

O ESTÁGIO ATUAL DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE NAMAs: IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL E PARA O FUTURO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Branca Americana*

1 CONTEXTO

Em 2005, juntamente com o início das discussões sobre o segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, começou um novo processo no âmbito da Convenção do Clima, na forma de um diálogo. O objetivo era levantar possíveis formas de cooperação de longo prazo no âmbito da Convenção do Clima. A ideia era, por um lado, envolver os Estados Unidos, que não haviam ratificado o Protocolo de Quioto, e, por outro lado, criar novos incentivos para que os países em desenvolvimento promovessem ações de mitigação. Esse diálogo, que incluiu quatro *workshops*, permitiu que algumas ideias fossem debatidas, mas não existia nenhuma indicação ou garantia de que o mesmo se desdobraria num processo formal de negociação.

Somente em 2007 foi aprovado o chamado Plano de Ação de Bali (BAP, em inglês), que estabeleceu um processo formal de negociação cujo objetivo era avançar na implementação da Convenção e concluir um novo acordo. Em Bali também foi negociado o Mapa do Caminho, processo de negociação que duraria dois anos e deveria ter sido concluído em Copenhague, com a aprovação de um novo acordo, que para muitos teria a forma de um novo protocolo, adicional ou substituto ao Protocolo de Quioto. O Mapa do Caminho tinha dois trilhos, um no âmbito do Protocolo de Quioto e outro no da Convenção e a negociação se deu em dois grupos: o Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP) que negociava o segundo período do Protocolo de Quioto e o Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action (AWG-LCA) que negociava o BAP (UNFCCC, 2007).

O BAP foi estabelecido em quatro pilares, a saber: mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento. Esses quatro pilares seriam integrados pela chamada visão compartilhada de longo prazo – em inglês *shared vision* –, que incluiria as grandes diretrizes orientadoras das ações no longo prazo, assim como os condicionantes científicos da matéria, ou seja,

* Secretária de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

determinar os limites físicos para a interferência antrópica perigosa no sistema climático, objetivo último da Convenção (UNFCCC, 2007).

A parte referente à mitigação do BAP inclui um item específico para mitigação nos países em desenvolvimento (1.b.2). O texto diz que a Conferência das Partes (COP) decide promover ações de mitigação nacionais/internacionais por parte dos países em desenvolvimento que incluam ações de mitigação nacionalmente adequadas – *nationally appropriate mitigation actions* (NAMAs) – no contexto do desenvolvimento sustentável, apoiadas e viabilizadas por tecnologia, financiamento e capacitação, incluindo procedimentos de mensuração, comunicação e verificação – *in a measurable, reportable and verifiable manner* – no jargão do clima, MRV (UNFCCC, 2007).

Desde então várias reuniões do AWG-LCA ocorreram em que um importante item de pauta era a definição do que seriam as NAMAs. Existe um consenso razoável sobre algumas de suas características. Ser voluntária e escolhida pelo país em desenvolvimento, segundo seu entendimento de que a mesma seja adequada, é um ponto de consenso, por exemplo. Os pontos que suscitam um maior debate são aqueles referentes à natureza das ações domésticas, ao apoio financeiro, de tecnologia e capacitação e os procedimentos de MRV. Com relação às ações que não recebem apoio externo, as dificuldades residem em classificar essas ações como NAMAs e definir os procedimentos específicos de MRV para as ações sem apoio externo.

Como classificar as ações que os países em desenvolvimento desejem relacionar como ações de mitigação, mas que sejam fruto exclusivo de esforço interno? Alguns países querem classificar essas ações como NAMAs domésticas, enquanto outros não aceitam essa nomenclatura, argumentando que a definição de NAMAs está condicionada necessariamente ao apoio externo. O fato é que os países em desenvolvimento promovem ações de mitigação sem apoio externo e gostariam de apresentá-las como seu esforço unilateral e interno. Adotando ou não a definição de NAMAs para as ações domésticas sem apoio externo, é legítimo que o país em desenvolvimento queira apresentá-las como esforço de mitigação, mas deve submetê-las a algum nível de MRV para que sejam reconhecidas internacionalmente. No geral os países em desenvolvimento aceitam essa ideia de dar transparência a essas ações, mas não aceitam o mesmo nível de controle que seria exigido para as ações que recebem apoio externo, o que também parece razoável para todos. Definir os limites entre dar transparência e se submeter a regras restritas de prestação de contas, assim como a frequência com que se devem prestar essas contas, são temas sobre os quais ainda não existe consenso.

Outro aspecto importante, que não existe consenso, é o que diz respeito ao MRV do apoio, ou seja, de financiamento, tecnologia ou capacitação. Os países em desenvolvimento não aceitam que se controle (MRV) apenas as ações e seus resultados e gostariam que o mesmo rigor de controle fosse aplicado ao apoio que os países desenvolvidos estão disponibilizando para os países em desenvolvimento promoverem ações de mitigação.

2 COP-15

Apesar dos dois anos de trabalho, os negociadores não conseguiram chegar a Copenhague (COP-15 – dezembro de 2009) com um acordo relativamente costurado. O segmento de alto nível (ministros e chefes de governo) teve início sem um texto minimamente limpo para ser acordado. Chegou-se a acreditar que a vontade política de alguns chefes de governo poderia viabilizar um acordo forte na reta final, o que não ocorreu. Nas últimas horas se costurou o chamado Acordo de Copenhague, cuja natureza jurídica não é evidente e se estendeu o processo de negociação para o ano de 2010.

No Acordo de Copenhague as NAMAs são abordadas no parágrafo 5º, que resumidamente diz que os países em desenvolvimento implementarão ações de mitigação e os submeterão ao Secretariado da Convenção do Clima usando um formulário específico (Apêndice II). As ações de mitigação realizadas por países em desenvolvimento estarão sujeitas ao processo de MRV doméstico, e os resultados desse processo serão reportados por meio de suas comunicações nacionais a cada dois anos. As NAMAs que busquem apoio internacional serão registradas em um cadastro, assim como o respectivo apoio recebido à tecnologia, às finanças e à capacitação. Essas ações com apoio serão incluídas na lista do apêndice II e estarão sujeitas a processo de MRV internacional, de acordo com diretrizes adotadas pela Conferência das Partes (UNFCCC, 2009).

O Acordo também estabeleceu a data de 31 de janeiro de 2010 para que os países enviassem suas contribuições, mas deixou aberta a porta para submissões posteriores. Os países desenvolvidos enviariam as suas metas de redução de emissões para 2020, na forma do Apêndice I, e os países em desenvolvimento suas NAMAs na forma do Apêndice II. Até o momento, além dos Estados integrantes da União Europeia, outros 15 países, incluindo os Estados Unidos, apresentaram suas metas. De parte dos países em desenvolvimento, 40 países apresentaram ações, entre os quais o Brasil, a Índia e a China (UNFCCC, 2010a, 2010b). Existem diferenças, como, por exemplo, o Brasil haver apresentado NAMAs e a China apresentado ações de mitigação intituladas ações autônomas de mitigação doméstica – *autonomous domestic mitigation actions*. Os chineses não estão considerando que essas ações sejam NAMAs já que seriam desenvolvidas com recursos próprios.

No geral todas essas ações são contribuições importantes e necessárias para o combate à mudança do clima no planeta. Infelizmente, essas ações não são suficientes como alguns estudos têm demonstrado. As reduções propostas seriam suficientes para conter o aumento de temperatura a 3,5 °C acima da média pré-industrial, ultrapassando em muito o limite estabelecido de 2 °C.

3 AÇÕES DO BRASIL

O Brasil enviou em janeiro de 2010 suas NAMAs para o Secretariado da Convenção do Clima, além de se associar formalmente ao Acordo de Copenhague. As seguintes ações foram propostas:

- redução de 80% do desmatamento na Amazônia (redução estimada de 564 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);
- redução de 40% do desmatamento no Cerrado (redução estimada de 104 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);
- recuperação de pastos (amplitude de redução estimada de 83 milhões de toneladas a 104 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);
- integração lavoura-pecuária (amplitude de redução estimada de 18 milhões de toneladas a 22 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);
- plantio direto (amplitude de redução estimada de 16 milhões de toneladas a 20 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);
- eficiência energética (amplitude de redução estimada de 12 milhões de toneladas a 15 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);

- expansão da oferta de energia por hidrelétricas (amplitude de redução estimada de 79 milhões de toneladas a 99 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);
- fontes alternativas: pequenas centrais hidroelétricas, bioeletricidade, eólica (amplitude de redução estimada de 26 milhões de toneladas a 33 milhões de toneladas de CO₂ até 2020);
- siderurgia: substituir carvão de desmatamento por carvão de floresta plantada (amplitude de redução estimada de 8 milhões de toneladas a 10 milhões de toneladas de CO₂ até 2020).

Ao mesmo tempo foi apresentada a estimativa de que o somatório dessas ações levará a uma redução de crescimento das emissões brasileiras até 2020 da ordem de 36,1% a 38,9% com relação a um cenário *business as usual* (BAU).

Um mês antes havia sido aprovada e sancionada a Lei nº 12.187/2009, instituindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que adota ações de mitigação para alcançar o objetivo de redução referido anteriormente (desvio de 36,1% a 38,9% em relação à projeção para 2020).

Portanto, as NAMAs encaminhadas na forma do apêndice II do Acordo de Copenhague também serão reunidas na forma de planos setoriais. Esses planos setoriais, previstos no Artigo 12 da Lei nº 12.187/2009, englobam as reduções de emissões pela redução do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, reduções de emissões na agropecuária, na siderurgia e no setor energético. Os cinco planos setoriais serão objeto de um decreto presidencial até o final deste ano de 2010. Outros planos setoriais serão regulamentados posteriormente.

4 CAMINHO ATÉ CANCÚN (COP-16)

Como foi dito anteriormente, não ficou claro como os elementos que constam do Acordo de Copenhague seriam incorporados e adotados por todos os países partes da Convenção. Na retomada das negociações formais, em abril, foi acordada a forma pela qual o Acordo de Copenhague seria considerado, já que do ponto de vista formal, a COP apenas tomou conhecimento do Acordo e poderia simplesmente ignorá-lo. No entanto, o Acordo não poderia ser simplesmente ignorado pelo fato de ter sido negociado por um número significativo de chefes de Estado, com representatividade em todos os grupos de nações e de interesses. A solução dada foi engenhosa. O Acordo foi encaminhado como proposta da Costa Rica (país da atual secretária da Convenção, Christiana Figueres) e foi dada à presidente do AWG-LCA (Margaret Mukhahana Sangarwe, do Zimbábue) a incumbência de incorporar seus elementos num texto que seria proposto como texto de negociação. A presidente do LCA apresentou um texto para a reunião de junho, que foi revisado e reapresentado ao final da reunião. A revisão não foi bem aceita pelos países em desenvolvimento e uma terceira versão foi publicada no *site* da Convenção em 9 de julho último. Na reunião de agosto as Partes consideraram que o texto (disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca11/eng/08.pdf>>) é aceitável para servir de base para as negociações, e o processo propriamente dito de negociação de texto foi retomado. Nessa semana de reunião em Bonn o texto voltou a crescer com as Partes incluindo texto, que em algumas situações representou um retrocesso, como no caso de redução de emissões por desmatamento, degradação florestal e incremento dos estoques de carbono (REDD+), onde um consenso razoável já havia sido alcançado em Copenhague. O texto que tinha 45 páginas passou para 70 páginas <<http://unfccc.int/resources/docs/2010/awglca12/eng/14.pdf>>. A parte específica de NAMAs passou de um

texto com cerca de 1.000 palavras para um texto com 3.800, ou seja, quase quadruplicou de tamanho. Os parágrafos estão muito longos e com muitos *brackets* (colchetes que identificam ideias não aceitas por países) refletindo a reintrodução de velhas propostas conhecidas de todos e sem possibilidade de consenso. Certamente não é uma boa indicação. O processo, no momento, guarda uma triste semelhança com o que ocorreu às vésperas de Copenhague. A presidente do LCA deve apresentar o novo texto com as inclusões feitas às vésperas da reunião da China, quando haverá apenas uma semana para negociar antes da COP em Cancún. Existe uma preocupação grande em não repetir a frustração de Copenhague, mas todos sabem que os resultados em Cancún devem ser bem limitados. O foco no momento é identificar as áreas onde avanços parciais podem ser feitos já em Cancún. A expectativa é que tenhamos progresso nas áreas de financiamento, transferência de tecnologia e capacitação. Não é esperado nenhum avanço significativo na área de mitigação e, portanto, em 2011 seguiremos debatendo, negociando e construindo o que algum dia serão as NAMAs.

REFERÊNCIAS

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. *Plano de Ação de Bali Decisão 1/CP.13*, 2007. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>>. Acessado em: 11 ago. 2010.

_____. *Acordo de Copenhague*, FCCC/CP/2009/L.7, 2009. 18 dez. 2009. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>> Acessado em: 11 ago. 2010.

_____. *Appendix I – Quantified economy-wide emissions targets for 2020*. Disponível em: <<http://unfccc.int/home/items/5264.php>> Acessado em: 11 ago. 2010.

_____. *Appendix II – Nationally appropriate mitigation actions of developing country parties**. 2010b. Disponível em: <<http://unfccc.int/home/items/5265.php>> Acessado em: 11 ago. 2010.