

DO PROTOCOLO DE KYOTO AO ACORDO DE PARIS*

DAL PROTOCOLO DI KYOTO ALL'ACCORDO DI PARIGI

TULLIO SCOVAZZI**

SUMÁRIO: 1. Os riscos globais. - 2. A Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. - 3. O Protocolo de Kyoto. - 4. O Acordo de Paris. - 5. Considerações finais.

1. OS RISCOS GLOBAIS

A gênese do Acordo de Paris, adotado em 2015, é emblemática dos desenvolvimentos recentes do direito ambiental internacional. Demonstra quão próximos são os vínculos entre as questões ambientais e econômicas, em particular no que concerne às políticas industriais e energéticas, e como a oposição tradicional entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento se fragmenta hoje em distinções mais articuladas. Em termos de mudanças climáticas, estes incluem os chamados Estados emergentes e com interesses específicos, assim como Estados dependentes da produção de combustíveis fósseis, ou ainda pequenos Estados insulares que correm o risco de serem submersos pela elevação do nível do mar.

Nos últimos tempos, a proteção ambiental tem sido entendida como um requisito essencial para a preservação da vida na Terra contra riscos ambientais de grande escala os quais podem alterar os equilíbrios fundamentais (os chamados riscos ambientais globais). Ao contrário do que ocorre com os fenômenos de poluição transfronteiriça, os riscos globais derivam de fontes localizadas indiscriminadamente no território de todos os Estados e ameaçam afetá-los todos. Nesse caso, não é possível determinar com precisão qual Estado é o responsável e qual é a vítima, pois todos contribuem para a causa do fato e todos são prejudicados por ele. É importante que os Estados cooperem, por meio de tratados globais especiais, a fim de prevenir esses riscos, uma vez que o dano, se ocorrer, seria irreversível e assumiria uma escala que ultrapassaria qualquer possibilidade de ressarcimento.

* O artigo “Dal Protocolo di Kyoto all’Accordo di Parigi” foi originalmente publicado na edição 1-2021 da *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, e foi traduzido da língua italiana por Lucas Carlos Lima, a quem o autor é muito grato. *E-mail*: lclima@ufmg.br

** Professor Catedrático de Direito Internacional da Università degli Studi di Milano-Bicocca. Autor de diversos livros e artigos sobre vários tópicos de direito internacional, em especial o direito internacional do mar, direito ambiental internacional, direito internacional do patrimônio cultural.

Sobretudo na presença de riscos globais, devidos à evolução da atividade industrial e ao aumento do consumo, tornam-se evidentes as ligações entre os problemas econômicos e políticos, por um lado, e os ambientais, por outro. Como já havia ressaltado o relatório *Nosso Futuro Comum* (também conhecido como “relatório Brundtland”)¹, elaborado em 1987 em nome da Assembleia Geral das Nações Unidas, não é apenas verdade que o desenvolvimento que ultrapassa os limites naturais prejudica o meio ambiente, mas também que um meio ambiente deteriorado impede o desenvolvimento; não só é verdade que os conflitos, internacionais ou internos, destroem o meio ambiente, mas também que um meio ambiente deteriorado provoca conflitos.

Um exemplo típico de risco global são as mudanças climáticas. Há um aquecimento atmosférico progressivo (o chamado efeito estufa), devido ao uso de combustíveis fósseis (carvão e petróleo) que emitem dióxido de carbono. Esse gás, junto com outros que têm efeitos semelhantes, retém a radiação solar na superfície terrestre, resultando em um aumento da temperatura. O desmatamento de grandes áreas, principalmente nas zonas equatoriais, contribui para aumentar a concentração de gás carbônico na atmosfera. O aquecimento provoca a alteração das características climáticas de todo o planeta, com o consequente risco de subida do nível do mar em função do derretimento do gelo polar e a submersão de cidades e regiões costeiras. Para entender a dimensão econômica do problema, basta pensar que o carvão e o petróleo são, de longe, as fontes de energia mais difundidas e que o uso em larga escala de fontes alternativas de energia não é viável no momento.

Os interesses das gerações futuras são colocados em consideração. Não é por acaso que o princípio do desenvolvimento sustentável, consagrado na Declaração adotada em 1992 no Rio de Janeiro pela Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Princípio 3), prevê que é necessário conciliar as necessidades de desenvolvimento econômico com as de proteção ambiental, inclusive com o objetivo de salvaguardar a expectativa das gerações futuras de receberem um planeta dotado de um capital ecológico não inferior ao que as gerações presentes podem contar (a chamada equidade intergeracional).

Também significativo em relação aos riscos globais é o princípio da precaução (Princípio 15 da Declaração do Rio), que realiza uma espécie de reversão do ônus da prova. Em caso de ameaça de dano grave ou irreversível ao meio ambiente, a ausência de certeza científica não deve servir de motivo para atrasar a adoção de medidas efetivas quanto aos seus custos, destinadas a prevenir a degradação ambiental. Igualmente importante, mas de aplicação polêmica no plano jurídico, é o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Princípio 7), o qual prevê que os Estados desenvolvidos, por mais contribuírem

1 Documento da Organização das Nações Unidas A/42/427 de 4 de agosto de 1987.

para a degradação ambiental global, devem contribuir mais para a conservação, proteção e restauração da saúde e integridade do ecossistema terrestre.

Hoje, as incertezas sobre as causas das mudanças climáticas são cada vez menos justificáveis. O documento síntese do quinto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), divulgado em 2014, indica que, desde 1950, ocorreram mudanças em situações que permaneceram estáveis por milênios e avalia que, para conter o aumento da temperatura para 2° C em relação ao período pré-industrial do final ao século 21, será necessário, até meados do século, produzir pelo menos metade da energia global a partir de fontes com baixa emissão de poluentes atmosféricos e, no final do século, eliminar completamente os combustíveis fósseis. De acordo com o documento, caso não sejam tomadas medidas para reduzir as emissões, o cenário de elevação das temperaturas para 2100 ficará entre 3,7° e 4,8° em relação ao período pré-industrial, devido ao crescimento da população e das atividades econômicas.

2. A CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

Em 1992, por ocasião da Conferência do Rio, um tratado multilateral específico foi adotado: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.² A Convenção tem como objetivo final estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que evite qualquer perturbação antropogênica perigosa do sistema climático (Artigo 2). Baseado no art. 3, todas as partes têm a obrigação de proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras, numa base de equidade e em relação às suas responsabilidades comuns mas diferenciadas, bem como às suas respectivas capacidades. Espera-se que os Estados-Partes desenvolvidos assumam a liderança no combate às mudanças climáticas e seus efeitos adversos. As necessidades específicas e as circunstâncias especiais dos Estados em desenvolvimento, em particular aqueles facilmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima e aqueles que teriam de suportar uma carga desproporcional ou anormal sob a Convenção, devem ser plenamente levadas em consideração. Como pode ser visto, a Convenção, embora distinga as posições dos vários grupos de Estados, não exclui que os Estados em desenvolvimento também possam estar sobrecarregados com obrigações.

No âmbito da Convenção, institui-se um mecanismo de reuniões periódicas (conferências das partes), que têm a função de fazer o balanço da aplicação da própria Convenção e dos instrumentos a ela relacionados e de tomar as decisões necessárias para favorecer a sua aplicação.

2 De agora em diante: Convenção. Entrou em vigor em 21 de março de 1994 e conta hoje com 197 partes.

3. O PROTOCOLO DE KYOTO

Em 1997, após negociações complexas, o Protocolo de Kyoto³ foi adotado no contexto da Conferência das Partes da Convenção. O Protocolo prevê algumas obrigações específicas para os Estados desenvolvidos e para os Estados em transição para uma economia de mercado, como resultado de uma lista anexa à Convenção-Quadro.⁴ Em particular, esses Estados devem garantir que, no período entre 2008 e 2012, suas emissões antropogênicas de seis gases (dióxido de carbono, metano, óxido de nitrogênio, hidrofluorcarbonos, perfluorcarbonos e hexafluor de enxofre) sejam reduzidas em geral em pelo menos 5% em relação a 1990. Para esse fim, o Protocolo atribui a cada um dos Estados em questão uma porcentagem de redução ou limitação das emissões, que varia de Estado para Estado (por exemplo, está previsto 92% para os países membros da União Europeia como um todo, 93% para os Estados Unidos, 94% para o Japão, 100% para a Federação Russa, 108% para a Austrália). É permitido o comércio de emissões, em modalidades a definir em conferência das partes contratantes.

Como se pode verificar, o Protocolo, ao ir além das disposições da própria Convenção, não inclui na lista de Estados obrigados a reduzir os Estados em desenvolvimento, incluindo os chamados Estados emergentes, como China, Índia ou Brasil, que hoje estão equipados com um importante aparato industrial e consomem em grande parte combustíveis fósseis. Essa disparidade de obrigações levou à não ratificação do Protocolo pelos Estados Unidos, país que mais emite gases de efeito estufa na atmosfera. Se considerarmos que só os Estados Unidos e a China respondem por cerca de 50% das emissões mundiais, entendemos como isso tem se mostrado cada vez menos aceitável para os Estados-Membros da União Europeia que, em vez disso, ratificaram o Protocolo, situação que viu-os sobrecarregados de obrigações onerosas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, enquanto obrigações equivalentes não se aplicavam a seus principais concorrentes.

A evidente insuficiência do Protocolo tem levado a uma desconfiança cada vez mais generalizada quanto à capacidade dos Estados de chegar a um acordo sobre mecanismos em escala global que possam ir além das políticas

3 De agora em diante: Protocolo. Entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005 e conta hoje com 192 partes. Cfr., de modo geral, S. Nesper, A.L. De Cesaris, *Le lunghe estati calde – Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2003; F. Franceschelli, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Napoli, 2019.

4 Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Japão, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Nova Zelândia, Noruega, Holanda, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia, Hungria, União Europeia.

de curto prazo e da busca exclusiva dos interesses nacionais. Não contribuem para melhorar a situação os fracos resultados das numerosas reuniões, inclusive no âmbito da Conferência das Partes da Convenção, realizadas para renovar os compromissos decorrentes do Protocolo após o prazo de 2012 ou para estabelecer mecanismos diversos e mais equitativos para a repartição das reduções de emissões. Houve também quem considerasse ilusório o objetivo de pactuar um mecanismo efetivo em escala mundial, mesmo diante de um problema global, e sugerisse voltar às estratégias bilaterais ou regionais, das quais participariam Estados vinculados por interesses comuns.

Em 2012, as partes do Protocolo adotaram algumas alterações em Doha as quais estabeleceram novas obrigações, aplicáveis no período de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020.⁵

4. O ACORDO DE PARIS

A adoção do Acordo de Paris⁶ em 2015, após negociações complexas altera significativamente a regulação internacional das mudanças climáticas – sem contudo dissipar as dúvidas sobre sua eficácia futura.

No plano formal, o Acordo foi adotado pela Conferência das Partes da Convenção e figura como um anexo à Decisão 1.CP.21, tomada em 12 de dezembro de 2015.⁷ Trata-se de um conjunto complexo e de difícil leitura, resultante da combinação de dois instrumentos conectados. As disposições da Decisão, composta por 140 parágrafos, visam preparar a entrada em vigor do Acordo, estabelecendo os órgãos subsidiários necessários ao cumprimento de determinadas competências, atribuindo novas competências aos órgãos existentes ou convidando os Estados a antecipar provisoriamente algumas obrigações. Porém, a razão para incluir uma disposição na decisão ou no acordo nem sempre parece clara. Acrescente-se que várias disposições do Acordo são de natureza programática e pareceriam mais apropriadas em uma declaração política do que em um tratado internacional.

Entre os vários enunciados, o preâmbulo e o art. 2, par. 2, do Acordo mencionam “o princípio da equidade e das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades, tendo em conta os diferentes contextos nacionais”. A clara distinção entre estados desenvolvidos e em desenvolvimento

5 As emendas entraram em vigor em 31 de janeiro de 2020.

6 Doravante: Acordo. O título deste tratado não especifica a matéria a qual se refere. Entrou em vigor em 4 de novembro de 2016 e conta hoje com 190 partes. Cfr. S. Nespor, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2016, p. 81; M. Gervasi, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, p. 21; J. Juste Ruiz, *Il diritto internazionale ambientale tra evoluzione ed involuzione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2020, p. 479.

7 Doravante: Decisão (texto no doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 de 16 de janeiro de 2016).

que estava na base do Protocolo cai, portanto. O preâmbulo também reconhece que “é importante cuidar da integridade de todos os ecossistemas, incluindo os oceanos, e da proteção da biodiversidade, reconhecida por certas culturas como Mãe Terra, observando a importância para alguns da noção de ‘justiça climática’, na ação desenvolvida para fazer face às alterações climáticas”.

O Acordo, que contribui para a implementação dos objetivos da Convenção, pretende fortalecer a resposta global às mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e da luta contra a pobreza, possui três objetivos (art. 2º). Uma característica fundamental do Acordo é que a realização de seus objetivos não decorre de obrigações especificamente indicadas no próprio Acordo, mas deve ser o resultado dos “esforços ambiciosos” que as partes voluntariamente se comprometem a realizar e comunicar periodicamente (Artigo 3). Esses esforços devem apresentar uma progressão ao longo do tempo. Assim, afirma-se implicitamente o princípio da não regressão, o qual, segundo alguns, constituiria um desenvolvimento significativo do direito ambiental internacional.⁸

O primeiro objetivo é a atenuação, ou seja, a contenção do aumento da temperatura média do planeta claramente abaixo de 2º C em relação aos níveis pré-industriais, continuando a agir para limitar o aumento a 1,5º C. Trata-se do mecanismo do chamado duplo objetivo: um ótimo, mas quase impossível de alcançar, e outro difícil, mas realizável. Para tanto, as partes pretendem atingir um limite global de emissões de gases de efeito estufa o mais rápido possível, entendendo-se que isso levará mais tempo para os países em desenvolvimento e, a partir daí, fazer reduções rápidas, de acordo com os melhores dados científicos disponíveis, a fim de alcançar, na segunda metade do século, um equilíbrio entre as emissões e as absorções antrópicas de gases de efeito estufa. A este respeito, a cada cinco anos as partes devem determinar no plano nacional e comunicar as “contribuições” que pretendem fazer. A contribuição posterior de uma parte deve representar progresso em relação à sua contribuição anterior, bem como corresponder ao mais alto nível de ambição possível, refletindo suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz dos diferentes contextos nacionais. As contribuições são registradas em registro público mantido pela secretaria do Acordo. É possível, por meio dos mecanismos previstos no Acordo, avaliar formas de cooperação internacional no contexto de contribuições nacionais para mitigar as emissões de gases de efeito estufa.

O segundo objetivo do Acordo é fortalecer a capacidade de adaptação aos efeitos negativos das mudanças climáticas, aumentando a resiliência e reduzindo a vulnerabilidade. As partes reconhecem que a adaptação (uma

8 Cfr. M. Prieur, G. Sozzo (orgs), *Le principe de non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012.

questão negligenciada no Protocolo) é um desafio global, o qual envolve dimensões locais, subnacionais, nacionais, regionais e internacionais e que é um elemento-chave da resposta global de longo prazo às mudanças climáticas, a fim de proteger as populações, seus meios de subsistência e ecossistemas, levando em consideração as necessidades urgentes e imediatas dos países em desenvolvimento, particularmente vulneráveis. Com tal fim, as partes deveriam (e aqui utiliza-se a condicional) apresentar e atualizar periodicamente uma comunicação sobre adaptação, incluindo prioridades, necessidades de implementação e apoio, projetos e medidas. Essas comunicações também são registradas em um registro público mantido pela secretaria do Acordo.

As partes reconhecem a necessidade de evitar perdas e prejuízos decorrentes dos efeitos negativos das alterações climáticas, em particular fenômenos meteorológicos extremos de manifestação lenta, de reduzi-los ao mínimo e de remediá-los (artigo 8.º, n.º 1). No entanto, o par. 52 da Decisão afirma que esta disposição não pode servir de base a pedidos de indenização.

O terceiro objetivo do Acordo é compatibilizar os fluxos financeiros com uma trajetória de evolução rumo a um desenvolvimento com baixas emissões de gases de efeito estufa e resiliente às mudanças climáticas. Nesse sentido, o art. 9, par. 1, do Acordo dispõe, em geral, que os Estados Partes desenvolvidos são obrigados a fornecer recursos financeiros para auxiliar os Estados Partes em desenvolvimento nos objetivos de mitigação e adaptação. Indicações mais precisas são fornecidas pela Decisão, que, no par. 115, “pede firmemente” aos países desenvolvidos que mobilizem 100 bilhões de dólares americanos por ano para esse fim até 2020.

Outras disposições do Acordo tratam de questões frequentes em tratados ambientais em escala global, como transferência de tecnologia (Artigo 10) ou capacitação (Artigo 11). Em vez disso, é típico do Acordo de Paris a discussão cuidadosa da questão da transparência, a ser avaliada também com base em um exame técnico por especialistas (Artigo 11). Um tratado baseado em compromissos voluntários deve ser implementado em um contexto de confiança mútua e clareza sobre o que as partes informam querer fazer.

O Art. 14 estabelece que a Conferência das Partes fará uma avaliação global da implementação do Acordo a cada cinco anos, e pela primeira vez em 2023, a fim de avaliar os avanços coletivos realizados. Há também um comitê com a função de facilitar a implementação do Acordo e promover o cumprimento de suas disposições (Artigo 15). O comitê é formado por especialistas e atua de forma transparente, não acusatória e não punitiva. Portanto, estará longe de ser um órgão de resolução de disputas, o que não está previsto no Acordo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acordo é uma aposta centrada sobretudo no conceito inédito de “esforço ambicioso”, ou seja, um mecanismo de compromissos assumidos voluntariamente pelos Estados que pretende substituir o conceito muito mais tradicional de “obrigação” que lhes é imposto por um tratado. O tempo dirá se este será um trunfo no enfrentamento do risco de danos irreversíveis ao equilíbrio fundamental do planeta ou um expediente diplomático, útil apenas para esconder a persistente incapacidade dos Estados de enfrentar o problema.⁹

Qualquer que seja o resultado das tentativas de indivíduos, cada vez mais frequentes nos últimos tempos, de fazer valer perante os tribunais nacionais a obrigação de um Estado reduzir as emissões de gases de efeito estufa, como manifestação dos direitos humanos à vida ou do respeito à vida privada¹⁰, cooperação internacional entre Estados sempre continua a ser uma ferramenta indispensável para lidar com um fenômeno que é por natureza global. Seria muito decepcionante se o Acordo de Paris revelasse ser apenas uma folha de figueira para encobrir a falta de cooperação.

9 Outra aposta vinculada ao Acordo é a participação dos Estados Unidos. Este Estado, que havia ratificado o Acordo em 3 de setembro de 2016, denunciou-o em 4 de novembro de 2019 (com efeitos a partir de 4 de novembro de 2020) e voltou a aderir em 20 de janeiro de 2021 (com efeitos a partir de 19 de fevereiro de 2021).

10 Veja-se a sentença de 20 de dezembro de 2019 da Corte Suprema dos Países Baixos no caso Estado dos Países Baixos v. Stichting Urgenta (em Rivista Giuridica dell’Ambiente, 2020, p. 422).