clima propício para uma ampla cooperação, em todos os temas.

De forma mais geral, a posição chinesa frente às negociações internacionais ambientais foram definidas pelo Conselho Estatal na década de 1990, que enfatizou a responsabilidade dos países desenvolvidos pela degradação ambiental, a harmonia entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, o reconhecimento do direito dos países em desenvolvimento em se desenvolverem, a equidade soberana de todos os países, e a necessidade de criação de fundos

para ajudar os países em desenvolvimento. Mesmo com o crescente engajamento internacional da China, no âmbito doméstico várias decisões tinham que ser internalizadas, o que gerou um conflito entre as intenções das delegações chinesas e as aspirações internacionais. Como resultado desse conflito, o que tem prevalecido é a determinação para que as políticas globais não reduzam o ritmo de crescimento do país, conforme comentam Ferreira e Barbi (2012).

No tema das mudanças climáticas, a China mantém internacionalmente um papel ativo, participando de todas as negociações e buscando cooperação com outros países. Assim, o país tenta evitar a crescente pressão internacional para agir. A cooperação chinesa é essencial para limitar as emissões de GEE em nível mundial, já que sua atividade econômica possui potencial para anular qualquer redução das emissões alcançada por outros países (HELD; NAG; ROGER, 2011).

Considerando, portanto, o fato de que a política externa chinesa é decidida autoritariamente pelo *Politburo* do Partido Comunista e colocada em prática pela NDRC, qualquer mudança na estratégia e nos interesses do país defendidos nas negociações internacionais é improvável. Em linhas gerais, a posição da China é calcada, desde o início das negociações, nos princípios e ações já citados anteriormente, tendo permanecido apegada ao princípio CBDR, à menção às suas baixas emissões *per capita* e às responsabilidades históricas. Mas, segundo a análise de Held, Nag e Roger (2011), houve uma evolução na abordagem chinesa, que se tornou mais flexível ao longo das negociações sob a Convenção.

A maior mudança que os autores notaram na posição chinesa foi com relação aos mecanismos flexibilizadores, que a China inicialmente não aceitava, mas o estilo de negociação em geral tem se tornado mais “amigável e construtivo” (HELD; NAG; ROGER, 2011, p. 35). No entanto, com relação a compromissos de mitigação, que analisamos neste trabalho, a China mantém uma posição muito consistente ao longo dos anos. Os autores afirmam que:

Apesar das notáveis mudanças nas políticas domésticas da China, os negociadores chineses têm argumentado regularmente que os países em desenvolvimento têm feito uma contribuição insignificante às emissões globais em termos históricos e *per capita*, e por isso devem ter permissão para aumentar as suas emissões na medida em que se desenvolvem, e não têm obrigação de fazer nenhum compromisso, voluntariamente ou o caso contrário (HELD; NAG; ROGER, 2011, p. 39, tradução livre).

Esse posicionamento pode ser atribuído à força das preocupações políticas, econômicas e de equidade, já que o principal objetivo da China é manter um crescimento econômico de cerca de 7% ao ano, o que levará qualquer líder chinês a rejeitar compromissos vinculantes que possam colocar essa meta em risco. Por outro lado, Held, Nag e Roger (2011) mostram que a posição chinesa se tornou mais flexível com uma comparação entre seu posicionamento em 1998, marcado pela política dos ‘três não’ (não às obrigações para a China, não aos

compromissos voluntários para a China, e não às negociações futuras para vincular a China), e em 2007, durante a Conferência de Bali.

Em Bali, como analisaremos no item seguinte, a China abandonou o seu primeiro ‘não’ quando aceitou negociar ações de mitigação pós-2012 com a criação do AWG-LCA, participando ativamente das discussões sob essa trilha (e quando os países em desenvolvimento começaram a discutir as NAMAs). O segundo ‘não’ foi abandonado durante a COP 15, em Copenhague, quando a China apresentou compromissos voluntários para ações de mitigação (discutimos esses compromissos e a atuação da China em Copenhague no capítulo três deste trabalho). Apesar de não ter sido um compromisso vinculante, a China mostrou um afastamento com relação à política mais linha-dura dos ‘três não’s em direção a uma posição de “compromisso mínimo”, para usar o termo de Held, Nag e Roger (2011).

De qualquer forma, a China ainda mostra grande resistência a assumir compromissos obrigatórios e não considera uma obrigação moral a aceitação de compromissos e a liderança do processo. O que pode contribuir para a mudança de posição chinesa é a crescente percepção da vulnerabilidade do país às mudanças climáticas, o desejo de ser vista como defensora do multilateralismo e a necessidade de apoio internacional para as suas políticas domésticas de mudanças climáticas e energia (HELD; NAG; ROGER, 2011).

Para finalizarmos esta primeira parte, é necessário destacar a participação da China em blocos nas negociações climáticas, dimensão importante da participação chinesa no processo multilateral. A China historicamente atua junto ao G77, e mais recentemente juntou-se a outros grandes países emergentes para formar o BASIC, que atua em conjunto exclusivamente nas negociações sobre o clima. Fizemos referência à formação destes dois grupos ao final do capítulo três desta tese, mas destacamos aqui que os elementos centrais da posição dos países em desenvolvimento, inclusive da China, na fase inicial das negociações climáticas fiavam-se nos seguintes argumentos: incertezas científicas sobre as mudanças climáticas; defesa da soberania nacional e do direito ao desenvolvimento; responsabilidade histórica dos países industrializados; e transferência de fundos e tecnologias para os países em desenvolvimento (BJØRKUM, 2005).

No entanto, o crescimento econômico e social em países como Brasil, Índia e China os separa dos países em desenvolvimento mais pobres e sem recursos, levando vários países a buscarem acordos bilaterais com países desenvolvidos ou agruparem-se em grupos menores buscando mais características em comum (KASA; GULLBERG; HEGGELUND, 2008).

Podemos afirmar, em convergência com a análise de Heggelund (2007), que a política climática chinesa é determinada, assim com a norte-americana, em dois níveis. No nível

doméstico, ela é determinada por três fatores: o desenvolvimento econômico, as questões de energia (como chave para o desenvolvimento econômico) e o aumento da percepção da vulnerabilidade do país às mudanças climáticas (como ameaça aos interesses nacionais). No nível internacional, ela é determinada também por três fatores: a defesa da soberania, a defesa do princípio da equidade e a imagem internacional, com o desejo de o país ser definido como interessado nas questões ambientais e no processo multilateral.

Outro importante fator citado por Heggelund (2007) que contribui para influenciar a postura da China em sua política climática é justamente as relações do país com os EUA. A rejeição dos EUA ao Protocolo de Kyoto foi vista pelos representantes chineses, por exemplo, como irresponsável, já que eles usaram o argumento da falta de compromissos dos grandes países em desenvolvimento como justificativa. A aliança com o G77 também contribui para a formação do posicionamento chinês, como destacamos acima.

A política externa chinesa para as mudanças climáticas combina fatores internos e externos. Ela é definida por um jogo doméstico fechado entre algumas agências e ministérios mais relevantes, como a NDRC e o MOFA, com o olhar autoritário do Conselho de Estado do Partido Comunista Chinês. Ao mesmo tempo busca um engajamento internacional nas negociações climáticas, movida também pela crescente pressão internacional para que o país assuma ações de mitigação.

No entanto, as perspectivas para que a China assuma metas de redução das emissões são, até o momento, incompatíveis com a política climática chinesa, já que é definida em termos de desenvolvimento econômico e redução da pobreza. Apesar de pequenas mudanças em seu posicionamento, com a discussão sobre compromissos futuros e voluntários, a sua posição-chave não sofreu alteração e não há indicação de que seus princípios serão abandonados ou revistos. Até que ponto essa matriz de referência está presente nas posições chinesas nas negociações climáticas internacionais é o que buscamos responder com a análise documental da participação do país nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas realizada no item a seguir.

6.2 Análise da posição da China nas Conferências do Clima

Seguindo a metodologia adotada no capítulo anterior e para completar a análise que este trabalho se propõe a fazer, os documentos, discursos e coletivas de imprensa que nos fornecem dados para identificarmos a visão chinesa do processo de formação da ordem ambiental

internacional das mudanças climáticas estão listados como referências ao longo do capítulo e ao final deste trabalho.

6.2.1 A construção do Mandato de Bali

Ao iniciarmos a análise documental da participação chinesa nas negociações climáticas para o período 2005-2012, nos deparamos com uma primeira dificuldade, a da falta de documentos, discursos e vídeos de coletiva de imprensa disponíveis para os dois primeiros anos do nosso marco temporal, 2005 e 2006. Acreditamos que isso se deve ao próprio posicionamento da China na época, de baixo nível de participação e interesse nas negociações climáticas e seguindo uma estratégia de evitar transparência para que não houvesse grande pressão internacional para a adoção de medidas de combate às mudanças climáticas, uma vez que o perfil de desenvolvimento econômico e de emissões do país vinha em ritmo crescente naqueles anos.

Portanto, não temos discursos ou coletivas a serem analisados das Conferências de Montreal (2005) e de Nairóbi (2006), mas temos documentos submetidos pela China com suas visões a respeito dos temas que nos interessam aqui. Após a Conferência de Montreal (COP 11/CMP 1), a China submeteu sua visão sobre os compromissos futuros para as Partes Anexo I após 2012, de acordo com o Artigo 3, parágrafo 9 do Protocolo de Kyoto, a pedido do recém-criado AWG-KP. Nesse documento (FCCC/KP/AWG/2006/MISC.1), a China recebeu o novo grupo de trabalho e afirmou que ele deveria iniciar as discussões sobre os compromissos dos períodos subsequentes ao primeiro período do PK para as partes Anexo I, e completar essas negociações em 2008, para garantir que não houvesse intervalo entre os dois períodos. Afirmou também que esse processo negociador era independente e, portanto, não devia ser ligado a nenhum outro processo (UNFCCC, 2006d), já mostrando que não aceitaria discutir compromissos de redução das emissões em qualquer outro fórum que não o Protocolo de Kyoto, como sempre quiseram os EUA, por exemplo.

De acordo com a sua visão, os mecanismos previstos no PK e nos Acordos de Marraqueche, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o Comitê de *Compliance*, e o *International Transaction Log*, deveriam ser mantidos e aprimorados para garantir sua continuidade. Para o segundo período de compromissos do PK, as Partes deveriam garantir que o intervalo de tempo do segundo período seja mais longo do que o primeiro (que foi de 2008 a 2012), e que os compromissos de redução/limitação das emissões de GEE não sejam menores do que os do primeiro. Além disso, um novo paradigma deveria ser estabelecido para as Partes

Anexo I implementarem seus compromissos relacionados a recursos financeiros e transferência de tecnologia, mas não esclareceram como isso deveria ser feito (UNFCCC, 2006d).

Finalmente, a China afirmou que “nenhum novo compromisso, além daqueles previstos no Artigo 4 da Convenção e no Artigo 10 do Protocolo de Kyoto, deveria ser introduzido para as Partes não incluídas no Anexo I da Convenção” (UNFCCC, 2006d, p. 9). Este trecho reafirma a nossa avaliação de que especialmente no início das negociações do período pós-Kyoto a China ainda tinha um baixo nível de comprometimento com a questão e não admitia sob nenhum aspecto qualquer tipo de compromissos para as Partes não-Anexo I além dos que já estavam previstos.

Como havia sido decidido durante a Conferência de Montreal, a revisão do Protocolo de Kyoto, de acordo com seu Artigo 9, deveria acontecer em 2008, e, na Conferência de Nairóbi (COP 12/CMP 2) foi decidido que as Partes deveriam submeter suas visões acerca do escopo e conteúdo dessa revisão. Dessa forma, a China submeteu suas visões (documento FCCC/KP/CMP/2007/MISC.1) de acordo com o seguinte (UNFCCC, 2007f, p. 3):

1. As negociações do AWG-KP são vitais para o futuro do Protocolo de Kyoto, mas não têm alcançado progressos significativos. Nesse sentido, a visão da China é de que a segunda revisão do PK deve levar em consideração os progressos realizados pelo grupo de trabalho para que ela seja significativa;
2. O escopo e conteúdo da revisão devem ser focados na implementação dos compromissos das Partes Anexo I, em particular as reduções/limitações das emissões e a provisão de recursos financeiros e transferência de tecnologia. Para isso, as Partes Anexo I devem providenciar informações adequadas sobre a implementação dos seus compromissos;
3. Os países em desenvolvimento são os mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e, por isso, adaptação é indispensável para estes países e deve fazer parte da segunda revisão do PK,
4. A segunda revisão não deve levar à introdução de nenhum novo compromisso para as Partes não-Anexo I além daqueles já previstos na Convenção e no Protocolo de Kyoto. Tem que ser notado que o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza são as prioridades máximas atuais para os países em desenvolvimento.

A China permaneceu, assim, ao longo dos primeiros anos de negociação do pós-Kyoto em uma posição irredutível de não negociar os princípios da Convenção e do Protocolo de Kyoto, de não abrir brechas para que os países em desenvolvimento fossem cobrados de ações

de mitigação, de garantir o direito ao desenvolvimento e a erradicação da pobreza como prioridades e de exigir dos países desenvolvidos o provimento de recursos financeiros e tecnológicos para a capacitação dos países mais vulneráveis na adaptação às mudanças climáticas.

Também como resultado das decisões adotadas pela Conferência de Nairóbi, a China submeteu, em conjunto com o G77, documento (FCCC/KP/AWG/2007/MISC.3) que trouxe as visões do grupo sobre o calendário a ser seguido para que o AWG-KP cumpra o seu mandato. Antes de propor o calendário, o G77/China lembrou no documento que o foco do trabalho do AWG-KP era determinar compromissos quantificados de redução das emissões por meio de emenda ao Anexo B do Protocolo de Kyoto. Para aumentar o nível de ambição desses compromissos, o AWG-KP precisaria trabalhar com base em informações científicas sólidas para determinar metas que contribuíssem de fato para a estabilização das emissões de GEE e, dessa forma, a falta de certeza científica não poderia ser usada como pretexto para a inação (invocam o princípio da precaução) (UNFCCC, 2007c).

Para o G77/China, um dos resultados mais desejados do AWG-KP era mandar um sinal claro para os mercados sobre o futuro do mercado de carbono e dos mecanismos do PK para além de 2012 e, assim, o sinal mais claro que poderia ser dado naquele momento era “estabelecer uma data clara para o fim dos trabalhos que esteja ligada a um plano de trabalho claro com um calendário concreto para determinar os futuros compromissos quantificados de redução das emissões para as Partes Anexo I” (UNFCCC, 2007c, p. 2). Nesse sentido, o G77/China propôs um calendário a ser seguido pelo AWG-KP para cumprir as cinco fases do plano de trabalho estabelecido pelo grupo de trabalho, que culminaria com a adoção da emenda ao Anexo B do PK.

Com a realização da Conferência de Bali (COP 13/CMP 3), em 2007, foi dada continuidade ao trabalho do AWG-KP, com base nas propostas das Partes, e foi criado um novo grupo de trabalho para prosseguir as negociações sob a trilha da Convenção, o AWG-LCA. Além disso, foi adotado o Plano de Ação de Bali, que propôs, como vimos no capítulo quatro, um processo negociador de dois anos para que um novo acordo fosse esboçado até 2009 seguindo os cinco elementos definidos pelo Plano.

Na finalização desta Conferência, o G77/China deu uma coletiva de imprensa para passar a visão do grupo sobre a evolução do processo negociador até o momento. De acordo com os representantes do G77/China, o grupo dos países em desenvolvimento tem lutado para projetar os seus interesses nas negociações climáticas, especialmente para retomar discussões sobre transferência de tecnologia, construção de capacidades e financiamento.

Sobre o possível acordo futuro, eles afirmaram que ainda existem diferenças profundas, particularmente sobre qual deve ser o resultado final do processo, já que estava havendo um esforço concertado de certos países desenvolvidos (leia-se EUA e outros) para pressionar por um novo acordo internacional e a preocupação do G77 era a de que tal acordo poderia ser desenhado para erodir a Convenção, ou o Protocolo de Kyoto, ou para substituí-los, como de fato era o objetivo dos EUA. Nesse sentido, o objetivo do grupo era resistir ao desenho de um novo acordo naquele momento, focando na implementação completa e efetiva da Convenção em todos os seus aspectos, ou seja, em ações de mitigação e assistência aos países em desenvolvimento (adaptação, financiamento, transferência de tecnologia), como foi garantido pela adoção do Plano de Ação de Bali.

Em referência clara aos EUA, mas não nominal, os representantes do G77/China afirmaram, na coletiva de imprensa, que existia uma diferença significativa entre os países em desenvolvimento e alguns “poucos” países desenvolvidos com relação aos objetivos de mitigação e que vinha sendo extremamente difícil tentar assegurar um acordo por parte das Partes Anexo I do PK, “em particular pelas Partes Anexo I da Convenção que não são Partes do Protocolo de Kyoto”, com relação aos esforços futuros de mitigação.

O G77/China ainda afirmou que os países em desenvolvimento têm sofrido grande pressão para também aceitarem compromissos e obrigações em mitigação, o que eles consideram injusto, devido às responsabilidades históricas dos países, e que essa aceitação retardaria os objetivos de desenvolvimento desses países, prioritários para todos eles. Com relação à extensão do PK, a visão do grupo era de que ela tinha duas dimensões a serem consideradas: uma era a definição dos compromissos quantificados de redução das emissões das Partes Anexo I, que não são contrárias a assumir novas metas; e a outra era a das Partes que não fazem parte do PK (EUA) e que não mencionaram nada no sentido de dizer se entrariam em uma nova fase de compromissos do Protocolo.

A grande preocupação do G77/China era garantir que o desenvolvimento desse grupo de países não fosse prejudicado, pois para eles esta era uma questão de justiça e de humanidade, e deixou claro que o grupo não tem obrigação, sob a Convenção, de aceitar compromissos obrigatórios de mitigação das emissões de GEE. Portanto, o grupo esclareceu que o objetivo era garantir a implementação completa da Convenção para além de 2012, o que requeria ações mais ambiciosas, e não um novo acordo que colocasse em risco os objetivos e princípios que regem a Convenção e a ação para as mudanças climáticas.

Ao longo do ano de 2007, o AWG-KP convidou as Partes a submeterem suas visões e informações sobre os meios para se alcançar objetivos de mitigação das Partes Anexo I, o que

a China fez no início de 2008, após a COP 13 (documento FCCC/KP/AWG/2008/MISC.1). De acordo com a visão chinesa, os compromissos das Partes Anexo I deveriam buscar uma média de redução entre 25 e 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020, e os meios para que isso seja alcançado são investimentos em melhoria da eficiência energética, no desenvolvimento de energias renováveis, mudança do padrão de vida, ações cooperativas de transferência de tecnologia e assistência financeira. Além disso, a China defendeu a permanência e o aprimoramento de mecanismos como o MDL para o segundo período de compromissos do PK e esclareceu que não era a favor de nenhuma mudança substancial nas regras e metodologias previstas tanto no PK quanto nos Acordos de Marrakesh, documentos que guiaram as negociações climáticas até então (UNFCCC, 2008i).

Também como resposta a uma demanda feita durante a COP 13 em Bali, a China submeteu suas visões a respeito da revisão do Protocolo de Kyoto consoante ao seu artigo 9, em documento (FCCC/SBI/2008/MISC.2) no qual afirmou que as negociações do AWG-KP deveriam alcançar progresso significativo o mais rápido possível, pois a revisão devia levar em conta este progresso, para torna-la significativa, como já tinha afirmado em documento anterior. Ainda de acordo com a China, a segunda revisão deveria ter por objetivo melhorar a implementação do PK, expandindo, por exemplo, as fontes de financiamento do Fundo de Adaptação para incluir os procedimentos de *Joint Implementation* e comércio de emissões. Tais visões mostraram que o país defende que medidas práticas devem ser adotadas para minimizar os efeitos adversos das mudanças climáticas (UNFCCC, 2008l).

Com o estabelecimento do AWG-LCA para a ação cooperativa de longo-prazo, a COP 13 convidou as Partes a submeterem suas visões sobre o programa de trabalho do grupo até o início de 2008. A China, dessa forma, submeteu documento (FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1) sobre o Plano de Ação de Bali (decisão 1/CP.13), no qual ela estabeleceu seus princípios, objetivos e elementos-chave do processo para a implementação completa e eficaz da Convenção (UNFCCC, 2008c).

A abordagem de duas trilhas para o processo negociador, um sob a Convenção e outro sob o Protocolo, mostrou que os dois documentos são a base para que a comunidade internacional lide com a questão climática. O ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ é a chave do processo negociador e as mudanças climáticas devem ser tratadas no contexto do desenvolvimento sustentável, sendo que as ações de mitigação e de adaptação devem ser colocadas em pé de igualdade no tratamento do problema (UNFCCC, 2008c).

Para a China, os elementos-chave a serem explorados pelo AWG-LCA eram os seguintes (UNFCCC, 2008c, p. 18):

- 1- Metas quantificadas de redução das emissões para as Partes Anexo I que não são Partes do PK (leia-se EUA);
- 2- Caminhos e meios para os países em desenvolvimento adotarem ações domésticas de mitigação apropriadas no contexto do desenvolvimento sustentável, com apoio dos países desenvolvidos para transferência de tecnologia e financiamento;
- 3- Vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas e adaptação;
- 4- Barreiras e incentivos para a transferência de tecnologia e provisão de apoio financeiro e o estabelecimento de mecanismos efetivos que ajudem os países em desenvolvimento a terem acesso a tecnologias *climate-friendly*.

Já o programa de trabalho do AWG-LCA deveria ser definido a partir da visão de que os quatro blocos de trabalho do Plano de Ação de Bali devem ser tratados de forma simultânea e igualitária para garantir o cumprimento do objetivo último da Convenção. Com relação a visões da China sobre assuntos específicos, o país trouxe diversas medidas a serem adotadas, dentre as quais destacamos as seguintes (UNFCCC, 2008c, p. 19):

1- Uma visão compartilhada para ações de cooperação de longo prazo devem incluir adaptação e desenvolvimento sustentável, e o desenvolvimento de tal visão deve considerar os ‘princípios da igualdade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’, além da viabilidade científica e econômica das ações propostas;

2- As Partes Anexo I que não são Partes do PK devem aceitar compromissos para reduzir as suas emissões de GEE de no mínimo 25 a 40% do nível de 1990 até 2020, para garantir comparabilidade com os compromissos das Partes Anexo I que são Partes do PK e que serão estabelecidos pelo AWG-KP;

3- Os mecanismos e metodologias do PK devem ser aplicáveis aos compromissos das Partes Anexo I da Convenção que não são Partes do PK;

4- As ações de mitigação dos países em desenvolvimento devem ser nacionalmente determinadas de acordo com suas estratégias de desenvolvimento sustentável e circunstâncias nacionais específicas;

5- As ações de mitigação dos países em desenvolvimento devem estar sujeitas a procedimentos nacionais de medição, relato e verificação;

6- Os países desenvolvidos devem oferecer tecnologia, financiamento e construção de capacidades para ajudar países em desenvolvimento a adotarem ações nacionais de mitigação.

Além de submeter propostas para o programa de trabalho do AWG-LCA, a China também submeteu suas ideias e propostas sobre os elementos contidos no parágrafo 1 do Plano de Ação de Bali, conforme demanda do AWG-LCA, em *paper* denominado *China's views on enabling the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action now, up to and beyond 2012* (documento FCCC/AWGLCA/2008/MISC.5).

Sobre o primeiro elemento do Plano de Ação de Bali, a visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo, a China a definiu como a troca de visões e ideias sobre como permitir uma implementação completa, efetiva e sustentada da Convenção abordando ações cooperativas em mitigação, adaptação, tecnologia, finanças e construção de capacidades, guiadas pelo objetivo último da Convenção e pelo 'princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas'. A visão compartilhada, para a China, não era algo que deveria estar presente no texto como um resultado final, mas apenas guiar as ações para o alcance do objetivo último da Convenção. Primeiramente, era mais importante determinar metas de médio prazo de redução das emissões para países desenvolvidos do que estabelecer os compromissos pós-2020. De acordo com o texto (UNFCCC, 2008e):

Qualquer objetivo global de longo prazo deve ser baseado na mais avançada ciência, na praticidade econômica, na viabilidade tecnológica, na integridade ambiental e no princípio da equidade, garantindo os espaços adequados para que os países em desenvolvimento alcancem seus objetivos de desenvolvimento sustentável e de erradicação da pobreza (UNFCCC, 2008e, p. 33).

Quanto ao segundo elemento, que se referia às ações aprimoradas em mitigação das mudanças climáticas, a China afirmou que deveria haver compromissos quantificados de redução das emissões para as Partes Anexo I que não são Partes do PK que fossem comparáveis àqueles das Partes do PK. Para isso, todos os países desenvolvidos deveriam se comprometer com uma redução de 25 a 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020 e de 80 a 95% até 2050. Estes compromissos das Partes Anexo I devem ser mensuráveis, reportáveis e verificáveis seguindo as metodologias, procedimentos e mecanismos similares aos do PK (UNFCCC, 2008e).

Já as ações de mitigação apropriadas nacionalmente (NAMAs) para os países em desenvolvimento deveriam ser tomadas no contexto de seus desenvolvimentos sustentáveis, e apoiados por transferência de tecnologia, assistência financeira e construção de capacidades pelos países desenvolvidos. O suprimento desses recursos deveria seguir padrões de MRV e serem adicionais àqueles que já foram prometidos. O documento reafirmou, também, a centralidade do princípio CBDR, definindo-o como a pedra angular tanto da Convenção quanto do Plano de Ação de Bali, evitando qualquer alteração quanto à categorização e compromissos

dos países em desenvolvimento, como podemos perceber no seguinte trecho: “qualquer subcategorização posterior dos países em desenvolvimento vai contra a própria Convenção e não está em conformidade com o consenso alcançado no Plano de Ação de Bali” (UNFCCC, 2008e, p. 34).

Com relação aos outros elementos do Plano, que não fazem parte da nossa análise, a China se posicionou, de forma geral, em favor da criação de Programas de Ação Nacionais de Adaptação em todos os países em desenvolvimento, do estabelecimento de um Fundo de Adaptação e de um novo órgão subsidiário para tecnologia, assim como de um mecanismo financeiro para a Convenção. A China destacou, ainda, a importância do mecanismo REDD para a completa implementação dos objetivos da Convenção (UNFCCC, 2008e).

6.2.2 O Mandato de Bali

Os documentos analisados acima guiaram a posição da China para a Conferência seguinte, em Poznan (COP 14/CMP 4), em 2008, na qual os países deveriam dar clara orientação política ao processo negociador para que os objetivos do Plano de Ação de Bali fossem cumpridos e os países chegassem a um acordo de cumprimento obrigatório em 2009. Portanto, os países deveriam estabelecer seus planos e propostas para que o consenso pudesse ser alcançado.

Como resposta às demandas feitas pelos grupos de trabalho durante a COP 14, a China submeteu uma série de documentos como preparação para a Conferência de Copenhague. Com relação ao processo correndo sob o Protocolo de Kyoto, o AWG-KP requisitou às Partes que submetessem propostas e visões de definições, regras e orientações para o LULUCF, um dos setores a serem considerados para o desenvolvimento de ações de mitigação a serem implementadas no período pós-Kyoto. Em sua submissão (documento FCCC/KP/AWG/2009/MISC.5), a China propôs que, para completar o seu mandato, o AWG-KP incluísse três tarefas essenciais: (a) a análise dos potenciais de mitigação e variação dos objetivos de redução das emissões para as Partes Anexo I; (b) a análise de meios possíveis para alcançar os objetivos de mitigação, e (c) consideração de compromissos futuros para as partes Anexo I (UNFCCC, 2009I).

A China considerou a última dessas tarefas (‘c’) como o foco do grupo, que não depende dos resultados dos trabalhos das tarefas ‘a’ e ‘b’. Além disso, criticou o fato de que as Partes tenham passado os três anos de trabalho do AWG-KP fazendo considerações sobre as duas

primeiras, o que levou o país a afirmar que o foco para o ano de 2009 deveria ser na última tarefa, sem atrasos (UNFCCC, 2009l).

Especificamente com relação ao LULUCF, o tratamento dessa questão não deveria levar à criação de brechas para as Partes Anexo I cumprirem suas metas de redução das emissões, de acordo com o seguinte:

O tratamento do LULUCF não deve levar à criação de lacunas para que as Partes Anexo I alcancem os seus compromissos de redução das emissões simplesmente fazendo 'mágica' na papelada. Ainda, as complexas e longas discussões técnicas sobre o LULUCF não devem ser usadas pelas Partes Anexo I como uma desculpa para manobras dilatórias. E nem a discussão sobre este assunto tem que ser completada antes da conclusão dos trabalhos do AWG-KP (UNFCCC, 2009l, p. 34).

Vemos, por estas visões, que a China muitas vezes adotou uma postura de ataque para evitar que os olhos se voltassem para ela própria, demandando e tentando definir o escopo e conteúdo das ações de mitigação para os países desenvolvidos de forma a se adiantar e se proteger de uma crescente pressão para que países em desenvolvimento sejam incluídos no rol dessas ações.

Seguindo essa ideia, a China afirmou que a abordagem de contabilidade das atividades de LULUCF e o ano base de 1990 deviam ser mantidos, e que a contribuição dessas atividades não deviam resultar em redução dos esforços de mitigação em outros setores (UNFCCC, 2009l). Isso provavelmente se deve ao fato de que os setores que têm mais participação no total de emissões de GEE são os de energia, transporte e indústria e pressupõem ações que precisam de mais investimento financeiro e em tecnologia e podem significar maiores recursos para os países em desenvolvimento receberem projetos de MDL, por exemplo. Sobre isso, inclusive, a China também se manifestou, afirmando que as atividades de MDL deveriam ser mantidas para o segundo período de compromissos.

Também como resposta a uma demanda do AWG-KP, as Partes submeteram propostas para emendas ao Protocolo de Kyoto e para um esboço de um texto para ser apresentado na COP 15. A submissão da China (documento FCCC/KP/AWG/2009/MISC.8) trouxe propostas de texto para emendas ao Artigo 3, parágrafo 9 do Protocolo de Kyoto, e dentre as alterações propostas estavam a de incluir o seguinte trecho após o parágrafo 1 do mesmo artigo:

As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou coletivamente, assegurar que as suas emissões agregadas de carbono equivalente dos GEE listados no Anexo A não exceda suas quantidades atribuídas (...) com o objetivo de reduzir suas emissões globais desses gases em pelo menos 40% abaixo dos níveis de 1990 no segundo período de compromissos de 2013 a 2020 (UNFCCC, 2009m, p. 54).

Incluir após o parágrafo 7:

No segundo período de compromissos de redução e limitação de emissões quantificadas, de 2013 a 2020, a quantidade atribuída a cada Parte do Anexo I deve

ser igual à porcentagem inscrita no Anexo B de suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, em 1990, ou o ano base ou período determinado de acordo com o parágrafo 5 acima, multiplicado por oito (UNFCCC, 2009m, p. 54).

E após o parágrafo 9:

A CMP deve iniciar a consideração de compromissos futuros para qualquer período de compromissos subsequentes ao menos cinco anos antes do fim do período de compromissos que precede imediatamente o período de compromissos sob consideração (UNFCCC, 2009m, p. 54).

Finalizando as alterações, a China sugeriu, para o artigo 4 do PK, parágrafo 3, substituir “período de compromisso especificado no artigo 3, parágrafo 7” por “qualquer período de compromissos estabelecido pela CMP” e, para a emenda ao Anexo B, inserir uma nova coluna (QELRC 2013-2020) com as porcentagens do ano base ou período propostos por cada Parte Anexo I (UNFCCC, 2009m).

Quanto ao processo sob a Convenção, a China submeteu documento em resposta à demandas do AWG-LCA para discutir elementos do parágrafo 1 do Plano de Ação de Bali. A China então submeteu sua visão sobre o preenchimento do PAB e sobre os componentes do acordo a ser adotado pela COP em sua 15ª Sessão (documento FCCC/AWGLCA/2009/MISC.1).

Com relação à visão compartilhada para ação cooperativa de longo prazo, a China afirmou que ela deve ser guiada pelo objetivo último da Convenção, que consiste nos três aspectos seguintes: estabilizar concentrações de GEE na atmosfera em um nível que previna interferência antrópica perigosa no sistema climático; adaptar aos impactos das mudanças climáticas, e alcançar o desenvolvimento sustentável. Portanto, ela deve incluir ações de mitigação, adaptação, provimento de financiamento e tecnologia, e desenvolvimento sustentável, e deve ser guiada pelos ‘princípios das responsabilidades comuns porém diferenciadas’ e da equidade (UNFCCC, 2009c).

Sobre a discussão das ações futuras de mitigação, a China afirmou que qualquer objetivo de longo prazo deve ser baseado na situação presente, e a requisição mais urgente era determinar metas de redução das emissões no médio prazo para países desenvolvidos, que deveriam ser de 25 a 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020 (UNFCCC, 2009c). Claramente, a China evitava discutir compromissos de redução de emissões para os países em desenvolvimento e, mais ainda, ao afirmar que as ações futuras devem ser baseadas na situação atual, contrapunha-se aos EUA em seu argumento de que era preciso que as ações respondessem a um novo contexto internacional bem diferente daquele que opôs países desenvolvidos e em desenvolvimento. A prioridade que a China dá às discussões sobre metas de médio prazo e a ênfase no Protocolo de

Kyoto é, a nosso ver, a grande divergência que se estabelece entre EUA e China, a qual daremos mais ênfase na avaliação sobre as posições dos dois países nas considerações finais do presente trabalho.

Outro ponto importante da posição chinesa que podemos confirmar nesse documento é a defesa do direito ao desenvolvimento como um direito humano básico inalienável, afirmando que “as Partes países desenvolvidos devem continuar a assumir a liderança na redução das suas emissões de GEE para garantir espaços adequados para que os países em desenvolvimento alcancem seus objetivos de desenvolvimento substantivo e erradicação da pobreza” (UNFCCC, 2009c, p. 19).

Quanto às ações nacionais/internacionais aprimoradas de mitigação das mudanças climáticas, a China lembrou que o PAB diz que todas as Partes Anexo I, sejam elas também Partes do Protocolo de Kyoto ou não, devem se comprometer com metas quantificadas de redução de emissões juridicamente vinculativas e que essas metas devem ser mensuráveis, reportáveis e verificáveis, com um sistema de *compliance* mais robusto. Já para os países em desenvolvimento, a China afirmou que as NAMAs deveriam ser orientadas para os próprios países, em conformidade com as necessidades de crescimento econômico sustentado e erradicação da pobreza; e que as ações específicas deveriam ser determinadas por cada país, de acordo com suas respectivas capacidades e circunstâncias nacionais específicas (UNFCCC, 2009c).

Mais um ponto polêmico entre as posições de EUA e China é o sistema de transparência a ser definido na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. Para a China,

Os requisitos de MRV para as ações de mitigação nacionalmente apropriadas dos países em desenvolvimento somente são aplicáveis às ações de mitigação *per se* e devem ser levadas a cabo por suas entidades nacionais em acordo com suas circunstâncias e práticas nacionais. O fornecimento de apoio em termos de transferência de tecnologia, financiamento e construção de capacidades pelos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento devem ser medidos, reportados e verificados de forma adequada (UNFCCC, 2009c, p. 20).

Além disso, a China afirmou que todas as negociações e conclusões sobre as NAMAs deveriam seguir estritamente o mandato do AWG-LCA, colocando-se definitivamente contrária a negociações fora dos documentos e trilhas previstos pela Convenção e pelo Protocolo, porque garantia, assim, que qualquer decisão seguirá os princípios que guiam estes documentos e estará baseada em uma realidade de desenvolvimento e de distribuição territorial das emissões que não corresponde aos cenários futuros.

Dando continuidade à construção de um texto que pudesse ser aprovado na Conferência de Copenhague, o AWG-LCA fez nova requisição para que as Partes submetessem suas visões

a respeito do parágrafo 1 do PAB. Em novo documento (FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4), a China submeteu suas visões sobre os elementos a serem incluídos no rascunho do texto negociador do AWG-LCA.

Sobre a visão compartilhada, o texto retomou elementos já mencionados nos documentos anteriores e reafirmou que o foco deveria ser em metas de redução das emissões para partes Anexo I no médio prazo, antes de iniciarem discussões gerais sobre compromissos de longo prazo, pois “somente com metas de médio prazo claramente definidos será significativo discutir metas de longo prazo para redução das emissões. Todas as Partes países desenvolvidos da Convenção devem se comprometer a reduzirem suas emissões em pelo menos 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020” (UNFCCC, 2009e, p. 63).

Quanto às ações de mitigação, a China incluiu pela primeira vez de forma clara nas suas considerações sobre metas de mitigação a noção de responsabilidade histórica, como vemos nos seguintes trechos:

Partes países desenvolvidos devem aceitar cortes profundos em suas emissões de GEE de forma a refletir suas responsabilidades históricas e a ciência atual, e para permitir aos países em desenvolvimento um espaço para o desenvolvimento. Dada a responsabilidade histórica, equidade e estágio de desenvolvimento, as Partes Anexo I como um grupo devem reduzir suas emissões de GEE em pelo menos 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020 (UNFCCC, 2009e, p. 63).

Os compromissos dos países desenvolvidos devem ser comparáveis, particularmente em termos de metas de redução das emissões, que incluem: (a) comparabilidade de compromissos, que deve ser refletida em políticas, medidas e metas relevantes, e (b) comparabilidade de metas, que devem ser iguais em natureza – quantificadas e juridicamente vinculativas, devem ser aproximadas em magnitude e ter os mesmos procedimentos para *compliance* e monitoramento como aqueles sob o PK (UNFCCC, 2009e).

Sobre o sistema de transparência, a China desenvolveu mais neste documento o que aceitava para a orientação de MRV, estabelecendo que, para os países desenvolvidos, seus compromissos e metas devem ser mensuráveis, reportáveis e verificáveis, e este padrão deveria ser aplicável a todas as políticas, ações e medidas relevantes, e ao progresso e implementação dos compromissos e metas. Ainda, os processos e métodos MRV deveriam ser baseados em: inventário nacional de emissões, comunicação nacional e outros procedimentos relevantes dentro do Protocolo de Kyoto (UNFCCC, 2009e).

Quanto ao padrão MRV para países em desenvolvimento, a China só acrescentou neste documento a visão de que os créditos de redução das emissões de GEE gerados pelas NAMAs não deveriam ser usados por países desenvolvidos para substituir suas metas quantificadas de redução das emissões (UNFCCC, 2009e).

Com as propostas de textos sobre os quais as Partes deveriam avançar ao longo de 2009 para concluir um acordo em Copenhague a preparação para a COP 15 continuou em ritmo intenso e, como parte dessa preparação, a China disponibilizou um texto com a sua posição para a Conferência de Copenhague e, portanto, para a implementação do Plano de Ação de Bali, no *site* da Missão Permanente da China para a ONU e no próprio *site* da Convenção do Clima⁹⁴. Neste documento, denominado *China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference*, o país afirmou que está comprometido com o desenvolvimento sustentável e formulou e implementou o seu CNCCP, adotando uma série de políticas, medidas e ações robustas para lidar com as mudanças climáticas. Isso mostrou que a China está comprometida em honrar seus compromissos perante a Convenção e o PK para alcançar um resultado positivo em Copenhague (NDRC, 2009).

No texto a China também esclareceu os princípios que guiam a atuação do país nas negociações climáticas, tanto para definir a continuidade do Protocolo de Kyoto quanto para os acordos de longo prazo. Assim, os princípios são os seguintes:

- 1- A Convenção do Clima e o PK são as bases legais para a cooperação internacional, e o mandato de Bali é o foco para a implementação completa da Convenção seguindo dois cursos: a implementação sustentada e efetiva da Convenção por meio de arranjos em termos de mitigação, adaptação, transferência de tecnologia e apoio financeiro, e a definição de metas quantificadas de redução das emissões de GEE para países desenvolvidos para o segundo período de compromissos do PK;
- 2- ‘Princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’:

Os países desenvolvidos devem assumir responsabilidade por suas emissões históricas cumulativas e emissões *per capita* atuais para mudarem seu modo de vida e reduzirem substancialmente suas emissões e, ao mesmo tempo, fornecerem apoio financeiro e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento irão, na prossecução do desenvolvimento econômico e erradicação da pobreza, adotar medidas proativas para adaptar e mitigar as mudanças climáticas (NDRC, 2009, p. 2).

- 3- Princípio do desenvolvimento sustentável, como o meio e o fim para tratar das mudanças climáticas. Considerando que, dentro do quadro geral do desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza e a proteção climática devem ser considerados de maneira holística e integrada, de forma a garantir o direito ao desenvolvimento;
- 4- Mitigação, adaptação, transferência de tecnologia e suporte financeiro em pé de igualdade e em igual prioridade. Deve ser dado tratamento igual para mitigação e

⁹⁴ O texto pode ser acessado em: <<http://www.china-un.org/eng/chinaandun/economicdevelopment/climatechange/t568959.htm>>. Acesso em: 23/09/2014.

adaptação, já que são componentes integrais do combate às mudanças climáticas, mas adaptação é uma necessidade mais real e urgente para os países em desenvolvimento; e financiamento e tecnologia são meios indispensáveis para que os países em desenvolvimento alcancem mitigação e adaptação.

Para a China, o objetivo da Conferência de Copenhague era implementar o objetivo último da Convenção do Clima de forma completa, efetiva e sustentável, com o foco em fazer progressos significativos em mitigação, adaptação, transferência de tecnologia e apoio financeiro. Para isso, os seguintes objetivos devem ser implementados:

- Determinar metas quantificadas de redução das emissões mais profundas para o segundo período do PK, garantindo a comparabilidade dos compromissos quantificados para países desenvolvidos que são Partes do PK e para os que não são (leia-se, novamente, EUA);
- Estabelecer arranjos institucionais que garantam que os países desenvolvidos estejam cumprindo seus compromissos,
- Permitir que os países em desenvolvimento adotem ações de mitigação e adaptação apropriadas nacionalmente, no contexto do desenvolvimento sustentável, apoiados por tecnologia, financiamento e construção de capacidades providos pelos países desenvolvidos.

Especificamente sobre a implementação completa da Convenção, como determina o Plano de Ação de Bali, o texto reafirmou o que a China já vinha mostrando nos documentos analisados anteriormente. O texto repetiu, portanto, o conteúdo desses documentos em todos os elementos do PAB. No entanto, trouxe com um pouco mais de detalhe as ações de mitigação para os países em desenvolvimento.

Assim, afirmou que as NAMAs para os países em desenvolvimento devem seguir os seguintes critérios:

- (i) Elas devem ser tomadas no contexto do desenvolvimento sustentável e em linha com as legítimas necessidades prioritárias dos países em desenvolvimento, de desenvolvimento e erradicação da pobreza;
- (ii) Elas são de natureza distinta dos compromissos quantificados de redução das emissões para os países desenvolvidos, pois: são iniciadas por elas mesmas, sendo distintas dos compromissos legais dos países desenvolvidos; são políticas, ações e projetos de mitigação concretos, distintos dos compromissos quantificados de redução das emissões dos países desenvolvidos; estão alinhadas com as suas circunstâncias nacionais e estratégias de desenvolvimento sustentável e prioridades determinadas pelos próprios países; devem ser apoiadas financeira e

tecnologicamente por países desenvolvidos, seguindo o padrão MRV de transparência;

- (iii) A provisão de tecnologia, financiamento e construção de capacidades para os países em desenvolvimento é uma obrigação dos países desenvolvidos sob a Convenção, e dela eles não devem fugir;
- (iv) Devem ser estabelecidos mecanismos apropriados para combinar as NAMAs com apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades;
- (v) As reduções alcançadas pelas NAMAs não devem ser usadas para compensar as metas dos países desenvolvidos,
- (vi) Somente as ações possibilitadas por meio de apoio que seja mensurável, reportável e verificável estarão sujeitas aos requerimentos de MRV.

A última parte do documento de posição da China para a Conferência de Copenhague discutiu os compromissos de redução das emissões de GEE para países desenvolvidos para o segundo período do PK, afirmando que na COP 15 estes compromissos devem ser adotados por meio de aprovação da emenda ao Anexo B do Protocolo. Outra proposição que guiou a visão da China era a de que o PK é um acordo de vida longa, como podemos identificar no trecho seguinte:

O Protocolo de Kyoto, no cumprimento do ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’, estabeleceu a modalidade para os países desenvolvidos assumirem a liderança na redução de suas emissões de GEE, o que é um instrumento legal importante para implementar a Convenção do Clima. Ele determina metas quantificadas de redução das emissões para os países desenvolvidos para o primeiro período de compromissos de 2008 a 2012, e estabelece um mecanismo interno para definir futuros compromissos quantificados de redução das emissões para os países desenvolvidos nos períodos subsequentes. O Protocolo de Kyoto permanece válido *sine die*, o que significa que ele não é terminado pela expiração do seu primeiro período de compromissos. O mandato do AWG-KP é simples e claro, que é definir compromissos quantificados de redução de emissões para os países desenvolvidos pela adoção de uma emenda ao Anexo B do Protocolo de Kyoto e, de modo nenhum, reescrever o Protocolo de Kyoto (NDRC, 2009, p. 8).

Outra proposição era a de que o AWG-KP é um curso paralelo, e deve completar seu trabalho para garantir que não houvesse intervalo entre os dois períodos de compromisso do PK. Nesse sentido, somente quando os compromissos de redução das emissões para o segundo período do PK fossem determinados pelo grupo é que a comparabilidade de compromissos sob o AWG-LCA poderia ser determinada; por isso, o sucesso de um novo acordo depende do AWG-KP terminar o seu mandato.

Com relação à posição adotada pela China durante a Conferência de Copenhague, ela seguiu os princípios determinados acima e se pronunciou, como vinha fazendo desde o início

das negociações do clima, em conjunto com o G77. O grupo deu uma coletiva de imprensa no dia 17 de dezembro de 2009⁹⁵, na finalização da Conferência, na qual a mensagem central era destacar o desenvolvimento positivo das negociações e afirmar que ainda havia a oportunidade de agir de forma responsável e avançar no combate às mudanças climáticas, aproveitando a presença dos líderes mundiais para marcar o compromisso de todas as nações do mundo.

Respondendo a um questionamento sobre a importância do Protocolo de Kyoto, os representantes do G77/China afirmaram que sem o PK não existe compromissos de redução das emissões e que a situação seria muito pior, pois não haveria um quadro que permitisse aos países avançarem com relação ao tema, já que não existia ainda garantia de que os países desenvolvidos se comprometeriam com compromissos vinculantes em um outro acordo fora do PK.

Com relação ao financiamento e à oferta de compromisso financeiro dos EUA, o G77/China afirmou que este era um bom sinal, mas que era preciso analisar bem o porquê dessa oferta de 100 bilhões de dólares, sendo que os países em desenvolvimento precisam de muito mais e sabem que existem fontes disponíveis para aumentar esse financiamento e que, portanto, os países desenvolvidos podem ainda fazer muito mais. No mais, era preciso entrar nos detalhes dessa oferta norte-americana. Sobre os compromissos de mitigação das emissões de GEE, o grupo destacou que os países desenvolvidos não podem pedir aos países em desenvolvimento para assumirem compromissos de mitigação porque isso não seguiria um padrão de justiça e equidade, garantidos pelos princípios que regem a Convenção e o Protocolo, e que isso seria não honrar as suas responsabilidades históricas pela situação atual.

Ainda como parte da preparação para a COP 15, a China submeteu, em conjunto com diversos outros países em desenvolvimento, uma proposta de emenda ao Protocolo de Kyoto para ser apreciada pelas Partes durante a COP 15/CMP 5, para cumprir o mandato do AWG-KP. De acordo com o documento (FCCC/KP/CMP/2009/7), as seguintes alterações deveriam ser feitas (UNFCCC, 2009q):

Os seguintes parágrafos devem ser adicionados ao Artigo 3 do PK, logo após o parágrafo

1:

1 bis As Partes incluídas no Anexo I devem reduzir suas emissões antropogênicas agregadas de dióxido de carbono equivalente dos gases de efeito estufa listados no Anexo A em pelo menos 40% abaixo dos níveis de 1990 em 2020;

1 ter Com base na redução das emissões agregadas especificadas no parágrafo 1 bis, as Partes determinaram os compromissos individuais quantificados de redução de emissões das Partes Anexo I inscritas no Anexo B para o segundo período de

⁹⁵ Vídeo disponível em: <http://cop15.meta-fusion.com/kongresse/cop15/templ/play.php?id_kongresssession=2715&theme=unfccc>. Acesso em: 15/09/2014.

compromissos, aplicando o princípio das responsabilidades históricas, de 1850 a 2005;

1 quarter No segundo período de compromissos quantificados de redução das emissões, de 2013 a 2020, as quantidades atribuídas para cada Parte incluída no Anexo I devem ser iguais à porcentagem inscrita por ela no Anexo B de suas emissões antropogênicas agregadas de dióxido de carbono equivalente dos gases de efeito estufa listados no Anexo A em 1990, ou o ano base ou período determinado de acordo com o parágrafo 5 abaixo, multiplicado por oito (UNFCCC, 2009q, p. 5).

O seguinte parágrafo deve ser adicionado após o parágrafo 9 do Artigo 3: “9 bis A Conferência das Partes servindo como encontro das Partes deste Protocolo deve iniciar a consideração dos compromissos futuros ao menos sete anos antes do fim de qualquer período de compromisso” (UNFCCC, 2009q, p. 5). Para a emenda ao Anexo B, os países propuseram a inserção de uma nova coluna ao lado da coluna existente. A coluna adicionada é a de compromissos quantificados de redução das emissões, período 2013-2020 (porcentagem do ano base ou período, a ser definido).

Após a Conferência de Copenhague, o Departamento de Mudanças Climáticas da NDRC enviou uma carta para o Secretário Executivo da Convenção na época, Yvo de Boer, com uma cópia da carta enviada pelo Premiê da China, Wen Jiabao, para o Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon e para o Primeiro-Ministro da Dinamarca, Lars Rasmussen. A carta mostrou apoio da China ao Acordo de Copenhague e destaca que o acordo reafirmou o princípio CBDR, manteve vivos os dois cursos de negociação estabelecidos em Bali, e confirmou os projetos de texto dos AWGs como a base para negociações futuras. Para a China, os textos provisórios dos dois AWGs refletiram o progresso feito durante as negociações e destacou os temas a serem ainda negociados entre as Partes (ANEXO B).

A carta ainda levantou três pontos de grande importância para a China. O primeiro ponto é que os consensos personificados no Acordo de Copenhague (objetivos de longo prazo, transparência das ações de mitigação voluntárias pelos países em desenvolvimento, e suporte financeiro e tecnológico) devem estar refletidos no texto rascunho para as negociações nos dois AWGs. Para isso, os países desenvolvidos devem estabelecer suas metas de redução de emissões o quanto antes e submeter um plano detalhado de contribuição para o compromisso de US\$30 bilhões, e os dois AWGs devem agendar uma reunião assim que possível para acelerar as negociações nos assuntos em aberto (ANEXO B).

O segundo ponto é que a Convenção e o Protocolo são os principais canais para as negociações climáticas internacionais, os dois AWGs são os canais legais e os textos provisórios propostos pelos Presidentes dos dois AWGs, que refletem os princípios de abertura, transparência e ampla participação, são a base legítima para a participação chinesa. Portanto, não é aceitável iniciar uma nova negociação fora deste quadro. O terceiro ponto é sobre o

objetivo da Conferência seguinte, em Cancun, que devia ser o de concluir as negociações para a implementação do Plano de Ação de Bali, ou seja, estabelecer metas claras de redução das emissões para os países desenvolvidos no segundo período de compromissos, e metas de redução das emissões comparáveis em natureza e escala, e mecanismo de *compliance* para os países desenvolvidos que não são Partes do PK. Além disso, ainda era necessário deixar claro os arranjos para a provisão de finanças e tecnologia para os países em desenvolvimento e identificar as ações de mitigação dos países em desenvolvimento dentro do quadro de desenvolvimento sustentável e do apoio financeiro, tecnológico e de construção de capacidades dos países desenvolvidos (ANEXO B).

Finalmente, a carta mencionou novamente os compromissos assumidos pela China durante a Conferência de Copenhague: reduzir as emissões de CO₂ por unidade de PIB entre 40-45% até 2020 de acordo com os níveis de 2005; aumentar a cota de combustíveis não-fósseis no consumo primário de energia para 15% até 2020, aumentar a cobertura de florestas até 40 milhões de hectares e o volume de estoque florestal até 1,3 bilhão de metros cúbicos até 2020 aos níveis de 2005 (ANEXO B).

Quanto ao Acordo de Copenhague, resultante da COP 15/CMP 5, os únicos tipos de compromissos que ele apresentou para as Partes não-Anexo I é o de que elas deveriam implementar ações domésticas de mitigação, a serem submetidas ao Secretariado da Convenção até 31 de janeiro de 2010, incluindo os relatórios de inventários nacionais (UNFCCC, 2009i).

As ações de mitigação nacionalmente apropriadas (NAMAs) para limitar o crescimento das emissões nos países em desenvolvimento foram submetidas ao Secretariado durante o ano de 2010. A China comunicou seu plano de ações no documento (FCCC/AWGLCA/2011/INF.1) *Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention* (UNFCCC, 2011b, p. 7), como segue:

A China comunicou que irá se comprometer a baixar suas emissões de CO₂ por unidade de PIB de 40 a 45% até 2020 em comparação aos níveis de 2005. Também expressou a intenção de aumentar a cota de combustíveis não-fósseis no consumo de energia primária para cerca de 15% até 2020 e a aumentar a cobertura de florestas em 40 milhões de hectares (ha) e o estoque de volume de floresta em 1,3 bilhões de metros cúbicos até 2020 em comparação aos níveis de 2005. A China afirmou que as ações domésticas autônomas mencionadas acima são de natureza voluntária e que serão implementadas de acordo com os princípios e provisões da Convenção, em particular seu artigo 4, parágrafo 7⁹⁶. A Parte ainda afirma que sua comunicação é feita de acordo

⁹⁶ O Artigo 4, parágrafo 7 da Convenção do Clima, mencionado na citação acima, dispõe sobre a condicionalidade da efetividade de compromissos assumidos pelos países em desenvolvimento ao cumprimento efetivo dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos, no que se refere a recursos financeiros e transferência de tecnologia (BRASIL, 2004).

com as provisões do Artigo 12, parágrafos 1(b) e 4⁹⁷, e Artigo 10, parágrafo 2(a)⁹⁸, da Convenção.

A prioridade chinesa ao desenvolvimento pode ser atestada com o documento que trata das ações que cabem aos países em desenvolvimento, as NAMAs. De acordo com a posição chinesa, estas “devem ser tomadas no contexto do desenvolvimento sustentável e alinhadas às legítimas necessidades prioritárias dos países em desenvolvimento e à erradicação da pobreza” (UNFCCC, 2009b, p. 4); ou seja, alinhadas às circunstâncias nacionais e às estratégias de desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento, reafirmando assim a decisão chinesa de submeter a sua política climática às estratégias de desenvolvimento sustentável e aos objetivos de crescimento econômico.

6.2.3 Extensão e definição do Mandato de Bali

No caminho de Copenhague a Cancun, a China participou de dois documentos preparatórios, em conjunto com o G77, sobre um resultado a ser apresentado durante a COP 16/CMP 6 para a completa implementação da Convenção. O primeiro foi submetido em outubro de 2010 (documento FCCC/AWGLCA/2010/MISC.6/Add.1) e a proposta foi feita pelas Filipinas em nome do G77/China e contém elementos de uma *draft decision* sobre o novo Fundo/Mecanismo Financeiro que estava em discussão e, por se tratar de um tema que não faz parte do nosso objeto de pesquisa, não o discutiremos aqui (UNFCCC, 2010b).

O outro foi submetido em dezembro de 2010 ao AWG-LCA (documento FCCC/AWGLCA/2010/MISC.8/Add.2), no último dia de reuniões da Conferência de Cancun, e trouxe um texto que foi acordado entre o G77/China contendo alguns elementos do Plano de Ação de Bali. No caso, as visões do grupo sobre as consequências sociais e econômicas das medidas de resposta e sobre a visão compartilhada (UNFCCC, 2010c).

Com relação ao primeiro item, consequências sociais e econômicas das medidas de resposta, o texto afirmou que elas têm que ser tomadas de acordo com estratégias e prioridades definidas nacionalmente e sugere algumas decisões a serem adotadas pela COP, dentre as quais destacamos as seguintes (UNFCCC, 2010c):

⁹⁷ O Artigo 12, parágrafo 1(b) dispõe sobre a obrigação das Partes em transmitir ao Secretariado a descrição geral de medidas tomadas, e o parágrafo 4 sobre a natureza voluntária das propostas das Partes não-Anexo I (BRASIL, 2004).

⁹⁸ Finalmente, o Artigo 10, parágrafo 2(a) refere-se ao exame das informações transmitidas pelas Partes (BRASIL, 2004).

- A Conferência das Partes afirma a importância de encontrar as necessidades e preocupações dos países em desenvolvimento advindas dos impactos da implementação de medidas tomadas pelos países desenvolvidos;

- Acorda que as respostas às mudanças climáticas devem estar coordenadas com o desenvolvimento econômico e social de forma integrada para evitar impactos adversos nos países em desenvolvimento, levando em consideração suas prioridades legítimas de crescimento econômico sustentado e erradicação da pobreza,

- Reconhece que o desenvolvimento econômico é essencial para os países em desenvolvimento lidarem com as mudanças climáticas e que as medidas tomadas pelos países desenvolvidos para combater as mudanças climáticas não devem minar o desenvolvimento ou constituir um meio de transferir o fardo da mitigação para os países em desenvolvimento.

Para o segundo item, a visão compartilhada, o texto sugeriu a adoção dos seguintes parágrafos (UNFCCC, 2010c):

- As Partes compartilham uma visão de longo prazo para ação cooperativa agora, até e além de 2012, para orientar a implementação completa, efetiva e sustentada da Convenção para atingir seus objetivos, com base na equidade e de acordo com o princípio CBDR e capacidades respectivas;

- Devido a sua responsabilidade histórica pela acumulação de GEE na atmosfera, as Partes Anexo I devem assumir liderança na adoção de compromissos quantificados de redução das emissões ambiciosos, e no provimento de tecnologia, construção de capacidades, e novos e adicionais recursos financeiros para os países em desenvolvimento,

- Com o objetivo de alcançar o objetivo último da Convenção, a ampliação dos esforços de mitigação é crucial, o que demanda a implementação dos compromissos atuais e futuros sob o Protocolo de Kyoto com comparabilidade entre os compromissos de redução das emissões de todas as Partes Anexo I, e ações de mitigação das Partes não-Anexo I.

Durante a Conferência de Cancun (COP 16/CMP 6), a China se posicionou de acordo com o que vinha mostrando nos documentos preparatórios. Em discurso no Segmento de Alto Nível da conferência⁹⁹, o Vice-Presidente da NDRC, Sr. Xie Zhenhua, afirmou que a China se coloca como país em desenvolvimento e como vítima das mudanças climáticas, por ser um território muito vulnerável às alterações nos padrões climáticos mundiais e que, por isso, o

⁹⁹ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101208_cop16_hls_china.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

governo chinês identifica o combate proativo das mudanças climáticas como uma estratégia-chave para o desenvolvimento econômico e social, que são as prioridades do país.

Como forma de responder a esse desafio, a China formulou o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e inclui o assunto como pauta do 11º Plano Quinquenal, colocando como uma de suas metas a redução do consumo de energia por unidade de PIB em até 20% até 2010 aos níveis de 2005. Também adotou diversas políticas e medidas, como otimizar a estrutura industrial, eliminar capacidade de produção antiquada, aprimorar a conservação de energia, acelerar o desenvolvimento de energia limpa e aumentar os sumidouros de carbono. O país ainda colocou como meta buscar a redução de 20% na intensidade energética, o que significa uma emissão evitada de mais de 1,5 bilhão de toneladas de CO₂ eq.

Com relação a colocar a China ainda como país em desenvolvimento, Zhenhua justificou da seguinte forma:

Como um país em desenvolvimento com um PIB *per capita* de apenas 3700 dólares americanos e que ocupa em torno do 100º lugar globalmente, a China ainda tem uma enorme população vivendo na pobreza e é confrontada com múltiplos desafios de desenvolvimento econômico, erradicação da pobreza, melhoria do padrão de vida das pessoas e proteção do clima. No fim do ano passado, o governo chinês anunciou ações de mitigação, que é a de reduzir a emissão de CO₂ por unidade de PIB entre 40 e 45% até 2020 aos níveis de 2005, e irá incorporar isto como uma meta obrigatória nos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social no médio e no longo prazos. Isto consequentemente demandará esforços árduos. A China continuará a seguir um padrão de desenvolvimento sustentável e jamais repetirá o velho padrão adotado pelos países desenvolvidos em seus processos de industrialização, que emitiram gases de efeito estufa de maneira não verificada¹⁰⁰.

O discurso também trouxe sugestões dos temas que a China gostaria que fossem discutidos durante a COP 16, que seguem os posicionamentos chineses defendidos em seu documento de posição para a Conferência de Copenhague. São quatro linhas principais de atuação. A primeira é insistir na Convenção e no Protocolo de Kyoto como a base legal das negociações climáticas e manter o quadro da ONU como o principal canal de negociação. Isso deve guiar a atuação das Partes no cumprimento do mandato do Plano de Ação de Bali, definido em 2007. Quanto a esta linha, os principais resultados a serem buscados são a definição dos prazos e metas do segundo período de compromissos do PK, além da implementação de decisões sobre o fundo financeiro, o quadro para adaptação, a transferência de tecnologias, florestas, mitigação e o desenvolvimento de um sistema de transparência.

A segunda linha de atuação é insistir em colocar o desenvolvimento como uma meta comum. Para isso, a China define as mudanças climáticas essencialmente como um assunto de

¹⁰⁰ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101208_cop16_hls_china.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

desenvolvimento e, portanto, a solução para este problema só pode ser alcançada por meio de desenvolvimento sustentável comum para todos os países. Nesse sentido, os países desenvolvidos devem assumir a liderança na redução substancial de emissões de GEE, para deixar espaço para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, além de oferecer apoio financeiro e tecnológico para que estes países se adaptem e desenvolvam capacitação para lidar com as mudanças climáticas.

A terceira linha de atuação é insistir no fortalecimento da cooperação como a abordagem principal para o tratamento internacional do tema. Assim, a China continuará a oferecer assistência dentro de suas habilidades e capacidades para outros países em desenvolvimento através da cooperação sul-sul. Já a quarta linha é insistir na cooperação prática como garantia, ou seja, transformar a vontade política em ações tangíveis para todos os países. Nesse sentido, Zhenhua afirma o seguinte:

As Partes desenvolvidas que não são Partes do Protocolo de Kyoto devem adotar metas de redução das emissões que sejam comparáveis sob a Convenção (...) e os países em desenvolvimento também precisam adotar ações voluntárias efetivas de mitigação e adaptação de acordo com suas condições e capacidades nacionais, e se juntarem aos esforços globais no combate às mudanças climáticas¹⁰¹.

Neste discurso, ficou claro o caminho adotado pela China para discutir as ações para mudanças climáticas. O país não aceita qualquer outro fórum ou qualquer outro acordo que não siga os princípios e objetivos definidos pela Convenção do Clima e pelo Protocolo de Kyoto, pois estes garantem que não deve haver ações de mitigação por parte dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a China também deixou muito claro que as ações que ela se dispõe a adotar para mitigar as mudanças climáticas são, e sempre serão, de caráter voluntário e incluídas em uma estratégia nacional de desenvolvimento e, por isso, partem de uma definição diferente da adotada pela Convenção, a de redução da porcentagem de carbono por unidade de PIB. A China, colocando-se como país em desenvolvimento, pauta, portanto, sua participação internacional como condicionada ao desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza.

Também como país em desenvolvimento, a China, apesar da pressão internacional para que aja e se pronuncie como grande país emergente, frequentemente faz do G77 a sua voz nas negociações climáticas alinhando-se às demandas do grupo. Em discurso em nome do G77/China, o chefe da delegação da República do Yêmen, Sr. Abdulrahman Fadel Al-Eryani, afirmou que o balanço entre os dois trilhos das negociações (AWG-KP e AWG-LCA) tem que ser respeitado e que o balanço no grau de detalhes das decisões de cada trilho tem que ser

¹⁰¹ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101208_cop16_hls_china.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

mantido: “é também a nossa firme convicção que qualquer que seja o resultado alcançado aqui em Cancun ele não deve comprometer ou prejudicar o objetivo global de buscar um resultado abrangente, justo, ambicioso e legalmente vinculante no futuro”¹⁰².

Em referência aos trabalhos do AWG-KP, o G77/China lembrou que o objetivo central do grupo era definir reduções quantificadas de emissões ambiciosas para as Partes Anexo I para o segundo período de compromissos do PK e que, para isso, era urgente terminar o mandato do Plano de Ação de Bali e evitar um intervalo entre o primeiro e o segundo períodos de compromissos do Protocolo. Nesta missão,

os países desenvolvidos, devido à sua responsabilidade histórica pela acumulação das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, devem mostrar liderança ao assumirem compromissos quantificados de redução de emissões para toda a economia que sejam ambiciosos, e forneçam tecnologia, construção de capacidades, e recursos financeiros novos e adicionais para as Partes países em desenvolvimento, de acordo com as disposições relevantes da Convenção.

Sobre as suas demandas, o G77/China propôs o estabelecimento de um novo fundo financeiro para as mudanças climáticas, para ajudar os países mais vulneráveis e menos desenvolvidos, e afirmou que a mesma prioridade deve ser dada a ações de adaptação e mitigação, e requereu o estabelecimento de arranjos institucionais para aprimorar ações de adaptação nos países em desenvolvimento, como a implementação do quadro de adaptação. O Grupo também enfatizou que a construção de capacidades é um pré-requisito para permitir que os países em desenvolvimento participem efetivamente de seus compromissos sob a Convenção.

Como mais um elemento da análise da posição chinesa, destacamos a fala do chefe da delegação chinesa, Xie Zhenhua, em coletiva de imprensa dada também durante a Conferência de Cancun, no dia 6 de dezembro de 2010¹⁰³. Partindo direto para as perguntas dos jornalistas, sem dar um *briefing* inicial, Zhenhua respondeu a um questionamento sobre se a China seria favorável a um acordo que colocasse os maiores emissores de GEE em um mesmo nível de escrutínio internacional afirmando que existem vários mecanismos para se buscar transparência nas ações de mitigação e que é muito difícil construir confiança entre todos os países, mas que os maiores emissores desempenharão um papel facilitador para os esforços globais de mitigação.

¹⁰² Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/statements/application/pdf/101207_cop16_hls_yemen_g77.pdf>.

Acesso em: 24/09/2014.

¹⁰³ Vídeo da coletiva de imprensa disponível em:

<http://unfccc.int/resource/webcast/player/app/play.php?id_episode=2960>. Acesso em: 27/01/2014.

Quanto às discussões do AWG-LCA sobre um acordo futuro, o delegado chinês destacou as ações voluntárias assumidas pelos países em desenvolvimento, mas não mostrou concordância com o estabelecimento do sistema MRV para a transparência das ações de mitigação de todos os países, afirmando que já existem os arranjos necessários no Protocolo de Kyoto e no Plano de Ação de Bali para garantir essa transparência, e que a discussão deve ser orientada para a criação de um novo mecanismo para ajudar na implementação da ação cooperativa de longo prazo.

Ainda com relação a essa ação cooperativa de longo prazo, objetivo do trabalho do AWG-LCA, Zhenhua afirmou que os princípios básicos dela devem ser o respeito à soberania nacional, que seja não-intrusivo e não-punitivo, e que desempenhe um papel facilitador para construir confiança entre os países. Ao esclarecer novamente que as ações assumidas pelos países em desenvolvimento são de caráter voluntário, Zhenhua respondeu a outro questionamento sobre se a China estava disposta a fazer com que suas ações domésticas de mitigação fossem parte do quadro da Convenção, afirmando que a China estava focada em alcançar um balanço nas ações de mitigação, tanto no trilha da Convenção quanto no do Protocolo de Kyoto, mas que todos os países deveriam se ater ao PK, pois este é o único documento juridicamente vinculante sobre redução de emissões e é necessário que haja continuidade com o seu segundo período de compromissos.

Com relação às metas de redução das emissões, a China exige o comprometimento das Partes Anexo I que são ou não Partes do PK para o segundo período de compromissos; já os países em desenvolvimento podem escolher fazer ações voluntárias, o que o país vinha fazendo. Zhenhua relembrou que a China propôs a sua meta no seu 11º Plano Quinquenal, para a redução do consumo de energia por PIB *per capita* em 20%, para o qual o país tem se esforçado muito domesticamente por meio de investimentos em energia renovável e diminuição da porcentagem de combustíveis fósseis na matriz energética chinesa. Mas a proposta era de ainda diminuir a intensidade energética de 42 a 45% aos níveis de 2005. Zhenhua afirmou também que as metas contidas no Plano Quinquenal são aprovadas pelo Congresso Nacional, o que significa que internamente essas metas são juridicamente vinculantes.

Retomando a sua fala no discurso do Segmento de Alto Nível, Zhenhua afirmou na coletiva que a China é um país em desenvolvimento por manter, em outras coisas, grande parte de sua população abaixo da linha de pobreza e, por isso, a China enfrenta vários desafios, pois precisa aumentar seu desenvolvimento econômico, erradicar a pobreza, melhorar as condições de vida e proteger o meio ambiente ao mesmo tempo. Mas em sua trilha em busca de um desenvolvimento sustentável, a China afirmou que fará o seu melhor para atingir o pico de

emissões em breve, com o apoio tecnológico necessário, em referência à necessidade de ajuda dos países desenvolvidos.

Quanto às ações que são necessárias para mitigar as mudanças climáticas, Zhenhua disse que a China já tem acordos bilaterais com vários países da União Europeia e com os EUA, entre outros, e que, por meio desses acordos, o país tem buscado atingir cada vez mais consenso e diminuir as diferenças entre os posicionamentos dos países. Nesse sentido, ele acredita que o acordo final a ser alcançado será um que mostre a flexibilidade de todas as Partes e o comprometimento delas, o que não pode ser alcançado enquanto “algumas Partes estão felizes e outras preocupadas”.

Em documento preparatório para a Conferência de Durban para apresentar o resultado do trabalho do AWG-LCA no cumprimento do Plano de Ação de Bali, as Partes submeteram seus *inputs* para que os co-facilitadores do grupo preparassem o texto a ser apresentado à COP. Em sua submissão (documento FCCC/AWGLCA/2011/MISC.9/Add.1), a China sugeriu alterações quanto a “possíveis elementos das orientações para os relatórios bianuais das Partes não incluídas no Anexo I da Convenção”, como a alteração de ações de mitigação, substituindo esse mesmo termo por ‘medidas para mitigar as mudanças climáticas’, e adicionando o seguinte parágrafo (UNFCCC, 2011c):

As Partes não incluídas no Anexo I da Convenção devem submeter informações atualizadas sobre as medidas para mitigar as mudanças climáticas de acordo com o parágrafo 40 nas orientações para a preparação das comunicações nacionais das Partes não incluídas no Anexo I da Convenção como contida no anexo à decisão 17/CP.8. O escopo das atualizações das medidas para mitigar as mudanças climáticas deve ser consistente com as capacidades, disponibilidade dos dados e o nível de apoio fornecido pelos países desenvolvidos para o relatório bienal atualizado (UNFCCC, 2011c, p. 29).

Na abertura do Segmento de Alto Nível da Conferência de Durban (COP 17/CMP 7), em dezembro de 2011, a Argentina discursou em nome do G77/China¹⁰⁴ para esclarecer o posicionamento dos países em desenvolvimento. O Embaixador argentino iniciou seu discurso enfatizando que o combate às mudanças climáticas, para os países em desenvolvimento, é uma questão de sobrevivência e que, apesar de estes países não terem contribuído para a criação do problema, são eles que sofrem os maiores efeitos adversos. Para o tratamento do problema, a continuação do Protocolo de Kyoto é a pedra angular dos esforços dos países em desenvolvimento. No entanto, esforços significativos ainda são necessários para aumentar o

¹⁰⁴ Texto do discurso do G77/China disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111206_cop17_hls_argentina_behalf_g77_china.pdf>. Acesso em: 02/06/2014.

nível de ambição das promessas dos países desenvolvidos, em linha com o que é requerido pela ciência, e seguindo os princípios da equidade e das responsabilidades históricas.

Para o G77/China, a modificação dos padrões de produção e consumo deve levar ao alcance do objetivo da Convenção, e a liderança desse processo tem que ser demonstrada pela adoção do segundo período de compromissos do PK, legalmente vinculante e ratificado pelas Partes Anexo I. Já as Partes não-Anexo I têm que se juntar a esses esforços, mas com compromissos comparáveis. De acordo com o G77/China,

O Protocolo de Kyoto, seus mecanismos, suas regras e seu sistema de *compliance* devem ser preservados e aprimorados, como parte essencial do sistema multilateral internacional baseado em regras juridicamente vinculantes criado pela Convenção do Clima. Qualquer decisão que não seja a adoção do segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto colocaria em dúvida nosso compromisso compartilhado com o multilateralismo e a tão necessária ação decisiva, se quisermos manter uma chance viável de limitar o aumento na temperatura média global¹⁰⁵.

O Ministro chinês Xie Zhenhua também discursou durante o Segmento de Alto Nível¹⁰⁶, afirmando que a China se associava inteiramente ao discurso da Argentina em nome do G77 e ainda trouxe algumas observações importantes sobre os resultados a serem buscados pela COP 17. A primeira delas era buscar consolidar os resultados alcançados, reafirmando que a Convenção e o PK são as normas básicas para a cooperação internacional e que a Conferência de Durban deve salvaguardar os princípios e consolidar este quadro institucional para alcançar um resultado justo e equilibrado para cumprir o mandato de Bali.

A segunda observação era seguir firmemente em direção a objetivos práticos. Por exemplo, uma abordagem passo a passo, para a China, é o único caminho para alcançar o objetivo final da Convenção. Nesse sentido, as tarefas mais importantes em Durban eram concluir o mandato de Bali, fazer arranjos claros para o segundo período de compromissos do PK, estabelecer firmemente que os países desenvolvidos continuarão a assumir QELROs, enquanto os países desenvolvidos não partes do PK (EUA) devem assumir metas comparáveis sob a Convenção. As Partes devem também implementar o consenso alcançado nos Acordos de Cancun e operacionalizar mecanismos para adaptação, finanças, transferência de tecnologia, construção de capacidades e transparência.

A terceira observação era a de que cumprir os compromissos atuais levará a uma melhor confiança e cooperação entre as Partes para o tratamento internacional do problema. A China

¹⁰⁵ Texto do discurso do G77/China disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111206_cop17_hls_argentina_behalf_g77_china.pdf>. Acesso em: 02/06/2014.

¹⁰⁶ Texto do discurso da China disponível em:

<http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_china.pdf>. Acesso em: 27/01/2014.

esperava que o consenso alcançado em Cancun se tornassem ações sólidas com mecanismos eficazes e equitativos. O recado para os países desenvolvidos é que eles deviam enfrentar suas responsabilidades históricas e a realidade de suas altas emissões *per capita* (que os diferenciam muito da China no perfil de emissões), assumindo a liderança na redução das emissões.

Ao mencionar as ações domésticas que vinham sendo adotadas pela China, Zhenhua destacou que uma resposta às mudanças climáticas foi integrada ao planejamento estratégico da China, um país em desenvolvimento com 1,32 bilhão de pessoas e um PIB *per capita* de US\$4.300, sendo que mais de 128 milhões de chineses vivem com menos de um dólar por dia. Em seus esforços para lidar com as mudanças climáticas, a China cortou seu consumo de energia por unidade de PIB em 19,1% entre 2005 e 2010, o que representa a conservação de 630 milhões de toneladas de carvão equivalente, ou uma redução de 1,5 bilhão de toneladas de CO₂, uma contribuição importante para os esforços de mitigação. E a meta para 2020 é o corte de 40 a 45% nas emissões de CO₂ por unidade de PIB nos níveis de 2005. O Ministro chinês ainda lembrou que, em 2010, a China lançou projetos piloto de baixo carbono em cinco províncias e oito cidades chinesas e que no 12º Plano Quinquenal está previsto que até 2015 as emissões de CO₂ por PIB *per capita* devem ser cortadas em 17% nos níveis de 2010, a porcentagem de componentes não-fósseis na energia primária deve alcançar 11,4%, e o estoque de florestas deve aumentar para 600 milhões de metros cúbicos e sua cobertura deve aumentar para 21,66%.

O Ministro Xie Zhenhua também deu uma coletiva de imprensa no dia 05 de dezembro de 2011¹⁰⁷ em meio a uma discussão nos bastidores da conferência sobre um possível atraso proposital sobre um acordo para 2020. Zhenhua afirmou que as negociações multilaterais sobre o clima acontecem há vinte anos e muitos países têm realizado esforços, sendo o PK um dos principais deles, pois é um documento vinculante cujas ações devem ser revistas, mas com base nas ações atuais que devem ser implementadas, como o Plano de Ação de Bali. Já com relação ao acordo pós-2020, o Ministro disse que ele deve ser legalmente vinculante, mas, antes disso, os compromissos já assumidos devem ser revistos e as ações de mitigação também, de forma a avaliar que ações estão sendo implementadas. Aqui a China se contrapõe ao interesse dos EUA, que é justamente deixar o PK de lado e negociar um acordo pós-2020 que inclua todos os maiores emissores. O interesse chinês era aprimorar e aumentar a ambição das metas para o

¹⁰⁷ Vídeo da coletiva disponível em: <http://unfccc4.meta-fusion.com/kongresse/cop17/templ/play.php?id_kongresssession=4390&theme=unfccc>. Acesso em: 02/06/2014.

segundo período de compromissos do PK para as Partes Anexo I, e não negociar já um acordo futuro legalmente vinculante e fora do quadro institucional criado pela Convenção e pelo PK.

Confirmando essa análise, Zhenhua afirmou que os países precisavam se ater aos princípios CBDR e de equidade e capacidades individuais e que o mais importante no momento era implementar os compromissos existentes. Para o acordo futuro, a China afirmou que aceitava um arranjo vinculante, com a condição de que os princípios CBDR e da equidade fossem assegurados, que a integridade ambiental fosse garantida, e que todos os países assumissem ações de acordo com suas capacidades nacionais. Respondendo a um questionamento sobre a China ser uma ‘liderança moral’ do mundo em desenvolvimento, Zhenhua afirmou que a China é um país em desenvolvimento com uma grande parte da população que ainda vive com um dólar por dia e que, por isso, tratar das mudanças climáticas é uma das tarefas principais para o país, em seu próprio território e nos países em desenvolvimento, por meio da cooperação sul-sul.

A Conferência de Durban também marcou uma diferença na atuação da China porque a China se aliou formalmente aos outros grandes países emergentes formando o grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). O BASIC deu uma coletiva de imprensa durante esta Conferência¹⁰⁸ na qual os representantes do grupo, naquele momento coordenados pela China, deram mais importância ao assunto de financiamento mas também fizeram uma declaração, em resposta aos rumores que rondavam as salas de conferências de que o BASIC estava dividido e que existiam grandes diferenças entre seus membros, para mandar uma mensagem à comunidade internacional de que o BASIC é um grupo firmemente unido em responder às mudanças climáticas e que está comprometido a trabalhar com outros países para enfrentar o tema. O grupo reafirmou a posição da China, de que a trilha deve ser continuada, ou seja, o PK deve ser mantido para o segundo período e que os países desenvolvidos devem cumprir seus compromissos de financiamento.

Ficou claro, portanto, que o assunto mais importante para os membros do BASIC era que o segundo período de compromissos para o PK fosse adotado, e que os países em desenvolvimento não deveriam ser requisitados a adotar ações obrigatórias. Segundo o grupo, o momento era para que os países desenvolvidos implementassem e cumprissem suas ações obrigatórias sob o PK. Ainda existe uma “*ambition gap*” nas ações de mitigação porque os países desenvolvidos não cumpriram as suas metas (sob a Convenção ou sob o PK).

¹⁰⁸ Vídeo da coletiva de imprensa dada pelo BASIC no dia 06 de dezembro de 2011 disponível em: <http://unfccc4.meta-fusion.com/kongresse/cop17/templ/play.php?id_kongresssession=4425&theme=unfccc>. Acesso em: 02/06/2014.

Com relação às expectativas sobre os resultados da COP 17, o grupo afirmou que o objetivo em Durban era deixar o Fundo Verde completamente operacional, além de definir o segundo período do PK. A China afirmou que o BASIC não é um grupo, mas sim um grupo de países que são parte do G77/China e que são apenas uma voz em favor dos interesses dos países em desenvolvimento, que são manter os dois trilhos de negociações (Convenção e PK). Além disso, os países concordaram com um acordo futuro que fosse vinculante, desde que sob a Convenção, e afirmaram que os países do BASIC não são grandes emissores, mas sim economias emergentes, e por isso têm o direito de crescer e têm uma baixa responsabilidade histórica na emissão de carbono.

Cinco anos após a Conferência de Bali, que aprovou o Plano de Ação com mandato de dois anos, a 18ª Conferência das Partes e 8º Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (COP 18/CMP 8) aconteceu em Doha, Catar. Como já mencionamos, foi a última conferência antes do início do segundo período de compromissos do PK, que precisava ser definido sem mais adiamentos com a entrega dos resultados dos trabalhos do AWG-KP e do AWG-LCA, além de fazer a transição entre este e o novo grupo de trabalho criado em Durban, a Plataforma de Durban. Nessa conferência, nós tivemos a possibilidade de acompanhar a atuação dos países em caráter de observação. Em seus discursos, a China, o maior representante dos países em desenvolvimento, falando em nome do G77/China e do BASIC, reafirmou os grandes desafios que o país enfrenta com relação às mudanças climáticas, especialmente no plano doméstico, e a necessidade de cooperação internacional para ajudar o país a superar esses desafios.

Em discurso de abertura da Plenária da Conferência de Doha, o G77/China¹⁰⁹ afirmou que a busca pelo desenvolvimento econômico e social e a melhoria das condições de vida de quase 1 bilhão de pessoas que sofrem de fome e pobreza extrema são também uma ameaça posta à comunidade internacional, assim como as mudanças climáticas. Mas a ironia da situação é que os mais pobres são os mais vulneráveis às mudanças climáticas e, portanto, precisam de ajuda para enfrentar esses desafios.

Em referência à Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Rio +20, realizada também no ano de 2012, o G77/China colocou que os países deveriam ser guiados pelo consenso alcançado naquela conferência; portanto, garantir que o combate às mudanças climáticas deveria ser feito com base na equidade e no princípio CBDR. Em Doha,

¹⁰⁹ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/STATEMENT%20ON%20BEHALF%20OF%20G77.pdf>. Acesso em: 03/07/2014.

os países deveriam garantir que o pacote de Durban seja completamente implementado para garantir o seguinte:

- 1- Fortalecer os princípios e provisões da Convenção e do PK, especialmente os citados acima;
- 2- Salvar a confiança no processo multilateral por meio de um processo inclusivo e transparente,
- 3- Garantir a conclusão bem-sucedida dos dois pilares do Plano de Ação de Bali: o AWG-LCA e o AWG-KP, por meio da adoção e operacionalização formal de um segundo período de compromissos do PK de cumprimento legal e de um resultado acordado do LCA.

O G77/China reiterou que o PK é a pedra angular do regime do clima:

Instamos as Partes Anexo I do Protocolo de Kyoto, que tenham a intenção de se juntar ao segundo período de compromissos, particularmente aquelas que ainda não tenham submetido suas QELROs, a trabalharem coletivamente nessa direção, e entregar compromissos ambiciosos, dada a urgência da luta contra as mudanças climáticas. Em adição, nós instamos aquelas Partes Anexo I que não tenham a intenção de se juntar ao segundo período de compromissos ou que não sejam Partes do Protocolo de Kyoto, a adotar compromissos de mitigação comparáveis sob a Convenção com regras contábeis comparáveis¹¹⁰.

Com relação ao plano de trabalho para o ADP, um dos objetivos da China para os resultados da Conferência de Doha, a China submeteu suas visões sobre o escopo e calendário de trabalho do grupo para os anos seguintes, sendo que o primeiro ano de trabalho do ADP foi 2012. De acordo com o documento submetido, o objetivo do trabalho do ADP é aprimorar o regime multilateral baseado em regras sob a Convenção, por meio de ações cooperativas das Partes a partir de 2020 de forma a garantir a implementação completa, efetiva e sustentada da Convenção. É importante destacar que a China afirma que o processo da Plataforma de Durban “não é de forma alguma para renegociar ou reescrever a Convenção” (UNFCCC, 2012a). O documento reafirmou, considerando isso, que o processo do ADP deve ser conduzido sob a Convenção e em completo acordo com todos os seus princípios e disposições, fazendo com o seu resultado seja uma parte integrada da Convenção.

Quanto ao escopo do trabalho, para a China, o resultado do ADP deve refletir as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos e as reais necessidades dos países em desenvolvimento para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, os países desenvolvidos

¹¹⁰ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/STATEMENT%20ON%20BEHALF%20OF%20G77.pdf>. Acesso em: 03/07/2014.

devem responder à altura das suas responsabilidades tanto por suas emissões históricas quanto por suas emissões *per capita*. Além disso, o desenvolvimento social e econômico e a erradicação da pobreza permanecem como as prioridades primordiais para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 2012a).

Sobre o plano de trabalho, a China afirmou que

um segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto que seja ratificável e com metas legalmente vinculantes de redução das emissões para os países desenvolvidos e as Partes países desenvolvidos cumprindo seus compromissos de fornecer financiamento, transferência de tecnologia e apoio para construção de capacidades para os países em desenvolvimento são essenciais para construir a confiança política necessária entre as Partes no processo e constituem a base fundamental para as negociações do ADP para fazer qualquer progresso (UNFCCC, 2012c, p. 18).

O processo de trabalho do ADP deve começar com discussões adequadas em elementos-chave como os objetivos e princípios, em particular sobre como os princípios da equidade e o CBDR possam estar refletidos tanto no processo negociador quanto o resultado acordado.

Em Doha, a China também discursou em nome do BASIC na Plenária de abertura¹¹¹, associando o grupo ao discurso do G77 e esclarecendo o conceito de mudanças climáticas para este grupo de países, como um desafio transversal que mina a habilidade dos países em desenvolvimento de alcançarem o desenvolvimento sustentável. Assim, para tratar esse desafio, a comunidade internacional precisa da atual estrutura da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas e adotar ações concretas compatíveis com os princípios da Convenção. De acordo com a China,

enquanto o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza permanecem desafios urgentes e prioridades primordiais em nossos países em desenvolvimento, nós já estamos tomando ações ambiciosas para reduzir emissões, e como afirmado por muitos relatórios acadêmicos de organizações internacionais renomadas, nossa contribuição para a mitigação é muito maior do que a dos países desenvolvidos que têm maiores responsabilidades históricas e devem assumir a liderança no combate às mudanças climáticas. Nós urgimos aos países desenvolvidos que honrem seus compromissos para reduzir suas emissões de forma ambiciosa e forneçam apoio financeiro e tecnológico adequados e apoio à construção de capacidades para permitir aos países em desenvolvimento que adotem ações de combate às mudanças climáticas.

Com relação ao que se espera em Doha, o BASIC busca a implementação completa e efetiva do pacote de Durban de forma equilibrada, afirmando que “uma decisão só é tão boa quanto a sua implementação”. As tarefas, portanto, eram estabelecer um segundo período de compromissos do PK que fosse legalmente obrigatório e que começasse em 01/01/2013; concluir o trabalho por meio de consenso do AWG-LCA, incluindo a comparabilidade de

¹¹¹ Texto do discurso disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/BASIC%20STATEMENT%20AT%20COP18.pdf>
. Acesso em: 03/07/2014.

esforços entre os países desenvolvidos, enquanto assegurando a implementação dos compromissos financeiros para adaptação e mitigação dos países desenvolvidos, e definir o plano de trabalho do ADP. Portanto, a prioridade era concluir os trabalhos dos AWG-KP e LCA, tratando de todos os elementos do Plano de Ação de Bali:

Nós gostaríamos de enfatizar a importância dos assuntos relacionados aos meios de implementação, em particular a completa operacionalização dos mecanismos institucionais como o Comitê de Adaptação, o Fundo Verde do Clima, da Comissão Permanente em Finanças, do Comitê Executivo de Tecnologia, do Centro de Tecnologia Climática, e assim por diante. Nós reiteramos a importância de se alcançar o objetivo de fornecer 100 bilhões de dólares por ano até 2020 como prometido pelos países desenvolvidos e sublinhar a necessidade de um mapa do caminho para ampliar os recursos financeiros de forma a evitar uma lacuna de financiamento no período de 2013 a 2020. Pedimos também por informações concretas sobre a implementação de *Fast Start Finance* para assegurar transparência.

A posição chinesa consiste basicamente em destacar a necessidade de transferência de tecnologia e apoio financeiro dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, e em defender o princípio CBDR como o princípio fundador da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, porque a China o considera vital para as futuras negociações climáticas. O Chefe da delegação chinesa durante a Conferência de Doha, Sr. Xie Zhenhua, afirmou que este princípio se aplica ao país devido ao fato de que toda a arena nacional deve ser considerada, dado que a China tem diferentes níveis de desenvolvimento entre suas províncias e, portanto, enquanto todas elas não alcançarem o nível de desenvolvimento desejado, o país como um todo deve ser considerado um país em desenvolvimento.

Como pudemos ver, a China mantém sua posição em defesa do direito ao desenvolvimento e ao objetivo de erradicação da pobreza. Ela também considera o desenvolvimento sustentável como o modelo que deve guiar os países em desenvolvimento a esses objetivos, destacando, contudo, a necessidade de assistência dos países desenvolvidos em oferecer financiamento, tecnologia e construção de capacidades. Fica claro, pela declaração, que a China está preocupada com o futuro dos acordos climáticos e com a falta de medidas ousadas que deveriam ser tomadas pelos países desenvolvidos.

Durante as discussões em Doha (2012), a China expressou preocupação especial com três principais tópicos de negociação, adaptação, financiamento e transferência de tecnologia, deixando claro que os países em desenvolvimento precisam de ajuda e assistência dos países desenvolvidos para enfrentar os desafios das mudanças climáticas. A China também apela regularmente por um maior envolvimento dos países desenvolvidos em termos de metas de redução das emissões, mostrando insatisfação com o direcionamento das discussões. O núcleo da posição chinesa durante a Conferência de Doha era, portanto, os compromissos de mitigação

das Partes Anexo I da Convenção, além das discussões sobre adaptação, financiamento e tecnologia.

Outro argumento importante defendido pela China durante a COP 18 foi a necessidade de considerar as circunstâncias nacionais de todos os países para as negociações de um novo acordo climático, significando que os países deveriam ter em mente dois aspectos da demanda por ações: as especificidades domésticas de cada país e suas prioridades de desenvolvimento, resumindo a característica mais importante da posição chinesa, a do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, o governo chinês procurou mostrar que o país está comprometido com as ações climáticas domesticamente, expondo os objetivos do *National Climate Change Programme* e do 12º Plano Quinquenal, como, por exemplo, os investimentos em eficiência energética para uma economia de baixo-carbono, afirmando que essa transformação pode melhorar a qualidade de vida da população chinesa.

Os resultados finais de Doha foram um conjunto de medidas que irão permitir o movimento das velhas negociações para um novo conjunto de conversas que focarão em forjar um novo acordo internacional, a ser desenhado até 2015 para entrar em vigor em 2020. Uma dessas medidas foi o acordo para estender o Protocolo de Kyoto até 2020. No entanto, de acordo com Fiona Harvey, para que essas novas negociações sejam bem-sucedidas, “tanto os EUA quanto a China devem aceitar metas rígidas de corte de emissões, e encontrarem um jeito de fornecer ajuda financeira aos países pobres para ajuda-los a cortar emissões e lidarem com os efeitos do aquecimento global”¹¹².

Como foi exposto, a China é um ator global no processo decisório da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. Maior emissor de GEE em termos absolutos, o país é protagonista nas relações econômicas atuais, além de ocupar posição de destaque no Conselho de Segurança da ONU, como membro permanente, e possuir um arsenal militar respeitável, incluindo armas nucleares. Nos seus aspectos internos, o país vem traçando um caminho de firme e constante crescimento econômico, que vem acompanhado do aumento populacional, de suas exportações e dos consequentes aumentos da demanda por energia e das emissões de GEE. A meta de crescimento econômico de 7% ao ano por pelo menos os próximos dez anos mostra que o pico de emissões da China não deve acontecer até 2020, o que nos leva a concluir que as perspectivas para que o país assuma compromissos obrigatórios de redução das emissões em um acordo que entre em vigor até 2020 são muito baixas, já que isso prejudicaria o interesse maior chinês de garantir suas metas.

¹¹² Informações disponíveis em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/2012/dec/12/china-us-global-climate-deal>>. Acesso em: 21/03/2013.

A política interna chinesa baseia-se no desenvolvimento do país por meio da diminuição da pobreza pelo aumento da exportação, que ainda é expressiva. No contexto mundial contemporâneo, o país tornou-se fornecedor de produtos industrializados a grande parte dos países, o que levou a um crescimento muito significativo da sua economia, que foi realizado por meio de um intenso uso de carvão e outros combustíveis fósseis. As emissões chinesas cresceram para abastecer o mundo de produtos industrializados, mas também permitiu melhorias de qualidade de vida para parte de sua população. Por isso, a posição chinesa na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas é de cautela.

Sendo decidida por alguns poucos e influentes atores domésticos (basicamente a NDRC e o Ministério das Relações Exteriores, sob o comando do Conselho de Estado), a política climática chinesa baseia-se no desenvolvimento econômico, nas questões energéticas e na percepção da vulnerabilidade. Externamente, ela é influenciada pelos princípios da soberania e da equidade e pela melhora da imagem internacional do país. Com um processo não democrático de formulação das decisões, a política externa da China para as mudanças climáticas sofreu pouquíssimas alterações durante o período analisado. Articulada ao G77, grupo em que exerce liderança junto a outros países em desenvolvimento e, mais recentemente, ao BASIC, a China argumenta que suas emissões são menores se comparadas às emissões *per capita* e às emissões históricas dos países desenvolvidos. Por isso, defende que estes aumentem o nível de ambição das metas de redução das emissões de GEE.

Durante as negociações das Conferências das Partes analisadas neste trabalho, podemos concluir que a China agiu em nome do G77 e em defesa de seus próprios interesses, tentando garantir que os resultados dessas negociações não os afetem. O governo chinês mostrou um alto nível de interesse na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, sendo parte ativa das rodadas de negociação da Convenção do Clima para a elaboração de um acordo climático futuro que envolva todos os países, mas não abdicou do ‘princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas’ como seu princípio fundador se recusando a admitir metas compulsórias de redução das emissões para os países em desenvolvimento, garantindo firmemente que a China ainda é um país em desenvolvimento.

A análise empírica realizada neste capítulo mostrou que a China, assim como os EUA, teve alguns de seus interesses refletidos nos documentos finais. O principal deles, como mencionado acima, foi garantir que os países em desenvolvimento não assumissem metas obrigatórias de redução das emissões, ao menos durante o segundo período de compromissos do PK. Isso foi possível porque o princípio CBDR e da equidade foram reafirmados nos documentos, não deixando brechas para que a demanda sobre esses países se concretizasse.

Outro interesse que encontrou eco nas decisões finais foi garantir as trilhas da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto como as bases legais para a cooperação internacional para as mudanças climáticas. Não se comprometendo com metas obrigatórias de redução das emissões, a China vai adiando as decisões mais importantes para que um novo acordo seja concretizado em 2015.

Os interesses chineses que não foram expressos nos documentos finais foram, especialmente, a iniciativa de definir as obrigações para cada país com base em suas emissões *per capita* e/ou em suas emissões históricas, que ainda diferenciam significativamente a China dos países desenvolvidos. Apesar de estar presente em diversas *draft decisions*, os países em desenvolvimento não alcançam consenso entre todos os países para que estes termos façam parte dos documentos finais.

A relutância da China em aceitar mecanismos de transparência também foi vencida ao longo dessas negociações, pois o país acabou concordando com um sistema de MRV nacional para verificar as ações de mitigação dos países em desenvolvimento, e internacional quando tais ações envolvessem financiamento externo.

Ficou claro, portanto, em nossa análise, que, de uma forma diferente dos EUA, a China também tem sua política climática determinada por fatores domésticos e internacionais. Partindo de uma formulação da política externa não democrática, com a influência de poucos órgãos governamentais internos, ela atende principalmente seus interesses nacionais. Por outro lado, também está sujeita aos eventos internacionais, principalmente à política climática dos EUA e à pressão que sofre para assumir mais ações de mitigação, mas não abre mão do princípio CBDR, da equidade e da soberania, deixando pouco espaço para mudanças. Nas conferências internacionais, a China conseguiu garantir a continuidade do Protocolo de Kyoto, mesmo com a retirada de importantes países, e do processo multilateral sob a Convenção. Mas, nas negociações atuais para um novo acordo em 2020, sofrerá cada vez mais pressão, devido à sua significativa participação no quadro mundial de emissões de GEE e ao seu desenvolvimento econômico, para que aja de acordo com uma nova realidade mundial e com suas capacidades domésticas. Apesar disso, o compromisso do país com uma taxa de crescimento econômico de 7% não nos leva a avaliar que a China vá, de fato, negociar compromissos obrigatórios de redução das emissões de GEE. Essa decisão deve ser essencial para determinar o papel futuro da China não só na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, mas também como uma potência global em ascensão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

UMA AVALIAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E DA CHINA NA ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As mudanças climáticas globais são uma das fronteiras planetárias que marcam a passagem de uma zona de segurança para a vida humana na Terra para uma zona de risco de colapso ambiental sistêmico que compromete a continuidade da nossa civilização. A fronteira mudanças climáticas já foi ultrapassada e o mundo enfrenta as consequências de alterações nos padrões climáticos, conforme nos mostram as evidências científicas de relatórios como os do IPCC. Essa situação é uma das dimensões que caracterizam a crise civilizatória.

Tal crise civilizatória é o ápice de uma história de desenvolvimento do mundo, especialmente a partir do processo de industrialização dos países desenvolvidos, que foi baseada na extensa exploração dos recursos naturais de forma a viabilizar um modo de vida que tem como motor um elevado padrão de consumo e o consequente alto padrão de geração de resíduos. Com uma demanda cada vez maior impulsionada também pelo consumismo e pelo crescimento populacional, a produção industrial, que tem como base essencialmente a exploração de combustíveis fósseis, também cresce rapidamente, com ela os recursos naturais vão sendo esgotados e o nível de degradação ambiental aumenta drasticamente.

Crises de escassez de água, secas, chuvas intensas, derretimento das geleiras, alterações nos padrões pluviométricos, quedas nos rendimentos agrícolas, desmatamento de florestas, altos níveis de poluição atmosférica, aumento do nível do mar, além do evidente aumento médio da temperatura na superfície terrestre, são algumas das evidências científicas que confirmam a crise ambiental em que vivemos atualmente. Apesar disso, grande parte da população mundial não considera tais perigos como ameaças presentes, como parte de um cotidiano que se altera ano após ano, ou mesmo não se dá conta de que são inclusive parte constitutiva da tão alardeada mudanças climáticas. O reflexo é a inexpressividade de alterações significativas em seu comportamento com relação ao meio ambiente, e tampouco são questionados seus respectivos padrões de vida.

Para dar uma resposta efetiva às mudanças climáticas fica claro que uma mudança significativa e profunda tem que ser considerada, em um questionamento sério sobre as bases do nosso modelo de desenvolvimento e de vida. Mudança nos padrões de consumo, alteração das matrizes energéticas, investimento em tecnologias limpas, mudanças no modelo de produção industrial, taxaço sobre a emissão de GEE, ousadia política, enfim, mudanças que

perpassam todas as áreas da vida em sociedade e que só pode ter como base uma reavaliação combinada entre estilo de vida e sua relação com a natureza.

Uma das importantes dimensões dessa resposta coletiva às mudanças climáticas é justamente o tratamento internacional dado ao tema por meio de um processo multilateral de negociação entre os Estados que ocorre sob os auspícios das Nações Unidas. O objetivo deste processo é regular as ações dos Estados sobre o sistema climático mundial de forma a impedir uma interferência antrópica perigosa neste sistema, fato que, como vimos, encontra-se em andamento.

Partindo da identificação de uma mudança importante na distribuição territorial das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera terrestre desde o início desse processo multilateral, no início dos anos 1990, até o início do século XXI, definimos os dois maiores emissores de GEE do mundo como os objetos da pesquisa. A distribuição geográfica das emissões encontrou eco na mudança que vem ocorrendo no sistema internacional, com uma distribuição de poder entre a grande potência em declínio e a potência em ascensão, nos permitindo fazer uma análise interdisciplinar que destaca o diálogo entre a Geografia Política e as Relações Internacionais.

A Geografia Política nos permitiu o entendimento dos seus conceitos básicos, como território, poder e soberania e nos mostrou como o avanço dos estudos da área os incorporaram nas análises geopolíticas dos novos temas das relações internacionais, assim como os socioambientais. A geografia política crítica questiona os preceitos clássicos da disciplina e também as premissas das teorias mais tradicionais das relações internacionais, especialmente o realismo, apontando um caminho para uma análise mais contemporânea dos temas internacionais, que considera, por exemplo, a relação entre a política doméstica e a política externa dentro de um Estado. Os conceitos da Geografia Política se mostraram válidos para a nossa análise, na medida em que é no território que o Estado exerce poder sobre sua população, na forma de soberania. É nele que se originam as emissões de GEE e, portanto, é também no território que as políticas climáticas são executadas. A soberania é exercida por meio das políticas externas dos Estados, que buscam salvaguardar seus interesses nos temas que fazem parte da agenda internacional, como o tratado nesta tese.

A visão crítica da Geografia Política pressupõe a necessidade de se considerar as relações que se estabelecem entre a decisão da política doméstica e as negociações internacionais, relação esta que é objeto de estudo dos Jogos de Dois Níveis, que também fizeram parte das nossas referências teóricas. A defesa dos interesses domésticos no nível internacional invocam o princípio da soberania, mas eles são definidos a partir de um jogo

doméstico em que os interesses de diversos grupos estão presentes, como demonstramos ser o caso das políticas climáticas de EUA e China.

As Relações Internacionais nos permitiram compreender os processos de construção de uma cooperação internacional, tendo como base as teorias realista e da interdependência, e a dinâmica da ordem internacional que caracteriza o sistema internacional atual. Por meio desse conjunto de referências, traçamos as características da atuação dos dois países na ordem internacional e destacamos a transição de poder que está em curso no sistema internacional - a ascensão da China e a perda relativa de poder dos EUA. Essa transição tem consequências para a política ambiental global e para o relacionamento entre os dois países, com um maior poder de argumentação da China, que consegue defender mais os seus interesses nacionais e influenciar outros Estados e o ainda grande poder de influência dos EUA, fazendo com que ambos os países exerçam, muitas vezes, um “poder de veto” nos resultados das negociações internacionais sobre mudanças climáticas.

As bases teóricas, tanto da Geografia Política quanto das Relações Internacionais foram reunidas no conceito de ordem ambiental internacional, que embasa a nossa periodização das negociações internacionais sobre mudanças climáticas, na qual destacamos os momentos decisivos, da criação do IPCC até a Conferência de Copenhague, que marcou uma mudança na geografia política das mudanças climáticas. Essa mudança foi de um processo essencialmente multilateral, marcado por uma divisão clara entre o Norte e o Sul, para um quadro de negociações com os países mais divididos em pequenos grupos mais influentes, como o BASIC (com a China em destaque), dentro do G77, e suas relações com as outras grandes potências climáticas, os EUA e a UE. Nessa política climática, o impasse se dá pelo posicionamento dos dois grandes emissores, EUA e China, e reflete a discussão sobre as bases de negociação do futuro acordo sobre as mudanças climáticas, ou seja, sobre a divisão do ônus do combate ao problema.

As questões destacadas acima foram discutidas na primeira parte deste trabalho, com o objetivo de construir a contextualização e referências teóricas que nos permitiram confirmar a nossa hipótese de que as posições adotadas pelos EUA e a China nas negociações internacionais sobre as mudanças climáticas estão redefinindo a nova geografia política das mudanças climáticas. Para confirmar a hipótese, a segunda parte deste trabalho concentrou um esforço de análise empírica, com base em um compêndio documental das conferências do clima realizadas no período de 2005 a 2012, para identificar quais interesses de EUA e China encontraram eco nas decisões adotadas durante essas rodadas de negociação. Este levantamento nos permitiu traçar convergências e divergências entre as posições dos dois países, para que, nestas

considerações, façamos uma avaliação dos EUA e da China na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas.

O ano de 2005 marcou o início da realização conjunta das reuniões anuais da Conferência das Partes da Convenção (COP) e da Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP), o que significou o início das negociações para a construção de um acordo que substitua o PK, período denominado de diálogos pós-Kyoto. A estrutura adotada para a construção da análise teve como base uma divisão cronológica que girou em torno do documento intitulado Plano de Ação de Bali, adotado em 2007, na COP 13, com um prazo de dois anos para que o processo negociador levasse à adoção de um novo acordo. A variável determinada para a análise empírica foram as ações de mitigação das mudanças climáticas e, dentro destas, as discussões sobre os compromissos de redução das emissões de GEE e sobre a ação cooperativa de longo prazo. Ainda em 2005 foi criado o *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* (AWG-KP) para determinar os compromissos de redução das emissões após 2012, sob a trilha do PK. Em 2007, foi criado um novo grupo de trabalho, o *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention* (AWG-LCA) para conduzir o processo negociador do Plano de Ação de Bali para adoção de um novo acordo, sob a trilha da Convenção.

Nesta primeira etapa das negociações do pós-Kyoto, durante o Governo de George W. Bush, os EUA adotaram uma posição bloqueadora e negligente, partindo do não reconhecimento das mudanças climáticas como uma ameaça efetiva e da rejeição ao Protocolo de Kyoto. A política externa climática norte-americana, nesse momento, foi marcada pela abertura a outras abordagens para ações relacionadas ao tema, com a criação de iniciativas bilaterais ou regionais, como a Parceria Ásia-Pacífico, que incluía a China.

O processo negociador do Mandato de Bali, assim, foi marcado pelo baixo envolvimento dos EUA, pois o país não contemplava o Protocolo de Kyoto e nem admitia negociar um novo acordo que seguisse os princípios estabelecidos pela Convenção do Clima. Por isso, os EUA buscaram discutir o tema em outros foros, como as reuniões do G8, para tentar acomodar os diferentes interesses, o que não era possível de ser alcançado pelo processo da ONU. Parte importante do argumento norte-americano nessa primeira fase estava embasado justamente na distribuição territorial das emissões de GEE, que justificava a necessidade de se incluir todas as Partes para dar uma resposta global no combate às mudanças climáticas.

A China, no início do período pós-Kyoto, também adotou uma postura de baixo envolvimento nas negociações e de não negociação de qualquer tipo de compromissos de

mitigação para as Partes não Anexo I, apesar de o tema das mudanças climáticas ser de grande preocupação para o governo chinês. Várias características internas, como população numerosa, relativamente baixo desenvolvimento econômico, meio físico vulnerável e complexas condições climáticas contribuem para que as mudanças climáticas sejam um tópico de grande preocupação, mas o tema ainda está subordinado às necessidades de desenvolvimento da China. A partir de 2007, no entanto, o país adotou um programa nacional com ações para tratar das mudanças climáticas, aliando-as aos seus objetivos de desenvolvimento econômico e erradicação da pobreza.

Como resposta ao Plano de Ação de Bali, os EUA se posicionaram como comprometidos em alcançar um acordo em Copenhague, mas deixaram claro que, para isso, o princípio CBDR deveria ser revisto, ou seja, os grandes países em desenvolvimento deveriam assumir ações de mitigação. Certamente cientes de que a China não aceitaria rever o princípio definidor da Convenção e do PK, os EUA adotaram o discurso de comprometimento com as negociações como estratégia para retardar a adoção de um acordo dentro do prazo estipulado.

Já a China usou o conceito das responsabilidades históricas e da prioridade ao desenvolvimento para diminuir a pressão sobre os países em desenvolvimento. A preocupação chinesa com o início do Mandato de Bali era de que os EUA usassem esse novo processo negociador para erodir a Convenção e o PK, mesmo que o Plano de Ação de Bali tivesse como objetivo a implementação completa e efetiva da Convenção.

No início de 2009, ainda sob o mandato de Bali, Barack Obama assumiu a presidência norte-americana com uma postura diferente da anterior, reconhecendo os perigos das mudanças climáticas e reafirmando a liderança do país nas discussões internacionais sobre o tema. No entanto, a política doméstica norte-americana impõe restrições significativas a uma liderança global ainda que seja o desejo do Presidente, pois o jogo interno envolve diversos atores com interesses variados tornando mais complexo o processo de tomada de decisão e definição da posição norte-americana nas negociações climáticas internacionais. Assim, os EUA buscam um acordo que possa ser ratificado internamente, e que está condicionado à aceitação de compromissos obrigatórios por parte dos grandes países em desenvolvimento.

O posicionamento dos EUA para a adoção de um acordo em Copenhague foi a definição de ações nacionais para serem internalizadas, a adoção de um sistema de transparência internacional (seguindo padrões de MRV) para todos os países e a disponibilização de ajuda financeira. Além disso, os EUA se comprometeram com uma redução das emissões de GEE em 17% até 2020, condicionadas à conformidade com as leis domésticas. As condições para que o

país fechasse o acordo era o comprometimento das maiores economias (ou seja, a China) e o sistema de transparência.

Sobre o Plano de Ação de Bali, a China afirmou que as negociações sobre compromissos futuros, ou ações de longo prazo, devem ser baseadas na situação presente, em outras palavras, na configuração atual dada pela Convenção e pelo PK, fazendo um contraponto ao argumento norte-americano de que as ações futuras devem responder ao novo contexto internacional. A reafirmação destes dois documentos como a base legal para a cooperação climática é a grande divergência da China com relação aos EUA, que rejeitam o PK e defendem uma revisão dos princípios fundadores da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. A posição chinesa em Copenhague refletiu as ações domésticas do país, como os objetivos traçados no CNPCC e no 11º. Plano Quinquenal, e as bases de seu posicionamento internacional, como a defesa do princípio CBDR, a Convenção e o PK como bases legais, o direito ao desenvolvimento, e a ajuda financeira e tecnológica para países em desenvolvimento.

Em Copenhague, ações mais ambiciosas de mitigação acabaram de fora do acordo final por oposição dos dois países. Ações como corte global das emissões, definição de um ano para o pico das emissões e redução das emissões projetadas para 2020 pelos países em desenvolvimento foram bloqueadas pela China. Mas, de forma indireta, foram também bloqueadas pelos EUA, já que este condicionou a aceitação do acordo à concordância da China em assumir compromissos obrigatórios de redução das emissões. Ainda assim, os dois países expressaram concordância com o Acordo de Copenhague que, em última instância, prorrogava as decisões importantes para a conclusão de um acordo de cumprimento legal obrigatório.

Na terceira fase das negociações do período pós-Kyoto, de extensão e definição do Mandato de Bali, os EUA mantiveram seu posicionamento de questionar o princípio CBDR e a divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que já não encontra eco na realidade atual, e de adotar um sistema de transparência para as ações de mitigação de todas as Partes. Além disso, os EUA se empenharam em angariar apoio de outros países para abandonarem as negociações do Protocolo de Kyoto, de forma a desqualificarem a continuidade de Kyoto por abarcar uma parte tão pequena das emissões globais de GEE. Durante a Conferência de Durban, em 2011, os EUA agiram para esvaziar o PK e seguir apenas na trilha da Convenção para adotar um acordo vinculante em 2020 que incluísse metas ambiciosas de todas as Partes.

Revendo um dos pilares da sua política climática do início dos anos 1990, a China se comprometeu, a partir do Acordo de Copenhague, a reduzir as emissões de CO₂ por unidade de PIB entre 40-45% até 2020 de acordo com os níveis de 2005, em caráter voluntário. Mas não

abriu mão da defesa dos princípios da Convenção, da necessidade de os países desenvolvidos arcarem com suas responsabilidades históricas e altas emissões *per capita* e da afirmação do direito ao desenvolvimento. O grande objetivo da China ao final do Mandato de Bali era aprovar o segundo período de compromissos do PK para as Partes Anexo I e adiar as decisões sobre um acordo futuro.

A criação da Plataforma de Durban deu indicações da forma que um acordo a ser adotado em 2020 pode vir a assumir. Até o fechamento do marco temporal desta tese, as questões sobre o plano de trabalho da Plataforma ainda não haviam sido definidos, nos resultados iniciais não havia menções às responsabilidades históricas, às emissões *per capita* e à prioridade de desenvolvimento econômico para os países em desenvolvimento, parte essencial da posição chinesa. O trabalho da Plataforma de Durban indicava também que o novo acordo terá cumprimento legal obrigatório para todas as Partes, o que atende o principal interesse norte-americano na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas.

A Conferência de Doha fechou o nosso marco temporal e o Mandato de Bali, com a conclusão dos trabalhos do AWG-KP e do AWG-LCA, e definiu o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, de 2013 a 2020, com as metas de redução das emissões para as Partes Anexo I e de ações de mitigação para as Partes não Anexo I submetidas a partir de Copenhague e sem definição do ano-base, a cargo de cada país individualmente. As negociações em Doha foram concluídas com os EUA recebendo bem o fechamento dos grupos de trabalho e a continuação das negociações sob a Plataforma de Durban, pois assim têm mais possibilidades de construir um acordo que seja mais compatível com seus interesses. A China comemorou a adoção do segundo período do PK e afirmou que a Plataforma de Durban deveria dar continuidade ao processo multilateral com base nas regras da Convenção.

Os EUA são ainda a grande potência hegemônica do sistema internacional, que criou e mantém a ordem liberal dentro desse sistema, caracterizada por uma profusão de regras que guiam as ações dos países em diversos temas, mas que não superpõem as soberanias dos países. A hegemonia norte-americana enfrenta uma queda de seu poder relativo enquanto testemunha a ascensão de outra grande potência, a China. O poderio dos dois países, caracterizado especialmente na esfera econômica, se faz também nas negociações climáticas, já que são os dois maiores emissores de GEE do mundo. Grandes em termos econômicos, territoriais, populacionais e de emissões, são estes países que vêm definindo a nova geografia política das mudanças climáticas.

Analisando o posicionamento norte-americano na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas no período determinado, verificamos que houve uma mudança de postura

entre o Governo George W. Bush e o Governo Barack Obama, com este último reconhecendo a legitimidade das evidências científicas e buscando recolocar os EUA em uma posição de liderança global. No entanto, o jogo político doméstico desfavorável acabou por limitar o alcance das ações propostas pelo Executivo. Como deixamos claro ao longo do texto, não foi nosso objetivo analisar a situação interna dos Estados, mas foi inevitável mostrar que a política norte-americana para as mudanças climáticas é realizada em dois níveis, com grande influência do sistema político na aceitação dos resultados internacionais. Ainda, domesticamente os EUA têm que equacionar os interesses de atores favoráveis às ações climáticas (como vários estados norte-americanos que adotam uma série de medidas para combater as mudanças climáticas) e daqueles representantes de indústrias de exploração de combustíveis fósseis, por exemplo.

O posicionamento dos EUA na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas foi marcado pela defesa de seus interesses, determinados por um processo interno e democrático de formulação da decisão, que eram essencialmente a não aceitação do Protocolo de Kyoto, a elaboração de um sistema de transparência para as ações de mitigação de todas as Partes (seguindo os padrões de MRV), a prorrogação da adoção de um acordo obrigatório, a revisão dos princípios definidores da Convenção e do PK, e a aceitação de compromissos obrigatórios de mitigação para os grandes países em desenvolvimento. Dentre estes interesses, os EUA foram de alguma forma bem-sucedidos ao esvaziarem o segundo período de compromissos do PK, ainda que ele tenha sido aprovado pelas Partes (com início em 2013), conseguiram a aceitação, por parte da China, de um sistema de transparência para as ações de mitigação, que ficam sujeitas à MRV nacional e, caso obtenham financiamento externo, submeter-se-ão à MRV internacional.

A China é a potência emergente e o seu crescimento econômico tem provocado mudanças na distribuição de poder no sistema internacional. Apesar de o governo oficialmente garantir que o país busca sua posição internacional por meio do “desenvolvimento pacífico”, a busca chinesa por recursos naturais e, principalmente, energéticos pode alça-la à condição de potência rival, criando uma sensação de insegurança na ordem internacional, que ainda é mantida pelos EUA. Esse crescimento econômico também deu origem a uma mudança na distribuição territorial das emissões de GEE, colocando a China como o maior emissor mundial em termos absolutos. Não podemos deixar de destacar que grande parte dessas emissões advém de um processo de industrialização voltado para a exportação, ou seja, para abastecer o mercado mundial com seus produtos, o que garante a continuidade de um ciclo de desenvolvimento baseado no alto padrão de consumo.

Podemos afirmar que a política externa da China para as mudanças climáticas também é realizada em dois níveis mas, ao contrário dos EUA, por meio de um processo interno que é autoritário. No nível doméstico, ela é determinada pelo desenvolvimento econômico, pelas questões energéticas e pelo aumento da percepção da vulnerabilidade do país às mudanças climáticas. Nesse jogo interno, somente algumas agências e ministérios se sobressaem, mas as decisões cabem ao *Politburo* do Partido Comunista, e são executadas pela NDRC. No nível internacional, ela é determinada pela defesa da soberania, pela defesa do princípio da equidade e pelo desejo de ter uma imagem internacional associada ao apreço pelo multilateralismo.

A política externa climática chinesa sofreu poucas alterações durante o período analisado, e é pouco provável que mude substancialmente ao longo dos próximos anos, pressupondo que a estabilidade interna será mantida pelo sistema político autoritário. Quanto às ações de mitigação, hoje a China já negocia compromissos voluntários, mas não abre mão do princípio CBDR, base fundamental de seu posicionamento internacional. Um fator que pode forçar uma mudança no posicionamento chinês é o aumento da vulnerabilidade do país, porque pode colocar em risco o principal interesse nacional que é o desenvolvimento econômico e erradicação da pobreza, obrigando a China a negociar ações mais ambiciosas de mitigação. Ainda, a China historicamente atua em grupo na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, aliando-se aos interesses do G77 e, mais recentemente, ao BASIC. Esta associação pode estar causando uma fissura no grupo de países em desenvolvimento, já que os interesses dos países emergentes que compõem o BASIC já não são exatamente os mesmos do G77, e nem a pressão que recai sobre eles é a mesma do G77. Ainda assim, a China se apoia no G77 para evitar compromissos obrigatórios de redução das emissões, colocando-se ainda como país em desenvolvimento.

Os interesses chineses que foram refletidos nos documentos finais que analisamos neste trabalho foram principalmente a garantia de que os países em desenvolvimento não assumissem, até o momento, compromissos obrigatórios de redução das emissões de GEE. Isso garante também que os maiores interesses chineses, desenvolvimento econômico e erradicação da pobreza, não sejam ameaçados. A afirmação da Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto como as bases legais para cooperação internacional para as mudanças climáticas também respondem aos interesses chineses, prorrogando as decisões sobre um acordo que envolva ações de todas as Partes. Já os interesses que não encontraram eco nas decisões finais foram as menções às responsabilidades históricas dos países desenvolvidos e as suas altas emissões *per capita*, o que justificaria a demanda chinesa por uma liderança desses países em termos de ações ambiciosas de mitigação. Como mencionado anteriormente, a relutância chinesa em aceitar um

sistema de transparência também foi vencida, apesar de o resultado não ter sido exatamente o que os EUA gostariam.

No quadro atual, a possibilidade de aceitação de compromissos obrigatórios de redução das emissões de GEE por parte da China é incompatível com a sua política climática, já que os interesses chineses são definidos em termos de desenvolvimento econômico e erradicação da pobreza. A meta de crescimento econômico de 7% ao ano no mínimo pelos próximos dez anos mostra que o pico de emissões da China não deve acontecer até 2020, o que nos leva a concluir que as perspectivas para que o país assuma compromissos obrigatórios de redução das emissões em um acordo que entre em vigor até 2020 são muito baixas, já que isso prejudicaria o interesse maior chinês de garantir suas metas econômicas. Esse fato coloca em risco o objetivo do processo multilateral de negociações sobre as mudanças climáticas de definir um novo acordo climático em 2015 para entrar em vigor em 2020, já que os EUA também condicionam sua participação com metas ambiciosas ao comprometimento chinês. Dificilmente, este acordo terá os resultados esperados.

Apesar de as negociações sob a Plataforma de Durban ainda não terem definido as bases sobre as quais o futuro acordo será negociado, não há indicação explícita de que os princípios da Convenção continuarão a ser a pedra fundamental. Ao mesmo tempo, não há indicação de que o princípio CBDR será revisto. Por outro lado, os países acordaram que o futuro acordo climático deverá incluir todas as Partes, o que corresponde ao principal interesse norte-americano. De forma geral, a posição do governo norte-americano na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, é a de discutir um maior comprometimento dos EUA como parte da solução, mas condicionando-o ao apoio doméstico amparado por lei e à aceitação de metas de redução das emissões por parte das maiores economias emergentes, ou seja, a China. Da mesma forma, a posição da China é influenciada pelas relações do país com os EUA, já que o governo chinês vê a rejeição do PK pelos EUA como irresponsável. Em sua defesa do princípio CBDR, a China exige compromissos de mitigação ambiciosos dos EUA e dificilmente considerará a aceitação de compromissos para os países em desenvolvimento, sem um sinal claro de que os EUA agirão da mesma forma.

A nova geografia política das mudanças climáticas é caracterizada pelas mudanças que vêm ocorrendo tanto na distribuição territorial das emissões de GEE quanto na distribuição de poder no sistema internacional entre as duas grandes potências. Ainda em construção, esta nova geografia política será definida pelo possível novo acordo climático a ser adotado até 2020, que, como demonstramos neste trabalho, está condicionado pelas posições dos EUA e da China. As indicações que temos até o momento nos levam a concluir, no entanto, que há um impasse

nas negociações, que é também resultado de um condicionamento entre EUA e China. Essa aparente oposição gera uma cooperação conveniente para os dois países, que exercem as suas soberanias e salvaguardam a defesa dos seus interesses nacionais na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, postura que resulta na paralisia das negociações.

Apesar de reconhecermos que o processo multilateral tem uma dificuldade própria, por ter que acomodar os interesses de todos os países envolvidos na construção da ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, e que os avanços são lentos e graduais, é preciso destacar que a grande dificuldade de tratar das mudanças climáticas tem raiz na complexidade do próprio problema. As mudanças climáticas envolvem os mais diversos aspectos da vida em sociedade e exigem uma revisão do nosso modelo de desenvolvimento para que seja encarada de fato. O impasse nas negociações reflete um impasse civilizacional, da dificuldade de se definir quem ganha e quem perde que é consequência mais da seriedade do problema do que do processo multilateral que analisamos nesta tese.

O processo multilateral de cooperação para as mudanças climáticas é muito importante, pois é ele que determina, até o momento, alguma regulação sobre as ações dos Estados sobre o sistema climático mundial. Mas é importante deixarmos claro que as dificuldades que se colocam para a resolução efetiva do problema residem também na complexidade do próprio problema e do desenvolvimento de uma ética que determina os ganhos e as perdas no tratamento das mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Copenhague: antes e depois**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 321p.

AGNEW, J. **Mastering Space: hegemony, territory and international political economy**. London and New York: Routledge, 1995.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BAILEY, I. Copenhagen and the new political geographies of climate change. **Political Geography**, n. 29, p. 127-129, 2010.

BARROS-PLATIAU, A.F.; VARELLA, M.D.; SCHLEICHER, R.T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 100-130, 2004.

BECKER, B. Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. **A Geografia Política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. p. 445-456.

BJØRKUM, I. China in the international politics of climate change: a foreign policy analysis. **FNI Report 12/2005**. The Fridtjof Nansen Institute, 2005. 82p.

BORICK, C. P. American Public Opinion and Climate Change. In: RABE, B.G. (org.). **Greenhouse Governance, addressing climate change in America**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. p. 24-57.

BRASIL. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Protocolo de Quioto e legislação correlata**. Brasília. v. 3 (Coleção Ambiental), 2004. 88 p.

BRENTON, A. Great Powers in climate politics. **Climate Policy**, v. 13, n. 5, p. 541-546, 2013.

BRUNNÉE, J. From Bali to Copenhagen: towards a shared vision for a post-2012 climate regime? **Maryland Journal of International Law**, v. 25, n. 86, p. 86-108, 2010.

BULL, H. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. p. 1-31.

BUSTELO, P. **China and Climate Change: responsible action?** ARI 68/2007 (Translated from Spanish) - 31/7/2007. Disponível em:
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Print?WCM_GLOBAL_CONTENT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_in/Zonas_in/ARI%2068-2007>. Acesso em: 26/November/2013.

CAPOBIANCO, J.P.R. Do Rio a Copenhague, sem escala em Kyoto. **Política Externa – o clima pós-Copenhague**, v. 18, n. 4, p. 37-42, mar/abr/mai 2010.

- CARSON, R. **Silent Spring**. Anniversary edition. Houghton Mifflin Company, 2002.
- CASTRO, I. E. **Geografia e Política**: território, escalas de ação e instituições. Bertrand Brasil, 2005. 304p.
- CHASEK, P.S. U.S. Policy in the UN environmental arena: powerful laggard or constructive leader? **Int. Environ. Agreements**, v. 7, p. 363–387, 2007.
- CHEN, Y. Classification and Analyses of Residents' Campaigns in Environmental Governance in China: a Constitutional Foundation for the Environmental Kuznets Curve. IN: MORI, A. (org.). **Democratization, Decentralization, and Environmental Governance in Asia**. Kyoto: Kyoto University Press, 2012. p. 133-160.
- COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.
- COSTA, W.M. **Geografia Política e Geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. 352p.
- DALBY, S. American Security Discourse: The Persistence of Geopolitics. **Political Geography Quarterly**, v. 9, n. 2, p. 171-188, 1990.
- DANOWSKI, D.; CASTRO, E.V. **Há mundo por vir?** Ensaio sobre os medos e os fins. Instituto Socioambiental, 2014. 176p.
- DEPARTMENT OF DEFENSE. **2014 Climate Change Adaptation Roadmap**. Alexandria: Office of the Deputy Under Secretary of Defense for Installations and Environment, 2014. 18p.
- DESOMBRE, E.R. **Domestic Sources of International Environmental Policy, Industry, Environmentalists, and U.S. Power**. Massachusetts: MIT Press, 2000.
- ECONOMY, E.C.; LEVI, M. **By all means necessary**: how China's resource quest is changing the world. New York: Oxford University Press, 2014. p. 78-204.
- ECONOMY, E. China confronts the challenge of globalization: implications for domestic cohesion and international cooperation. **Project on World Security Rockefeller Brothers Fund**. New York: Rockefeller Brothers Fund, Inc., 1998. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002429.pdf>>. Acesso em: 10/10/2014.
- ELLIOT, L. **The Global Politics of the environment**. 2. ed. New York: New York University Press, 2004.
- FALKNER, R. American Hegemony and the Global Environment. **International Studies Review**, v. 7, n. 4, p. 585-599, dez 2005.
- FERREIRA, L.C.; BARBI, F. Questões ambientais e prioridades políticas na China. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**. Com Ciência – SBPC/Labjor, 2012. Disponível em:

<<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=76&id=954&print=true>>. Acesso em: 01/10/2014.

FERREIRA, S.R.; FERREIRA, K.; VIGEVANI, T. An overview of domestic aspects in US climate policy: Uma visão geral dos aspectos domésticos da política climática dos EUA. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 55 (special edition), p. 88-103, 2012.

FIGUERES, C.; IVANOVA, M.H. Mudança Climática: interesses nacionais ou um regime global? In: ESTY, D.C.; IVANOVA, M.H. (orgs.). **Governança ambiental global: opções e oportunidades**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p. 233-255.

FONT, J.N.; RUFÍ, J.V. **Geopolítica, Identidade e Globalização**. São Paulo: Annablume, 2006. 284p.

GIDDENS, A. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. 314p.

GOLDEMBERG, J. O Caminho até Joanesburgo. In: TRIGUEIRO, A. (org.) **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p.171-181.

GRASA, R. Los conflictos “verdes”: su dimension interna e internacional. **Ecología Política**, Barcelona, v. 8, p. 25-40, 1994.

HALLDING, K. et al. Report Preview. **Together alone**: Brazil, South Africa, India, China (BASIC) and the climate change conundrum. Stockholm Environment Institute, 2011.

HARRISON, K. The United States as Outlier: Economic and Institutional Challenges to US Climate Policy. IN: HARRISON, K.; SUNDSTROM, L.M. (orgs.). **Global Commons, Domestic Decisions**: the comparative politics of climate change. Massachusetts: The MIT Press, 2010. p. 67- 103.

HEGGELUND, G. China’s Climate Change Policy: domestic and international developments. **Asian Perspective**, v. 31, n. 2, 2007, p. 155-191.

HEGGELUND, G.; ANDRESEN, S.; BUAN, I.F. Chinese Climate Policy: Domestic Priorities, Foreign Policy, and Emerging Implementation. In: HARRISON, K.; SUNDSTROM, L.M. (eds). **Global Commons, Domestic Decisions**: the comparative politics of climate change. Massachusetts: The MIT Press, 2010. p. 67- 103.

HELD, D.; NAG, E.M.; ROGER, C. **The Governance of Climate Change in China**. United Kingdom: LSE-AFD Climate Governance Programme, 2011. 65p.

HOCHSTETLER, K.A. The G77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 55 (special edition), p. 53-69, 2012.

HULME, M. **Why we disagree about climate change**: understanding controversy, inaction and opportunity. United Kingdom: Cambridge University Press, 2009. 392 p.

HUNG, Ming-Te.; TSAI, Tung-Chieh. Dilemma of choice: China's response to climate change. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 55 (special edition), p. 104-124, 2012.

HURREL, A.; SENGUPTA, S. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. **International Affairs**, v. 88, n. 3, p. 463-484, 2012.

IKENBERRY, J.G. America's Challenge, the Rise of China and the Future of Liberal International Order. **New America Foundation**, July 2011. Disponível em: <<http://newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/Ikenberry,%20John%20-%20Americas%20Challenge%20-%20The%20Rise%20of%20China%20and%20the%20Future%20of%20Liberal%20International%20Order.pdf>>. Acesso em: 06/09/2014.

IPCC. 2013: Summary for Policymakers. In: STOCKER, T.F.; QIN, D.; PLATTNER, G.-K.; TIGNOR, M.; ALLEN, S.K.; BOSCHUNG, J.; NAUELS, A.; XIA, Y.; BEX, V.; MIDGLEY, P.M. (orgs.) **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2013. p. 3-33.

IPCC. 2014: Summary for Policymakers, In: EDENHOFER, O.; PICHS-MADRUGA, R.; SOKONA, Y.; FARAHANI, E.; KADNER, S.; SEYBOTH, K.; ADLER, A.; BAUM, I.; BRUNNER, S.; EICKEMEIER, P.; KRIEMANN, B.; SAVOLAINEN, J.; SCHLÖMER, S.; VON STECHOW, C.; ZWICKEL, T.; MINX, J.C. (orgs.) **Climate Change 2014. Mitigation of Climate Change**. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2014.

IPCC. **Mudança do clima 2007: mitigação da mudança do clima; contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima; Sumário para os Formuladores de Políticas**. Bancoc: IPCC, 2007a. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15132.pdf>. Acesso em: 19/10/2012.

IPCC. Synthesis Report. **Climate change 2007: synthesis report**. Geneva: IPCC, 2007b. 104p. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf>. Acesso em: 19/10/2012.

KASA, S.; GULLBERG, A.T.; HEGGELUND, G. The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 8, issue 2, p. 113-127, June 2008.

KEOHANE, R.O. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984. 279p.

KEOHANE, R.O.; NYE, J. **Power and Interdependence**. 2. ed. New York: Longman, 1989.

KINCAID, G.; ROBERTS, J.T. No Talk, Some Walk: Obama Administration First-Term Rhetoric on Climate Change and US International Climate Budget Commitments. **Global Environmental Politics**, v. 13, n. 4, p. 41-60, November 2013.

KISSINGER, H. **On China**. USA: Penguin Books, 2012. p. 487-531.

KRASNER, S.D. Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, p. 185-205, 1982.

KRASNER, S. **Soberanía, hipocresía organizada**. Barcelona: Paidós, 2001.

LAGO, A.A.C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: O Brasil e as três conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 274p.

LEGGETT, J.A. A U.S.-centric Chronology of the International Climate Change Negotiations. **CRS Report for Congress**, p. 1-13, January 2010. Disponível em: <fas.org/sfp/crs/misc/R40001.pdf>. Acesso em: 06/2014.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Editora Senac, 2000. 518p.

LEWIS, J. I. Energy and Climate Goals of China's 12th Five-Year Plan. **Pew Center on Global Climate Change**. March 2011. Disponível em: <<http://www.c2es.org/international/key-country-policies/china/energy-climate-goals-twelfth-five-year-plan>>. Acesso em: 29/11/2013.

LOPES, I. I. Estado, território e pensamento geográfico: discutindo a atualidade de uma interpretação política do espaço. **Anais do II Encontro Nacional de História do Pensamento Geográfico**. São Paulo: Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2009.

MARCOVITCH, J. **Para mudar o Futuro**: mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Editora Saraiva, 2006. p. 9-121.

MARTÍNEZ-ALIER, J. **O Ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2009. 379p.

MEARSHEIMER, J.J. China's Unpeaceful Rise. **Current History**, 105, 690, p. 160-162, Apr. 2006. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0051.pdf>>. Acesso em: 06/09/2014.

MILDNER, S.-A.; RICHERT, J. Going Green? The new US climate policy under Barack Obama. IN: DRÖGE, S. (org.). **International Climate Policy**: priorities of key negotiating parties. SWP, March 2010. p. 38-53.

MOREIRA, H. M. **A atuação do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas de 1995 a 2004**. 2009. 156f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas PUC-SP/UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2009.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NAJAM, A. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. **Global Environmental Agreements**, v. 5, p. 303-321, 2005.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 250p.

NDRC. National Development and Reform Commission. **China's Position on the Copenhagen Climate Change Conference**. Implementation of the Bali Road Map. Beijing: National Development and Reform Commission, 2009.

NDRC, National Development and Reform Commission of the People's Republic of China. **China's National Climate Change Programme**. Beijing: National Development and Reform Commission, 2007.

NDRC. National Development and Reform Commission. **Second National Communication on climate change of the People's Republic of China**. Beijing, 2012. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/natc/chnnc2e.pdf>>. Acesso em: 07/10/2014.

NYE, J.S. **Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history**. New York: Pearson Education, 2005. 276p.

OLIVEIRA, H.A. A Crise Asiática e a China. **Seminário Dissonâncias Sino-Japonesas diante da Crise Financeira Asiática**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Setembro de 1999.

OLIVEIRA, H.A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, S. M. B. Base científica para a compreensão do aquecimento global. In: VEIGA, J. E. (org.). **Aquecimento global: frias contendidas científicas**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008. p. 17-54.

PATERSON, M. **Global warming and global politics**. New York: Routledge, 1996.

PECEQUILO, C.S. A Política Externa dos EUA: Continuidade ou Mudança? **CEBRI Tese**. 2003. Disponível em: <<http://cebri.org/midia/documentos/apoliticaexternadoseua.pdf>>. Acesso em: 15/03/2014.

PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. S. **Global environmental politics**. 3. ed. United States of America: Westview Press, 2000. 286p.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QI, Ye; MA, Li; ZHANG, L. Climate Change Governance in China: a case study. **China Population, Resources and Environment**. v. 17, Issue 2, March 2007.

RABE, B.G. Introduction: The Challenges of US Climate Governance. In: RABE, B.G. (org.). **Greenhouse Governance, addressing climate change in America**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. p. 1-24.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RATZEL, F. O solo, a sociedade e o Estado. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo: Revista do Departamento de Geografia da FFLCH da USP, p. 93-101, 1983.

RIBEIRO, W.C. O Brasil na Ordem Ambiental Internacional. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Patrimônio Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, p. 601-619, 2003.

RIBEIRO, W. C. Soberania: conceito e aplicação para a gestão da água. **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, v. XVI, n. 418 (28). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-28.htm>>. Acesso em: 18/10/2014.

RIBEIRO, W.C. **A ordem ambiental internacional**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005. 176 p.

RIBEIRO, W.C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RIBEIRO, W.C. International environmental order and the emergence of new powers. **Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences**, v. 4, p. 79-92, 2011.

RIBEIRO, W.C. **Por dentro da Geografia: Mundo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 83.

RICUPERO, R. A mãe de todas as ameaças: a mudança climática e o futuro da vida. **Rev. USP**, São Paulo, n. 74, ago. 2007. Disponível em: <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-99892007000300012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 13/10/2012.

RICUPERO, R. De Bali a Copenhague: o futuro regime internacional sobre mudança de clima. In: DUPAS, G.; LAFER, C.; SILVA, C.E.L. (orgs.). **A Nova Configuração Mundial do Poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

RODRIGUES, M. A. Protocolo de Kyoto e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: Uma Análise Jurídico-Ambiental. **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 24, p. 29-38, mar/abr 2004.

ROSENCRANZ, A. U.S. Climate Change Policy under G.W. Bush. **Golden Gate University Law Review**, v. 32, Issue 4, p. 479-491, 2002. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.ggu.edu/ggulrev/vol32/iss4/4>>. Acesso em: 05/2014.

ROYDEN, A. U.S Climate Change Policy Under President Clinton: A look back. **Golden Gate University Law Review**. v. 32, Issue 4, Article 3, 2002. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.ggu.edu/ggulrev/vol32/iss4/3>>. Acesso em: 12/09/2012.

SAMPAIO, R.; THÉRY, H. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos. **Confins**, n. 3, 2008. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index3483.html>>. Acesso em: 23/10/2014.

SANCHEZ, J.-E. **Geografia Política**. Madrid: Síntesis, 1992. 224 p.

SCHREURS, M.A. East Asia's Environmental Challenges and Their Implications for Security and Regional Cooperation. IN: HYUN, I-T.; SCHREURS, M.A. (orgs.). **The Environmental Dimension of Asian Security**: Conflict and cooperation over energy, resources, and pollution. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2007.

SERRA, S.B. A incógnita de Copenhagen. IN: IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – IV CNPEPI. **Seminário sobre Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro, 19 de novembro de 2009. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE. **White paper**: China's policies and actions on climate change. Beijing, 2008. Disponível em: <<http://www.china-un.org/eng/chinaandun/economicdevelopment/climatechange/t568960.htm#>>. Acesso em: 08/10/2014.

TILIO NETO, P. **Ecopolítica das mudanças climáticas**: o IPCC e o ecologismo dos pobres. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

UNFCCC. FCCC/ADP/2012/3. **Report of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action on the second part of its first session**. Doha, 27 November to 07 December, 2012. 2013a. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007309>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/ADP/2012/MISC.3. **Views on a Workplan for the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action**. First session. Bonn, 17 to 24 May, 2012. 2012a. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006782>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/ARR/2007/USA. **Report of the individual review of the greenhouse gas inventory of the United States of America submitted in 2007**. 2008a. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004718>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/ASR/2008/USA. **Annual Status Report of the Greenhouse Gas Inventory of United States of America**. 2008b. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004826>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1. **Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention**. Fourth session. Poznan, 01 to 10 December, 2008. 2009a. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005057>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2008/17. **Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its fourth session**. Poznan, 01 to 10 December, 2008. 2009b. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005090>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1. **Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention**. First session. Bangkok, 31 March to 04 April, 2008. 2008c. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004626>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2008/MISC.2/Add.1. **Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention**. Third session. Accra, 21 to 27 August, 2008. 2008d. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004864>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2008/MISC.5. **Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention**. Fourth session. Poznan, 01 to 10 December, 2008. 2008e. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004959>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2009/17. **Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session**. Copenhagen, 07 to 15 December, 2009. 2010a. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005684>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2009/MISC.1. **Ad Hoc Working Group On Long-Term Cooperative Action Under The Convention**. Fifth session. Bonn, 29 March to 08 April, 2009. 2009c. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005097>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 (Part I). **Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative action under the Convention**. Sixth session. Bonn, 01 to 12 June, 2009. 2009d. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005245>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2009/MISC.4 (Part II). **Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention**. Sixth session. Bonn, 01 to 12 June, 2009. 2009e. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005260>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2010/18. **Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its thirteenth session**. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011a. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006160>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2010/MISC.6/Add.1. **Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.** Twelfth session Tianjin, 04 to 09 October, 2010. 2010b. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005985>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2010/MISC.8/Add.2. **Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.** Thirteenth session. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2010c. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006149>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/INF.1. **Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention.** Geneva: Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, 2011b. Disponível em:
<<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/inf01.pdf>>. Acesso em: 24/10/2012.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2011/MISC.9/Add.1. **Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.** Fourteenth session, part four. Durban, 29 November, 2011–*. 2011c. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006635>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2012/2. **Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.** Fifteenth session.. Bonn, 15 to 24 May, 2012. 2012b. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006826>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2012/5. **Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on the second part of its fifteenth session.** Doha, 27 November to 07 December, 2012. 2013b. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007313>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2012/L.4. **Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.** Fifteenth session, part two. –* Doha, 27 November –*. 2012c. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007277>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/AWGLCA/2012/MISC.8. **Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.** Fifteenth session, part two. Doha, 27 November 2012–*. 2012d. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007160>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2005/5. **Report of the Conference of the Parties on its eleventh session.** Part One: Proceedings. Montreal, 28 November to 10 December, 2005. 2006a.

Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600003817>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2005/5/Add.2. **Report of the Conference of the Parties on its eleventh session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eleventh session. Montreal, 28 November to 10 December, 2005. 2006b. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600003819>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2006/5. **Report of the Conference of the Parties on its twelfth session.**

Part One: Proceedings. Nairobi, 06 to 17 November, 2006. 2007a. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004187>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2006/5/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its twelfth session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its twelfth session. Nairobi, 06 to 17 November, 2006. 2007b. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004188>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2007/6/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its**

thirteenth session. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its thirteenth session. Bali, 03 to 15 December, 2007. 2008f. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004671>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2008/7. **Report of the Conference of the Parties on its fourteenth**

session. Part One: Proceedings. Poznan, 01 to 12 December, 2008. 2009f. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005178>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2008/7/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its**

fourteenth session. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fourteenth session. Poznan, 01 to 12 December, 2008. 2009g. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005179>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2009/11. **Conference of the Parties on its fifteenth session.** Part One:

Proceedings. Copenhagen, 07 to 19 December, 2009. 2010d. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005734>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2009/11/Add.1. **Conference of the Parties on its fifteenth session.**

Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session.

Copenhagen, 07 to 19 December, 2009. 2010e. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005735>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2009/7. **Draft implementing agreement under the Convention prepared by the Government of the United States of America for adoption at the fifteenth session of the Conference of the Parties.** Copenhagen, 07 to 18 December, 2009. 2009h. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005295>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2009/L.7. **Draft decision -/CP.15. Proposal by the President. Copenhagen Accord.** Copenhagen, 07 to 18 December, 2009. 2009i. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005666>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2010/7. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session.** Part One: Proceedings. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011d. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006172>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2010/7/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011e. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006173>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2010/7/Add.2. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011f. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006174>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2011/9. **Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session.** Part One: Proceedings. Durban, 28 November to 11 December, 2011. 2012e. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006771>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2011/9/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. Durban, 28 November to 11 December, 2011. 2012f. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006772>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2012/8. **Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session.** Part One: Proceedings. Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013c. Disponível em:
<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007315>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2012/8/Add.1. **Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eighteenth session.** Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013d. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007316>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2012/8/Add.2. **Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eighteenth session.** Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013e. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007317>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/CP/2012/8/Add.3. **Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session. Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eighteenth session.** Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013f. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007318>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/IDR.4/USA. **Report of the in-depth review of the fourth national communication of the United States of America.** 2009j. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005114>. Acesso em: 02/2104.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2006/4. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its second session.** Nairobi, 06 to 14 November 2006. 2006c. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004156>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2006/MISC.1. **Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol. First session.** Bonn, 17 to 25 May 2006. 2006d. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600003762>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2007/5. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its resumed fourth session.** Bali, 03 to 11 December, 2007. 2008g. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004617>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2007/9. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its third session.** Part One: Proceedings. Bali, 03 to 15 December, 2007. 2008h.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2007/MISC.3. **Views on the timetable to guide the completion of work.** Submissions from Parties. Fourth Session. Vienna, 27 to 31 August, 2007 and Bali, 03 to 11 December, 2007. 2007c. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004302>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2008/8. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its resumed sixth session.** Poznan, 01 to 10 December, 2008. 2009k. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005081>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2008/MISC.1. **Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.** Fifth session. Bangkok, 31 March to 4 April, 2008, and Bonn, 02 to 12 June, 2008. 2008i. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004627>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2009/17. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its tenth session.** Copenhagen, 07 to 15 December, 2009. 2010f. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005677>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2009/MISC.5. **Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.** Seventh session Bonn, 29 March to 08 April, 2009. 2009l. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005109>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2009/MISC.8. **Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.** Eighth session. Bonn, 01 to 12 June, 2009. 2009m. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005239>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2010/18. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its fifteenth session.** Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011g. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006161>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2010/18/Add.1. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its fifteenth session.** Addendum. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011h. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006162>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4. **Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.** Fifteenth session. Cancun, 29 November -*. 2010g. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006112>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2011/7. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on the third and fourth parts of its sixteenth session.** Panama City, 01 to 07 October 2011, and Durban, 29 November to 10 December, 2011. 2011i. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006758>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2011/CRP.2/Rev.1. **Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.** Sixteenth session, part three. Panama City, 01 to 07 October, 2011. 2011j. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006550>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/AWG/2012/5. **Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on the first and second parts of its seventeenth session.** Bonn, 15 to 24 May, 2012. Doha, 27 November to 06 December, 2012. 2013g. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007310>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2005/8. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session.** Part One: Proceedings. Montreal, 28 November to 10 December, 2005. 2006e. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600003820>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its first session. Montreal, 28 November to 10 December 2005. 2006f. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600003821>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2006/10. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its second session.** Part One: Proceedings. Nairobi, 06 to 17 November, 2006. 2007d. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004189>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2006/10/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its second session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its second session. Nairobi, 06 to 17 November, 2006. 2007e. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004190>. Acesso em: 02/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2007/9. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its third session.** Part One: Proceedings.

Bali, 03 to 15 December, 2007. 2008j. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004673>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its third session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its third session. Bali, 03 to 15 December, 2007. 2008k. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004674>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2007/MISC.1. **Scope and content of the second review under Article 9 of the Kyoto Protocol and the preparations required for conducting the review.** Submissions from Parties. Bali, 3 to 14 December, 2007. 2007f. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004403>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2007/MISC.2. **Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.** Third session. Bali, 03 to 14 December, 2007. 2007g. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004404>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2008/11. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fourth session.** Poznan, 01 to 12 December, 2008. 2009n. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005173>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fourth session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fourth session. Poznan, 01 to 12 December, 2008. 2009o. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005174>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.2. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fourth session.** Addendum. Decision 1/CMP.4. Adaptation Fund. Poznan, 01 to 12 December, 2008. 2009p. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005175>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2009/21. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fifth session.** Copenhagen, 07 to 15 December, 2009. 2010h. Disponível em:
 <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005732>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its fifth session.**

Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fifth session. Copenhagen, 07 to 19 December, 2009.

2010i. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005733>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2009/7. **Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.** Fifth session. Copenhagen, 07 to 18 December, 2009.

2009q. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600005351>. Acesso em: 04/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2010/12. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session.** Part One:

Proceedings. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011k. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006175>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session.**

Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its sixth session. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011l. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006176>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.2. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session.**

Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its sixth session. Cancun, 29 November to 10 December, 2010. 2011m. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006177>. Acesso em: 05/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2011/10. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session.** Durban, 28

November to 11 December, 2011. 2012g. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006774>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session.**

Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its seventh session. Durban, 28 November to 11

December, 2011. 2012h. Disponível em:

<http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006777>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2012/13. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session.** Part One: Proceedings. Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013h. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007319>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its eighth session. Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013i. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007320>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.2. **Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session.** Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its eighth session. Doha, 26 November to 08 December, 2012. 2013j. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600007321>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1. **Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention.** Bonn, 06 to 16 June, 2011. 2011n. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600006313>. Acesso em: 06/2014.

UNFCCC. FCCC/SBI/2007/MISC.10. **Subsidiary Body for Implementation.** Twenty-seventh session. Bali, 03 to 11 December, 2007. 2007h. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004378>. Acesso em: 03/2014.

UNFCCC. FCCC/SBI/2008/MISC.2. **Subsidiary Body for Implementation.** Twenty-Eighth session Bonn, 04 to 13 June, 2008. 2008l. Disponível em: <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?priref=600004663>. Acesso em: 03/2014.

US DEPARTMENT OF STATE. **United States Climate Action Report 2014.** Washington: US Department of State, 2014. Disponível em: <<http://www.state.gov/e/oes/rls/rpts/car6/index.htm>>. Acesso em: 04/2014.

US DEPARTMENT OF STATE. **US Climate Action Report 2010.** Fifth National Communication of the United States of America Under the United Nations Framework Convention on Climate Change. 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/g/oes/rls/rpts/car/index.htm>>. Acesso em: 04/2014.

VANDEVEER, S.D.; SELIN, H. Re-engaging International Climate Governance: challenges and opportunities for the United States. IN: RABE, B.G. (ed). **Greenhouse Governance:**

addressing climate change in America. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010. p. 313-336.

VIOLA, E. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. **Revista Cena Internacional**, Brasília, n. 6, p. 2-25, jun 2004.

VIOLA, E. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo de Mundo**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 81-117, agosto 2010.

VIOLA, E. As Complexas Negociações Internacionais para Atenuar as Mudanças Climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (org.) **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 183-197.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio +20 na governança dos limites planetários. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XV, n. 3, p. 1 -18, set.-dez. 2012.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T.L. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 55 (special edition), p. 9-29, 2012.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979. 251p.

WTO. World Trade Organization International Trade Statistics 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.wto.org/its2013>>. Acesso em: 10/10/2014.

ANEXO A - ENTREVISTA COM A PROFa. DRa. MIRANDA SCHREURS EM 23 DE JULHO DE 2013, BERLIM.

ENVIRONMENTAL POLICY RESEARCH CENTRE – FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

Which actors do you consider to play a determinant role in shaping US and Chinese domestic and international climate policies? Why?

Dr. Schreurs: Well, I'll start with the United States and then China, and I would say that there are a plurality of actors in the United States involved in setting the agenda in climate change or trying to prevent the climate change from being in the agenda. So, on the one hand you have the large environmental NGOs and the science community that are pushing for action in climate change, and you also have some states, like California or New York, that are pushing on climate change and even some industries, so there are certain industries dealing with renewable energy or smart green technology that also want something done with climate change. But at the same time you have a number of industries that are blockers, so you have the fossil fuel industries, oil, coal, gas, especially oil and coal, that are more skeptical and sometimes blocking climate action. And you have the two political parties, Republican and Democratic, and of the two parties, the Democratic parties some are more climate change action oriented than the Republican Party, but you can't draw a black and white on that, because there are some Republican senators and house representatives who support action on climate change, as well as many Democrats; and there are also some Democrats who oppose action on climate change, because their states have lots of coal and lots of oil. But I think that if you were to say who is really shaping the agenda in the United States right now, I would say probably it's a little bit of a stalemate, so there is no one actor that is particularly powerful. The White House is trying to move the country on climate change, so the White House has set targets saying that the federal government is doing it only to improve energy efficiency pretty sharply, I guess 28% by...I forgot the year they have to achieve this, but...and the White House has set new auto fuel efficiency standards. So, the White House is doing what it can, but it is limited to doing things that can be done through presidential order or through existing legislation. So, if they use the Clean Air Act, they can sometimes increase their automobile fuel efficiency under the Clean Air Act and they don't need a new Congressional Bill to do this, and the President has the authority to introduce some pieces of, it's not really legislation but it takes some acts to make some orders under existing regulations. And Congress can question whether he has the authority to do what he is doing, but he can do it, and there are limits to what he can do. So, that's what the White House is trying to do, but as you know the US doesn't have national climate legislation, so there have been many, many, many bills that are introduced into both the House of Representatives and the Senate on climate change. They've been introduced by Democrats, by Republicans, sometimes by Democrats and Republicans together, but each and every time one or the other House has not passed it and as a result the US doesn't have national climate policy. But the US does have the target that was set in Copenhagen, and it was confirmed in Cancun, which is the minus 17% target of GHG emissions by 2020 relative to 2005 base year. That's something that was introduced in Copenhagen with the expectation that Congress would

pass, a Climate Bill, which the Congress obviously didn't do. Then, you would say, who is setting the agenda there? You could say the President is setting the agenda, but Congress is putting on the breaks. Why is Congress putting on the breaks? Because Congress is getting pressured by fossil fuel industry and so on.

So, if you look to China, who is setting the agenda in China, I think it is quite different from the US. There you see how important the Chinese political leadership is. So, it's really the Communist Party Politburo that is determining whether or not China will have national climate legislation, then it's the powerful organizations like the National Development Reform Commission (NDRC) that are defining what the policy should look like. But you have other actors, like the Ministry of Environment that may have a little bit of a say in the implementation, but it's really the Politburo and the NDRC that are very influential players. Industry in China is, perhaps, influencing how things get implemented, but maybe less on where climate policy goes, because you would have to assume that in China, if China functions like the United States it would have a really, really strong coal lobby that would block action. But in Chinese case, of course you have a centralized state, the state owns most of these industries, or it is the partial owner, so when the state is deciding, and it's its call to decide to the industries what are the changes to be made. China does have environmental NGOs, but they are still weak, so it's hard to say that they are really influencing the agenda, they may be assisting and helping on educational awareness related to climate change. And I guess the other big difference between China and the US is that in the US, when the federal government hasn't taken a leadership role, then the states move in and try to take on that leadership role, so you have California or New York, or the New England states, maybe Washington and Oregon, that are trying to introduce climate policies at the state level. And you have a variety of states that are pushing hard on renewables. Part of the idea is to become leaders, but part of the idea is to try to influence national policy. In China's case, I think that it's not so apparent, it's not the provinces that are setting the agenda, they are being told from the central level that they need to introduce climate policy. Then you do have differences between provinces that are more eager to do it, those provinces that are more capable of doing it, and those provinces might perform better but the decision that climate policy needs to be introduced is made at the central level and the provinces act more on the implementation stage. So, that's a big difference.

So they (the provinces) don't take an action without the leadership of the central government?

Dr. Schreurs: I don't think they can because, and that's a difference too, although China is a big country and that are lots of differences among the provinces, it's still a unitary state, it's not a federal state. The United States is a federal state and there are very clear differences on who has the authority to pass what.

We could say that China being an authoritarian state maybe helps the climate policy to move forward in the country, because otherwise it would be pressured by the industries lobby?

Dr. Schreurs: Yeah, I'd say that it's a mixed picture. When you have an authoritarian state that chooses to make something a priority it can perhaps be helpful. So, in this sense what you need

is the benevolent dictatorship, where the leadership recognizes a problem and decides to make it a priority, and then they establish visions, they put finances into helping to transform industry and society in a more climate friendly action. But of course the leadership can change at any time, and if it weren't a priority of the leadership, then we know from past experience, like Russia at the Soviet Union stage, climate change was known already at that time, but climate change was certainly not a priority. So, I don't think you can say that a communist state is in a better position, it depends on the leadership very much. And then the other thing we can say in China's case, they still have lots of problems with implementation of climate policy, and it's probably because climate change is not the priority for everyone, it's not always the priority at the provincial level and it's also not yet institutionalized in every sense. So, you can have a policy goal and a vision, but if you don't have that goal and vision institutionalized, then it might be difficult to implement. And so in China's case, what we often learned about is that the Party officials who, at the local level, they get promoted by economic performance, not by climate performance. So of course they focus on economic development, sometimes at the cost of climate change, and maybe that is an indication that leadership by itself is not enough, you also need the right institutions and capacities.

In your opinion, which is more determinant to US and China's policymaking process on climate change: the domestic interests game or their positions on the international system?

Dr. Schreurs: I think both the United States and China are such big and powerful actors that they act far more based on their own domestic political realities than on international questions, and that is probably more true for the United States than China, the difference being that China is still developing. So, we know that the US was heavily criticized by pulling out of the Kyoto Protocol, we know that the United States is very often taking independent positions and it does that because it is responding to domestic political fights. It doesn't mean that the US has zero international interest, it does care, of course, about its international relations, and if you ask me why did Obama come to Copenhagen with a minus 17% target, it's probably in order to try to improve how other countries feel about the United States climate change. In China's case, if you ask why is China doing climate change, it's partly because of climate change, because the country is suffering from more droughts, desertification and harder temperatures, and there is concern that China will be impacted. But China is also doing climate change because it fits very well in the energy security concerns, how do you make the country more energy efficient so that you can keep it growing economically, how do you make China deal with its pollution problems that are starting to cause a lot of economic problems as well, and they are losing as much GDP through pollution as they are gaining through growth, so something's got to be done. In China's case there is certainly a link of the climate change issue to domestic priorities, but China is also probably responding to international pressure because China wants to be seen as part of the international community, and China was isolated for such a long time that it had to do a lot of learning about becoming part of the international community. So in that sense maybe international image, international reputation matters as well.

So the arguments used by both countries, putting the pressure on each other, are more like a discourse?

Dr. Schreurs: Yeah, I think that China does that in part to keep pressure on the United States and the United States does that to put pressure on China. Both know that if the other one doesn't move then they will have more trouble moving because it's an uneven economic world, if one country has heavy taxes and the other hasn't it means that industries have different operating conditions. So they are doing it in part to try level the economic Plainfield, but it's also a way to try to keep a room for maneuver opened in the international negotiations. So, it's a way for China to say to the United States "you have to do more because you have historical responsibility, we're still developing" and for the United States to say "you're the number one polluter and you have so many people" and so on.

What determines what "influence" on climate change negotiations is? How would you define influence?

Dr. Schreurs: I guess influence on the climate change negotiations is the ability of a state to move a negotiation forward or to stop forward progress, and influence is also the ability of a state to have its own interests reflected in the international negotiation outcome. So, if the United States has influence then it would mean that China does something on climate change. If China has influence then it means that the US does more than China on climate change. Or they can have influence by maybe shaping what kinds of outcomes are acceptable. So the United States was pushing for China to also have an emissions reduction target, China blocked but then China came back and said "energy intensity improvement target". So, what they are doing is both are trying to shape the agreement in a direction that is more favorable for themselves, but that also requires the other one to move.

To what extent do you consider the US and Chinese positions to be influential on the outcomes of climate change negotiations?

Dr. Schreurs: Well, I think that the answer to that came a little bit in the answer of the previous question. But I would say that the United States was not so successful in the earlier period, for example when it pulled out of the Kyoto Protocol it did so with the expectation that other countries would pull out and they didn't. So in this case, the United States moved but the international community didn't move with it. But you could say that latter when the United States decided to play the game, become a more active part on the climate negotiations for the post-Kyoto regime, then the United States was influential, for example it succeeded in forcing China to accept the idea of reporting monitoring and verification of emissions data.

China has also had some influence in the negotiations for one it was able for a long time of keeping itself out of having to take any obligations, so you could say it was successful. It has also been influential in keeping the second phase of the Kyoto Protocol alive in order to the EU and few other states to agree to emissions reduction commitments under a second phase of the Kyoto Protocol. That was done largely to keep countries like China and India involved in the international negotiations because it keeps the flexibility mechanisms, like the Clean Development Mechanism, in operation, so we could say that it is also Chinese influence. The other thing we see is that the energy intensity target that China introduced, that target has been followed by other states, so India has a very similar target to China, it's just less ambitious.

China's target is 40 or 45% energy intensity improvement and India's is 20 to 25%, so both are having a lot of influence in that sense.

What do you think it is the consequence of considering climate change a “global problem with a global solution”? How could this respond to both the US and Chinese interests?

Dr. Schreurs: Climate change is very much a global problem. The US and China have maybe some different positions on what should be a global problem or could it be a problem that is more or less solved by the 15 to the 20 largest emitters. So, you could argue that the US and China by themselves could determine global climate policy, because between the two of them there are sum between 40 or 50% of global greenhouse gas emissions. Neither country accounts that responsibility, but the United States in particular has pushed a solution for a G17 or a G20 largest emitters being the ones who are at the core of the negotiation for how to move forward. China has been, I think, pushing a little bit more for making sure that it remains a global negotiation, in part because China sees itself as a representative of developing countries in the international negotiations. Not all developing country sees China that way, but that's a position that China has tried to play. And Brazil is actually one of the countries that is trying to move away from the idea of China being the leader, because it is trying to be one of the movers and shapers of the climate negotiations as well.

Considering that both countries have been adopting domestic measures to deal with climate change, and even bilateral agreements, what prevents them from accepting obligations in an international agreement?

Dr. Schreurs: Both countries are very reluctant to lose sovereignty to the international level and so they are willing to shape the agenda and help other countries to follow what they would do otherwise. But they don't want other countries to restrict their freedom of movement, and that's particularly strong in the United States, where the failure of all those climate change bills has a lot to do with not having the United States restricted by any international agreement and the concerns about what would that mean to US economic development. In China's case it's not wanting developed countries telling China what to do and not having its economic growth potentially constrained by an international agreement. So there, US and China have a similar position, but with different reasons.

Is it possible to identify significant patterns and differences among the international agreements and domestic policies on climate change signed by the US and China?

Dr. Schreurs: Significant patterns....well, we could say that after a period of keeping their arms at a distance from an international agreement, both of them come closer to working at an international agreement. So, there is right now a negotiation going on for a post-Kyoto agreement and both China and the United States have established positions for this. Of course we don't know if the US Congress will approve, could be that ratification is difficult. But, in that sense, both countries are at least showing willingness to think about some kind of post-Kyoto agreement. I think something else that is similar is that in both countries you see rapid development of renewable energies, so even states that are fossil fuels states in the US are now doing wind, and in China wind has grown faster than in anywhere else. So the US and China

are two of the biggest producers of renewables, even though neither of them are leaders on renewables and they still tend to favor heavy use of fossil fuels. So heavy use of fossil fuels is a similarity, focus on economic growth is a similarity, the scientific community's concerns about climate change in both countries are similar, the NGO community in both is an issue, even the NGOs communities are very different in size and power and capabilities. But there's also lots of differences, the United States has perhaps embraced climate change less deeply than China, climate change skepticism is very large in the US and I don't know if that is true in China. I think that in China is more a question of what is the priority, if climate change is the priority or getting richer is the priority.

And the United States and China have signed a climate change bilateral agreement to information cooperation and they do have a lot of bilateral activity on climate change, so I don't think that's just energy, I do think that climate change matters for both. What is true, though, is that there's also strong energy interests in both, so you know that China is looking everywhere for more energy and China will be very interested in what are the possibilities of getting cheaper natural gas, what are the possibilities of China following the US leadership in shale gas and of course there's competition there as well, how do you make sure that your energy sources are cheaper so you can compete with the other country.

Also regarding China/US, when did the provinces/states start to get interested in climate change policies, and why? What were the consequences of federal action?

Dr. Schreurs: I think that in the United States it started quite early, because when the United States pulled out of the Kyoto Protocol we had several new developments in the US, for example the US Mayors Climate Initiative was formed in response to the federal governments' inaction on climate change, and you had states like California that started to establish their own climate legislation and targets. So a good question is when California started with that exactly? It probably goes back to the 1990s but it became quite forward moving in the 2000s, that's when the US introduced bills to have a target climate for the state of California and emissions reduction targets and energy targets. So I think the United States you can say that at least for the last 15 years, the states have been pretty active in climate change. Not all, but those states that are leaders.

I think the Chinese case is much more recent and it probably dated to the 2007 National Climate Act and the subsequent requirement is that provinces introduce their own provincial climate policies. So I think that in China it is much more recent. The big difference of course is what we talked about before, who is pushing? In the US case, the states are pushing and in China's case they are being pushed, but some of them respond to that push better than others, so some provinces in China are trying to become their own kinds of leaders, they want to be the places where foreign investments comes, new jobs and new companies related to energy efficiency, renewables, smart green technology are being established.

Do you think these changes on Chinese domestic policy influence the country's position on climate change negotiations? To what extent?

Dr. Schreurs: I do think that the growing interest in climate change domestically makes it easier for China to become more engaged to international negotiations. You have a big renewable industry in China now, you have much more awareness on climate change domestically than you did before and that makes a difference because there's also industries and actors that are eager for China to be more engaged in climate negotiations. And for the US, it probably have the same thing with domestic politics, the coalitions that are the strongest coalitions have an interest at making sure that their positions are also reflected in the international positions, so the anti-climate lobby wants to make sure that there's no action and the pro-climate lobby wants to make sure that there's action.

What is the current role of European Union on climate change negotiations? How the EU does see the US and China's positions?

Dr. Schreurs: The European Union is the only major block that has stated what its climate change position is, it is very clear about it. They've got their 2020 by 2020 goals and that's basically their negotiation position for now. What we don't know is what happens for the EU in the post-2020. They don't have a 2030 goal yet, and so for the current negotiation that could be important, because the next target for Doha is starting with a 2020 enforcement, if that truly happens, so, right now, the EU is still pushing 2020 and it's calling the other countries to have similar kinds of targets, but what the EU is losing right now is the leadership position it had before. Without a post-2020 position, the EU can't easily influence the direction of the negotiations. So what we see the EU doing right now is trying to play in its past leadership, we see the EU trying to change its domestic policy and influencing other countries by example, to say "look we have this successful model of renewable energy development and you should do the same thing", but in fact the European position has not been able to have so much impact on either the US or China, maybe a little bit on China. What is maybe happening is that the EU is getting nervous about having moving forward before other countries and without other countries, you know, pushing forward the Kyoto Protocol without the US, without China and there are some breaking elements right now, such as Poland or some of the other central Eastern European countries like Hungary, Romania, or even Southern Europe right now, Spain, Italy, Greece. The latter ones are concerned about the euro crisis, Poland is concerned about the cost of energy and has its cheap coal, so they are reluctant to have the EU to come out with a 2030 policy or a stronger 2020 policy. And part of the reason is that there is concern about competition with the US and China, so unless the US and China have strong positions, they feel that it will be an uneven economic plainfield. That would be very expensive to European industry, but still the EU is moving forward in the sense that it at least has domestic rules and regulations.

**ANEXO B – CARTA ENVIADA PELO DEPARTAMENTO DE MUDANÇAS
CLIMÁTICAS DA NDRC DA CHINA**

中国国家发展和改革委员会应对气候变化司

DEPARTMENT OF CLIMATE CHANGE, NATIONAL DEVELOPMENT & REFORM COMMISSION OF CHINA

No. 38, Yue Tan Nan Jie, Beijing, 100824, China, Tel: +86-10-68505862, Fax: +86-10-68505881

1 February 2010

Mr. Yvo De Boer
Executive Secretary
UNFCCC Secretariat
Bonn, Germany
Fax: +49-228-8151997

Dear Mr. Yvo de Boer,

I have the honor to transmit a copy of the letters from H.E. Mr. WEN Jiabao, Premier of the State Council of the Government of China to H.E. Mr. BAN Ki-moon, Secretary-General of the United Nations and H.E. Mr. Lars Lokke Rasmussen, Prime Minister of Denmark respectively.

With best regards

Sincerely yours,

SU Wei
Chief Negotiator and Director-General
Department of Climate Change
National Development and Reform Commission of China
(National Focal Point)

325

UNFCCC		No.	
Date:		04. FEB. 2010	
		AWC	
Prog.	Actn	Info	IPR
EDM	✓	✓	✓
DES		✓	
LA		✓	
SDM			
ATS			
FTS			
RDA			
CAS			
IS			
AS			
Subj: Copenhagen Accord			

+ EK

(Translation)

Beijing, January 2010

The Honorable Lars Lokke Rasmussen
Prime Minister of Denmark
Copenhagen

Dear Mr. Prime Minister,

I was pleased to receive your letter. Back in Copenhagen, I had a productive meeting with you. China appreciates the efforts that you, Mr. Prime Minister, and Denmark devoted to hosting the Copenhagen Conference.

Despite twists and turns, the Copenhagen Conference has produced positive outcomes, which are attributed to the concerted efforts of all parties. China highly commends and supports the *Copenhagen Accord* of the Conference. The *Accord*, which is a testament to the political will of all parties to actively counter climate change, reaffirms the principle of "common but differentiated responsibilities". It has kept alive the dual-track negotiation process established by the Bali Roadmap, confirmed the draft texts proposed by the Chairs of the two Ad hoc Working Groups (AWGs) as the basis for future negotiations and locked in the consensus reached among the parties, thus providing the political foundation for progress in Bali Roadmap negotiations. The *Accord* has also laid the foundation for closer international cooperation on climate change and charted the course for future negotiations. The decision of the Copenhagen Conference that the two AWGs shall continue to work for the conclusion of the negotiations in accordance with the mandate of the Bali Roadmap has established the principles and goals for the next phase of negotiations. The Chair's draft texts of the two AWGs, which have met the requirements of the Bali Roadmap, reflected the progress made in the negotiations and highlighted the issues to be resolved through further negotiations among the parties, will serve as an important legal basis for implementing the Bali Roadmap and strengthening the enforcement of the Convention and the Protocol.

With respect to future negotiations, I would like to make the

following three points:

First, the principled consensus embodied in the *Copenhagen Accord* is of great political significance for the Bali Roadmap negotiations to produce outcomes. First, the consensus on long-term goals, transparency of the voluntary mitigation actions undertaken by developing countries and financial and technological support should be reflected in the draft texts for negotiations within the two AWGs. Second, developed countries should, in accordance with the requirements of the *Accord*, set out specific emission reduction targets as early as possible and submit a detailed plan of contribution to the commitment of US\$30 billion. Third, the two AWGs should be scheduled to meet as soon as possible to speed up their negotiations on unsettled issues and make sure that the Mexico Conference will produce comprehensive, balanced and binding outcomes in line with the requirements of the Convention, the Protocol and the Bali Roadmap.

Second, the Convention and the Protocol are the main channels for international negotiations on climate change. The two AWGs are the legal bodies for such negotiations, and the draft texts proposed by the Chairs of the two AWGs, which reflect the principles of openness, transparency and broad participation, the legitimate basis. It is neither viable nor acceptable to start a new negotiation process outside the framework of the Convention and the Protocol. The "consensus-based" decision-making mechanism should be upheld, while appropriate ways may be explored to increase efficiency providing that openness, transparency and broad participation are ensured in the negotiation process. I hope you, as the Chair of the Conference of Parties, will play a positive role in this regard.

Third, the goal of the Mexico Conference is to conclude the negotiations for the implementation of the Bali Roadmap. The Conference should: first, set out clear emission reduction targets for developed countries in the second commitment period under the Protocol and emission reduction targets comparable in nature, scale and compliance mechanism for developed countries that are non-parties to the Protocol; second, make clear and specific arrangements for the provision of finance and technology by developed countries to developing countries; and third, identify the mitigation actions undertaken by developing countries within the framework of sustainable development and on the basis of finance, technology and capacity-building support from developed countries.

I wish to reiterate that China will take active steps to meet the targets

we have set out for our voluntary domestic actions, including reducing carbon dioxide emissions per unit of GDP by 40-45% by 2020 from the 2005 level, increasing the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 15% by 2020, increasing forest coverage by 40 million hectares and forest stock volume by 1.3 billion cubic meters by 2020 from the 2005 levels. We are ready to provide information regarding these voluntary domestic actions to the Secretariat for compilation in an INF document.

Mr. Prime Minister, I hope you will actively urge the developed countries to demonstrate the political will and earnestly meet their obligations under the Convention and the Protocol. China will continue to play a positive and constructive role, work with the international community for the conclusion of Bali Roadmap negotiations at the Mexico Conference, help the Conference produce comprehensive, effective and binding outcomes that will facilitate the implementation of the Convention and the Protocol, and thus contribute our due share to the endeavor against climate change.

Please accept the assurances of my high consideration,

(Signed) Wen Jiabao

Premier of the State Council
The People's Republic of China

(Translation)

Beijing, January 2010

The Honorable Ban Ki-moon
Secretary-General of the United Nations
New York

Dear Mr. Secretary-General,

I was pleased to receive your letter. We had a productive meeting in Copenhagen. Not long ago, we had a further exchange of views over the phone on the issue of climate change and the outcome of the Copenhagen Conference.

Despite twists and turns, the Copenhagen Conference has produced positive outcomes, which are attributed to the concerted efforts of all parties. China highly commends and supports the *Copenhagen Accord* of the Conference. The *Accord*, which is a testament to the political will of all parties to actively counter climate change, reaffirms the principle of "common but differentiated responsibilities". It has kept alive the dual-track negotiation process established by the Bali Roadmap, confirmed the draft texts proposed by the Chairs of the two Ad hoc Working Groups (AWGs) as the basis for future negotiations and locked in the consensus reached among the parties, thus providing the political foundation for progress in Bali Roadmap negotiations. The *Accord* has also laid the foundation for closer international cooperation on climate change and charted the course for future negotiations. The decision of the Copenhagen Conference that the two AWGs shall continue to work for the conclusion of the negotiations in accordance with the mandate of the Bali Roadmap has established the principles and goals for the next phase of negotiations. The Chair's draft texts of the two AWGs, which have met the requirements of the Bali Roadmap, reflected the progress made in the negotiations and highlighted the issues to be resolved through further negotiations among the parties, will serve as an important legal basis for implementing the Bali Roadmap and strengthening the enforcement of the Convention and the Protocol.

With respect to future negotiations, I would like to make the following three points:

First, the principled consensus embodied in the *Copenhagen Accord* is of great political significance for the Bali Roadmap negotiations to produce outcomes. First, the consensus on long-term goals, transparency of the voluntary mitigation actions undertaken by developing countries and financial and technological support should be reflected in the draft texts for negotiations within the two AWGs. Second, developed countries should, in accordance with the requirements of the *Accord*, set out specific emission reduction targets as early as possible and submit a detailed plan of contribution to the commitment of US\$30 billion. Third, the two AWGs should be scheduled to meet as soon as possible to speed up their negotiations on unsettled issues and make sure that the Mexico Conference will produce comprehensive, balanced and binding outcomes in line with the requirements of the Convention, the Protocol and the Bali Roadmap.

Second, the Convention and the Protocol are the main channels for international negotiations on climate change. The two AWGs are the legal bodies for such negotiations, and the draft texts proposed by the Chairs of the two AWGs, which reflect the principles of openness, transparency and broad participation, the legitimate basis. It is neither viable nor acceptable to start a new negotiation process outside the framework of the Convention and the Protocol. The "consensus-based" decision-making mechanism should be upheld, while appropriate ways may be explored to increase efficiency providing that openness, transparency and broad participation are ensured in the negotiation process. Mr. Secretary-General, we support you in duly playing a positive role. And we also believe it is important to heed and respect the views of the Parties in this regard.

Third, the goal of the Mexico Conference is to conclude the negotiations for the implementation of the Bali Roadmap. The Conference should: first, set out clear emission reduction targets for developed countries in the second commitment period under the Protocol and emission reduction targets comparable in nature, scale and compliance mechanism for developed countries that are non-parties to the Protocol; second, make clear and specific arrangements for the provision of finance and technology by developed countries to developing countries; and third, identify the mitigation actions undertaken by developing countries within the framework of sustainable development and on the basis of finance, technology and capacity-building support from developed countries.

I wish to reiterate that China will take active steps to meet the targets

we have set out for our voluntary domestic actions, including reducing carbon dioxide emissions per unit of GDP by 40-45% by 2020 from the 2005 level, increasing the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 15% by 2020, increasing forest coverage by 40 million hectares and forest stock volume by 1.3 billion cubic meters by 2020 from the 2005 levels. We are ready to provide information regarding these voluntary domestic actions to the Secretariat for compilation in an INF document.

Mr. Secretary-General, I hope you will actively urge the developed countries to demonstrate the political will and earnestly meet their obligations under the Convention and the Protocol. China will continue to play a positive and constructive role, work with the international community for the conclusion of Bali Roadmap negotiations at the Mexico Conference, help the Conference produce comprehensive, effective and binding outcomes that will facilitate the implementation of the Convention and the Protocol, and thus contribute our due share to the endeavor against climate change.

Please accept the assurances of my high consideration,

(Signed) Wen Jiabao

Premier of the State Council
The People's Republic of China