

"Sustentabilidade na Geração e Uso de Energia no Brasil: os Próximos Vinte Anos"

UNICAMP

18 a 20 de fevereiro de 2002

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: a proposta e as perspectivas brasileiras.

José Domingos Gonzalez Miguez

Ministério da Ciência e Tecnologia

Secretário Executivo da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima

Resumo

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) nasce de uma proposta brasileira, apresentada ao Grupo Ad-hoc para o Mandato de Berlim, em maio de 1997, no processo negociador que leva à adoção do Protocolo de Quioto. A proposta original brasileira estabelecia critério para a divisão do ônus da mitigação da mudança do clima baseado na responsabilidade dos diferentes países em causarem o aquecimento global e propunha uma multa proporcional ao aumento de temperatura causado pelo não cumprimento das metas. O processo de regulamentação de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é difícil e inicia-se em 1998, com a definição do Plano de Ação de Buenos Aires. O Acordo de Marraqueche, em novembro de 2001, finaliza a regulamentação do MDL e os aspectos substantivos da contabilização de créditos. O Brasil vem construindo o arcabouço institucional para tornar operacional o MDL, em especial com a criação, em julho de 1999, da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e espera-se que o Protocolo de Quioto esteja em vigor já em setembro de 2002.

1. Antecedentes

Durante os trabalhos do Grupo Ad-hoc para o Mandato de Berlim em 1996, tanto o presidente do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), como delegado dos Estados Unidos, fizeram apresentações em que indicavam que as emissões dos países em desenvolvimento deveriam se igualar às dos países desenvolvidos entre os anos de 2020 e 2030. O Mandato de Berlim estabelecia que “o novo instrumento não deveria introduz qualquer novo compromisso para as Partes não incluídas no Anexo I, mas reafirmaria os compromissos existentes no Artigo 4.1 e continuaria fazendo avançar a implementação desses compromissos para atingir o desenvolvimento sustentável, levando em conta o Artigo 4.3, 4.5 e 4.7 da Convenção sobre Mudança do Clima”.

A necessidade de mudar a referência das discussões sobre mudança do clima das emissões anuais para outro indicador que pudesse melhor refletir o problema do aquecimento global já havia sido apontada em diversos encontros da Convenção entre 1992 e 1994 pelo Prof. Luiz Gylvan Meira Filho, um dos principais negociadores do Ministério da Ciência e Tecnologia na Delegação Brasileira às negociações da Convenção sobre Mudança do Clima. Suas intervenções tratavam da questão central do relacionamento entre as emissões de gases de efeito estufa das Partes ao longo de um período de tempo e o efeito de tais emissões em termos da mudança do clima, medida pelo aumento na temperatura média da superfície global.

Em uma primeira aproximação, a dependência das concentrações atmosféricas sobre as emissões durante um certo período de tempo é proporcional ao acúmulo das emissões até o ano em questão. É necessário levar em consideração que quanto mais velha a emissão, menor é o seu

efeito na concentração, por causa do decaimento exponencial natural dos gases de efeito estufa na atmosfera, com um tempo de vida diferente para cada gás¹.

A física do forçamento radiativo indica que a taxa de deposição de energia na superfície, isto é, o próprio aquecimento, é proporcional à concentração do gás de efeito estufa. A constante de proporcionalidade é diferente para cada gás².

O aumento na temperatura média da superfície global é aproximadamente proporcional ao acúmulo do aquecimento radiativo ao longo do tempo. O aquecimento radiativo é, por sua vez, proporcional à concentração atmosférica de gases de efeito estufa. Por conseguinte, o próprio aumento da temperatura é proporcional ao acúmulo da concentração atmosférica do gás de efeito estufa³.

Por causa de todos esse aspectos e considerando a complexidade da ciência da mudança do clima, o Governo Brasileiro decidiu apresentar um documento formal⁴. A idéia era apresentar o ponto de vista de um país em desenvolvimento e colocar em perspectiva todos os aspectos da discussão sobre a mudança do clima que não haviam sido bem considerados, de acordo com o Governo Brasileiro, nem pelas análises ou discussões plenárias do IPCC, nem nas reuniões da Convenção.

¹ Proposta brasileira, documento FCCC/AGBM/1997/Misc 1/Add 3.

² Proposta brasileira, referência 1.

³ Proposta brasileira, referência 1.

⁴ Proposta brasileira, referência 1.

O documento do Brasil intitulado “Elementos propostos de um protocolo para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, apresentados pelo Brasil em resposta ao Mandato de Berlim (documento FCCC/AGBM/1997/Misc 1/Add 3)” submetido ao Secretariado da Convenção, em maio de 1997, apresentou dois elementos para discussão em relação ao processo do Mandato de Berlim. O primeiro elemento visava estabelecer a responsabilidade individual dos países em termos de causar o efeito estufa. O segundo elemento estabelecia a idéia de um Fundo de Desenvolvimento Limpo⁵ para substituir o conceito de atividades implementadas conjuntamente, que tinha pouca adesão de países em desenvolvimento. A quantificação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, era uma das metas básicas e subjacentes da proposta.

A Resolução 98 do Senado dos Estados Unidos, acordada em julho de 1997, definiu que “os Estados Unidos não deveriam ser signatários de qualquer protocolo que impusesse novos compromissos de limitar ou reduzir emissões de gases de efeito estufa para as Partes do Anexo I, a não ser que o protocolo impusesse novos compromissos específicos de limitação ou redução de emissões de gases de efeito estufa para as Partes países em desenvolvimento dentro do mesmo período de cumprimento”.

A ameaça do Senado ao processo de ratificação dos Estados Unidos constitui um desafio para a entrada em vigor do Protocolo de Quioto. De acordo com o Artigo 25, o Protocolo de Quioto entrará em vigor 90 dias após sua ratificação por pelo menos 55 Partes da Convenção, incluindo países desenvolvidos responsáveis por pelo menos 55% do total das emissões de dióxido de

⁵ André Pereira, O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: ao encontro ou de encontro à equidade? Tese, COPPE, UFRJ, 2002

carbono de 1990 desse grupo industrializado. Os Estados Unidos representam 36,1% do total das emissões de dióxido de carbono das Partes do Anexo I em 1990.

A Terceira Conferência das Partes da Convenção sobre Mudança do Clima em Quioto, Japão, teve como resultado uma decisão por consenso em favor da adoção de um Protocolo, segundo o qual os países industrializados terão de reduzir suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em até 5%, em relação aos níveis de 1990, até o período de 2008 a 2012. O Protocolo de Quioto estabeleceu metas de redução ou limitação de emissões de gases de efeito estufa para os países listados no Anexo I da Convenção, países industrializados da OCDE e das denominadas economias em transição (ou seja, países industrializados do leste europeu e da ex-União Soviética). Nenhum compromisso adicional foi criado para os países em desenvolvimento.

2. A Proposta Brasileira e a gênese do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

O segundo elemento estabelecido pela proposta brasileira era a idéia de um Fundo de Desenvolvimento Limpo para substituir as atividades implementadas conjuntamente. Esse fundo foi idealizado como forma de acabar com o impasse da inação, promovendo a transferência de tecnologia e provendo os recursos financeiros necessários para os países em desenvolvimento contribuírem ativamente na mitigação da mudança do clima.

A idéia básica da proposta brasileira era criar uma penalidade pelo não cumprimento das metas dos países desenvolvidos. A penalidade foi proposta tendo como base o aumento de temperatura adicional que pode ser atribuído a um país que tenha falhado em alcançar as metas estabelecidas de redução ou limitação de emissões.

Os recursos financeiros do fundo de desenvolvimento limpo seriam disponibilizados para os países não-Anexo I para uso em projetos de mitigação e adaptação à mudança do clima, de acordo com as diretrizes a serem estabelecidas pela Convenção. Também foi proposto que a parcela do fundo alocada para projetos de adaptação à mudança do clima correspondesse a uma pequena porcentagem dos fundos disponíveis, definindo claramente as prioridades de uso dos recursos financeiros para projetos de mitigação, concebida para dar apoio aos esforços dos países menos desenvolvidos de adaptarem-se à mudança do clima⁶.

Os Estados Unidos manifestaram alguma objeção à idéia de um fundo de desenvolvimento limpo. Havia duas razões principais para isso. Primeiro, a idéia de penalidade criaria um precedente não existente em um tratado internacional. Segundo, era um sentimento comum que a idéia do fundo associado a recursos orçamentários não criaria incentivos para uma forte ação do setor privado dos países desenvolvidos.

As idéias do governo dos Estados Unidos foram discutidas no Rio de Janeiro em novembro de 1997, antes de Quioto, e uma proposta conjunta incorporando as preocupações de ambos os lados foi acordada. A idéia original de um fundo foi modificada e transformada em um mecanismo de desenvolvimento limpo, durante essas negociações. A proposta modificada durante as sessões da Conferência das Partes em Quioto, envolvendo outras Partes interessadas, foi finalmente aprovada em Quioto e adotada como o Artigo 12 do Protocolo que estabelece o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

⁶ Proposto originalmente pelo então Ministro Dayrell de Lima do Ministério das Relações Exteriores.

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo consiste na possibilidade de um país que tenha compromisso de redução (Anexo I) adquirir certificados de redução de emissões de gases de efeito estufa em projetos em países de desenvolvimento como forma de cumprir parte de seus compromissos. A participação dos países no mecanismo é voluntária e tais projetos devem implicar reduções de emissões adicionais àquelas que ocorreriam na ausência do projeto, garantindo benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo para a mitigação da mudança do clima.

A idéia de “penalidade” foi alterada e mencionada no texto do Protocolo como “o propósito de assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos redução e limitação quantificadas de emissões, assumidos no Artigo 3”. Os países desenvolvidos não “pagariam uma multa por não-cumprimento”, mas “usariam as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento”.

3. O Processo de Regulamentação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

A Quarta Conferência das Partes, realizada em 1998 em Buenos Aires, Argentina aprovou o Plano de Ação de Buenos Aires, cujo objetivo contemplava a regulamentação de certos aspectos do Protocolo de Quioto e o estabelecimento de prioridades de ação. O Plano de Ação de Buenos Aires estipulava o prazo até o final do ano 2000 para sua conclusão, ou seja, as decisões deveriam ser aprovadas na Sexta Conferência das Partes, que veio a ser realizada na Haia, Países Baixos.

No que se refere à regulamentação de aspectos do Protocolo de Quioto, destacavam-se os relativos aos mecanismos do Protocolo e aos instrumentos de conformidade (sanções no caso de

não cumprimento das metas do Protocolo). Outra questão que ganhou relevância foi a regulamentação dos artigos que se referem ao setores de uso da terra, mudança do uso da terra e florestas, relativamente ao cumprimento das metas quantitativas de limitação e redução de emissões dos países desenvolvidos.

O impasse que se chegou na Haia estava relacionado às diferentes posições divergentes entre os dois principais grupos de países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE): a União Européia e o grupo “guarda-chuva” que inclui os demais países da OCDE não europeus mais a Noruega. A União Européia defendia posições na regulamentação que priorizavam o ponto de vista do grupo de integridade ambiental do Protocolo, ao passo que o grupo dos demais países da OCDE defendia que a integridade ambiental deveria ser obtida, mas com flexibilidade de atividades que permitissem a redução do ônus de combater a mudança do clima. A Sexta Conferência das Partes foi suspensa, após o insucesso da reunião na Haia, em novembro de 2000, e sua sessão seria posteriormente reconvocada.

No período que se segue após a Conferência da Haia, um fato novo foi o anúncio pelos Estados Unidos de que não ratificariam o Protocolo de Quioto. Em março de 2001, o presidente Bush afirma “sou contra o Protocolo de Quioto porque torna isento de cumprir metas 80 por cento do mundo, incluindo importantes centros populacionais como China e Índia, o que causaria sérios danos a economia dos EUA. A resolução do Senado mostra que há um claro consenso que o Protocolo de Quioto não é justo e é um modo ineficaz de abordar as preocupações sobre mudança global do clima”. A esta carta segue-se uma declaração do presidente sobre mudança global do clima em junho de 2001 onde afirma “O Protocolo de Quioto era fatalmente falho em aspectos fundamentais. Os Estados Unidos são o maior emissor do mundo de gases de efeito estufa

emitidos pelo homem. Representamos quase 20% das emissões antrópicas de gases de efeito estufa; reconhecemos a outra parte da estória – que o resto do mundo emite 80% de todos os gases de efeito estufa e muita dessas emissões vêm dos países em desenvolvimento. O segundo maior emissor do mundo de gases de efeito estufa é a China. Apesar disso, a China foi totalmente isenta das provisões do Protocolo. Índia e Alemanha estão entre os maiores emissores. Apesar disso, a Índia foi também tornada isenta de Quioto”.

O debate sobre mudança global do clima teve prosseguimento durante a sessão reconvocada da sexta Conferência das Partes (COP 6) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima nas duas últimas semanas do mês de julho de 2001, em Bonn, Alemanha.

Quatro temas centravam a atenção participantes, reunidos em Bonn. O primeiro, denominado de “questões dos países em desenvolvimento”, incluía temas relacionados ao financiamento das atividades dos países em desenvolvimento, tanto no âmbito da Convenção, como no do Protocolo, questões relativas à capacitação e formação de recursos humanos, bem como de transferência de tecnologia. O segundo tema focava a questão de elegibilidade de projetos de uso da terra, mudança do uso da terra e florestas para o cumprimento das metas de redução ou limitação de emissão dos países do Anexo I, assim como a possibilidade de que fossem projetos aceitos nos mecanismos de implementação conjunta e de desenvolvimento limpo no âmbito do Protocolo. O terceiro tema tratava da regulamentação propriamente dita dos três mecanismos de Quioto: implementação conjunta, comércio de emissões (ambos entre países do Anexo B) e mecanismo de desenvolvimento limpo. O último tema, não menos complexo, abordava a questão das implicações jurídicas pelo não cumprimento de metas do Protocolo e como estabelecer

sanções e incentivos a que os países estivessem em conformidade com a regulamentação estabelecida no Protocolo.

O acordo de Bonn foi alcançado com a resolução da maior parte das questões políticas e técnicas e consolidado na decisão adotada em 24 de julho de 2001. Este acordo possibilitou a resolução de todas as “questões dos países em desenvolvimento” pendentes com a aprovação de 8 projetos de decisão em relação ao financiamento das atividades, formação de capacidade e transferência de tecnologia.

A segunda semana continuou com as discussões nos três temas restantes. Apenas no tema de florestas foi obtido um acordo que permitiu a obtenção de um projeto de decisão. A sessão reconvocada da Sexta Conferência das Partes não conseguiu finalizar toda a regulamentação necessária do Protocolo por falta de tempo hábil.

O projeto de decisão sobre uso da terra, mudança no uso da terra e florestas estabelece, ainda que, no caso do mecanismo de desenvolvimento limpo, apenas as atividades de projeto de estabelecimento de novas florestas e de reflorestamento são elegíveis, limitadas a 1% das emissões do ano base, multiplicado por cinco (anos do período de compromisso) e estabelece um processo que deverá ser concluído em 2003 (COP 9), para desenvolver definições e modalidades para a inclusão destas atividades. Só serão permitidos projetos em áreas que não continham florestas em 31 de dezembro de 1989.

O Acordo de Marrakeche, na Sétima Conferência das Partes, realizada naquela cidade do Marrocos, em novembro de 2001, finaliza a regulamentação dos mecanismos e, em particular do

MDL, e os aspectos substantivos da contabilização de créditos, bem como a regulamentação das regras de conformidade.

4. A implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil

Consciente de seu papel, o governo do Brasil foi o primeiro dos países em desenvolvimento a estabelecer uma Comissão Interministerial sobre Mudança do Clima por meio de Decreto do Senhor Presidente da República, em 7 de julho de 1999. Este decreto estabelece que a Comissão será a autoridade nacional designada para aprovar os projetos considerados elegíveis do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, bem como cabe à Comissão definir critérios adicionais de elegibilidade àqueles considerados na regulamentação do Protocolo de Quioto. A Comissão é presidida pelo Ministro de Ciência e Tecnologia.

Após o término da regulamentação do Protocolo de Quioto, o próximo passo será a ratificação desse instrumento pelo Congresso Brasileiro. A regulamentação do Protocolo de Quioto, em Marraqueche, no final de 2001, possibilitará a ratificação do Protocolo pelo Brasil e demais países ainda em 2002, o que poderia permitir sua entrada em vigor, possivelmente ainda este ano, dez anos após a Conferência do Rio de Janeiro. Finalmente, a satisfação dos requisitos do Artigo 25 permitirá a entrada em vigor do Protocolo e, conseqüentemente, do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

A entrada em vigor do Protocolo, fechará um primeiro ciclo de medidas graduais e seguras para o estabelecimento de um processo internacional global de discussão do aquecimento global e definição de medidas para a mitigação do problema.