

Manual sobre o Regime de Mudanças Climáticas das Nações Unidas

Introdução

O clima do planeta sempre experimentou variações. Este é um fenômeno natural. No entanto, pesquisas científicas sugerem que, desde a Revolução Industrial, os eventos provocados pelo homem aceleraram os aumentos da temperatura na atmosfera do planeta, o que provocou mudanças sem precedentes no sistema climático global.

O Regime de Mudanças Climáticas das Nações Unidas está na vanguarda das ações globais de combate às mudanças climáticas, abordando os desafios de mitigação e adaptação. Diferentes instituições estão fornecendo a estrutura necessária para as negociações internacionais

que visam moldar as políticas climáticas, integrar conselhos de especialistas e evidências científicas, conduzir avaliações nacionais e, estabelecer prioridades a partir de pesquisa de vários cientistas em todo o mundo.



As Instituições-chave e suas Funções

O regime institucional de mudanças climáticas das Nações Unidas compreende quatro órgãos principais que fornecem estruturas políticas e a base científica para entender as mudanças climáticas, seus impactos nos sistemas sociais e ecológicos e, possíveis opções de resposta para a transição de economias e sociedades globais para o desenvolvimento sustentável e resiliente.

- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)
- Conferência das Partes (COP)
- Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças Climáticas (IPCC)
- Organização Meteorológica Internacional (OMM)

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)

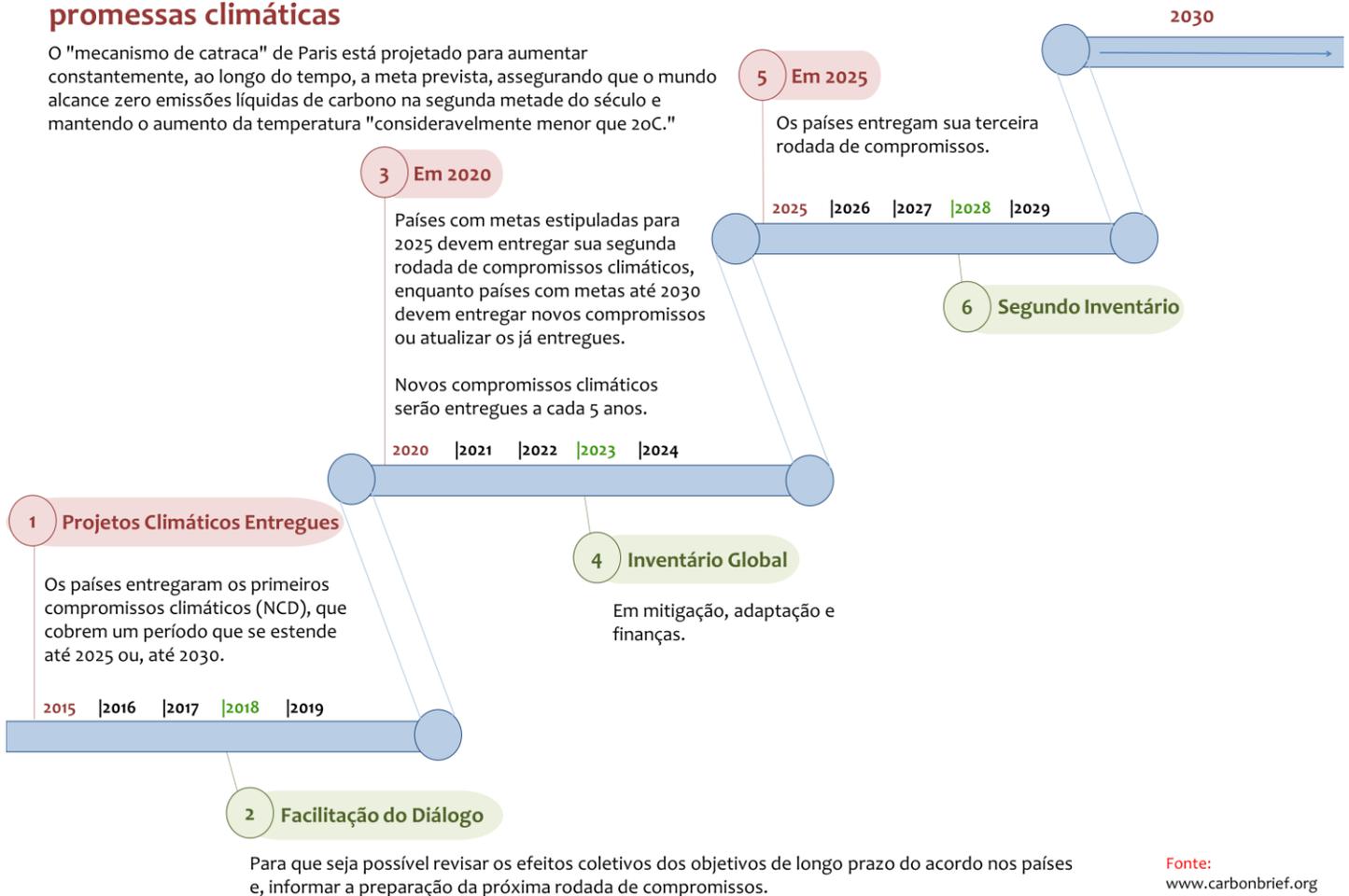
A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (conhecida como UNFCCC ou Convenção) foi estabelecida em 1992, entrando em vigor em 1994, para fornecer a base para ações multilaterais de combate às mudanças climáticas e seus impactos na humanidade e nos ecossistemas do planeta. Atualmente, possui uma adesão quase universal com 197 países signatários (denominados Partes). O objetivo da Convenção é “estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que evite a interferência antropogênica perigosa no sistema climático.” A necessidade de agir baseia-se em três fatos fundamentais bem estabelecidos:

1. A concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera da Terra está diretamente relacionada à temperatura média global do planeta.
2. A concentração de gases de efeito estufa e as temperaturas médias globais aumentaram constantemente desde a Revolução Industrial como resultado da atividade humana.
3. Como consequência, medidas para reduzir as emissões de GEE e melhorar os sumidouros¹ de carbono, e para se adaptar aos impactos da mudança climática, são imperativas.

A Convenção atribui a responsabilidade de liderar a ação climática aos países desenvolvidos uma vez que, historicamente, eles têm sido a fonte da maioria das emissões de GEE e, dessa forma, espera-se que façam mais na implementação de medidas para mitigar a mudança climática. O Acordo de Paris 2015 marca o último passo na evolução do regime de mudança climática da ONU e, estabelece um novo rumo no esforço global para combater a mudança climática com marcos definidos com o cronograma (conhecido como "mecanismo de catraca" de Paris), projetado para aumentar constantemente a meta ao longo do tempo visando atingir zero emissões líquidas até 2050.

Cronograma: como os países planejam cumprir suas promessas climáticas

O "mecanismo de catraca" de Paris está projetado para aumentar constantemente, ao longo do tempo, a meta prevista, assegurando que o mundo alcance zero emissões líquidas de carbono na segunda metade do século e mantendo o aumento da temperatura "consideravelmente menor que 20C."



As decisões e negociações das Partes signatárias da UNFCCC são realizadas na Conferência das Partes

¹ Um sumidouro de carbono é um reservatório natural ou artificial que absorve e armazena o dióxido de carbono da atmosfera. Exemplos de sumidouros naturais de carbono incluem oceanos e certos tipos de florestas e pastagens.



Em 2017, a UNFCCC lançou um [Plano de Ação de Gênero](#) e otimizou o acesso à [Documentação de Gênero e Mudança Climática](#), através do seu site, para apoiar a Convenção das Partes e incorporar considerações de gênero no desenvolvimento e implementação de todas as políticas climáticas nacionais. Isso inclui avaliar as necessidades diferenciadas de mulheres e homens e aumentar a participação das mulheres na tomada de decisões.

Conferência das Partes (COP)

A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo de decisão da UNFCCC. Todos os países que são Partes da Convenção estão representados na COP.

A COP é o mecanismo por meio do qual as Partes estabelecem processos institucionais, processuais e administrativos, para negociar seus compromissos em nível nacional e implementar as medidas dentro da Convenção (UNFCCC). Este trabalho inclui uma revisão anual do inventário de emissões apresentado pelas Partes, a fim de avaliar o progresso alcançado na consecução do objetivo final de impedir a interferência humana "perigosa" no sistema climático do planeta.

O trabalho da COP possui duas etapas: uma reunião técnica, geralmente realizada em maio, e uma reunião política ministerial que geralmente acontece em novembro².

Cada Parte da Convenção é representada por uma delegação nacional composta por um ou mais funcionários autorizados a representar e negociar em nome de seu governo. Cada uma dessas delegações também se alinha e trabalha com países com interesses e posições similares (chamados blocos de negociação) antes e durante a conferência.

- Os países da América Latina e do Caribe, bem como a maioria dos países em desenvolvimento, geralmente trabalham por meio do Grupo dos 77 e China para estabelecer posições negociais comuns;
- Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID) são uma coligação de cerca de 40 ilhas localizadas em latitudes baixas, a maioria das quais são membros do G-77, e que são particularmente vulneráveis à subida do nível do mar. Os países pertencentes ao PEID estão unidos pela ameaça que a mudança climática representa para sua sobrevivência e, frequentemente, adotam uma posição comum nas negociações;
- Os 28 membros da União Europeia reúnem-se em privado para estabelecer posições negociais comuns. Enquanto organização de integração econômica regional, a União Europeia é também Parte na Convenção;
- O Grupo *Umbrella* é uma coalizão informal de países desenvolvidos não pertencentes à UE, geralmente composta por Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Federação Russa e Estados Unidos.

Os Blocos de Negociação ilustram os interesses e necessidades divergentes dos diferentes países na abordagem da mudança climática, onde questões como a agenda de perdas e danos³ provocam visões conflitantes sobre a responsabilidade em relação às mesmas. No tocante à referida agenda, os países em desenvolvimento pedem novos mecanismos de compensação para as perdas associadas às mudanças climáticas. Nesse contexto, os mercados de carbono são outra dessas questões, em que os países buscam estabelecer mecanismos comuns

² Uma exceção será a COP24, programada para as duas primeiras semanas de dezembro de 2018.

³ O Artigo 8, do Acordo de Paris, fornece uma base legal para ações de longo prazo sobre perdas e danos, bem como para o desenvolvimento de abordagens que visam lidar com as avarias causadas por eventos que se desenvolvem ao longo do tempo e que não podem ser evitados com medidas de mitigação e adaptação como, por exemplo, enchentes, furacões e aumento do nível do mar.

para quantificar e relatar o progresso dos objetivos e padrões de redução de emissões, para garantir a transparência das ações de mitigação relacionadas.

A COP24 deste ano, a realizar-se em Katowice, na Polônia, será fundamental, pois as Partes esperam chegar a um acordo sobre o livro de regras de Paris, que orientará a implementação dos compromissos do Acordo de Paris e o acompanhamento do apoio financeiro correspondenteⁱ.



Por meio do mecanismo da COP, as Partes estabeleceram um ponto comum na agenda de negociação para reconhecer a importância de envolver mulheres e homens, de maneira igualitária, nos processos da UNFCCC e, promover o desenvolvimento e implementação de políticas nacionais sobre a matéria de mudança climática que levem em conta as perspectivas de gênero.

Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças Climáticas (IPCC)

O Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças Climáticas (IPCC)ⁱⁱ é o principal organismo internacional para a avaliação científica das mudanças climáticas. O IPCC é financiado por contribuições regulares de suas organizações parceiras, da Organização Meteorológica Mundial (OMM), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e de contribuições voluntárias de seus países membros e da UNFCCC.

O IPCC revisa pesquisas realizadas em diferentes partes do mundo e publica relatórios periódicos de avaliação sobre o estado do conhecimento científico, técnico e socioeconômico sobre as mudanças climáticas, incluindo suas causas, impactos potenciais e estratégias de resposta. Desde 1988, o IPCC já preparou cinco relatórios de avaliação e, o sexto, será publicado em 2022 a tempo dos primeiros inventários globais da UNFCCC no âmbito do Acordo de Paris em 2023. O IPCC também compila relatórios individuais e documentos técnicos e, suas conclusões, são apolíticas e refletem o consenso científico global baseado no trabalho e nas observações de diferentes cientistas em todo o mundo.

As avaliações do IPCC informam e fornecem uma base científica para o trabalho da UNFCCC e, de todos os níveis governo, no tocante ao desenvolvimento de políticas relacionadas ao clima e ao embasamento das negociações na COP. Vale ressaltar, que as avaliações são relevantes para as políticas, mas, não são normativas. Elas apresentam projeções de mudanças climáticas com base em diferentes cenários, bem como os riscos apresentados pelas mudanças climáticas e as implicações de diferentes opções de resposta.

Existem três grupos de trabalho principais no IPCC:

- Grupo de trabalho I: A base da ciência física
- Grupo de trabalho II: Impactos, adaptação e vulnerabilidade
- Grupo de trabalho III: Mitigação da mudança climática



Em março de 2018, o IPCC estabeleceu a [Força-Tarefa de Gênero do IPCC](#) com o propósito de desenvolver uma estrutura de objetivos e ações para melhorar o equilíbrio de gênero e abordar as questões relacionadas ao tema dentro do IPCC.

Organização Meteorológica Mundial (OMM)

A OMM é uma organização do sistema das Nações Unidas dedicada à cooperação e coordenação internacional sobre o estado e o comportamento da atmosfera terrestre, sua interação com a terra e os oceanos, o clima e a geração, e a subsequente distribuição de recursos hídricos.

Em 2016, a OMM emitiu uma declaração sobre o estado do clima global na COP. O relatório é uma referência autorizada baseada em diferentes conjuntos de dados internacionais, compilados de maneira independente pelos centros globais de análise de clima, bem como informações apresentadas pelos Serviços Nacionais de Meteorologia e Hidrologia e Institutos de Pesquisa dos membros da OMM. No último comunicado, a OMM destacou que "a taxa de aumento do dióxido de carbono atmosférico (CO₂), nos últimos 70 anos, é quase 100 vezes maior que a do fim da última era glacial".

As principais áreas de trabalho da OMM incluem a promoção da implementação de informações sobre o clima, em todas as atividades humanas, auxiliando na melhoria dos Serviços Meteorológicos e Hidrológicos Nacionais. Incluem ainda, a análise de dados coletados, por diferentes instrumentos em terra, mar e satélites de observação da Terra. A OMM também coordena programas internacionais de pesquisa para melhorar as observações ambientais e avaliações científicas das condições ambientais, regionais e globais.



Em junho de 2015, a OMM adotou uma [Política sobre Igualdade de Gênero](#) e, em junho de 2016, adotou o [Plano de Ação de Gênero da OMM](#). O objetivo da OMM é "explorar plenamente o potencial profissional e humano de mulheres e homens, por meio de oportunidades equitativas de emprego, e fornecer melhores serviços ambientais que respondam e sejam sensíveis às necessidades das mulheres e dos homens fazendo a diferença em suas vidas". Relatórios regulares sobre o progresso na implementação da política de gênero da OMM podem ser encontrados no site da organização.

Possíveis Ações Parlamentares

Os parlamentos nacionais também são atores-chave na agenda da mudança climática. Seus membros podem acelerar a adaptação e a mitigação de seu país às mudanças climáticas por meio de:

- Funções de elaboração e fiscalização da legislação: parlamentares podem redigir ou reformar a legislação que incentive o investimento em energia limpa ou, que fortaleça os sistemas nacionais de redução do risco de desastres;
- Funções de revisão e aprovação orçamentária: parlamentares podem ajudar a garantir que os orçamentos nacionais invistam em infraestrutura resiliente e sustentável, bem como em programas de proteção social para enfrentar os impactos climáticos, e advogar para que os impactos projetados a partir desses investimentos considerem dados separados por gênero;
- Funções de controle político: parlamentos podem monitorar os compromissos assumidos por seus governos em Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, sigla em inglês) na COP⁴;
- Funções de representação: parlamentares podem implementar diferentes mecanismos para envolver a cidadania e as organizações da sociedade civil, incluindo comunidades tradicionalmente marginalizadas, na tomada de decisões durante todas as fases do processo legislativo, para assegurar que os esforços e as

⁴ As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) referem-se aos compromissos de cada país signatário (ou Parte) no âmbito do Acordo de Paris, para reduzir as emissões de carbono e adaptar-se aos impactos das mudanças climáticas.

políticas nacionais de combate às mudanças climáticas sejam coerentes com as prioridades e necessidades das comunidades que representam.⁵

No plano individual, há muitas outras maneiras pelas quais parlamentares podem contribuir para esses esforços, por exemplo:

1. Solicitar relatórios sobre o progresso da implementação dos NDCs em seu país. Centros nacionais que trabalham com o tema podem fornecer atualizações sobre as negociações realizadas sob o regime de mudanças climáticas da ONU, cruciais para o entendimento das questões controversas atuais e das possíveis consequências de diferentes resultados;
2. Apoiar uma maior alocação de recursos para os orçamentos dos conselhos nacionais de ciência, com o objetivo de gerar indicadores e uma base de evidências nacionais, incluindo dados separados por gênero. Essas informações são importantes para o monitoramento efetivo das políticas, programas e investimentos nacionais que visam alcançar os NDCs e que podem fortalecer a posição de negociação dos países dentro do regime de mudanças climáticas das Nações Unidas;
3. Promover a cooperação internacional, alianças, e troca de informações sobre mudanças climáticas, para facilitar o fluxo de recursos dos países a partir de mecanismos de financiamento regionais e internacionais. Nesse contexto, desenvolver habilidades técnicas em setores-chave, bem como posições atuais de negociação coerente e consistente na reunião anual da COP;
4. Incentivar investimentos em infraestrutura de monitoramento climático e programas de pesquisa climática, que são essenciais para o estabelecimento de futuros cenários e para o fornecimento de dados precisos, com o objetivo de modelar os riscos e alterar os padrões climáticos nacionalmente e regionalmente;
5. Fortalecer o acesso do público à informação sobre os esforços parlamentares de combate às mudanças climáticas, incluindo os processos de tomada de decisão para desenvolver estratégias nacionais e regionais sobre a ação climática;
6. Promover consultas nacionais para identificar e validar os riscos, necessidades e, prioridades de diferentes grupos de constituintes e comunidades locais em relação às mudanças climáticas;
7. Monitorar os compromissos do governo e o progresso dos NDCs, visando garantir que os compromissos nacionais sejam consistentes com as capacidades e necessidades de seu país.

Conclusão

O regime de mudanças climáticas da ONU é um sistema único de instituições que trabalham, em escala global, para lidar com as mudanças climáticas. Os relatórios e quadros políticos dessas instituições fornecem orientações para as ações correspondentes dos governos. Alguns dos processos desse regime estão relacionados à implementação de acordos internacionais sobre mudanças climáticas negociados por meio de reuniões anuais de seus governos signatários.

Os parlamentos nacionais têm um papel importante na realização de reformas legislativas, bem como na mobilização da vontade política para implementar os compromissos de seus governos no âmbito do regime internacional de mudanças climáticas. Eles também podem informar o processo de negociação internacional, expressando as prioridades e necessidades das comunidades que representam, a partir de uma perspectiva que diferencia as necessidades e experiências de mulheres e homens em relação às mudanças climáticas.

Referências

⁵ Em 2018, o ParlAmericas lançou um Kit de Ferramentas para a Participação Cidadã no Processo Legislativo, elaborado em conjunto com a sociedade civil e parlamentos, que destaca práticas eficazes existentes aplicadas em países das Américas e do Caribe. Consulte o documento aqui: http://parlAmericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf

ⁱ <https://www.carbonbrief.org/bonn-climate-talks-key-outcomes-from-the-may-2018-un-climate-conference>

ⁱⁱ https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc-brochure_understanding.pdf

Programa de Mudanças Climáticas do ParlAmericas

O ParlAmericas apoia ações parlamentares sobre mudança climática, por meio de uma programação inovadora elaborada para legisladores das Américas e do Caribe. O programa inclui sessões de trabalho e diálogos baseados em pesquisa de campo.

Parlamentares, especialistas locais e internacionais e outras partes interessadas são convocados a avançar nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), na agenda de Desenvolvimento Sustentável e na adoção do Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres na América Latina e no Caribe. Por meio do seu Programa de Mudanças Climáticas, o ParlAmericas também produz recursos de conhecimento baseados em pesquisas e evidências, adaptados às funções legislativas de supervisão e de representação dos parlamentares.

O ParlAmericas atua como a secretaria internacional da Rede Parlamentar sobre Mudanças Climáticas (RPMC). Esta iniciativa, criada em conjunto com o Parlatino, foi formalmente integrada à estrutura do ParlAmericas, em dezembro de 2016. A RPMC é um fórum hemisférico, que visa avançar o trabalho legislativo e promover a diplomacia parlamentar sobre mudança climática, além de fomentar a troca de conhecimentos sobre mitigação e adaptação.

O ParlAmericas é a instituição interparlamentar que promove a diplomacia parlamentar no sistema interamericano. Ao reunir as legislaturas nacionais da América do Norte, Central e do Sul e do Caribe, o ParlAmericas trabalha para fortalecer a governança democrática no hemisfério, melhorando a capacidade das e dos legisladores e legisladoras para cumprir suas funções e responsabilidades, por meio da troca das melhores práticas parlamentares e da promoção do diálogo político cooperativo sobre as políticas regionais.

Para mais informações, visite www.parlamericas.org ou escreva para parlamericascc@parlamericas.org.

O Programa de Mudanças Climáticas do ParlAmericas é possível, em parte, graças ao apoio financeiro do Governo do Canadá através do Ministério de Assuntos Globais (GAC).

Canada