



O OBSERVATÓRIO DO
CLIMA É PARCEIRO
DO WWF-BRASIL
NESTA PUBLICAÇÃO



RELATÓRIO

BR

2015

United Nations
Climate Change Confer

Bonn, Germany

Uma análise das propostas brasileiras no texto do acordo de Paris 🐼

WWF-Brasil

Secretário-geral

Carlos Nomoto

Superintendente de Conservação

Mauro José Capossoli Armelin

Programa Mudanças Climáticas E Energia

André Costa Nahur - coordenador

Mark William Lutes - especialista de Clima

Alessandra da Mota Mathyas - analista de Conservação

Eduardo Valente Canina - analista de Conservação

Ricardo Junqueira Fujii - analista de Conservação

Bruna Mello de Cenço - analista de Comunicação

Evelin Karine Amorim Moraes - administrativo-financeiro

Lidia Maria Ferreira Rodrigues - administrativo-financeiro

Foto da capa

© Mark William Lutes

Texto e Revisão

Mark William Lutes

André Costa Nahur

Claudio Angelo - Observatório do Clima

Carlos Rittl - Observatório do Clima

Editoração eletrônica

Supernova Design

Publicado por WWF-Brasil

Brasília, junho 2015

WWF-Brasil e Observatório do Clima
Uma análise das propostas
brasileiras no texto do
acordo de Paris

1ª edição

Brasília

2015

SUMÁRIO

A partir desta segunda-feira, negociadores do mundo inteiro se reúnem em Bonn, Alemanha, para iniciar o trabalho de edição do rascunho de texto de negociação do acordo do clima Paris. O texto foi produzido em fevereiro, em Genebra, na primeira reunião de negociação da Plataforma de Durban (ADP) da Convenção do Clima das Nações Unidas, a UNFCCC.

Na COP-20, a conferência de Lima, foi apresentado um texto como anexo da decisão da COP, sem status legal. Em Genebra esse documento foi transformado em um texto de negociação em apenas três dias: os co-presidentes da reunião simplesmente abriram o texto para todas as partes e grupos inserirem suas propostas. Os negociadores não quiseram começar a mexer no texto acordado, com receio de ficar sem texto de consenso de novo. Houve, porém, discussões sobre ciclos dos compromissos futuros, a estrutura do acordo de Paris, que deverá entrar em vigor somente em 2020, e sobre o nível de ambição de reduções a serem feitas antes de 2020. Este é o chamado Trilho de Negociação (Workstream) 2 da conferência de Paris.

Em Genebra, o Brasil trabalhou intensamente para fazer avançar suas propostas, especialmente algumas que não foram incluídas na submissão original do governo brasileiro ao ADP, enviadas à UNFCCC em 11 de novembro de 2014. O país “emplacou” várias de suas propostas no texto de Genebra e nas discussões sobre os dois trilhos de negociação – o pré e o pós-2020.

As propostas mais elaboradas do Brasil abordam três questões centrais do novo acordo:

1. Diferenciação: qual é o tipo de esforço esperado de diferentes países nesta nova fase das negociações do clima, quando a velha divisão simplista do Protocolo de Kyoto entre Anexo I (países considerados desenvolvidos em 1992) e não-Anexo I não mais representa adequadamente as capacidades, responsabilidades, e condições de desenvolvimento dos países?
2. Ciclos de compromisso: como serão apresentados, avaliados e, se necessário, revisados os novos compromissos para períodos futuros, além daquele que começa em 2020?
3. Qual será o papel da troca de créditos de emissões e outros mecanismos de pagamento para redução de emissões no âmbito internacional? E como ela vai funcionar?



DIFERENCIAÇÃO ENTRE PAÍSES





O Brasil historicamente defende o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades – o famoso CBDR-RC. Até a COP-18, em Durban, na África do Sul, o Brasil insistiu muito na interpretação segundo a qual os países do Anexo 1 devem ter compromissos vinculantes, ou seja, obrigatórios e com peso de lei, e os não-Anexo 1 devem ter contribuições ou ações voluntárias e condicionadas ao apoio dos países desenvolvidos (chamados de Anexo 2) em finanças, transferência de tecnologia e capacitação. A questão de “graduação”, ou progressão de um país para passar a integrar um dos anexos, e de diferenciação formal entre países não incluídos neles, especialmente dentro do G77 + China, o bloco de negociação formado por mais de 130 países em desenvolvimento, foi sempre um tabu nas negociações.

A Plataforma de Durban previu uma nova fase de implementação da Convenção, com um novo acordo “aplicável a todos” (“*applicable to all*”). Essa expressão sinalizou mudança, especialmente comparada ao Protocolo de Kyoto e ao Plano de Ação de Bali, que previam compromissos obrigatórios apenas para países do Anexo I. No entanto, até agora não há nenhuma definição de comum acordo sobre o que significaria na prática a mudança decidida em Durban.

A contribuição do Brasil foi apresentar o conceito de “círculos concêntricos” de compromissos. No círculo central estariam países com metas absolutas para toda a sua economia, começando com países do Anexo 1, e com países menos desenvolvidos no círculo de fora com ações ou NAMAs (medidas de mitigação nacionalmente apropriadas) voluntárias. No círculo intermediário ficariam todos os demais países em desenvolvimento¹, com metas relativas (desvio de curva tendencial, metas de intensidade de carbono, de emissões per capita) para toda a sua economia. Segundo a proposta do Brasil, todos os países deveriam migrar, com o tempo, para o círculo interno, com metas absolutas. No entanto, o Brasil insiste em que tal movimento seja voluntário, sem nenhum tipo de “gatilho” ou graduação automática.

A proposta quebrou o tabu, na medida em que abriu uma discussão franca sobre graduação entre países e sobre diferenciação dentro de grupo de países em desenvolvimento. Porém, se a ideia é que os



**MESMO QUE NÃO
HAJA UM GATILHO
OU UM SALTO
AUTOMÁTICO
DO NÍVEL DE
COMPROMISSO,
OUTROS ARRANJOS
SERIAM POSSÍVEIS
PARA INCENTIVAR O
TRÂNSITO DOS PAÍSES
RUMO AO CÍRCULO
CENTRAL**

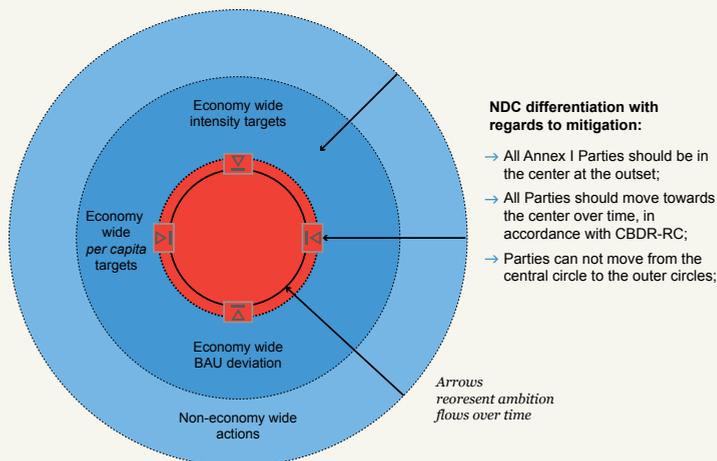
¹ Quando o Brasil apresentou a proposta, houve alguma confusão sobre a questão de se o círculo intermediário seria mesmo para todos os Não-Anexo I (NA I), com exceção dos países menos desenvolvidos (LDCs), mas isto foi confirmado pela delegação brasileira em Lima. Em todo caso, há grandes chances que vários dos países em desenvolvimento não concordarem com esta divisão como resultado das negociações atuais. Então, “no mundo real”, a transição do círculo externo para o intermediário também seria voluntária.

países de Anexo 1 adotem metas absolutas e vinculantes para toda a economia, enquanto todos os outros países podem escolher o tipo de contribuição que bem desejarem, isto, de fato, representaria pouco avanço. Seria o equivalente, no plano internacional, da polarização Anexo I/Não-Anexo I do velho lema político – “para meus amigos tudo; para meus inimigos, a lei”. Por outro lado, se o Brasil estiver aberto a evoluir para uma nova base de diferenciação que não seja fundamentada na divisão binária de Kyoto, a proposta de círculos concêntricos pode ser um terreno fértil para esta discussão. Mesmo que não haja um gatilho ou um salto automático do nível de compromisso, outros arranjos seriam possíveis para incentivar o trânsito dos países rumo ao círculo central, dando maior responsabilidade a quem tem mais responsabilidade pelo problema e capacidade de atacá-lo.

A resistência do Brasil em Lima e, de novo, em Genebra para formulações como a evolução do conceito de CBDR-RC e as contribuições financeiras dos países “em posição de fazê-lo” (*“those in a position to do so”*) sugere que seja possível que o Brasil pretenda que se mantenha a divisão entre A1 e NA1 permanente, como fundamento de diferenciação e compromissos no regime de clima internacional no futuro.

Veja abaixo o gráfico e texto ilustrando a proposta de círculos concêntricos, ambos do documento apresentado à UNFCCC pelo Brasil em novembro de 2014²:

Figure 1: NDC differentiation with regards to mitigation



² http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/73_99_13060210_4651393_682-BRAZIL%20ADP%20Elements.pdf

MITIGAÇÃO

- Todas as partes devem incluir em suas NDCs (contribuição nacionalmente determinada) metas e ações de mitigação quantificadas, conforme especificado abaixo.
- Todas as partes devem incluir em suas NDCs uma das seguintes opções, de acordo com suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas circunstâncias nacionais, níveis de desenvolvimento e capacidades, enquanto reconhecendo que as emissões de países em desenvolvimento irão crescer para atingir suas necessidades sociais e de desenvolvimento:
 - a) uma meta absoluta de redução de emissões em relação a um ano de referência (linha de base) ou limite de emissões quantificadas e para toda a sua economia;
 - b) uma meta relativa de redução de emissões ou limite de emissões quantificadas para toda a sua economia em relação a uma projeção de suas emissões;
 - c) uma meta relativa de redução de emissões ou limite de emissões quantificadas por unidade de PIB para toda a sua economia (meta de intensidade de carbono);
 - d) uma meta de redução de emissões ou limite de emissões quantificadas per capita
 - e) ações em setores econômicos específicos (*non-economy wide*)
- Partes que são países desenvolvidos ou outras Partes incluídas no Anexo I da Convenção devem incluir a opção “a” (uma meta absoluta de redução de emissões em relação a um ano de referência (linha de base) ou limite de emissões quantificadas e para toda a sua economia) em suas respectivas NDCs.
- As partes que são países menos desenvolvidos são encorajados a incluir a opção “e” em suas respectivas NDCs.
- Em resposta ao {Processo de Consideração Agregada}, espera-se que as Partes que são países em desenvolvimento incluam em suas respectivas NDCs metas de redução de emissões do tipo para-toda-a-economia (*economy-wide*, opções a, b, c ou d), levando-os a metas absolutas ao longo do tempo, de acordo com suas circunstâncias nacionais, níveis de desenvolvimento e capacidades.

Abaixo, como a questão ficou expressa no texto de negociação de Genebra:

(Commitments/ contributions /actions by parties are to...)

Option 2: Be based on the following:

- a) Common but differentiated responsibilities and respective capabilities, equity and national circumstances and capacities;
- b) Parties to include one of the following options, in accordance with their common but differentiated responsibilities, national circumstances, development levels and capabilities, while recognizing that the emissions of [developing countries][Parties not included in annex X] will grow to meet their social and development needs: a quantified, economy-wide, absolute emission limitation or reduction target in relation to a baseline year; a quantified, economy-wide emission limitation or reduction target relative to a projection of its emissions; a quantified, economy-wide emission limitation or reduction target relative to a unit of GDP in relation to a previous year; a quantified, economy-wide emission limitation and reduction target per capita; non-economy-wide actions:



© ADRIANO GAMBARINI / WWF

CICLOS E REVISÃO DOS COMPROMISSOS





Em novembro de 2014, o Brasil apresentou uma proposta para que os períodos de compromisso do novo acordo fossem de cinco anos, seguidos de uma revisão e de uma oportunidade de aumentar a ambição dos compromissos ao longo do tempo.

A proposta é uma contribuição útil para as negociações e ajudou a quebrar um impasse entre países que queriam períodos de dez anos (China, Índia, União Europeia) e outros que defendiam cinco anos (EUA, África de Sul). A proposta do Brasil é um meio termo entre os dois, com um compromisso claro para o próximo período de cinco anos, seguido de um compromisso “indicativo” para o período seguinte, o que pode ser revisado para ser mais ambiciosa antes de ser transformado em meta definitiva. A União Europeia agora defende períodos de compromisso de cinco anos, depois de um primeiro período de dez (2020-2030), e aceita uma revisão do período 2025-2030.

A proposta também inclui uma análise de impacto agregado dos compromissos e um processo para estimular países a ajustá-los de acordo com as recomendações da ciência – mas de forma agregada, sem apontar o dedo para nações individuais.

Também defende que a revisão deva ser baseada na equidade, que implica uma comparação entre esforço de países em condições diferentes, e especifica que uma das considerações nesse processo deve ser a contribuição de cada país para o aumento de temperatura – uma referência à Proposta Brasileira de 1997 sobre responsabilidade histórica. Esta é uma abordagem problemática, porque emissões históricas são só uma das dimensões necessárias à equidade explicitado na convenção – outros são capacidades (e.g., renda per capita), e direito de desenvolvimento.

Os elementos da proposta do Brasil aparecem no texto atual de negociação nos parágrafos 168, Opção 3, Opções C e K; 169; 72 bis; e principalmente no Parágrafo 76, Opção 3 (veja abaixo trechos extraídos do texto de negociação).

**A PROPOSTA É UMA
CONTRIBUIÇÃO ÚTIL
PARA AS NEGOCIAÇÕES
E AJUDOU A QUEBRAR
UM IMPASSE ENTRE
PAÍSES QUE QUERIAM
PERÍODOS DE DEZ
ANOS (CHINA, ÍNDIA,
UNIÃO EUROPEIA)**

Para 168. Option 3 (chapeau): The time frame of commitments / actions is as follows:

Option (c): Every five years, indicating the commitment / contribution / action for the subsequent five-year period as well as an indicative commitment / contribution / action for the following five-year period;

...

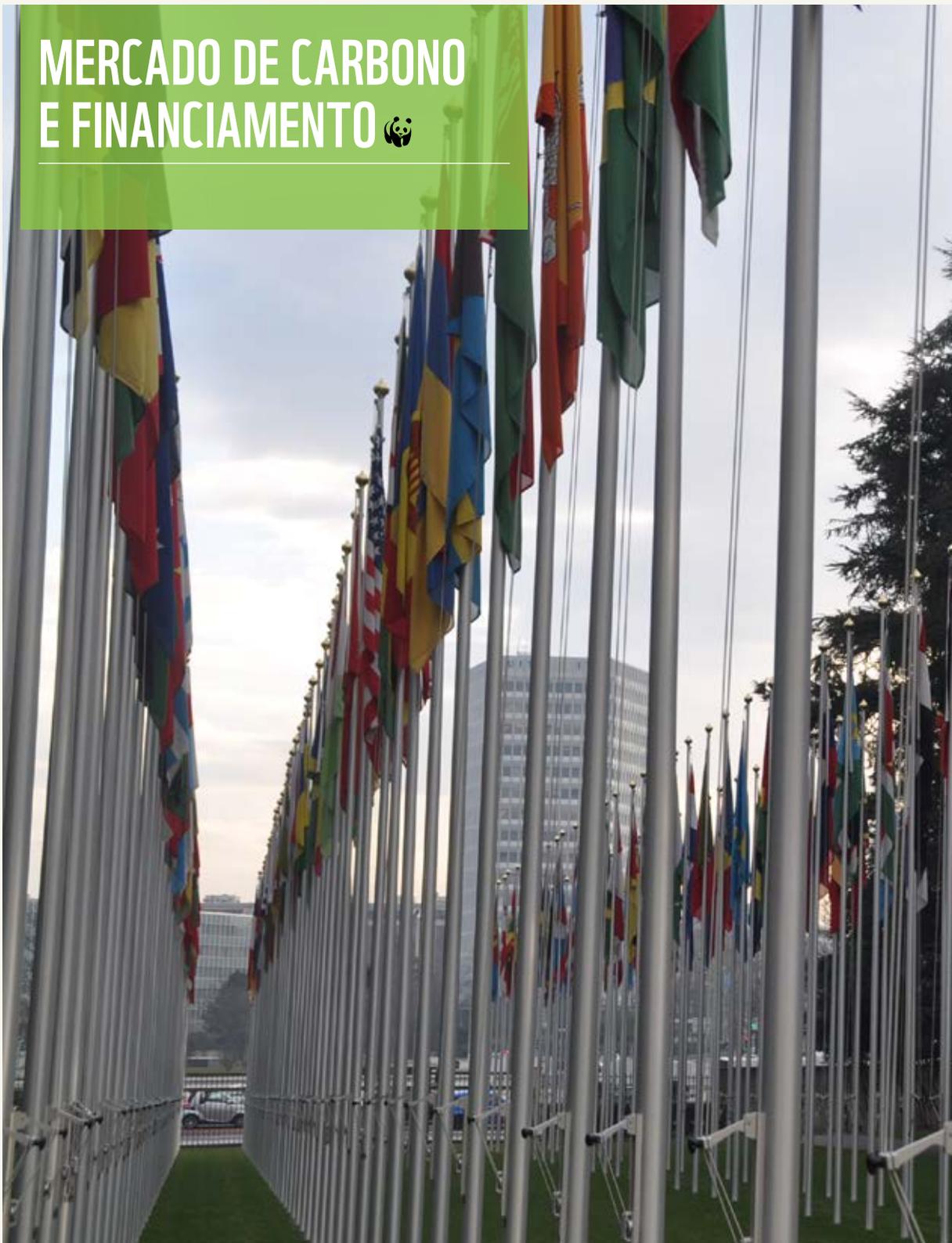
Option (k): The mitigation component of each contribution pursuant to section D shall include a five-year contribution term and a five-year consecutive indicative term;

Paragraph 176

Option 3: The aggregate consideration process will assess the progress towards the objective of the agreement, as stated in section C, as well as the adequacy, scale and predictability of the mobilization and provision of finance, technology development and transfer, and capacity-building to developing countries, taking into account the aggregate level of ambition as communicated through the nationally determined contributions

- 76.1. No later than [12] months after entry into force of this agreement, the governing body shall start the consideration of the aggregate effect of the nationally determined contributions towards achieving the objective of the agreement, as stated in section C, with a view to informing Parties in adjusting their contributions towards enhancing ambition.
- 76.2. The aggregate consideration process shall be concluded no later than [24] months after its beginning and thereafter be conducted periodically every five years until the ultimate objective of the Convention met.
- 76.3. The aggregate consideration process shall be conducted consistent with science and on the basis of equity, with a view to providing recommendations and informing Parties in adjusting their nationally determined contributions towards enhancing ambition, and be guided by:
 - a. A technical paper from the secretariat on the aggregate effect of the mitigation component of the nationally determined contributions communicated and registered pursuant to sections D and K
 - b. A synthesis report on the aggregate level of mobilization and provision of finance, technology development and transfer, and capacity-building to developing countries, based on the registry referred to in section G and the information provided pursuant to section H
 - c. A synthesis report on adaptation actions and support, based on the registry referred to in section E
 - d. The most recent IPCC assessment report
 - e. Each Party's share in the global average temperature increase, and
 - f. The contribution of each Party to limiting the increase in global average temperature below 2 °C
- 76.4. The COP shall, no later than at its twenty-third session, agree on modalities and procedures for the aggregate consideration process.

MERCADO DE CARBONO E FINANCIAMENTO





O Brasil esteve sempre muito ativo em relação ao tema de Mecanismos de Mercado nas negociações da UNFCCC. Na submissão de novembro, uma das propostas dizia respeito a um novo mecanismo econômico (“*Economic Mechanism*”) baseado nas diferenciações concêntricas entre os países do círculo central (países do Anexo 1, no início) e os países em desenvolvimento.

O Brasil está agora propondo um sistema com um mercado de carbono para países com metas absolutas para toda economia (círculo central). Para outros países, um “MDL+”, ou seja, um mecanismo para financiar projetos que reduzam emissões. O Brasil apresentou uma proposta para financiar atividades que reduzem emissões como diferente do sistema de precificação de carbono – em vez de um custo, haveria outra uma maneira de reconhecer o valor social e econômico das reduções de emissões e incentivar estas reduções.³

De fato, tanto a precificação do carbono quanto reconhecimento e pagamento para o valor da redução de emissões implicam em custos. A diferença é que precificação implica uma internalização da grande parte dos custos na economia nacional, enquanto o mecanismo proposto pelo Brasil pressupõe uma fonte de financiamento externa, que não é especificada. Poderiam ser os países do Anexo 2, que, nos termos da convenção, têm a maior responsabilidade em prover apoio financeiro e tecnológico para países em desenvolvimento. Outra fonte sendo discutida, mas que não se consta explicitamente nas propostas do governo, seria um mecanismo novo internacional com participação dos bancos centrais, no qual as reduções de emissões seriam um lastro para uma moeda nova de carbono⁴.

No período pós-2020, Brasil está propondo um sistema no qual os países em desenvolvimento recebam pagamento para reduções



**O BRASIL, QUE
CONSEGUIU REDUÇÕES
IMPORTANTES DE
DESMATAMENTO
NOS ÚLTIMOS
ANOS, PODE SER O
MAIOR BENEFICIADO
PELO SISTEMA DE
PAGAMENTO POR
PERFORMANCE NO
PERÍODO PRÉ-2020**

³ Veja na submissão do Brasil sobre WS2 de Novembro de 2014:

The TEM could address, inter alia, the potential benefits to the climate system of recognizing, at the appropriate multilateral level, the social and economic value intrinsic to mitigation activities. For that purpose, it would be important to consider how to develop possible instruments to recognize the results of early and additional action undertaken by Parties and to translate them into units of convertible financial value, for the purpose of backing further investments for the implementation of national sustainable development policies. This notion differs from the so-called “carbon precification” because it changes the focus from carbon costs, to be borne by economic agents, to the creation of a carbon mitigation value, to be recognized as a source of wealth and development. As a result, such approach has the potential to generate positive incentives for all stakeholders to further engage in low-carbon activities, contributing to the attainment of the UNFCCC ultimate objective..

⁴ Veja Relatório de Atividades CMMC 2014, Congresso Nacional, Brasília Dezembro 2014, pp 77-80. <http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=eba1cda8-b2be-4060-81aa-11c328910130;1.0>

alcançadas acima de suas metas propostas. No pré-2020, está propondo um sistema de pagamento por resultados ou performance (“*results-based payment*”), no qual países em desenvolvimento possam receber recursos em contrapartida a reduções realizadas. Para REDD+, este princípio já está estabelecido, inclusive no Fundo Verde do Clima. O Brasil, que conseguiu reduções importantes de desmatamento nos últimos anos, pode ser o maior beneficiado pelo sistema de pagamento por performance no período pré-2020. Há espaço para uma potencial convergência entre o MDL e o sistema de pagamento por desempenho, que seria o caso de pagar para não usar os créditos de MDL: eles seriam gerados normalmente pelos países em desenvolvimento e comprados pelo Fundo Verde do Clima, para serem cancelados na sequência em vez de ser usada como offsets em países desenvolvidos. Um problema é que nem todos os créditos de MDL são adicionais e alguns são, hoje, muito problemáticos – como os de **destruição de HFC-23**. Este tema merece bastante atenção.

No texto de negociação, as propostas do Brasil para o pós-2020 são:

Option 4:

23. [An Economic Mechanism is hereby defined.
- 23.1. The purpose of the economic mechanism shall be to facilitate the fulfillment of NDCs by Parties with quantified economy-wide absolute targets in the mitigation component and to incentivize developing country Parties to take on such targets over time.
- 23.2. The Economic Mechanism shall be comprised of:
- an Emissions Trading System (ETS); and
 - an enhanced Clean Development Mechanism (CDM+).
- 23.3. Under the ETS, Parties with quantified economy-wide absolute targets in the mitigation component of their NDC may participate, on a voluntary basis, in the ETS for the purpose of fulfilling their respective NDC. Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting their targets.
- Parties with quantified economy-wide absolute targets in the mitigation component of their NDC may, on a voluntary basis, use the certified emission reductions accruing from such project activities for the purpose of fulfilling their respective NDC. Any such accruing shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting their targets;
 - Developing countries Parties will benefit from project activities resulting in certified emission reductions on a voluntary basis.
- 23.5. The economic mechanism shall be subject to the authority and guidance of the Conference of the Parties.
- 23.6. The CDM+ shall be supervised by an executive board.
- 23.7. The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, procedures and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability of the economic mechanism.
- 23.8. All Parties should actively promote the voluntary cancellation of certified emissions reductions, including by subnational entities and the private sector, with a view to fostering their engagement with mitigation actions and further enhancing the environmental integrity of the mechanism. Parties that put forward a financial pledge or target in their NDC would be entitled to use the amount of certified emissions reductions cancelled on their behalf to comply with their financial targets and pledges, but not their mitigation obligations.]

Uma proposta positiva do Brasil foi para os países em desenvolvimento incluírem a cooperação Sul-Sul em suas INDCs e reconhecerem-na formalmente no âmbito do novo acordo. Esta proposta contrasta com outras propostas de incluir contribuições de países não-incluídos no Anexo 2 da Convenção como fontes de financiamento, sem distinguir entre as duas fontes. Os dois modelos são representados nos dois parágrafos abaixo, e os dois têm vantagens e desvantagens. O fato de que países em desenvolvimento estão dispostos a contribuir financeiramente para outros países é importante para aumentar pressão sobre os desenvolvidos para contribuir com financiamento. Essa proposta está refletida no parágrafo h, abaixo:

82.2. Option (a): Parties / [[Developed country Parties][Parties included in annex X] and other Parties included in [Annex II][annex Y]][Parties in a position to do so, considering evolving capabilities][all countries in a position to do so] to mobilize and provide financial resources for the enhanced implementation of the Convention under this agreement, in order to / in a manner that:

- c) h. Encourages South–South cooperation which is voluntary, free of monitoring and can be supplementary / complementary, but not substitute commitments of [Parties included in [Annex I][annex X] to the Convention][Parties in a position to do so, considering evolving capabilities][all countries in a position to do so], while acknowledging that South–South cooperation is not a commitment of Parties under the Convention;

O OBSERVATÓRIO DO
CLIMA É PARCEIRO
DO WWF-BRASIL
NESTA PUBLICAÇÃO



100%
RECICLADO



MDL+

ou mecanismo de desenvolvimento limpo ampliado é uma das propostas do Brasil para o novo acordo do clima.

DIFERENCIAÇÃO

concêntrica é o conceito proposto pelo Brasil para eliminar a divisão binária entre países ricos e pobres.



FINANCIAMENTO

a países em desenvolvimento por reduções pré-2020 será um dos temas a serem discutidos.

CINCO ANOS

é o tempo proposto pelo Brasil para que as metas sejam revistas.



Por que estamos aqui?

Para frear a degradação do meio ambiente e para construir um futuro no qual os seres humanos vivam em harmonia com a natureza.

wwf.org.br

© 1986 - Panda Symbol WWF – World Wide Fund For Nature (also known as World Wildlife Fund)

© "WWF" is a WWF Registered Trademark

BR

WWF.ORG.BR