



Capítulo 3

Arranjos Institucionais Relevantes para a Elaboração da Comunicação Nacional em Bases Permanentes

3 Arranjos Institucionais Relevantes para a Elaboração da Comunicação Nacional em Bases Permanentes

3.1 Marco Institucional

O Brasil sempre desempenhou um papel de liderança na arena das questões ambientais globais, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992.

O Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, durante a Rio-92. Posteriormente, mais 193 Partes (incluindo a União Europeia) vieram integrar a Convenção, o que demonstra o seu caráter praticamente universal. A Convenção entrou em vigor em 21 de março de 1994, noventa dias após o depósito da quinquagésima ratificação pelo parlamento dos países. No Brasil, a mesma foi ratificada pelo Congresso Nacional em 28 de fevereiro de 1994 e entrou em vigor noventa dias após, em 29 de maio do mesmo ano.

Desde o início das atividades relacionadas com a mudança do clima no Brasil, foram criadas instituições para tratar do assunto e coordenar a implementação da Convenção no país.

3.1.1 A Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável

Em junho de 1994, o governo do Brasil estabeleceu uma Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável - CIDES¹⁴. A CIDES era presidida pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e composta por outros ministérios. O objetivo da CIDES era prestar assistência ao Presidente da República na tomada de decisões sobre estratégias e políticas nacionais voltadas para o desenvolvimento sustentável, de forma compatível com a Agenda 21, à luz da complexidade de tal tarefa e da necessidade de envolvimento de um grande número de instituições.

3.1.2 A Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima

A responsabilidade pela coordenação da implementação dos compromissos resultantes da Convenção foi atribuída ao Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, pelo Decreto

Presidencial nº 1.160/1994. Foi, então, criada, em resposta ao mandato conferido pela CIDES, dentro da estrutura do MCT, a Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima¹⁵ - CGMC, em agosto de 1994, a quem foi atribuída essa missão.

Nos seus primeiros anos de funcionamento, a principal tarefa da CGMC foi a de coordenar a elaboração da Comunicação Nacional inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de acordo com os compromissos assumidos na Convenção. A elaboração da Comunicação Nacional é um esforço multidisciplinar, o qual envolveu em sua primeira edição cerca de 150 instituições e 700 especialistas espalhados por todas as regiões do país. Além disso, a Comunicação constitui um grande desafio, tendo em vista a necessidade de desenvolver capacitação nacional na área, sendo que, em muitos casos, representa trabalho pioneiro e complexo.

Por sua abrangência e especificidade, e considerando que são abordadas as emissões dos principais gases de efeito estufa (CO_2 , CH_4 , N_2O , HFC_s , CF_4 , C_2F_6 , SF_6) dos setores energético, industrial, florestal, agropecuário e de tratamento de resíduos, a elaboração do Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa Não Controlados pelo Protocolo de Montreal envolve diversos ministérios (Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; etc.), instituições federais (Petrobras, Eletrobrás, Embrapa, INPE, entre outras), estaduais (Cetesb, Cemig, entre outras), associações de classe (ABAL, ABEGÁS, ABIQUIM, Bracelpa, Unica, Coopersucar, entre outras), organizações não-governamentais (Funcate, Fundação José Bonifácio, entre outras), universidades e centros de pesquisas (COPPE/UFRJ, USP, UFRS, UnB, entre outras).

O Brasil concluiu e publicou seu inventário inicial em 2004. Foram inventariadas as emissões nacionais de gases de efeito estufa do período de 1990 a 1994, sintetizadas a partir de 15 estudos de referência.

A Agência Internacional de Energia - AIE realizou uma comparação dos inventários dos principais países em desenvolvimento. A avaliação da AIE sobre o inventário do Brasil foi extremamente positiva, destacando que as principais qualidades do inventário são a transparência, a elaboração de séries temporais (mesmo que pequena) e utilização de fatores de emissão nacionais mais elaborados. Do ponto de vista institucional é ressaltado que o Brasil foi capaz de montar uma estrutura capacitada para a elaboração de inventários.

¹⁴ Decreto Presidencial nº 1.160, de 21 de junho de 1994.

¹⁵ Denominada Coordenação de Pesquisa em Mudanças Globais, quando da sua criação.

Coube igualmente à CGMC a coordenação das atividades referentes à Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção. Em termos de divisão do trabalho para o segundo inventário, o Ministério de Minas e Energia coordenou o setor de energia; a Funcate o setor de florestas e uso da terra; a Embrapa o setor agropecuário; a Cetesb o setor de tratamento de resíduos; e no setor industrial coube a coordenação a cada associação dos setores principais como alumínio (Associação Brasileira do Alumínio - ABAL), cimento (Sindicato Nacional da Indústria do Cimento - SNIC), siderúrgico (Instituto Aço Brasil - IABr), químico (Associação Brasileira da Indústria Química - ABIQUIM) e carvão mineral (Associação Brasileira do Carvão Mineral - ABCM).

Além de coordenar a implementação dos compromissos do Brasil no âmbito da Convenção, a CGMC participa das negociações sobre assuntos de implementação e aspectos técnicos e científicos que são debatidos nos órgãos subsidiários da Convenção (Órgão Subsidiário de Implementação - SBI e Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico - SBSTA e outros).

Desde 1995, a CGMC participou ativamente nas discussões que levaram à adoção do Protocolo de Quioto, em dezembro de 1997, no Japão, com destaque especial para o documento submetido pelo governo brasileiro à Convenção para subsidiar a elaboração do Protocolo. Tal documento propôs a criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo que, modificado, foi adotado como um dos artigos do Protocolo (artigo 12º, sobre Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL). Propôs, ainda, um novo critério de divisão do ônus da mitigação de mudança do clima baseado na responsabilidade histórica dos países industrializados em causar o aumento de temperatura.

Desde então, a CGMC tem participado das discussões dos aspectos técnicos e científicos relacionados à regulamentação e implementação do Protocolo, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores.

Adicionalmente, entre os compromissos do Brasil na Convenção, destaca-se o de promover e cooperar em pesquisas científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconômicas e outras, em observações sistemáticas e no desenvolvimento de bancos de dados relativos ao sistema climático, cuja finalidade seja esclarecer e reduzir ou eliminar as incertezas ainda existentes em relação às causas, efeitos, magnitude e evolução no tempo da mudança do clima e as consequências econômicas e sociais de diversas estratégias de resposta.

A CGMC coordena, no âmbito do governo brasileiro, as revisões das avaliações científicas realizadas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima - IPCC (sigla em inglês de *Intergovernmental Panel on Climate Change*) com o apoio crescente da comunidade científica, bem como participa ativamente, juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, nas plenárias do Painel, fornecendo as perspectivas do governo brasileiro na discussão e na aprovação dos relatórios do IPCC.

Outra linha importante de atividades da CGMC é a conscientização pública sobre o tema de mudança do clima. Para facilitar a integração de todos os especialistas e instituições envolvidos foi criada uma página de *internet* sobre mudança do clima (<<http://www.mct.gov.br/clima>>) no portal do Ministério da Ciência e Tecnologia. Trata-se de um foro de integração de especialistas de diferentes setores que podem acompanhar e contribuir para o trabalho, além de abrir espaço à sociedade na discussão do tema de mudança global do clima¹⁶.

Ademais, a CGMC promove e apoia eventos sobre mudança global do clima nas diversas áreas relacionadas ao tema, publica e disponibiliza informações relevantes, em especial da Convenção, do Protocolo e do IPCC. Procura, assim, desenvolver e divulgar informação legal, técnica e científica, bem como participar de debates sobre aquecimento global, suas causas e impactos, objetivando conscientizar formadores de opinião, formuladores de políticas, líderes empresariais, estudantes e a população em geral sobre o problema.

3.1.3 A Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima

A perspectiva de entrada em vigor do Protocolo de Quioto e da regulamentação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL assinalou a importância da formalização de um órgão dentro do governo que pudesse direcionar esse potencial para as prioridades nacionais de desenvolvimento. Ademais, a preocupação com a maior institucionalização da questão da mudança do clima no país, por causa de suas características estratégicas, levou à criação¹⁷ da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima - CIMGC, com o propósito de coordenar as ações do governo nessa área.

Tendo em vista que o Ministério da Ciência e Tecnologia já vinha exercendo as atividades nacionais voltadas ao cumpro

16 Vide Parte IV, seção 3.4.1 sobre Página Oficial na *Internet* sobre Mudança do Clima.

17 Pelo Decreto Presidencial de 7 de julho de 1999, alterado pelo Decreto de 10 de janeiro de 2006.

mento do compromisso inicial do Brasil relativo à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, coube a esse órgão a presidência e a função da Secretaria-Executiva da Comissão, uma vez que os aspectos científicos da mudança global do clima continuarão, no futuro previsível, a dominar as negociações políticas e que o conhecimento científico necessário para subsidiar as discussões pode ser viabilizado por meio dos instrumentos de fomento deste Ministério. A Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima atua como Secretaria-Executiva da Comissão e o Coordenador-Geral da CGMC atua como seu Secretário-Executivo. A Vice-Presidência da Comissão cabe ao Ministério do Meio Ambiente.

A Comissão é integrada por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores - MRE e da Ciência e Tecnologia - MCT, que são os pontos focais político e técnico, respectivamente, sobre mudança global do clima no Brasil; ministérios que têm atribuições e responsabilidades específicas sobre setores importantes para as atividades de redução de emissões de gases de efeito estufa no Brasil, como da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; dos Transportes - MT; de Minas e Energia - MME; do Meio Ambiente - MMA; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC; e das Cidades - MCid; bem como ministérios com visão mais estratégica e de longo prazo, como do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; da Fazenda - MF; e da Casa Civil da Presidência da República. Além disso, o decreto faculta à Comissão solicitar a colaboração de outros órgãos públicos ou órgãos privados e entidades representativas da sociedade civil na realização de suas atribuições.

São atribuições da Comissão:

I - emitir parecer, sempre que demandado, sobre propostas de políticas setoriais, instrumentos legais e normas que contenham componente relevante para a mitigação da mudança global do clima e para a adaptação do país aos seus efeitos;

II - fornecer subsídios às posições do governo nas negociações sob a égide da Convenção e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte;

III - definir critérios de elegibilidade adicionais àqueles considerados pelos organismos da Convenção, encarregados do MDL, previsto no artigo 12º do Protocolo de Quioto à Convenção, conforme as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável;

IV - apreciar pareceres sobre projetos que resultem em reduções de emissões de gases de efeito estufa e que sejam considerados elegíveis para o MDL, e aprová-los, se for o caso; e

V - realizar articulação com entidades representativas da sociedade civil, no sentido de promover as ações dos órgãos governamentais e privados, em cumprimento às obrigações assumidas pelo Brasil perante a Convenção e os instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte.

A Comissão Interministerial representou, assim, um primeiro esforço no sentido de articular as ações de governo relacionadas à mudança global do clima. Além disso, é importante ressaltar que a CIMGC é a Autoridade Nacional Designada brasileira - AND¹⁸, sendo responsável pela apreciação e aprovação de atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL no Brasil.

As atividades de projeto MDL devem ser elaboradas de acordo com regras definidas pela decisão 17/CP.7 (posteriormente, ratificada pela decisão 3/CMP.1), que define os procedimentos e modalidades do MDL, as quais foram internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Resolução nº 01 da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, de 11 de setembro de 2003. A CIMGC tem elaborado e publicado resoluções com o objetivo de internalizar no país as regras de aprovação das atividades de projeto MDL estabelecidas internacionalmente pelas decisões da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Protocolo de Quioto e de seu Conselho Executivo, bem como de estabelecer critérios adicionais de aprovação das atividades de projeto MDL. Deve-se destacar que a CIMGC, considerando que foi a primeira AND para o MDL a ser estabelecida no mundo, tem servido como modelo para a criação de muitas outras ANDs, o que suscitou atividades de cooperação nesse sentido entre o Brasil e outros países em desenvolvimento¹⁹.

Todas as atividades de projetos MDL elegíveis são devidamente analisadas pela CIMGC em relação aos critérios da contribuição desses projetos para o desenvolvimento sustentável do país.

Todo o material em relação à CIMGC, bem como sobre todas as atividades de projeto de MDL no Brasil, está disponível na página de *internet* de sua Secretaria-Executiva (<<http://www.mct.gov.br/clima>>). Também são periodicamente publicadas informações sobre o *status* do MDL no Brasil e no mundo²⁰.

18 Em conformidade com o artigo 3º, inciso IV, do Decreto Presidencial de 7 de julho de 1999, alterado pelo Decreto de 10 de janeiro de 2006.

19 *Vide* Parte IV seção 4.10 sobre a cooperação Sul-Sul.

20 *Vide* Parte III, seção A.4, sobre Status Atual das Atividades de Projeto no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL no Brasil e no Mundo.

3.1.4 O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM

Em 2007, o Governo Federal criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM²¹, com a atribuição de orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, dentre outras funções.

O CIM é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, sendo composto por dezessete órgãos federais e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas - FBMC²². Os órgãos federais que o compõem são: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério dos Transportes; e Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

A responsabilidade pela elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima ficou a cargo do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima - GEx, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente subordinado ao CIM.

Coube ao GEx elaborar proposta preliminar dos objetivos gerais, princípios e diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima, bem como a versão preliminar do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, sob a orientação do CIM. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, após ampla consulta pública, foi lançado em dezembro de 2008. A Política Nacional sobre Mudança do Clima foi transformada em lei²³ em dezembro de 2009²⁴.

Vale ressaltar que a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de acordo com os critérios estabelecidos por esta Convenção e por suas Conferências das Partes, é considerada um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima²⁵.

21 Decreto Presidencial nº 6.263, de 21 de novembro de 2007.

22 Vide Parte IV, seção 3.3, sobre Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.

23 Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

24 Vide Parte III, seção A.3.4, sobre Política Nacional sobre Mudança do Clima

25 Artigo 6º, inciso IV, da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.