

Adicionalidade em projetos de MDL

Adriana Fernandes Dainezi

Marina Monné de Oliveira

Yuri Rugai Marinho

Resumo

O presente estudo tem por foco abordar alguns dos pontos controversos relacionados ao critério da adicionalidade, exigido para a elegibilidade de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Buscou-se apresentar o conceito deste instrumento jurídico internacional, bem como tratar as principais conseqüências da imposição de barreiras para seu uso.

Abstract

This study aims to analyze polemic themes related to additionality criteria required for Clean Development Mechanism (CDM) eligibility. The main focus is to present the concept of this international legal instrument, as well as verifying the main consequences established by the imposition of barriers for its use.

Sumário

1. Introdução – 2. Mudança do Clima – 3. Tratados internacionais sobre mudança do clima: 3.1. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; 3.2. Protocolo de Quioto; 3.2.1 Os Mecanismos de Flexibilização – 4. Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL: 4.1. Critérios de elegibilidade; 4.1.2. Discussões em torno da adicionalidade – 5. As reduções de emissões de metano – 6. Conclusão.

Palavras-chave

Adicionalidade – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) – Protocolo de Quioto – Mudança do Clima – Reduções de emissões.

Keywords

Additionality – Clean Development Mechanism (CDM) – Kyoto Protocol – Climate Change – Emission Reduction.

1. Introdução

As preocupações mundiais, cada vez mais, voltam-se para o avanço da destruição da natureza provocada pelo modo de produção do homem. Implantou-se uma economia que foi se tornando cada vez mais global e se caracterizando pela superprodução, essencialmente dependente de matéria-prima. Oportuno lembrar-se do comentário de José Roque Nunes Marques, segundo o qual: *“No século XX a degradação ambiental deixa de ser um problema localizado para comprometer a existência do homem na terra de forma globalizada. O pós guerra inaugura uma nova fase de desequilíbrio, tendo como causas gerais o crescimento populacional desenfreado, a expansão urbana desenfreada, o aumento da produção de veículos automotores, a inovação nas práticas agrícolas com o uso de pesticidas, a industrialização e a comercialização crescente, além do aumento do consumismo”*¹.

A filosofia de Ávila Coimbra ensina: *“A expansão descontrolada do consumo desperta novas tecnologias para atenderem à demanda. E aí se processa uma reação em cadeia. A expansão descontrolada da tecnologia sem finalidade maior prega sustos ao homem, cria problemas sociais e políticos, interfere seriamente nas relações internacionais, por causa do desassossego e da competição que cria. A grita que toma conta dos meios de comunicação alarma-o, não porque sinta as dores da Mãe-Terra, mas só porque receia ver-se privado de recursos e comodidades”*²

Esse ritmo desenfreado é de difícil contenção. Apesar disso, foi-se tendo consciência, por parte dos estudiosos – que demonstraram com estatísticas e análises científicas que

¹ *Direito ambiental. Análise da exploração madeireira na Amazônia*. São Paulo: LTR, 1999, p.83

² COIMBRA, Ávila. *O outro lado do Meio Ambiente*. Campinas: Millennium, 2008, p. 229.

nossas atividades estavam em desequilíbrio em relação ao retorno da natureza – de que alguma medida deveria ser tomada para que a humanidade não causasse danos irreversíveis no meio ambiente e em seus recursos.

O aquecimento global foi uma dessas preocupações, envolvendo discussões e tratados internacionais para sua mitigação, a qual engloba mudanças nas fontes geradoras de gases de efeito estufa, redução do ritmo de consumo, preservação de florestas, dentre outros.

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é fruto dessa preocupação ambiental e tem por escopo proporcionar o alcance da estabilização das emissões de gases de efeito estufa num nível que não comprometa o sistema climático.

É objetivo do presente capítulo delinear o histórico deste instrumento jurídico. Para tanto, buscou-se apresentar seu conceito e tecer comentários sobre os pontos controversos que têm dificultado seu uso pelos países em desenvolvimento. Em especial, destaque-se o aparente desvirtuamento que se tem feito em relação ao critério da adicionalidade para a elegibilidade dos projetos de MDL, distanciando-o dos princípios e diretrizes da Convenção do Clima e o Protocolo de Quioto.

2. Mudanças do Clima

A cada ano, são mais graves as alterações climáticas resultantes do superaquecimento, tais como: derretimento das calotas polares, elevação do nível do mar, desregulação dos regimes de chuvas e ventos, desertificação, aumento de furacões etc. Tal fato se deve, em grande parte, à concentração dos chamados gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, formando algo como uma película que impossibilita a reflexão da irradiação, transformando o planeta em uma espécie de “estufa”.

Segundo estudos científicos ³, essa concentração, desde a Revolução Industrial do século XVIII, tem aumentado seu nível de forma exponencial, em grande parte por conta do modelo de desenvolvimento econômico adotado pela maioria dos países, baseado na queima de combustíveis fósseis, como petróleo e carvão mineral. Soma-se a isso o crescente processo de desmatamento das florestas por todo o mundo.

Aos poucos, as alterações do clima – principalmente o aquecimento global – passaram a ocupar as principais agendas de discussão, tendo em vista o caráter globalizante do efeito estufa. O sistema climático está sendo afetado de forma imprevisível e as consequências para o meio ambiente e para a sociedade como um todo podem ser catastróficas.

Foi na década de 70 que os anseios humanos em matéria de meio ambiente destacaram-se nas discussões internacionais, levando a Organização das Nações Unidas – ONU a realizar o primeiro grande encontro internacional para as discussões dos problemas ambientais: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada na cidade de Estocolmo, em 1972. Dela resultaram 24 princípios assinados pelos países participantes (um total de 113 nações), além de um importante desdobramento, qual seja, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Já na década de 80, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, o IPCC ⁴ (do nome em inglês, *Intergovernmental Panel on Climate Change*), que reúne cientistas do mundo inteiro e apresenta dados científicos que demonstram a gravidade da questão climática. Isso reflete o crescimento dos esforços da comunidade internacional em prol da mitigação do aquecimento global. Além disso, estudos científicos passaram a constatar que o ritmo de produção e consumo mundial está superando a capacidade da natureza de repor aquilo que extraímos dela, ou seja, os recursos naturais não-renováveis estão se esgotando e os renováveis estão sendo consumidos de maneira exagerada, a ponto de degradar a fonte de produção, ou estão simplesmente sendo retirados, como é o caso de vegetações desmatadas.

³ Dentre outros, citem-se os 4 relatórios do *Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC, respectivamente, em 1990, 1995, 2001 e 2007.

⁴ Disponível em http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1_home.html. Última consulta em 10.03.2010.

A preocupação com o aquecimento global é relevante, uma vez que, desse fenômeno, resultam diversos desajustes e catástrofes ambientais que se agravam no decorrer dos anos. O IPCC prevê que regiões de trópicos e subtropicais sofrerão intensificação das secas, por conta das mudanças dos regimes das chuvas. O nordeste brasileiro já começa a sofrer esse fenômeno causado tanto pelo aquecimento global, como pela devastação da Floresta Amazônica. A desertificação será intensificada com a temperatura mais elevada. Especialistas prevêem que a neve dos Alpes desaparecerá até 2050. E, apesar disso, como efeito contrário, algumas áreas do planeta terão invernos mais rigorosos, com mais nevascas. O nível dos mares tende a subir e a Indonésia poderá perder 2.000 ilhotas.

A soma dessas ocorrências pode prejudicar migração de bandos de animais, seus modos de vida e reprodução, além de causar impactos no próprio estilo humano de vida.

3. Tratados Internacionais sobre mudança do clima

3.1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

Vinte anos após a Conferência de Estocolmo, em 1992, foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (“Convenção do Clima”) ⁵, na cidade do Rio de Janeiro, acordo cujo objetivo final é “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (artigo 2º). A Convenção entrou em vigor, em âmbito internacional, em 21 de março de 1994, com 182 países signatários. O Brasil foi o primeiro país que assinou o tratado, tendo o feito em 4 de junho de 1992.

Adotando os moldes da moderna engenharia normativa, a Convenção do Clima, como o próprio nome oficial sugere, é do tipo tratado-quadro (“Framework Convention”). Isso significa que o acordo traz normas gerais, as quais deverão ser reguladas oportunamente, por decisões dos órgãos criados no seu âmbito. Como explica Marcelo

⁵ No inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC.

Abelha Rodrigues: “(...) a convenção quadro caminha em direção ao seu objetivo, mas assumindo um perfil variável, que constantemente pode ser alterado em prol do objetivo que continua petrificado. Essa alteração e mutação do perfil é o reconhecimento de que ao longo do tempo os caminhos eleitos para se alcançar o objetivo podem se mostrar inadequados ou obsoletos, de forma que mantê-los poderia pôr em risco o alcance do indestrutível objeto”⁶. Assim, estabeleceu-se no artigo 7º da Convenção a realização de reuniões periódicas entre os países (as chamadas Conferência das Partes – COPs) para que se adaptem, criem ou desenvolvam técnicas para o cumprimento das metas impostas na Convenção, o que é feito mediante encontros periódicos.

3.2 Protocolo de Quioto

Na terceira COP, realizada em 1997, foi assinado o Protocolo de Quioto, na cidade japonesa que lhe concedeu o nome. O protocolo é adicional à Convenção do Clima e somente entraria em vigor após contar com assinaturas de, ao menos, 55 países e, entre esses, deveriam figurar aqueles que, juntos, produziam 55% do gás carbônico lançado na atmosfera em 1990, o que se deu somente em 2005. Com o Protocolo, as metas de redução de emissão de gases de efeito estufa por parte dos países desenvolvidos (Anexo I da Convenção do Clima) tornaram-se obrigatórias e quantificadas, o que representou grande avanço jurídico.

Em suma, foi estabelecido que os países signatários diminuiriam as emissões totais dos gases de efeito estufa em, ao menos, 5% abaixo dos níveis de emissão registrados em 1990. A meta, apesar de tímida, foi encarada positivamente por grande parte dos ambientalistas.

Todavia, com a evolução dos estudos científicos e a organização de novas COPs, a comunidade internacional passou a exigir metas mais ambiciosas. Como destaca Bruno Kerlakian Sabbag: “muitos cientistas e ambientalistas argumentam que seria necessária

⁶ Palestra proferida no Congresso Brasileiro de Direito Público, realizado em São Paulo no dia 07.11.2003.

uma redução de 60% das emissões para alcançarmos um nível seguro de concentração de GEE na atmosfera”⁷.

3.2.1. Os Mecanismos de Flexibilização

No intuito de alcançar maior cumprimento das obrigações impostas, o Protocolo de Quioto previu mecanismos econômicos, os quais podem ser encarados como medidas suplementares às ações domésticas de redução, com a finalidade de incrementar e facilitar a redução dos gases de efeito estufa dos países do Anexo I. São os chamados “Mecanismos de Flexibilização”, citados a seguir:

- (i) Implementação Conjunta (no inglês, *Joint Implementation*): duas partes do Anexo I implementam em conjunto uma atividade de redução de emissão dos gases de efeito estufa e podem transmitir entre si ou adquirir unidades de redução de emissões (artigo 6º do Protocolo de Quioto);
- (ii) Comércio de Emissões (no inglês, *Emission Trading*): países do Anexo B (países arrolados no Anexo I somados aos países em processo de transição para uma economia de mercado) podem negociar reduções certificadas com outros países, ou seja, um país que ainda não atingiu a meta pode adquirir de outro que já tenha superado sua meta (artigo 17);
- (iii) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL: único mecanismo que contempla a participação dos países ‘não Anexo I’ (aqueles que não têm obrigações quantificadas de redução de emissões), de forma a permitir que os países do Anexo I, para atingir suas metas, comprem reduções certificadas oriundas das reduções de emissões realizadas em países em desenvolvimento (artigo 12).

⁷ O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono. Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. 2ª ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 34

4. Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL

Como já adiantado, o MDL é um dos mecanismos de flexibilização previstos no Protocolo de Quioto (artigo 12). O instrumento permite que sejam realizados projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa em países não Anexo I. Após a certificação das eventuais reduções, os créditos podem ser comercializados e vendidos aos países Anexo I – os quais, lembre-se, estão obrigados a reduzirem suas emissões a níveis pré-determinados.

Com efeito, o texto do artigo 12.2 do Protocolo de Quioto destaca que “*o objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir as Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção [do Clima], e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões*”.

Ante o exposto, ao se considerar que o Brasil ainda não tem metas de redução de gases de efeito estufa perante a comunidade internacional – faz parte dos países não Anexo I – , o MDL destacou-se por ser o único mecanismo de flexibilização disponível, revelando-se alternativa altamente vantajosa.

Desde já, vale pontuar que a atuação do Brasil na implementação de projetos de MDL mostrou-se contundente, destacando-se mundialmente. Isso levou o país a ocupar a terceira posição no ranking mundial de número de projetos registrados no Conselho Executivo com 438 projetos (correspondentes a 8% do total mundial), perdendo apenas para a China e a Índia.⁸

Nesse sentido, para que os objetivos sejam alcançados, alguns requisitos devem ser atendidos. Tais requisitos advêm do artigo 12.5 do Protocolo de Quioto e passaram a ser denominados *critérios de elegibilidade*. São eles: “*(a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida; (b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação do clima; e (c) Reduções de emissões que sejam adicionais às que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto*”.

⁸ Disponível em http://www.mct.gov.br/upd_blob/0208/208544.pdf. Última consulta em 27.02.2010.

Tais critérios são dignos de consideração, pois seu descumprimento “*afetará a geração de créditos de carbono, prejudicará o retorno financeiro dos participantes do projeto e não colaborará com a melhoria da qualidade ambiental global*”, como afirma Bruno Kerlakian Sabbag⁹.

4.1. Critérios de elegibilidade

Para os fins do presente trabalho, focaremos nossa análise apenas nos critérios que trouxeram maiores discussões entre os especialistas.

O primeiro deles, pelo qual se exige *voluntariedade* dos participantes dos projetos de MDL, demanda que a participação da Parte envolvida seja voluntária. Esta voluntariedade, objeto de constantes erros de interpretação, refere-se ao direito de autodeterminação dos povos e à soberania dos Estados. Bem por isso – e pelos princípios de direito internacional – não poderá um país desenvolvido exigir de um país em desenvolvimento a implementação de um projeto de MDL. O mesmo raciocínio é válido em sentido contrário, ou seja, não poderá o país em desenvolvimento exigir dos países desenvolvidos a implementação de projetos de MDL.

Todavia, não é raro dizer-se que a voluntariedade está ligada à inexistência de normas jurídicas que obriguem a redução de emissões de gases de efeito estufa. Neste raciocínio, países em que a legislação ambiental é avançada seriam necessariamente prejudicados, pois estariam impossibilitados de implementar projetos de MDL, caso houvesse previsão legal exigindo redução de emissões. Por óbvio, este entendimento não deve prosperar, já que a voluntariedade está voltada à comunidade internacional como um todo, representando a intenção voluntária do Estado de se submeter aos requisitos do Protocolo de Quioto para a estabilização das emissões de gases de efeito estufa em níveis que não comprometam o sistema climático.

⁹ *O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono. Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*. São Paulo: LTR, 2008, p. 39.

Neste sentido, sustenta Flavia Witkowski Frangetto que “a voluntariedade não é determinada pela ausência de exigência legal e, sim, pela espontaneidade em implementar projetos que impliquem redução de GEE”¹⁰.

O segundo critério que merece consideração é o da *adicionalidade*, pelo qual se exige que as reduções de emissões sejam adicionais às que ocorreriam na ausência do projeto de MDL. Em outras palavras, exige-se *adicionalidade* em relação à *linha de base* observada.

Nos termos da Decisão 17/CP.17, firmada na ocasião da COP 7 (2001), em Marrakesh, entende-se por adicional a atividade capaz de “reduzir as emissões antrópicas de gases de efeito estufa por fontes para níveis inferiores ao que teriam ocorrido na ausência da atividade registrada de MDL” (artigo 43). O cálculo da linha de base “deve incluir emissões de todos os gases, setores e categorias listadas no anexo A do Protocolo de Kyoto, nos limites do projeto e tendo em consideração os diferentes cenários possíveis, conforme a metodologia estabelecida pelo Comitê Executivo do MDL”¹¹.

Por linha de base, conforme a mesma Decisão, entenda-se “o cenário que representa, de forma razoável, as emissões antrópicas de gases de efeito estufa por fontes que ocorreriam na ausência da atividade de projeto proposta” (artigo 44).

Dá se percebe que os Acordos de Marrakesh, como ficaram conhecidas as tratativas da COP 7, ao traçar regras para a implementação do Protocolo de Quioto, não pretenderam criar empecilhos aos projetos de MDL. Pelo contrário, objetivaram dar clareza a alguns conceitos técnicos que haviam dado margem a dúvidas.

Todavia, tendo como insuficientes as definições da COP 7, o Conselho Executivo do MDL confeccionou o “*Tool for the demonstration and assessment of additionality*”, na forma de um passo-a-passo para a análise da adicionalidade em projetos de MDL.

¹⁰ *Viabilização Jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 78.

¹¹ FERNANDES, Lilian Theodoro. O mecanismo de desenvolvimento limpo. In SOUZA, Rafael Pereira de (coord.). *Aquecimento Global e Créditos de Carbono*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 84.

De acordo com o Tool, antes de se iniciar as atividades de um projeto, é preciso que se analise o contexto em que se insere. Após essa análise, 5 passos devem ser observados: (1) a identificação das alternativas em relação às normas e regulamentos; (2) análise de investimentos; (3) análise das barreiras; (4) análise dos costumes e (5) o impacto do registro da atividade de MDL.

4.1.2. Discussões em torno da adicionalidade

Feitas todas essas considerações, passamos a tratar da maior problemática criada em torno dos critérios de elegibilidade de um projeto de MDL, qual seja, a comprovação da *adicionalidade*. Mais especificamente, analisaremos um aspecto específico: a existência de legislação nacional anterior que vise a implementar – direta ou indiretamente – políticas ou medidas de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Como já dito, o Conselho Executivo editou o *Tool for the demonstration and assessment of additionality*, o qual teria exigido – como um passo para o teste da adicionalidade – que o projeto de MDL ocorresse como uma alternativa ao estrito cumprimento da lei. Noutras palavras: o projeto de MDL não poderia significar o simples atendimento de uma exigência legal.

Todavia, tal não parece ser o melhor caminho para o desenvolvimento sustentável, nem mesmo para o alcance dos demais objetivos da Convenção do Clima. De fato, a doutrina passou a qualificar essa tendência como um “efeito perverso”, capaz de minar iniciativas que viriam, em última análise, em prol do meio ambiente. Para melhor discutir o assunto, é preciso esclarecer alguns pontos importantes.

Em primeiro lugar, cumpre lembrar o objetivo final da Convenção do Clima, conforme consta de seu artigo 2º, *in verbis*: alcançar a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa num nível que impeça a interferência antrópica perigosa no sistema climático”. O mesmo tratado ainda assegura aos países signatários o direito ao desenvolvimento, de forma que *as políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem devem ser adequadas e integradas aos programas nacionais de desenvolvimento*, levando em conta que o

desenvolvimento econômico é essencial à adoção de medidas para enfrentar a mudança do clima (artigo 3.4).

O próprio preâmbulo da Convenção reconhece que os Estados devem “*elaborar legislação eficaz*”.

Por sua vez, o Protocolo de Quioto, em seu artigo 2.1, inciso “a”, alínea “vi”, estabelece como obrigação dos países do Anexo I a “*promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa*”.

Daí se infere que a *evolução normativa* foi prevista como uma obrigação dos países signatários, sendo considerada uma alternativa para o alcance do desenvolvimento sustentável e a eficácia das iniciativas de mitigação das mudanças do clima. Em nenhum momento, seja na Convenção do Clima, seja no Protocolo de Quioto ou mesmo nos Acordos de Marrakesh, mencionou-se a existência de leis nacionais como obstáculo para a adicionalidade em projetos de MDL.

Um segundo aspecto que convém ser destacado refere-se à hierarquia das normas internacionais. Como bem ensina Hans Kelsen ¹², os tratados internacionais são fontes do Direito Internacional e são hierarquicamente superiores às decisões dos órgãos criados em seu âmbito. Ou seja, um órgão criado por um tratado internacional não pode contradizer o conteúdo desse tratado.

No caso da problemática em tela, podemos dizer que o Conselho Executivo não poderia criar *Tools* que estivessem em contrariedade com o Protocolo de Quioto e a Convenção do Clima.

No entanto, aparentemente, não foi assim que se procedeu. O *Tool for the demonstration and assessment of additionality* estabelece como não cumprido o critério

¹² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 359.

da adicionalidade quando a atividade do projeto de MDL se apresenta como cumprimento de uma norma “mandatória”¹³.

Outro ponto candente é o escopo da criação de mecanismos de flexibilização pelo Protocolo de Quioto. Lembre-se, o MDL – assim como o *Emission Trading* e o *Joint Implementation* – foi criado numa perspectiva de *facilitar* a redução das emissões de gases de efeito estufa.

Não é difícil perceber quão complexa é a tarefa de alterar o funcionamento de todo um parque industrial, de uma política ambiental doméstica, de um sistema agropecuário, do tratamento do lixo, da eficiência energética, dentre outras mudanças possíveis e necessárias para uma redução nas emissões de gases. Daí a necessidade de mecanismos de flexibilização.

É ilógico, portanto, criar empecilhos para um mecanismo que visa a facilitar o alcance do desenvolvimento sustentável.

Lembre-se, ainda, que a mera existência de dispositivo legal que obrigue a redução de emissões não traz certeza de que este objetivo será atingido. A eficácia da norma, como se sabe, depende de inúmeros fatores políticos, econômicos e sociais. Bem por isso, dadas as circunstâncias atuais, é mister que sejam concedidas facilidades para os mecanismos de redução, de forma a se evitar catástrofes que ponham em risco a vida do Homem.

As políticas e normas jurídicas de cunho ambiental, notadamente as que estejam relacionadas à mudança do clima, deveriam estar em harmonia com os mecanismos de flexibilização previstos no Protocolo de Quioto – especialmente o MDL –, uma vez que sua concomitância poderia representar celeridade na busca da redução das emissões de gases de efeito estufa.

¹³“If the proposed project activity is the only alternative amongst the ones considered by the project participants that is in compliance with mandatory regulations with which there is general compliance, then the proposed CDM project activity is not additional”.

Ou seja, o critério da adicionalidade para projetos de MDL deveria estar desvinculado da eventual existência de lei (em sentido amplo) que tenha criado obrigações de redução. Caso contrário, os países serão desestimulados a evoluir política, econômica e legalmente. Ou, no mínimo, serão desencorajados a elaborar projetos de MDL, limitando-se a cumprir, tão somente, o que o ordenamento jurídico doméstico exige.

Importa salientar que, após a ratificação de um tratado internacional, as partes signatárias passam a estar vinculadas aos termos do acordo. Sendo assim, o Brasil assumiu formalmente o dever de constituir políticas e medidas de redução das emissões de gases de efeito estufa, medida de caráter perene. Por esse motivo, não pode coadunar com o entendimento de que a existência de normas seja prejudicial à adicionalidade de projetos de MDL.

Na doutrina de Rodrigo Sales e Bruno Kerlakian Sabbag, “as regras e decisões editadas pelo Conselho Executivo, e mais recentemente pela COP/MOP-1 em Montreal, aplicáveis aos critérios de adicionalidade e linha de base para projetos de MDL, desviaram dos princípios e objetivos da Convenção do Clima e do Protocolo de Quioto, por considerarem o cumprimento de exigências legais como parte do teste de adicionalidade e o cálculo da linha de base. Essas decisões têm efeito perverso no MDL, por inibirem países em desenvolvimento de articular políticas e legislação adequadas à mitigação dos gases de efeito estufa. Em adição, elas diminuem o potencial dos projetos de MDL quando tais políticas ou exigências legais existem”¹⁴.

5. *As reduções de emissões de metano*

A falta de regulamentação quanto ao gerenciamento do *metano* (CH₄) gerado nos aterros sanitários tem favorecido a aprovação de projetos de MDL no Brasil, gerando Reduções Certificadas de Emissões - RCEs a partir da queima eficiente do gás – transformando-o em CO₂, que possui menor potencial de aquecimento global –, ou a partir da geração de eletricidade com o metano captado. A ausência de obrigações legais quanto ao tema contribui – embora não seja o único parâmetro – para que a

¹⁴ *Environmental Requirements and Additionality under the Clean Development Mechanism: a Legal Review under the UNFCCC, the Kyoto Protocol, and the Brazilian Legal Framework on Climate Change*. Yearbook of International Environmental Law. Oxford. 2005, p. 257 [tradução livre].

adicionalidade dos projetos seja reconhecida, permitindo a geração de créditos de carbono.

Isso porque, como demonstrado no tópico anterior, tem prevalecido o entendimento de que, para que haja adicionalidade em um projeto de MDL, a atividade proposta não deve representar o cumprimento de uma lei.

Trata-se, como já dito, de um efeito perverso, pelo qual se desestimula a evolução normativa. Todavia, apesar das amplas discussões nas searas internacional e doméstica de cada Estado Parte da Convenção do Clima e do Protocolo de Quioto, tal entendimento quanto ao critério da adicionalidade para projetos de MDL tem se mantido.

Com isso, existe a probabilidade de que, caso sejam editadas normas criando obrigações de redução para as emissões de metano, os projetos de MDL envolvendo atividades de aterros sanitários sejam prejudicados. De fato, para que seja adicional, mantendo-se o entendimento atual, o projeto deverá contemplar situações que não representem um simples cumprimento da lei.

Isso não significa, contudo, que os projetos serão completamente inviabilizados. Antes de se chegar a tal conclusão, é preciso uma análise quanto ao teor da obrigação eventualmente criada por lei, bem como as alternativas existentes no âmbito das atividades previstas no projeto de MDL.

Supondo, por exemplo, que a lei publicada não estabeleça metas de redução - mas tão somente exigências técnicas para projetos de captação do metano, como o destino do gás -, os projetos de MDL não serão prejudicados, já que as reduções não estarão representando um simples cumprimento da lei.

Pelo exposto, percebe-se que a superveniência de norma que discipline o gerenciamento do metano não representará, necessariamente, um impedimento aos projetos de MDL. Tal fato dependerá da natureza das obrigações criadas.

6. Conclusão

As mudanças do clima apontam para uma necessidade urgente de revisão dos modelos de desenvolvimento e consumo da sociedade. Iniciativas públicas e particulares devem ser encorajadas para que o aquecimento global seja controlado.

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL se apresenta como uma das alternativas para a estabilização das emissões de gases de efeito estufa em níveis que não comprometam o sistema climático, possibilitando, com isso, o desenvolvimento sustentável. Não é à toa que o número de projetos de MDL só aumenta, a cada ano, de forma que milhões de toneladas de gases deixaram de ser emitidos para a atmosfera desde a vigência da Convenção do Clima e do Protocolo de Quioto.

Todavia, a utilização do instrumento tem sido restringida, por força de normas que, ao invés de disciplinar seu uso, criam um *efeito perverso* de desestímulo. Um exemplo é o *Tool for the demonstration and assessment of additionality*, editado pelo Conselho Executivo do MDL. O *Tool* exige, como critério de adicionalidade, que o projeto de MDL ocorra como uma alternativa ao estrito cumprimento da lei.

Bem por isso, a edição de leis (em sentido amplo) pode prejudicar a elegibilidade de projetos de MDL, desestimulando as reduções de emissões e, de forma indireta, o cumprimento de tratados internacionais. A depender das obrigações impostas, os projetos poderão ser inviabilizados.

É preciso, portanto, que seja revisto o entendimento do Conselho Executivo, bem como os demais órgãos que disciplinam a matéria nacional ou internacionalmente, no intuito de estimular reduções de emissões por meio do MDL, garantindo o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

BIBLIOGRAFIA

COIMBRA, Ávila. *O outro lado do Meio Ambiente*. Campinas: Millennium, 2008.

DONEHOWER, Jonathan. Analysing Carbon Emissions Trading: A Potential Cost Efficient Mechanism to reduce Carbon Emissions. *Environmental Law*, 2008.

FERNANDES, Lilian Theodoro. O mecanismo de desenvolvimento limpo. In SOUZA, Rafael Pereira de (coord.). *Aquecimento Global e Créditos de Carbono*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

FRANGETTO, Flavia Witkowski. *Viabilização Jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2002.

HIRSCH, Dennis. Proceedings from the Symposium on the Law and Policy of Ecosystem Services: Trading in Ecosystem Services: Carbon and the Clean Development Mechanism. *Florida State University*, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MARQUES, José Roque Nunes. *Direito ambiental*. Análise da exploração madeireira na Amazônia. São Paulo: LTR, 1999.

NETO, Werner Grau. *O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL*. São Paulo: Editora Fiuza, 2007.

SABBAG, Bruno Kerlakian. *O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono. Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*. 2ª ed. São Paulo: LTR, 2008.

SALES, Rodrigo; SABBAG, Bruno Kerlakian. *Environmental Requirements and Additionality under the Clean Development Mechanism: a Legal Review under the UNFCCC, the Kyoto Protocol, and the Brazilian Legal Framework on Climate Change*. Yearbook of International Environmental Law. Oxford. 2005.

SOARES, Guido Fernando da Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.