

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Departamento de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Mariana Balau Silveira

DAS NEGOCIAÇÕES DO CLIMA AO CLIMA DAS NEGOCIAÇÕES

A presidência das COP no Complexo de Regime das Mudanças do Clima

Belo Horizonte

2019

Mariana Balau Silveira

DAS NEGOCIAÇÕES DO CLIMA AO CLIMA DAS NEGOCIAÇÕES

A presidência das COP no Complexo de Regime das Mudanças do Clima

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Matilde Souza

Área de Concentração: Política Internacional -
Instituições, Conflitos e Negociações
Internacionais

Belo Horizonte

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S587d Silveira, Mariana Balau
Das negociações do clima ao clima das negociações a presidência das COP no Complexo de Regime das Mudanças do Clima / Mariana Balau Silveira. Belo Horizonte, 2019.
210 f. : il.

Orientadora: Matilde de Souza
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992). Protocolos, etc., 1997 dez. 11. 2. Acordos internacionais - China - Estados Unidos. 3. Mudanças climáticas - política governamental. 4. Mudanças globais de temperatura. 5. Diversidade biológica. 6. Desenvolvimento sustentável. I. Souza, Matilde de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 574

Mariana Balau Silveira

DAS NEGOCIAÇÕES DO CLIMA AO CLIMA DAS NEGOCIAÇÕES

A presidência das COP no Complexo de Regime das Mudanças do Clima

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Matilde Souza

Área de Concentração: Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais

Prof. Dra. Matilde Souza – PUC Minas (Orientadora)

Prof. Dr. Wagner da Costa Ribeiro – Universidade de São Paulo (Banca Examinadora)

Prof. Dra. Helena Margarido – Anhembi Morumbi (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Rodrigo Correa Teixeira – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Thiago Mendes – PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2019

Às minhas famílias – de sangue e de alma

AGRADECIMENTOS

A seção de agradecimentos é usualmente elaborada ao fim da pesquisa, o que limita a sua escrita a uma memória recente e limitada. Durante quatro anos muitas pessoas inspiradoras e genuinamente boas passaram por meu caminho; não tenho a ilusão de fazer jus a todas as colaborações e todo o auxílio que recebi nesse processo. Registro, então, que essa seção é um fragmento em minha linha do tempo, contínua e em constante mudança. Agradeço em primeiro lugar minha mãe, pelo amor e pela atenção; pelos abraços e conversas; pelo exemplo de otimismo e pelo cuidado incondicional. Ao meu pai, pela herança da calma e da reflexão, pelos diálogos inspiradores e pelas sugestões de música que embalsamaram minha escrita. Aos dois: todos os meus trabalhos são também seus. À minha irmã, agradeço a amizade de 27 anos, por ser a pessoa mais forte e incrível que eu conheço. Pela esperteza que complementa a inteligência. Aos meus amigos (da Família aos Inconfidentes, passando pelas Maninhas e o Bonde 130% Resistência) sou grata por um milhão de coisas diferentes – mas agradeço especialmente por serem minha família também. Agradeço a Carolina Coutinho por zelar por minha saúde mental, negligenciada e regenerada várias vezes durante esse ciclo. Agradeço meus alunos e alunas pelo incentivo e pelas generosas contribuições – seja via inspiração, seja motivação. Vocês me fazem renovar o compromisso com a profissão e confirmar a minha escolha todos os dias. Obrigada pela paciência nos momentos em que estive desesperadamente ocupada. Agradeço muito minha orientadora, Prof. Matilde Souza, que é uma das pessoas mais fortes, inteligentes, generosas e maravilhosas que eu conheço. Essa jornada doida da pós-graduação só foi possível porque tive você ao meu lado. Obrigada, obrigada, obrigada! Agradeço todos(as) os professores e professoras que me trouxeram até aqui. Resido hoje sobre os ombros dos(as) gigantes que me ensinaram tudo o que sei e espero ser para muitos(as) o que vocês foram para mim. Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa durante o processo de doutoramento. Que o privilégio e a oportunidade de cursar pós-graduação no Brasil sejam estendidos a muitos(as) pesquisadores(as) por vir. À (finada) Divisão do Clima e Energia (DCLIMA) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), agradeço a oportunidade de acompanhar duas conferências em campo. Aos entrevistados(as), agradeço a colaboração. Agradeço, por fim, aqueles com quem compartilho meus dias: Vinícius e Bingo. Ao Bingo, obrigada por ser minha calma, meu stress e minha alegria. Obrigada por ter me escolhido. Ao Vinícius, espero poder continuar te encontrando em todas as dimensões, multiversos e vidas que existirem. Agradeço pela companhia e pelo companheirismo. Pela amizade e pelo amor. Por escolher ficar para sempre.

*Nuestras propuestas se pueden resumir en una frase mágica: justicia ambiental.
Pero como decía Trasímaco hace más de dos mil años en su diálogo con Sócrates: la
justicia es tan solo la conveniencia del más fuerte.”*
(Rafael Corrêa durante discurso na COP 21, 2015)

RESUMO

A presente tese analisa as Conferências das Partes (COP) 3, 15 e 21 com o objetivo de identificar como a sua presidência influenciou os processos de negociação e seus resultados. A hipótese apontou para o potencial de liderança instrumental desse ator e sua habilidade de gerenciar o processo de negociação enquanto condições necessárias, ainda que não suficientes, para a explicação da obtenção de acordo final. Além desses fatores, considerou-se a atuação de potências como Estados Unidos e China através dos anos. A partir da discussão sobre a evolução do complexo de regime da mudança do clima, além da análise de conceitos relacionados a regimes e negociações internacionais, conclui-se que a atuação de presidência pode minimizar, ou maximizar, fatores como transparência, condução bem-sucedida da agenda, capacidade das partes de identificar possibilidades de acordo e comunicação entre várias arenas. Esse potencial variou de acordo com o caso estudado e foi dependente do conhecimento das regras do jogo e das habilidades de negociação. A COP 3 ocorreu em um contexto não-favorável, mas contou com elementos processuais e uma atuação da presidência favoráveis ao acordo. A COP 15 teve elementos estruturais medianamente favoráveis e elementos processuais não favoráveis ao acordo. A COP 21, por fim, contou com ambos - elementos estruturais e processuais – fortes.

Palavras-Chave: Mudança do Clima, COP, UNFCCC, Presidência.

ABSTRACT

This thesis analyzes the Conferences of the Parties (COP) 3, 15 and 21 in order to identify how its presidencies influenced the negotiation processes and their outcomes. The hypothesis initially pointed to this actor's potential instrumental leadership and his/her ability to manage the negotiation process as a necessary, though not sufficient, condition for explaining the final agreement. In addition to these factors, we considered the performance of countries such as the United States and China over the years. From the discussion on the evolution of the climate change regime complex, as well as the analysis of concepts related to international regimes and negotiations, it can be concluded that presidency can minimize (or maximize) factors such as transparency, successful agenda conduction, ability of parties to identify possibilities for agreement and the communication between various arenas. This potential varied according to the cases studied and was dependent on the actors' knowledge of the rules of the game and negotiation skills. COP 3 took place in an unfavorable context but had procedural elements and a presidential action in favor of the agreement. COP 15 had moderately favorable structural elements and procedural elements not favorable to the agreement. Finally, COP 21 had both strong structural and procedural elements.

Key-words: Climate Change, COP, UNFCCC, Chair.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)	32
Figura 2 - Esquema Explicativo da Hipótese	35
Figura 3 - Estrutura institucional da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a	52
Figura 4 - Esquema explicativo da evolução de Complexos de Regime	69
Figura 5 - Regimes Internacionais em um continuum	70
Figura 6 - O “Complexo de Regime” de Mudanças do clima	71
Figura 7 - Relação entre elementos de liderança em negociações internacionais	93
Figura 8 - Liderança Formal segundo a teoria Racional Institucionalista de Tallberg (2010)	98
Figura 9 - Condições para a demanda por Liderança Formal em Negociações do Clima	99
Figura 10 - Linha do Tempo das principais decisões da UNFCCC (2007 – 2015)	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos Centrais da UNFCCC	68
Quadro 2 - Tipos ideais para o estudo de tipos de liderança em negociações multilaterais	94
Quadro 3 - Tipologia de Saul & Seidel (2011) para o estudo de liderança em negociações internacionais	97
Quadro 4 - Presidência das COP (1995 – 2018)	107
Quadro 5 - Presidência dos Órgãos Subsidiários (1995 – 2018)	109
Quadro 6 - Posição das Partes da Convenção sobre o texto final da Convenção	139
Quadro 7 - Comparação entre as COP 3, 15 e 21	163

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AGBM – *Ad hoc Group in the Berlin Mandate*
- AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
- ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
- AOSIS – *Alliance of the Small Island States*
- AWG-KP – *Ad hoc Working Group on further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*
- AWG-LCA – *Ad hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention*
- BAPA – *Buenos Aires Plan of Action*
- BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CA-CCX – Aliança Canadá – *Chicago Climate Exchange*
- CAN – *Climate Action Network*
- CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
- CMA – *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*
- CMP – *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- COP – Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
- COW – *Conference of the Whole*
- ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
- EIT – *Economies in Transition*
- FAO – *Food and Agriculture Organization*
- FVC – Fundo Verde do Clima
- G20 – Grupo dos Vinte
- G77 – Grupo dos Setenta e Sete
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
- GCC – *Global Climate Coalition*
- GEE – Gases de Efeito Estufa

GEF – *Global Environment Facility*
IISD – *International Institute of Sustainable Development*
INDC – *Intended Nationally Determined Contributions*
IPCC – Painel Intergovernamental sobre as Mudanças do Clima
LDC – Least Developed Countries
MDL – Mecanismos de Desenvolvimento Limpo
NAP – *National Adaptation Plan*
NDC – *Nationally Determined Contributions*
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI – Organizações Internacionais
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMM – Organização Meteorológica Mundial
ONG – Organizações não-governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PK – Protocolo de Kyoto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
PRCPD – Princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas
QELROs – *Quantified Emissions Limitation and Reduction Commitments*
REDD – *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*
SBI – *Subsidiary Body for Implementation*
SBSTA – *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*
UE – União Europeia
UNFCCC – *United Nations Framework of Climate Change Convention*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	29
2	A CRISE AMBIENTAL GLOBAL E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS: O CAMINHO RUMO AO COMPLEXO DE REGIME DE MUDANÇAS DO CLIMA	43
2.1.	A Crise Ambiental Global e o problema das Mudanças do Clima	43
2.2.	Quatro décadas de Governança Ambiental Global	47
2.3.	A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC)	49
2.3.1.	<i>Criação do Regime (1990-1992)</i>	50
2.3.2.	<i>Desenvolvimento do Regime e Revisão (1992 – 1997)</i>	51
2.3.3.	<i>Negociações pós-Kyoto (1998-2001)</i>	56
2.3.4.	<i>Negociações pós-Marrakesh (2002-2006)</i>	57
2.3.5.	<i>Plano de Ação de Bali e o Acordo de Copenhagen (2007-2009)</i>	58
2.3.6.	<i>Negociações pós-Durban (2011-2015)</i>	59
2.3.7.	<i>Negociações do Acordo de Paris (2015-2020)</i>	61
2.4.	O Complexo de Regime das Mudanças do Clima	66
3.	FUNDAMENTOS DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS: POR QUE A LIDERANÇA IMPORTA?	71
3.1.	A agenda institucionalista neoliberal e a evolução das abordagens de médio alcance nas Relações Internacionais	72
3.2.	O estudo da negociação em Relações Internacionais	74
3.2.1.	<i>Os desafios das Negociações Globais: complexidade, desigualdade, transparência e competitividade</i>	77
3.2.2.	<i>Relação entre Regimes e Negociações</i>	80
3.2.3.	<i>A organização das Negociações Globais</i>	83
3.3.	A Liderança em Regimes Internacionais	86
3.3.1.	<i>A demanda por Liderança Formal no processo de negociação</i>	93
4.	A LIDERANÇA DA PRESIDÊNCIA DAS COP AO LONGO DOS ANOS	99
4.1.	A Presidência nas regras na UNFCCC	101
4.2.	As negociações de Kyoto e a Presidência da COP 3	105
4.2.1.	<i>A demanda por liderança formal na COP 3</i>	106
4.2.2.	<i>A Influência da Liderança Formal na COP 3</i>	109
4.3.	As Negociações de Copenhagen e a Presidência da COP 15	119

4.3.1. <i>A demanda por liderança formal na COP 15</i>	123
4.3.2. <i>A influência da liderança formal na COP 15</i>	125
4.4. As Negociações do Acordo de Paris e a COP 21	138
4.4.1. <i>A demanda por liderança formal na COP 21</i>	143
4.4.2. <i>A influência da liderança formal na COP 21</i>	146
5. CONCLUSÃO	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	167
APÊNDICE METODOLÓGICO	177