

## Sumário executivo do Tratado do Clima de Copenhague – Versão 1.0

### *Proposta da comunidade de ONGs para o Acordo de Copenhague*

#### **I. O Acordo que o mundo precisa**

As mudanças climáticas são uma tragédia causada pelos homens, não afeta apenas a nós: alteram a base da sobrevivência neste planeta. Sabemos que o tempo para restringir as mudanças climáticas está se esgotando. É necessário, portanto, garantir uma cooperação e um compromisso internacionais sem precedentes até hoje.

Precisamos – e podemos – avançar muito mais rapidamente. Para isso, temos que fazer com que o mundo entre no caminho do desenvolvimento com baixo carbono. É um caminho ambicioso, eficaz e justo, capaz de evitar o sacrifício dos mais vulneráveis em seu direito à vida.

Este **Tratado do Clima de Copenhague** é uma primeira versão para de como deve ser o acordo de Copenhague. Trata-se de um **trabalho não acabado, que está em andamento**. Embora nossa visão sobre as grandiosas metas de emissões e os caminhos a serem trilhados não vá se alterar, há pontos finos de sintonia que provavelmente podem evoluir para acertar o passo durante as negociações propriamente ditas. Este documento foi feito para **encorajar e provocar os países** para que pensem com afinco sobre o nível de ambição, o âmbito e os detalhes que precisam ser acordados em Copenhague, bem como sobre o caminho que precisamos percorrer para chegar lá e sobre o que virá depois.

O Tratado do Clima de Copenhague, que terá que ser adotado por todas as Partes, casa com a necessidade de ações urgentes e grandiosas para se fazer as adaptações requeridas e reduzir as emissões – guiados pelo conhecimento científico e pela equidade. Isso pode ser alcançado por meio da transformação tecnológica, da conservação das florestas e da aceleração do desenvolvimento sustentável.

Esta proposta das ONGs é um testemunho de que hoje é possível compor o Tratado do Clima de Copenhague. Para tanto, é preciso tão somente é que as Partes mantenham a mente aberta e realmente se dediquem a concluir um acordo justo, eficaz e baseado na ciência. E isso tem que ser feito a tempo de garantir que o aumento da temperatura média global se mantenha bem abaixo do perigoso limiar de 2°C.

Se os 192 países chegarem a essa compreensão sobre as mudanças climáticas, isso significará que o mundo começou a aprender como manejar/fazer a gestão de seu planeta. Se fracassarem e não alcançarem um acordo forte e efetivo em Copenhague, isso significará a aceleração da dissolução mundial. Estaremos, então, caminhando cada vez mais rápido para um mundo fragmentado e em guerra por recursos, um mundo perturbado, com mais refugiados e catástrofes naturais.

Um acordo como este de Copenhague é um pequeno passo para os governos – mas é um grande passo para a humanidade.

## **Os autores**

Este documento foi redigido por indivíduos de todo o mundo, numa reflexão sobre as circunstâncias nacionais dos diferentes países e sobre os debates existentes, sabendo que uma transformação é necessária. Embora em alguns poucos casos essa proposta entre em mais detalhes do que provavelmente será possível concordar em Copenhague, os elementos centrais de cada caso permitem compreender o que precisa ser acordado em dezembro. Esses pontos centrais estão resumidos abaixo.

## **II. A cara do Acordo**

O Tratado se baseia na hipótese de que todas as pessoas, nações e culturas têm o direito de sobreviver, de se desenvolver de forma sustentável e diminuir a pobreza.

O acordo final precisa equilibrar a necessidade de ações de curto prazo com a segurança e a visão de médio e longo prazo sobre todos os aspectos do Plano de Ação de Bali, bem como a necessidade de se ter uma forma de obrigatoriedade legal. O acordo tem que ser ambicioso e, ao mesmo tempo, resguardar as populações mais pobres. Tanto a grandiosidade como a equidade do acordo precisam ser preservadas: não se pode escolher um aspecto em detrimento do outro.

A **visão compartilhada** identifica o esforço internacional necessário para enfrentar as mudanças climáticas e, ao mesmo tempo, satisfazer os requisitos do desenvolvimento sustentável. Ela formula os objetivos gerais e de longo prazo do mundo para as quatro pedras ou blocos fundamentais para a construção do acordo – mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento. A idéia é mostrar o que é preciso para, nas próximas décadas, fazer com que o mundo se transforme numa economia de carbono zero. Isso requer que, até 2050, se consiga reduzir as emissões mundiais em, no mínimo, 80% em relação aos níveis de 1990. A visão também preserva a equidade e o direito de sobrevivência para os vários países, comunidades, culturas e ecossistemas, assim como o direito ao desenvolvimento sustentável, de acordo com os princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês). O acordo irá operacionalizar essa visão compartilhada durante um período de cinco anos, de 2013 a 2017, seguido depois por novos períodos quinquenais para todos os quatro blocos fundamentais.

## **A estrutura jurídica do Tratado**

O Tratado do Clima de Copenhague deve ser composto de três partes: uma emenda ao Protocolo de Quioto, um novo Protocolo de Copenhague, e um conjunto de decisões do órgão supremo da Convenção e seus Protocolos.

O Protocolo de Copenhague e o Protocolo de Quioto já com a emenda devem ser encarados como um pacote que contém a resposta da comunidade internacional para evitar as mudanças climáticas perigosas.

As decisões da Convenção e do Protocolo devem ser o alicerce para as providências imediatas que precisam ser adotadas até 2012 e que são referentes à mitigação e a adaptação. Algumas decisões terão que ser tomadas durante a COP-16 pelas Partes do Protocolo de Copenhague.

## **Orçamento mundial de carbono**

O principal objetivo do acordo de Copenhague deve ser garantir que o aumento da temperatura média anual do mundo seja **menor do que 2°C de aquecimento** e que esse aquecimento seja tão menor quanto for necessário, sempre em comparação com os níveis de temperatura da era pré-industrial, de forma a impedir que as mudanças climáticas se tornem catastróficas.

O mundo precisa se ater a um orçamento, um limite, de carbono. Esse orçamento não pode ser ultrapassado, não se pode gastar demais nem pedir emprestado às gerações futuras. Esse orçamento reflete a quantidade total de gases de efeito estufa que o planeta pode agüentar sem se tornar instável.

Em 2020, o orçamento anual de carbono do planeta, considerando-se todas as fontes de emissão de gases de efeito estufa, não seria mais do que 36,1 Gt CO<sub>2</sub>e (giga toneladas de emissões de CO<sub>2</sub> e outros gases de efeito estufa). Este total é praticamente igual aos níveis de 1990 e, até 2050, o orçamento precisa diminuir para 7,2 Gt CO<sub>2</sub>e – em outras palavras, ele precisa ser 80% menor do que os níveis de 1990. Para colocar o mundo imediatamente no caminho da redução de emissões capaz de nos levar para os níveis necessários, é preciso que até 2020 as emissões mundiais voltem para os níveis de 1990.

Para que seja viável atingir os índices de redução anual entre 2010 e 2050, as emissões totais mundiais de gases de efeito estufa devem atingir seu pico no período entre 2013 e 2017, que é o período de compromisso, e a partir daí precisam diminuir. Os caminhos físicos das emissões são os seguintes:

- As emissões de gases de efeito estufa oriundas da queima de combustíveis fósseis e da atividade industrial dos países industrializados devem ser reduzidas rapidamente e praticamente desaparecer até 2050.
- As emissões oriundas do desmatamento devem ser reduzidas, em termos mundiais, em no mínimo 75% ou mais, até 2020.
- As emissões de gases de efeito estufa oriundas da queima de combustíveis fósseis e da atividade industrial dos países em desenvolvimento devem atingir seu pico antes de 2020 e, a partir daí, precisam diminuir. Isso enfatiza a necessidade de os países industrializados proverem níveis elevados de apoio obrigatório a esses países em desenvolvimento.

## **Responsabilidade histórica**

Todos os países precisam contribuir para impedir as mudanças climáticas perigosas. No entanto, a maior parcela de responsabilidade por manter o mundo dentro de um orçamento de carbono é dos países industrializados, o que os obriga a diminuir as emissões dentro de seus próprios países enquanto contribuem, por meio de capacitação e apoio, para que os países em desenvolvimento possam se desenvolver num modelo de baixo carbono.

Dado que o espaço que resta na atmosfera foi reduzido devido ao uso excessivo dos combustíveis fósseis pelos países industrializados, esses mesmos países precisam prover um apoio significativo, em termos financeiro, tecnológico e de capacitação aos países em desenvolvimento. Esse apoio terá que ser monitorado e mensurado para garantir que os países em desenvolvimento disponham dos meios para se manter dentro de um orçamento limitado de carbono e para que as iniquidades históricas comecem a ser resolvidas.

Para se obter as reduções necessárias de emissões, no entanto, os países em desenvolvimento que estão mais avançados também precisam responder ao apelo e agir. Assim, o Tratado prevê responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e detalha o apoio que precisa ser assegurado.

Países recentemente industrializados - como Cingapura, Coréia e Arábia Saudita – também devem assumir metas obrigatórias de acordo com o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, que norteia a Convenção. Os critérios para designar os países recentemente industrializados devem ser negociados em Copenhague.

### **III. Termos e obrigações principais**

O Tratado do Clima de Copenhague estabelece os objetivos e responsabilidades para os países industrializados e em desenvolvimento. Ele também sugere novos arranjos institucionais e de governança no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês).

#### **Países industrializados**

Neste tratado, os países industrializados possuem uma dupla obrigação, que representa sua responsabilidade maior de manter o país dentro dos limites do orçamento mundial de carbono e de garantir que a adaptação aos impactos das mudanças climáticas seja possível para os mais vulneráveis. A dupla obrigação que lhes é exigida se traduz em reduzir as emissões e prover apoio aos países em desenvolvimento.

Os países industrializados, enquanto grupo, devem se comprometer com um caminho que compreenda metas para emissões industriais de gases de efeito estufa (GEEs). Até 2020, as emissões industriais de GEEs precisam ficar 40% menores e até 2050 elas devem atingir 95% de redução, sempre em relação aos níveis de 1990. Isso significa que a média geral de emissões de carbono não deveria passar

de 11,7 Gt CO<sub>2</sub>e em 2020 e, até 2050, esse limite deve ficar em 1.0 Gt CO<sub>2</sub>e. As emissões dos setores marítimo e aéreo devem ser incluídas nessas metas de redução.

Isso vai exigir uma rápida mudança do modelo de crescimento com alto nível de carbono para um modelo de desenvolvimento sustentável com carbono zero. Para desenvolver as instituições e políticas necessárias para tal transformação, cada um dos países industrializados deve preparar um **Plano de Ação de Carbono Zero** (Zcap).

Tais planos iriam definir, de forma preliminar, como cada país pretende cumprir suas duas obrigações, de forma a alinhar o rumo das emissões do país com o objetivo mundial para 2050 e planejar as ações para assegurar que sua meta obrigatória de curto prazo seja atingida e que, a longo prazo, o país se mantenha dentro do orçamento de carbono para os países industrializados. Os planos também incluiriam a formulação de uma proposta de cada país para cumprir com suas obrigações de apoio por meio de financiamento, tecnologia e capacitação, inclusive sua quota do fundo anual exigido de US \$ 160 bilhões (ou 115 bilhões de Euros).

Os planos seriam avaliados pelo recém criado Fundo Copenhague do Clima (*Copenhagen Climate Facility – CCF*). Essa avaliação iria assegurar que eles estão adequados para cumprir com suas obrigações. O CCF teria o poder de recomendar ações suplementares e, no caso de não ficar satisfeito, pedir penalidades.

Para assegurar que os países industrializados cumpram com seus compromissos de redução de emissões e de apoio, os países industrializados estariam sujeitos, em ambas as áreas, a um **regime de adequação muito mais restrito**, que incluiria penalidades financeiras e mecanismos de alerta precoce.

## **Países em desenvolvimento**

As ações dos países em desenvolvimento devem ter por objetivo atingir a redução de emissões exigida para que eles se mantenham dentro do orçamento mundial de carbono. Ao mesmo tempo, devem ter o objetivo de perseguir a erradicação da pobreza e atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, garantindo o direito ao desenvolvimento sustentável. O grupo de países em desenvolvimento formularia um objetivo de redução de emissões dentro do conceito de orçamento mundial de carbono.

Os países em desenvolvimento, enquanto grupo, deveriam limitar o crescimento de suas emissões por meio de Ações Nacionais e Apropriadas de Mitigação (NAMAs), com o apoio dos países industrializados. Os países em desenvolvimento que estão mais avançados deveriam incorporar os Namas em seus **Planos de Ação de Baixo Carbono** (Lcaps), para formular um plano do país para, a longo prazo, ter uma economia de baixo carbono. Tais planos devem explicitar os requisitos de apoio financeiro, tecnológico e de capacitação a serem supridos pelos países industrializados para que os países em desenvolvimento possam atingir seu objetivo de longo prazo.

Construídas de baixo para cima a partir de um contexto de circunstâncias nacionais, essas ações provavelmente incluirão políticas, medidas e, talvez, acordos setoriais. Deve se estabelecer um processo que satisfaça as necessidades dos países em desenvolvimento com o apoio a ser fornecido pelos países industrializados. As ações e apoios acordados seriam então incorporados num Registro de Ação e Apoio. Deveria ainda ser incluído um sistema robusto para medir, reportar e verificar tais ações.

Os planos devem abordar os setores mais poluidores do país e, ao mesmo tempo, considerar o desmatamento, o transporte e o ambiente construído, entre outros. Os países industrializados deveriam se comprometer imediatamente e alocar recursos financeiros consideráveis em 2010 para cobrir os custos totais de preparação desses planos.

Outros países em desenvolvimento que estão menos avançados também deveriam ser incentivados a propor ações e planos baseados em suas respectivas capacidades e deveriam receber o apoio necessário para tal. Aí se incluem os Países Menos Desenvolvidos e os Países em Desenvolvimento que correspondem a Pequenas Ilhas-Estados. Embora sua contribuição para as emissões mundiais não seja significativa, esses países já demonstraram ter liderança ao iniciarem um movimento na direção de uma economia de baixo carbono.

## **Instituições**

Uma nova instituição ficará encarregada de assegurar o cumprimento das obrigações dos países industrializados, bem como a implementação das ações de adaptação e mitigação nos países em desenvolvimento. Não haveria condições de fazer isso utilizando um conjunto fragmentado de instituições já existentes. A nova instituição deveria também supervisionar um Objetivo de Desenvolvimento Tecnológico para garantir a disseminação e transferência das tecnologias atualmente disponíveis que são favoráveis ao clima, bem como incentivar o desenvolvimento de uma nova geração de tecnologias.

O novo **Fundo Copenhague do Clima** (CCF) seria um mecanismo melhorado de financiamento e tecnologia, baseado no que se aprendeu com a experiência de instituições existentes. A nova instituição deve refletir uma estrutura democrática de tomada de decisão, com uma representação regional equilibrada e equitativa, de forma a garantir que os países em desenvolvimento tenham uma representação significativa e que as partes interessadas que possuem maior relevância estejam formalmente representadas.

A operação do CCF seria guiada e comandada pelo órgão supremo do Protocolo de Copenhague (CMCP), com a seguinte composição:

- Um *Comitê Executivo* com quatro *Conselhos* (Adaptação, Mitigação, REDD e Tecnologia), com poder de decisão conjunta.
- Algumas *Comissões Técnicas* para apoiar os quatro Conselhos.

- Um *Secretariado*; e um ou mais *Agente Fiduciário* ou *Tesoureiro*, sem poder de decisão.
- Um *Comitê de Relatoria e Revisão* que abrigue as diversas funções do Protocolo de Copenhague relativas a relatório, monitoramento, revisão, avaliação e verificação.

## O quadro da ação de adaptação

O Acordo de Copenhague deve ter um **quadro mundial de ação de adaptação** para fortalecer as atividades internacionais e facilitar o planejamento e a implementação da adaptação, bem como o intercâmbio de conhecimento e de experiência entre todas as Partes.

Esse quadro deveria permitir o acesso fácil e direto das comunidades, populações e países mais vulneráveis ao apoio. Ele deveria garantir o máximo envolvimento e apropriação no âmbito nacional, local e comunitário, em relação a todos os aspectos do planejamento e da implementação da adaptação. E deveria, ainda, promover uma abordagem integrada para melhorar a resiliência climática dos pobres, principalmente das mulheres, crianças, povos indígenas e as populações que são desproporcionalmente mais afetadas pelas mudanças climáticas. Monitoramento e avaliação adequados, baseados na experiência do próprio país, assegurariam um planejamento e uma implementação eficazes.

O Quadro da Ação de Adaptação faria principalmente o seguinte:

- Providenciar um financiamento maciço, em grande escala, sob a forma de auxílios periódicos para os países em desenvolvimento, em especial para os países menos desenvolvidos (LDCs), os Estados em pequenas ilhas (SIDS) e os países africanos sujeitos a secas, enchentes e desertificação, e ainda outros países que são extremamente pobres e vulneráveis. Esses auxílios seriam para o planejamento e a implementação da adaptação, tanto para satisfazer necessidades urgentes e imediatas como para medidas pró-ativas e de longo prazo. Tais auxílios teriam por base os Mecanismos de Coordenação Internos do País (ICM), transparentes e participativos, para preparar e atualizar o planejamento e avaliar a implementação.
- Estabelecer um Mecanismo de Seguro de Risco do Clima para cobrir perdas de impactos de nível elevado, como ciclones tropicais, e para facilitar os sistemas de seguro, tais como micro-seguro.
- Estabelecer um processo para desenvolver modalidades de compensação e reabilitação, de forma a abordar os impactos de mudanças climáticas que começam lentamente, como é o caso do aumento do nível do mar e outros impactos que não podem ser abordados com adaptação pró-ativa e nem com seguro.

Os recursos financeiros do Quadro de Ação de Adaptação viriam principalmente do Conselho de Adaptação do Fundo Copenhague do Clima (CCF).

## Cooperação tecnológica

Precisamos de uma revolução e de uma cooperação de tecnologia no âmbito mundial para acelerar o passo da inovação, aumentar a escala de demonstração e de uso, bem como para assegurar que todos os países tenham acesso a tecnologias boas para o clima e cujo custo seja suportável.

Para se fazer essa revolução na escala e na velocidade necessárias, é preciso uma nova abordagem, que outorgue o mandato à Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) para provocar um conjunto de Programas de Ação Tecnológica e, ao mesmo tempo, atrair iniciativas bilaterais e do setor privado. O **Fundo Copenhague do Clima** e seu Conselho de Tecnologia deveriam, portanto, coordenar a implementação de um mecanismo tecnológico robusto e orientado para o objetivo, alavancando uma série de atividades nessa área.

A definição de um Objetivo de Desenvolvimento Tecnológico vai ajudar a guiar, transferir e provocar Programas de Ação Tecnológica. Deve incluir:

- Aumentar o financiamento para pesquisa, desenvolvimento e demonstração referentes à mitigação e adaptação. Até 2012, deve-se atingir no mínimo o dobro dos atuais níveis de financiamento e, até 2020, o financiamento deve ser quatro vezes maior. O foco principal deve ser o das iniciativas de cooperação bilateral ou multilateral.
- Conseguir que, em média, até 2050, pelo menos dois terços da demanda energética primária mundial seja obtida de fontes renováveis, tendo como objetivo intermediário atingir no mínimo 20% até 2020.
- Melhorar, até 2050, a intensidade energética média da economia mundial num índice de 2,5% ao ano.
- Assegurar, até 2025, o acesso aos modernos serviços de energia para todas as pessoas sem, no entanto, aprisioná-las num modelo de desenvolvimento de alta intensidade GEEs.

## Financiamento

A implementação do Tratado do Clima de Copenhague exigirá um montante significativo de recursos. Tais recursos devem ser novos e adicionais aos já existentes. Uma porção substancial deles deve entrar via Fundo Copenhague do Clima (CCF) e ser utilizada – especialmente no que tange à mitigação – para catalisar o investimento privado.

Os recursos financeiros serão usados para mitigação, cooperação e inovação tecnológicas, e adaptação nos países em desenvolvimento, assim como para a proteção das florestas. No total, os países industrializados devem prover **no mínimo US\$ 160 bilhões por ano durante o período de 2013 a 2017**. Cada país terá que assumir a responsabilidade por uma parcela determinada dessa quantia como parte de sua obrigação nacional obrigatória naquele mesmo período. Esses

compromissos serão mensurados, reportados e verificados por meio da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês).

A principal fonte de receita deve ser os **leilões de cerca de 10%** da alocação de emissões dos países industrializados. Haverá um financiamento adicional proveniente das taxas internacionais sobre os setores aéreo e marítimo, sendo que é possível também ter uma parcela oriunda de leilões nacionais, de acordo com um conjunto acordado de critérios da Convenção (UNFCCC). Uma outra parcela limitada poderia ser suprida por outros meios, desde que eles satisfaçam os critérios definidos.

Uma imensa parte majoritária desses US\$ 160 bilhões anuais deve ser depositada no Fundo Copenhague do Clima e repartida pelos quatro Conselhos da seguinte forma:

- US\$ 56 bilhões por ano para atividades de adaptação;
- Mais US\$ 7 bilhões por ano para um mecanismo multilateral de seguro;
- US\$ 42 bilhões por ano para Redução de Emissões Oriundas do Desmatamento e da Degradação florestal - REDD; e
- US\$ 55 bilhões por ano para mitigação e difusão tecnológica.

### **Reduzir o desmatamento**

Como a destruição das florestas é responsável por cerca de 20% das emissões mundiais, é imperativo que no Acordo de Copenhague, providências sejam adotadas para reduzir as emissões oriundas do desmatamento. Isso tem que ser feito de forma a promover a proteção da biodiversidade e o completo respeito aos direitos das populações locais e indígenas. Os países deveriam se comprometer em reduzir as emissões oriundas do desmatamento para 1Gt CO<sub>2</sub>e ou menos até 2020, ou no mínimo 75% menos do que as emissões estimadas em 1990, tendo no horizonte a eliminação, até 2030, de todas as emissões florestais induzidas pelo homem.

Deve ser estabelecido um mecanismo de Redução de Emissões Oriundas do Desmatamento e da Degradação florestal - REDD, governado pelo Conselho de REDD. Os países em desenvolvimento deveriam desenvolver Planos Nacionais de Ação sobre REDD e deveriam contar com apoio financeiro para:

- a) reduzir as emissões no âmbito nacional em relação a uma base zero rigorosamente científica;
- b) implementar e tornar mensurável o avanço na direção dos objetivos identificados nos Planos Nacionais de Ação sobre REDD, inclusive evitando aumentos nas emissões futuras dos países com índices históricos baixos, mas que possuem florestas que enfrentam riscos significativos; e

c) envidar esforços de capacitação hoje, até e além de 2012, para mensurar, monitorar, reportar e verificar as reduções nas emissões GEEs ou, numa base temporária, reduções das emissões da área desmatada e de floresta degradada.

### **Instrumentos do mercado de carbono**

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) precisa estar essencialmente reestruturado para melhor servir ao desenvolvimento sustentável. As atividades devem se limitar aos Países Menos Desenvolvidos e a outros países em desenvolvimento que possuem pouca capacidade de ação.

Para os países em desenvolvimento que estão mais avançados, devem ser criados novos mecanismos dentro do mercado de carbono que forneçam incentivos para o planejamento do desenvolvimento com baixo carbono e de longo prazo, em nível setorial ou de toda a economia.