

O Processo Negociador: o futuro após Quioto

Luiz Alberto Figueiredo Machado

Duas forças motrizes atuam atualmente nas negociações complementares a Quioto: de um lado, os países do Anexo I pressionam para iniciar o debate em torno do segundo período de compromisso; do outro, os países em desenvolvimento questionam os países do Anexo I sobre as medidas adotadas para o cumprimento das metas do Protocolo e que indiquem "demonstrable progress" para atingir o objetivo último da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima.

Os países do Anexo I se dizem pressionados por sua opinião pública interna - entenda-se, suas ONGs, imprensa, empresas e estamento governamental - para alterar fundamentalmente a arquitetura de Quioto, fugindo, o mais rapidamente possível, do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, dos Estados - pedra fundamental da construção da Convenção e do Protocolo. Para tanto, querem desde já falar num segundo período de cumprimento que, para eles, pressupõe obrigações quantitativas (ou qualitativas) para ao menos alguns países não Anexo I.

Os países em desenvolvimento, por seu turno - e o Brasil seguramente - desejam ver Quioto em ação antes de qualquer coisa. Só assim se poderá medir o real esforço dos países do Anexo I, e o funcionamento real de toda a tela de ações e mecanismos previstos no Protocolo. Somente assim se verificará sua eficácia.

Representantes dos países do Anexo I muitas vezes, em contatos informais, alegam que seria falta de realismo político dos países em desenvolvimento imaginar que ao menos os maiores dentre eles deixariam de ter obrigações quantificadas num segundo período de cumprimento. Eu costumo dizer que falta de realismo é imaginar que países que pouco ou nada contribuíram historicamente para o aquecimento global tenham de aceitar limites a suas possibilidades de desenvolvimento para ajudar a "pagar a conta" ambiental dos grandes poluidores.

A esse respeito, valeria mencionar brevemente a chamada "proposta brasileira" de atribuição histórica de responsabilidades pelas emissões. A proposta - cujos aspectos técnicos não abordarei, até por não ser um técnico - tem por objetivo básico verificar, historicamente, a contribuição individual dos países pelo aquecimento da superfície terrestre. Ou seja, trata-se de um conjunto de modelos que permitem, a cada passo, determinar o quanto o país X contribuiu para o aumento da temperatura. De certa maneira, pode-se dizer que seria uma quantificação, para a mudança do clima, do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas.

O exame da proposta brasileira, no plano internacional, segue no nível técnico. Neste mesmo momento ocorre uma reunião de peritos, em Berlim, sobre o tema. O objetivo é

estruturar um programa de trabalho, que preveja o engajamento amplo de técnicos de países em desenvolvimento, para melhor estudar os aspectos científicos da proposta.

Voltando à questão do futuro de Quioto: como se tem desenvolvido este debate no mundo real das negociações, ou seja, nas CoPs?

Na CoP-8 de Delhi, em outubro de 2002, o segmento de alto nível produziu a "Declaração de Delhi", da qual selecionarei alguns trechos:

- "reafirmando que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades absolutas dos países em desenvolvimento"

- "as Partes têm o direito a, e devem, promover o desenvolvimento sustentável. Políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem devem ser apropriadas para as condições específicas de cada Parte e devem ser integradas aos programas de desenvolvimento nacional, levando em conta que o desenvolvimento econômico é essencial para a adoção de medidas para lidar com a mudança do clima"

- "Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e suas prioridades específicas de desenvolvimento nacional e regional, seus objetivos e circunstâncias, devem continuar a avançar na implementação de seus compromissos sob a Convenção de lidar com a mudança do clima e seus efeitos adversos com o objetivo de atingirem o desenvolvimento sustentável"

E talvez o mais importante e decisivo:

"As Partes do Anexo I devem implementar mais ainda seus compromissos sob a Convenção, incluindo, para as Partes do Anexo II, aqueles relativos à provisão de recursos financeiros, transferência de tecnologia e formação de capacidades, e demonstrar que estão tomando a liderança em modificar as tendências de longo-prazo nas emissões antropogênicas de gases de efeito-estufa, de maneira consistente com o objetivo último da Convenção, através da adoção de políticas nacionais e medidas correspondentes para a mitigação da mudança do clima"

Voltando ao meu ponto: como se pode ver, no mundo real das negociações, o que existe é um desejo de escapar de suas responsabilidades, ou compartilhá-las - por parte de alguns - e a firme posição, por parte da maioria, de que pacta sunt servanda e que o poluidor deve arcar com a responsabilidade pelo dano causado.

O resultado desse embate foi, em Delhi, amplamente favorável aos países em desenvolvimento. Alguns representantes de países do Anexo I se declararam "desapontados" com os resultados da CoP-8, especialmente com a Declaração de Delhi. Meu comentário é que nós, representantes dos países em desenvolvimento, é que deveríamos nos declarar desapontados pela insistência de alguns em querer alterar profundamente as regras do jogo para o segundo período antes mesmo de começar a partida.

No centro de tudo está a questão da mitigação, ou seja, o que fazer para diminuir a emissão de gases de efeito estufa. Os países do anexo I têm dito que os países em desenvolvimento necessitam se engajar em mitigação, que apenas um esforço conjunto - e mais amplo do que o atual - poderia desacelerar o aquecimento global.

Analisemos este argumento. Em primeiro lugar, são amplamente reconhecidos os esforços de muitos países em desenvolvimento na área de mitigação: China e Índia, por exemplo, têm reduzido de maneira impressionante suas emissões. Brasil, por seu turno, tem uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, com um grande programa de álcool combustível para automóveis. Atualmente, no combustível automobilístico brasileiro está misturado 25% de álcool.

Na verdade, os países não-Anexo I estão prontos a mitigar: com o MDL. Os projetos de MDL são a contribuição dos países em desenvolvimento aos esforços globais de mitigação, segundo o Protocolo de Quioto.

Os que falam de atribuir metas quantitativas aos países em desenvolvimento, ou a alguns deles, a partir do segundo período de cumprimento não parecem se dar conta de quão difícil seria isto nos termos da Convenção e do Protocolo. Em primeiro lugar, requereria emendas, não apenas aos anexos, mas ao próprio texto. Ou, alternativamente, a criação de uma anexo adicional, para países em desenvolvimento, o que também requereria emendas ao texto do Protocolo e da Convenção.

Isto não se faz facilmente, muito menos contra a vontade dos países envolvidos. Os artigos 20 e 21 do Protocolo determinam os mecanismos de adoção de emendas e de entrada em vigor das mesmas. Tais emendas necessitariam ser adotadas por consenso ou, caso impossível, por votação de 3/4 das Partes. Pouco provável.

Ainda que aprovado, para entrar em vigor necessita da aceitação formal de 3/4 das Partes, algo que toma tempo. Além disso, adoção de novos anexos ou emendas a anexos que requeiram emendas ao Protocolo não entram em vigor antes que as emendas ao Protocolo o façam (21.6). Por fim, emendas ao Anexo B - estabelecendo ou incluindo novos índices de limitação de emissões - somente poderão ser adotadas com o consentimento por escrito da parte envolvida.

Como se vê, o que parece pouquíssimo realista é esperar para o segundo período de cumprimento, nas atuais circunstâncias, que os países em desenvolvimento assumam compromissos quantitativos.

Muito obrigado.