

O PROTOCOLO DE KYOTO, SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL E A FRANÇA¹

Flavia Witkowski Frangetto²

Aproximamo-nos do assunto mudanças climáticas em função de um outro flagelo ambiental correlacionado, a desertificação. Tanto mudanças climáticas quanto desertificação são objeto de Acordos Internacionais dos quais a França e o Brasil são Estados-Partes. Enquanto a Convenção-Quadro de Combate à Desertificação nos Países Afetados pela Seca Grave e/ou Desertificação é considerada a prima-pobre da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC³), no âmbito do Tratado de espírito Rio-92, essa foi concebida de modo a oferecer em um protocolo a ela adicional (Protocolo de Kyoto) um mecanismo financeiro, denominado MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo), apto a enfrentar o desafio da luta contra o aquecimento global mediante prática real do desenvolvimento sustentável.

Tal possibilidade de concretização do desenvolvimento sustentável responde-nos às necessidades de compreensão e cooperação ambiental internacional que defendíamos durante a Comemoração dos 500 anos do Brasil, na Université Lumière Lyon II, nos seguintes termos:

*"Les pollutions environnementales en France et au Brésil: les brésiliens pollueurs, les français pollueurs sont de stéréotypes. Cependant la question environnementale dépasse les barrières frontalières, elle dépasse les limites des continents. La réalité est telle: la question de l'environnement est mondiale. Et il faut la traiter en conséquence, sans oublier le constat que les échanges d'expériences, d'informations et la coopération entre les pays, les partenariats bilatéraux, régionaux, enfin au niveau international, sont des moyens pour résoudre le problème de la pollution environnementale."*⁴

A parceria entre os países considerados “desenvolvidos”, como a França, e aqueles considerados “em desenvolvimento”, como o Brasil, em matéria de mudanças climáticas ocorre ante a clarividência mútua da necessidade de enfrentar os efeitos de um fenômeno natural transformado em antrópico, ou seja, o efeito estufa (positivo) em aquecimento global (negativo).

¹ Resumo da palestra proferida pela Associada da Associação Paulista dos Antigos Alunos e Estagiários das Escolas Francesas (ASPEF), Dra. Flavia FRANGETTO, na Câmara de Comércio França-Brasil (CCFB), São Paulo, em 21 de março de 2003, sobre o tema "O Protocolo de Kyoto, suas implicações para o Brasil e a França".

² Flavia Witkowski Frangetto, membro da ASPEF, é advogada ambientalista e autora do livro *Viabilização Jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil – O Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional*, São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002 (Co-autor: Flavio Rufino Gazani). Nos anos de 1999 e 2000, Flavia Frangetto cursou Direito Ambiental na Université LYON III – Jean Moulin.

³ United Nations Framework Convention on Climate Change

⁴ FRANGETTO, Flavia Witkowski. *La protection de l'environnement au Brésil et en France, in Brésil, Rio de Plata et autres rivages « Brasil 500 anos », Textures, Cahiers du CEMIA (Centre d'Études Méditerranéennes Ibériques et Ibéro-Américaines), Université Lumière Lyon 2, N.º 7 - 2000, Lyon: Université Lumière Lyon 2, 2000.*

“Sem o efeito estufa, não há vida”, tivemos a ocasião de afirmar em nossa obra sobre o Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional. Estima-se que na sua ausência a temperatura média da terra permaneceria, conforme a projeção de alguns cientistas, entre os 15° C e 18° C.

Ocorre que o efeito estufa descontrolado, isto é, a ocorrência do mesmo fenômeno porém provocado pela atividade humana causa um tal aumento do nível de concentração dos gases (de efeito estufa, Dióxido de Carbono, Metano, Dióxido Nitroso etc.) que a temperatura da Terra sobe desfavoravelmente aos limites da adaptabilidade humana.

Há registros de que, desde a era industrial, houve um aumento em 30% do nível de concentração de CO₂ na atmosfera (compreendendo os outros gases de efeito estufa, esse número sobe para 50%). Acredita-se que desde o Século XIX a Terra tenha se aquecido de 0,3° C a 0,6° C e, com isso, ocorrido um aumento de 10 cm a 25 cm do nível dos oceanos.

É inegável que os efeitos destas mudanças sobre o clima sejam graves e diversos. Na França, as mudanças climáticas têm provocado consequências negativas como inundação permanente de zona costeira, maior frequência de ciclones, aumento das tempestades, diminuição de 20% a 30% da duração da neve nos Alpes de baixa altitude (1.500 m). Neste ponto, até países como os Estados Unidos que, embora tenham assinado o Protocolo de Kyoto (em 12/11/1998), não o ratificaram até hoje, já têm em seu território reações positivas da comunidade local norte-americana aos riscos decorrentes do aquecimento global. Com o mesmo impacto sobre a atividade turística esportiva de inverno, as organizações ambientais ligadas ao “National Ski Areas Association” vêm adotando posturas de combate ao aquecimento global, a partir do desenvolvimento de programas nas estações de esqui, de utilização de fontes renováveis de energia, reduzindo os níveis de emissão de CO₂.⁵

Posturas isoladas, tomadas em função de interesses específicos de não estarem inviabilizadas certas atividades econômicas e sociais contemporâneas, são apenas uma parte da discussão. De fato, o problema das mudanças climáticas deixa de ter uma tônica setorial para ser tido como global. Aos olhos do Direito Internacional Ambiental, vemos que mundialmente são imputadas responsabilizações pelo aquecimento global. Responsabilizações essas que recaem principalmente sobre aqueles que mais contribuíram, ao longo da história, para o surgimento do problema (ao que se denomina princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas). A ponto de a comunidade internacional decidir que os países industrializados devem ser os primeiros a se engajar, imbuídos pela orientação de um princípio de precaução, no controle das emissões de gases de efeito estufa, agindo para evitar a sobrevivência dos riscos das mudanças climáticas.

Em 1989, a França, juntamente com a Espanha e os Países Baixos, promoveu a 1ª Conferência Internacional sobre Mudanças Climáticas, ocorrida em Haia, que contou com a

⁵ Nesse sentido, http://www.enr.com/news/2003-03-19/s_3227.asp (19/3/2003)

participação de oitenta países. Os ecos deste encontro são a Convenção sobre o Clima⁶, de 1992, e o Protocolo de Kyoto, de 1997.

O Protocolo de Kyoto determina que aqueles países que mais contribuíram para o advento do aquecimento global, dentre eles a França, reduzam suas emissões em 5 % do nível observado no ano-base de 1990. Tal meta deve ser atingida em um primeiro período de compromisso, de 2008 a 2012. Sem essa previsão, a perspectiva era de que entre 2000 e 2010 as emissões crescessem em escala geométrica, pela utilização automática da energia de origem fóssil nos setores em ascensão como o de transporte e consumo residencial, comprometendo a qualidade de vida ambiental no planeta.

A forma de controle das emissões de gases de efeito estufa corresponde, no caso da proposta do Protocolo de Kyoto, a mecanismos econômicos fundados em um sistema de quotas de emissão (sistema, portanto, diferente daquele dos mecanismos formatados com base no cálculo dos riscos de prejuízos advindos das mudanças climáticas), de três modalidades: a permissão de troca de emissão negociável (Comércio de Emissões⁷); a realização de projetos comuns entre países desenvolvidos (Implementação Conjunta⁸); e a realização de projetos em países em desenvolvimento.

Esses projetos em países em desenvolvimento são os chamados Projetos de MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo). Esta modalidade tem, como atividades de reduções de emissões computáveis, aquelas realizadas desde o ano de 2000. Enquanto, nas outras modalidades citadas, o início respectivo possível é 2008.

A única modalidade que envolve relações diretas entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos é esta consistente em Projetos de MDL. Conforme a UNFCCC, esses últimos são países vinculados a seu Anexo I (tratados como países do Anexo I), sendo, os demais, países do Não-Anexo I. Pelo MDL, países do Anexo I podem utilizar-se das reduções certificadas de emissão efetuadas nos países do Não-Anexo I para quitar suas obrigações internacionais de redução, enquanto países desenvolvidos. Essa possibilidade envolvendo comércio de carbono resume-se a parcela de suas quotas, pois os países do Anexo I não estão eximidos de realizar domesticamente atividades de redução.

Neste aspecto, aliás, a França é um dos países que mais bem se prepara para realizar seus compromissos internacionais. A França chegou inclusive a propor, perante o Conselho Europeu de Colônia (1998), o estabelecimento de um teto referente ao volume de quotas de emissão passíveis de troca. A necessidade de que a troca seja suplementar às ações domésticas implicam na elaboração de um sistema interno francês de combate às mudanças climáticas.

Nesse sentido, antes mesmo do Protocolo de Kyoto, em decorrência da Convenção que lhe dá origem (UNFCCC), a França estabeleceu sua política nacional de luta contra o efeito estufa descontrolado. Esta política envolve ações de redução da poluição ao mesmo

⁶ UNFCCC

⁷ *Emissions Trading*

⁸ *Joint Implementation*

tempo em que cria empregos com as atividades relacionadas à eficiência energética e aumento da qualidade das construções, bem como produção com emprego de tecnologia ambientalmente correta. Assim, a França planeja um desempenho, de redução dos níveis de emissão de gases de efeito estufa, superior às próprias exigências do Protocolo de Kyoto.

O Brasil também promove ações de combate às mudanças climáticas. Por exemplo, o Programa Nacional de Combate ao Desperdício da Energia. Especialmente, para a implementação do Protocolo de Kyoto, em 1999, o Presidente da República promulgou um Decreto de criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e, em 2000, do Fórum Brasileiro de Mudança Global do Clima, cuja presidência está a cargo do próprio Presidente da República. Ainda, no final de 2002, citada Comissão editou a Resolução nº 01, sobre modalidades e procedimentos para o MDL no Brasil.

Consideradas suas particularidades, o Brasil e a França preparam bom terreno para a implementação eficaz do Protocolo de Kyoto. Espera-se que até o final deste ano esse tratado internacional conseqüente da UNFCCC entre em vigor – o que provavelmente ocorrerá com sua ratificação por parte da Rússia. O detalhe é que, desde o início deste processo, Brasil e França permanecem coerentes e ativos. O Brasil, tendo assinado o Protocolo em 29/04/98, ratificou-o em 23/08/02; a França, tendo assinado na mesma data, aprovou-o em 31/05/02. De modo que ambos, além de visarem à cooperação internacional saudável entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, partilham de um interesse e uma postura ativa comuns no desafio de se evitar o aquecimento global a partir de ações em prol do desenvolvimento sustentável.

Neste passo, o MDL (que tem como finalidade precípua o desenvolvimento sustentável⁹) mostra-se um instrumento de flexibilização estratégico para a França e o Brasil, na realização do objetivo da UNFCCC de estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, pois une as necessidades ecológicas e sociais locais e globais à melhoria das condições também econômicas dos países do Não-Anexo I, como o Brasil.

Temos confiança de que França e Brasil saibam aproveitar o engajamento comum que vêm tendo perante as questões climáticas globais, estabelecendo as parcerias bilaterais possíveis na implementação do MDL, tanto em termos de comércio de carbono a partir de Projetos de MDL no Brasil, quanto de trocas de experiências neste processo de busca do desenvolvimento sustentável pela via da aplicação dos tratados internacionais ambientais.

(F.W.F, outono 2003)

⁹ Consta do artigo 12, do Protocolo de Kyoto que seu objetivo é “prestar assistência às Partes não incluídas no Anexo I da Convenção para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam como o objetivo final da Convenção e prestar assistência às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões no âmbito do Artigo 3” [do Protocolo de Kyoto, em que fica estabelecido o compromisso de redução entre 2008 e 2012]”.

