

Compensações Enganosas

O FRACASSO DO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO DO PROTOCOLO DE QUIOTO

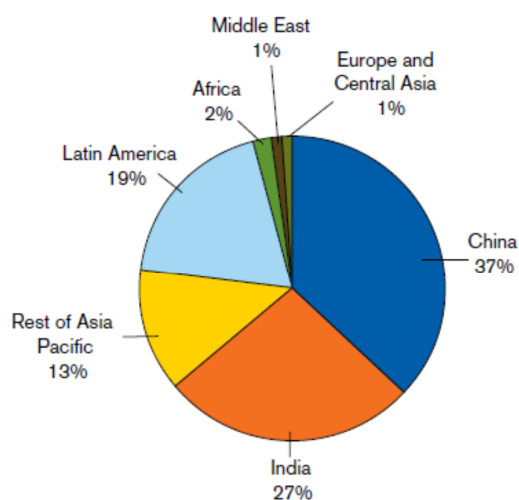
O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) tem como objetivo catalisar projetos que contribuam para a redução das emissões de carbono em países em desenvolvimento através da geração de renda pela venda dos chamados 'créditos de carbono' ou 'compensação'. Os compradores dos créditos – empresas e governos de países industrializados – os utilizam para garantir o cumprimento dos seus objetivos de redução de emissões estabelecidos pelo Protocolo de Quioto. Devido às falhas estruturais do MDL e farsas criadas pelos criadores dos projetos, créditos equivalentes a bilhões de dólares estão sendo vendidos por projetos que nunca precisaram do auxílio do MDL para serem implementados. No curto prazo, o MDL tem de passar por melhorias radicais; para além de 2012 seu objetivo de fornecer créditos para o desenvolvimento limpo em países em desenvolvimento deve ser atingido por meio de metodologias baseadas em uma análise financeira e não baseada em compensações.

O MDL foi estabelecido sob o Protocolo de Quioto com o objetivo de diminuir os custos referentes à redução das emissões de gases do efeito estufa em países industrializados, e de promover o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Infelizmente, o mecanismo falhou em atingir ambos objetivos e está minando a eficácia do Protocolo de Quioto.

Um proporção significativa, talvez até a maioria, dos créditos de MDL são provenientes de projetos que na realidade não reduzem emissões. Nas poucas vezes que MDLs foram realmente capazes de reduzir as emissões em países em desenvolvimento, foi através de um processo extremamente caro. Desenvolvedores e reguladores raramente fizeram algum esforço para assegurar que os projetos de MDL trouxessem qualquer benefício não-climático. Alguns projetos inscritos no MDL estão causando sérios danos ambientais e sociais.

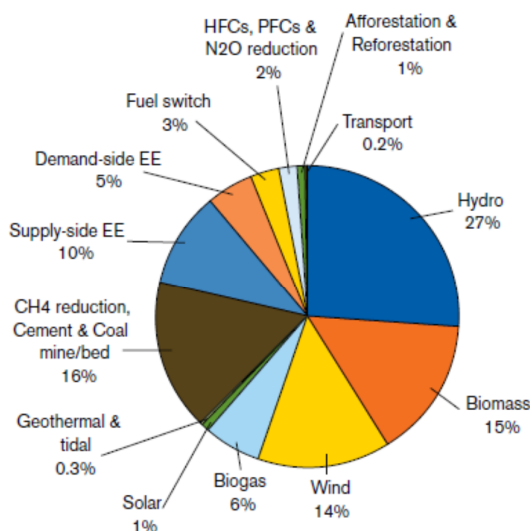
Quando o MDL possibilita que um projeto que reduz emissões localmente seja implementado, não há nenhum benefício global para o clima pois o MDL é na melhor das hipóteses um jogo de soma zero. Cada chamada 'redução de emissão' gera um crédito que permite que um país industrializado continue poluindo, desencoraja-o a investir em inovações e desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono, e desacelera a tão urgente e necessária transição para um economia compatível com condições climáticas estáveis.

FIGURE 1: PROJECTS IN THE CDM PIPELINE BY REGION



Source: UNEP Risoe CDM/JI Pipeline Analysis and Database, 1 October, 2008.

FIGURE 2: PROJECTS IN THE CDM PIPELINE BY TYPE



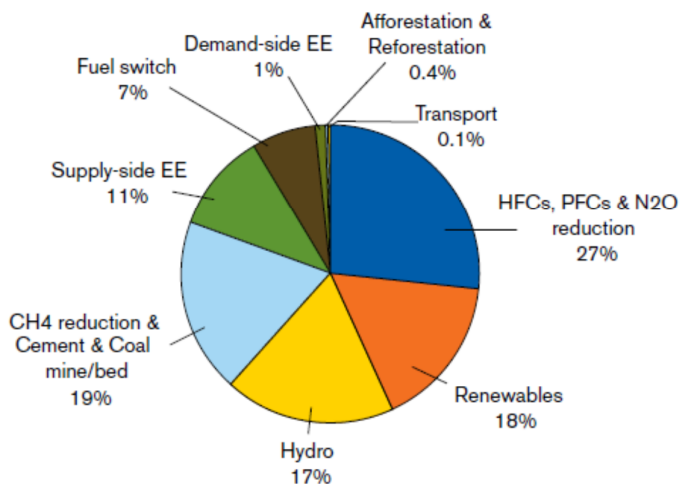
Note: EE = energy efficiency

Em 1 de Novembro de 2008, o Conselho Executivo do MDL, apontado pela ONU, havia aprovado (ou 'registrado' conforme o jargão do MDL) 1990 projetos em países em desenvolvimento. Outros 2684 projetos estavam no processo de inscrição para registro.

Uma vez que um projeto é registrado, seus donos podem periodicamente se inscrever para receber créditos – conhecidos como Reduções Certificadas de Emissões (RCES) – a serem vendidos a compradores em países industrializados. A RCES supostamente representa o equivalente a uma tonelada de dióxido de carbono que deixou de ser emitida na atmosfera.

O mais comum projeto desse tipo são barragens hidrelétricas. Outros projetos incluem a destruição de gases residuais de fábricas químicas, fazendas eólicas, usinas de biomassa, melhorias de eficiência em processos industriais, e a captura de metano proveniente de minas de carvão e aterros sanitários. Espera-se que o MDL produza cerca de 1.5 bilhões de RCESs até 2012, estimados em US\$30 bilhões a preços correntes.

FIGURE 3: PERCENTAGE OF CDM CREDITS GENERATED BY PROJECT TYPE BY 2012



FALSIFICAÇÕES, FRAUDES E MENTIRAS

A principal falha do MDL é a necessidade de comprovação da adicionalidade de cada projeto. Um projeto é adicional apenas se ele foi implementado por causa da renda adicional que ele adquiriria com a venda de RCESs. Se um projeto aconteceria de qualquer maneira, independentemente dos benefícios do MDL, então suas compensações não representam uma redução de emissões. Essas 'compensações enganosas' como elas têm sido chamadas no blog *Climate Progress* (Progresso Climático) de Joseph Romm, permitem a países industrializados emitir mais do que as metas estabelecidas em Quioto, sem efetivamente reduzir a poluição em outros lugares.

A experiência tem mostrado que é extremamente difícil para reguladores e outros analistas avaliar as reivindicações de adicionalidade por parte dos desenvolvedores. Mas há diversas evidências que sugerem que uma proporção significativa, talvez até a maioria, dos RCESs vêm de projetos não adicionais. Lambert Schneider do Instituto Alemão de Ecologia Aplicada estima que cerca de um quinto dos créditos de todos os projetos registrados no MDL, em meados de 2007, tinham adicionalidades 'improváveis ou ao menos questionáveis'. Por razões metodológicas, a estimativa de Schneider possivelmente subestima a escala do problema.¹ David Victor, líder do Programa de Energia e Desenvolvimento Sustentável de Stanford, acredita que 'entre um a dois terços' das compensações do MDL não representam uma real redução das emissões.²

Uma indicação clara de que a maioria dos projetos não são adicionais é que três quartos deles já estavam implementados e funcionando no momento em que foram aprovados pelo MDL. Se a renda proveniente dos créditos de carbono fosse realmente essencial para a implementação dos projetos, a maioria dos desenvolvedores teria que ter a certeza de que seus projetos foram aprovados pelo Conselho do MDL antes de iniciar sua implementação. No entanto, em 1 de outubro de 2008, 76% de todos os projetos registrados não só já tinham iniciado sua implementação, como já haviam sido encerrados, quando da aprovação pelo MDL.

Os defensores do MDL afirma que os projetos já terminados antes de receberem a aprovação são sim adicionais, uma vez que, seus desenvolvedores se anteciparam com o andamento do projeto partindo da crença de que ele seria, um dia, elegível a receber a renda dos créditos de carbono que produz. No entanto, os projetos enfrentam altos riscos de não-registro – até agora quase um quinto dos projetos foram rejeitados ou pelo Conselho Executivo do MDL ou por auditores privados conhecidos como 'validadores'.³ É difícil de acreditar que milhares de desenvolvedores de projetos e investidores arriscariam dezenas, centenas e até milhares de milhões de dólares em projetos que perderiam dinheiro caso não fossem aprovados. Desenvolvedores também enfrentam um alto risco de serem contemplados pelo MDL com uma quantia de créditos muito inferior ao pediram inicialmente. Por exemplo, a projetos de gás geotérmicos e de aterros sanitários foram concedidos apenas cerca de um terço dos créditos requeridos.

Entrevistas com funcionários de bancos na Índia revelam que os créditos de MDL não são levados em consideração na avaliação de um projeto para financiamento devido às incertezas associadas à geração de créditos.⁴ É surpreendentemente fácil encontrar desenvolvedores de projetos de MDL que afirmam que teriam realizado seus projetos de qualquer maneira, independente dos subsídios do MDL. Muitas pessoas envolvidas no processo de MDL



Foto 1: Construção e preparação para pavimentação de rodovia da obra para Changuinola I em 2005

de 2005. Seu corpo espancado foi jogado no rio Baba, no exato local onde a barragem está planejada. Em 2008, diversos líderes da comunidade foram processados devido a falsas acusações. A análise do impacto ambiental foi inadequada, não conseguindo solucionar diversos impactos antecipados do projeto.

CHANGUINOLA I, PANAMÁ

Essa barragem de 222 MW, localizada em uma zona de proteção de La Amistad Reserva da Biosfera da UNESCO, foi criticada pelo Relator Especial da ONU em Direitos Humanos e Indígenas pelo tratamento dado a 1.000 Ngobe que foram forçados a abandonar seus lares. Seguranças contratados pelo desenvolvedor do projeto, a AES, e a polícia foram responsáveis por espancar, deter arbitrariamente, humilhar publicamente e ameaçar a comunidade local, além de destruir de forma ilegal plantações e lares. O projeto iria destruir os ecossistemas ribeirinho e florestal em uma das reservas de biodiversidade do mundo.

Projetos de Hidrelétricas de MDL

Dois projetos de hidrelétricas particularmente destrutivos se inscreveram para aprovação do MDL nos últimos meses. Nenhum deles pode ser convincentemente descrito como sendo adicional. Se eles forem interrompidos será devido à oposição da comunidade e aos desafios legais enfrentados, e não por falta de fundos provenientes do MDL.

BARRAGEM DE BABA, EQUADOR

Opositores a este projeto enfrentaram assédios, intimidações e violência. Muitos receberam ligações anônimas com ameaças de morte. Um líder da comunidade local, Andrés Arroyo Seguro, foi assassinado em 20 de junho

vão admitir que inúmeros projetos de MDL não são adicionais e que o MDL está fazendo muito pouco para ajudar uma redução real de emissões.⁵ Falsificações e fraudes nas inscrições de projetos são temas comumente discutidos em conferências e workshops sobre o mercado de carbono.

REMANDAR AS REGRAS NÃO IRÁ SOLUCIONAR O PROBLEMA

O MDL recentemente respondeu a críticas externas aumentando o rigor do seu processo e as taxas de rejeição de projetos, e os validadores de projetos parecem, finalmente, estar sendo mais linha dura finalmente. Apesar desses esforços serem bem vindos, a subjetividade envolvida nas decisões relacionadas ao desenvolvimento de projetos, investimentos e empréstimos faz da análise precisa de adicionalidade de um projeto algo impossível. Cada projeto proposto de MDL é auditado por um validador que deve avaliar, entre outros critérios, a adicionalidade do projeto. Auditores estão acostumados a trabalhar com critérios muito objetivos, mas não há nenhuma medida precisa e objetiva acerca das intenções dos desenvolvedores, investidores e financiadores dos projetos. Representantes da indústria reclamam que 'pessoas boas em contar histórias conseguem ter seus projetos aprovados', enquanto que 'aqueles que não sabem fazer isso podem ter seus projetos reprovados mesmo que ele seja efetivamente adicional'.⁶

Melhorias na avaliação de adicionalidade são essenciais para o fortalecimento do MDL, mas isto aumentaria os custos e o tempo de duração do processo de aprovação (considerado já muito trabalhoso e demorado) sem resultar em testes de adicionalidade suficientemente acurados. Tanto o tempo, custo e a incerteza do processo de aprovação do MDL intrínsecos à necessidade de comprovação de adicionalidade, fazem com que ele não seja atraente para projetos inovadores e de menor escala, os quais mais necessitam e merecem apoio. Por exemplo, projetos de energia solar até agora não receberam sequer um único crédito de MDL.

OUTROS PROBLEMAS SUBJACENTES À COMPENSAÇÃO E AO MDL

- **Incentivos perversos:** mecanismos de compensação são medidos em relação a uma linha de base do chamado *business as usual* (ou seja, o que aconteceria caso não houvesse incentivos dos créditos do MDL). Assim, esses mecanismos perigam criar incentivos às avessas, estimulando governos e indivíduos a manterem uma linha de base alta. Por exemplo, uma empresa relativamente eficiente receberá menos créditos por implementar medidas de eficiência adicionais que uma empresa ineficiente que implemente o mesmo tipo de ação. O MDL pode aumentar substancialmente as emissões por meio desses incentivos perversos, especialmente por desestimular a criação de leis benéficas às condições climáticas. Por que um governo promulgaria uma lei que força empresas químicas a parar de emitir gases de efeito estufa como subproduto de seus processos se ao fazer isto eles transformarão essas práticas mais sustentáveis no chamado *business as usual* e, assim, elas não mais seriam elegíveis a receber a renda do MDL?

- **Conflitos de interesse:** validadores têm um interesse por trás da aprovação de projetos de MDL, uma vez que são contratados pelos desenvolvedores e desejam ser recontratados no futuro. A subjetividade envolvida nos testes de adicionalidade faz com que seja fácil justificar avaliações positivas.
- **Desenvolvimento sustentável?** Projetos que reduzem emissões e também combatem a pobreza, como digestores de biogás e uso de energias renováveis para fornecimento de energia a pequenas vilas, precisam que os RCESs sejam vendidos a preços relativamente altos e que os custos de transação sejam baixos para serem viabilizados. Eles são, portanto, uma pequena parte dos projetos inscritos no MDL. O periódico *Climate Change* investigou em 2007 se o MDL estava fazendo jus a seu mandato de desenvolvimento sustentável e a conclusão foi que não.⁷ Pior ainda, diversos projetos de MDL têm, na realidade, severos impactos sociais e ambientais negativos.

DE OLHO NO FUTURO

Profundos cortes nas emissões de países industrializados serão necessários nos anos após o final da primeira fase de Quioto, em 2012, assim como fluxos financeiros muito maiores para apoiar a mudança para uma economia baixa em carbono em países em desenvolvimento (e, também, para auxiliar esses países a minimizarem o impacto do caos climático). Por todas essas razões, fica claro que o MDL vai minar tais objetivos caso continue com seu mecanismo de compensação para além de 2012.

Países industrializados vão precisar cumprir suas obrigações para transferências financeiras de uma maneira que seja independente de e adicional as suas obrigações de diminuição de suas emissões. Diversos mecanismos de financiamento, não relacionados à compensação, visando a auxiliar países em desenvolvimento a reduzir suas emissões e a se adaptar às mudanças climáticas foram recentemente propostos para o regime pós-2012, por grupos como o G-77 e países como Noruega e Suécia. Abordagens baseadas em fundos, cuidadosamente desenvolvidas, devem substituir o esquema de compensação em qualquer acordo internacional pós 2012 que tenha alguma chance de tirar o planeta do caminho para um desastre climático.

NOTAS DE RODAPÉ

¹ Ver McCully, P. (2008) "The Great Carbon Offset Swindle," in Pottinger, L. (ed.) *Bad Deal for the Planet*, International Rivers, Berkeley, p.7.

² "Stanford Study May Stir Debate On Limiting Costs In Climate Bills," *Carbon Control News* (carboncontrolnews.com). Publicado em 7 de março de 2008.

³ UNEP Risoe CDM/JI Pipeline Analysis and Database, 1 de outubro de 2008.

⁴ Fonte: entrevistas conduzidas por Barbara Haya entre 2006–8 para uma tese de PhD da Universidade da Califórnia, Berkeley.

⁵ Ibid.

⁶ Schneider, L. (2007) "Is the CDM Fulfilling its Environmental and Sustainable Development Objectives? An Evaluation of the CDM and Options for Improvement." Relatório preparado pela WWF pelo Öko-Institut, 5 de Novembro.

⁷ Michaelowa, A. and K. Michaelowa (2007) "Does climate policy promote development?" (*As políticas Climáticas Promovem desenvolvimento?*) *Climatic Change*, p.84.

PARA MAIORES INFORMAÇÕES:

Comentários submetidos ao MDL sobre projetos de hidrétricas específicos: internationalrivers.org/cdm_comments/date

Patrick McCully (2008) "The Great Carbon Offset Swindle", em *Bad Deal for the Planet*, International Rivers, Berkeley: internationalrivers.org/en/node/2826.

JUNTE -SE A NÓS!

Junte-se à International Rivers hoje e transforme-se em parte de um movimento global para proteção de rios e direitos humanos. Inscreva-se em internationalrivers.org/support
