

Reflexões sobre a COP-18 e o futuro das negociações internacionais sobre mudança climática

As Negociações Climáticas de Doha: uma Revisão.

A principal preocupação na COP 18, ocorrida em Doha (Qatar), foi a falta do sentimento de “urgência” necessário para alcançar progresso significativo para enfrentar os desafios colocados pelas mudanças climáticas. Evidências científicas referentes à questão destacam ainda mais a interferência humana no clima, a níveis que perigosamente ameaçam a sociedade, a economia e os ecossistemas.

Contudo, em 2012, a conjuntura não foi favorável à regulação ambiental. Conferências recentes das Nações Unidas abordando mudanças climáticas (em especial a de Copenhagen, COP 15, 2009) e desenvolvimento (Rio+20, 2012) testemunharam falhas diplomáticas consideráveis. Uma crise financeira atingiu principalmente a Europa, desafiando a criação de esforços para cumprir as regras de Kyoto e a implementação plena de sistemas de “cap-and-trade”, como os Esquemas de Comércio de Emissões Europeu. O Japão, após um estresse econômico severo e também de terremotos, encontrou desafios para seus ambiciosos programas energéticos.

As expectativas de que os Estados Unidos irão aderir ao Protocolo de Kyoto despencaram com as posições políticas conservadoras favoráveis a altos níveis de consumo e para o uso massivo de combustíveis fósseis. A ascensão econômica dos BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul), junto com muitos outros países em desenvolvimento tem, de alguma forma, tirado o foco de redução de emissão das nações formalmente industrializadas. O foco anterior insiste no direito de desenvolvimento baseado no princípio histórico de responsabilidade comum, porém diferenciada. Por último, a falta de compromissos vinculados para países emergentes é uma supervisão inaceitável.

A divisão entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos, assim como outras definições (por exemplo, industrializados) faz muito menos sentido agora em 2012 do que em 1992, quando a UNFCCC foi criada. O âmbito de ações e itens abordados também ampliaram os objetivos originais (de basicamente conter as emissões de Gases de Efeito Estufa – GEE – para garantir aumentos de temperatura aceitáveis em um século) e foram substituídos por uma vasta ordem de tópicos relacionados com o até então chamado, mas pobremente implementado, desenvolvimento sustentável. A COP 18 procurou fechar algumas linhas de negociação (o Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Ação Cooperativa de

Longo Prazo no âmbito da Convenção e do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Compromissos Adicionais para Partes do Anexo I do Protocolo de Quioto) para operacionalizar uma nova linha (Grupo de Trabalho Ad Hoc na Plataforma Durban para Ação Aprimorada), que visa assegurar um novo acordo climático global até 2015, que entraria em vigor, o mais tardar, em 2020.

Países estabeleceram um cronograma de trabalho para um novo tratado climático global sob as negociações e planos da Plataforma Durban para considerar futuras “perdas e danos” em países em desenvolvimento que podem surgir como resultado de mudanças climáticas. A fim de tratar a falta de compromissos tangíveis dos maiores emissores do mundo, países em Doha concordaram que uma das duas linhas de trabalho estabelecidas sob a Plataforma Durban iria se concentrar no aumento de ambição antes do Pacto de 2020 entrar em vigor.

Para evitar lacunas, uma segunda, porém deflacionada fase do Protocolo de Kyoto foi acordada, abrangendo os anos de 2013 a 2020, quando um novo tratado global deverá tomar o seu lugar sob a Plataforma Durban. O primeiro período de comprometimento de Kyoto incluiu uma redução de 5% na taxa de emissão abaixo dos níveis de 1990 para 37 países industrializados e Estados membros da União Europeia. Alguns países retiraram-se do novo Kyoto (Canadá, Japão, Nova Zelândia e Rússia), deixando basicamente a União Europeia e sete outros países (Austrália, Bielorrússia, Cazaquistão, Mônaco, Noruega, Suíça e Ucrânia) comprometidos com metas futuras. Esse grupo causa menos de 15% das emissões globais de GEE, que sozinho não irá prevenir o planeta de aquecer mais de 2° C acima de níveis pré-industriais, o limite máximo acordado (em Durban, 2011) para evitar os efeitos mais catastróficos da mudança climática. Muitos condicionantes e lacunas diplomáticas ainda persistem, como o “ar quente” e transição para o superávit de unidades no sistema de “cap-and-trade” de Kyoto (Vieweg et al, 2012). Isso requer um forte esforço em termos de esclarecimentos e limpeza regular. Questões de “avaliação do ciclo de vida (ACV)” não resolvidas incluem, sob uma negociação intensa e trade-offs, o financiamento, a questão do já mencionado "perdas e danos" e "medidas unilaterais".

Este último refere-se a medidas unilaterais tomadas por um país para mitigar a mudança climática, tais como a inclusão controversa da União Europeia de aviação em seu esquema de comércio de emissões no início de 2012. Ações com implicações no comércio são muitas vezes consideradas como parte do mandato da Organização Mundial de Comércio, uma linha não muito bem traçada com a UNFCCC. Questões comerciais também geraram algumas discussões relacionadas ao financiamento. O texto do acordo Financeiro apenas “encoraja” os países em desenvolvimento a fornecer fundos ao mesmo nível ou até superiores do que os de seu compromisso inicial de 2013 a 2015. O texto de Doha inclui um possível pacote de “perda ou dano”, incluindo mecanismo de "eventos climáticos extremos" e "eventos início lento" – em países que são particularmente vulneráveis a efeitos adversos de mudanças climáticas. Os Estados Unidos rejeitaram qualquer comprometimento financeiro além dos US\$100 bilhões já prometidos para 2020.

Críticos afirmam que a linguagem pode levar a uma onda de reivindicações de financiamentos em longo prazo para as catástrofes no mundo em desenvolvimento. Muitas mudanças aconteceram na estrutura das negociações, assim como nas alianças. O “firewall” de um país tradicionalmente desenvolvido/em desenvolvimento tem sido contestada por países mais pobres e menos desenvolvidos – particularmente baixos – como estados insulares e também a América Latina e Estados do Caribe – reconhecendo que eles têm menos em comum com países emergentes em desenvolvimento como a Índia ou a China e que eles estão comprometidos a alcançar o objetivo da redução de 2°C da temperatura média global. Outro grupo de países em desenvolvimento, os “like minded” está empenhado em defender o princípio de responsabilidade comum, mas diferenciada, equidade e responsabilidade coletiva de países desenvolvidos para a mudança climática, abrindo caminho junto com os antigamente conhecidos como países desenvolvidos no sentido de um novo pacto climático que incluiria metas de redução de emissões obrigatórias para todos os países (Diaz et al 2012, ICTSC 2012).

Oswaldo Lucon é um professor do Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, conselheiro de Mudanças Climáticas do Governo do Estado de São Paulo (Brasil) e Coordenador e Principal Autor do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas-IPCC. Contato: oswaldolucon@gmail.com

Olhando em direção a um acordo em 2015

A conferência climática em Doha, Qatar, de dezembro de 2012, foi concluída sem nenhum novo acordo, nem mesmo com um progresso substancial a fim de definir um roteiro para um acordo para 2015. Entretanto, a agenda de Doha era relativamente estreita, e pela sua ambição relativamente baixa, o resultado não foi surpreendente. Representantes foram capazes de realizar algum progresso em um segundo período de comprometimento para o Protocolo de Quioto e foram capazes de preparar o palco para um processo simplificado de negociação nos próximos anos. Entretanto, ainda há um grande contraste entre o pequeno e hesitante progresso nas reuniões da ONU e o aumento de evidências de mudanças climáticas e a urgência de discutir as emissões de gases de efeito estufa com políticas mais amplas e profundas.

Ultimamente a questão é se pode haver algum novo avanço político em níveis internacionais, e como tal acordo vai se encaixar com as políticas das principais regiões emissoras - incluindo os Estados Unidos, União Europeia, e outros países em desenvolvimento, como a China, Índia, Brasil e outras economias emergentes. No ano anterior, em 2011, negociadores concordaram em trabalhar em direção a um novo acordo internacional que será concluído em 2015. É importante notar, no entanto, que a linguagem do acordo - “um protocolo, outro instrumento legal ou um acordo com força legal” ficou muito vago, a fim de acomodar vários países-chave

de emissão que estavam relutantes em pedir um novo tratado. Neste ponto, ainda restam questões a respeito de como “amarrar” um novo tratado pode ser sem se tornar desinteressante para a China, Índia e/ou os Estados Unidos. A questão é se o que pode ser percebido como um tratado mais fraco pode ser capaz de facilitar as reduções nas emissões que irá direcionar o mundo numa trajetória sustentável. Curiosamente, progressos a nível nacional e mesmo subnacional nos países-chave de emissão provavelmente afetará o nível de ambição de qualquer acordo 2015, e isso deve, portanto, se tornar uma prioridade imediata para os defensores que desejam ver a criação de normas e acordos mais fortes. Os Estados Unidos, por exemplo, não será capaz de assumir compromissos além do que já está incorporado na legislação nacional dos EUA. Isso por si só já pode ser afetado por políticas internas, mas também por políticas subnacionais como a do sistema de captura e troca da Califórnia. A China também estabeleceu metas de metas de intensidade de carbono ambiciosas, e progresso na implementação de políticas de energia renovável e de crescimento verde que podem possibilitar maiores compromissos internacionais.

O Brasil já estabeleceu uma economia relativamente baixa de carbono, mas isto também pode criar novas políticas para conduzir um rápido crescimento de sistemas de transporte e de energia numa direção de “baixo carbono”. Como tal, as negociações internacionais sempre serão fracas seguidoras das políticas nacionais, se as políticas nacionais são mais agressivas em sua abordagem, políticas internacionais podem facilitar a transição e assegurar que os países-chaves de emissão e novos participantes caminhem juntos rumo a um futuro de “baixo carbono”.

Nathan Hultman é um Professor Associado e Diretor do Programa de Política de Energia da Universidade da Escola de Política Pública de Maryland. Ele também é um colega não residente na Instituição Brookings. Contato: hultman@umd.edu.

Eficiência energética e Captura e Armazenamento de Carbono devem decolar no Brasil

Em um encontro organizado pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas a mensagem transmitida foi que o Brasil já está em um caminho de baixas emissões, pois taxas de desmatamento já estão sendo reduzidas e a sua matriz energética é baseada em fontes de energia renováveis, especialmente hidrelétricas, que continua sendo uma grande opção para a expansão da oferta de energia elétrica. No entanto, essa posição é contestada se nós levarmos em conta os investimentos recentes nos recursos do Pré-Sal, que implicam em um aumento significativo da produção de gás natural.

Em conexão com as barreiras ambientais para a construção de novas usinas hidrelétricas na Amazônia, é possível que a instalação de usinas de gás natural irá aumentar. Assim, a expansão energética do país será associada com uma crescente emissão de CO₂. A fim de manter o mesmo fator de emissão de

eletricidade da rede brasileira, nós teremos que nos apoiar em técnicas de Captura e Armazenamento de Carbono (CCS).

Se planejamos manter o mesmo nível de emissões devido a serviços baseados em eletricidade, a eficiência energética será crucial. Neste sentido será bom aprender com a experiência chinesa e descolamento pronunciado das emissões do crescimento econômico. Finalmente, garantir um abastecimento nacional de petróleo irá interferir no futuro dos biocombustíveis tais como o etanol.

Sergio Almeida Pacca é Ph.D em Energia e Recursos. Ele é professor na Universidade de São Paulo e coordenador do Núcleo de Pesquisa em Políticas e Regulação de Emissões de Carbono. Contato: sapacca@gmail.com.

Política do Brasil sobre Mudanças Climáticas, no âmbito do regime internacional do clima

Enquanto a Conferência sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas realizada em Doha deixou de fortalecer o regime internacional de mudanças climáticas através da negociação de um novo processo de acordo para começar no final de 2013, um dos grandes resultados da conferência pode ser relacionado ao estabelecimento de um segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto 2012 - 2020 (decisão COP/MOP 81).

Embora exista bastante controvérsia em relação à efetividade do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM), a saída da conferência foi satisfatória do ponto de vista do governo brasileiro, com a decisão da COP/MOP e com o processo fechado iniciado em Bali, em 2007 (COP-13). Além do fato de que o Brasil foi uma das nações líderes para criar tal mecanismo, é o terceiro país no ranking de projetos CDM registrados e fortemente apoia a manutenção do protocolo. A partir de janeiro de 2013, o país líder é a China, com 4032 projetos registrados, seguida pela Índia, com 2167 projetos registrados, e o Brasil, com 428 projetos registrados, dentre 9034 projetos registrados no total.

O governo brasileiro ainda defende que o princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas (CBDR) deve continuar a ser base para negociações internacionais de mudanças climáticas. O argumento principal é relacionado com o fato de que a maioria das nações desenvolvidas (países do Anexo I) não têm feito esforços suficientes para alcançar suas metas obrigatórias no âmbito do Protocolo de Quioto, e as nações em desenvolvimento não devem tomar a liderança neste caminho. No caso do Brasil, enquanto a principal fonte emissora de CO₂ do mundo vem do setor energético, o país tem uma situação favorável com a sua matriz de geração de energia limpa: em 2011, a taxa de energia renovável aumentou 2,5%, contabilizando 88,8% da matriz total (EPE, 2012). O país possui uma condição especial comparada com a taxa média mundial de energia renovável na matriz energética (19,5%). Em relação à Matriz Energética Brasileira, 46% da produção energética vem de fontes renováveis (BEN, 2012).

Embora a maior fonte brasileira de emissão de gases de efeito estufa vem do desmatamento e mudança no uso da terra, uma conquista relevante anunciada

pelo governo brasileiro durante a COP-18 está relacionada com o progresso na diminuição das taxas de desmatamento no Brasil. A taxa atingiu seu menor registro (redução de 27% dos níveis de 2011 e redução de 57% dos níveis de 2004), e a expectativa é que seja reduzido em 80% comparado com os seus negócios como de costume (BAU) em 2020.

Outra questão emergente é a curva de emissão de CO₂ pós 2020 no país e suas implicações para o setor energético, que conjuntamente com a agricultura e pecuária, está prevista para ser a principal fonte de emissão de gases de efeito estufa. A produção de petróleo e de gás natural deve aumentar em 196,5% e 197,1%, respectivamente (EPE, 2011), e este cenário é parcialmente devido à descoberta das reservas do Pré-Sal, um grande campo de petróleo que é estimado para conter pelo menos 8 bilhões de barris de óleo equivalente e que vai conduzir o país a triplicar sua produção: de 2,1 milhões de barris por dia (bpd) em 2010 para 6,1 milhões de barris por dia até 2020 (EPE, 2011). Já que a extração de petróleo da camada do Pré-Sal também deverá resultar em emissões adicionais de gases de efeito estufa (CO₂ está presente no fluido extraído em uma alta taxa, grosseiramente 10-15%), a Companhia Nacional de Petróleo e Gás (Petrobras) está considerando reinjetar CO₂ para qualquer recuperação avançada de petróleo ou para a mitigação de CO₂ via a tecnologia de Captura e Armazenamento de Carbono.

O Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas do Brasil foi lançado em 2008 como uma ferramenta chave para guiar o país em direção a uma economia de baixo carbono. No final de 2009, o Brasil aprovou uma lei que estabeleceu uma Política Nacional sobre Mudanças Climáticas que define as promessas não vinculativas para reduzir as emissões de Gases de Efeito Estufa. A lei visa a redução na emissão de gases de efeito estufa de 36,1% até 38,9% do seu cenário dos negócios como o de costume (BAU) do país para emissões projetadas até 2020. Isso implica em uma redução de 15-18%, a grosso modo, comparado com as emissões de 2005.

Embora muitos países atualmente apoiam suas estratégias de redução de gases de efeito estufa baseados em ações nacionais, estratégias de redução setorial de emissões são importantes para ser consideradas individualmente. No caso do Brasil, as negociações internacionais devem envolver processos de cima para baixo de informações relevantes e uma implementação robusta de metas estabelecidas pela Política Nacional de Mudanças Climáticas.

A Política Nacional define o desenvolvimento de planos setoriais de mitigação e adaptação para enfrentar mudanças climáticas em setores específicos, tais como a energia, florestas, transportação, indústria, agricultura, etc. Embora essa iniciativa seja um esforço importante para incentivar o desenvolvimento do país em direção a uma economia de baixa emissão de carbono, a efetividade das suas metas depende da maneira com a qual o governo vem liderando as metas estabelecidas pela política, especialmente como tem sido monitorada a redução da emissão de gases de efeito estufa.

Apesar disso, o quadro da Política Nacional vem sido criticado por conta de muitos fatores: em primeiro lugar, devido ao seu processo de criação e planos setoriais associados (a falta de capacidade e habilidade de envolver a comunidade no processo). Em segundo lugar, devido sua relativa falta de estratégias ambiciosas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Os objetivos eram estabelecidos com base em um “negócio como de costume” (BAU) por projeções de até 2020, ao invés de uma linha de base a partir de registros do passado. O

BAU para o setor energético, por exemplo, é considerado exagerado. Em terceiro lugar, devido a sua habilidade de alcançar e monitorar as metas projetadas. A política, assim como seus planos setoriais, precisam de um projeto mais abrangente de implementação, incluindo o reforço da capacitação e da coordenação entre as políticas subnacionais que foram criadas.

Monitorar a política é essencial para acompanhar as metas e garantir sua eficácia. Os planos setoriais também podem desempenhar um papel fundamental para identificar formas de melhorar o Plano Nacional, e seria importante ver como esses planos setoriais podem ser alinhados com planos setoriais do Estado. O Plano Nacional, assim como os planos setoriais, deverá ser revisto a cada ano, e esse processo será conduzido pelo Ministério do Planejamento. Esse procedimento oferece uma oportunidade de reforçar as estratégias políticas de mudanças climáticas do país e para melhorar sua coordenação entre as várias políticas estaduais de mudanças climáticas, além de envolver a sociedade civil e outras partes interessadas no processo.

*Viviane Romeiro é uma Candidata a Ph.D. em energia na Universidade de São Paulo (IEE/USP).
Contato: viviromeiro@usp.br*