

A Formação da Nova Geopolítica das Mudanças Climáticas

Helena Margarido Moreira

Departamento de Geografia Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil - Bolsista
FAPESP E-mail: helenamargarido@gmail.com

Recebido em 08.10.2012

Aceito em 26.03.2013

ARTIGO

Resumo

Este artigo descreve a evolução das negociações em torno das mudanças climáticas em busca de um acordo global mais inclusivo e eficaz, e de que forma os principais países se posicionam e se agrupam, demonstrando que a configuração geopolítica dessas negociações vem sofrendo mudanças. As divergências Norte-Sul, determinadas em termos de desenvolvimento, conformaram durante longo tempo o rumo das negociações, inclusive a base para a construção do subsistema da ordem ambiental internacional para mudanças climáticas, através do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. No entanto, o estado atual das negociações climáticas mostra que essa divisão deu lugar a um agrupamento de países definido em termos de espacialização das emissões de gases-estufa. Um maior conhecimento científico em torno das causas e consequências das mudanças climáticas, levantado pelas pesquisas e relatórios publicados pelo IPCC, e uma mudança no panorama mundial definido pelos jogos de poder entre as potências são elementos que servem de base para a observação de uma mudança na geopolítica das mudanças climáticas. A geopolítica que se percebe hoje opõe os grandes emissores globais de GEE aos países com emissões significativas e em crescimento, mas que não conseguem, isoladamente ou em pequenos grupos, exercer poder, em nível global, suficiente para alterar os resultados internacionais.

Palavras-chave: Mudanças climáticas; geopolítica; negociações internacionais; debate Norte-Sul; cooperação.

Abstract

This paper presents the evolution on climate change negotiations towards a more inclusive and efficient global agreement, and how the main countries position and group themselves, to show that the geopolitical configuration of climate change has been changed. North-South divergence, settled in terms of development, shaped for a long time the course of negotiations, including the basis for the structure of the international environmental order of climate change through the “common but differentiated responsibilities” principle. However, the present state of climate negotiations shows that such North-South division gave place to an assembly of countries defined in terms of spatialization of greenhouse gases emissions. A greater scientific knowledge on the causes and consequences of climate change, raised by the research and reports published by IPCC, and a shift on the world scenery defined by the power games between great powers are elements that help us to investigate a shift on climate change geopolitics. The geopolitics we observe nowadays opposes the great GHG emitters to countries with expressive and growing emissions, but that are not able, separately or in small groups, of exerting power enough, at a global level, to alter international outcomes.

Keywords: Climate change; geopolitics; international negotiations; North-South debate; cooperation.

INTRODUÇÃO

Quando falamos em mudanças climáticas, uma das primeiras ideias que nos vêm 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.

Por se tratar de um problema extremamente complexo e interdisciplinar, no qual causas e consequências abrangem uma enorme variedade de áreas do conhecimento e de atuação das sociedades, as mudanças climáticas exigem, para o seu enfrentamento, o envolvimento de distintos atores do sistema internacional para a formação e manutenção de um acordo ambiental que seja efetivo. Este artigo destaca os aspectos políticos e geopolíticos desse processo.

O procedimento metodológico que norteou esta pesquisa delinea o estudo como explicativo quanto aos seus objetivos, pois trata da análise do processo de mudança de uma geopolítica das mudanças climáticas baseada em uma perspectiva Norte-Sul para o que denominamos, e explicamos, de nova geopolítica. A abordagem do problema é qualitativa, utilizando como procedimento técnico a leitura e análise de fontes primárias de documentos oficiais da Convenção do Clima, do IPCC, do Protocolo de Kyoto e das Conferências das Partes; e secundárias, os livros e artigos acadêmicos que serviram de base para a análise dos aspectos políticos e geopolíticos que realizamos neste estudo.

A mudança climática se tornou um assunto de política pública e política internacional, e em meados dos anos 1980, a partir da criação do IPCC (sigla em inglês para Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas)², teve um importante impulso. As negociações sobre mudanças climáticas que resultaram na Convenção Quadro de Mudanças Climáticas (CQNUMC – aberta para assinaturas em 1992) e, depois, no Protocolo de Kyoto (assinado em 1997 e em vigor desde 2005), iniciaram nas reuniões preparatórias da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). A Convenção-Quadro divide os Estados signatários em dois grupos: Partes Anexo I, que congrega os países desenvolvidos; e Partes Não-Anexo I, que reúne todos os demais países. Essa divisão segue o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que é a base sobre a qual todo o subsistema da ordem ambiental internacional para as mudanças climáticas vem sendo construído. Dessa forma, o Protocolo de Kyoto estabelece como metas a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera a serem cumpridas pelos países desenvolvidos (Anexo I), no prazo de 2008 a 2012.

O Protocolo se configurou, dessa forma, como o acordo-marco para formalizar os objetivos das políticas de mitigação das emissões de GEE em nível internacional.

Nos últimos anos, no entanto, temos acompanhado discussões sobre políticas de adaptação e mitigação que podem resultar, ou não, em um novo desenho que substituiria o Protocolo de Kyoto, na esfera internacional. Além disso, se discute ainda um maior envolvimento dos países em desenvolvimento nos termos de compromissos de redução das emissões de GEE. Esse é, basicamente, o estado atual dos impasses das negociações.

Nesse contexto, este artigo discutirá a formação de uma nova geopolítica das mudanças climáticas, que já não é mais definida somente a partir das tensões advindas das desigualdades Norte-Sul, opondo países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas que coloca os países em grupos com interesses semelhantes, em termos de espacialização das emissões de gases de efeito estufa e de vulnerabilidade às mudanças climáticas.

Para isso, o artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, tratamos brevemente de como o debate Norte-Sul acabou se tornando o caminho para as discussões ambientais na esfera internacional e, conseqüentemente, como ele desenhou a base para a construção do subsistema da ordem ambiental internacional referente às mudanças climáticas. Na segunda parte, analisamos as mudanças que têm ocorrido ao longo dos anos nas discussões climáticas, ou seja, a evolução das negociações e os fatores que possibilitaram a formação de uma nova geopolítica. E, finalmente, veremos como se dá essa nova configuração geopolítica, em termos da espacialização das emissões e das vulnerabilidades às mudanças globais, e quais são as possibilidades que se abrem para o tratamento dessa questão em nível internacional.

O DEBATE NORTE-SUL NAS NEGOCIAÇÕES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

A formação de uma ordem ambiental internacional vem de longa data, mas foi impulsionada com a participação das Nações Unidas como arcabouço institucional para a negociação e elaboração de um conjunto de convenções internacionais que busca regular as ações humanas sobre o meio ambiente em escala internacional. A ordem ambiental internacional, de acordo com Ribeiro (2005), deve ser entendida como o conjunto desses instrumentos, bem como o funcionamento dos seus mecanismos internos, ou seja, de todos os arranjos construídos pela multiplicidade de atores que a compõem, tais como os Estados Nacionais, as organizações não governamentais, e os diversos grupos transnacionais.

A necessidade de regulamentar a ação do homem sobre o meio ambiente, através da formulação de normas de conduta em nível internacional, vem da constatação de que vivemos uma situação de crise ambiental que só tem se agravado. Ou seja, impactos ambientais gerados pelo modelo de desenvolvimento dos países centrais têm sido percebidos em todas as partes do globo, e em todas as escalas. Nesse sentido, se existe a possibilidade de estabelecermos um sistema de gestão coletiva dos recursos naturais, uma das respostas é a construção da ordem ambiental internacional (RIBEIRO, 2005).

Desde o início da formação da ordem ambiental internacional, com a primeira Conferência internacional sobre temas ambientais, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), os países acabaram se agregando em dois grandes grupos: países do Norte (formado pelos países desenvolvidos, basicamente os membros da OCDE e os países ex-comunistas com uma economia em transição) e os países do Sul (países em desenvolvimento e menos desenvolvidos). Tais termos passaram a ser reconhecidos e utilizados pelos diversos acordos ambientais que foram sendo elaborados ao longo dos anos. De forma geral, os países do “Norte” podem ser caracterizados como sendo aqueles de maior fonte de degradação dos bens comuns globais e de produção de lixo. Os países do “Sul” são os detentores da maior parte dos recursos naturais ainda disponíveis, além de sofrerem as consequências da degradação ambiental de forma desproporcional aos danos que eles causaram, o que implica em custos igualmente desproporcionais para lidarem com tais problemas (ELLIOT, 2004).

Apesar de não serem grupos homogêneos internamente, os interesses divergentes entre Norte e Sul ficaram muito claros desde a Conferência de Estocolmo, em 1972. Naquela ocasião, os países mais ricos do mundo já começavam a sentir as consequências da exploração predatória a que eles haviam submetido os seus recursos naturais em nome da industrialização e do desenvolvimento, o que impulsionou o surgimento dos movimentos ambientalistas e a preocupação com a preservação ambiental e com o crescimento populacional. Por outro lado, os países em desenvolvimento definiram como precipitada a agenda ambiental imposta pelos países ricos, na medida em que eles ainda buscavam o desenvolvimento e viam seus problemas ambientais como resultado do subdesenvolvimento e da pobreza. Após intensas negociações, os países do Sul conseguiram garantir o reconhecimento do direito ao desenvolvimento, e a ligação conceitual entre meio ambiente e desenvolvimento marcou definitivamente o tratamento multilateral do tema ambiental (LAGO, 2007).

Essa divisão se manteve até a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro em 1992, que ficou conhecida como Rio 92. Sendo uma das mais importantes conferências da ONU já realizadas, a Rio 92 sedimentou o uso do termo ‘desenvolvimento sustentável’³, que considera o desenvolvimento apoiado em três pilares: o ambiental, o econômico e o social. Apesar da disposição de todos os Estados em buscarem o consenso, as divergências nas posições dos países do Norte e do Sul continuaram a dar o tom das negociações. Os países desenvolvidos exigindo maiores compromissos por parte dos países em desenvolvimento, e estes demandando maior facilitação para a transferência de recursos financeiros e de tecnologia do Norte para o Sul (LAGO, 2007).

Como resultados práticos, a Rio 92 determinou uma série de princípios e ações. Para a análise do subsistema da ordem ambiental internacional⁴ referente às mudanças climáticas, dois resultados são fundamentais: o reconhecimento do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e a elaboração da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima.

Tal princípio está presente no artigo 3.1 da Convenção-Quadro, como a seguir:

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 Serra, 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 (SERRA, 2010).

A Convenção-Quadro (CQNUMC) foi, então, aberta para assinaturas durante a Rio 92, e entrou em vigor em 1994. A Convenção do Clima foi elaborada com o objetivo de se alcançar certo grau de ordem, previsibilidade e cooperação no campo das mudanças climáticas. No texto final da Convenção, fica claro o objetivo de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera terrestre aos mesmos níveis do ano de 1990. Para atingir seu objetivo, a Convenção estabeleceu compromissos distintos para cada grupo de países. Desse modo, os signatários da Convenção-Quadro foram divididos em dois grupos. O primeiro, denominado países Partes do Anexo I, engloba os países que fazem parte da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE – e os países industrializados ex-comunistas em transição para a economia de mercado, que possuem compromissos de redução das emissões de gases de efeito estufa. O segundo grupo denominado países Partes Não Anexo I, agrega os países em desenvolvimento, que não possuem compromissos de redução, mas ficam obrigados a elaborar inventários nacionais de emissões de carbono (VIOLA, 2003).

A Convenção trouxe ainda a proposta de que fossem realizadas Conferências das Partes (COP) frequentes sobre o clima para monitorar os progressos obtidos e revisar as medidas tomadas para reduzir a emissão global de GEE, a fim de que os países possam adotar decisões e estabelecer os meios de implementação das metas definidas através dessas reuniões anuais. As negociações que levaram à adoção do Protocolo de Kyoto tiveram início em 1995 na Primeira Conferência das Partes da Convenção-Quadro. Durante a COP 1 surgiu a necessidade dos 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. Dessa forma, as Partes da Convenção adotaram o Mandato de Berlim, documento que estabeleceu o caminho para a elaboração de tal protocolo e que dá início, portanto, ao processo negociador que levou à adoção do Protocolo de Kyoto em 1997, durante a COP 3 (MARCOVITCH, 2006).

Em 1997, na COP 3, em Kyoto (Japão), foi adotado o Protocolo que determinaria as

metas de redução para os países desenvolvidos, bem como o prazo em que tais metas deveriam ser alcançadas. Em seu artigo 3, o Protocolo de Kyoto especifica as metas e o seu período de validade:

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 cinco por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012 (BRASIL, 2004, p. 19).

Apesar do princípio que serve como pedra fundamental para o tratamento internacional das mudanças climáticas dividir todos os países em apenas dois grupos, em termos de desenvolvimento e riqueza (PIB como medida de desenvolvimento), as coalizões que foram se formando ao longo das negociações mostram que tais grupos não são homogêneos, nem em termos de realidades internas, nem de emissões e nem de interesses nacionais.

Eduardo Viola (2004) destaca que durante o processo negociador do Protocolo foram formadas quatro coalizões principais de negociação. Nestas coalizões agruparam-se regiões com distintos interesses, dentre elas, destacam-se: a União Europeia, favorável à implantação de um Protocolo com metas obrigatórias para os países do Anexo I. A segunda coalizão é o chamado Grupo Guarda-Chuva, formado por três subgrupos: países continentais com alta intensidade de carbono por habitante e que mostram dificuldades em reduzir suas emissões (EUA, Canadá e Austrália); países desenvolvidos com média intensidade de carbono por habitante e que também tem dificuldades para reduzir emissões, seja porque já o fizeram antes de 1990 (Japão, Nova Zelândia e Noruega) ou porque possuem uma opinião pública com baixa responsabilidade global (Suíça, Islândia). Fechando este grupo, países industrializados ex-comunistas que já haviam sofrido uma redução significativa nas emissões de CO₂ pelo colapso de suas economias (Rússia, Ucrânia, Bielorrússia, Bulgária, Romênia). Na terceira coalizão evidencia-se o G77/China, grupo formado pela grande maioria dos países em desenvolvimento, que apoiam o Protocolo, dividindo-se em três subgrupos: o primeiro é composto por países grandes com proporção significativa das emissões globais (Brasil, China, Índia, Indonésia, África do Sul e México) dos quais os EUA demandam metas de redução das emissões futuras; o segundo subgrupo é formado pelos países da Organização de Países Exportadores de Petróleo – OPEP – que são majoritariamente contrários ao Protocolo devido às perdas que teriam com a substituição da matriz energética petrolífera por uma matriz limpa (Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Irã, Emirados Árabes Unidos, Líbia, Argélia, Nigéria, Venezuela, Equador e Indonésia), e o terceiro é composto por países receptivos a um compromisso para o estabelecimento de metas

de redução da taxa de crescimento futuro de emissões de GEE (Coréia do Sul, Cingapura, Argentina, Uruguai, Chile, Costa Rica, entre outros). A última coalizão é composta pela Aliança de Pequenos Estados-Ilha (AOSIS), constituída por pequenas ilhas muito vulneráveis às mudanças climáticas e que apoiam fortemente um aumento nos compromissos de redução de emissões para todos os países (VIOLA, 2004).

Fica claro, portanto, que a geopolítica das mudanças climáticas não pode ser explicada simplesmente pelas divergências e desigualdades entre o Norte e o Sul, como afirma Jon Barnett (2007). Existem vastas diferenças nas posições dos países de um mesmo grupo, como é o caso de Estados Unidos e União Europeia, por exemplo, países desenvolvidos e Partes do Anexo I, mas que assumem posições muito diferentes nas negociações climáticas. Historicamente, essa divisão Norte-Sul nas negociações climáticas foi baseada no fato de que as emissões de GEE do mundo industrializado têm sido muito maiores, mas as projeções para o futuro mostram um cenário diferente, como podemos comprovar pelo trecho abaixo, de Jutta Brunnée (2010 p. 87-88):

As emissões dos países industrializados ainda excedem significativamente às dos países em desenvolvimento, apesar de as emissões de alguns grandes países em desenvolvimento serem projetadas para aumentar drasticamente ao longo das duas próximas décadas. Em 2006, a China ultrapassou os EUA como o maior emissor nacional de GEE. Entretanto, as emissões chinesas *per capita* permanecem bem abaixo daquelas dos EUA e União Europeia.

Segundo Barnett (2007), devemos considerar as mudanças climáticas como um problema essencialmente geopolítico, pois elas surgem das emissões passadas e presentes de GEE na atmosfera, cujo volume não é igualmente distribuído entre os países. Como afirma Brunnée (2010), também os efeitos das mudanças climáticas são desiguais, já que os países industrializados têm uma capacidade econômica e tecnológica muito maior, não só para ações de mitigação dos gases de efeito estufa, como também para se adaptarem às suas consequências.

DE KYOTO À COPENHAGUE: O QUE MUDOU?

Como vimos, a questão climática se situa no tema da regulação internacional do meio ambiente e inerentemente necessita de uma cooperação em nível internacional. Entretanto, as negociações internacionais sobre a mudança do clima, em especial pós a 15ª. Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 15), comumente conhecida como Conferência de Copenhague, em 2009, não têm sido direcionadas rumo à solução eficaz do problema. Até esta Conferência, uma das principais razões apontadas foi: o discurso das desigualdades no diálogo Norte-Sul, legitimado pelo próprio princípio das “responsabilidades comuns, porém dife-

renciadas”, como visto anteriormente, e usado muitas vezes 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.

Outra razão que se pode apontar é a tensão entre as escalas nacional e internacional na geopolítica das mudanças climáticas, visto que o modo pelo qual se pensa o processo de tomada de decisões na política internacional atualmente sobrepõe a escala internacional sobre a nacional, concentrando toda a discussão em jogos de poder entre os Estados, os principais agentes decisórios que buscam defender prioritariamente os seus próprios interesses. De outra forma, o processo interno pelo qual passa a discussão sobre o tema é relevante para a tomada de decisão do país e sua defesa na escala internacional.

Desde a assinatura do Protocolo de Kyoto, que coloca metas específicas aos países, fica claro que o processo negociador não avançou no ritmo necessário e esperado, o que leva a essa sensação de fracasso com relação ao tratamento do problema. É importante, portanto, analisarmos as mudanças ocorridas entre a assinatura do Protocolo e o estado atual das negociações para entendermos que elementos prepararam o terreno para a mudança de posição dos países e para a conformação dessa nova geopolítica das mudanças climáticas.

Nessa mudança, o IPCC assume papel fundamental, pois é através dos seus relatórios que se alcança a legitimidade científica capaz de fazer os países se comprometerem de forma mais assertiva. Em 1996, um ano após os países terem acordado um prazo de dois anos para que um protocolo com metas e prazos fosse assinado, dois acontecimentos impactaram o rumo das negociações. O primeiro foi a publicação do Segundo Relatório do IPCC, que sugeria a adoção de medidas de maior peso político, apesar de ainda admitir certo grau de incerteza quanto às evidências científicas sobre as consequências da ação humana sobre o clima. O outro, ainda mais impactante, foi à dissidência norte-americana das negociações.

O Senado norte-americano declarou-se contrário à ratificação de um protocolo que estabelecesse metas de redução das emissões de GEE, sem que países emergentes aceitassem compromissos de redução da taxa de crescimento futuro das emissões. De acordo com Marcovitch (2006), a posição dos EUA foi baseada no fato do país ostentar o mais elevado percentual das emissões mundiais de CO₂ (36,1% do total de emissões) e, para cumprir o Protocolo teria que reduzir suas emissões em 5,2% até 2012.

Com a saída dos EUA, a União Europeia assumiu as negociações e fechou o protocolo de cumprimento obrigatório, com as metas e prazos já destacados anteriormente. Sempre defendendo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, os maiores países em desenvolvimento, como China, Índia e Brasil, lutam, desde o início das negociações, para não assumirem metas obrigatórias de redução das emissões de GEE.

Durante as COPs seguintes, os Estados se concentraram na criação e implementação de mecanismos flexibilizadores, pensados como uma forma de diminuir o impacto econômico que as reduções de GEE poderiam causar nos países industrializados. Tais mecanismos possibilitam que esses países reduzam suas emissões a um menor custo, aproveitando-se de condições mais favoráveis fora de seu território, seja em outros países do Anexo I ou não (BRAZ, 2003).

As regras para a implementação do Protocolo de Kyoto foram detalhadas durante a COP 7 (2001) através dos Acordos de Marraqueche, que trataram da determinação, dos princípios, natureza e escopo dos mecanismos estabelecidos no Protocolo, além de exigirem especificamente que os países do Anexo I implementem medidas domésticas significativas de redução de emissões, apesar de não imporem nenhum limite mínimo a essa parcela doméstica das reduções (BRAZ, 2003).

A COP 8, em Nova Delhi, em 2002, foi marcada pela divisão muito clara entre as Partes Anexo I e as Partes não-Anexo I, adiando definições importantes acerca dos procedimentos para a implementação dos mecanismos. A nona COP, ocorrida em Milão, em 2003, avançou na conclusão de diversas questões que não haviam sido definidas até aquele momento, em especial sobre as atividades do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (DONINI, 2007). A partir desse momento, as negociações sobre mudanças climáticas entraram em um impasse, pois outros atores importantes como os países exportadores de petróleo, com receio de uma mudança nas matrizes energéticas; países emergentes como China, Brasil e Índia, que têm altas emissões de GEE se comparados com as outras Partes não-Anexo I; e algumas Partes Anexo I e alto emissores de GEE como os Estados Unidos criaram, durante o período em estudo, objeções às negociações para o período pós-Kyoto (MOREIRA, 2009).

A partir da COP 10, em Buenos Aires (2004), os debates se concentraram no período pós-2012, quando termina o prazo para o cumprimento das metas acordadas em Kyoto. Estes países passaram a esboçar uma posição que implica na exigência de que as Partes não-Anexo I também assumam, depois de 2012, compromissos de redução de suas emissões de GEE. Já a posição destas Partes, agrupadas no G-77 e lideradas 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). Dessa forma, a negociação climática nesse período ainda estava definida em termos de uma divisão entre países desenvolvidos (Norte) e países em desenvolvimento (Sul).

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 teria que ser definida 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” (CONFERENCE, 2007). 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).

É importante salientar, como bem o faz 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 ppm⁵, o que limitaria o aumento da temperatura da atmosfera em no máximo 2°C (RICUPERO, 2008).

Nessa tentativa, iniciada em Montreal, de configurar um acordo internacional que seja mais abrangente e inclusivo e nas justificativas para isso, é que identificamos alguns elementos que servem de base para a formação dessa nova geopolítica das mudanças climáticas. Um deles já foi objeto de destaque: o conhecimento científico que legitima as negociações e traz o sentido de urgência que a comunidade internacional necessita para tomar qualquer tipo de ação, por meio dos relatórios do IPCC. O outro elemento é a mudança do panorama global, e até dos jogos de poder entre as potências, já que as realidades de alguns países em desenvolvimento sofreram grandes mudanças que não foram absorvidas pelas decisões incorporadas à Convenção do Clima ou ao Protocolo de Kyoto.

Nesse sentido, grandes países emergentes, como China, Índia e Brasil tornam-se peças-chave para que aumente a probabilidade de um acordo inclusivo acontecer de fato, além, é claro dos Estados Unidos, maior emissor mundial *per capita* de GEE e que condiciona aceitação de metas obrigatórias à adoção de maiores compromissos por parte desses países emergentes, como podemos ver na citação abaixo de Ricupero (2008, p. 409):

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.



O que sugere uma mudança na geopolítica das mudanças climáticas é a espacialização das emissões, que tem demonstrado cada vez mais uma maior contribuição dos países em desenvolvimento para o agravamento do problema. O que não significa que tais países tenham que adotar medidas iguais às dos países desenvolvidos, já que estes ainda são responsáveis por 70% dos GEE lançados à atmosfera. Ainda assim, mais de 73% do aumento da taxa de emissão de GEE provém dos países que não fazem parte do Anexo I da Convenção do Clima (RICUPERO, 2008).

A partir de dados da *Netherlands Environmental Assessment Agency*, Viola (2010) mostra 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%)⁶. Esses treze países (considerando a União Europeia, com 27 países, como uma unidade) respondem por mais de 80% das emissões globais de GEE.

Figueres e Ivanova (2005) também trazem números sobre as desigualdades geográficas nas emissões: os países desenvolvidos ainda são claramente os maiores responsáveis pelas emissões mundiais de gases de efeito estufa, sendo que somente os Estados Unidos são responsáveis por 21% do total dessas emissões, embora abriguem apenas 4% da população do planeta. Em contrapartida, 136 países em desenvolvimento respondem, coletivamente, por 24% das emissões globais. No entanto, essa situação tende a mudar até o ano de 2020, quando existem previsões de que o crescimento populacional e o maior consumo de energia nos países em desenvolvimento façam com que estes se tornem responsáveis por metade das emissões mundiais de GEE.

Dessa forma, os países envolvidos nas negociações para uma regulação internacional sobre as mudanças climáticas que seja mais inclusiva são determinados pelo volume de emissões de gases de efeito estufa com que contribuem para o aquecimento global, e eles são: Estados Unidos, China, Indonésia, Brasil, Rússia, Índia, Japão, Alemanha, Malásia e Canadá. Estes países representam 60% das emissões mundiais (incluindo aquelas advindas do desmatamento de florestas), e os 40% restantes estão distribuídos entre 183 países (GOLDEMBERG, 2010).

A NOVA GEOPOLÍTICA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Era este o cenário de emissões presentes e futuras quando aconteceu a Conferência de Copenhague (COP 15, 2009). Abranches (2010), em seu livro “Copenhague: antes e depois”, avalia as discussões iniciadas durante a COP 15 e identifica uma reforma na geopolítica do clima, com rompimentos e formação de coalizões diplomáticas. Segundo sua análise, vários países mudaram de posição nas negociações, passando de uma postura defensiva para uma mais cooperativa, incluindo Estados Unidos, Brasil, China e Índia, o que não significa que essa postura tenha se solidificado na forma de um novo tratado.

Segundo Goldemberg (2010), as negociações em Copenhague seguiram um padrão diferente das que ocorreram em Kyoto, quando da elaboração do Protocolo. Para a COP 15, os países prepararam antes planos nacionais muito mais detalhados, resultados de uma discussão que ocorreu antes internamente, ao contrário de Kyoto. Abranches (2010) lembra que Estados Unidos e China, por exemplo, já vinham discutindo as questões climáticas internamente: o presidente chinês Hu Jintao revelou, durante a COP 15, o plano do país para conter as emissões de GEE, que incluía metas nacionais, colocando a mudança climática no topo da agenda do governo chinês; já o presidente norte-americano Barack Obama procurava não assumir nenhum compromisso que não tivesse a possibilidade de ser aprovado pelo Congresso.

A identificação de uma nova geopolítica das mudanças climáticas é corroborada por diversos outros autores, entre eles Viola (2010), que reconfigura a divisão dos países em grandes e médias potências climáticas. Segundo o autor, os treze países responsáveis por 80% das emissões de GEE, dados apresentados anteriormente, constituem os dois grupos cruciais das grandes potências climáticas e das potências climáticas médias.

As grandes potências climáticas são: Estados Unidos, China e União Europeia, e respondem por quase 60% das emissões globais de GEE. Sobre este grupo Viola (2010, p. 82) afirma:

Nenhum novo acordo é possível sem o pleno engajamento delas que têm poder de veto sobre a totalidade ou qualquer parte de um novo acordo. O tabuleiro dessa tríade opera hoje em defasagem entre o nível econômico, político e militar de um lado e o climático do outro. Com efeito, no nível econômico, político, militar e cultural existe uma aliança entre Estados Unidos e União Europeia. No nível climático essa aliança não se repete – a União Europeia está isolada na defesa de uma arquitetura global efetiva para a transição rápida para uma economia de baixo carbono.

Já as potências climáticas médias reúnem dez países: Índia, Rússia, Brasil, Indonésia, Japão, México, Canadá, África do Sul, Coreia do Sul e Arábia Saudita. Nenhuma delas, isoladamente, tem poder de veto sobre um novo acordo, mas conjuntamente é um grupo fundamental para que um acordo mais inclusivo e eficaz seja possível (VIOLA, 2010). Capobianco (2010) corrobora a divisão observada por Viola (2010) e afirma que, apesar do fracasso em termos de resultados concretos, a Conferência de Copenhague explicitou a geopolítica das mudanças climáticas e a polarização entre as potências climáticas, reconfiguração esta que, como já afirmado, segue uma espacialização das emissões de GEE. Outro acontecimento interessante é que o G-20, a partir de 2009, passa a liderar os processos de negociação com o objetivo de torná-los mais ágeis e eficientes.

Bailey (2010) afirma que a COP 15 tinha como objetivo original completar um novo acordo climático global para substituir o Protocolo de Kyoto, mas acabou tendo

como resultado uma declaração de não cumprimento obrigatório (Acordo de Copenhague) que apenas reconhece a necessidade de fortes medidas para limitar o aumento da temperatura em 2°C. Para este autor, é interessante notar também como a Conferência de Copenhague reescreveu as configurações espaciais de poder na política internacional climática.

Ficou claro, portanto, que durante as negociações da COP 15 ocorreu uma mudança de uma conversa multilateral, liderada pelas Nações Unidas, para “barganhas clandestinas entre EUA, China, Índia, Brasil e África do Sul, chamadas de ‘*conversas minilaterais*’” (BAILEY, 2010, p. 128). Para Bailey (2010), esses chamados acordos minilaterais têm construído algumas divisões geopolíticas nas mudanças climáticas, criando, assim, novas tensões e desigualdades na governança climática internacional, na medida em que os países menos desenvolvidos, que não contribuíram para o agravamento do problema e que sofrem as consequências mais sérias do aquecimento global, perdem a voz.

As mudanças de posição dos países se tornaram evidentes durante a Conferência de Copenhague, com vários países trazendo propostas e números para a mesa de negociação. Em 2010, de acordo com Viola (2010) a arena climática acabou sendo dividida entre o campo reformista, com metas mais ousadas, e o campo conservador, que acaba obstruindo as negociações.

O campo reformista está formado por União Europeia, Japão, Coreia do Sul e México; e o campo conservador está composto por Estados Unidos, Canadá, China, Índia, Rússia, Indonésia e Arábia Saudita. Na turma do meio encontram-se Brasil e África do Sul, “que estão hoje no campo reformista do ponto de vista de suas metas de redução das emissões, mas estão no campo conservador como posição de negociação internacional” (VIOLA, 2010, p. 82).

Essa nova divisão entre os países propicia uma abordagem voltada para acordos ou parcerias entre nações, grupos de países ou regiões, o que, para Giddens (2010) faz mais sentido, pois pode forçar a adoção de medidas mais universais. Mas mesmo essa abordagem não isenta os países mais desenvolvidos de assumirem posição de vanguarda no combate às mudanças climáticas, pois são eles que têm a maior capacidade de criar soluções, como afirma o autor:

A grande maioria das emissões de gases-estufa é produzida apenas por um pequeno número de países; no que concerne à mitigação, o que é feito pela maioria dos Estados perde importância ao ser comparado com as atividades dos grandes poluidores. Apenas um número restrito de nações tem a capacidade de um pioneirismo de peso nas inovações tecnológicas concernentes à mudança climática; as normas que regerem a transferência de conhecimentos e de investimentos desses países para outros serão mais importantes do que os acordos universais (GIDDENS, 2010, p. 268).

O que vem sendo discutido atualmente na arena climática são formas para fazer com que estes principais países, ou “potências climáticas” acordem um documento internacional que possibilite a consolidação de um regime eficaz de mudanças climáticas. Keohane e Raustiala (2009) propõem um desenho que reúna as principais exigências para um acordo mais eficaz, ou seja, maior participação, regras estritas e um sistema de *compliance* que seja robusto.

Para isso, os autores afirmam que um sistema de *cap-and-trade*⁷ é o que pode tornar possível uma participação suficiente para a mitigação das emissões, pelo menos dos maiores emissores. Além disso, um sistema de *compliance* que coloque a responsabilidade sobre o comprador das permissões de emissão, através de mercados regulados (KEOHANE; RAUSTIALA, 2009). Este é apenas um exemplo do que pode servir como modelo para que os países consigam conformar um acordo que seja inclusivo e eficiente.

Para Giddens (2010), todas essas tentativas dos países de criarem acordos internacionais que restrinjam as emissões de GEE têm sido profundamente influenciadas por considerações geopolíticas, mas que raramente são explicitadas. O foco das análises, para este autor, deve recair sobre as influências geopolíticas sobre as decisões dos governantes.

É cada vez mais pertinente e comum a ideia de que as mudanças climáticas já são o problema que mais clama pela cooperação multilateral, 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).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo mostra a evolução das negociações em torno das mudanças climáticas em busca de um acordo global mais inclusivo e eficaz, e de que forma os principais países se posicionam e se agrupam, demonstrando que a configuração geopolítica dessas negociações vem sofrendo mudanças. As divergências Norte-Sul conformaram durante longo tempo o rumo das negociações, inclusive a base para a construção do subsistema da ordem ambiental internacional para mudanças climáticas, através do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que opôs e colocou em grupos diferentes (em termos de responsabilidades e ações) países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Um maior conhecimento científico em torno das razões que levam ao aquecimento global, o peso da ação humana e as consequências de tal aquecimento para os

padrões climáticos mundiais, levantado pelas pesquisas e relatórios publicados pelo IPCC, e uma mudança no panorama mundial definido pelos jogos de poder entre as potências são elementos que serviram de base para a observação de uma mudança na geopolítica das mudanças climáticas.

A divisão e o agrupamento de países para fins de negociação, nos termos definidos pela própria Convenção do Clima (Anexo I e não Anexo I), baseados no grau de desenvolvimento dos países concedeu lugar à formação de grupos com base na espacialização de suas emissões de GEE e de suas vulnerabilidades às mudanças climáticas. Como bem afirma Viola (2010, p. 82): “Hoje, a clivagem principal na arena climática não é entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, como é percebido simplificada em grande parte da mídia”.

A geopolítica que se percebe hoje opõe os grandes emissores globais de GEE, ou grandes potências climáticas, para usar os termos definidos por Viola (2010), às potências climáticas médias, ou países com emissões significativas e em crescimento, mas que não conseguem, isoladamente ou em pequenos grupos, exercer poder, em nível global, suficiente para alterar os resultados internacionais. Tal conformação reflete o estado atual das negociações internacionais em torno da mudança global do clima, de que, sem a participação de todas essas potências, as possibilidades de acordo em torno de um instrumento que seja inclusivo e eficaz ficam seriamente comprometidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **Copenhague Antes e Depois**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.

BAILEY, I. Copenhagen and the new political geographies of climate change. **Political Geography**, n.29, p. 127-129, 2010.

BARNETT, J. The Geopolitics of climate change. **Geography Compass**. p. 1361-1375, 2007.

BRASIL. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Protocolo de Quioto legislação correlata**. Brasília, 2004. v.3 (Coleção Ambiental). 88 p.

BRAZ, M.S.A. Os Mecanismos de Cooperação Internacional para Redução de Emissões sob o Protocolo de Quioto. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, n.9, p.139-159, out./dez. 2003.

BRUNNÉE, J. From Bali to Copenhagen: towards a shared vision for a post-2012 climate regime? **Maryland Journal of International Law**, v.25: 86, p. 86-108, 2010.

CAPOBIANCO, J.P.R. Do Rio a Copenhague, sem escala em Kyoto. **Política Externa – o clima pós-Copenhague**. Vol.18, n.4, mar/abr/mai 2010. P. 37-42.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro co-**

mum. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.

CONFERENCE of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Thirteenth Sess., Bali, Indon., Dec. 3–15, 2007, *Decision 1/CP.13, Bali Action Plan*, U.N. Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1 (Mar. 14, 2008) [hereinafter Bali Action Plan], available at <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>.

DONINI, G. S. **A aplicação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil: o caso da Novagerar.** 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia (Geografia Humana)) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

ELLIOT, Lorraine. **The Global Politics of the environment.** 2nded. New York: New York University Press, 2004.

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.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática.** Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GOLDEMBERG, J. Copenhague: um “post mortem”. **Política Externa** – o clima pós-Copenhague. Vol.18, n.4, mar/abr/mai 2010. P. 15-24.

HULME, M. **Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity.** United Kingdom: Cambridge University Press, 2009. 392 p.

IPCC. **Fourth Assessment Report** – Climate Change 2007: the Synthesis Report. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch>>. Acesso em: 12/06/2008.

KEOHANE, Robert O.; RAUSTIALA, Kal. Toward a Post-Kyoto Climate Change Architecture: a Political Analysis. Discussion Paper 2008-01, Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate Agreements, July 2008.

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.

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.

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.

RIBEIRO, W. C. **A Ordem Ambiental Internacional.** 2. ed. São Paulo: Contexto,

2005. 176p.

RICUPERO, R. De Bali a Copenhague: o futuro do regime internacional sobre mudança de clima. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **A Nova Configuração Mundial do Poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

SERRA, S. B. A incógnita de Copenhague. 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.

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.

_____. 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.

_____. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo de Mundo**, Brasília, v.2, n.2, p. 81-117, agosto 2010.

Helena Margarido Moreira

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo São Paulo, SP - Brasil E-mail: helenamargarido@gmail.com

NOTAS

¹ Artigo apresentado no VI Encontro Nacional da ANPPAS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade), ocorrido entre 18 e 21 de setembro de 2012, em Belém, PA.

²A comunidade científica, por meio do IPCC, tem desempenhado papel relevante para a legitimação das negociações internacionais a respeito do tema, e publicou, em seu quarto e mais recente relatório (2007) algumas evidências importantes de mudanças que já estão ocorrendo no globo, consequências do aumento das emissões de GEE na atmosfera. Algumas dessas evidências são: entre 1995 a 2006, registraram-se os anos mais quentes da história da humanidade; identificou-se uma elevação da taxa de aumento do nível do mar de 1.8 mm/ano de 1961 a 1993, e a de 3.1 mm/ano de 1993 a 2003; houve uma diminuição da cobertura e extensão de gelo desde 1978, a variação anual da extensão de gelo do Oceano Ártico encolheu 2,7% por década, e 7,4% no verão, entre outras (IPCC, 2007, p.30).

³Desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a

capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades” (COMISSÃO, 1987).

⁴Seguindo a perspectiva teórica adotada neste paper, é necessário destacar que, segundo Ribeiro (2005), a ordem ambiental internacional tem que ser entendida como um subsistema de um sistema internacional heterogêneo e multipolar, no qual os Estados agem segundo seus interesses nacionais e defesa da soberania, conceito que tem seu aporte teórico no realismo político de Raymond Aron. Nesse sentido, as discussões sobre mudanças climáticas são consideradas, aqui, como um subsistema da ordem ambiental internacional.

⁵Partículas por milhão de equivalente de dióxido de carbono.

⁶Essas emissões incluem dados de emissão de GEE por desmatamento.

⁷O sistema *cap-and-trade* é um sistema de tetos e cotas, um mecanismo de mercado que estabelece um teto de emissões de GEE para os países que participem deste desenho e cotas de carbono que podem ser comercializadas por países que tiverem emissões inferiores ao seu teto (VIOLA, 2010).