



1.4 • Conjuntura internacional

A última oportunidade para a política das alterações climáticas

Pedro Fonseca

O PAINEL INTERGOVERNAMENTAL sobre as Alterações Climáticas (IPCC), constatando o aquecimento da atmosfera terrestre e dos oceanos, a subida do nível das águas do mar e a diminuição das massas de gelo e neve, tem vindo a defender que estão em curso alterações climáticas sem precedente desde há vários milhares de anos e que não podem ser atribuídas aos ciclos naturais do planeta. O IPCC argumenta que é extremamente provável que as alterações climáticas resultem da crescente concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera (principalmente de CO₂) devido ao incremento das emissões antropogénicas destes gases desde o arranque da revolução industrial. A queima de combustíveis fósseis (carvão, petróleo e gás) foi responsável por 2/3 das emissões antropogénicas de CO₂ desde 1750, sendo o restante atribuído às alterações do uso dos solos.

Considerando a avaliação do IPCC, conclui-se que a Humanidade enfrenta um problema de longo prazo, já que parte do CO₂ permanece na atmosfera por um período que vai de algumas décadas a vários milhares de anos. Assim, um certo nível de alterações climáticas está em curso e não pode ser evitado, pelo que ganhou relevância no domínio político o objetivo de evitar alterações climáticas perigosas. Com vista a garantir a segurança climática, determinou-se o objetivo de reduzir as emissões numa dimensão que evite um crescimento da temperatura média global superior a 2°C face aos valores pré-industriais.

Embora as consequências das alterações climáticas não sejam totalmente conhecidas, vários especialistas, instituições governamentais e internacionais têm vindo a alertar que a crescente probabilidade de ocorrerem fenómenos climatéricos extremos resultantes das alterações climáticas. A degradação dos recursos naturais, a pressão demográfica e a competição por recursos estratégicos contribuirão para a deterioração das condições de vida em vários pontos do planeta e, em caso extremos, podem concorrer para o surgimento ou aprofundamento de conflitos violentos, para a fragilização de vários Estados, para o acentuar de crises humanitárias, bem como originar massas migratórias de grandes dimensões.

A política das alterações climáticas: primórdios, evolução e insuficiências

As alterações climáticas representam um desafio extraordinário para a Humanidade e exigem uma verdadeira cooperação global. Na conferência ministerial sobre o problema realizada em Noordwijk em 1989, os países europeus, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia defenderam o estabelecimento de limites para as emissões de GEE. A esta pretensão opuseram-se os EUA, o Ja-

pão e a União Soviética, argumentando que ela exigia medidas muito rígidas, não considerava as diferentes circunstâncias nacionais e era necessário aprofundar o conhecimento científico sobre as alterações climáticas.

Estas divergências verificaram-se novamente em 1992 nas negociações da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) com o objetivo de estabilizar a concentração de GEE na atmosfera num nível que evitasse uma interferência antropogénica perigosa no sistema climático. Na época, a Comunidade Europeia defendeu o estabelecimento de metas quantificadas e calendarizadas de redução das emissões de GEE. Este objetivo foi rejeitado pelos

máticos podem captar todas as variáveis que o podem influenciar.

O Protocolo de Quioto (PQ) foi apresentado em 1997 como um avanço negocial já que, pela primeira vez, determinaram-se metas quantificadas e calendarizadas de redução das emissões. O compromisso deveria garantir uma redução das emissões de GEE a nível global de, pelo menos, 5,2% das emissões dos países constantes do Anexo B (países mais desenvolvidos e economias em transição) entre 2008-2012 face aos valores de 1990. Os países em desenvolvimento ficaram sem qualquer meta para as suas emissões, facto relacionado com os argumentos em torno da justiça climática (ver "A (in)justiça climática").

A (IN)JUSTIÇA CLIMÁTICA

O tema da justiça foi introduzido nas negociações climáticas através do artigo 3.º, n.º1 da CQNUAC que determina que a proteção do sistema climático para benefício das atuais e futuras gerações deve ser feito "com base na equidade e de acordo com as suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e com as respetivas capacidades". Não obstante a interpretação do artigo ter sido objeto de importantes disputas, os países em desenvolvimento apelaram a uma distinção entre as suas emissões de "sobrevivência" e as emissões de "luxo" dos países desenvolvidos, pelo que estes deveriam suportar as responsabilidades pelas alterações climáticas porque: (1) são os responsáveis pelo problema climático (devido às suas emissões de GEE cumulativas e *per capita*); (2) são mais ricos e têm maior capacidade para lidar com o problema (justiça distributiva); (3) serão os países menos desenvolvidos a sofrer as piores consequências, devendo por isso os países desenvolvidos transferir tecnologia e fundos com vista a promover um desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento (justiça corretiva). De facto, os princípios da justiça são identificáveis no PQ, que estabeleceu metas de redução das emissões dos países desenvolvidos e deixou os países em desenvolvimento libertos dessa obrigação.

No decurso das negociações climáticas, os principais países em desenvolvimento têm mantido os argumentos em torno da justiça, defendendo que os seus maiores desafios são reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento. Assim, consideram que é um exemplo de colonialismo ambiental e de injustiça climática os crescentes apelos para que também eles assumam compromissos de redução das emissões ao longo dos próximos anos. Todavia, analisando a evolução das emissões, a não inclusão de pelo menos alguns países em desenvolvimento no processo de redução das mesmas, em particular da China e da Índia, que já se encontram entre os principais emissores, resultará num crescimento da concentração de GEE na atmosfera não compatível com os objetivos da segurança climática. Desta forma, é possível concluir que um acordo climático futuro tem pouco valor sem a participação dos principais países em desenvolvimento e dos EUA.

EUA, pelos países da OPEP, assim como pela China e pela Índia, que o consideraram uma ameaça ao crescimento económico. Assim, a CQNUAC foi assinada sem menção a metas de redução das emissões. Todavia, incorporou um conjunto de princípios estruturantes das negociações climáticas. Entre eles está o da precaução que declara que as partes devem tomar medidas que antecipem, previnam ou minimizem as causas das alterações climáticas e os seus efeitos negativos, sendo que a falta de um conhecimento científico completo e exaustivo sobre o problema não deve ser motivo para adiar a tomada de decisões. Tal princípio reconhece que a complexidade do sistema climático torna muito difícil a sua total compreensão, pelo que dificilmente os modelos cli-

Analizando o percurso do PQ, que entrou em vigor em 2005, é possível identificar sérias fragilidades. Por um lado, vários países que o adotaram enfrentaram grandes dificuldades para alcançar os seus objetivos e outros, como o Canadá, falharam o cumprimento das metas. Por outro lado, os mecanismos de flexibilidade previstos no PQ (mecanismo de desenvolvimento limpo, implementação conjunta e comércio de emissões) têm sido utilizados de forma ineficaz, abusiva e mesmo fraudulenta. Além disso, com a recusa dos EUA em ratificar o PQ, cerca de 70% das emissões de GEE registadas em 2006 não estavam sujeitas a qualquer meta. Desta forma, as emissões antropogénicas de CO₂ têm vindo a aumentar de forma acelerada e já tinham crescido quase 40% em 2008

face aos valores de 1990. Parte substancial deste incremento veio dos países em desenvolvimento, particularmente da China, atualmente o país com maiores emissões, e da Índia.

A política das alterações climáticas em tempos de desilusão

Na ronda negocial de Copenhaga em 2009 (COP15) ambicionava-se a obtenção de um acordo que substituísse o PQ após 2012. Todavia, as negociações foram marcadas por profundas divisões. Por um lado, os países em desenvolvimento basearam novamente a sua argumentação na justiça climática. Por outro lado, vários Estados desenvolvidos defenderam que seria ambientalmente perigoso que alguns países em desenvolvimento que vêm registando um crescimento acelerado das emissões de GEE continuassem sem metas de redução.

Da COP15 resultou o Acordo de Copenhaga, no qual não constam metas quantificadas e calendarizadas de redução das emissões, característica reveladora do seu insucesso. As razões para o fracasso prenderam-se com a oposição dos EUA, do Canadá, da China e da Índia ao estabelecimento de metas ambiciosas de redução das suas emissões. O Acordo de Copenhaga determinava que os Estados submetessem os seus planos voluntários de mitigação das emissões de GEE para 2020 até 31 de Janeiro de 2010. Todavia, as propostas apresentadas ficam longe de garantir a segurança climática. Além disso, as negociações de Copenhaga contribuíram para aprofundar o sentimento de que a mitigação das alterações climáticas está para além da capacidade política, social e tecnológica da Humanidade, algo que acentuou o ambiente negativo e contribuiu para que a Conferência de Cancun (COP16) realizada em 2010 adiasse mais uma vez ações decisivas.

A Conferência de Durban (COP17) de 2011 decorreu num momento particularmente adverso. O acidente na central nuclear japonesa (Fukushima Daiichi) e a instabilidade política nos países árabes contribuíram para uma crescente preocupação sobre o abastecimento energético, secundarizando-se o problema climático e contribuindo para um reforço de fontes de energia ainda mais contrárias às preocupações climáticas (carvão e petróleo não-convencional). Além disso, as crises financeira, e das dívidas soberanas, que têm vindo a afetar particularmente as economias mais desenvolvidas nos últimos anos, captaram o essencial das preocupações governamentais, contribuindo para uma relativa perda de importância das alterações climáticas nas agendas políticas, assim como para aliviar a pressão para uma rápida transição energética.

No essencial, a Conferência de Durban adiou novamente compromissos decisivos, tendo-se determinado um segundo período de cumprimento do PQ que vigorará até 2020 e no âmbito do qual as partes devem reduzir as suas emissões entre 25% e 40% face aos níveis de 1990. Todavia, com a recusa dos EUA e do Canadá em participarem, menos de 15% das emissões mundiais ficam ao abrigo desta nova fase do PQ. Em Durban deci-

diu-se que novas negociações se iniciariam em 2012 com vista a concluir um acordo global em 2015 e que entrará em vigor em 2020. As negociações climáticas realizadas em Doha (COP18) em 2012 evidenciaram novamente a falta de vontade política para se alcançarem compromissos ambiciosos que respondam às exigências da segurança climática.

Rumo a 2015: uma nova ambição?

Em Setembro de 2013 o IPCC aprovou as conclusões preliminares do seu quinto relatório de avaliação, nas quais argumenta que as emissões devem atingir o seu máximo ao longo da próxima década e diminuir rapidamente ao longo das décadas seguintes. Todavia, a Agência Internacional de Energia (AIE) alerta no seu *World Energy Outlook 2013* que, mesmo considerando todas as medidas já anunciadas pelos Estados (incrementar a eficiência energética, reforçar as energias renováveis, reduzir os subsídios aos combustíveis fósseis, determinar um preço para o carbono) as emissões de CO₂ do sistema energético mundial vão crescer cerca de 20% até 2035. Assim, conclui a AIE, a trajetória das emissões é compatível com uma subida de 3,6°C da temperatura média global, um valor bem superior aos 2°C politicamente considerados como objetivo para evitar as alterações climáticas perigosas.

“ [...] a segurança climática exige respostas complexas e dispendiosas, [...] e, essencialmente, exige uma transformação célere do sistema energético mundial baseado nos combustíveis fósseis [...]. ”

O elevado número e diversidade de atores envolvidos e a expansão da agenda negocial têm complexificado as negociações climáticas, assim como a procura de consensos alargados tem resultado em acordos frágeis e pouco ambiciosos. Paralelamente, os debates em torno da justiça climática, da fuga de carbono, das desigualdades de desenvolvimento e da mobilização de fundos para mitigação/adaptação têm originado discórdias profundas e descredibilizado o regime internacional. Além disso, é muito difícil politicamente lidar com as alterações climáticas já que, não obstante as suas consequências já identificadas, elas são um problema fundamentalmente localizado no futuro. Não obstante todos os avisos sobre os seus riscos, eles parecem abstratos, ilusórios, irreais porque não são tangíveis, imediatos e visíveis no decorrer da vida diária. Assim, como existem problemas imediatos para enfrentar, a maioria das pessoas e dos Estados não encontra um incentivo fundamental para agir. Todavia, quando as consequências mais negativas das alte-

rações climáticas se concretizarem, já será tarde para tomar medidas corretivas. De facto, quanto maior é o desfasamento temporal entre as causas (emissões) e as consequências, e no caso das alterações climáticas ele é de várias gerações, e quanto mais incertas e complexas são essas as consequências, que neste caso são também elevadas, mais facilmente se aceitam potenciais riscos e perdas futuras face a benefícios imediatos.

Atingar em 2015 um acordo climático global compatível com a segurança climática exige certamente uma nova ambição que também não foi visível nas negociações de Varsóvia (COP19) em 2013. Essa nova ambição tem de partir da constatação de que a segurança climática exige respostas complexas e dispendiosas, parece obrigar a transformações políticas e económicas importantes em diversos setores (produção e consumo de bens e serviços, energia, transportes, agricultura, comércio mundial, entre outros) que frequentemente conflituam com outros objetivos identificados como prioritários na política mundial (liberalização do comércio mundial, erradicação da pobreza extrema e segurança energética, entre outros), requer a participação dos principais emissores mundiais de CO₂ (países desenvolvidos e em desenvolvimento) e, essencialmente, exige uma transformação célere do sistema energético mundial baseado nos combustíveis fósseis e que é base da nossa civilização. ■