

Avaliação Técnica Final do Comitê do Clima da Fiesp sobre a COP19

Publicado em: 17 janeiro 2013



A equipe do Comitê do Clima da Fiesp – que integrou a delegação brasileira na COP19, -- fez uma avaliação detalhada sobre o encontro realizado em Varsóvia, em novembro de 2013.

Veja, a seguir, os pontos avaliados:

Países desenvolvidos são contrários à proposta de redução de GEE com base nas emissões históricas

O ambiente político das negociações na COP19 foi caracterizado pela cisão entre os países desenvolvidos, liderados pelo Umbrella Group (Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Rússia, Ucrânia e EUA), tendo a Austrália como porta-voz, e os países em desenvolvimento representados pelo G77 & China (grupo do qual o Brasil faz parte) e outras coalizões (Alliance of Small Island States e países de menor desenvolvimento relativo).

Os países desenvolvidos são contrários a um novo acordo legalmente vinculante, no qual os países tenham metas de redução de emissões (obrigatórias ou não), tendo como base as emissões históricas, uma demanda essencial dos países em desenvolvimento.

Para se compreender a complexidade do tema, o futuro das regras multilaterais sobre mudanças do clima tem dois pilares que sustentam a negociação. O primeiro deles diz respeito às metas de redução de emissões que permitam limitar o aumento da temperatura em no máximo 2°C: o que exige definir se todos os países ou quais países terão metas e qual o nível de ambição. Em segundo lugar, as discussões consideram os recursos de financiamento não apenas para a mitigação, mas também adaptação, capacitação, desenvolvimento e transferência de tecnologia alcançando US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020.

Nessa COP foi colocado em xeque o objetivo de se manter o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e o princípio da equidade como premissas para o novo acordo a ser adotado na COP21, em 2015. A decisão da Plataforma de Durban (ADP), que estabelece as bases das negociações entre 2014-2015 e pós 2020, manteve o conceito de preservação dos princípios basilares da Convenção Quadro de Mudança do Clima. Porém, foi enfática ao prever que todos os países devem contribuir com ações para conter o aumento de temperatura, no contexto do novo acordo.

Outro ponto importante diz respeito ao financiamento necessário para fazer o Fundo Verde para o Clima (GCF) cujas regras não foram definidas. Há uma intensa discussão sobre mesclar recursos privados, bilaterais e multilaterais, bem como outras fontes, além de recursos públicos, uma demanda dos países desenvolvidos, o que reduziria seu compromisso de colocar dinheiro público no GCF. Portanto, não se avançou nesses dois pilares e a COP19 foi marcada pela polarização das posições negociadoras.

Nesse cenário, a proposta brasileira para o IPCC criar uma metodologia a fim de calcular as responsabilidades históricas pelas emissões não chegou sequer a ser formalmente discutida. O Brasil fez a proposta em diversos momentos e, com um frágil apoio do G77 & China, os países desenvolvidos foram contrários à ideia, destacando a importância de todos os países contribuírem na redução das emissões atuais e futuras, sem enfatizar as emissões passadas.

Outra proposta importante, o reconhecimento de ações antecipadas (*early action*) no contexto do futuro acordo, foi debatida e apesar de várias críticas entrou sutilmente na decisão da Plataforma de Durban, o que exigirá muitas negociações até 2015.

Mas, houve avanços na questão de florestas, com a finalização das regras de aplicação para projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD plus). Os países concordaram em designar uma autoridade nacional perante a Convenção responsável por receber projetos, avaliar questões metodológicas e requisitos para financiamento com recursos multilaterais.

Além disso, foi criado um Mecanismo Internacional de Varsóvia sobre Perdas e Danos (loss and damage) no contexto do Cancun Adaptation Framework. Essa era uma demanda dos países de menor desenvolvimento relativo, como forma de acessar recursos a fim de cobrir perdas e danos com eventos climáticos extremos.

Há uma sensação generalizada de que a não efetivação do Fundo Verde para o Clima gera um clima de desconfiança geral, ou seja, de que os compromissos assumidos não serão cumpridos e de que a Convenção não é efetiva, o que torna o sistema multilateral frágil.

O Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, num esforço para fortalecer as negociações, convocou uma Cúpula de Chefes de Estado para setembro de 2014. Ou seja, às vésperas da Assembleia Geral da ONU, com o objetivo de incentivar o aumento da ambição dos países no âmbito da Plataforma de Durban e, assim, dar fôlego para a COP20, que ocorrerá em Lima, Peru, em 2014. Além disso, haverá um Diálogo Ministerial de Alto Nível em paralelo à reunião dos órgãos subsidiários que ocorrerá em junho de 2014.

Avaliação técnica ressalta importância do aumento da ambição pré-2020 e as negociações em torno de rascunho de novo acordo

Na análise técnica, contemplou-se a Plataforma de Durban sobre Ações Avançadas, concentrando o núcleo duro das negociações até 2015 visando a um novo acordo sobre metas de redução de emissões e financiamento.

A partir da primeira reunião de 2014, prevista para março, as Partes começarão a negociar o rascunho do novo acordo. Os países iniciarão ou intensificarão as discussões domésticas sobre as contribuições que farão em termos de redução de emissões até no máximo o 1º semestre de 2015.

Não está claro ainda como será conduzido esse processo de consultas internas sobre as ações de mitigação de cada país. No âmbito da Plataforma de Durban (ADP), as Partes deverão identificar até a COP20 as contribuições dos países e o que deverá ser financiado pelos desenvolvidos.

Com o propósito de se evitar a falta de ambição nas ações de mitigação antes de 2020, o que vem sendo chamado de ambição no período pré-2020, a decisão de Varsóvia ressalta a decisão adotada em Doha que requer que os países desenvolvidos ratifiquem o 2º período do Protocolo de Quioto.

Adicionalmente, demanda que todos os países submetam metas de redução de emissões até 2020. Isso significa envolver não apenas os países desenvolvidos, mas inclusive aqueles em desenvolvimento e os de menor desenvolvimento relativo. Foi neste contexto que a proposta brasileira sobre ações antecipadas (*early action*) foi indiretamente endereçada.

Os países em desenvolvimento que submeteram NAMAs (ações de mitigação) deverão implementá-las e, na medida do possível, considerar novas ações levando-se em conta que elas serão consideradas no contexto do desenvolvimento sustentável. Apesar de o texto não ser explícito quanto ao termo *early action*, é uma referência que deverá gerar intensas negociações até 2015, e que precisa ser amplamente explorada pelo Brasil para que as

reduções de emissão previstas nos Planos Setoriais Nacionais sejam consideradas.

Outra ação para aumentar a ambição pré-2020 foi a aceitação do cancelamento voluntário de créditos MDL, em linha com a proposta brasileira. Essa opção é importante, pois pode dar fôlego para o mecanismo, motivando e gerando demanda para novos projetos e até mesmo metodologias.

A negociação concreta dos elementos que deverão compor o novo acordo a partir da 1ª reunião de 2014 indica que apesar da falta de comprometimento com metas, os países deverão se debruçar sobre a redação de emissões de GEE do futuro acordo. Isso dá um novo caráter para as negociações, que terá o desafio de ajustar o conteúdo do acordo sem ter clareza sobre as metas.

Na medida em que a pressão dos países desenvolvidos é explícita, para que países como Brasil, China, Índia e outros adotem metas concretas de redução de emissões, a negociação de um rascunho do acordo durante 2014 requer cautela por parte do Brasil.

O processo de consultas internas de cada país sobre possíveis metas, e o objetivo de reunir o conjunto dos compromissos até a COP20, em 2014, não deverá alcançar resultados significativos a não ser que os países desenvolvidos apresentem metas ambiciosas, o que não é factível.

É patente que os países desenvolvidos lutarão até o fim para envolver ao menos os grandes países emissores no novo acordo. Diante dessa indecisão, o futuro do sistema climático parece pautado por dois cenários:

1. Metas obrigatórias para os países desenvolvidos e grandes países em desenvolvimento (envolvendo o Brasil); e
2. Metas voluntárias para todos os países.

Avanços em relação ao REDD plus

Os melhores resultados da COP19 pode-se dizer que foram as decisões ligadas a REDD plus: modalidades para Mensurar, Reportar e Verificar projetos REDD plus – A decisão prevê regras voltadas para comprovar a redução de emissões e/ou o aumento dos estoques de carbono de projetos REDD plus. A mensuração deve ter como base os níveis de referência de florestas (mapeamento florestal brasileiro) e os estoques de carbono florestais providos pelos países, o que depende da capacidade de cada um monitorar sua cobertura florestal. Esses níveis devem ser expressos em toneladas de CO₂ equivalente por ano.

Com base nos níveis de referência florestal, os países deverão enviar relatórios a cada dois anos. Projetos submetidos pela autoridade nacional conterão um anexo técnico, com informações detalhadas sobre o projeto. Além disso, foi acordado que os projetos serão analisados por dois especialistas em uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas.

Na decisão sobre MRV, há a indicação de que projetos REDD plus poderão ser elegíveis para mecanismos de mercado que ainda devem ser criados no âmbito da Convenção.

Mitigação no setor florestal – Foi acordado que os países deverão indicar uma entidade nacional ou ponto focal para o Secretariado, que será a autoridade nacional de REDD ligada à Convenção e a seus futuros acordos. Essa entidade será a responsável por receber e repassar recursos para os projetos. A primeira reunião das entidades nacionais ocorrerá em 2014.

Financiamento para REDD plus – A decisão prevê que o Fundo Verde para o Clima centralizará os recursos para REDD plus. As atividades elegíveis relacionam-se com: redução de emissões do desmatamento; redução de emissões pela degradação florestal; Conservação dos estoques de carbono florestais; manejo florestal sustentável; e incremento dos estoques de carbono.

Um ponto importante é que os recursos para REDD plus poderão vir de várias fontes: públicas e privadas, bilaterais e multilaterais e fontes alternativas. Naturalmente não se incluiu a possibilidade de mercado de carbono via projetos REDD plus, o que depende de metas concretas de redução de emissões. No entanto, essa possibilidade está na mesa e poderá ser avaliada pelos países como forma de cumprir parte de seus futuros compromissos de redução, o que exigirá muita negociação.

A questão de Mensurar, Reportar e Verificar as reduções de emissão de um projeto foi aprovada como requisitos de admissibilidade para o financiamento. Além disso, o cumprimento das salvaguardas (não desmatamento, conservação efetiva da biodiversidade, envolvimento dos atores vinculados ao projeto como tribos indígenas e comunidades locais) também é uma exigência essencial.

Foi criado o Warsaw Framework for REDD+, reunindo os critérios de MRV como base para a elaboração de projetos. Adicionalmente, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos lançaram a BioCarbon Fund Initiative for Sustainable Forest Landscape, com US\$280,0 milhões, no âmbito do BioCarbon Fund do Banco Mundial.

É fundamental que o Brasil defina uma autoridade nacional, possivelmente no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, que funcionará como ponte entre o Brasil e o Secretariado.

As decisões sobre REDD plus evoluíram do ponto de vista de deficiências metodológicas, pois a definição de orientações sobre níveis de referência de florestas e de estoques de carbono deverá ser preparada pelos países, naturalmente de acordo com suas capacidades.

A estruturação de um grupo de peritos em uso da terra, que periodicamente avaliarão projetos REDD plus no âmbito da Convenção, é outro ponto importante. Isso permitirá dar consistência e transparência para projetos na arquitetura das decisões adotadas sobre REDD plus desde a COP15.

Fundo Verde para o Clima: meta é sua operacionalização até 2015

A decisão do Programa de Trabalho sobre Financiamento de Longo Prazo resume com clareza o ponto nevrálgico das negociações. Apesar de em 2009, em Copenhagen, os países desenvolvidos terem se comprometido com US\$ 100 bilhões ao ano a partir de 2020, há uma intensa discussão sobre a contabilização de recursos privados, o que diminuiria a necessidade de contribuições financeiras a serem feitas pelos países.

A decisão de Varsóvia reconhece a possibilidade de outras fontes de recursos (doações privadas, fontes bilaterais e multilaterais etc.), mas requer que os países desenvolvidos efetivamente doem recursos financeiros ao Fundo. Entre 2014 e 2020, os países deverão submeter relatórios bianuais sobre recursos doados, quais as fontes, programas e formas de viabilizar novos recursos.

A operacionalização do Fundo será a meta até 2015, com recursos balanceados entre ações de mitigação e adaptação. Todos os países em desenvolvimento poderão acessar o Fundo e deverão ser aprovados requisitos de elegibilidade.

Agricultura: discussões sobre metodologias

As discussões sobre agricultura, com o objetivo de se adotar uma decisão que trate de metodologias sobre uso da terra ligadas ao setor, continuarão a ser tratadas no contexto do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA). Assim, espera-se amadurecer o potencial de redução de emissões das atividades agropecuárias.

O enfoque de mitigação está cada vez mais associado à adaptação a fim de evitar impactos para a segurança alimentar.

Como essa agenda está atrelada a futuras metas de redução de emissões e de financiamento, o tema volta para a agenda do SBSTA logo na primeira reunião de 2014, a ser realizada em Bonn, Alemanha, no mês de junho.