

Programa Nacional de Mudanças Climáticas da China: progressos e desafios

Shuaihua Cheng*

Em junho de 2007, a China lançou seu Programa Nacional¹ com vistas à mitigação das mudanças climáticas. Esta é a primeira iniciativa oficial que evidencia a estratégia do governo chinês para lidar com os desafios globais relacionados ao tema.

Com a implementação do Programa, a China apresentou avanços em cinco grandes áreas. Primeiramente, reduziu a intensidade de seu consumo energético² em 1,79% (em 2006), 4,04% (2007) e 4,59% (em 2008). Espera-se que, nos próximos anos, o país reduza em 20% o consumo de energia registrado em 2005.

Em segundo lugar, de 2006 a 2008, foram encerradas as atividades de termelétricas pequenas - as quais totalizavam 38,26 milhões de kilowatts (KW). Além disso, a China eliminou formas de produção ultrapassadas no tocante a 60,59 milhões de toneladas no setor de ferro; 43,47 milhões de toneladas no de aço, e 140 milhões toneladas no setor de cimento.

O gigante asiático também ampliou significativamente o uso de energias renovável e nuclear. De 2000 a 2008, a capacidade eólica instalada do país aumentou de 340 mil KW para 10 milhões KW; a elétrica passou de 79,35 milhões para 163 milhões KW; e a nuclear, por sua vez, aumentou de 2,1 milhões KW para 9,1 milhões KW. No Programa Nacional, a China fixou como meta, até 2010, aumentar em 10% a proporção de fontes renováveis na matriz energética - incluindo hidrelétricas de larga escala. Contudo, em discurso proferido na Organização das Nações Unidas (ONU), o presidente chinês já alterou a meta para um aumento de 15% no consumo de tais fontes até 2020.

Em quarto lugar, verificou-se que a China reduziu as emissões de gases de efeito estufa no setor agrícola. Até o final de 2007, mais de 26,5 milhões de casas passaram a usar biogás, o que, segundo estimativas, corresponde à redução nas emissões de dióxido de carbono em 44 milhões de toneladas.

Por fim, o país empreendeu esforços no reflorestamento, de modo a aumentar o sequestro de carbono. A meta definida no Programa Nacional é aumentar, até 2010, a cobertura florestal em 20% (com base nos níveis registrados em 2005), o que resultaria no sequestro de 50 milhões de toneladas de carbono.

Desafios

Ainda há dúvidas em torno do cumprimento das metas definidas no Programa Nacional de Mudanças Climáticas por parte da China, pois os incentivos domésticos são inexistentes ou insuficientes para fazer com que governos, empresas e consumidores alterem sua conduta em direção ao meio ambiente. Esse quadro implica grandes desafios ao país na transição para uma sociedade de baixo consumo de carbono. Sem mencionar que a tarefa de manter o crescimento econômico e a rápida recuperação da crise poderia complicar a campanha da China pela conservação de energia e redução de emissões.

É preciso avançar na governança com vistas ao desenvolvimento sustentável. Neste ponto, destacam-se dois grandes problemas: o ultrapassado sistema de gestão de recursos naturais; e o relacionamento inflexível entre o governo central e as autoridades subnacionais.

Os direitos de propriedade e esquemas de transação em áreas de recursos naturais são regulados de forma que não refletem custos ambientais na cadeia de valor. Ainda, não existe um sistema de impostos capaz de dar suporte a uma boa gestão em matéria de recursos naturais.

A China é politicamente centralizada, mas os governos locais têm adquirido notoriedade pelo crescimento econômico apresentado e por seus investimentos, a despeito das diretrizes ambientais emanadas do governo central. Aqui, há três grandes entraves: as associações positivas entre Produto Interno Bruto (PIB) e receita local; a ausência de vigilância por parte do governo e da sociedade civil; e as fortes alianças políticas entre agências governamentais e o setor privado local.

O segundo desafio é como formular instrumentos políticos para incentivar corporações e consumidores. O primeiro conjunto de políticas elaborado consiste principalmente no estabelecimento de metas para empresas, acompanhadas de mecanismos de punição no caso de descumprimento. Muitas empresas - especialmente aquelas de pequeno e médio porte - não são capazes de cumprir tais metas, o que pode criar um ciclo vicioso de condutas arriscadas nos negócios. Ainda, é urgente a combinação de tais regras a políticas como serviços públicos de informação, assistência técnica, suporte financeiro direto etc. Também, é relevante desenvolver o mercado de carbono chinês e integrá-lo ao global, o que incentivará o setor privado a poupar energia e promover avanços tecnológicos.

Por fim, há muitos desafios técnicos do ponto de vista regulatório e tecnológico. Na primeira esfera, existe uma séria falta de capacidade para monitorar as emissões setoriais e regionais. Novas metodologias estatísticas e ferramentas técnicas são necessárias para avaliar as emissões em diferentes estágios. Na arena tecnológica, o carvão limpo e sistemas inteligentes de transmissão de energia constituem duas prioridades para a China.

Em todas essas áreas, é fundamental que haja cooperação intensa entre a China e outros países. As experiências regulatórias devem ser compartilhadas. O suporte técnico deve ser mutuamente benéfico. Nesse sentido, as negociações climáticas multilaterais podem ser significativas, desde que consigam ir além dos números.

* Diretor de análise estratégica e do programa da China do Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD, sigla em inglês).

1 Disponível em: <<http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf>>.

2 Este é medido por unidade de Produto Interno Bruto (PIB).