RESULTADOS DA COP 28 E REPERCUSSÕES NO BRASIL

LEONARDO MUNHOZ*

Realizada de 30 de novembro a 12 de dezembro últimos, a COP 28 teve na sua agenda temas como o balanço global da implementação do Acordo de Paris, o mecanismo global de carbono e os sistemas alimentares. Pela primeira vez na história das COPs da UNFCCC, as partes acordaram a meta de eliminar o uso de combustíveis fósseis, por meio de uma transição gradual até a neutralidade climática de 2050. Posto isso, repetindo outras COPs do Clima, essa edição trouxe negociações, visibilidade pela mídia e participação dos setores público e privado, mas sem muitos avanços concretos.

A 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP 28/UNFCCC, nas siglas em inglês) ocorreu em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, de 30 de novembro a 12 de dezembro último. A Conferência teve como agenda discutir e negociar vários pontos importantes sobre tratados internacionais, contemplando a reunião das partes do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris. Entre os itens da pauta da COP 28 que merecem destaque, estão o financiamento climático, o balanço global da implementação do Acordo de Paris, o mecanismo global de carbono e os sistemas alimentares.

O balaço global de implementação do Acordo de Paris é denominando Global Stocktake (GST) e está previsto no artigo 14 do próprio tratado. O GST visa verificar a implementação dos objetivos e das metas do Acordo de Paris tanto de forma coletiva, como de cada país. O primeiro relatório do GST foi finalmente apresentado e aprovado pelas partes na COP 28.

Por meio do GST, as partes acordam que as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês) foram comunicadas, mas afirmam que o sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, também em inglês) apontou que as emissões estão mais altas do que as anteriormente previstas nas NDCs – a trajetória de diminuição das emissões não está alinhada com o objetivo do Acordo de Paris. Nesse sentido, pela primeira vez na história da UNFCCC e das suas COPs, as partes acordaram a meta expressa de eliminar o uso de combustíveis fósseis (especialmente carvão), por meio de uma transição gradual até a neutralidade climática de 2050 ("*transitioning away from fossil fuels*").

Conforme o GST, essa transição contempla: triplicar o uso de energias renováveis; acelerar a descontinuação do uso de carvão; diminuir substancialmente as emissões de carbono e metano até 2030; descontinuar a prática de subsídios de combustíveis fósseis; incentivar veículos de baixa emissão; e acelerar o uso de tecnologias de baixo carbono. No GST, também ficou acordado o combate ao desmatamento, inclusive com o uso de financiamentos. Isso é positivo para o Brasil, uma vez que esses recursos podem ser de grande auxílio na implementação do Código Florestal e de instrumentos de comando e controle contra o desmatamento ilegal.

"...pela primeira vez na história da UNFCCC e das suas COPs, as partes acordaram a meta expressa de eliminar o uso de combustíveis fósseis (especialmente carvão), por meio de uma transição gradual até a neutralidade climática de 2050..."

FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

Na pauta de financiamento climático, as partes destacam a necessidade de US$ 5,9 trilhões no período pré-2030 para que países em desenvolvimento consigam implementar políticas de mitigação de emissões. Com isso, o GST registrou a falha dos países desenvolvidos em disponibilizar US$ 100 bilhões por ano, como previsto em decisões anteriores da COP (COP 21). Reconhece-se, também, que, no Green Climate Fund, houve uma promessa de aporte de US$ 12,8 bilhões por 31 países, mas que, agora, resta saber se isso será concretizado nos próximos anos.

MECANISMO GLOBAL DE CARBONO

Sobre o mecanismo global de carbono, as discussões foram mais intensas em torno do artigo 6.8 do Acordo de Paris, o qual estabelece os instrumentos não

mercadológicos – mecanismos além do mercado de carbono, como financiamentos e instrumentos de regulação, capacitação e transferência de tecnologia. As partes tiveram dificuldade em acordar que as iniciativas não mercadológicas de cada país devam ser reportadas para o sistema online da UNFCCC em 2024 (até o Comitê de Glasgow sobre Abordagens Não Mercadológicas) – a UNFCCC *web-based platform*. O Brasil pode ter outra oportunidade, pois poderá utilizar projetos financiados pelos recursos do Fundo Amazônia e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), atendendo esse requisito da COP e, ao mesmo tempo, incentivando mais investimentos, tendo em vista a agenda de financiamento da COP pelos países desenvolvidos.

Nesse contexto, é importante destacar que, no final do ano passado, o governo federal publicou o Decreto nº 11.815, criando o Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas em Sistemas de Produção Agropecuários e Florestais Sustentáveis. Este tem como objetivo financiar a recuperação 40 milhões de hectares de pastagens degradadas pelo País em até dez anos. Hoje, estima-se que o Brasil possui 35 milhões de hectares de pastagens em degradação severa, segundo dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Isso se relaciona, inclusive, com uma meta na NDC brasileira (isto é, a reparação de 15 milhões de hectares), já que pastagens preservadas conseguem estocar grandes quantidades de CO_2. O Decreto estabelece que, para participar do Programa, o produtor deverá apresentar o seu Cadastro Ambiental Rural (CAR) e estar de acordo com a Lei nº 12.651/12 (aquela que instituiu o novo Código Florestal). Portanto, fica evidente, novamente, que o cumprimento da agenda climática brasileira passa pela implementação do Código Florestal.

MERCADO DE CARBONO

Quanto ao mercado de carbono, especificamente presente no artigo 6.4 do Acordo de Paris, as partes resolveram que aspectos das metodologias e das formas de remoção de gases do efeito estufa (GEE) devem ser melhor analisados na próxima Conferência: a COP 29, a ser realizada neste ano. Nesse meio tempo, o órgão técnico da Convenção (Corpo Auxiliar para Conselho Científico e Tecnológico – SBSTA, na sigla em inglês) e o órgão supervisor do artigo 6 (Article 6 Supervisory Body) deverão auxiliar. Portanto, na COP 28, não houve

UNCLIMATECHANGE



progresso para o desenvolvimento de um mecanismo global de mercado de carbono nem um maior alinhamento de processo e procedimentos para mercados de carbono nacionais.

No Brasil, é importante destacar que a Câmara dos Deputados aprovou, recentemente, o Projeto de Lei sobre o mercado de carbono regulado nacional (PL nº 2.148/15). Esse texto já havia sido aprovado previamente no Senado (PL nº 412/22), contudo os deputados alteraram o texto em alguns pontos, principalmente adicionando dispositivos para o uso de REDD+ (créditos de carbono oriundos de desmatamento evitado na Amazônia), tema omisso no texto inicial dos senadores. O texto, teoricamente, restringe o uso de REDD+, com exigências mais restritivas, para que possam ser convertidos em créditos de carbono do mercado nacional.

Como os deputados alteraram o texto do Senado Federal, o PL retorna, agora, para a casa iniciadora, para que os senadores possam avaliar tais mudanças em uma nova votação, visando à sua aprovação final em forma de Lei.

PRODUÇÃO DE ALIMENTOS *VERSUS* CLIMA

Junto ao GST, também pela primeira vez, as partes abordaram especificamente o tema de sistemas alimentares e mudanças climáticas. Essa pauta da agenda resultou na Emirates Declaration on Resilient Food Systems, Sustainable Agriculture and Climate Action, que foi assinada por 158 países (inclusive o Brasil) até o momento, com o objetivo de que sistemas alimentares e agricultura se tornem instrumentos de mitigação climática e segurança alimentar. A despeito de a iniciativa ser positiva e trazer esse assunto para o centro de discussão da Convenção, é uma declaração, ou seja, no contexto do Direito Internacional, é uma fonte de direito não vinculante (*soft law*), por meio da qual esses países signatários estão concordando com uma visão conjunta, mas que não estabelece metas e/ou objetivos a serem cumpridos como uma decisão da COP.

O Brasil já atua nessa agenda, não só com o seu vasto ordenamento ambiental – o qual é um dos poucos do mundo que contempla a gestão sustentável da propriedade rural, isto é, a manutenção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e áreas de Reserva Legal (RL) –, mas também por meio de programas governamentais como o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas Visando à Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC) e o Plano ABC+ (a versão voltada para o ciclo de 2021 a 2030). Estes são um instrumento central no Brasil para o incentivo da agropecuária sustentável, disponibilizando crédito para esse objetivo.

RESULTADOS CONCRETOS

Por fim, a COP 28 repete as outras COPs do Clima, havendo muita negociação e divergências, visibilidade pela mídia e participação dos setores público e privado, mas sem muitos avanços concretos. Como de costume na COP do Clima, mais Grupos de Trabalho (GTs) foram criados, houve a assinatura de declarações não vinculantes e maiores análises deverão ser realizadas pelos órgãos técnicos da Convenção (SBSTA e Órgão Subsidiário para Implementação da Convenção – SBI, na sigla em inglês).

A título de comparação, a COP da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) possui mais protocolos do que a COP do Clima (de Cartagena, de Nagoya e Protocolo Suplementar de Kuala Lumpur), uma pauta mais extensa, abordando biodiversidade, biossegurança e biotecnologia, e ocorre somente a cada dois anos. Entretanto, tem resultados mais práticos, já que moldou todas as normas e processos de biossegurança, transgênicos (organismos geneticamente modificados – OGMs) e tecnologias relacionadas (por exemplo, a Lei nº 11.105/05 e o procedimento de análise de risco e aprovação de OGMs). Igualmente, a COP da CDB orienta todas as normas de biodiversidade e repartição de benefícios, ou seja, surte efeitos na indústria e no comércio, além de fomentar formas de preservação da biodiversidade. Por outro lado, as COPs do Clima não conseguem obter resultados parecidos, mesmo tendo estrutura e visibilidade muito maiores, com periodicidade anual.

Enquanto a COP da CDB possui uma pauta mais extensa, ocorre apenas a cada dois anos e moldou todas as normas sobre biossegurança e transgênicos, a COP do Clima, mesmo tendo maiores estrutura e visibilidade, não alcança resultados da mesma magnitude.

De mais concreto, a COP 28, de fato, entregou o GST, mencionando uma transição energética com o fim dos combustíveis fósseis, tendo havido uma visão conjunta de vários países pela agricultura sustentável e um maior destaque para que financiamentos sejam feitos. Para o Brasil, a Conferência cria oportunidades, contanto que o País avance com a implementação do Código Florestal, legislação esta que nenhum país tem semelhante para reparação de florestas e que, também, pode atrair investimentos verdes oriundos dos financiamentos climáticos negociados. ■

*Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV)