

14ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-14) e 4ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (MOP-4)

Relatório de Participação

Daniela Stump
Pinheiro Pedro Advogados
Integrante da Delegação Brasileira em nome da
Câmara de Comércio Internacional

Introdução

Anualmente os representantes dos países partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) e dos países partes do Protocolo de Quioto (PQ) reúnem-se para avaliar a efetividade das disposições e mecanismos institucionais desses tratados internacionais, à luz da experiência adquirida em sua implementação e da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos.

A 14ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-14) e a 4ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (MOP-4) realizaram-se na cidade polonesa de Poznan, entre os dias 01 e 13 de dezembro de 2008.

Em paralelo ao encontro, ocorreram a 4ª sessão do Grupo de Trabalho *Ad hoc* sobre Ações Cooperativas a Longo Prazo no âmbito da Convenção (AWG-LCA 4), a 6ª sessão do Grupo de Trabalho *Ad hoc* sobre Futuros Compromissos das Partes Anexo I no âmbito do Protocolo de Quioto (AWG-KP 6), a 29ª sessão do Órgão Subsidiário de Implementação (SBI 29) e a 29ª sessão do Órgão Subsidiário para Assessoramento Tecnológico e Científico (SBSTA 29).

Dados divulgados pela Secretaria da CQNUMC mostram que as emissões dos países industrializados signatários do Protocolo de Quioto estão em ascensão desde 2000, embora estejam 17% abaixo do nível de 1990, por conta tão-somente do desaquecimento econômico dos países do Leste Europeu após a queda do muro de Berlim.

Hoje se sabe que as metas estabelecidas em Quioto, em média 5% dos níveis de emissões de 1990, são muito inferiores ao esforço global enunciado pelo IPCC como necessário à estabilização do clima: de 25% a 40% em relação a 1990, no ano de 2020, e entre 80%-95%, em 2050.

Segundo estudo promovido por Sir Nicholas Stern, a estabilização do clima do planeta em até 2 graus Celsius em relação à época pré-industrial custará aos países 1% do PIB mundial em ações de mitigação. No caso de inação, as perdas econômicas provocada por catástrofes ambientais deverão contabilizar 20% do PIB Mundial.

Diante da necessidade de impor metas mais ambiciosas de redução de emissões aos países Anexo I e engajar os países em desenvolvimento, principalmente os grandes emissores como China, Índia e Brasil, em esforços mais efetivos contra o aquecimento global, lançou-se na COP-13, o Plano de Ação de Bali visando à conclusão de novo acordo global na COP-15, ao final de 2009.

O acordo deverá compreender os quatro elementos fundamentais da mitigação, adaptação, financiamento e transferência de tecnologia.

As discussões em torno do Plano de Ação de Bali e do segundo compromisso do Protocolo de Quioto tiveram maior enfoque no encontro, o que não prejudicou a evolução em outras questões como o Fundo de Adaptação e o Mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (*REDD – Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*).

1. Plano de Ação de Bali

A COP-14 de Poznan significou avanço nas discussões do Plano de Ação de Bali. Os representantes dos países partes da Convenção do Clima deixaram a Polônia com um programa de trabalho claro para 2009, saindo do período de proposições e idéias para entrar em negociações intensas sobre as propostas colocadas à mesa, compiladas no “assembly document” (FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1)¹.

O documento elaborado pelo Presidente do Grupo de trabalho sobre Ações Cooperativas a Longo Prazo (AWG-LCA), Ministro do Itamaraty Luiz Alberto Figueiredo Machado, reúne as propostas dos países sobre os cinco elementos previstos no Plano de Ação de Bali: i) visão compartilhada sobre ações cooperativas a longo prazo; ii) mitigação; iii) adaptação; iv) transferência de tecnologia; e v) financiamento.

¹Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca4/eng/16r01.pdf#page=1>. Acesso em 19.12.08.

Importante destacar que durante os debates em torno da “visão compartilhada”, foi lançada a proposta de se criar um mecanismo de registro das ações apropriadas de mitigação em países em desenvolvimento, que, como previsto no Plano de Ação de Bali, deverão ser mensuráveis, passíveis de serem informadas e verificáveis, possibilitadas pelo financiamento e transferência de tecnologia dos países desenvolvidos.

As propostas de diferenciação entre os países em desenvolvimento, embora apoiadas por muitos países industrializados, foram rechaçadas pelos países do G77/China, que agrupa aqueles países.

Segundo consta no programa de trabalho para 2009, no final de março, durante a 5ª sessão do AWG, o grupo de trabalho deverá examinar documento contendo as submissões dos países sobre o “assembly document”. No mês de junho, na 6ª sessão do AWG, o grupo de trabalho deverá avaliar texto base para o início das negociações formais, contendo as propostas submetidas pelas partes até 24 de abril daquele ano.

2. Fundo de Adaptação

A MOP-4 aprovou decisão contendo as normas e procedimentos que permitem a operacionalização do Fundo de Adaptação². O mecanismo criado na MOP-3 deverá beneficiar os projetos e programas de adaptação em países desenvolvidos particularmente vulneráveis aos efeitos do aquecimento global.

O Fundo de Adaptação será gerenciado por um *board* contituído por membros representantes das Partes do Protocolo de Quioto e terá como *trustee* o Banco Mundial.

Nas discussões havidas em Poznan, os países mais vulneráveis pediram a inclusão de parte de receitas advindas da Implementação Conjunta e do Comércio de Emissões, mecanismos de flexibilização para o cumprimento de metas do Protocolo de Quioto, assim como se prevê a contribuição de 2% do valor das RCEs emitidas para projetos de MDL (art. 12, parágrafo 8º, do PQ).

Devido à forte oposição de alguns países desenvolvidos, não foi possível alcançar consenso sobre esse ponto.

² Disponível em http://unfccc.int/files/meetings/cop_14/application/pdf/cmp_af.pdf. Acesso em 19.12.08.

3. MDL

Dois temas foram intensamente discutidos pelo grupo de contato responsável pela evolução das regras do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: a Captura e Armazenamento de Carbono (CCS – *Carbon Capture and Storage*) e elegibilidade de florestas em exaustão.

Enquanto alguns países defendem a inclusão do CCS como atividade elegível para projetos de MDL, o Brasil afirma não haver ainda soluções técnicas que garantam a segurança do armazenamento de gases de efeito estufa, nem mesmo normas jurídicas que definam responsabilidades por eventual vazamento.

A solução para o embate foi a requisição ao *Executive Board* do MDL para que avalie as implicações da possível inclusão do CCS em formações geológicas como atividade de MDL, considerando-se questões técnicas, metodológicas e legais. O *Executive Board* deverá reportar suas conclusões à MOP-5, que ocorrerá no final de 2009.

Quanto à inclusão de “florestas em exaustão” como atividade elegível ao MDL, a proposta partiu dos negociadores brasileiros.

A proposta é tornar elegível o plantio de novas florestas em áreas de florestas comerciais em exaustão em 31 de dezembro de 1989, processo mais conhecido como reforma florestal, o que não é possível pelas regras atuais, que apenas contemplam o reflorestamento de áreas sem florestas naquela data (conforme decisão 11/CP-7).

Devido à resistência de alguns países, que condicionavam a aprovação da proposta à inclusão do CCS como atividade elegível ao MDL, optou-se igualmente pela requisição ao *Executive Board* da avaliação das implicações da possível inclusão de florestas em exaustão como atividade de florestamento e reflorestamento, considerando-se questões técnicas, metodológicas e legais. O *Executive Board* deverá reportar suas conclusões à MOP-5.

4. Segundo Período de Compromisso do Protocolo de Quioto

Ao longo das seis sessões do Grupo de Trabalho *Ad hoc* sobre Futuros Compromissos das Partes Anexo I no âmbito do Protocolo de Quioto (AWG-KP 6), instituído pela COP-12 os avanços foram pequenos. O mandato do Grupo de trabalho deverá ser concluído na COP-15, em Copenhague, de forma a assegurar que não exista lacuna entre o primeiro e o segundo período de compromissos.

O relatório dos trabalhos do GT, que foi divulgado durante a COP-14, traz apenas algumas certezas quanto ao formato do segundo período de compromisso. Os países já acordaram que um mecanismo de comércio de emissões com base em projetos deverá continuar disponível para que os países Anexo I cumpram suas metas de redução de emissões.

É consenso, outrossim, entre os países, que os futuros compromissos dos países Anexo I devam constituir limitações quantificadas de emissões e objetivos de redução.

5. REDD

Futuros mecanismos de incentivo à redução de emissões provenientes em desmatamento em países em desenvolvimento estão sendo discutidos tanto pelo Órgão Subsidiário para Aconselhamento Técnico e Científico (SBSTA) da CQNUMC quanto pelo AWG-LCA.

A COP adotou decisão do SBSTA que reconhece os avanços metodológicos para a operacionalização do mecanismo e requer a finalização do plano de trabalho na COP-15³.

É prevista a realização de um encontro técnico que enfoque questões metodológicas relacionadas aos (i) níveis de referência para desmatamento; (ii) níveis de referência para degradação florestal; (iii) o papel e contribuição da conservação, manejo sustentável de florestas, mudanças na cobertura florestal e sumidouros de gases de efeito estufa para ações de mitigação de mudanças do clima e para a consideração dos níveis de referência; (iv) a relação entre os níveis de referência de emissões e os níveis relevantes de referência.

A grande questão reside na base de comparação que será usada para mensurar a redução de emissões por desmatamento. O Brasil, por exemplo, vem defendendo desde a COP-12, que o país deve ser recompensado após a demonstração da efetiva redução em relação à média de emissões dos anos anteriores.

³Disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2008/sbsta/eng/l23.pdf>. Acesso em 23.12.08.

6. Alto Segmento Ministerial

Nos dois últimos dias da COP-14, reuniram-se em Poznan cerca de 150 ministros de meio ambiente, que adotaram as conclusões alcançadas por consenso nos grupos de trabalho que ocorreram desde o início da Conferência.

A abertura do segmento de alto nível ministerial contou com a presença do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, do Ministro de Meio Ambiente e do Presidente da Polônia, do Primeiro-ministro de Tuvalu, do Primeiro-ministro da Suíça e do Presidente da Guiana, além do secretário-executivo da Convenção do Clima (UNFCCC), Yvo de Boer.

As autoridades clamaram pelo comprometimento dos ministros com a adoção de medidas mais efetivas de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, a despeito da crise financeira que paira sobre as economias nacionais.

Vale ressaltar que, em seu discurso, Ban Ki-Moon citou a economia do Brasil como uma das mais verdes do globo, elogiando a criação de milhões de novos empregos nesse processo.

Particularmente emocionante foi o pronunciamento do presidente de Tuvalu, ilha ameaçada pela potencial elevação do nível do Oceano Pacífico. Apisai Lelemia afirmou acreditar que todas as nações têm o direito básico de “existir para sempre”, clamando, portanto, pela adoção de metas de redução de emissões mais significativas e pela criação do Fundo de Adaptação.

Além de discursar na Plenária da COP-14, o Ministro de Meio Ambiente, Carlos Minc, participou de evento organizado pelo governo brasileiro, em 11 de dezembro, onde apresentou o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e o Fundo Amazônia.

O ponto alto do encontro foi o anúncio da meta de redução de 72% da taxa de desmatamento da Amazônia até 2018, evitando a emissão de 4.8 bilhões de toneladas de CO₂, o que, segundo o ministro, equivale a um esforço maior que o prometido por todos os países juntos no Protocolo de Quioto.

O Fundo Amazônia, que consiste em uma das ferramentas para o alcance das metas propostas, foi criado em agosto deste ano e é um dos modelos de mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), cuja replicagem em outros países poderá ser definida em Copenhagen.

O Fundo deverá recompensar as ações de redução do desmatamento na Amazônia, devidamente comprovadas a partir da comparação com o índice médio de desmatamento dos anos anteriores.

Estiveram presentes no encontro Sir Nicholas Stern e o Ministro da Noruega, Erik Solheim. Sir Stern elogiou a iniciativa brasileira e afirmou a obrigação do mundo em colaborar com o Fundo Amazônia que, além de importante para evitar a emissão de CO₂, apoiará o desenvolvimento de milhões de pessoas que vivem na floresta.

O Ministro da Noruega, por sua vez, reafirmou a contribuição realizada pelo país ao fundo, de aproximadamente US\$ 1 bilhão, anunciada durante a COP-13, em Bali.

Durante o evento, o BNDES, que gere o Fundo Amazônia, declarou que abrirá sua primeira subsidiária internacional, em Londres, para facilitar a divulgação e a arrecadação de recursos internacionais. Os projetos que receberão os investimentos do fundo deverão ser selecionados em janeiro de 2009.

7. Eventos paralelos da ICC

Em estimativa feita pela Secretaria da Convenção do Clima, 86% dos investimentos necessários para deter o aquecimento global deverão vir do setor privado.

Não é por outro motivo que, em paralelo às reuniões oficiais, foi realizado em Poznan, no dia 09 de dezembro, o *Global Business Day*, organizado pelo *World Business Council of Sustainable Development* e pela *International Chamber of Commerce*.

Empresários do mundo todo apresentaram suas visões sobre os desafios para a transição a uma economia de baixo carbono, capaz de responder às demandas globais de crescimento, que, atualmente, envolvem padrões insustentáveis de consumo e utilização de energia.

A mensagem do setor privado para os negociadores é simples: que definam, com urgência, regras claras para o planejamento a médio e longo prazos dos investimentos privados, assegurando previsibilidade e estabilidade ao mercado.

Assim como já havia sido afirmado no evento da associação de empresas *Copenhagen Climate Council*, espera-se que o acordo global, a ser concluído em 2009, compreenda: o fortalecimento do mercado de carbono, permitindo que as reduções de emissões sejam feitas ao menor custo possível; o incentivo a inovações tecnológicas e uso de energia renovável; e a inclusão de todos os países e setores, com o respeito a suas capacidades diferenciadas de responder aos desafios impostos.

A *International Chamber of Commerce* realizou, ainda, em 10 de dezembro, o evento paralelo "*Business Views on a Post 2012 Framework Agreement*", em que representantes de

associações e empresas afiliadas à ICC ao redor do mundo foram convidadas a comentar suas expectativas para o novo acordo climático, incluindo o Comitê Brasileiro da ICC, que foi representado por mim, Daniela Stump.

8. Perspectivas

As discussões havidas em Poznan sofreram forte influência das recentes alterações econômicas e políticas de alcance global. O caminho para Copenhague passará necessariamente pela definição da posição dos EUA em relação às mudanças climáticas, pelo fortalecimento da liderança europeia para a condução do tema e pelo equacionamento da crise econômica mundial.

A mudança de postura dos EUA em relação às negociações climáticas, com a vitória de Barack Obama nas últimas eleições, será decisiva para a construção da vontade política dos governantes para a assinatura de acordo internacional com compromissos mais ambiciosos na COP-15.

Embora Obama já tenha se pronunciado a favor da adoção de política de redução das emissões de gases de efeito estufa dos EUA, prometendo alcançar em 2020 os mesmos níveis de emissão de 1990, é preciso lembrar que as boas intenções não ajudaram Bill Clinton a aprovar o Protocolo de Quioto no Congresso.

Os países partes da Convenção do Clima aguardam um movimento concreto do presidente eleito que seja capaz de influenciar positivamente os países ainda resistentes a metas mais incisivas.

De outro lado, a União Europeia também tem sofrido resistências internas para a adoção de ações de redução de emissões pelo bloco. A Polônia, país que sediou a COP-14, por pouco não vetou a adoção do pacote europeu que prevê a redução de 20% das emissões em 2020, a elevação de 20% de eficiência energética e o aumento de 20% de fontes renováveis que compõem a matriz energética europeia.

A Polônia alegou que não conseguirá cumprir o corte de 20% das suas emissões em 2020, sem grandes prejuízos para o consumidor, vez que 90% de sua energia elétrica é produzida por termelétricas movidas a carvão.

Ademais, em período de crise econômica global e mercados escaldados, já se especula contra o clima ao se apostar que as medidas necessárias à mitigação do aquecimento global vão ser deixadas no congelador, embora a própria lógica da crise não leve a essa conclusão.

Se os mercados desabaram por conta da aposta em negócios irresponsáveis e sem lastro, o antídoto é o investimento em projetos sólidos, transparentes e sustentáveis, como quer a convenção do clima e seu protocolo. Mas, claro, essa hipótese somente será verdadeira se a sociedade, incluindo cidadãos e tomadores de decisões, assim valorá-los e apostarem em um consumo consciente e responsável.

Interessante mesmo seria se os empréstimos estatais para a reconstrução da economia fossem condicionados à adoção de critérios de sustentabilidade baseados no tripé econômico-ambiental-social pelos seus beneficiários...

Na urgente missão de reverter os padrões de consumo mundial, a contribuição dos países em desenvolvimento não poderá se restringir às reduções do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Embora o MDL tenha tido o grande mérito de incentivar a criação de inúmeros mercados voluntários de carbono e dar início à colaboração dos países em Desenvolvimento ao alcance do objetivo da Convenção, o mecanismo não é mais suficiente.

As reduções de gases de efeito estufa dos países em Desenvolvimento deverão ser nos próximos períodos de compromisso, adicionais e não mais compensatórios, respeitando sim o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada.

O movimento de elaboração de planos nacionais de combate às mudanças climáticas por países em desenvolvimento é essencial para o alcance das metas de redução de emissões necessárias à estabilização do clima. Assim fizeram o México, África do Sul, Indonésia, China, Índia, Egito e Brasil.

Em relação aos países desenvolvidos, a adoção de medidas unilaterais para a redução de emissões é importante para o impulso das negociações multilaterais.

No entanto, é preciso cuidado para não romper o tênue liame que separa a pró-atividade de alguns países, ao estabelecer medidas unilaterais, do necessário comprometimento multilateral para o equacionamento de um fenômeno global assimétrico em que os países em desenvolvimento que menos contribuiram até o momento para sua causa são os mais vulneráveis aos seus efeitos.