

13ª. Conferência das Partes da Convenção Quadro de Mudanças de Clima e 3ª. Reunião das Partes do Protocolo de Quioto

3 a 14 de dezembro de 2007 – Bali (Indonésia)

As Negociações Internacionais de Clima: Expectativas do GT Clima – FBOMS para a COP-13 ⁽¹⁾

Desafios planetários e responsabilidades compartilhadas:

O Brasil precisa ter políticas arrojadas e consistentes com as necessidades globais de mitigação das mudanças climáticas!

Passaram-se já 17 anos desde o início das negociações da Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas, 15 anos desde a sua assinatura no Rio de Janeiro durante a ECO-92, dez anos da elaboração do Protocolo de Quioto e quase três de sua vigência. Os estudos científicos do IPCC demonstram que, face aos cenários e impactos, esperados ou alguns já irreversíveis, temos cada vez menos tempo para as ações que possam nos dar as condições de lidar com responsabilidade, por um lado, e com equidade e justiça, por outro, para lidar com os desafios.

O Prêmio Nobel da Paz de 2007, conferido ao IPCC – Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas e ao ex vice-presidente dos EUA, Al Gore, são emblemáticos ao apontar que a ciência e o ativismo civil são fundamentais para a transformação de nossas políticas de desenvolvimento, com vistas à sustentabilidade ambiental e dignidade de vida de todos os seres em todas as regiões do mundo. Não podemos mais admitir que países, empresas, lideranças e setores da sociedade negligenciem os problemas do aquecimento global e resistam às transformações necessárias para a sustentabilidade socioambiental, para o atendimento dos compromissos da Convenção e do Protocolo, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e de tantos outros acordos voltados à proteção ambiental, de direitos humanos e da dignidade de vida.

Milhões de pessoas são e podem ser vítimas da omissão ou das opções políticas e econômicas tomadas no passado e no presente. A responsabilidade moral, política e econômica para evitar e minimizar vítimas e impactos catastróficos das mudanças climáticas está nas mãos de muitos, mas de forma diferenciada: certamente dirigentes de governos, parlamentares, lideranças empresariais e da sociedade civil têm o dever de implantar, nas instituições que lhe cabem, os mecanismos e processos que contribuam com as soluções e evitem os problemas.

Não temos mais tempo a perder. De um lado, tanto os mecanismos de políticas públicas, de engajamento da sociedade e de caráter econômico podem ser fortalecidos e ampliados para que nos anos vindouros tenhamos capacidades crescentes para dar respostas cada vez mais efetivas e rápidas aos impactos das mudanças climáticas e à degradação ambiental.

¹ O Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) foi fundado em 1990 para facilitar a participação de grupos da sociedade civil brasileira durante o processo da Rio-92 (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - UNCED). Desde então, o FBOMS se tornou uma rede com mais de 600 organizações não-governamentais, redes e federações de ambientalistas, sindicatos, associações populares, seringueiros, e grupos de mulheres, jovens e consumidores engajados em políticas e ações locais, nacionais e globais para a sustentabilidade. No âmbito do FBOMS, o Grupo de Trabalho sobre Mudanças Climáticas vem, desde 1992, ajudando e organizando seus membros para a participação, monitoramento e análise de políticas nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas. O GT Clima também trabalha como representante nacional da Rede Internacional de Ação de Clima (Climate Action Network - CAN).

Paralelamente aos profundos cortes de emissões de gases nos países industrializados, muitos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, precisam avançar além de medidas voluntárias e assumir compromissos diferenciados que assegurem uma divisão justa, eqüitativa e efetiva das responsabilidades, limitações e reduções das emissões.

Isso exigirá progressos dramáticos nas negociações internacionais, e para alcançar isso todos os países precisam trabalhar para a criação de um círculo virtuoso, no qual avanços tanto de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento apoiem mutuamente cada um e permitam que ambos os lados façam o maior esforço possível, evitando um impasse que resulte em esforços pífios. O FBOMS pede a todas as partes envolvidas nas negociações que contribuam de maneira efetiva, incluindo os passos descritos adiante.

1. A CoP-13 e o Mandato de Bali : A urgência de reduções reais de emissões de gases de efeito estufa

As negociações internacionais na CoP-13 são cruciais para garantir que após 2012 tenhamos a continuidade e ampliação de metas do Protocolo de Quioto e o fortalecimento de medidas, programas e iniciativas políticas e econômicas compatíveis com a Convenção de Mudanças Climáticas. O Segundo Período (CP2) do Protocolo deve continuar, com o uso dos mecanismos existentes, a demandar liderança dos países industrializados nas reduções, em seus respectivos territórios, das emissões de gases de efeito estufa.

Para impedir impactos climáticos catastróficos não é possível adiar decisões. Por isso, o FBOMS defende que na CoP-13 em Bali se adote um conjunto de decisões, o **Mandato de Bali**, que contemple pelo menos o que segue:

- a) 2009 deve ser o prazo máximo para concluir as negociações sobre o Segundo Período de Compromissos (CP-2) do Protocolo de Quioto;
- b) as metas de redução real (efetiva) de emissões de gases de efeito estufa dos países industrializados devem ser de pelo menos 30% até 2020, com base nos níveis de emissão de 1990;
- c) as emissões globais acumuladas (totais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento) devem começar a reduzir a partir do período 2015-2020: isso requer que metas, instrumentos e programas considerem cortes absolutos de emissões nos períodos subseqüentes, de forma que até 2050 possa haver reduções de 60%-80% nas emissões nos países industrializados e deixam algum espaço para emissões de alguns países em desenvolvimento.
- d) o fortalecimento e ampliação dos mecanismos e meios, inclusive financeiros, para a expansão da implementação de medidas e programas de adaptação às mudanças climáticas, inclusive mediante assistência técnica, transferência de tecnologia, alívio de dívidas, cooperação financeira ao desenvolvimento (AOD), especialmente para os pequenos países insulares e para os países menos desenvolvidos (LDCs).
- e) o estímulo para que países de industrialização recente (ex: Cingapura, Coréia) enquadrem-se no Anexo B do Protocolo de Quioto, ampliando o alcance das reduções de emissões no planeta.
- f) um processo para negociar opções de mecanismos para assegurar e apoiar a redução de emissões de gases de efeito estufa mediante a redução do desmatamento de florestas tropicais.
- g) a inclusão de alguns setores e suas respectivas fontes de gases de efeito estufa no escopo do Protocolo de Quioto, como por exemplo, o transporte aéreo internacional;
- h) um sistema de *compliance*, um mecanismo para assegurar e verificar o cumprimento de compromissos assumidos no âmbito do regime;
- i) a ampliação do escopo do Grupo de Trabalho ad-hoc (AWG) sobre Compromissos Adicionais no âmbito do Protocolo de Quioto para os países do Anexo I, com vistas à análise, sob o artigo 3.9 do Protocolo de Quioto, dos mecanismos existentes, e para realizar um estudo exploratório sobre compromissos diferenciados e formas de enquadramento dos países, de modo que esses possam evoluir e aumentar suas ações para atender o regime global; por outro lado, transformar parte do

diálogo até agora mantido pelo AWG em processo de negociação sobre novos arranjos e ações para o fortalecimento de medidas que atendem objetivos do regime.

Um insucesso nas negociações representaria um retrocesso de mais de uma década na construção de um regime multilateral sobre mudanças climáticas. Esta “década perdida” significaria poucas chances de evitarmos mudanças climáticas catastróficas para o planeta. E também resultaria em uma queda absoluta da confiança na viabilidade do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no longo prazo, algo em que o Brasil já investiu muitos recursos.

Os esforços do Brasil para apoiar a continuação do Protocolo de Quioto devem ir além da tentativa de conseguir reduções mais significativas de países industrializados dentro do Protocolo. O Brasil e muitos outros países em desenvolvimento devem levantar questões sobre como eles podem contribuir para o cumprimento do Protocolo. Há grande espaço no Protocolo e na Convenção, através de emendas, anexos futuros, etc, para diferentes formas de participação de países em desenvolvimento. Atividades relacionadas, por exemplo, à redução do desmatamento ou ainda avanços na área de energia limpa e eficiência energética, devem ser acompanhadas por novos mecanismos que tragam apoio financeiro e tecnológico por parte dos países industrializados.

2. O papel dos países industrializados

Os países industrializados precisam efetuar um rápido progresso na taxa de redução de suas emissões domésticas, demonstrando de forma efetiva que vão cumprir e até ir além dos compromissos do Primeiro Período do Protocolo (CP-1) entre 2008 e 2012. Além disso, como parte das negociações atuais, eles precisam concordar com metas de redução muito mais ambiciosas para o segundo período de compromisso (CP2), colocando esses países na rota da redução das suas emissões coletivas de no mínimo 30% até 2020 e 60%-80% até 2050.

Os países industrializados precisam também fornecer uma transferência substancial e contínua de recursos e tecnologias para dar suporte a países em desenvolvimento nos seus esforços de limitação e redução de emissões de gases de efeito estufa, e fornecer grandes recursos para a adaptação aos impactos das mudanças climáticas, especialmente para os países menos desenvolvidos e mais vulneráveis.

O FBOMS entende que a comunidade internacional não pode dispensar a responsabilidade e as contribuições positivas de países que até agora não aderiram ao Protocolo de Quioto, como Estados Unidos da América (EUA) e Austrália. Mas entendemos que não podemos ficar refém de governos e estratégias que arriscam enfraquecer o regime global na expectativa de adesão de tais países.

3. As responsabilidades e ações dos países em desenvolvimento

Como afirma a Convenção de Clima, os países em desenvolvimento, conforme as suas responsabilidades e capacidades devem adotar políticas públicas de desenvolvimento sustentável que levam à redução das emissões de gases de efeito estufa, adicionais aos esforços dos países industrializados, para contribuir com o esforço global de redução das emissões. O princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas da Convenção de Clima é pertinente com a busca de equidade e distribuição mais justa de custos e tarefas para lidar com a mitigação das emissões e o apoio à implementação de medidas de adaptação aos impactos das mudanças climáticas.

A aplicação desse princípio deve ir além da distinção de tarefas e compromissos entre países industrializados e países em desenvolvimento. É moralmente necessário e politicamente justo pretender que o mesmo princípio possa permitir a diferenciação entre os países em desenvolvimento, uma vez que há situações muito distintas entre países menos desenvolvidos, países insulares, países em desenvolvimento com taxas altas de industrialização e crescimento econômico. Tais diferenças são observadas quando se considera a contribuição, recente e potencial no futuro, para o aquecimento global e emissões de gases de efeito estufa dos países em desenvolvimento.

O primeiro passo é reconhecer a vasta gama de circunstâncias nacionais e de níveis de emissão nos países em desenvolvimento, e aceitar que países não listados no Anexo 1 não podem mais ser tratados como um

grupo indistinto no que diz respeito a contribuições para a mitigação de emissões significativas. Também é necessário abrir uma discussão sobre diferentes tipos de compromissos e outras contribuições para países em desenvolvimento com emissões substanciais e crescentes – incluindo a entrada no Anexo 1/B de alguns países recém-industrializados com altas taxas de emissão e renda nacional (como a Coreia do Sul, Cingapura e o Kuwait, por exemplo).

A definição de compromissos e contribuições deve ser baseada em critérios como igualdade, responsabilidade por causar o problema e capacidade de reduzir emissões e pagar pelas reduções. Um grande obstáculo à proteção do clima seria solucionado abandonando-se de uma vez por todas o paradigma de “meio ambiente *versus* desenvolvimento”, e passando-se a levar em conta de forma séria a necessidade de mudar fundamentalmente esse paradigma e encontrar novos caminhos para conciliar as necessidades de desenvolvimento sustentável, mantendo baixos os níveis de emissão de carbono.

O Brasil e outros países com economias e situações ambientais relevantes, entre eles China, Índia, África do Sul e Indonésia, não podem iludir seus habitantes nem esquivar-se nas negociações internacionais, e devem enfrentar os desafios para a promoção de medidas consistentes com a proteção do sistema climático global no contexto de políticas de desenvolvimento sustentável, tal como previsto na Convenção de Clima. Isso requer abrir um canal no regime multilateral para negociações internacionais que possam criar arranjos e objetivos específicos para a situação e capacidades de certos grupos de países em desenvolvimento.

É importante que esse canal seja construído a partir da CoP-13 em Bali, uma vez que nos próximos anos o planeta vai requerer também a estabilização e a diminuição relativa das emissões de alguns países em desenvolvimento, além do corte substancial das emissões de países industrializados, para que o planeta possa ter um nível de menor risco de eventos catastróficos do sistema climático. Esse canal de negociações deve estar ligado ao regime, e não deve ser limitado a um simples processo de diálogo.

4. Brasil: A importância de uma política pública nacional para mudanças de clima

Todos os países que ratificaram o regime comprometeram-se, conforme expresso no artigo 4.1 da Convenção, a incorporar medidas correspondentes aos desafios das mudanças climáticas e seus impactos em políticas e programas setoriais, como transporte, energia, agricultura, indústria, etc. A sustentabilidade econômica do país, dos negócios privados e das iniciativas de inclusão social, enfim do desenvolvimento nacional dependem da sustentabilidade e integridade do meio ambiente.

O FBOMS, por meio de seu Grupo de Trabalho de Mudanças de Clima, reitera a urgente necessidade do estabelecimento de uma **política nacional para mudanças de clima**. A implementação da mesma deve considerar:

- a) a articulação e sinergia de iniciativas, mecanismos e programas em todos os setores de governo, nas esferas da União, Estados e municípios;
- b) a coerência das políticas setoriais e iniciativas governamentais com os objetivos nacionais de enfrentamento do aquecimento global, por um lado, e nas responsabilidades globais do país, por outro.
- c) a urgência da desaceleração do crescimento das emissões brasileiras, visando sua estabilização e redução a níveis seguros (concentrações de gases na atmosfera que limitam o aumento da temperatura média ao no máximo 2°C até 2100), sem postergar para administrações posteriores as medidas que podem e devem ser feitas desde já;
- d) a distribuição justa de tarefas e ônus entre as várias unidades federativas do país, considerando as peculiaridades locais e características ambientais e sociais das diversas regiões do país.

Para contribuir com a elaboração dessa política nacional, o GT CLIMA / FBOMS apresenta ao governo e à sociedade o documento “**Mudanças de Clima e o Brasil: Contribuições e diretrizes para incorporar questões de mudanças de clima em políticas públicas**”

4.1 Objetivos mensuráveis e metas dos esforços nacionais

O cumprimento sério do regime multilateral de mudança de clima pelo Brasil implica em preparar o país para a execução e monitoramento de nossas ações e políticas. Isso significa escolher, com respaldo técnico

e científico, os indicadores e parâmetros para orientar nossos esforços no atendimento dos objetivos mensuráveis e metas, voluntárias ou vinculantes, no âmbito do regime.

Para respaldar a execução de uma política nacional, o Poder Público federal deve liderar a promoção de um processo amplo de discussão sobre objetivos mensuráveis a serem atingidos no âmbito de tal política. Para isso, é preciso que o governo estimule o debate, a realização de estudos, a análise e o apoio de iniciativas pioneiras que permitam, de forma democrática, a definição sobre as modalidades e tipos de metas e objetivos mensuráveis (voluntária ou obrigatória, setoriais, de intensidade, etc.) que possam ser assumidos pelos diversos setores da sociedade, no plano doméstico, e pelo Brasil, no plano internacional, nos anos vindouros.

4.2 Florestas, desmatamento e mudança de uso do solo

Foi significativo e instigante a apresentação, em 2006, da proposta brasileira para um sistema voluntário de incentivos positivos posteriores à redução, também voluntária, de emissões associadas à diminuição do desmatamento tropical. O regime multilateral também recebeu propostas diversas, como a da Coalizão pelas Florestas, na qual se busca a utilização de mecanismos do Protocolo de Quioto para subsidiar os esforços de redução do desmatamento.

O Brasil, tendo em vista seu patrimônio ambiental e a rica mega biodiversidade, assim como as taxas elevadas de desmatamento, deve assumir um papel de liderança nas negociações sobre esta questão. Deve buscar caminhos de negociações que atendam de forma mais efetiva o objetivo geral da Convenção de Mudança de Clima, ao mesmo tempo de promovam a maior conservação e restauração possível de áreas florestais. A experimentação cuidadosa, controlada e transparente, por intermédio de projetos pilotos, de sistemas de incentivos positivos para a proteção, além do dever, de florestas, bens e serviços ambientais, deve ser considerada pelos diversos atores no regime internacional.

No caso do Brasil, onde o desmatamento respondia, segundo dados da Comunicação Nacional à Convenção, divulgada somente em 2004, por cerca de 75% das emissões do país (período de 1990 a 1994) e em função do amplo reconhecimento de que a destruição de suas florestas é completamente incompatível com os seus objetivos de desenvolvimento sustentável, a contribuição mais efetiva que o país pode fazer no curto prazo é reduzir ainda mais suas emissões geradas pelo desmatamento e outras mudanças de uso da terra. Enfim, além da implementação rigorosa do Plano de Combate ao Desmatamento, é preciso tornar claro quais são os objetivos e taxas de desmatamento que se pretende ter como razoáveis ao longo dos próximos anos.

Para isso, além do fortalecimento das iniciativas adotadas de controle do desmatamento, devem ser reavaliados projetos e iniciativas que comportam o risco de “abrir” o acesso às florestas para a produção agropecuária e outras formas de crescimento econômico incompatíveis com a integridade de nossos ecossistemas. Desta forma, existe a necessidade de mudar o modelo de exportação do Brasil baseado em produtos de baixo valor agregado que consomem os nossos recursos naturais e favorecem os interesses do grande capital vinculado ao agronegócio. Soma-se a isso a necessidade da superação das lacunas e das falhas no controle fundiário, a fiscalização e implementação da legislação vigente, assim como a implementação do zoneamento ecológico-econômico e das áreas de proteção ambiental.

Como parte desta discussão, o Brasil deve trabalhar com a comunidade internacional e com a sociedade brasileira, de forma transparente, visando criar mecanismos e acordos que permitam aos países ricos transferir recursos e tecnologias para os países do sul, e aos países do sul reduzirem seus fluxos de recursos naturais e energéticos para os países industrializados - como tem sido seu papel marginal na economia global - uma vez que isto pode contribuir substancialmente para a redução de emissões. Ao mesmo tempo, as negociações devem assegurar que esta redução nas emissões obtida pelos países do sul contribua diretamente para a redução das emissões globais e para a prevenção das mudanças climáticas catastróficas, ao invés de apenas prover uma forma mais barata de países industrializados alcançarem suas metas. Isto significaria que se o apoio aos países do sul se der através de esquemas de comércio de emissões, então todas as metas de reduções de emissões globais teriam que ser consideravelmente mais ambiciosas.

4.3. Energia, eficiência energética e agrocombustíveis

O FBOMS defende que a solução de desafios para opções energéticas que previnam e minimizem a emissão de gases de efeito estufa implica em um conjunto de medidas, associadas às mudanças dos padrões de produção e consumo, que incluem:

- a) o uso eficiente e racional da energia atualmente disponível e gerada nos vários sistemas, considerando os estudos brasileiros e internacionais demonstrando que mais de 40% da energia atualmente produzida e disponibilizada é desperdiçada por equipamentos e processos inadequados;
- b) o apoio, inclusive financeiro e institucional, na escala local e nacional além da cooperação internacional, para o suprimento energético com base na gestão sustentável de fontes renováveis de energia, como termo-solar (para aquecimento de águas), foto-voltaica e eólica, geotermal e biomassa, com privilégio aos processos de descentralização da geração, que aproximam o consumo da fonte e reduzem desperdícios;
- c) em sistemas e modelos de mobilidade, de pessoas e cargas, que privilegiam opções coletivas, baseados em fontes de energias renováveis, em detrimento às alternativas de transporte individual ou que utilizem combustíveis fósseis.

Dada as implicações éticas associadas aos riscos e impactos à Vida e ao meio ambiente, o FBOMS não aceita o uso das tecnologias de fissão nuclear e de usinas à base de combustíveis fósseis como soluções para o enfrentamento das necessidades energéticas no cenário do aquecimento global e mudanças climáticas.

A ampliação do uso de combustíveis a partir de biomassa, incluindo o etanol e o biodiesel, promovida pelo Brasil e pelos países potenciais importadores, deve ser revista e não pode ocorrer sem que se considerem os riscos à integridade ambiental de ecossistemas e à segurança alimentar, pelos eventuais deslocamentos das atividades agropastoris resultantes da expansão da agroenergia. O apoio do Brasil a outros países em desenvolvimento para a utilização crescente de etanol e biodiesel, mediante inclusive transferências de tecnologias, deve estar condicionada à avaliação de impactos ambientais e sociais que a produção e uso desses agrocombustíveis acarretarão nesses países.

Em nível internacional, é também dever dos países promotores desta estratégia, comprovar seus impactos diretos e indiretos em relação aos esforços globais necessários de redução das emissões de gases de efeito estufa. No caso dos potenciais países industrializados importadores, as atuais metas de substituições de combustíveis fósseis por agrocombustíveis são em geral inferiores ao crescimento projetado do seu consumo de combustíveis para o transporte para o mesmo período considerado, o que, portanto não assegura tal estratégia como efetiva na redução das suas emissões atuais. Além disso, são esforços tratados como resultantes de emissões domésticas, quando cabe aos países em desenvolvimento arcar com sua produção e conseqüentes impactos negativos ao meio ambiente.

No caso do Brasil, é dever governamental proporcionar análises e ferramentas para a quantificação da redução de emissões pela substituição de derivados do petróleo e pela exportação de agrocombustíveis vis à vis a conseqüente pressão, direta e indireta, sobre o avanço da fronteira agrícola e o desmatamento, cuja redução deve ser ponto central da política nacional de mudanças climáticas. Uma vez o atual modelo de produção e expectativas de exportação dos agrocombustíveis no Brasil, notadamente o etanol da cana de açúcar, basear-se na concentração de extensas monoculturas e infra-estrutura logística associada, que são sistemas dependentes de petróleo e seus derivados, uma análise comparativa das opções que promovam maior descentralização, da produção, logística e consumo, e o abastecimento nacional prioritário à exportação, deve ser considerada com respeito aos ganhos reais em redução de emissões e manutenção da segurança alimentar no nível nacional.

Crítérios de sustentabilidade social e ambiental devem ser discutidos com transparências e equidade entre os atores interessados, onde incluem-se os trabalhadores e as organizações da sociedade civil no Brasil e potencial países produtores, aprimorados e respeitados por todos os setores governamentais e privados, e devem iniciar pela adequação ambiental dos setores da cadeia produtiva que atendem às demandas nacionais por agrocombustíveis. Sistemas de aferição do atendimento desses critérios devem ser disponibilizados e melhorados, no sentido de comprovar sua aplicabilidade no mercado doméstico e internacional de agrocombustíveis.