

OBSERVATÓRIO
DO CLIMA
18 ANOS

NDC e “pedalada” de carbono: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris

ANÁLISE

10 DE DEZEMBRO DE 2020

DESTAQUES

A NDC atualizada do Brasil no Acordo de Paris:

- **Aumenta em 400 milhões de toneladas de CO₂ equivalente o nível de emissões permitido em 2030** em relação à meta indicativa apresentada em 2015;
- **Aumenta em 460 milhões de toneladas de CO₂ equivalente o nível de emissão permitido em 2025** em relação e à meta assumida em 2015, o que viola os termos do Acordo de Paris;
- **Permite a manutenção do desmatamento na Amazônia** em níveis elevados cumprindo a meta mesmo assim;
- Com isso, o país torna-se provavelmente **o único caso no mundo de grande emissor que reduz a ambição de seus compromissos** após a adoção do Acordo de Paris, traindo a letra e o espírito do tratado.

1 - A NDC EM DOIS MOMENTOS: 2015 E 2020

No dia 8 de dezembro, o Brasil registrou junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) uma “atualização” da sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC)¹. A NDC do Brasil é a meta que o país oferece como sua contribuição para o objetivo do Acordo de Paris de estabilizar o aquecimento global em menos de 2°C, fazendo esforço para estabilizá-lo em 1,5°C. A meta original² havia sido apresentada em 27 de setembro de 2015 pela então presidente Dilma Rousseff na sede da ONU em Nova York. O documento:

- Comprometia o Brasil a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025, em relação aos níveis de 2005.
- Trazia também uma meta indicativa de redução de 43% até 2030, em relação aos níveis de 2005.
- Não condicionava o atingimento da meta a nenhum aporte externo de financiamento.

A NDC trazia também um anexo, “apenas para fins de esclarecimento”, no qual apresentava políticas públicas que poderiam ajudar a cumprir a meta – entre elas zerar o desmatamento ilegal na Amazônia em 2030, recuperar 15 milhões de hectares de pastagens degradadas e atingir entre 28% e 33% de energias renováveis não-hidrelétricas na matriz nacional.

O mesmo anexo traduz a meta em emissões de dióxido de carbono equivalente:

“Esta contribuição é consistente com níveis de emissão de 1,3GtCO₂e (GWP-100; IPCC AR5) em 2025 e 1,2GtCO₂e (GWP-100; IPCC AR5) em 2030, correspondendo,

¹

[https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf)

² http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf

respectivamente, a reduções de 37% e 43%, com base no nível de emissões em 2005 de 2,1 GtCO₂e (GWP-100; IPCC AR5)."

De acordo com o artigo 23 da Decisão 1/CP.21, que adotou o Acordo de Paris, países com metas até 2025 deveriam, até o final de 2020, apresentar uma “nova” NDC³. A mesma decisão, em seu artigo 35, também convida os países a apresentar, também até 2020, suas “estratégias de longo prazo, para o meio do século, de desenvolvimento com baixas emissões de gases de efeito estufa”. A proposta de NDC atualizada entregue pelo Brasil em 2020 é um documento de uma página com um anexo explicativo de oito páginas. O documento traz duas metas:

- Confirma o compromisso assumido em 2005 de reduzir em 37% as emissões em 2025 e oficializa a meta indicativa de 43% em 2030;
- Traz um “objetivo indicativo de longo prazo” de atingir a neutralidade em carbono em 2060. Alerta que o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo “dependerá do funcionamento dos mercados de carbono propostos no Acordo de Paris”. De saída, portanto, o Brasil não atende ao convite do Acordo de Paris de entregar uma estratégia de longo prazo em 2020.

O anexo da NDC também informa que,

“For reference purposes, the level of emissions of greenhouse gases for the base year is registered in the current inventory as per the “Third National Communication from Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, submitted on 20 April 2016.”

2 - OS PROBLEMAS DA NDC

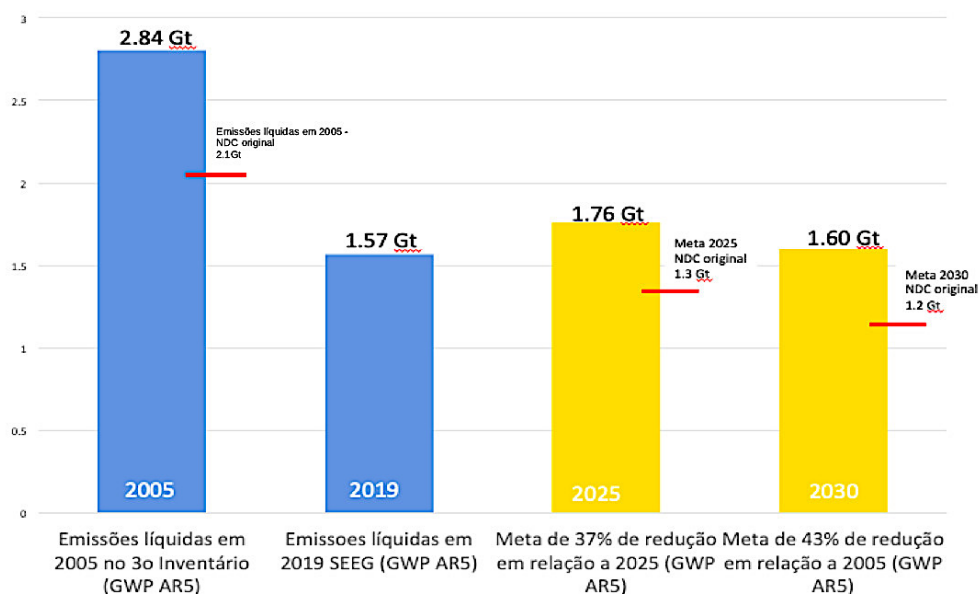
2.1 - A “PEDALADA” DE CARBONO

A meta proposta pelo Brasil não muda o compromisso percentual de corte de emissões. Só que a linha de base mudou – e muito. O Terceiro Inventário Nacional⁴, ao aprimorar a metodologia de estimativas de emissões de uso da terra no país, acabou elevando significativamente as emissões líquidas no ano-base de 2005: de 2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (GtCO₂e) para 2,8 GtCO₂e, medidas em *global warming potential* (GWP) e de acordo com os fatores de emissão o Quinto Relatório de Avaliação (AR5) do IPCC. Aplicando-se os mesmos 43% de redução propostos na meta indicativa de 2015 a essa linha de base elevada, conclui-se que as emissões em 2030 seriam de 1,6 GtCO₂e. Ou seja: o compromisso do Brasil significa **chegar a 2030 emitindo cerca de 400 milhões de toneladas de CO₂ equivalente a mais** do que o indicado em 2015. Para dar ideia do que isso significa, este é o limite total de emissões líquidas proposto pelo Observatório do Clima como meta factível para

³ <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>

⁴ <http://www.ccst.inpe.br/publicacao/terceira-comunicacao-nacional-do-brasil-a-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-portugues/>

o Brasil em 2030⁵ e é quase o que todo o uso de energia emitiu no país em 2019⁶.



O limite de emissão para 2025 também é ampliado, e de forma significativa: de 1,3 bilhão para 1,76 bilhão de toneladas de CO₂e, o que representa de fato um retrocesso em relação à NDC já assumida. Trata-se de violação do princípio de não-retrocesso do Acordo de Paris.

A mudança de metodologia é normal na UNFCCC e as metas nacionais sempre devem considerar os inventários mais recentes. No entanto, a fim de manter o mesmo nível absoluto de emissões indicado em 2015, o Brasil deveria ajustar a redução percentual da NDC para 57%. **Ao decidir ratificar a proposta de corte de 43%, o governo brasileiro está, na prática, se comprometendo com menos esforço de mitigação** e uma meta menos ambiciosa do ponto de vista da atmosfera. **Isso equivale a uma “pedalada”** – um truque contábil para esconder uma situação fiscal insustentável –, em conflito direto com o espírito do Acordo de Paris, que prevê o aumento sucessivo da ambição.

A meta para 2030, desnecessário dizer, tampouco está em linha com o objetivo de estabilizar o aquecimento da Terra em 1,5°C e com as recomendações mais recentes da ciência, dadas pelo relatório SR15, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Ela é qualificada pelo *Climate Action Tracker* como “insuficiente”⁷, ou seja, se todos os países tivessem o mesmo grau de ambição do Brasil, o planeta esquentaria algo entre 2°C e 3°C no final do século.

2.2 – A MANUTENÇÃO DO DESMATAMENTO

⁵ <http://www.oc.eco.br/proposta-observatorio-clima-para-2a-contribuicao-nacionalmente-determinada-brasil-no-ambito-acordo-de-paris/>

⁶ <http://www.observatoriodoclima.eco.br/seeg-8-analise-das-emissoes-brasileiras-de-gases-de-efeito-estufa-e-suas-implicacoes-para-metas-de-clima-brasil-1970-2019/>

⁷ <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/>

O nível de emissões implicado na meta de 2030, 1,6 bilhão de toneladas de CO₂e, é praticamente o mesmo verificado pelo SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima) para 2019. O SEEG estimou para o ano passado emissões líquidas de 1,57 bilhão de toneladas de CO₂e (veja gráfico acima).

Em 2019 a taxa de desmatamento na Amazônia foi de 10.129 km². **Isso significa que a meta de 43% de redução em relação a 2005 poderia ser atingida mesmo com valores imorais de desmatamento na Amazônia** – muito acima dos 3.925 km² com os quais o país se comprometeu na Política Nacional sobre Mudança do Clima e que não cumpriu (o descumprimento motivou uma ação no STF contra o governo federal, impetrada por sete partidos de oposição).

Em 2015, o anexo da NDC trazia um compromisso oficioso, mencionado apenas “para fins de esclarecimento”, mas assumido internamente pelo Ministério do Meio Ambiente como meta de política pública, de zerar o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030. Como não há metas vinculantes de redução do desmatamento nem na NDC de 2015, nem na atualização de 2020, **a meta brasileira permite a continuidade da devastação da Amazônia**, principal fator responsável por emissões de gases de efeito estufa do Brasil.

2.3 – A CHANTAGEM FLORESTAL

Na última página do anexo da proposta atualizada de NDC, o governo faz duas afirmações exóticas e sobre mercados de carbono e a meta indicativa de longo prazo:

“Brazil considers it essential that the negotiations on Article 6 of the Paris Agreement be concluded promptly and that the sustainable development mechanism (SDM) provided for under Article 6, paragraph 4 of the Agreement be operationalized as soon as possible (...) in the event of a failure to conclude the negotiations and regulation of Article 6, the entire architecture of the Paris Agreement would be seriously jeopardized, to the detriment of the implementation of its objectives.”

“As of 2021, Brazil will require at least US\$ 10 billion per year to address the numerous challenges it faces, including the conservation of native vegetation in its various biomes. Further decisions regarding Brazil’s indicative long-term strategy, especially the definition of the final date to be considered to this end, will take into account financial transfers to be received by the country. Although the Federal Government currently considers achieving carbon neutrality in 2060, the proper functioning of the market mechanisms under the Paris Agreement might justify considering a more ambitious long-term objective in the future, having as a time horizon, for instance, the year 2050.”

Ambas afirmações destoam da linguagem diplomática do restante da NDC e soam como ameaças à comunidade internacional. Na primeira, o Brasil afirma que a própria continuidade do Acordo de Paris e a implementação de seus

objetivos estão condicionadas à aprovação do artigo 6.4 do Acordo de Paris. O Brasil tem sido praticamente o único obstáculo à regulamentação desse texto, por se opor, quase isoladamente, aos chamados “ajustes correspondentes” de créditos de carbono vendidos no âmbito do chamado Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável, proposto no artigo. Muito embora a meta de 2030 não tenha seu cumprimento explicitamente condicionado ao aporte de recursos externos, vincular a própria continuidade do acordo à regulamentação de um mecanismo de mercado é um movimento inaudito, que pode ser lido como uma condicionante a qualquer meta do Brasil.

Na segunda afirmação, o governo brasileiro parece chantagear os outros países ao dizer que exige “ao menos US\$ 10 bilhões por ano” para conservar seus biomas. O corolário de tal afirmação é que, na ausência de pagamento, o país não conservará seus biomas – portanto, seguirá emitindo gases de efeito estufa, uma vez que o desmatamento na Amazônia e no Cerrado responde por 44% das emissões nacionais. Tal exigência não foi vista em 2015, quando da submissão da NDC. Naquele momento o Brasil se comprometeu a reduzir emissões, principalmente por uso da terra, fazendo cumprir a legislação doméstica, em especial o Código Florestal, com recursos próprios.

Mais grave ainda do que a exigência desmedida de recursos (para um governo que está sendo processado na Suprema Corte por ter paralisado R\$ 2,9 bilhões do Fundo Amazônia) é o que se oferece em contrapartida: se as outras nações pagarem hoje, o Brasil “poderá considerar” parar de desmatar seus biomas em 2050 em vez de em 2060. Para quem cinco anos atrás antevia o desmatamento ilegal zero na Amazônia em 2030, trata-se de um retrocesso inaceitável.

A NDC, assim, aumenta o isolamento do Brasil nas negociações internacionais de clima ao afastá-lo da linha de aumento da ambição preconizada pela ciência e que começa a ser anunciada pelos outros grandes emissores.