



OS AVANÇOS E FRACASSOS DA
15ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DE COPENHAGUE:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

CÉSAR MACHADO CARVALHO

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Contato: cesarmc27@yahoo.com.br

GERALDO JOSÉ FERRARESI DE ARAÚJO

Bacharel em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP) da Universidade de São Paulo (USP).

Contato: geraldoferraresi@gmail.com

OS AVANÇOS E FRACASSOS DA 15ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DE COPENHAGUE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Geraldo José Ferraresi de Araújo
César Machado Carvalho

RESUMO: Com o agravamento das questões climáticas em escala mundial, desde a revolução industrial, as Nações Unidas, através da Conferência das Partes, vem realizando reuniões anuais desde 1995 com o objetivo de criar políticas efetivas, em âmbito global, para mitigação das emissões de gases causadores de efeito estufa. Dentre as COPs realizadas, nesse artigo teremos como objeto a 15ª Conferência das Partes de Copenhague na Dinamarca, cúpula de lideranças globais sem precedentes na história recente da diplomacia. Logo, o objetivo desse trabalho é responder a seguinte pergunta: Quais foram os fracassos e os avanços da 15ª Conferência das Partes? Para responder essa pergunta, realizou-se uma pesquisa qualitativa, do tipo exploratório, delimitada por pesquisa bibliográfica com a análise de artigos científicos e jornalísticos, através da Internet, entre o período de 01/04/2012 até 20/05/2012, referente à história das COPs, em particular a Conferência de Copenhague. Pela pesquisa realizada, podemos afirmar em resposta a pergunta norteadora deste artigo, que a COP 15, sob a óptica da dimensão ambiental, foi um fracasso, dado a complexidade, divergência e diversidade de interesses em pauta; a metodologia de negociação utilizada na conferência e divergência entre as superpotências climáticas, com destaque para a China e os EUA. Porém, sob ótica da dimensão política, houve avanços, como o comprometimento dos principais países poluidores com ações de mitigação.

PALAVRAS-CHAVE: Relações Internacionais, Mudanças Climáticas, Conferência das Partes, COP 15.

THE ADVANCES AND FAILURES OF THE FIFTEENTH CONFERENCE OF THE PARTIES IN COPENHAGEN: AN EXPLORATORY STUDY

ABSTRACT: With the aggravation of climate issues worldwide since the industrial revolution, the United Nations through the Parties' Conference, have been organizing annual meetings since 1995, with the goal of creating effective global policies to mitigate emissions of greenhouse gases. In this article we will have as object the 15th Conference of the parties in Copenhagen, unprecedented Global Leadership Summit in the recent history of diplomacy. Therefore, the goal of this work is to answer the following question: What were the failures and the advances of the 15th Conference of the Parties? To answer it, an exploratory qualitative research was undertaken delineated by a bibliographic search with analysis of journalistic and scientific articles via the Internet between the period of 04/01/2012 up to 05/20/2012 for the history of COP s, in particular the Copenhagen Conference. We can answer that in terms of the environmental dimension COP 15 was a failure, given the complexity, diversity and divergence of interests on the agenda; the trading methodology used in conferences of the parties and the divergence among the climate superpowers, mainly China and the USA. However, under the point of view of political dimension there were advances such as the commitment of the major countries with mitigation of actions polluters.

KEYWORDS: International Relations, Climate Change, Conference of the Parties, COP 15.

1. INTRODUÇÃO

O impacto das atividades humanas: políticas, sociais e econômicas no meio ambiente sempre foram diferentes no espaço e no tempo.

Desde o surgimento do homem na terra até o fim do período paleolítico acerca de 10.000 a.C , o homem procurava tudo o que era necessário para sustentar a vida por meio da caça, da pesca, da coleta de frutos, sementes e raízes. Naquela época as transformações realizadas causavam impactos irrelevantes sobre o meio ambiente, seja pelo tamanho da população no período, seja pelo fato da humanidade não possuir técnicas que lhe permitissem fazer grandes transformações. Logo, sua capacidade de ação sobre o meio ambiente se restringia a algumas cadeias alimentares e ainda com a utilização do fogo seu impacto ainda era muito reduzido.

O período Neolítico, teve início a 10.000 a.C. e se prolongou até 5.000 a.C. Com a revolução agrícola, os humanos aprenderam a domesticar os animais e a praticar a agricultura. Consequentemente, os impactos começaram a aumentar gradativamente devido desmatamento, erosão do solo, eutrofização de lagos e rios, poluição do ar e do solo devida à práticas agrícolas inapropriadas.

Além disso, a revolução agrícola permitiu a sedentarização do homem maior oferta de alimento e consequentemente o surgimento das primeiras cidades, acerca de 4.500 a.C., permitiram-lhe o crescimento populacional. Embora os impactos ambientais no período neolítico fossem maiores do que do período paleolítico, eles eram sempre locais e reduzidos.

Com o início do capitalismo, marcado com advento da revolução industrial, na segunda metade do século XVIII até a contemporânea globalização, o vertiginoso avanço tecnológico, a explosão demográfica mundial e consequente demanda energética em crescimento exponencial, a capacidade de transformação do meio ambiente por parte da humanidade aumentou consideravelmente, onde impactos ambientais que antes estavam rescritos a ambitos locais passaram a ter escala global.

As atividades políticas, econômicas e sociais, decorrentes da revolução industrial, causaram aumento da emissão de gases de efeito estufa, causados principalmente pelos veículos automotores, termelétricas, indústrias e queima de florestas. Consequentemente, a emissão de CO₂, CFC, CH₄, HFC₅, PFCs, SF₆ e N₂O realizada de maneira constante em nossa era histórica resultaram, para Rocha (2003, p. 1), “na quase duplicação dos gases efeito estufa (GEE) na atmosfera durante o período de 1750 até 1998.” Como pode ser confirmado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Concentração global de gases efeito estufa

	CO2 Gás Carbônico	CH4 Metano	N2O Oxido Nitroso
Concentração em 1750	280 ppm	700 ppb	270 ppb
Concentração em 1998	365 ppm	1745 ppb	314 ppb
Taxa de Alteração	1,5 ppm/ano	7,0 ppb/ano	0,8 ppb/ano
Residência na Atmosfera (anos)	50-200	12	114

Fonte: Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (2001a), apud Rocha 2003.

O aumento da média de temperatura do planeta terá impactos diferentes em cada região do mundo, como pode ser observado no quadro a seguir.

Tabela 2 - Prováveis impactos decorrentes do aquecimento global

Região	Impactos Prováveis
África	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da produção agrícola; • Diminuição da disponibilidade de água na região do mediterrâneo e em países do sul; • Aumento da desertificação; • Extinção de animais e plantas; • Aumento de vetores de doenças.
Ásia	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da produção agrícola; • Diminuição da disponibilidade de água nas regiões áridas e semiáridas; • Descolamento de milhões de pessoas devido ao aumento do nível dos oceanos.
Oceania	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da disponibilidade de água; • Extinção de animais e plantas.
Europa	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição de produção agrícola; • Extinção de animais e plantas; • Aumento de vetores de doenças.
América Latina	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da produção agrícola; • Extinção de animais e plantas;

	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de vetores de doenças.
América do Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da produção agrícola em algumas regiões; • Aumento de vetores de doenças.
Polar	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da calota polar; • Extinção de animais e plantas.
Pequenas Ilhas	<ul style="list-style-type: none"> • Descolamento de milhões de pessoas devido ao aumento do nível dos oceanos; • Diminuição da disponibilidade de água; • Diminuição da atividade pesqueira.

Fonte: Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (2001b) apud Rocha 2003.

Diante deste cenário em potencial, as Nações Unidas vêm realizando uma série de conferências internacionais desde Estocolmo em 1972, com o objetivo de edificar fundamentações teóricas, metodologias e instrumentos políticos e mercadológicos em âmbito mundial para diminuição dos impactos ambientais, causados, sobretudo pelo modo de produção capitalista.

Dentre as conferências mais destacadas, foi aquela realizada no Rio de Janeiro em 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento que reuniu 108 chefes de Estado. Através da Eco 92, foram aprovados entre os países participantes acordos internacionais decorridos do encontro que foram: Convenção do Clima, Agenda 21, Convenção da Biodiversidade e a Declaração do Rio. Estes acordos deram margem a regulamentações em relação a esses temas por parte das agências ambientais de vários países.

Especificamente no que se refere à mudanças climáticas, através da Rio 92, foi estabelecida a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que para Rocha (2003, p. 6) “tem como meta propor aos países industrializados que estabilizem as concentrações atmosféricas de gases causadores do efeito estufa de forma a impedir atividades atópicas levem a uma inferência perigosa no clima do planeta.”

1.1 OBJETIVO DE PESQUISA

O presente artigo tem como objetivo dissertar sobre a série histórica Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, através da evolução dos debates e dos resultados com foco na COP 15 realizada em Copenhague na Dinamarca em 2009.

Onde a pergunta que se pretende responder neste trabalho é: quais foram os fracassos e os avanços da 15ª Conferência das Partes?

2.. METODOLOGIA

O Método “é uma forma de selecionar técnicas, forma de avaliar alternativas para ação científica. Assim, enquanto as técnicas utilizadas são fruto de suas decisões, o modo pelo qual tais decisões são tomadas depende de suas regras de decisão.” (ACKOFF apud HEGENBERG, 1976, p. 116).

Logo, a natureza do método empregado neste estudo é do tipo qualitativa. Neves (1996, p. 1) afirma que esta pesquisa:

Auxilia no entendimento do fenômeno, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada, propiciando uma interpretação própria do fenômeno por parte do pesquisador. [...] Faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com o objeto de estudo.”

Para discorrer sobre o objeto de estudo, recorrerá a uma pesquisa do tipo exploratória. Para Rodrigues (2007), seu objetivo é a caracterização inicial do problema, sua classificação e de sua definição. Constitui o primeiro estágio de toda pesquisa científica.

Dentro da pesquisa exploratória, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, para Lakatos e Marconi (1999, p. 73):

“abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema em estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo que já foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas quer gravadas”

Dessa forma, realizou-se uma pesquisa qualitativa, do tipo exploratório, delineado por pesquisa bibliográfica, tomando-se por base levantamento nas bases dados do Intergovernmental Panel of Climate Change, da United Nations Framework Convention on Climate Change, Centro de Estudos de Sustentabilidade da EAESP da Fundação Getúlio Vargas, o Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade de São Paulo e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

Estes dados foram acessados através da INTERNET, no período de abril a maio de 2012. Nessas bases de dados foram cruzadas as seguintes palavras-chaves: Mudanças Climáticas, Relações Internacionais, Conferência das Partes, COP 15, posteriormente, foram avaliados os

artigos de maior relevância no assunto. A escolha das revistas deu-se em função de suas respectivas classificações pelo sistema Qualis de qualificação para o triênio 2010-2012.

3. A CONFERÊNCIA DAS PARTES

Para Orellana (2010) a UNFCCC, sigla em inglês para Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas foi instituída como uma Convenção Quadro, na Rio 92, com o objetivo de estabilizar as emissões atmosféricas de gases de efeito estufa em nível que possa impedir interferência perigosa sobre o sistema climático global.

A regulamentação da Convenção ficou atribuída à Conferência das Partes – COP, órgão supremo da Convenção e braço executivo de um acordo internacional e o responsável pelas reuniões periódicas e é composta de representantes diplomáticos dos Estados signatários. (COTA; REIS; VALE, 2009 a).

Além disso, também participam milhares de organizações não governamentais e demais representantes da sociedade civil organizada que fazem com que esses eventos sejam verdadeiros fóruns globais.

Para Souza (2007), no caso da CQMC (Convenção Quadro de Mudanças Climáticas), a COP decide sobre aplicação e funcionamento das diretrizes do tratado, a execução dos mecanismos previstos e o cumprimento das metas estabelecidas. Para isso realiza encontros anuais onde faz uma revisão do estado de implementação da Convenção e discute a melhor forma de lidar com as mudanças climáticas. Cada encontro leva o nome da cidade onde é realizado e seus resultados dependem das negociações entre os países que participam do acordo – conhecidos como Partes.

A Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas começou a vigorar em 21 de março de 1994, noventa dias após sua 50ª ratificação.

Os principais objetivos das COPs são: mobilizar os governos nacionais, autarquias e organizações da sociedade civil para tomarem medidas concretas no combate ao aquecimento global; estabelecer normas e diretrizes internacionais para as políticas nacionais; servir de fórum onde podem ser debatidas novas propostas e novos consensos e passar a informar a ONU, regularmente, em relação à situação dessas metas prioritárias.

Logo abaixo está sintetizada a série histórica das Conferências das Partes realizadas.

Tabela 3 – Série histórica de debates e resultados das Conferências das Partes

COP	Local	Ano	Debates	Resultados
COP 1	Berlim Alemanha	1995	<ul style="list-style-type: none"> • Combater as emissões de gases causadores do efeito estufa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um catálogo de instrumentos para compor um conjunto de iniciativas que correspondem as suas necessidades; • Decisão de se apresentar em 1997 um documento tornando oficial o comprometimento de redução das emissões de gases do efeito estufa; • Desenvolvimento das AIC's, visando à implantação de projetos de suporte e transferência de tecnologia, com o objetivo de facilitar o cumprimento de metas de mitigação.
COP 2	Genebra Suíça	1996	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos vinculativos a definir em médio prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovou o resultado do relatório da segunda avaliação do IPCC, divulgado em 1995; • Estabelecido que os países membros não deveriam buscar soluções uniformes, cada um deve encontrar suas próprias soluções; • Solicitar à COP apoio financeiro para o desenvolvimento de programas de redução de emissões, com recursos do Fundo Global para o Meio Ambiente.
COP 3	Kyoto Japão	1997	<ul style="list-style-type: none"> • Intensas negociações sobre a redução das emissões de gases de efeito estufa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção do Protocolo de Kyoto, com metas de redução de emissões e mecanismos de flexibilização dessas metas. De modo geral, as metas são de 5,2% das emissões de 1990, porém alguns países assumiram compromissos maiores: Japão – 6%, União Europeia – 8% e Estados Unidos, que acabaram não ratificando o acordo 7%.

COP	Local	Ano	Debates	Resultados
COP 4	Buenos Aires Argentina	1998	<ul style="list-style-type: none"> Questões pendentes relativas ao Protocolo de Kyoto. 	<ul style="list-style-type: none"> Centrou esforços na implementação e ratificação do Protocolo de Kyoto. O Plano de Ação de Buenos Aires trouxe um programa de metas para alguns itens do Protocolo em separado: análise de impactos da mudança do clima e alternativas de compensação, AIC, mecanismos financiadores e transferência de tecnologia.
COP 5	Bonn Alemanha	1999	<ul style="list-style-type: none"> Discussões sobre LULUCF. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementação do Plano de Ações de Buenos Aires; Execução de atividades implementadas conjuntamente (AIC) em caráter experimental e do auxílio para capacitação de países em desenvolvimento.
COP 6	La Haya Holanda	2000	<ul style="list-style-type: none"> Discussões sobre proposta dos EUA para permitir que áreas agrícolas e florestais pudessem ser incluídas como sumidouros de carbono. 	<ul style="list-style-type: none"> A falta de acordo nas discussões sobre sumidouros, LULUCF, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, mercado de carbono e financiamento de países em desenvolvimento levaram à suspensão das negociações; Foi acordado que as negociações seriam retomadas em uma conferência extraordinária em julho de 2001.
COP 6 BIS	Bonn Alemanha	2001	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos que permitiria que circulassem entre os países as 	<ul style="list-style-type: none"> Dominada por discussões técnicas sobre os mecanismos do Protocolo de Kyoto. Aprovado o uso de sumidouros para cumprimento de metas de emissão, discutidos limites de emissão para países em desenvolvimento e assistência financeira dos países desenvolvidos.

COP	Local	Ano	Debates	Resultados
			obrigações de reduções, em troca de uma compensação financeira.	
COP 7	Marrakesh Marrocos	2001	<ul style="list-style-type: none"> Negociações sobre o Protocolo de Kyoto. 	<ul style="list-style-type: none"> Definição dos mecanismos de flexibilização, a decisão de limitar o uso de créditos de carbono gerados de projetos florestais do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; Estabelecimento de fundos de ajuda a países em desenvolvimento voltados a iniciativas de adaptação às mudanças climáticas.
COP 8	Delhi Índia	2002	<ul style="list-style-type: none"> Tentativa dos países da União Europeia, sem sucesso, em obter uma declaração apelando para mais ações das partes no UNFCCC. 	<ul style="list-style-type: none"> Adesão da iniciativa privada e de organizações não governamentais ao Protocolo de Kyoto e apresenta projetos para a criação de mercados de créditos de carbono.
COP 9	Milão	2003	<ul style="list-style-type: none"> Regulamentação de 	<ul style="list-style-type: none"> Estabeleceu regras para a condução de projetos de reflorestamento, onde se

	Itália		sumidouros de carbono e do MLD	tornam condição para a obtenção de créditos de carbono.
COP 10	Buenos Aires Argentina	2004	<ul style="list-style-type: none"> As discussões técnicas sobre o Protocolo de Kyoto 	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação de regras para a implementação do Protocolo de Kyoto, que entrou em vigor no início do ano seguinte (2005), após a ratificação pela Rússia. Definição dos Projetos Florestais de Pequena Escala (PFPE) e a divulgação de inventários de emissão de gases do efeito estufa por alguns países em desenvolvimento, entre eles o Brasil.
COP	Local	Ano	Debates	Resultados
COP 11	Montreal Canadá	2005	<ul style="list-style-type: none"> Discussões sobre o que deve acontecer após a expiração do Protocolo de Kyoto em 2012. Discussão do segundo período do Protocolo, após 2012, para o qual instituições europeias defendem 	

			reduções de emissão na ordem de 20 a 30% até 2030 e entre 60 e 80% até 2050.	
COP 12 CMP 2	Nairóbi Quênia	2006	<ul style="list-style-type: none"> O trabalho envolvido na obtenção de um novo acordo para o período pós-Kyoto. Revisão de prós e contras do Protocolo de Kyoto, com um esforço das 189 nações participantes de realizarem internamente processos de revisão. 	<ul style="list-style-type: none"> Últimas questões técnicas relativas ao Protocolo de Kyoto foram atendidas. Séries de marcos foram estabelecidas no processo rumo a um novo acordo.
COP	Local	Ano	Debates	Resultados
COP 13 CMP 3	Bali Indonésia	2007	<ul style="list-style-type: none"> Obtenção de um novo acordo que substitua o 	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento do mais recente relatório do IPCC e suas conclusões que os sinais do aquecimento global são inequívocos. Aprovação do Plano de Ação de Bali. Este plano estabelece o cenário para as

			<p>Protocolo de Kyoto.</p>	<p>negociações a serem levadas à COP15.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabeleceu compromissos mensuráveis, transparentes e verificáveis para a redução de emissões causadas por desmatamento das florestas tropicais para o acordo que substituirá o Protocolo de Kyoto. • Aprovada a implementação do Fundo de Adaptação, para países mais vulneráveis à mudança do clima possam enfrentar os impactos. • Diretrizes para financiamento e fornecimento de tecnologias limpas para países em desenvolvimento também entraram no texto final, mas não foram apontadas quais serão as fontes e o volume de recursos suficiente para essas e outras diretrizes destacadas pelo acordo, como o apoio para o combate ao desmatamento nos países em desenvolvimento.
<p>COP 14 CMP 4</p>	<p>Poznan Polônia</p>	<p>2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nesta conferência o sentido de trabalhar em um novo acordo climático global em Copenhague continuou. 	<ul style="list-style-type: none"> • Partes chegaram a um acordo sobre o programa de trabalho e plano de reunião para a Conferência de Copenhague e sobre a operacionalização final do Fundo de Adaptação, que vai apoiar medidas de adaptação concretas nos países menos desenvolvidos. • Pozman figurou apenas como um antecessor da COP-15.

Fonte: Adaptado de Cota; Reis; Vale (2009).

O ponto central de todas as Conferências das Partes supracitadas na tabela é o Protocolo de Kyoto, ele foi elaborado como instrumento para alcance dos objetivos apontados tanto na COP 1 em Berlim quanto na COP 2 em Genebra, e o motivo de intensos debates sobre os mecanismos de combate ao aquecimento global, como MDL, créditos e os sumidouros de carbono desde a COP 3 em Kyoto até a COP 10 em Buenos Aires, onde somente em 2005, após sua ratificação pela Rússia, o protocolo entrou em vigor.

Porém, com a recusa dos Estados Unidos em assinar o protocolo e expiração do mesmo em 2012, a partir da COP 11 em Montreal foi iniciada as discussões sobre um novo acordo climático global que substituiria o protocolo de Kyoto. Esses debates se desdobraram até a COP 14 em Poznam, na Polônia que convergiu para: compromissos mensuráveis, transparentes e verificáveis para a redução de emissões; diretrizes para financiamento e fornecimento de tecnologias limpas para países em desenvolvimento e a implementação do Fundo de Adaptação para países mais vulneráveis as mudanças climáticas.

A obtenção de um acordo nesses três pontos era imperativo para que objetivo da UNFCCC em reduzir as emissões de gases causadores do efeito estufa lograsse êxito, para tanto, os mesmos foram trabalhados, especialmente na COP 13 em Bali e na COP 14 em Poznam, para que fossem negociados na 15ª Conferência das Partes em Copenhague.

4. A 15ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DE COPENHAGUE E SEUS OBJETIVOS

A 15ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre o Clima (COP15) foi um encontro realizado entre os dias 7 e 18 de dezembro de 2009, em Copenhague, capital da Dinamarca. Ela reuniu chefes de Estado de 193 países, uma cúpula de lideranças globais sem precedentes na história recente da diplomacia. (ECO DESENVOLVIMENTO, 2009).

Além disso, o grau de mobilização da sociedade civil nunca foi tão grande. Nunca uma COP foi precedida por tantas manifestações e ações em favor de um acordo sobre mudança climática em sintonia com as principais recomendações da melhor ciência do clima disponível. (ABRANGES, 2010).

A COP 15 teve como objetivo de avançar na elaboração de um novo acordo de proteção ao clima global, através do estabelecimento de um acordo com peso de lei internacional capaz de traçar metas de redução das emissões de gases de efeito estufa, em especial o gás carbônico (CO₂), e dar prosseguimento ao Protocolo de Kyoto.

No que se refere especificamente ao Protocolo de Kyoto, Silva (2009) afirma:

O Protocolo prevê uma redução total das emissões de 5,2% entre 2008 e 2012 em comparação aos níveis de 1990. Apenas 42 países industrializados do Anexo I do Protocolo estão sujeitos a essas metas que variam de um signatário para outro. Os

países da União Europeia têm que cortar as emissões em 8%, enquanto o Japão se comprometeu com 5%. Países em desenvolvimento não tiveram de se comprometer com metas específicas. Como signatários, no entanto, precisam manter a ONU informada sobre seu nível de emissões, bem como devem buscar o desenvolvimento de estratégias para tratar as mudanças climáticas.

Na Conferência de Copenhague, o Protocolo de Kyoto, ganharia um segundo período de compromisso com metas mais amplas dos 36 países signatários.

Dado o exposto acima, o corte de emissões de gás carbônico através da chegada de um acordo era de fundamental importância para o sucesso da COP 15. Wilson e Law (2007) afirmam que segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática que alertava sobre a alta da temperatura da Terra, cerca de 0,7°C maior desde a Revolução Industrial. Esta instituição tem sugerido que as concentrações de CO₂ na atmosfera precisa ser estabilizadas em 450 ppm (partes por milhão) para evitar um aquecimento maior de 2°C até o fim deste século. Este é o limite considerado "seguro", além do qual a humanidade e os ecossistemas teriam dificuldade em se adaptar às mudanças climáticas. O IPCC prevê que o planeta estará pelo menos 1,8°C mais aquecido até o final do século XXI. Para evitar uma alta da temperatura nesse século, seria preciso que as nações industrializadas cortassem suas emissões de gases-estufa em 25% a 40% até 2020, e em 80% a 95% até 2050.

Além de buscar soluções para evitar um aquecimento global, em Copenhague, os países também buscaram uma forma de como financiar o combate ao efeito estufa nos países pobres, como seria a adaptação destes países e a transferência de tecnologias de energia limpa, que ajudem o mundo a migrar para uma economia de baixo carbono.

Para VI Modelo Intercolegial de Relações Internacionais (2009), dois fatores incidiram sobre a necessidade dessa discussão: a responsabilidade histórica das nações mais ricas (que poluíram mais), e a urgência das economias emergentes no que diz respeito à adaptação e combate às mudanças climáticas.

Portanto, tinha-se como expectativa que a COP 15 gerasse um documento político que estabelecesse linhas gerais de ação e um prazo para a assinatura de um tratado legal que contivesse metas de redução de emissões para os países ricos e emergentes um valor para financiamento e ações em adaptação e transferência de tecnologia.

4.1 PRINCIPAIS PLAYERS E AS NEGOCIAÇÕES

Segundo a *Netherlands Environmental Assessment Agency*, em 2008, os principais países emissores de gases efeito foram: China, responsável por 23% do total mundial, EUA, com 20%, União Europeia (27 países), com 16%, Índia, com 6%, Rússia, com 5,5%, Brasil com 5% ,

Indonésia com 4,5% , Japão, com 3% , México com 2,5% do total , Canadá com 2% do total , África do Sul com 1,5% do total e Coréia do Sul com 1,5% . (VIOLA, 2010)

Os Estados Unidos, a China e a União Europeia, consideradas por Viola e Machado Filho (2010), como “grandes potências climáticas” são responsáveis por quase 60% das emissões globais de carbono, nenhum novo acordo é possível na Conferência das Partes sem o pleno engajamento destes dois países e da UE que têm poder de veto sobre a totalidade ou qualquer parte de um novo acordo climático.

Diante deste cenário, dos objetivos da COP 15 e da correlação de força entre as nações no processo de negociação e os objetivos, os dirigentes das principais nações do mundo se envolveram em negociações diretas, em conteúdo e em detalhe, sem trabalho prévio dos diplomatas, onde desde o início, ficou clara a dificuldade para se atingir um acordo para mitigar a mudança climática que fosse legalmente vinculante. Das três grandes potências climáticas, somente a União Europeia tinha uma posição de favorecer o acordo com metas que teriam impacto relevante para a mitigação. (ABRANGES, 2010).

Com relação aos Estados Unidos, havia uma expectativa internacional para a realização de um acordo já que o presidente recém-empossado, Barack Obama, se comprometeu, durante o processo eleitoral de 2008, em alterar as políticas climáticas notadamente conservadoras durante a administração W. Bush (2000-2008).

Porém, para conseguir seu intento, Obama precisava obter concessões em termos de pico de emissões e ano de estabilização por parte da China para poder aumentar as perspectivas de sucesso para aprovação no Senado no sentido de melhorar as metas aprovadas pela Câmara dos Deputados em junho de 2009. Além disso, fatores da política interna americana, como: o *lobby* das empresas intensivas em combustíveis fósseis, temor do aumento do desemprego e o declínio da competitividade da indústria americana e a prioridade do governo Obama para a reforma da saúde e do sistema financeiro, dificultavam uma posição mais progressista do governo americano na conferência.

Já a China se mostrou intransigente tanto com respeito a metas consistentes como com relação à verificação internacional do seu cumprimento.

Diante da intransigência chinesa e a conjuntura da política interna americana, os Estados Unidos optou por uma posição conservadora, conseqüentemente incapaz de criar as condições para um acordo. Esta situação impediu avanços significativos nas negociações na COP 15 que posteriormente a levaria ao seu fracasso.

Logo, das três grandes potências climáticas, apenas a União Europeia assumiu a posição de promover um acordo efetivo enquanto que os EUA e China se mostravam resistentes. Já

potências climáticas como: Canadá, Índia, Rússia, Indonésia e África do Sul também se mantiveram em posições conservadoras.

O texto final do Acordo de Copenhague, sem sua formalização, não foi negociado pelo conjunto de dirigentes presentes, foi negociado por um pequeno número de governantes, onde a forma final foi decidida pelos Estados Unidos e pelo Basic, grupo formado pelo Brasil, África do Sul, Índia e a China.

Para Abranges (2009, p. 125):

Tecnicamente, os governantes, ao abandonarem a cena antes, de formalização do Acordo de Copenhague, deixaram o resultado de suas conversas em um vácuo político. Como ele foi negociado por cima e por fora das regras da Convenção do Clima, a única maneira de transformar essas conversas em uma decisão política que fizesse sentido seria anunciá-la em uma coletiva de imprensa, explicá-la e assinar um termo formal de entendimento entre os governos que a ele aderissem. Deixar seus termos finais para serem negociados na trilha formal das Nações Unidas gerou incompatibilidades com as regras estabelecidas pela Convenção do Clima e se revelou um erro político. Foi esse erro que levou à sentença de fracasso da cúpula de lideranças mundiais e colapso da COP15. Dentro das trilhas formais da Convenção, paralisadas por múltiplos impasses, só haveria um resultado possível: um documento a ponto de se tornar sem sentido.

Os chefes de estado deixaram Copenhague sem uma declaração coletiva para formalizar o acordo, deixaram um vazio, a COP15 adernou. Nesse vácuo, o plenário tomou conhecimento do Acordo de Copenhague e encerrou os trabalhos.

Do ponto de vista da ciência e da diplomacia, Copenhague foi um grande fracasso. Mas, da perspectiva da política da mudança climática, houve progresso. Para Abranges (2009), as principais foram:

- Primeiro: todos os governos dos maiores emissores do mundo aceitaram se comprometer com ações de mitigação;
- Segundo: o Acordo de Copenhague teve a adesão formal dos líderes que o negociaram, e mesmo a China e a Índia;
- Terceiro: houve avanço insuficiente, e ainda assim significativo, nas posições dos maiores emissores que, até agora, se recusavam a cooperar com o esforço global de mitigação. Estados Unidos, China, Brasil e Índia. Todos registraram as ações e os números com os quais haviam se comprometido em Copenhague;
- Quarto: a meta de 2° C foi finalmente aceita e institucionalizada como um objetivo global de mitigação;
- Quinto: o impasse no financiamento de ações de mitigação e adaptação dos países em desenvolvimento foi resolvido. Com as tabelas do Acordo de Copenhague preenchidas, o

financiamento de curto prazo, de US\$ 30 bilhões para 2010-2012. Houve também progresso e acordo sobre a adoção do REDD+ , em sigla em inglês para Redução às Emissões por Desmatamento e Degradação, para financiamentos na área florestal;

- Sexto: houve progresso em transferência de tecnologia, outro ponto de impasse sistemático por uma década de negociações;
- Sétimo: houve progresso no entendimento das MRV (Monitoramento, Reporte e Verificação), do monitoramento das ações de mitigação “mensuráveis, reportáveis e verificáveis”;
- Oitavo: o fim do G77 e os novos papéis assumidos pelo grupo dos países africanos, pelos países do Aosis e pelos países do Basic permitiram que uma nova geopolítica do clima surgisse entre os países em desenvolvimento. Essa nova divisão também ajuda a impedir que os grandes países emergentes, nas COPs, manipulem o poder de veto de países menores em seu favor.
- Nono: proposta de um novo modelo de governança para tratar do tema da mudança climática.

O Acordo de Copenhague é frágil sob a ótica jurídica, porém, é quase universal do ponto de vista do constrangimento das emissões de carbono. Ante o exposto acima, é praticamente impossível que se avance no sentido de um novo tratado abrangente e juridicamente vinculante antes que os EUA aprovem uma lei climática que obrigue a redução de emissões e governo chinês estabeleça metas e estas passíveis de auditoria internacional.

5. CONCLUSÃO

Desde a primeira revolução industrial, na Inglaterra, no século XVIII até a contemporânea globalização, os impactos decorrentes da emissão de gases causadores de efeito estufa, no transcorrer destes 250 anos, tem agravado a dinâmica climática global com impactos ambientais não desprezíveis em cada região do planeta. . Ante o exposto, as Nações Unidas, através da Conferência das Partes, iniciada em 1995, vêm discutindo soluções, em âmbito global, para a mitigação de gases causadores do efeito estufa. No transcorrer destes 18 anos de discussão, poucos foram os avanços práticos no que tange a dimensão ambiental.

As dificuldades de avanço pela conferência das partes residem: na complexidade, divergência e diversidade de interesses em pauta; a metodologia de negociação utilizada nas conferências das partes, com tantos interesses, agentes de veto e decisores envolvidos e divergência entre as super potências climáticas.

Para autores como Abranches, as dificuldades em se avançar nestas negociações são tão complexas quanto o próprio desafio da mitigação das emissões de gases causadores do efeito estufa e suas potenciais consequências para as mudanças climáticas, ou seja, o ambiente decisório sobre mudança climática é quase tão complexo como o próprio sistema climático.

Sendo assim, a COP 15, a maior das conferências sobre o clima realizado até então, demonstrou-se incapaz na solução da complexa rede de questões e interesses que impedem um acordo climático global e somente ratificou o exposto acima, a governança das COP's não tem surtido políticas ambientais satisfatórias em âmbito mundial ante a complexidade e diversidade de interesses que envolvem o tema, além disso, mostrou a divergência entre as superpotências climáticas, sobretudo em relação aos Estados Unidos e a China. Outrossim, demonstrou que sem que os EUA aprovem uma lei climática que obrigue a redução de emissões e a China aceite metas consistentes como com relação à verificação internacional do seu cumprimento, é impossível que as COP's avancem em um tratado abrangente e juridicamente vinculante.

Sendo assim, respondendo a pergunta norteadora deste artigo e vinculando- a ao parágrafo acima, sob a ótica da dimensão ambiental, a COP 15 foi um fracasso, todavia, sob ótica da dimensão política houve avanços sobretudo no comprometimento das superpotências e potências climáticas aceitaram se comprometer com ações de mitigação, a meta de 2º C foi aceita como um objetivo de mitigação, o fim do G77 e a proposta de uma nova metodologia de negociação para tratar o tema da mudança climática, sendo assim, a COP 15 foi a ratificação de um movimento de “paradas e arrancadas”, que caracteriza processos decisórios de natureza complexa.

Portanto, é preciso que as superpotências e potências climáticas, a UNFCCC e as Nações Unidas avancem nas negociações acerca da mitigação da emissão dos gases causadores de efeito estufa e ao mesmo tempo nos modos operantes destas negociações para que os resultados possam ser alcançados a tempo de um colapso climático irreversível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. A COP15: apontamentos de campo. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142010000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 de abril de 2012.

COTA, R. G.; REIS, M. A. M. C.; VALE, L. A. O mecanismo de desenvolvimento limpo como mitigador do aquecimento global e a participação do Brasil. **Novos Cadernos NAEA**. João Pessoa, v. 12, n. 1, 2009, p. 135-160.

ECO DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <http://www.ecodesenvolvimento.org.br/noticias/ecod-basico-conferências-das-partes-da-onu-cops>. Acesso em 24 de abril de 2012.

HEGENBERG, L. **Etapas da Investigação Científica**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1976.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Sociologia geral**. São Paulo: Atlas, 1999.

MODELO INTERCOLEGIAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 6., 2009, Rio de Janeiro. **Conferência de mudanças climáticas de Copenhague**: Carta aos Delegados. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2009. 23 p.

NEVES, J. L., Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de pesquisas em administração**. São Paulo, n. 3, p. 103-113, 1996.

ORELLANA, M. A. Mudança Climática e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: O Direito ao Desenvolvimento, Cooperação Internacional e o Mecanismo de Desenvolvimento limpo. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v.7, n. 12, 2010. p.153-179. Disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/12/08.pdf>. Acesso em de 20 abril de 2012.

ROCHA, M. T. Aquecimento global e o mercado de carbono: uma aplicação do modelo CERT. 2003. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2003. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/tesesdisponiveis/1111132tde-13052003-163913>. Acesso em de 20 abril de 2012.

RODRIGUES, W. **Metodologia científica**. Paracambi: FAETEC/IST, 2007.

SILVA, D. H. Protocolos de Montreal e Kyoto: pontos em comum e diferenças fundamentais. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em de 20 abril de 2012.

SOUZA, G. D. Aplicação do mecanismo de desenvolvimento limpo: o caso Novagerar. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/tesesdisponiveis/88136tde-28012008-114705>. Acesso em de 20 maio de 2012.

VIOLA, E. A dinâmica as potências climáticas e o acordo de Copenhague. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Brasília, Edição Especial, n. 23-24, 2010.p.16-22. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n023_24.pdf. Acesso em de 20 abril de 2012.

VIOLA, E.;Machado Filho, H. Os BICs (Brasil, Índia e China) e as negociações de mudança climática. **Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Breves 35, 2010.

WILSON, J.; LAW, S. **A Brief Guide to Global Warming**. Londres: Robinson, 2007.