

**Abril-Maio, 2016**  
BPC Policy Brief - V.6 N.02

# BPC Policy Brief

## **Resultados da COP 21 e a participação do BASIC**

**Alice Amorim, Maureen Santos e Paulo Esteves**



## Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI), em colaboração com o Instituto Pereira Passos (IPP). Todos os briefs têm sua publicação condicionada a pareceres externos. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

### **BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas BRICS**

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ  
Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020  
[www.bricspolicycenter.org](http://www.bricspolicycenter.org) / [bpc@bricspolicycenter.org](mailto:bpc@bricspolicycenter.org)

## Equipe BPC

### **SUPERVISOR GERAL**

Paulo Esteves

### **COORDENAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Lia Frota e Lopes

### **ADMINISTRATIVE ASSISTANT**

Bruna Risieri

### **ANALISTA DE COMUNICAÇÃO**

Vinicius Kede

### **DESIGN**

Felipe dos Santos

BPC Policy Brief V.6. N.2 - Abril-Maio/2016.  
Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center  
ISSN: 2318-1818  
14P ; 29,7 CM  
1. Mudanças climáticas 2. COP 21 3.  
Acordo de Paris 4. BASIC

## Brics e Clima

O desenvolvimento de pesquisa e a disseminação de informações a respeito da agenda socioambiental, em especial do tema das mudanças climáticas, revelam-se vitais, tendo em vista que o impacto social, ambiental e econômicos da atuação dos países que compõem o bloco do BRICS nas dinâmicas e modelos de desenvolvimento dos países. Esse debate não se limita aos aspectos econômicos do bloco, mas diz respeito, também, à dinâmica do uso dos recursos naturais, da terra e garantia de direitos como peça fundamental na construção deste debate.

Visando perscrutar o debate e promover iniciativas capazes de contribuir positivamente com esta agenda, o BRICS Policy Center e o GIP – Gestão de Interesse Público - estabeleceram uma parceria com o objetivo de fortalecer e incentivar a pesquisa e o debate entre acadêmicos, sociedade civil, governo e outros setores da sociedade brasileira. É nesta esteira que surge o projeto BRICS e Clima.

## Equipe BRICS e Clima

### **COORDENAÇÃO**

Paulo Esteves

### **PESQUISADORA**

Maureen Santos

### **PESQUISADORA ASSISTENTE**

Beatriz Mattos

### **GIP**

Ana Toni

Alice Amorim

Larissa Losanoff - assistente de pesquisa

### **INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

Paula Morales



## Sumário

1. Introdução	4
2. O Acordo de Paris e seus principais resultados	4
2.1. Mitigação: mais do mesmo?	6
2.2. Adaptação e Perdas e Danos: alguns avanços	8
2.3. Meios de Implementação e Transparência	9
2.4. Financiamento: promessas sem fim	10
3. Conclusão e recomendações	12

# Resultados da COP 21 e a participação do BASIC

Alice Amorim, Maureen Santos e Paulo Esteves

## 1. Introdução

Esse Policy Brief analisa o recém aprovado Acordo de Paris, na COP 21, em dezembro de 2015 e a participação dos países do grupo informal BASIC (África do Sul, Brasil, China e Índia) nas negociações. Adicionalmente, o Brief oferece uma análise dos resultados da Conferência em relação aos temas mitigação, meios de implementação e transparência, financiamento, e adaptação.

Desta forma, o texto está organizado em duas partes: a primeira cobre os quatro itens chave das negociações, enquanto a segunda apresenta as conclusões e recomendações aos tomadores de decisão dos países membros do grupo BASIC.

## 2. O Acordo de Paris e seus principais resultados

Conforme foi expresso por alguns dos negociadores brasileiros, a COP 21 em Paris não seria o ponto de chegada, mas sim um ponto de partida no qual seria estabelecido o eixo orientador do regime climático nos próximos anos<sup>1</sup>. Assim, mesmo que não tivesse sido alcançada uma tratativa

---

(1) BPC Policy Brief - V. 5 N. 11. <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7051/doc/312351835.pdf>

substantiva que pudesse oferecer soluções imediatas à crise climática, o estabelecimento de um conjunto de princípios e procedimentos manteria o regime funcionando.

De fato, o Acordo de Paris<sup>2</sup>, aprovado por unanimidade e com euforia pelos 196 membros da Convenção Quadro das Nações Unidas de Mudanças Climáticas (UNFCCC), em dezembro de 2015, representa um avanço dos esforços globais de implementação da convenção e de manutenção do regime internacional climático. Embora traga alguns elementos de base para trilhar os próximos passos da agenda climática multilateral, é um documento que não soluciona alguns dos principais desafios do regime, em especial, a definição de como e com quais recursos serão atingidos os dois objetivos principais acordados:

1. Limitar o aquecimento máximo do planeta a uma temperatura média “bem abaixo de 2°C acima dos níveis pré-revolução industrial”, fazendo “esforços para limitar o aumento de temperatura a 1,5°C”.
2. Aumentar a habilidade do planeta em se adaptar aos efeitos adversos da mudança do clima que não puderem ser evitados.

Uma das principais inovações do acordo é o fato de ser baseado nas contribuições nacionalmente determinadas (INDCs) apresentadas pelas partes de forma voluntária, conforme acordado em Varsóvia, durante a COP 19, em 2014. As INDCs materializam um modelo “*bottom up*” para o estabelecimento de obrigações para os países, no âmbito do regime. Contudo já se sabe que, em seu conjunto, essas obrigações, ainda que sejam cumpridas integralmente não são suficientes para conter o aumento da temperatura média global abaixo dos 2°C. As projeções apresentadas por estudos como do secretariado da convenção a partir das 147 INDCs recebidas até outubro de 2015, apontam um aumento de temperatura em torno de 2.7°C para 2100<sup>3</sup>.

A natureza legalmente vinculante do acordo implica que sua vigência está condicionada a procedimentos de ratificação por cada um dos países signatários, envolvendo a manifestação de aceitação de suas obrigações pelo poder Executivo e/ou Legislativo de cada país, de acordo com a respectiva legislação nacional<sup>4</sup>. Esse procedimento é fundamental para que haja um debate no âmbito nacional sobre as implicações das obrigações assumidas internacionalmente para o desenvolvimento do país, bem como para efetivamente harmonizá-las com as políticas nacionais. A necessidade de ratificação e de internalização criam uma janela de oportunidade para o debate público, envolvendo diversos setores da sociedade acerca das estratégias de desenvolvimento nacional e suas consequências para o aprofundamento da crise climática e socioambiental.

O Acordo de Paris não conta com mecanismos de *enforcement* e *compliance*<sup>5</sup> necessários para garantir que os países cumpram seus compromissos nacionais. Contudo, para que seja feita uma internalização dos objetivos e metas assumidos em Paris pelos governos, será necessário estabelecer parâmetros e regras a serem observadas tanto a nível internacional como nacional. Por essas razões, o debate sobre meios de implementação e transparência é central nesse processo.

---

(2) FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

(3) FCCC/CP/2015/7. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>

(4) Para entrar em vigor, o Acordo de Paris precisa ser ratificado por pelo menos 55 (cinquenta e cinco) países que somem no mínimo 55% das emissões globais de GEE. Foi expedido, após Paris, um documento específico para fins de contabilizar a contagem das emissões dos países.

(5) No artigo 15, está prevista a criação de um mecanismo que facilite a implementação e promova a observância (compliance) do acordo. No entanto, o parágrafo 2 deste mesmo artigo, aponta que o mecanismo será na forma de um comitê que deverá funcionar de forma transparente, não-adversarial e não punitiva.

## 2.1 Mitigação: mais do mesmo?

Conforme destacado anteriormente, o Acordo de Paris prevê um esforço de mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no longo prazo para limitar o aumento da temperatura global bem abaixo dos 2°C, apontando sem obrigatoriedade, que seria desejável não ultrapassar os 1.5°C. Para isso, prevê que os países devem buscar atingir o pico de emissões o mais rápido possível. Nesse contexto, ainda que consideradas as diferenças em matéria de desenvolvimento, o Acordo tem um caráter universal e seu objetivo é atingir emissões líquidas zero de gases de efeito estufa na segunda metade deste século<sup>6</sup>.

O acordo prevê que a partir de 2023, as partes deverão se reunir de cinco em cinco anos para comunicar o andamento de seus compromissos assumidos e negociar a ampliação dos cortes de emissão necessários para alcançar os objetivos do acordo. As comunicações, a partir de sua primeira revisão, devem representar uma progressão das INDCs para ampliar a ambição dos cortes das emissões.

Os compromissos de mitigação do Acordo de Paris são comuns a todas as partes da Convenção, o que representa uma mudança substantiva em comparação com o previsto no Protocolo de Quioto<sup>7</sup>. No entanto, manteve-se o reconhecimento do princípio das *responsabilidades comuns porém diferenciadas*, reconhecendo-se que os países desenvolvidos devem manter a liderança nos esforços de mitigação e apoiar os países em desenvolvimento na mobilização de recursos financeiros para o cumprimento de seus compromissos de redução de emissões<sup>8</sup>. Este tema será tratado mais adiante no item 2.3.

Em seu artigo 4, alínea 7, o acordo determina e incentiva os chamados “co-benefícios de mitigação” que resultam nas ações de adaptação que possam contribuir na redução das emissões. O artigo 5 disciplina às atividades de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal. O artigo foi objeto de controvérsias uma vez que aparecia como uma tentativa de ignorar ou mesmo modificar a já aprovada abordagem de reduções de emissões florestais na COP 19, em Varsóvia, que não previa o *offsetting*, ou seja, a compensação das emissões via mercado de carbono. Embora não use a palavra REDD+, o acordo incentiva o chamado pagamento baseado em resultados para políticas e incentivos positivos relacionadas a estas atividades, previsto no documento de Varsóvia<sup>9</sup>.

A partir de proposição de negociadores do Brasil e da União Europeia, foi estabelecido um novo mecanismo de mitigação, denominado nas negociações como ‘mecanismo de desenvolvimento sustentável’. A proposta mantém, no interior do regime, os questionáveis mecanismos de

---

(6) As emissões líquidas são a expressão do balanço entre as emissões antropogênicas e as remoções de GEE por sumidouros. E sumidouros de carbono é qualquer processo ou mecanismo de absorção de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e retenção de estoques do mesmo na matéria orgânica, tais como florestas, oceanos e solos (CIFOR, 2009).

(7) O Protocolo de Quioto, atualmente em vigor, prevê compromissos legalmente vinculantes somente para os denominados países do Anexo I, ou seja, os países desenvolvidos.

(8) Importante destacar que em relação aos países menos desenvolvidos (LDCs) e as pequenas ilhas (OASIS), cujas emissões não são elevadas, o compromisso de mitigação contido no artigo 4.6 do acordo foi mais flexível, pois estes deverão preparar e comunicar suas estratégias, planos e ações para o que o acordo chama de desenvolvimento de baixas emissões de GEE que possam refletir suas particularidades.

(9) Para mais informações, veja Results-based Payments and no Reference to Warsaw Framework on REDD+, disponível em <https://www.boell.de/en/2015/12/15/cop-21-and-paris-agreement-force-awakened>.

flexibilidade presentes no Protocolo de Quioto<sup>10</sup>, que terá seu segundo período de compromissos finalizado em 2020. Se por um lado a manutenção dos mecanismos de flexibilidade diminuiu os custos de adesão ao acordo, por outro lado, manteve aberta a possibilidade de cumprimento das metas através de mecanismos relacionados ao chamado mercado de carbono. Convém lembrar que o Protocolo de Kyoto sempre foi questionado por ter uma meta média de corte de emissões muito baixa e ao mesmo tempo oferecer meios que pudessem fazer os países cumprir suas metas não por esforço individual, mas através do estabelecimento do mercado de carbono oficial<sup>11</sup>. No Acordo de Paris, o mecanismo de flexibilidade ainda permanece em aberto e será discutido na primeira reunião das partes em 2016.

Nesse contexto, é interessante destacar que o texto final do Acordo não incluiu nenhuma referência direta ao mercado de carbono. Embora durante as negociações tenham ocorrido várias tentativas de fazê-lo, o tema segue sendo altamente conflituoso e não alcançou um consenso. A mudança na linguagem foi um dos elementos de novidade nas negociações sobre mitigação, expressões como “transferência de resultados de mitigação” e muitas outras foram utilizadas para encobrir o termo “compensação de carbono”.

### **BASIC e Mitigação**

O bloco apresentou baixo nível de articulação nos debates sobre mitigação durante as negociações. Se os países eram uníssomos em invocar o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e a pressão pela liderança de esforços pelos países desenvolvidos nos debates sobre mitigação, por outro, o bloco possuía um obstáculo de fundo em sua articulação: o fato de cada país do bloco ter adotado um critério diferente para definir suas próprias metas de mitigação, constantes nas respectivas INDCs<sup>12</sup>. Essas diferenças somadas a outras divergências (como a periodicidade da revisão das metas) contribuíram para fragilizar a atuação dos países como bloco.

Um dos temas centrais da agenda de mitigação – a definição do limite de temperatura, se 2° ou 1,5° – exerceu uma dinâmica interessante na atuação do BASIC. Enquanto a delegação da África do Sul, líder do G-77, era mais enfática na necessidade de se limitar a 1,5°, China, Brasil e Índia adotaram uma postura mais reativa e de acomodação com a meta de 2°. Ao longo da segunda semana de negociações, o surgimento de uma coalizão de países em prol da meta de 1,5°, chamada Coalizão de Alta Ambição<sup>13</sup> (HAC, na sigla em inglês), mudou essa dinâmica. Liderada por algumas das pequenas ilhas insulares e países europeus, a coalizão foi ganhando força e a inclusão desta meta no acordo, considerada muito remota no início das negociações, acabou ocorrendo. Embora todos os países do BASIC tenham sido abordados para aderir à coalizão, apenas o Brasil o fez, já no apagar das luzes das negociações.

---

(10) Os mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo de Quioto dizem respeito a três modalidades de offsetting (compensação), ou seja, a compra e venda de títulos de não emissões (poluição) comercializáveis no mercado financeiro quais sejam: Comércio de Emissões; Implementação Conjunta; e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, sendo os dois primeiros somente entre países desenvolvidos (Anexo I). Um dos questionamentos centrais diz respeito, em especial, ao cancelamento da contribuição para a redução do aquecimento global, já que a continuidade de emissões em um país seria compensada pela não emissão em outro.

(11) No qual os países com emissões elevadas se beneficiam de um sistema de compra de não emissões de outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento para compensar suas emissões.

(12) [http://bricspolicycenter.org/homolog/arquivos/brics\\_portugues.pdf](http://bricspolicycenter.org/homolog/arquivos/brics_portugues.pdf)

(13) <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push-for-binding-ambitious-climate-change-deal>

## 2.2 Adaptação e Perdas e Danos: alguns avanços

O tema da adaptação às mudanças do clima, prioritário para muitos dos países em desenvolvimento, finalmente ganhou espaço na agenda negocial oficial e nos *side events* e, terminou por ocupar lugar de destaque no Acordo de Paris.

O artigo 7 do Acordo define que as partes estabelecem uma meta global para “aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas”, e garantir a resposta adaptativa no contexto da meta de temperatura global referida no artigo 2<sup>14</sup>.

O compromisso visa dar apoio aos países em desenvolvimento para que implementem planos e ações de adaptação regulares, além de prever uma revisão do progresso da adaptação em cinco anos, assim como ocorre no caso da mitigação. A diferença é que para adaptação o processo de reporte é mais flexível, uma vez que, nesse caso, restam uma série de complicações metodológicas a serem enfrentadas para sua mensuração. Mais que isso, a própria Convenção não tem um padrão para esta comunicação. Isso será tratado na primeira reunião das partes do Acordo de Paris, que ocorrerá em Marrocos, em novembro de 2016.

O texto aprovado também trata da necessidade de levar em conta os grupos e populações mais vulneráveis, assim como os ecossistemas. Mais que isso, destaca-se a incorporação no texto da necessária consideração, ao lado da ciência convencional, do conhecimento tradicional, dos povos indígenas e populações locais, na busca de integrar a adaptação às ações e políticas relevantes do ponto de vista socioeconômico e ambiental.

Do ponto de vista do financiamento e cooperação para ações de adaptação, não foram apresentados números e metas, somente o reconhecimento da importância do tema. Além disso, o texto incluiu o *Cancun Adaptation Framework*, aprovado na COP 16. Os debates acerca da proporção de recursos alocados para ações de mitigação e adaptação tendem a dominar as próximas rodadas de negociação do clima.

Apesar de estar no artigo seguinte, nº 8, o tema das Perdas e Danos, é parte importante da agenda de adaptação. O Mecanismo de Perdas e Danos criado na COP 19, em Varsóvia foi incluído no Acordo de Paris. Aprofundou o tema determinando algumas áreas de cooperação e facilitação para ação entre as partes como sistemas de alerta; preparação para emergências; eventos que envolvam perdas e danos irreversíveis ou permanentes; avaliação e gerenciamento de riscos; seguro de riscos e soluções em seguros; resiliência das comunidades; entre outros.

Destaca-se a criação pela primeira vez nas negociações de uma força-tarefa para discutir o problema do deslocamento de populações produzido por mudanças climáticas. O tema dos migrantes ou refugiados climáticos, ainda sem uma definição aceita pela convenção, é uma grande lacuna no regime de clima e peça fundamental para interiorizar a dimensão da justiça climática. Ainda que feita a inclusão do termo “justiça climática” entre aspas no preâmbulo do Acordo, esta dimensão está longe de ser incorporada de fato e o texto do acordo demonstra isso.

Por fim, dois pontos ainda preocupantes neste tema que merecem atenção: a indefinição sobre como esse mecanismo de perdas e danos será financiado e quem aportará os recursos; e a crescente atuação e incidência das instituições financeiras, seguradoras e resseguradoras na negociação, cuja influência evidencia como os graves impactos das mudanças climáticas podem

---

(14) FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>.



acabar se tornando grande oportunidade de negócios.

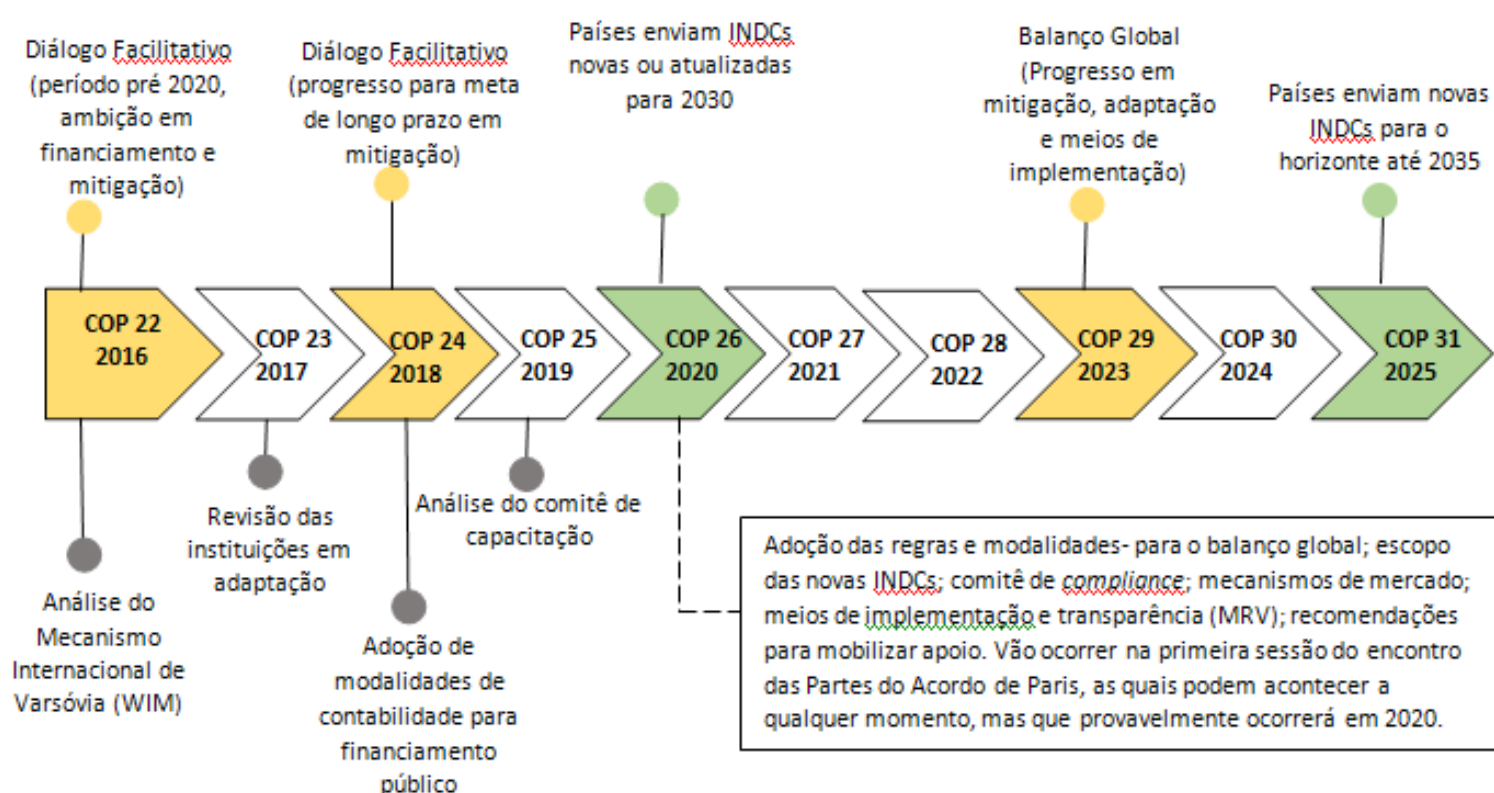
### BASIC e Adaptação

Neste tema, o BASIC também não adotou um posicionamento comum, mas houve convergência em torno das posições da Índia e da África do Sul, em especial, sobre a defesa da agenda da adaptação nas negociações e da necessidade de se discutir financiamento para as medidas que fossem tomadas. No entanto, não se viu nem China, nem Brasil defendendo a meta de adaptação.

A agenda de adaptação é um dos temas que o bloco deverá enfrentar em matéria de cooperação e transferência de tecnologia e poderá ser um eixo importante na parceria entre estes países, relacionada a agenda de mudanças climáticas.

Durante a COP 21, foram realizados 17 side events sobre adaptação, e outros 5 que juntavam as estratégias de adaptação e mitigação. Durante os eventos e entrevistas Índia, Brasil e África do Sul falaram sobre seus planos de adaptação em andamento. E China apontou a necessidade de mobilização de recursos para adaptação e mitigação antes e depois de 2020.

#### Momentos políticos importantes para aumentar a ambição



Fonte: Adaptado de Climate Briefing Services, 2016

### 2.3 Meios de Implementação e Transparência

Essa agenda diz respeito às medidas de monitoramento, reporte e verificação (MRV) no âmbito da UNFCCC. Tais medidas pretendem aumentar a transparência e *accountability* do sistema, envolvendo diversos organismos e instâncias do sistema ONU. Nesse contexto, o maior destaque das medidas aprovadas em Paris recai sobre o chamado mecanismo de ambição. Com inserções em diversas partes do texto do acordo e da decisão que o acompanha, o mecanismo determina que os países revisitem suas contribuições nacionais a cada cinco anos, sempre aumentando o respectivo nível de ambição no corte de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

A efetiva implementação desse arranjo não foi decidida em Paris e demandará que se estabeleça,

até o ano de 2020, uma série de procedimentos, aplicáveis a todos os países, para que as contribuições nacionais se tornem compatíveis e o progresso individual e coletivo dos países seja avaliado de forma sistemática. O quadro abaixo sintetiza o que precisará ser feito neste sentido:

O caráter universal dessa obrigação de aumento da ambição foi um dos grandes marcos alcançados na COP21. De fato, embora o acordo possua diversos elementos de diferenciação entre países, todos possuem responsabilidades quanto à mitigação e adaptação. Ademais, foi estabelecido um regime de monitoramento que pretende ser duradouro e incremental, o que aparecia como um dos principais objetivos das negociações.

Há grande ceticismo no que diz respeito à capacidade dos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, de adotarem até 2018 medidas necessárias para alcançar essa meta de longo prazo. É interessante notar que o curto prazo para o primeiro balanço global das ações de mitigação das mudanças climáticas tende a exercer uma pressão maior sobre os países emergentes, em particular sobre os países do BASIC, para que reduzam suas emissões. Isso porque atualmente estes países estão entre os maiores emissores, o que os coloca em uma posição de crescente responsabilidade pelos efeitos do aquecimento global, em particular perante seus pares no mundo em desenvolvimento, como as pequenas ilhas que tendem a sofrer os maiores impactos do aquecimento global.

Em síntese, o acordo de Paris definiu o guarda-chuva regulatório para aumentar a transparência do sistema, permitindo uma avaliação global mais precisa sobre o cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes. Um dos fatores-chave para a efetiva implementação desses compromissos será o montante e a adequação dos recursos financeiros e tecnológicos disponibilizados por países desenvolvidos (e em desenvolvimento em condições de fazê-lo) para que os países de renda média implementem as ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima.

### **Os BASIC e os MRV**

Nesses debates, os países do bloco BASIC adotaram posições parcialmente convergentes durante as negociações. O bloco se manteve unido no que diz respeito à: (a) necessidade de se estabelecer um aumento progressivo global da ambição dos países; (b) adoção de um caráter não punitivo para quem não consiga implementar suas INDCs; (c) consideração das circunstâncias nacionais para as futuras submissões de contribuições dos países; e (d) expansão da revisão periódica para abarcar todos os elementos do acordo, incluindo suporte financeiro e tecnológico, e não apenas as metas de mitigação dos GEE. Pode-se dizer, com isso, que a redação final do acordo materializou a posição conjunta do bloco nestes pontos.

As divergências intra-BASIC, por outro lado, recaíam sobre os prazos de submissão das contribuições e o caráter coercitivo das mesmas. Enquanto alguns, em especial Brasil e China, se manifestaram favoráveis a adoção de ciclos de cinco anos para novas submissões desde antes mesmo do início da COP, a Índia enfatizava a liberalidade de cada país em decidir quando e como submeter novas contribuições nacionais. A redação final do Acordo de Paris determinou que todos os países devem medir e reportar suas medidas de redução das emissões de GEE da mesma forma e com mesma periodicidade, suprimindo a diferenciação destas obrigações entre os países signatários, restando vencido o posicionamento indiano neste tema.

### **2.4 Finanças Climáticas: Promessas sem fim**

O artigo 2 do Acordo de Paris determina que os fluxos financeiros para lidar com os desafios climáticos devem ser consistentes com uma trajetória rumo ao desenvolvimento de baixo carbono e resiliente à mudança do clima. Embora a retórica tanto no texto como ao longo das negociações

não tenha deixado dúvida sobre a necessidade de se ampliar os recursos disponíveis para combater às mudanças climáticas, ainda há grande descrença sobre a efetiva implementação dos compromissos financeiros assumidos pelos países desenvolvidos.

As discussões sobre finanças climáticas durante as negociações de Paris tiveram dois grandes eixos, um dos quais teve impacto direto no posicionamento e articulação dos países do BASIC. O primeiro dizia respeito a efetivação do compromisso, pelos países desenvolvidos, de contribuir com USD 100 bilhões por ano a partir de 2020, já acordada desde a COP 15, em Copenhague, em 2009. O segundo diz respeito ao aumento do grupo de países que contribuem financeiramente para os esforços globais de combate à mudança do clima, abarcando países em desenvolvimento com maior capacidade financeira para tal. Os questionamentos sobre o papel que deve desempenhar os recursos públicos e privados para o combate às mudanças do clima e qual a proporção que cada fonte deve ter perpassou ambas discussões ao longo das negociações.

O debate sobre as dificuldades de mobilização de recursos pelos países desenvolvidos permeou as negociações do início ao fim, colocando em xeque a credibilidade dos compromissos que assumiram perante a comunidade internacional. A afirmação da urgência contrastava com a escassez de recursos para que os países em desenvolvimento adotem as medidas de mitigação e adaptação. Neste sentido, embora o acordo de Paris não tenha trazido nenhum elemento concreto que pudesse aumentar a confiança no que diz respeito à realização dos compromissos financeiros, ele consolidou a compreensão de que os 100 bilhões de dólares não só não serão suficientes para custear as ações necessárias como serão indispensáveis quantias muito mais vultuosas. Após Paris, é possível, portanto, afirmar que o compromisso de 100 bilhões de dólares representa o mínimo e não o máximo a ser mobilizado nos próximos anos.

Se por um lado consolidava-se a compreensão de que o volume de recursos oferecidos pelos países desenvolvidos seria insuficiente para alcançar as metas estabelecidas em Paris, por outro lado, aumentava a pressão pela ampliação do número de países que deveriam contribuir financeiramente para a implementação das metas de mitigação e adaptação. Os países em desenvolvimento e, particularmente os chamados países de renda média tornaram-se objeto de discussão. Liderado pelos países desenvolvidos, esses debates tinham como alvo mobilizar recursos junto aos países emergentes, não apenas do bloco BASIC, mas também Coréia do Sul, Cingapura além de muitos países do Golfo Pérsico. De acordo com esse argumento, esses países teriam capacidade financeira e tecnológica que os permitiria auxiliar tanto a transição ecológica dos países menos desenvolvidos como financiar suas ações de adaptação e mitigação. Essa linha de argumentação segue a mesma lógica da tendência geral das negociações de Paris de revisão do princípio de *responsabilidades comuns porém diferenciadas* à luz da nova ordem geopolítica global. De fato, se por um lado, os países emergentes têm agora maior protagonismo, por outro lado suas responsabilidades ainda são objeto de intenso debate.

Muitos elementos do acordo de Paris neste campo das finanças para o clima ainda precisarão ser acordados e detalhados em negociações futuras e em outras esferas multilaterais com o G-20. O acordo criou uma demanda clara para uma ampla reforma do sistema financeiro internacional. A decisão que acompanha o acordo convida as agências do sistema ONU e instituições financeiras nacionais, regionais e internacionais a divulgar como seus recursos para ajuda ao desenvolvimento e para combater as mudanças climáticas incorporam medidas de resiliência à mudança do clima, por exemplo. Além disso, existe grande preocupação de que os recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) seja dirigida para o financiamento do combate às mudanças climáticas. Se fosse esse o caso, ao invés de ampliar as fontes de financiamentos novos, estaríamos diante do desvio de recursos originalmente destinados a outras agendas tradicionais como erradicação da pobreza, redução das desigualdades, saúde, educação.

No caso do financiamento, temos, portanto, um cenário de grande incerteza, em pelo menos três dimensões: (i) existem dúvidas quanto à real disposição dos países desenvolvidos cumprirem seus compromissos e não existem mecanismos de *enforcement*; (ii) não há clareza quanto às responsabilidades dos países emergentes ou de renda média sobre a mobilização de recursos; e, finalmente, (iii) não há segurança quanto à mobilização de novos recursos para o financiamento das medidas de mitigação e adaptação para além dos recursos até aqui dirigidos à AOD. Somente com números na mesa e com a definição de quem irá contribuir e como que poderemos verificar a credibilidade nos compromissos assumidos no Acordo de Paris. Isso dependerá da evolução dessas agendas no âmbito da Convenção do Clima, em especial das resoluções que deverão ser tomadas nas próximas Conferências das Partes até que o acordo de Paris entre em vigorem 2020. Nesse sentido, podemos concluir que, assim como nas agendas de mitigação, adaptação e MRV, no caso do financiamento, o acordo de Paris representou apenas um pequeno passo, deixando para o futuro um conjunto de decisões absolutamente críticas para o combate das mudanças climáticas.

### Finanças e BASIC

Também neste tema os países do BASIC não adotaram um posicionamento comum. Entretanto, a narrativa de todos os países do bloco convergiu na ênfase à necessidade de liderança nos esforços de mobilização de recursos por parte dos países desenvolvidos. O não cumprimento dos compromissos de financiamento pelos países desenvolvidos foi um elemento constantemente reiterado, desde antes das negociações em Paris<sup>1</sup>.

No que diz respeito à própria responsabilidade, os BASIC podem ser agrupados em torno de duas posições. China e Brasil, por um lado, optaram por afirmar que suas contribuições se dariam por meio de mecanismos de Cooperação Sul-Sul, complementares, mas independentes dos arranjos de finanças climáticas no âmbito da Convenção Quadro. Ambos reafirmaram que o cumprimento de suas metas de mitigação, previstas em suas INDCs, não estão condicionadas ao recebimento de recursos financeiros de países desenvolvidos. A presidenta Dilma Rousseff, em declaração ao final da COP, apontou neste sentido ao dizer que “O Acordo de Paris fomenta, também, a possibilidade de apoio voluntário entre países em desenvolvimento, o que permitirá que o Brasil continue a promover a cooperação Sul-Sul”.

Índia e África do Sul, por outro, enfatizaram os esforços e recursos já canalizados por seus governos para as ações e desafios que ambos possuem a nível nacional, mantendo uma posição próxima ao conceito original de CBDR. Enfatizaram também a condicionalidade de algumas de suas contribuições ao recebimento de recursos internacionais.

## 3. Conclusão e recomendações

O Acordo de Paris foi, certamente, um passo importante para a construção do regime de mudanças climáticas. Contudo, embora o acordo tenha expressado um alto nível de ambição em relação aos objetivos de mitigação, demonstra ao mesmo tempo a falta de clareza sobre como fazer para implementá-los e a incerteza sobre a disponibilidade de recursos financeiros e institucionais para alcançá-los.

Assim, o acordo propõe limitar o aquecimento máximo do planeta a uma temperatura média “bem abaixo de 2°C acima dos níveis pré-revolução industrial” e os Estados se comprometem a limitar o aumento de temperatura a 1,5°C”. Tais objetivos contrastam com as INDCs oferecidas pelas partes que, reunidas, ainda estão longe da meta de limitação dos 2oC. No que concerne ao chamado MRV, o Acordo pouco avançou em termos de monitoramento do comportamento das partes e não estabeleceu os meios necessários para fazer valer os compromissos assumidos

(*enforcement*). Estabeleceu, contudo, um mecanismo de revisão periódica dos compromissos, a partir de um método de reporte a ser definido, mas que abrangerá todas as partes. Essas são limitações no desenho institucional do regime resultam do modelo “bottom-up” adotado ao longo do processo de negociação. Se, por um lado, tal modelo tem a virtude de catalisar processos inclusivos de consulta em nível nacional, por outro ainda tem grandes dificuldades de estabelecer, no nível global, mecanismos de coordenação, monitoramento e observância. Essas questões geram uma série de questionamentos e ceticismo quanto à futura efetividade do regime. Adicionalmente, quando comparamos suas lacunas institucionais ao avanço dos mecanismos de mercado, podemos compreender que o processo de construção do regime consolidou, a partir do Acordo de Paris, uma dinâmica que oferece centralidade aos agentes privados e aponta para mecanismos de alocação de recursos baseados na lógica do mercado.

O debate em torno dos recursos necessários para a realização dos objetivos estabelecidos no Acordo de Paris, envolve diretamente os países do grupo BASIC uma vez que suscita a discussão de responsabilidades em nível internacional. Pode-se afirmar que esse debate decorre do processo de emergência desses países no interior do sistema internacional. Países emergentes se veem confrontados com o desafio do ajustamento de suas posições no interior do sistema, buscando maior representação de seus interesses, ao mesmo tempo, que afirmam sua condição de países em desenvolvimento. As posições do grupo BASIC parecem representar claramente esse dilema. Por um lado, o grupo sustenta o princípio das responsabilidades comuns e diferenciadas, posição defendida pelos países em desenvolvimento. Por outro, o grupo, a despeito de posições distintas entre seus membros, tratou o conceito de diferenciação a partir de diversos matizes, permitindo a distinção da sua própria posição (e responsabilidades) daquelas representadas por países menos desenvolvidos. As divergências relacionadas à adesão dos países do bloco à Coalizão de Alta Ambição são um exemplo desses conflitos internos de posicionamento do bloco. Tal posicionamento permite ao grupo busque se apresentar como uma ponte entre os países desenvolvidos e o G-77. O complexo posicionamento dos países BASIC suscita a necessidade de acompanhamento de seu processo de emergência no sistema internacional e em particular no regime de mudanças climáticas. A grande visibilidade que esses países adquiriram ao longo do processo de negociação, não deve ofuscar, contudo, a necessidade de monitoramento do comportamento dos países desenvolvidos que não têm, eles próprios cumprido com suas responsabilidades.

Pelo exposto, apresentamos as seguintes recomendações ao grupo BASIC:

- Fortalecer o alinhamento e atuação coletiva do BASIC nas negociações do regime de mudanças climáticas, através de:
  - Harmonização das práticas de cooperação Sul-Sul entre os países BASIC sobre financiamento climático, inclusive por meio da atuação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS.
  - Criação de condições para a transferência de tecnologia e a cooperação, em especial no tema adaptação, particularmente nas áreas de: (i) gestão de recursos hídricos; (ii) energias renováveis; (iii) proteção dos ecossistemas, florestas e biodiversidade; e, (iv) saúde; (v) segurança alimentar.
- Aproveitar a oportunidade que a ratificação do acordo e da internalização das INDCs em políticas públicas nacionais gera e promover espaços nacionais de debate com as diferentes esferas da sociedade civil, academia, povos e populações tradicionais, entre outros setores, sobre implementação e sobre modelo de desenvolvimento.

## Sobre os autores

**Alice Amorim** Msc Political Economy of Late Development pela LSE, Pesquisadora do projeto BRICS e Clima e Coordenadora de Projetos de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento do GiP - Gestão de Interesse Público, Pesquisa e Consultoria.

**Maureen Santos** Professora da Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio), Pesquisadora do projeto BRICS e Clima, do BRICS Policy Center, e Coordenadora do Programa de Justiça Socioambiental da Fundação Heinrich Böll Brasil.

**Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves** possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993), mestrado (1995) e Doutorado (2003) em Ciência Política pelo IUPERJ. Em 2008 realizou pós-doutorado na Universidade de Copenhague. Atualmente, é Diretor e professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Supervisor Geral do BRICS Policy Center. No momento, realiza pesquisas sobre a convergência dos campos de Segurança Internacional, humanitarismo e desenvolvimento e sobre a participação do Brasil, potências médias, e países periféricos na nova arquitetura de segurança internacional.



**BRICS Policy Center** Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ  
Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020  
[www.bricspolicycenter.org](http://www.bricspolicycenter.org) / [bpc@bricspolicycenter.org](mailto:bpc@bricspolicycenter.org)

