

CONVENÇÃO DO CLIMA

Edna Cardozo Dias

Doutora em Direito pela UFMG, professora de Direito Ambiental,
presidente da Liga de Prevenção da Crueldade contra o Animal

Artigo publicado na revista FORUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL,
Editora fórum, n.º 13, janeiro/fevereiro de 2004, pg. 1335 a 1339.

Os fenômenos que mais ameaçam a atmosfera são a destruição da camada de ozônio e o efeito estufa.

A camada de ozônio absorve a maior parte da radiação ultravioleta que atinge a superfície da terra. Essa radiação afeta o sistema imunológico do ser humano e dos animais, e debilita as plantas. Ela influi, ainda, na produção agrícola, podendo representar ameaça à oferta de alimentos.

Para proteger a camada de ozônio o Brasil assinou o Protocolo de Montreal, que redundou na adoção de normas regulamentadoras da produção, consumo e reciclagem de substâncias que destroem a camada de ozônio, e na implantação do Programa Brasileiro de Eliminação da Produção e do Consumo de Substâncias que Destroem a Cama da de Ozônio – PBCO.

O efeito estufa consiste no aprisionamento de gases presentes na atmosfera, tais como o dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) entre outros. Isto decorre principalmente da queima de combustíveis fósseis em indústrias, termoelétricas, veículos em circulação, assim como da destruição das florestas e reservatórios naturais absorventes de dióxido de carbono.

Para minimizar o problema 150 países reunidos na Rio 92 assinaram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima - CQNUMC, que entrou em vigor em 21 de março de 1994, após a aprovação no parlamento de 50 países. No Brasil foi ratificada em maio de 1994.

OBJETIVO

O objetivo da Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados é o de alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça a interferência antrópica perigosa no sistema climático, com alterações no padrão de clima e regime dos ventos, chuvas e circulação dos oceanos.

A Convenção não define a forma de atingir o objetivo, mas estabelece mecanismos de negociação.

PRINCÍPIOS

A Convenção adotou os seguintes princípios:

I. as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades.

II. devem ser levadas em plena consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento,

III. as Partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos.

IV. as Partes têm o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo.

V. as Partes devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial das Partes países em desenvolvimento, possibilitando-lhes, assim, melhor enfrentar os problemas da mudança do clima.

COMPROMISSOS

A convenção estabelece o compartilhamento de todos na luta contra a mudança do clima. Aos países relacionados no Anexo I da Convenção coube maior número de compromissos. São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Belarus, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, EUA, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte, República Theca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.

O anexo I é uma lista integrante da CQNUMC, já em vigor, e no Anexo B, oriundo do Protocolo de Quioto, estão definidas as metas de redução quantificada de emissões de gases efeito estufa. Todas as partes do Anexo I, exceto Turquia e Belarus estão listadas no Anexo B.

Os países que não possuem meta de redução são aqueles em desenvolvimento, chamados Partes Não Anexo I.

O Brasil tem suas atribuições definidas em conformidade com o art. 4º da Convenção, que estabelece a obrigação inicial de elaborar, publicar, tornar disponíveis e atualizar periodicamente inventários de emissões antrópicas por fontes e por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal.

O MECANISMO FINANCEIRO

A Convenção estabeleceu a necessidade de definição de mecanismo para provisão de recursos financeiros, que podem ser captados a título de doação ou em base concessional, inclusive para transferência de tecnologia. O mecanismo deve ser executado sob a orientação e coordenação da Conferência das Partes, e o funcionamento deverá ser confiado a uma ou mais entidades internacionais.

A CONFERÊNCIA DAS PARTES - COP

É o órgão supremo da Convenção e tem a responsabilidade de manter regularmente sob exame a implementação da Convenção, assim como quaisquer instrumentos jurídicos que a Conferência das Partes vier a adotar, além de tomar as decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção.

A 1ª Conferência (COP-1) foi realizada entre março e abril de 1995, em Berlim - Alemanha, quando foi examinada a adequação das obrigações estabelecidas na Convenção; foi adotado o Mandato de Berlim, por meio do qual seriam estipulados limites de emissão dos gases causadores de efeito estufa, principalmente o dióxido de carbono, bem como a definição do calendário a ser cumprido.

Foi, ainda, criado o Grupo de Trabalho Ad hoc (AGBM) e constituído o *Activities Implemented Jointly (AJI)*, uma modalidade de execução conjunta, cuja denominação foi proposta pelo Brasil.

A 2ª Conferência (COP-2) foi realizada em julho de 1996, em Genebra – Suíça, quando foi assinada a Declaração de Genebra contemplando um acordo para criação de obrigações legais com vistas à redução de emissões de CO₂, que viria a ser celebrado na Terceira Conferência das Partes (COP-3), em Quioto - Japão.

A CONFERÊNCIA DE QUIOTO

A 3ª Conferência (COP-3) foi realizada entre 1 e 12 de dezembro de 1997, em Quioto - Japão, e contou com a presença de representantes de mais de 160 países com vistas ao cumprimento do Mandato de Berlim adotado em 1995.

O Protocolo de Quioto, que contou com o comprometimento de 39 países, incluiu metas e prazos relativos à redução ou limitação das emissões futuras de dióxido de carbono e outros gases responsáveis pelo efeito estufa, exceto aqueles já controlados pelo Protocolo de Montreal.

Sendo a responsabilidade internacional pelos danos ambientais comuns, porém diferenciadas, foram estabelecidas metas de redução de emissões antrópicas, a serem cumpridas de 2008 a 2012.

Só estão obrigadas a cumprir essas metas as partes relacionadas em 1990, no anexo I da Convenção, e os países industrializados da antiga União Européia e do Leste europeu. As nações industrializadas, por sua vez, requereram garantia de uma participação significativa dos países em desenvolvimento.

Os países em desenvolvimento não estão obrigados a cumprir metas.

O Protocolo admite que os países obrigados a reduzir suas emissões, o façam, além de suas fronteiras nacionais.

O Protocolo de Quioto incluiu três mecanismos de flexibilização a serem utilizados para cumprimento dos compromissos da Convenção: execução conjunta (JI - Joint Implementation), comércio de emissões (*Emissions Trade*) e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM - Clean Development Mechanism).

Implementação conjunta – CDM :consiste na possibilidade de um país financiar projetos em outros países como forma de cumprir seus compromissos. A ideia consiste em fazer com que um projeto gere unidades de redução de emissões, que poderão posteriormente ser utilizadas pelo país investidor para adicionar à sua quota de emissões, sendo deduzidas das quotas de emissão do país beneficiado. Pode ser estabelecido apenas entre países do anexo I, os industrializados.

O comércio de emissões possibilita as partes do anexo 1 de participarem de um comércio de emissões, ou seja, o país que emitiu menos CO₂ que o máximo previsto pode vender o excedente, adquirindo o direito de poluir.

Mecanismos de desenvolvimento limpo - MDL, que teve origem na proposta brasileira apresentada em maio de 1997, ao Secretário da Convenção em Bonn com o objetivo de estabelecer elementos para a definição do protocolo à Convenção. De acordo com a contraproposta dos EEUU o MDL consiste na possibilidade de um país que tenha compromisso de redução (anexo I) financiar projetos em países em desenvolvimento como forma de cumprir parte de seus compromissos, instituindo-se os certificados de reduções de emissões.

Ensina a Cartilha editada no site do Ministério de Ciência e Tecnologia/BNDES sobre a convenção,¹ que os dois primeiros, constituídos de modo a serem utilizados entre países industrializados do Anexo I, objetivam a contabilização de reduções líquidas de emissões de gases com execução de projetos em outros países, também do Anexo I.

O CDM, por sua vez, foi desenvolvido a partir de uma proposta da delegação brasileira que sugeriu a constituição de um Fundo de Desenvolvimento Limpo.

Segundo a proposta original, esse Fundo seria constituído por aporte financeiro dos grandes países emissores no caso de não atingirem metas de redução consentidas entre as Partes, seguindo o princípio do poluidor-pagador.

Em Quioto, a idéia do Fundo foi transformada, e estabeleceu-se o CDM, que consiste na possibilidade de um país desenvolvido financiar projetos em países em desenvolvimento como forma de cumprir parte de seus compromissos.

O CDM tem por objetivo a mitigação de gases de efeito estufa em países em desenvolvimento, na forma de sumidouros, investimentos em tecnologias mais limpas, eficiência energética e fontes alternativas de energia.

Por fim, o Protocolo considera mais uma flexibilização, já prevista na Convenção, denominada "Bolha", em que diversos países podem cumprir suas metas conjuntamente, como se houvesse uma grande bolha os envolvendo.

Durante a Conferência foi negociado que para o período compreendido entre os anos 2008 e 2012 as emissões sejam reduzidas em 5,2%, na média, com relação aos níveis de 1990, para dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, e aos níveis de 1995 para hexafluoreto de enxofre - SF₆ e famílias de hidrofluorcarbonos - HFC e perfluorcarbonos - PFC.

MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO

O MDL foi regulamentado no Acordo de Marraqueche.

¹ www.mct.gov.br

Do MDL podem participar tanto as partes do Anexo I, como as Partes Não Anexo I.

O setor privado é que tem o maior potencial de redução de emissões.

As reduções são precedidas por atividades de projeto (Project Activities), que devem contribuir não só para o objetivo da Convenção, como para o desenvolvimento sustentável do país em que foi implementada.

A atividade projeto de redução de emissões resulta em Reduções Certificadas de Emissões (RCEs). As RCEs podem ser utilizadas como créditos pelas Partes do Anexo I, desde que tenham ratificado o Protocolo de Quioto, para cumprimento das metas que lhes são atribuídas de redução de emissões.

As RCEs vão estimular um novo mercado internacional.

A participação das Partes Não Anexo I no MDL é voluntária.

A participação das partes do Anexo I deve obedecer a algumas condicionantes:

I – devem ter as quantidades que lhes são atribuídas calculadas e registradas;

II – devem ter um sistema para gases de efeito estufa em vigor;

III – precisam criar um Registro Nacional;

IV – devem ter enviado o Inventário Nacional de gases de efeito estufa à CQNUMC.

CONSELHO EXECUTIVO do MDL

A CQNUMC possui um Conselho Executivo para supervisionar o funcionamento do MDL e credencia as entidades operacionais designadas.

Os Governos dos países participantes de uma atividade projeto do MDL devem designar uma Autoridade Nacional – AND (Autoridade Nacional Designada). Toda atividade projeto do MDL precisa ser aprovada pela AND.

No Brasil a AND é a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima – CIMGC, instituída pelo Ministério de Ciência e Tecnologia por Decreto, em

7/7/1999. É presidida pelo Ministro de Ciência e Tecnologia e vice presidida pelo Ministro do Meio Ambiente.

Cabe às Entidades Operacionais Designadas (pelos países) credenciadas pelo Conselho Executivo validar as atividades projetos do NDL, verificar e certificar as reduções de emissões de gases de efeito estufa, manter uma lista de atividades do MDL, enviar relatório anual ao Conselho Executivo, manter disponível ao público as informações sobre as atividades.

A Entidade Operacional Designada tomará o Documento de Concepção do Projeto DCP, para avaliar e validar a atividade de MDL. Deve checar se a atividade é voluntária e se foi aprovada pelo país onde implementada as atividades do projeto; se atende aos critérios de elegibilidade;²se há de fato redução adicional de emissões; se os comentários dos atores envolvidos foram incluídos e considerados; se houve análise do impacto ambiental de acordo com legislação do país; se a fuga das emissões além dos limites de atividade foram consideradas; a metodologia adotada; se o período de obtenção dos créditos ficou definido.

Com base no relatório de validação o Conselho Executivo aceita a atividade projeto do MDL, ficando essa registrada. Quando o Conselho Executivo aceita formalmente um projeto ele fica registrado, que é um pré-requisito para a verificação, certificação e emissão das RCEs.

As EOD verificam por meio de auditoria periódica e independente as atividades para constatar a redução de emissões e certifica por escrito o atendimento das metas.

Po fim o Conselho Executivo, ao verificar o cumprimento das etapas propostas de redução de emissões de gases de efeito estufa, emite as RCEs, que são creditadas aos participantes das atividades do projeto.³

² Participação voluntária; aprovação do país onde as atividades forem implementadas; atingir as metas de desenvolvimento sustentável definidos no país onde as atividades forem implementadas; reduzam as emissões de gases de efeito estufa de forma adicional ao que ocorreria na ausência da atividade projeto de MDL; não causem impacto colateral ao meio ambiente local; proporcionem benefícios mensuráveis, reais e de longo prazo relacionados com a mitigação do clima.

³ Fonte: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

O COP 4 foi realizado na Argentina entre 2 e 13 de novembro de 1998, em Buenos Aires .

O principal resultado da reunião foi a criação de um plano de trabalho denominado Plano de Ação de Buenos Aires, cuja data-limite deverá ser o ano 2000, para que sejam colocadas em prática as principais regras e questões técnicas e políticas, bem como os impasses respectivos à implantação do Protocolo de Quioto.

O COP 5 foi em Haia no ano 2000, o COP 6 em julho de 2001, em Bonn e o COP 8 em Nova Delhi, na Índia, entre 23 de outubro e 1º de novembro de 2002.

A Conferência das Partes da Convenção sobre Mudança do Clima (COP-9) aconteceu de 1 a 12 de dezembro de 2003, em Milão, na Itália.

O Brasil tem defendido a idéia de que as responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre os países devem ser usadas como critério objetivo para a repartição do ônus de mitigar, ou tornar menos severa, a mudança global do clima.

FORUM BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Foi criado pelo Decreto 3.515, de 20 de junho de 2000, substituído pelo Decreto em 28 de agosto de 2000.⁴

Tem por objetivo mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima por gases de efeito estufa, bem como sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – CCDM, definido no art. 12 do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, ratificado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 1, de 3 de fevereiro de 1994.

Sua composição conta com a presença de Ministros de Estado, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Diretor da ANA, personalidades e representantes da Sociedade Civil, com notório conhecimento da matéria, ou que sejam agentes com responsabilidade sobre a mudança do clima. Como

⁴ www.forumclima.org.br

convidados participam o Presidente da Câmara de Deputados, o Presidente do Senado Federal e Governadores de Estado.

PROGRAMA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS AVANÇA BRASIL

O Programa Avança Brasil tem entre suas metas um programa para mudanças climáticas. Suas principais ações são:⁵

I – desenvolvimento de estudos sobre a vulnerabilidade e adaptação aos impactos das mudanças climáticas;

II – fomento a tecnologias, práticas e processos para reduzir as emissões de gases efeito estufa no Brasil;

III – desenvolvimento de modelo de prospecção para acompanhamento das mudanças climáticas;

IV – implantação de sistema de monitoramento das emissões de gases de efeito estufa.

Os principais resultados foram a conclusão da elaboração do Inventário Brasileiro das Emissões Antrópicas por Fontes de Remoções, e por Sumidouro de Gases Efeito Estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, além da implantação de sistema de monitoramento de emissões de gases de efeito estufa.

CONCLUSÃO

Considerando que as mudanças climáticas afetam todo planeta e que as iniciativas para redução das emissões de gases efeito estufa requerem o inventário, registro e monitoramento dos níveis de emissão, é preciso a elaboração de uma norma internacional para a matéria. Por essa conta a International Standardization Organization – ISO deliberou que deveria produzir tal norma, trabalho que começou em Berlim. A norma deverá ter uma numeração derivada da série ISO 14.000. E será de grande valia quando os países estiverem negociando seus créditos de carbono.

⁵ www.abrasil.gov.br

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA - CQNUMC, internet: <http://www.mct.gov.br>, página oficial.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Coordenação em Mudanças Climáticas. Convenção do Clima e Mudanças Globais. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Edições IBAMA. Brasília, 2000.

DIAS, Edna Cardozo. Manual de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

LOPES, Inês Vidigal, coordenadora O mecanismo de Desenvolvimento Limpo, guia de orientação. . Editora Fundação Getúlio Vargas. Dezembro de 2002.

www.abrasil.gov.br

www.forumclimabr.org.br