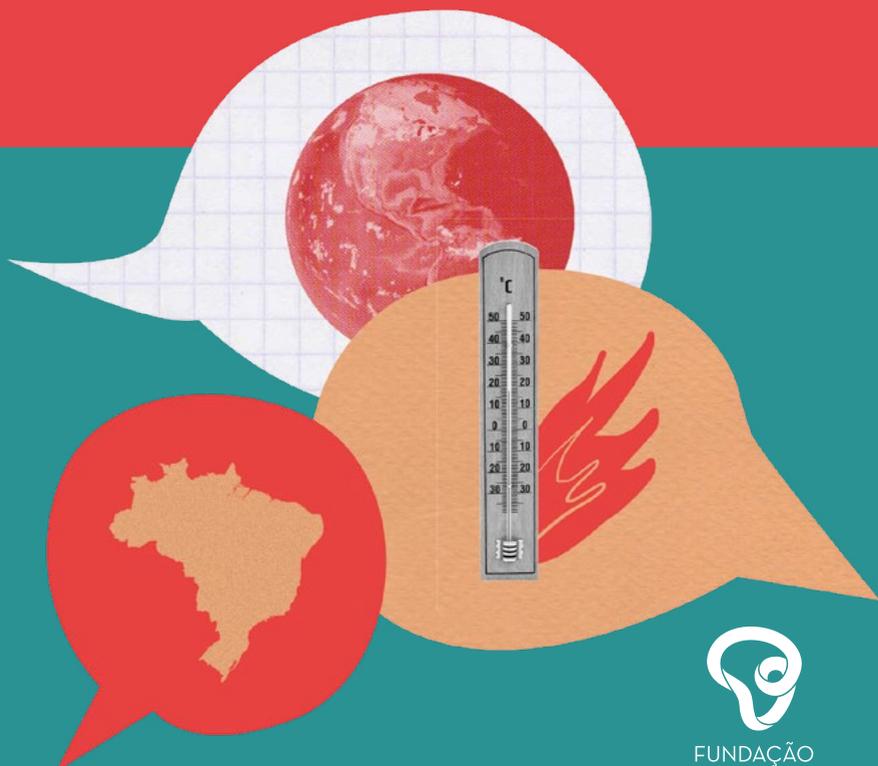


RUBENS HARRY BORN

As negociações multilaterais sobre mudanças do clima

CONVENÇÃO QUADRO,
PROTOCOLO DE QUIOTO
E ACORDO DE PARIS



FUNDAÇÃO
REDE
BRASIL SUSTENTÁVEL

Fundação Rede Brasil Sustentável

Ficha técnica / catalográfica:

Ano: 2023

Título: As negociações multilaterais sobre mudanças do clima

Autor: Rubens Harry Born

Diagramação: Julia Lima - Laura Levín

Gestão TRIÊNIO 2021-2024

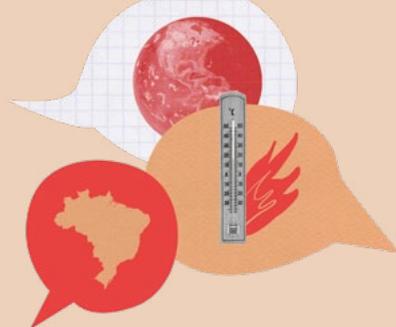
Presidente da Fundação: Zé Gustavo

Diretor Administrativo - Financeiro: Tácius Fernandes

Diretor de Formação: Alan Dubner

Diretora de Estudos e Pesquisas: Marcela Moraes

Diretora de Comunicação e Tecnologia Social e Digital: Vanda Witoto

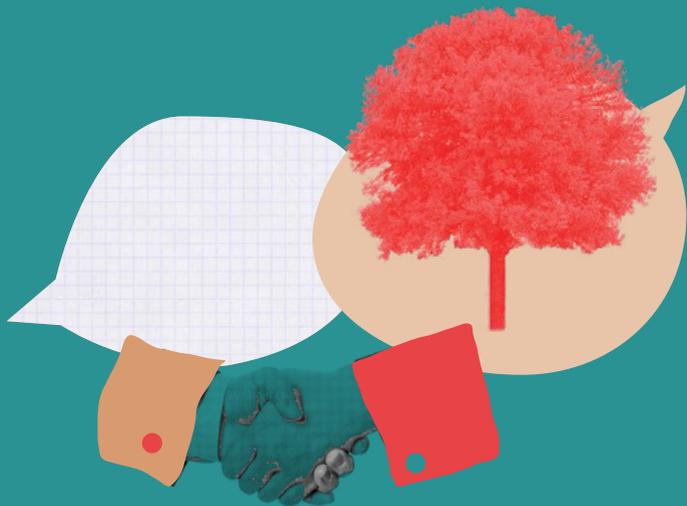


Este é o selo editorial da Fundação Rede Brasil Sustentável, que irá acompanhar as nossas publicações, livros e editoriais. A canoa simboliza a travessia e nossa jornada em busca do aprofundamento teórico e da qualificação do debate público.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. INTRODUÇÃO: governança e sustentabilidade	6
2. ACORDOS INTERNACIONAIS (regimes multilaterais)	15
3. O REGIME MULTILATERAL DE MUDANÇAS DO CLIMA	19
3.1 Breve panorama histórico e político do regime internacional de Clima	22
3.2 A Convenção Quadro das Nações Unidas de Mudanças do Clima, o Proto- colo de Quioto e o Acordo de Paris	29
3.3 Financiamento climático	46
4. Referências bibliográficas	49

APRESENTAÇÃO



As negociações multilaterais sobre mudanças do clima

Autor: Rubens Harry Born - Engenheiro civil com especialização em engenharia ambiental, mestre e doutor em Saúde Pública e Ambiental; advogado com curso de pós-graduação lato sensu em direito constitucional. Desde maio de 2023 é membro do CONAMA e da sua Câmara Técnica de Justiça Climática. É colaborador da Fundação Esquel Brasil, presidente do Conselho Diretor do IDEC - Instituto de Defesa do Consumidor, membro da coordenação do FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Desenvolvimento e Meio Ambiente e foi seu representante no Comitê Gestor do Fundo Nacional de Mudanças do Clima. Desde 1990 acompanha as negociações do regime multilateral de mudanças climáticas, e participou de 15 COPs e dezenas de reuniões intersessionais.

Há décadas, cientistas vêm alertando para os riscos das mudanças climáticas causadas por gases do efeito estufa. O documento histórico que apresenta a discussão é o relatório “Nosso Futuro Comum”, de 1987. Desde lá, vários encontros internacionais têm sido organizados para que estudos sejam desenvolvidos e negociações multilaterais entre países ocorram com o foco na redução da emissão destes gases. No entanto, a complexidade dos interesses econômicos e geopolíticos impõem barreiras robustas à efetiva concretização de metas para descarbonização.

A Fundação Rede Brasil Sustentável, imbuída da responsabilidade histórica de amplificar os conhecimentos sobre os acordos multilaterais, apresenta à sociedade dois textos de autores, com trajetória reconhecida na atuação do campo socioambiental, para reflexão e atuação em prol da redução do impacto das mudanças climáticas.

O primeiro texto, do professor Rubens Harry Born, apresenta uma perspectiva histórica das negociações diplomáticas sobre clima com a demarcação dos grandes marcos e conceitos que foram formando a discussão em nível internacional, assim como a importância do Brasil em tal debate.

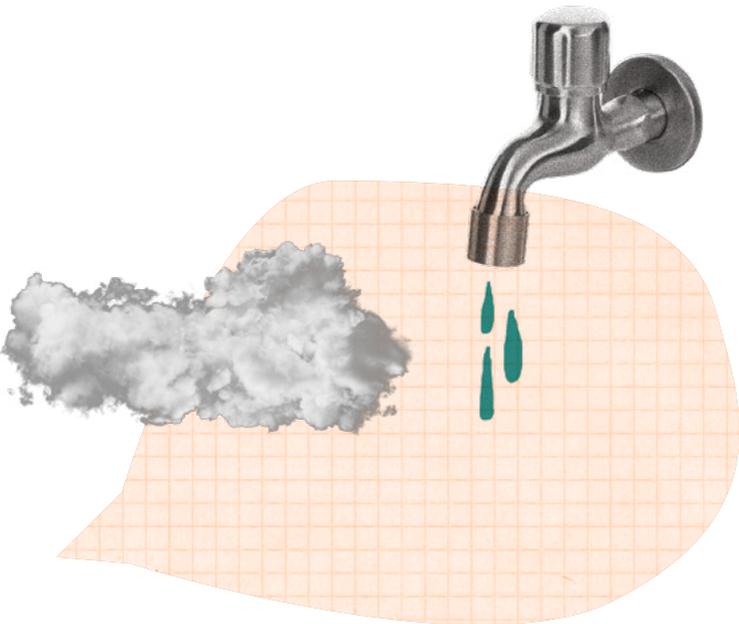
Muriel Saragoussi, histórica militante socioambientalista, apresenta no segundo texto as expectativas em relação à controversa COP 28, que ocorrerá em Dubai, cidade símbolo do progresso econômico baseado em combustíveis fósseis, em um contexto de 2023, ano mais quente da história de nossa civilização.

A emergência climática que enfrentamos é um fato, alertado, narrado e evidenciado por cientistas de todos os lugares do planeta há décadas. É imperativo ampliar a consciência e conhecimento sobre a necessidade de repensar nossas estratégias de desenvolvimento e forçar os países a assumirem metas agressivas de mudanças de comportamento, inclusive na compreensão das interfaces entre a agenda climática e o aprofundamento das desigualdades sociais.

Com profunda gratidão à generosidade dos autores que compartilharam seus conhecimentos e experiências, a Fundação Rede Brasil Sustentável deseja que essas páginas sejam fonte de inspiração e motivação para todas as pessoas que buscam um mundo socialmente justo, economicamente próspero, culturalmente diverso e ambientalmente sustentável.

Zé Gustavo

Presidente da Fundação



1.

INTRODUÇÃO: GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

Ao longo dos últimos cinquenta anos, percebeu-se a intensificação de problemas ambientais associados aos modelos de “desenvolvimento”, que também estão associados a problemas sociais, culturais, políticos e econômicos. Segundo o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o mundo enfrenta uma tripla crise ambiental: a emergência das mudanças do clima, a degradação e perda da biodiversidade e, não menos importante, a da poluição, na qual se destaca a contaminação crescente de ecossistemas, bens ecológicos e produtos obtidos das atividades como agricultura, pesca etc. A essas crises, acrescentam-se as crises da desigualdade e da pobreza, das guerras, do êxodo de milhões de pessoas que buscam refúgio em locais onde possam ter melhores expectativas para vidas dignas.

De fato, já em 1987, a ONU – Organização das Nações Unidas em seu documento / relatório “Nosso Futuro Comum”, apontava que as diversas facetas das crises ambientais não eram crises isoladas, e se somadas às crises da pobreza, da desigualdade, entre outras, são contundentes reflexos da crise civilizatória, de modelo de “desenvolvimento”, perverso por não lograr promover a justiça social e a sustentabilidade socioambiental, entre outros aspectos.

Vale lembrar que a degradação ambiental é decorrente de sistemas produtivos exercidos sem respeito aos direitos fundamentais, à dignidade da vida e, não raro, às formas e procedimentos de gestão eficaz, responsável, transparente e democrática. Lamentavelmente, é ainda comum que se desconsiderem, em decisões de agentes privados ou de entes estatais, o conhecimento proporcionado pela ciência moderna e pelos conhecimentos de grupos populacionais tradicionais, tanto nos espaços laborais como para os ecossistemas e o ambiente global. Desafios de saúde ocupacional e de poluição ambiental também estão interligados aos modos de produção, suas tecnologias e formas de organização do trabalho humano. Esses modos insustentáveis de atividades humanas também têm ocasionado impactos terríveis, muitos irreversíveis,

sobre a biodiversidade, com a destruição de habitats, a extinção de espécies da fauna e da flora, criando assim vulnerabilidades adicionais a ecossistemas e processos ecológicos essenciais.

Nessas décadas, um dos caminhos tomados para a superação dos desafios da crise civilizatória, tem sido o do diálogo multilateral, isto é, envolvendo vários países ou atores socioeconômicos, com vistas à elaboração de pactos globais e regionais. Destacaram-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio92 ou Eco92), a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002) e a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável / Rio+20 (Rio de Janeiro, 2012) entre outros processos e encontros, inclusive conferências da ONU do denominado ciclo social (processos e conferências sobre direitos e desenvolvimento, populações e desenvolvimento, desenvolvimento social, mulheres e desenvolvimento, cidades, segurança alimentar, realizadas entre 1993 e 1998, em diversos locais do planeta).

Já no período anterior à Rio-92 – Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, no Rio de Janeiro, apontava-se que a sustentabilidade socioambiental e econômica implica transformações estruturais (tecnológicas, institucionais, tributárias, culturais etc) na produção e consumo de bens e de serviços. Há décadas reconhece-se o campo da educação como elemento indispensável para a formação de sociedades mais responsáveis do ponto de vista ecológico, democrático, de inclusão e justiça social. O campo da educação ambiental tem atraído, ao longo de décadas desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), a atenção e o engajamento de educadores formais e de formadores de opiniões, lideranças e ativistas da sociedade.

É necessário dar atenção prioritária e adequada para grupos e comunidades em situações e regiões de maior vulnerabilidade social e ambiental. Mulheres,

Joventes e idosas enfrentam encargos diferenciados apesar de desempenharem papéis fundamentais para a resiliência, familiar e comunitária, e na busca por dignidade e qualidade de vida para todas as pessoas. As iniciativas em políticas públicas, locais, nacionais e até globais (por exemplo, no âmbito dos ODS – Agenda 2030 e programas da Agenda 21), voltadas ao empoderamento de mulheres e para a incorporação de medidas para o justo equacionamento de desafios das relações de gênero, têm sido insuficientes para a promoção da sua justa participação na gestão do desenvolvimento humano e das condições socioambientais em diversos territórios. Tais desafios se aplicam também para o enfrentamento das causas e dos impactos das mudanças do clima.

É também consenso que a governança ambiental e as políticas públicas correspondentes podem ter maior eficácia se a população, especialmente os grupos mais vulneráveis, os agentes públicos e os responsáveis por atividades econômicas tiverem adequada conscientização sobre os desafios e a relevância da conservação de bens e serviços ecossistêmicos, das medidas para reverter as crises climática, da poluição, da perda da biodiversidade e da desigualdade.

Importante, pois conhecer as dinâmicas, desafios, obstáculos e possíveis alcances desses processos multilaterais, que se materializam em diversas formas como tratados, programas de ações, declarações que visam, em síntese, aprimorar a governança e fortalecer a sustentabilidade em todo o planeta. Este conjunto de documentos é chamado de regime multilateral. Sua governança e sustentabilidade são elementos fundamentais e interdependentes para as transformações civilizatórias em favor da qualidade e dignidade de vida para todos os povos, da presente e futuras gerações.

»»»» GLOSSÁRIO

TERMOS ASSOCIADO ÀS NEGOCIAÇÕES CLIMÁTICAS

Alguns conceitos e expressões mais comuns na área de mudanças do Clima conforme legislação nacional e glossário climático do Climainfo.

Adaptação: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima. (*)

Business as usual - BAU: é a projeção futura de emissão dos GEEs – Gases de Efeito Estufa, sem considerar ações de mitigação climática adicionais. (**)

Efeitos adversos da mudança do clima: mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de ecossistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humano (*)

Global Stocktake - avaliação global: avaliação da implementação do Acordo de Paris para determinar o progresso coletivo na consecução de seus objetivos de longo prazo, a ser conduzida de uma maneira abrangente e facilitadora, examinando a mitigação e adaptação e os meios de implementação e apoio, e à luz da equidade e do melhor conhecimento científico disponível (Art. 14 do Acordo de Paris).

Intensidade de Carbono: é a razão entre as emissões de CO₂ e o PIB de um país, o que gera uma taxa de carbono por unidade de atividade econômica. (**)

Linha de Base: refere-se às emissões futuras de GEEs que ocorreriam sem uma política de intervenção ou de atividade de projeto. (**)

LULUCF: descreve as emissões de um setor (Land Use, Land Change and Forestry) o qual cobre as emissões e remoções de GEEs resultantes das atividades humanas diretas de uso da terra, mudanças de uso da terra e florestas. (**)

Mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de GEEs e aumentem os sumidouros. (*)

MRV – Medição, Relatoria e Verificação: é a base das metodologias, regras e padrões de contabilidade que os países devem seguir para reportar suas emissões às demais partes. O aspecto de verificação tem sido o mais contencioso. (**)

Mudança do Clima: mudança do clima que possa ser diretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis. (*)

NDC – Contribuições Nacionalmente Definidas: são as ações e planos que os países parte se comprometem a implantar para enfrentar as mudanças climáticas no âmbito do Acordo de Paris. (**)

Parte: um país ou uma organização econômica regional que tenha ratificado a UNFCCC ou o Protocolo de Quioto. (**)

Perdas e danos (Loss and Damage): termo usado para descrever os impactos das mudanças climáticas que ocorrem quando os limites da adaptação são alcançados. A UNFCCC desenvolveu um programa de perdas e danos para contribuir para que se enfrente o assunto, particularmente para as nações em desenvolvimento mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas. (**)

Reservatório: componente, ou componentes do sistema climático no qual fica armazenado um gás de efeito estufa ou um precursor de um gás de efeito estufa.

Sumidouro: qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera.

2. ACORDOS INTERNACIONAIS (REGIMES MULTILATERAIS)

Em síntese, pois não cabe aqui aprofundamento acadêmico sobre o tema, os processos multilaterais e seus produtos podem ser percebidos quanto à natureza jurídica dos “pactos” e quanto à característica essencial de compromissos adotados.

Os compromissos assumidos pelos países nestes pactos podem ser caracterizados como compromissos de condutas ou de resultados. As condutas implicam em políticas públicas e ou programas, de caráter transitório ou de longa duração, inovadores ou de aprimoramento das medidas em curso. Os compromissos e obrigações de resultados implicam na fixação de metas a alcançar, por cada país, por blocos ou globalmente. Para ambos tipos de compromissos, é importante também adotar indicadores, metodologias e procedimentos de verificação do cumprimento. Diligências adequadas e relatórios periódicos são instrumentais para essas verificações e monitoramento do cumprimento do que foi pactuado.

Do ponto de vista jurídico, os pactos podem gerar instrumentos com obrigações vinculantes ou não vinculantes, apelidados (em inglês) de *hard-law* e *soft-law*, respectivamente, ou seja com medidas cuja implementação torna-se obrigatória para os países que completarem (nacional e internacionalmente) os procedimentos de ratificação do tratado. Os instrumentos com compromissos não vinculantes, ou seja, de caráter voluntário, dispensam procedimentos de ratificação, e depois de assinados, não precisam ser reavaliados e aprovados pelas instâncias internas de cada país (no Brasil, quem faz isso é o Congresso Nacional). Isso não impede a incorporação de tais compromissos em políticas públicas, programas de instituições de Estado, e em iniciativas e condutas dos setores privados e da sociedade. A título de exemplo de processos e instrumentos *soft-law*, temos os ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Agenda 2030 (apresentada em 2015) e a Agenda 21 (adotada na Rio-92).



No campo de pactos legalmente vinculantes, *hard-law*, nas últimas décadas foram elaborados vários tratados que lidam com desafios ambientais, sendo os mais conhecidos aqueles que lidam com mudanças do clima, biodiversidade, desertificação, resíduos, poluição química, proteção da atmosfera, etc.

Vale ressaltar, que não há regras para a denominação dos produtos de processos legalmente vinculantes e não vinculantes. Entretanto, os nomes de tratado, convenção, acordo, protocolo são muito utilizados para os vinculantes, e declarações, agendas, compromissos (*pledges*), entre outros, para os de caráter voluntário. A expressão convenção-quadro é aplicada para um pacto abrangente, cujo escopo não está completamente detalhado e para o qual são desenvolvidos, gradualmente, diversos compromissos associados, em geral

de natureza vinculante. É o que acontece na área das mudanças do clima, com inicialmente a Convenção-Quadro de Mudanças do Clima, que ao longo de suas três décadas de existência, gerou o Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris e múltiplos Programas, Pactos e comitês.

Os acordos vinculantes estabelecem instâncias e regras de decisões, bem como órgãos auxiliares. As COP – Conferências das Partes funcionam como a instância superior de decisões, para a negociação e encaminhamento de medidas de implementação, eventuais propostas de emenda ao acordo, gestão de recursos, regras operacionais, cronograma e supervisão de atividades do seu secretariado, relações e demandas com os órgãos auxiliares. Em tese, somente os países que ratificaram o pacto podem tomar parte nas decisões, mas a praxe nas Nações Unidas é de que países que somente foram signatários, sem ratificação, e outros possam participar e ter direito a se manifestar nas negociações. As COPs tomam decisões administrativas e operacionais (mas que refletem opções e debates em políticas) que dispensam a ratificação (salvo se for uma emenda ao tratado ou um novo instrumento vinculante).

Os acordos não vinculantes negociados no sistema da ONU, tais como a Agenda 21 (na Rio-92) e a Agenda 2030, contam com instâncias das Nações Unidas, para o seu acompanhamento. Assim foi com a Agenda 21, por meio da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, entre 1993 e 2012, e a Agenda 2030, por instâncias, procedimentos e encontros especiais para o monitoramento e avaliação do cumprimento desses compromissos voluntários.

Usa-se, em textos e espaços técnicos de relações e de direito internacional, a expressão “regimes internacionais” (ou regimes multilaterais) para se referir ao conjunto de instrumentos, instâncias e compromissos de cada um desses processos. Fala-se então em regime multilateral de mudanças do clima, regime multilateral para a diversidade biológica, por exemplo, cada um com as suas respectivas COPs e órgãos auxiliares. As decisões das COPs e de seus órgãos subsidiários compõem o conjunto de deliberações e normas do regime.

Cada regime multilateral estabelecido em processos das Nações Unidas tem autonomia, isto é, não estão hierarquicamente subordinados às diversas instâncias da ONU. Outros organismos multilaterais, independentes da ONU, como OMC – Organização Mundial do Comércio, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, bem como agências da ONU (FAO, Unicef, etc) podem participar das COPs e órgãos auxiliares, entretanto, sem poder decisório nas deliberações.

Os diversos regimes multilaterais podem criar, e de fato têm criado, mecanismos e instâncias de cooperação e sinergia correspondentes à implementação e ao aprimoramento de seus compromissos. Por exemplo, entre os regimes de mudanças do clima e de biodiversidade, há iniciativas de busca de medidas para potencializar, mutuamente, o cumprimento dos respectivos compromissos¹.

Alguns regimes multilaterais contam com a contribuição de instâncias de caráter científico para subsidiar a incorporação nas suas agendas de debates e deliberações do conhecimento mais relevante que a ciência pode proporcionar. O [Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima – IPCC](#), a [Plataforma Intergovernamental de Ciência e Política sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos](#) (IPBES) são fundamentais para a organização e a divulgação de conhecimento científico que deveriam lastrear as decisões dos regimes multilaterais e das políticas públicas nacionais em mudanças do clima e em biodiversidade.

¹. Exemplo: decisão da COP de Biodiversidade sobre a cooperação deste regime com outras convenções multilaterais, como de mudanças do clima, desertificação, etc e organizações internacionais <https://www.cbd.int/kb/record/decision/12286?Treaty=CBD> (acesso em 08/11/2023).

3.

O REGIME MULTILATERAL DE MUDANÇAS DO CLIMA

A seguir, são apresentados alguns dos principais elementos do regime, com foco nos três instrumentos vinculantes (a Convenção Quadro – UNFCCC², o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris); as suas instâncias de governança (COP e órgãos subsidiários) e um panorama histórico.

Para uma compreensão mais completa de tais elementos é fundamental conhecer os textos integrais dos três instrumentos e as expressões mais utilizadas, assentadas em conceitos técnicos (alguns inseridos nas normas nacionais e internacionais, por exemplo, na Lei 12.187/2007 que instituiu a Política Nacional de Mudanças do Clima). Há vários glossários disponíveis na internet, que podem ajudar a compreender tais expressões e conceitos.

Importante também acessar, com frequência, as informações disponibilizadas especialmente pelas instituições multilaterais da UNFCCC e do IPCC, entre outras, além das instâncias nacionais e da sociedade civil.



2. Os acrônimos estão citados neste texto, em geral, na forma como são mais conhecidos globalmente, baseados no idioma inglês.

PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS PARA ACOMPANHAR NEGOCIAÇÕES EM MUDANÇAS CLIMÁTICAS:

INTERNACIONAIS:

- [Página da UNFCCC](#)
- [Painel Intergovernamental de Mudanças do clima IPCC](#)
- [Relatórios de avaliação do IPCC](#)
entre os quais salientamos o [Relatório especial sobre meta de limitar aquecimento a 1,50C](#)
- [Órgãos da Convenção](#)

BRASILEIRAS:

- [Convenção Quadro, texto em português, Decreto no 2652/1998 de 10 de julho de 1998](#)
- [Protocolo de Quioto, texto em português, Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005](#)
- [Acordo de Paris, texto em português, Decreto no 9.073, de 5 de junho de 2017](#)
- [Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#)
- [Lei do Fundo Nacional de Mudanças do Clima: Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009](#)
- [Informações sobre o Fundo Nacional de Mudanças do Clima](#)

3.1 BREVE PANORAMA HISTÓRICO E POLÍTICO DO REGIME INTERNACIONAL DE CLIMA

O IPCC, criado em 1988 pelo PNUMA e pela OMM – Organização Meteorológica Mundial, divulgou o seu primeiro relatório de avaliação sobre a situação do aquecimento global planetário e seus impactos, em 1990. Foi um passo importante para alavancar mobilizações de autoridades nacionais e agentes intergovernamentais na proposta de um tratado internacional sobre o tema. Nas décadas de 1970 e 1980 houve uma crescente realização e publicação de estudos científicos sobre o fenômeno das mudanças do clima.

O IPCC não faz pesquisas, mas avalia e reúne o conhecimento científico produzido em todo o mundo, organizando-o em relatórios periódicos e especiais, a partir de três grupos de trabalho: grupo 1, sobre ciência do sistema climático e das mudanças do clima; o grupo 2 lida com aspectos da vulnerabilidade dos sistemas socioeconômicos e dos ambientes, impactos e possibilidades de adaptação em diversas regiões e setores (energia, agricultura, recursos hídricos, cidades, indústria etc.); e o terceiro grupo tem foco nas opções e necessidades de limitar ou evitar crescimento de emissões antrópicas de gases de efeito estufa, ou ainda nas oportunidades de remover tais gases da atmosfera, também em diversos setores. Um relatório síntese dos relatórios periódicos de cada grupo é elaborado, com o intuito de oferecer um panorama resumido e recomendações para os tomadores de decisões.

O [Sexto Relatório Síntese \(SR6\)](#), publicado em 2023, reiterou, mais uma vez como nos informes anteriores, que são as atividades humanas as responsáveis pelo aumento vertiginoso das emissões e da concentração na atmosfera de gases de efeito estufa. O conhecimento sobre a interferência humana no

sistema climático já era conhecido desde o primeiro relatório, e foi fundamental para o início da negociação de um acordo global sobre o assunto.

Em novembro de 1990, foi realizada a Segunda Conferência Mundial sobre o Clima. Nos primeiros dias, cientistas apresentaram o conhecimento disponível sobre o tema, com destaque às emissões antrópicas de gases de efeito estufa. Na segunda parte, denominada de sessão de alto nível, chefes de estado, de governos, ministros e representantes governamentais, informados pelas análises da ciência, tomaram a decisão política de criar um comitê internacional de negociação (INC) para que, entre janeiro de 1991 e junho de 1992, fosse negociado e adotado um tratado global para lidar com causas e efeitos das mudanças do clima.

O INC teve várias sessões no período, e em maio de 1992, semanas antes da Conferência Rio-92, adotou-se a Convenção Quadro das Nações Unidas de Mudanças do Clima (UNFCCC – acrônimo correspondente a United Nations Framework Convention on Climate Change).

A primeira conferência das partes (COP1) da Convenção ocorreu em Berlim, em março de 1995, quando alguns países liderados pelos EUA questionaram, com fundamento em dispositivo inserido no texto convencional, a adequabilidade do Acordo. Esses países consideravam a Convenção demasiadamente exigente e enfrentavam a crítica sobre a fragilidade desse acordo decorrente da ausência de metas para redução das emissões. Por outro lado, a aliança dos países insulares (AOSIS) apresentou uma proposta de tratado legalmente vinculante, um protocolo, para a redução de cerca de 20% das emissões antrópicas de gases de efeito estufa nos países industrializados, relacionados no Anexo 1 da Convenção Quadro. O impasse foi superado com a decisão de se buscar a negociação de um instrumento adicional para a fixação de metas. Assim surgiu a formação do Grupo Ad-hoc do Mandato de Berlim no âmbito do qual, entre 1995 e 1997, se negociou o Protocolo de Quioto. Este só entrou

em vigência internacional em 16 de fevereiro de 2005, quando ficou preenchida a condição do seu artigo 25 sobre número de países com ratificação depositada junto à ONU.¹

Pelo Protocolo de Quioto (KP), os países industrializados e os em economia em transição (países que formavam o bloco do leste europeu sintonizados com a então União Soviética), listados no Anexo I da Convenção, assumiram metas obrigatórias de redução de suas emissões no primeiro período de compromissos, de 2007 a 2012, em relação aos níveis que existiam em 1990.

Outros períodos de compromissos dariam sequência a uma esperada trajetória de corte de emissões. As metas para o segundo período, nos termos do KP, deveriam ter sido negociadas a partir da COP11, em 2005. Entretanto, somente em 2007, na COP13 houve consenso quanto às diretrizes para a negociação. Essas diretrizes, reunidas em cinco eixos articulados, foram estabelecidas no Plano de Ação de Bali. Por consenso, governos decidiram aprimorar o regime com negociações baseadas em dois “trilhos”: de um lado, formas e instrumentos de fortalecer a UNFCCC, mediante apoio aos países não relacionados no Anexo I, para a adoção de medidas nacionais de mitigação e adaptação, e em outro trilho, à fixação de metas para o segundo período de compromissos dos países do Anexo I.

Um dos cinco eixos do Plano de Bali foi denominado de visão compartilhada (*shared vision*). Pretendia-se obter consenso sobre o cenário das mudanças climáticas em 2050 e assim deduzir a distribuição de responsabilidades e esforços entre os diversos países, observando-se os princípios do regime multilateral. O Plano de Bali considerou a inclusão no regime multilateral de Ações Nacionais Apropriadas de Mitigação (NAMAs, na sigla em inglês). Essas ações e os compromissos dos países industrializados deveriam estar apresentados como medidas quantificáveis, passíveis de serem verificadas e

¹ Nota: o texto deste e de alguns parágrafos adiantes foram atualizados a partir de obra do autor, citada nas referências bibliográficas.

informadas (conhecidas, pela sigla em inglês MRV – *measurable, reportable and verifiable*). NAMAs e MRVs configuraram-se como instrumentos para, por um lado, atender às aspirações dos países em desenvolvimento de obter apoio financeiro dos países do Anexo I, previsto na UNFCCC, e dar a estes a devida transparência das ações e resultados obtidos, por outro lado.

Foi no contexto dos preparativos para a COP15 que vários países em desenvolvimento elaboraram suas políticas, planos e leis nacionais, como foi o caso do Brasil.

Entretanto, a COP15, realizada em Copenhague no final de 2009, com a presença de líderes de Estado e de Governo, frustrou a expectativa de um acordo ambicioso, justo e legalmente vinculante em termos de metas quantificáveis para um segundo período do Protocolo de Quioto. Isso corroeu o ambiente diplomático necessário para a elaboração de consensos que permitissem a evolução das normas multilaterais do regime de mudanças climáticas.

Para salvar as aparências, os representantes governamentais na COP15 propuseram um “Acordo de Copenhague”, sem caráter vinculante e sem consenso, para o qual os países informaram suas metas e medidas voluntárias em relação às mudanças de clima. Ainda, em Copenhague aprovou-se a criação de um Fundo Internacional para financiar ações de mitigação e adaptação em mudanças de clima, com a pretensão de que tal mecanismo pudesse contar com trinta bilhões de dólares nos seus três primeiros anos, e ter até cem bilhões em 2020. Após cinco anos daquela conferência, esse Fundo ainda não havia logrado o aporte dos recursos iniciais prometidos.

No processo que antecedeu a COP15 era comum falar-se, de forma equivocada, no fim do Protocolo de Quioto. Essa expressão era usada tanto pelos que não desejavam metas quaisquer, quanto pelos que consideravam o Protocolo um instrumento inadequado (especialmente pela insuficiência das metas do primeiro período ou pela valorização excessiva dos instrumentos de mercado).

Nas COPs seguintes, notadamente as realizadas em Cancún e Durban, buscou-se rearticular medidas para dar prosseguimento e permitir a evolução do regime. Para tanto, decisões das conferências avançaram na regulamentação de instrumentos para registro dos NAMAS, para operacionalização do Fundo Verde de Mudanças Climáticas e para fomentar reduções de emissões por desmatamento e degradação florestal nos países em desenvolvimento (REDD+).

Uma esperança de evolução surgiu na COP17, em Durban (2011), quando se adotou a Plataforma de Durban para Ação Avançada (conhecida pela sigla em inglês ADP), mediante a qual se pretendeu obter um novo instrumento jurídico para o regime até 2015, com a expectativa de que esse novo acordo pudesse estar vigente antes de 2020.

A COP18, realizada em 2012 em Doha, indicou um segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, considerando elementos do Plano de Ação de Bali, as metas consideradas nas negociações informais pareceram insuficientes. Além disso, a opção de deixar os países escolherem datas do segundo período para a execução das suas medidas foi fortemente criticada. Houve a elaboração da Emenda de Doha, para a evolução do Protocolo de Quioto, que não entrou em vigência em função da sua baixa ratificação.

Na COP19, na Polônia, decidiu-se criar um mecanismo do regime para enfrentar as questões de perdas e danos ocorridos nos países em desenvolvimento especialmente vulneráveis aos impactos das mudanças de clima. O Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos foi criado com a função de compartilhar conhecimentos e fortalecer diálogos sobre potenciais ações e apoio para lidar com perdas e danos. Entretanto, o Mecanismo não tem atribuições para financiamento de ações para o tema de perdas e danos. A criação do Fundo de Perdas e Danos só foi formalmente deliberada dez anos depois, na COP27, em 2022 no Egito.

Com a retomada do esforço multilateral, em razão da frustração pela não obtenção de um novo acordo, ambicioso, justo e legalmente vinculante, na

COP15 em Copenhague (2009), houve nas COPs seguintes uma alteração significativa de abordagem: permitir que cada país, de forma autônoma, estabelecesse suas metas quantificadas para mitigar suas emissões de gases de efeito estufa, entre outras medidas. As intenções de contribuições nacionalmente determinadas (INDC, no acrônimo em inglês) foram assim o alicerce da negociação para o Acordo de Paris, na COP21, em 2015. Com a vigência do Acordo de Paris, tais compromissos nacionais ficaram conhecidos somente como NDCs. Há quem entenda que tais NDCs são de caráter voluntário; outros, entendem que se tornaram obrigatórios, pois são compromissos nacionais assumidos perante a negociação de pacto legalmente vinculante. Assim, a abordagem “*pledge and review*” (promessa e revisão) entra no lugar da perspectiva “*cap and trade*” (teto limite e trocas) presente no Protocolo de Quioto.

Enfim, o ambiente político do processo de negociação que culminou com o Acordo de Paris na COP21 inovou ao formatar o conteúdo do pacto desse regime multilateral de maneira bem singular, pois reuniu os compromissos assumidos em uma decisão da COP, que não vincula os países, e em seu anexo apresenta o Acordo de Paris (AP), elaborado para ser juridicamente vinculante. Ambos os textos cobrem aspectos relevantes sobre mitigação, adaptação, perdas e danos, finanças, capacitação, desenvolvimento e transferência de tecnologias, cooperação, avaliação periódica, entre outros. Esse arranjo buscou conciliar, de um lado, a resistência à adoção de compromissos vinculantes de metas de redução de emissões, notadamente por parte dos EUA e China, e, por outro lado, a demanda, especialmente por parte de alguns países industrializados, para a articulação de procedimentos vinculantes de transparência sobre mensuração, informação e avaliação de cumprimento das INDCs.

Nas COPs subsequentes, da COP22 até a COP26, em Glasgow (2021) a atenção das negociações internacionais esteve parcialmente centrada na definição das regras para a aplicação plena do Acordo de Paris, especialmente no que se refere aos elementos dos instrumentos previstos nos seus artigos sobre REDD – Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal (art.

5); de instrumentos de “mercado” (de “cooperação” para consecução de metas das NDCs) (art 6); e os procedimentos para monitorar o atendimento dos objetivos do Acordo de Paris para limitação do aquecimento global, mediante o processo de avaliação global (art 14).

O regime, desde o seu início, tem uma questão que é objeto de muita discussão e de pouco e lento avanço: quem paga a conta pelos custos de mitigação, de adaptação e das perdas e danos pelos efeitos já ocorridos ou inevitáveis das mudanças do clima. A Convenção Quadro definiu que países desenvolvidos deveriam prover recursos, especialmente para países menos desenvolvidos, para que esses possam implementar as suas políticas e medidas. Na COP15, em Copenhague, foi anunciado uma promessa de mobilização cem bilhões de dólares, anualmente, até 2020, para serem disponibilizados para países em desenvolvimento. Entretanto, ainda em 2023 tal montante não havia sido plenamente viabilizado.

As questões de perdas e danos deverão ser objeto de muita atenção no futuro próximo, com o agravamento de tais impactos, por suscitar questões de responsabilidades diferenciadas dos diversos países, o aumento de refugiados climáticos, uma espécie de refugiados ambientais, ou seja, pessoas que, em virtude da degradação ambiental e dos eventos climáticos extremos, e para garantir sua sobrevivência, abandonam seus locais de residência e buscam outros territórios para maior segurança.

3.2 A CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS DE MUDANÇAS DO CLIMA, O PROTOCOLO DE QUIOTO E O ACORDO DE PARIS

CONVENÇÃO QUADRO DE MUDANÇAS DO CLIMA

A UNFCCC, adotada na Rio-92, entrou em vigência no início de 1994. É um tratado focado em obrigações de condutas, mas diferenciando compromissos para países desenvolvidos e em desenvolvimento, países menos desenvolvidos e os de economia em transição (alguns daqueles que até o início dos anos 90 faziam parte do bloco soviético).

A Convenção foi aprovada, em 02 de Fevereiro de 1994, pelo Congresso Nacional, conforme determina o artigo 49 da Constituição Federal. O Brasil depositou o seu instrumento de ratificação em 29 de Fevereiro. Nos termos do artigo 23.2 da UNFCCC, a sua vigência no Brasil ocorreu noventa dias depois do depósito, mas segundo entendimento jurisprudencial e doutrinário, a incorporação de tratado internacional ao ordenamento jurídico pátrio ocorre somente com a sua promulgação pela Presidência da República, que ocorreu em 01 de julho de 1998, quando foi publicado o Decreto nº 2.652.

O **objetivo** final da UNFCCC e de instrumentos jurídicos adotados pelas COPs, é alcançar a “estabilização na atmosfera da concentração de gases de efeito estufa, em nível que se evite uma interferência antrópica perigosa no sistema climático e permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente às mudanças de clima sem ameaçar a produção de alimentos e sem criar obstáculos para o “desenvolvimento econômico de maneira sustentável”². Não há definição jurídica ou política para avaliar o nível de interferência antrópica perigosa, mas, com base em estudos científicos analisados pelo IPCC,

² Artigo 2 da UNFCCC.

as negociações internacionais têm reconhecido que tal nível adviria de um aumento da temperatura média acima de 2°C em 2100, da superação da concentração de gases de efeito estufa além de 450 ppm CO₂ e de acréscimo da forçante radioativa em 3 W/m².

O artigo 4 da Convenção é um dos seus pilares básicos, pois ali estão definidos os **compromissos** dos países signatários. As obrigações de todos os países estão descritas, de forma geral, nas dez alíneas do art.4.1, destacando-se as seguintes:

- A. Elaboração, atualização periódica e disponibilização de inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e das remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo
- B. Protocolo de Montreal³; Formulação, implementação e atualização regular de programas (planos) para mitigar a mudanças de clima e medidas para adaptação adequada;
- C. Promoção e cooperação para o desenvolvimento de práticas, processos e tecnologias que controlem, reduzam ou previnam as emissões de gases de efeito estufa em todos os setores pertinentes, inclusive nos setores de energia, transportes, indústria, agricultura, silvicultura e administração de resíduos;
- D. Promover a gestão sustentável e a conservação de sumidouros e reservatórios⁴ de todos os gases de efeito estufa, salvo os sob controle

³ Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (de 1987, ajustado e emendado em 1990), instrumento complementar à Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio (1985).

⁴ Os termos técnicos foram conceituados juridicamente no art.1 da UNFCCC e no art. 2º da lei nº 12.187/09. Ver o glossário acima no documento.

do Protocolo de Montreal, incluindo a biomassa, as florestas e os oceanos, como também outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos;

- E. Cooperação para os preparativos para a adaptação aos impactos da mudança do clima, com a elaboração de planos integrados para a gestão de zonas costeiras, recursos hídricos e agricultura, além da proteção e recuperação de regiões afetadas por seca, desertificação e inundações.

Outros dispositivos do artigo 4 da UNFCCC estabelecem compromissos para os países industrializados e determinam atenção especial às necessidades específicas de países em desenvolvimento resultantes dos efeitos deletérios das mudanças de clima, tendo em vista suas características de serem países insulares; com zonas costeiras de baixa altitude, regiões propensas a desastres naturais, áreas sujeitas à seca e desertificação, regiões com ecossistemas frágeis⁵. A educação, treinamento e conscientização pública devem ser promovidos⁶ como forma de complementar e facilitar a implementação por todos os países dos seus compromissos previstos no artigo 4.1 da convenção.

O artigo 3 traz, em seus cinco incisos, os **princípios** do regime multilateral, quais sejam:

⁵ art. 4.8 da UNFCCC.

⁶ Art. 6 da UNFCCC.

1. O princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas (na literatura internacional conhecido pela sigla CBDR) entre os países para a proteção do sistema climático, com base na equidade e em benefício das gerações presentes e futuras;
2. O cuidado e a solidariedade com países mais vulneráveis aos efeitos das mudanças de clima, considerando as necessidades específicas e circunstâncias especiais dos países em desenvolvimento;
3. O princípio da precaução, mediante o qual a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para prevenir, evitar ou mitigar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos (inciso 3, parte inicial);
4. O princípio da abrangência e integralidade – pelo qual as políticas e medidas, ainda que considerem os diferentes contextos socioeconômicos, devem ser abrangentes, cobrindo todos os setores econômicos, fontes, sumidouros e reservatórios significativos (inciso 3, parte final);
5. O desenvolvimento sustentável, como direito e como dever de ser promovido pelos países partes;
6. A cooperação internacional para o enfrentamento dos desafios de mudanças do clima, evitando-se a discriminação arbitrária, velada ou injustificável ao comércio internacional em decorrência de medidas adotadas para combater a mudança de clima.

O PROTOCOLO DE QUIOTO

A negociação do Protocolo ocorreu no período entre a COP1 (1995) e a COP3 (1997). Entrou em vigência somente em 2005. No Brasil, a aprovação pelo Congresso deu-se pelo Decreto Legislativo nº 144, de 20 de junho de 2002, e somente em 12 de maio de 2005 ocorreu a promulgação do decreto presidencial nº 5.445. O inciso 1 do artigo 25 do Protocolo determina a sua vigência para o país noventa dias após o depósito de sua ratificação, sendo que a ratificação pelo Brasil em 23 de agosto de 2002.

O Protocolo de Quioto estabeleceu compromissos quantificados de limitação e redução de emissões para países industrializados, relacionados no Anexo I da Convenção, com vistas a reduzir as emissões totais em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso entre 2008 e 2012, e indicou rol exemplificativo de políticas e medidas a serem implementadas ou aprimoradas por esses países.

Característica fundamental do Protocolo de Quioto é a adoção de três instrumentos de flexibilização, mediante os quais os países do Anexo I podem contabilizar como se fossem suas as reduções obtidas em outros países desenvolvidos (projetos de execução conjunta⁷ ou transferência, ou seja comércio, de unidades verificadas de redução⁸) ou com países em desenvolvimento (mediante o MDL – mecanismo de desenvolvimento limpo⁹ para apoiar empreendimentos específicos).

⁷ Art. 4 do KP

⁸ Arts. 6 e 17 do KP

⁹ Art 12 do KP

Para atender aos requisitos do art.12 do Protocolo de Quioto sobre o MDL, o empreendimento deve necessariamente ser consistente com o desenvolvimento sustentável e ser adicional. A regra de adicionalidade torna elegível para o MDL somente o empreendimento que não se concretizaria na situação de políticas e programas correntes que fundamentam a linha de base estabelecida para as projeções das emissões no país hospedeiro. Em outras palavras, empreendimentos devem contemplar atividades que representam ação adicional e voluntária às exigências previstas em programas ou normas públicas. O empreendedor pode transferir para o credor do apoio financeiro uma parte ou todo montante de emissões de GEE evitadas, ou seja, a diferença entre as emissões do empreendimento e aquelas que ocorreriam sem a ação adicional. Por exemplo, um projeto adicional pode diminuir emissões com a substituição ou reforma de fornos na produção de cimento.

O Protocolo de Quioto (KP) reiterou em seu art.10 os compromissos de todos os países para a adoção de políticas e medidas previstas no artigo 4.1 da Convenção e incluiu a possibilidade de rever periodicamente o Protocolo “à luz das melhores informações e avaliações científicas disponíveis sobre mudanças de clima e seus impactos, bem como de informações técnicas, sociais e econômicas relevantes”¹⁰.



¹⁰ Art 9 do KP

O ACORDO DE PARIS

O Acordo de Paris entrou em vigência em 2016. O Congresso Nacional aprovou o Acordo, por meio do Decreto Legislativo nº 140, de 16 de agosto de 2016; e o instrumento de ratificação foi depositado na ONU em 21 de setembro do mesmo ano, fazendo com que tal tratado estivesse vigente para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 4 de novembro de 2016. Entretanto, o Decreto federal nº 9.073 só foi publicado em 5 de junho de 2017, para efeito da vigência interna do Acordo de Paris.

O art. 2 trata da finalidade e metas do Acordo de Paris para fortalecer a resposta global às ameaças das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, indicando, em relação exemplificativa, três objetivos:

1. limitar o aquecimento global médio a bem abaixo de 2°C, enviando esforços para limitar o aumento a 1,5°C acima da temperatura antes do início da industrialização, reconhecendo que isso poderia reduzir significativamente os riscos e impactos das mudanças de clima; ressalta-se que decisões anteriores não usavam a expressão “bem abaixo”;
2. ampliar a capacidade de adaptação aos impactos adversos das mudanças de clima, promover a resiliência e o desenvolvimento de baixas emissões de GEE de forma a não ameaçar a produção de alimentos;
3. proporcionar fluxos financeiros consistentes com trajetória de baixas emissões de GEE e de desenvolvimento resiliente às mudanças climáticas.

A referência ao parâmetro de 1,5°C (alínea “a” do art. 2 do AP), saudada como um dos sinais de êxito da COP21, já constava de decisão da COP16 (Cancun, 2010). Não obstante, resultou certamente da pressão dos países que integram o Fórum de Vulnerabilidade Climática, das solicitações da Aliança dos Países Insulares (AOSIS) e das demandas oriundas de grupos da sociedade, que atuam na proteção do ambiente, promoção de direitos humanos e justiça climática, respeito aos povos indígenas, entre outros.

Muitos desses grupos também atuaram para a inclusão – no art. 2, parágrafo 2 do AP – de linguagem que sinalizasse que as políticas e medidas para os desafios das mudanças de clima deveriam ser realizadas com a observância aos direitos humanos, equidade, transição justa e trabalho decente. O texto desse parágrafo, entretanto, não contemplou tais menções, salvo a de equidade e de aplicação do princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas, levando em conta as diferentes circunstâncias nacionais. No entanto, o preâmbulo do Acordo de Paris menciona tais questões, como a de considerar as obrigações referentes aos direitos humanos; direito à saúde; direito de povos indígenas, de comunidades locais, de migrantes, de pessoas com deficiências e em situações vulneráveis, bem como o direito ao desenvolvimento, a igualdade entre gêneros, ao fortalecimento das mulheres e à equidade intergeracional.

O art. 3 do AP diz que os esforços dos Países-Partes devem ser progressivos e ambiciosos, contemplando o previsto nos artigos 4 (mitigação), 7 (adaptação), 9 (apoio financeiro), 10 (desenvolvimento e transferência de tecnologia) e 11 (capacitação).

O art. 5 reafirma o compromisso previsto no art 4.1, a linha “d” da Convenção-Quadro sobre a conservação, a ampliação, quando apropriado, de sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, inclusive florestas. O art. 5 diz ainda que os países devem estar encorajados para adotar política de incentivos positivos para atividades que permitam a redução de emissões do

desmatamento e degradação florestal (REDD), inclusive mediante pagamentos com base em resultados mensurados.

A cooperação voluntária na implementação das contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) é tratada no art. 6, o qual estabelece também a fungibilidade internacional de resultados de mitigação, isto é sua substituição por outros de mesma natureza (art. 6, par. 2), desde que autorizado pelas Partes. Haverá um órgão designado por futura COP para atuar no estabelecimento de mecanismo de promoção da mitigação e do desenvolvimento sustentável. As reduções de emissões na aplicação de tal mecanismo não poderão ser usadas pelo país hospedeiro da iniciativa como demonstração de atendimento das suas NDCs se foram usadas para contabilizar o cumprimento de NDC de outra parte (art.6 par.6). Enfim, trata-se de mecanismo de flexibilização que substitui ou transforma os três instrumentos do Protocolo de Quioto que permitiram um “mercado oficial” de trocas de títulos de carbono. Os parágrafos 8 e 9 do art.6 mencionam abordagens não baseadas no mercado para servir de promoção na implementação das NDCs.

Apesar de resistências de alguns países industrializados, o Acordo de Paris incluiu dispositivos (art. 8) para lidar com perdas e danos decorrentes dos efeitos adversos e irreversíveis, ou seja, para aquilo que não pode ser equacionado com medidas de adaptação. Nesse sentido, o artigo reitera o Mecanismo Internacional de Varsóvia de Perdas e Danos, estabelecido na COP19, de que estará sob a autoridade das COPs que funcionem como Reunião das Partes do Acordo, nas quais se estabelecerão os detalhes de sua operacionalização.

Os desafios de transparência no cumprimento dos compromissos, mediante um sistema de mensuração e verificação dos esforços e resultados na trajetória das emissões tornaram-se mais importantes com a abordagem de “pledge and review” do pacto de Paris. O art. 13 do AP menciona uma plataforma com diversos instrumentos (comunicações nacionais, relatórios bienais, avaliações internacionais etc.) que se articula com medidas para padronizar ele-

mentos de conteúdo mínimo das NDCs, e com as métricas a serem usadas, com base em metodologias recomendadas pelo IPCC e acordadas nas COPs.

Na quadra da transparência, o pacto da COP21 introduz a realização de avaliação global (balanços quinquenais) do progresso coletivo para a consecução do propósito do Acordo de Paris (AP) e de seus objetivos de longo prazo, inclusive no que se refere às ações de adaptação, meios de implementação e financiamento, à luz de equidade e da melhor ciência disponível. O art. 14 do AP diz que em 2023 deve ser feito o primeiro balanço global na COP que servirá como “Reunião das Partes” do Acordo de Paris.



POLÍTICA NACIONAL E O REGIME MULTILATERAL DE MUDANÇAS DO CLIMA

O Brasil tem sido um país com destaque nas negociações do regime internacional de mudanças do clima. Após a entrada em vigência da UNFCCC, que preparou e divulgou, apesar do atraso, sua Comunicação Nacional, o relatório periódico que cada país parte deve apresentar sobre a situação dos seus esforços em cumprir com os compromissos, indicar suas fontes de emissões, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa.

O decreto nº 3.515, de 20/6/2000, criou o FBMC – Fórum Brasileiro de Mudança de Clima, ligado à Presidência da República, para servir de espaço de interlocução entre os vários setores da sociedade e instituições governamentais nas várias esferas de governo nas questões de mudança de clima no Brasil. O Fórum é formalmente presidido pelo Presidente da República e suas sessões solenes contam com a participação de autoridades do Poder Legislativo e de governos estaduais e municipais, e de representantes da sociedade civil. O secretário executivo deste Fórum é nomeado pela Presidência da República.

Em novembro de 2007 foi estabelecido o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), pelo decreto nº 6.263, e reformulado com o Decreto nº 11.550/2023. Em outros atos, em junho de 2023, foram instituídos o Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono, e a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+. Em fevereiro de 2023, com o Decreto nº 11.1141, no âmbito da retomada e reformulação do CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, foi criada a Câmara Técnica de Justiça Climática, que poderá propor resoluções deste Conselho nessa importante temática.

Foi somente em 2009, em razão do processo da COP15 (Copenhague) que foi promulgada a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e criado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114/2009). A Lei nº 12.187/2009, em seu art.11, formalizou a necessidade de um Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e os planos setoriais de mitigação e adaptação.

A Política Nacional teve seu primeiro regulamento por meio do Decreto 7390, de 2010, alterado por normas posteriores. Tal decreto indicou, em seu art 3º, os planos de ações para prevenção e controle de desmatamento nos biomas do país, além dos planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças do clima. O Plano Nacional de Adaptação (PNA) foi instituído em maio de 2016, com a Portaria MMA nº 150. Em 2023, este Ministério deflagrou um processo de revisão do plano, incluindo consultas com diversos segmentos da sociedade.

O documento que o Brasil elaborou no âmbito do processo preparatório da COP21 – Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (INDC) apresentou o compromisso de se reduzir até 2025 as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 e, no período até 2030 chegar a 43% de redução, também com referência ao ano de 2005. Nos termos do Acordo de Paris, espera-se que os países- parte possam ampliar progressivamente as suas ambições em termos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, entre várias outras medidas.

GOVERNANÇA E PRINCIPAIS PERSONAGENS NO REGIME MULTILATERAL DE MUDANÇAS DO CLIMA

As negociações internacionais são conduzidas pelos representantes (delegados) dos governos nacionais dos países envolvidos, e somente estes tomam decisões. Nas Nações Unidas, a praxe é que as decisões sejam tomadas por consenso, não obstante existirem, de formas diversas nos vários regimes, regras sobre formas de deliberar quando o consenso não é alcançado.

A Conferência das Partes (COP) é a instância decisória de um tratado. No regime multilateral de mudanças do clima, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris dispõem de dispositivos sobre as suas respectivas instâncias, sendo que somente os países-partes de cada um desses instrumentos vinculantes podem participar do processo decisório respectivo. Na prática, a COP da Convenção Quadro também funciona como órgão decisório (MoP) do Protocolo de Quioto e Reunião das Partes (CMA) do Acordo de Paris.

Dois órgãos auxiliares da COP são relevantes: o Corpo Subsidiário para Assessoria Científica e Técnica (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice – SBSTA*), para contribuir com propostas de regras e estudos associados à metodologia e ciência, e o Corpo Subsidiário de Implantação (*Subsidiary Body for Implementation – SBI*). Nas negociações, entre e durante as COPs, podem ser estabelecidos grupos de trabalho para lidar com questões diversas, os quais, em geral, devem apresentar recomendações e propostas para a instância decisória. Nas COPs recentes, desde a COP26, em função da variedade de temas em negociação, foram estabelecidas diversas instâncias e processos para que sejam elucidadas questões que facilitem a adoção de decisões.

Nos termos da UNFCCC, é anual a frequência da realização das COPs, que em geral são realizadas em novembro ou dezembro de cada ano. Como etapa preparatória, cerca de seis meses antes são realizadas reuniões de órgãos subsidiários (SBI e SBSTA) e outros eventos, que têm sido apelidados de pré-COP. Grupos es-

peciais, para avaliar e identificar possíveis propostas para questões em negociação, podem estabelecer cronograma de realizações de suas atividades, mas observando os prazos estabelecidos pela COP para a apresentação dos resultados.

As sessões de negociação são conduzidas por presidente e ou vice-presidente (da COP, da MoP, da CMA, do SBI e do SBSTA), apoiadas pelo secretariado do regime multilateral, cujo escritório tem sede em Bonn, na Alemanha. As sessões de negociação podem ser restritas aos delegados governamentais, ou abertas para a presença (como observadores) de pessoas que não são representantes dos governos nacionais.

Mais além das sessões dos órgãos subsidiários, de grupos de trabalho, das instâncias decisórias CMA (Acordo de Paris), MoP (Protocolo de Quioto) e COP (Convenção – Quadro), a denominação “COP de mudanças do clima” contempla centenas de eventos adicionais, denominados de eventos paralelos, alguns realizados no espaço onde ocorrem as negociações, e outros nos estandes e pavilhões montados por governos, empresas, universidades, organizações da sociedade civil, comunidades de fé, povos originários, entre outros. Por exemplo, na COP27, em 2022, houve mais de 110 estandes, e em alguns deles havia mais de cinco ou seis eventos diários. Estes eventos paralelos revelam as perspectivas de diferentes personagens e instituições quanto às questões, causas e consequências, soluções, etc das mudanças do clima. Com isso, dão destaque aos temas e perspectivas que orientam as condutas e expectativas desses atores, e revelam potenciais obstáculos ou oportunidades para ampliar a efetividade na implementação do regime.

A participação de pessoas e instituições que não sejam integrantes de governos nacionais depende de credenciamento institucional, desde o ano anterior à COP, e credenciamento das pessoas representantes meses antes de cada COP. Essas instituições são classificadas como “non-party stakeholders” (observadoras), sejam elas organizações internacionais, empresas, associações da sociedade civil, universidades, governos locais.

PRINCIPAIS SEGMENTOS SOCIAIS PRESENTES NAS NEGOCIAÇÕES DE MUDANÇA CLIMÁTICA (além das Partes)

- ENGOs (Environmental NGOs): organizações da sociedade civil que atuam na defesa do ambiente, direitos humanos, ajuda humanitária, entre outras.
- BINGOs (Business & Industry NGOs): empresas, associações de empresas e corporações que atuam em empreendimentos econômicos de qualquer setor.
- TUNGOs (Trade Union NGOs): segmentos de associações, federações e sindicatos de trabalhadores de qualquer ramo.
- RINGOs (Research Institutions & NGOs): instituições, universidades e associações dedicadas à pesquisa e divulgação científica.
- IPOs (Indigenous People): associações e integrantes de Povos Originários / Indígenas.
- LGMAs (Local Governments and Municipal Authorities): governos locais e autoridades municipais.
- YOUNGOs: associações e movimentos de jovens, mulheres e de perspectivas de gênero.
- Farmers NGOs: associações de agricultores.

No ambiente das Nações Unidas, as negociações e decisões cabem aos representantes de governos nacionais. Assim, os países se agrupam em blocos para fortalecer suas respectivas propostas e posições. Os principais blocos estão no quadro a seguir:

PRINCIPAIS BLOCOS DE PAÍSES NAS NEGOCIAÇÕES DE CLIMA

- **AILAC:** Associação da América Latina e do Caribe, composta pelo Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Panamá e Perú. Tem defendido que a ampliação de seus esforços em mudanças do clima depende de acesso a recursos financeiros adicionais.
- **ALBA:** Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América, com 11 países das Américas Central, do Sul e Caribe. Tem focado principalmente na inclusão de questões de justiça e equidade nas negociações.
- **AOSIS:** Associação dos Pequenos Países Insulares, com 44 países costeiros e ilhas. São os países mais vulneráveis à subida do mar.
- **BASIC:** Formado por Brasil, África do Sul, Índia e China. Busca por vezes diferenciar-se das posições do G77. Tem sido defensor do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, que faz parte do regime multilateral.
- **G77+China:** reúne hoje mais de 130 países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.
- **GRULAC:** reúne países da América Latina e Caribe em vários processos na ONU.

- **LDCs:** reúne cerca de 48 países menos desenvolvidos em torno de suas “necessidades específicas e situações especiais” e sua limitada capacidade de responder e se adaptar às mudanças climáticas.
- **Umbrella Group (grupo guarda-chuva):** formado por nações não pertencentes à União Europeia, mais evidente após o Protocolo de Quioto, no qual participam Austrália, Japão, Canadá, Nova Zelândia, Cazaquistão, Noruega, Ucrânia e os EUA.

3.3 FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

No início do regime, ou seja, na década de 1990, o GEF – Fundo para o Meio Ambiente Global (*Global Environment Facility*) foi designado como instituição para alavancar recursos, especialmente para países em desenvolvimento, para apoiar o envolvimento e projetos desses no âmbito dos compromissos da UNFCCC. O GEF teve funções análogas para os regimes de biodiversidade e de combate à desertificação.

O Fundo Verde para o Clima (GCF – Green Climate Fund), foi criado na COP em 2010, para gerir os recursos esperados de 100 bilhões de dólares anuais, até 2020. O Banco Mundial executa a gestão do Fundo Verde para o Clima, que, em tese, deveria aplicar recursos para atividades de mitigação (Geração e acesso à energia, transporte, florestas e uso da terra, construções, cidades, indústrias, instalações e equipamentos) e para adaptação (especialmente em segurança hídrica, alimentar e de saúde, subsistência de pessoas e comunidades, ecossistemas e serviços ecossistêmicos, infraestrutura e ambiente construído). Mas o montante mobilizado de recursos jamais chegou ao valor prometido. Há críticas quanto à enorme carga burocrática para o atendimento dos procedimentos e exigências de apresentação e aprovação de projetos, expressos por alguns governos e grupos da sociedade civil.

O Fundo de Adaptação, criado na COP7, em 2001, só foi oficialmente lançado em 2007, como parte dos mecanismos financeiros para viabilizar projetos e programas de adaptação aos efeitos das mudanças do clima. Os recursos do Fundo de Adaptação originaram-se, parcialmente, da taxa de 2% aplicada sobre os certificados de redução de emissões (CER) dos projetos do MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, criado pelo Protocolo de Quioto. O Fundo também recebeu aportes de outras fontes, sendo que, simbolicamente, o primeiro recurso doado, 131 euros, veio de estudantes da Alemanha. As

atividades do Fundo são supervisionadas por um conselho formado por representantes de países industrializados, em desenvolvimento, países insulares e países menos desenvolvidos.

Na COP26, em 2021, foram anunciados compromissos (voluntários) para diversas questões (por exemplo, redução de emissões de metano até 2030) e para o financiamento climático. O Compromisso de Financiamento Global para Florestas (*The Global Forest Finance Pledge*) foi de destinar doze bilhões de dólares, entre 2021 e 2025, para atividades e programas de proteção de florestas. As promessas incluíram: dobrar por comparação ao valores de 2019 e até 2025 os recursos oferecidos pelos países industrializados para o financiamento de medidas de adaptação; alocação de 400 milhões de dólares estadunidenses para os países menos desenvolvidos e 300 milhões para o Fundo de Adaptação¹.

Ainda na COP26, houve o anúncio do compromisso, feito por 22 instituições, incluindo governos e entidades filantrópicas, de alocar US\$ 1,7 bilhões para povos indígenas e comunidades locais (*Indigenous Peoples and Local Communities Forest Tenure Pledge*), com vistas à regularização e proteção de seus territórios. O [relatório](#) do primeiro ano de aplicação de recursos indicou que somente 19% do montante prometido foi desembolsado².

¹ <https://www.gov.uk/government/publications/cop26-presidency-outcomes/cop26-presidency-outcomes#finance> (acesso em 08/11/2023).

² <https://forestclimateleaders.org/wp-content/uploads/2022/11/Indigenous-Peoples-and-Local-Communities-Forest-Tenure-Pledge-Annual-Report-2021-2022.pdf> (acesso em 08/11/2023).

FUNDOS ASSOCIADOS ÀS POLÍTICAS BRASILEIRAS E OU MULTILATERAIS

- **Fundo Nacional de Mudanças Climáticas:** <https://www.gov.br/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>
- **Fundo Amazônia:** <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home>
- **Green Cimate Fund:** <https://www.greenclimate.fund/>
- **Global Environment Facility:** <https://www.thegef.org/>
- **Climate Investment Funds** (IFC – International Finance Corporation – World Bank Group) <https://www.ifc.org/en/what-we-do/sector-expertise/blended-finance/climate/climate-investment-funds>



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 12.187/2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm (acesso em 08/11/2023)

BRASIL. Lei nº 12.114/2009 Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. (acesso em 08/11/2023)

BRASIL. Decreto nº 11.417/2023 . Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.417-de-16-de-fevereiro-de-2023-464998532>. (acesso em 08/11/2023)

BRASIL. Decreto nº 11.550/2023. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. (acesso em 08/11/2023)

BRASIL. Pretendida contribuição nacionalmente determinada para consecução do objetivo da Convenção–quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em <http://redd.mma.gov.br/pt/redd-e-a-indc-brasileira> . (acesso em 08/11/2023)

Born, Rubens Harry. Mudanças climáticas: direitos, legislação e políticas públicas: panorama do regime multilateral global, incluindo o Acordo de Paris, e sua aplicação no Brasil. São Paulo: Livro da Eco, 2017.

CLIMAInfo. Glossário de siglas e jargões da UNFCCC . In: <https://climainfo.org.br/2017/10/31/glossario-de-siglas-e-jargoes-da-unfccc/> (acesso em 08/11/2023)

Forest Tenure Funders Group. Indigenous Peoples and Local Communities Forest Tenure Pledge: Annual Report 2021–2022. In: <https://forestclimateleaders.org/wp-content/uploads/2022/11/Indigenous-Peoples-and-Local-Communities-Forest-Tenure-Pledge-Annual-Report-2021-2022.pdf> (acesso em 08/11/2023)

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1988.

Russar, Juliana A.M. Panorama de atores e iniciativas no Brasil sobre Mudanças do Clima. Colaboração de Morrow Gaines Campbell III e Rubens Harry Born. São Lourenço da Serra, Vitae Civilis Instituto, 2008.

UNITED KINGDOM. The Global Forest Finance Pledge: Financing the protection, restoration, and sustainable management of forests. 02.11.2021 . <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230106145241/https://ukcop26.org/the-global-forest-finance-pledge/> (acesso em 08/11/2023)

