

O regime internacional de mudanças climáticas na encruzilhada

The international climate change system at the crossroads

Luciano Pereira de Souza¹

O problema das mudanças climáticas constitui o paradigma dos problemas globais da atualidade, com dificuldades científicas, econômicas, políticas e, particularmente, jurídicas por apresentar características que superam amplamente as dimensões normais do esquema jurídico habitual, no aspecto causal, espacial e temporal, impondo um dilema quanto à questão dos limites do crescimento econômico, como bem evidencia José Juste RUIZ.

O autor mostra que o aquecimento global do planeta caracteriza-se como:

a) fenômeno de natureza essencialmente deslocalizada, porque tanto as fontes de emissão de gases de efeito estufa (GEE) como os seus efeitos climáticos se dão em todas as partes do mundo, não havendo como distinguir entre autores e vítimas dentro dos esquemas tradicionais de solução de conflitos no direito. Entretanto, como as emissões de GEE atendem ao critério de “flexibilidade geográfica”, então o resgate de GEE tem o mesmo efeito benéfico para o clima onde quer ocorra, abrindo espaço para mecanismos de flexibilização;

b) fenômeno que apresenta dimensões aleatórias, na medida em que atinge a todos os estados, economias e pessoas, de um modo ou de outro, sem que seja possível prever cientificamente onde exatamente se darão os efeitos climáticos mais dramáticos, comparando o autor a distribuição aleatória desses efeitos com a espada de Dâmocles sobre o céu de todos os estados.

c) fenômeno que possui efeitos temporais retardados. As emissões do início da era industrial, há mais de 150 anos, estão contribuindo para elevar a temperatura global nos dias de hoje. Da mesma forma, as atuais reduções de emissão de GEE produzirão seus efeitos benéficos somente daqui a dezenas de anos e mesmo assim, poderão refrear apenas em parte o aquecimento adicional já produzido. Esta característica temporal faz com que as ações para enfrentamento das mudanças climáticas ultrapassem, e muito, os ciclos políticos. Por conta disso, o fato de assumir os custos sociais e econômicos dessas medidas somente trará dividendos para os futuros governantes, enquanto que para os atuais estas medidas não trarão mais do que “sangue, suor e lágrimas”, nas palavras do autor;

d) fenômeno que coloca a humanidade diante de um sério dilema de fundo

¹ Doutorando em Direito Ambiental Internacional (Unisantos, 2014), Mestre em Direito (USP, 2000), Bacharelado em Direito (USP, 1994), Bacharelado e Licenciatura Plena em Ciências Biológicas (USP, 1989). E-mail.: proflucianosouza@terra.com.br

filosófico (*Eros x Thanatos*), pois, de um lado, as necessidades de desenvolvimento são incontidas e atendem a um impulso vital de crescimento econômico, do outro, as exigências do desenvolvimento sustentável impõem a revisão das necessidades pessoais, levando em conta as inegáveis limitações da biosfera, ou seja, da capacidade de suporte do sistema planetário.

Na segunda parte do texto o autor descreve sucintamente as principais características do regime da Convenção Quadro e do Protocolo de Quioto, enfatizando a adoção do princípio da precaução e especialmente do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas na abordagem da questão climática; ressalta também a transparência com que funciona o regime convencional, mas demonstra como a sua arquitetura complexa afeta a própria operacionalidade do sistema, dificultando a adoção de soluções políticas e jurídicas simples.

O autor observa que o regime jurídico internacional das mudanças climáticas tem uma dupla fisionomia formada pela Convenção Quadro e pelo Protocolo de Quioto, característica essa que, na visão do autor, tem gerado certa tensão dentro do sistema e tem influenciado os processos de negociação entre as partes.

Sem poder se aprofundar no assunto o autor procura destacar no regime convencional os aspectos essenciais e mais inovadores do ponto de vista da ciência do direito, mas também de maior dificuldade para os juristas. O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas constitui o expoente por excelência desse regime jurídico, nas palavras do autor.

Este princípio – inovador no Direito Internacional porque não se fundamenta numa premissa de direitos e obrigações iguais para todos – postula que os estados têm responsabilidades em relação à questão do aquecimento global que são comuns a todos, porém estas responsabilidades são diferenciadas em função do grau de desenvolvimento de cada país e da exposição aos efeitos climáticos dos diversos estados.

Assinala que, embora os objetivos e os princípios da Convenção estejam bem estabelecidos, as modalidades e mecanismos de implantação da Convenção são adaptativos e evolutivos, ou seja, os espaços delimitados pela moldura definida nos arranjos estruturais da Convenção vão se preenchendo por meio de decisões da Conferência das Partes, protocolos e outros mecanismos de implementação.

O autor mostra que o regime jurídico de reduções é acentuadamente assimétrico, pois impõe compromissos obrigatórios somente para algumas partes (países do Anexo I) poupando outras (países em desenvolvimento); também observa que este regime assimétrico se completa com mecanismos de flexibilização do Protocolo, como a implementação conjunta (JI), o mecanismo de desenvolvimento limpo (CDM) e o comércio internacional de emissões (IET).

Ressalta que a complexa rede de órgãos e instituições da Convenção tem

ocasionado elevado grau de burocratização com limitantes dificuldades operacionais na adoção de decisões, mas o autor reconhece que o progresso é espetacular em termos políticos e jurídicos, destacando especialmente a transparência no âmbito da convenção, o que não é muito comum no Direito Internacional, em sua avaliação.

Enfatiza que a utilização de *soft law*, com suas vantagens e inconvenientes (que o autor não aponta no texto, para não perder o foco e o tema do trabalho), é cada vez mais frequente, mas adverte que é preciso certo cuidado, pois o uso destas “normas mínimas” por vezes é substituído por propostas de duvidoso conteúdo jurídico, que envolvem pautas próprias do discurso político.

Na terceira parte do texto o autor discorre sobre os esforços de negociação do regime pós 2012 iniciados a partir da primeira conferência das partes do Protocolo. Também aborda as conferências de Bali (2007), Copenhague (2009), Cancun (2010) e Durban (2011) demonstrando que as partes continuavam (e ainda continuam) com os trabalhos de negociação para adotar um instrumento jurídico obrigatório em 2015, aplicável a partir de 2020, cujo conteúdo e natureza jurídica ainda estão em aberto.

No âmbito do Protocolo de Quioto, o autor informa que o protocolo deveria continuar sendo aplicado, em seu segundo período de compromisso, a partir de 2013 até 2017 ou 2020, estabelecendo-se novas metas obrigatórias de redução para os países do Anexo I da Convenção, por meio de uma emenda ao Protocolo que a ser adotada antes do final do primeiro período do cumprimento de metas. Registramos que a emenda foi aprovada em 2012 (*Emenda Doha ao Protocolo de Quioto*), mas não está em vigor porque necessita de 144 instrumentos de aceitação e contava com apenas 12 até setembro de 2014. Durante o segundo período do protocolo as partes que compõem a Emenda Doha comprometem-se reduzir em pelo menos 18% as emissões de GEE abaixo dos níveis de emissão de 1990.

Observando que as reduções foram insuficientes e os esforços das Partes para atingir os objetivos da Convenção foram isolados o autor reconhece que o progresso do regime foi lento; considera que para o novo regime são necessários a) mais tempo; b) mais esforços de redução e c) e destacadamente a participação imprescindível de todas as Partes da Convenção, inclusive dos EUA e países em desenvolvimento, nomeadamente, China, Índia, Brasil, México, África do Sul e Coréia do Sul.

Na parte final do texto, reconectando o fenômeno climático, o regime internacional das Nações Unidas e a fisionomia dual desse regime (Convenção e Protocolo), o autor avalia que o regime é inovador em relação ao Direito Internacional, especialmente com a adoção do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Ressalta que o regime tem evoluído desde o seu início há 25 anos, embora se ressinta da ausência de compromissos de redução por parte dos países em desenvolvimento, além de observar que os compromissos políticos têm adquirido mais importância em relação aos compromissos jurídicos dentro do regime da Convenção.

Finalmente o autor aponta para a existência de uma tendência à fragmentação do sistema no âmbito das Nações Unidas, com o surgimento de sistemas regionais e nacionais de comércio de emissões, questionando dessa forma se a Convenção e o seu Protocolo constituem o marco regulatório mais adequado para resolver todos os problemas que suscita a questão das mudanças climáticas.

O texto foi publicado em 2012, inaugurando a obra coletiva intitulada CAMBIO CLIMATICO, ENERGIA Y DERECHO INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS DE FUTURO, coordenado por Rosa Giles CARNERO, publicado pela editora espanhola Aranzadi, no âmbito de um projeto financiado pelo Ministério da Ciência e Inovação da Espanha e a pesquisa realizada pelo autor antecede a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro, como também antecede a Conferência das Nações Unidas sobre o Clima, realizada em Doha. O fato de a pesquisa ter encerrado antes destes marcos referenciais da questão ambiental global, entretanto, de modo algum invalida o texto do autor.

Primeiramente, porque o texto traz aspectos conceituais que transcendem as conferências pós 2011. Em segundo lugar porque, em ambas as conferências não houve grande progresso concreto, em termos de regime jurídico (com exceção da adoção da Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto e que ainda não entrou em vigor até setembro de 2014), o que significa que o regime internacional de mudanças climáticas continua na encruzilhada apontada pelo autor e se espera da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas que seja capaz de estabelecer compromissos obrigatórios de redução de emissões aos países em desenvolvimento e ainda evite a fragmentação do sistema, mantendo a coesão política e jurídica, em torno de um regime uniforme e um acordo global, a ser formalizado em 2015 e aplicado a partir de 2020.

Diante disso 2014 e 2015 serão decisivos para que as aspirações e deliberações de Durban sejam concretizadas e o novo regime global se estabeleça até o final desta década, não apenas por uma questão de agenda, mas porque a situação está alarmante: de acordo com o IPCC, órgão científico da Convenção, caso as taxas de emissão continuem crescendo nos níveis atuais a temperatura global poderá aumentar em 4,8° C até o fim do século e o nível dos oceanos poderá elevar 82 centímetros, com resultados devastadores para as regiões costeiras.

Referência

RUIZ, José J. El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada. In: GILES CARNERO, R. (coord.). Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro. Madrid: Aranzadi, 2012. p. 37-49.

Recebido em 20/09/2014

Aceito em 06/10/2014